



VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

BESCHLUSS

IM NAMEN DES VOLKES

In der Verfassungsstreitsache

der Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn, vertreten durch den Bürgermeister,
Hauptstraße 18, 67677 Enkenbach-Alsenborn,

Bevollmächtigte: Kunz Rechtsanwälte, Weberstraße 21, 55130 Mainz,

g e g e n das Landesgesetz über die Eingliederung der Verbandsgemeinde
Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn vom
20. Dezember 2013 (GVBl. S. 553)

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der Beratung vom 23. Mai 2014, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brocker
Präsident des Oberlandesgerichts Kestel
Präsident des Oberlandesgerichts Graefen
Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Wunsch
Univ.-Professor Dr. Hufen
Univ.-Professor Dr. Robbers
Fachhochschullehrer Dr. Ley
Historikerin Meier-Hussing
Kreisverwaltungsdirektorin Nagel

beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Gründe

A.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung betrifft das Landesgesetz über die Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn. Die Antragstellerin, die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn, begehrt in erster Linie eine vorläufige Aussetzung der Eingliederung sowie der Wahlen des Bürgermeisters und des Verbandsgemeinderates der umgebildeten Verbandsgemeinde, hilfsweise den Erlass sogenannter Wohlverhaltensanordnungen.

I.

Im Zuge der Kommunal- und Verwaltungsreform beschloss der Landtag Rheinland-Pfalz mit Gesetz vom 20. Dezember 2013 (Landesgesetz über die Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-

Alsenborn, GVBl. S. 553, im Folgenden: HochspeyerEinglG), die Verbandsgemeinde Hochspeyer am 1. Juli 2014 in die Antragstellerin, die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn, einzugliedern (§ 1 HochspeyerEinglG). Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes werden der Verbandsgemeinderat und die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister der umgebildeten Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn am Tage der allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2014 neu gewählt. Für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen ist das gemeinsame Gebiet der Antragstellerin und der Verbandsgemeinde Hochspeyer maßgeblich (§ 3 Abs. 1 Satz 3 HochspeyerEinglG). Die Wahlzeit des neuen Verbandsgemeinderates Enkenbach-Alsenborn beginnt am 1. Juli 2014. Die Wahlzeiten der bisherigen Verbandsgemeinderäte der Verbandsgemeinde Hochspeyer und der Antragstellerin sowie die Amtszeiten ihrer jeweils am 30. Juni 2014 amtierenden Bürgermeister enden mit Ablauf des 30. Juni 2014 (§ 3 Abs. 1 Sätze 4 und 5 HochspeyerEinglG).

Die Landesregierung hat gemäß § 71 Abs. 1 Satz 2 Kommunalwahlgesetz – KWG – den Tag der Kommunalwahlen auf den 25. Mai 2014 festgesetzt.

II.

Gegen das Landesgesetz über die Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn hat die Antragstellerin einen Normenkontrollantrag gemäß Art. 130 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV – erhoben. Sie macht geltend, durch das Gesetz in ihrem gemäß Art. 49 Abs. 1 bis Abs. 3 LV garantierten Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt zu werden. Die Zwangseingliederung sei gemeinwohlwidrig. Zudem sei sie im Gesetzgebungsverfahren nur unzureichend angehört worden. Das Gesetz verstoße außerdem gegen das Willkürverbot des Art. 17 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 77 Abs. 2 LV. Ferner sei § 3 HochspeyerEinglG mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit nicht zu vereinbaren.

III.

Die Antragstellerin beantragt, im Wege der einstweiligen Anordnung die Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in sie, die Antragstellerin, (§ 1 HochspeyerEinglG) sowie die Wahlen des Bürgermeisters und des Verbandsgemeinderates der umgebildeten Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn (§ 3 Abs. 1 HochspeyerEinglG) auszusetzen. Hilfsweise beantragt sie, die umgebildete Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn zu verpflichten, keine aufschiebbaren Maßnahmen zu treffen, die ihr, der Antragstellerin, im Falle ihres Obsiegens die Wiederherstellung ihrer Selbständigkeit unzumutbar erschweren oder ihr nicht wiedergutzumachende Nachteile einbringen würde, sowie bei der Aufstellung und Abwicklung des Haushalts alle Vorgänge, welche sie, die Antragstellerin, betreffen, zu kennzeichnen, soweit dies vom Aufwand her zumutbar ist.

Zur Begründung macht die Antragstellerin im Wesentlichen geltend, mit der bevorstehenden Wahl drohten schwere Nachteile für das gemeine Wohl. § 3 Abs. 1 HochspeyerEinglG sei nämlich mit dem wahlrechtlichen Grundsatz der Chancengleichheit unvereinbar, da hierdurch Wählergruppen benachteiligt würden, deren Tätigkeit sich bislang auf nur eine der betroffenen Gebietskörperschaften beschränkt habe. Insoweit drängten sich Parallelen zu den ersten gesamtdeutschen Wahlen nach der Wiedervereinigung auf. Bei einer Suspendierung des Landesgesetzes würde zudem eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung des öffentlichen Haushalts durch die Wiederholung der verfassungswidrigen Wahl vermieden werden. Ferner werde bei einer Verschiebung der Wahl verhindert, dass erlangte Ämter und Mandate nach einem Erfolg in der Hauptsache wieder genommen würden. Im Übrigen seien mit einer vorläufigen Aussetzung der Gebietsänderung keine nachteiligen Auswirkungen für das Gemeinwohl verbunden. Dies folge bereits daraus, dass der Landesgesetzgeber die Neugliederung anderer Verbandsgemeinden auf die nächste Reformstufe bis 2019 verschoben habe.

Zumindest sei eine allgemeine Wohlverhaltensanordnung geboten, um zu verhindern, dass die umgebildete Verbandsgemeinde eine Vielzahl von Maßnahmen treffe, welche ihr, der Antragstellerin, eine Rückgängigmachung der Gebietsände-

zung unzumutbar machen oder wesentlich erschweren würde. Zu erwarten seien etwa Personalentscheidungen wie nicht rückgängig zu machende beamtenrechtliche Ernennungen und Beförderungen, die Verlegung des Sitzes der ehemaligen Verbandsgemeindeverwaltung Hochspeyer an den Sitz der umgebildeten Verbandsgemeinde und sonstiger Abteilungen, Vertragsabschlüsse mit Dritten sowie das Aufstellen eines ihren städtebaulichen Vorstellungen zuwiderlaufenden Flächennutzungsplans. Zudem drohten durch Softwareharmonisierungen und die Anpassung bürotechnischer Ausstattungen erhebliche Kosten. Die Antragstellerin regt darüber hinaus an, eine Wohlverhaltensanordnung zu präzisieren.

IV.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag und der Landesregierung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

1. Der Landtag hält den Antrag für unbegründet. Für die Antragstellerin träten mit dem Vollzug des Landesgesetzes keine Nachteile ein, die irreversibel seien oder ein solches Gewicht erreichten, dass sie die Außervollzugsetzung des Gesetzes rechtfertigen könnten. Ein schwerer Nachteil drohe auch nicht mit Blick auf die bevorstehenden Kommunalwahlen. Soweit sich die Antragstellerin auf Nachteile für bestimmte Wählergruppen berufe, mache sie ein fremdes Interesse geltend. Im Übrigen sei die Gefahr eines eventuellen Wiederholens oder Nachholens der Wahlen unvermeidlich. Denn bei der begehrten Außervollzugsetzung des Eingliederungsgesetzes seien zwar die Kommunalwahlen in den bisherigen Strukturen durchzuführen. Die auf dieser Grundlage durchgeführten Wahlen seien allerdings gleichermaßen hinfällig, wenn die Antragstellerin in der Hauptsache unterliege. Auch bestehe kein berechtigtes Interesse an der begehrten Wohlverhaltensanordnung. Dieses setze voraus, dass es sich bei den befürchteten Nachteilen nicht lediglich um die abstrakten Vollzugsfolgen eines Neugliederungsgesetzes oder bloße Mutmaßungen über zukünftige Sachverhalte handele. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass das Vollzugsinteresse des Gesetzgebers auf dem Weg der Wohlverhaltensanordnung konterkariert werde. Im Übrigen könne im Rahmen der

Kommunalaufsicht auf einen angemessenen Interessenausgleich hingewirkt werden.

2. Die Landesregierung hält den Antrag jedenfalls für unbegründet. Mit dem Inkrafttreten des Eingliederungsgesetzes entstehe weder ein endgültiger und nicht wiedergutzumachender Schaden, noch würden nur unter ganz erheblichen Schwierigkeiten wieder ausräumbare vollendete Tatsachen geschaffen. Bei der gebotenen Folgenabwägung müssten allgemeine Vollzugsfolgen außer Betracht bleiben. Im Übrigen stelle § 3 HochspeyerEinglG, anders als die Antragstellerin meine, keine Bestimmung über die Rechtsgrundlagen der Kommunalwahl dar, deren Verfassungswidrigkeit eine vorläufige Suspendierung des Gesetzes rechtfertigen könnte. Zweifel ergäben sich alleine als Folge des primären Angriffs auf eine Maßnahme der kommunalen Neugliederung. Gründe, die den Erlass einer Wohlverhaltensanordnung erfordern würden, seien ebenfalls nicht dargelegt worden. Die nach dem Vortrag der Antragstellerin drohenden Maßnahmen seien nicht von einer Relevanz, die den Erlass einer derartigen einstweiligen Anordnung erforderten.

B.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

I.

Gemäß § 19a des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – kann der Verfassungsgerichtshof im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Hoheitsakte vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, der in der Hauptsache gestellte Antrag erweise sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss der Verfassungsgerichtshof

die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag in der Hauptsache aber Erfolg hätte, gegen die Nachteile abwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. für das Verfassungsbeschwerdeverfahren VerfGH RP, Beschluss vom 22. Februar 2006 - VGH A 5/06 -, AS 33, 118 [119]; Beschluss vom 11. Februar 2008 - VGH A 32/07 u.a. -, AS 35, 439 [440]).

Für die Aussetzung des Inkrafttretens eines förmlichen Gesetzes, wie sie hier beantragt wird, ist bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 19a VerfGHG ein besonders strenger Maßstab anzulegen. Die Achtung vor der demokratisch gefundenen Entscheidung des Landtags gebietet es nämlich, eine Rechtsnorm grundsätzlich so lange als rechtsgültig zu beachten, bis in dem dafür vorgesehenen Verfahren ihre Verfassungswidrigkeit mit Gesetzeskraft festgestellt worden ist (§ 26 Abs. 1 und 2 VerfGHG). Die Aussetzung des Vollzugs eines Gesetzes ist daher nur dann gerechtfertigt, wenn sie aus schwerwiegenden Gründen dringend geboten ist (VerfGH RP, Beschluss vom 11. Februar 2008 - VGH A 32/07 u.a. -, AS 35, 439 [440]; VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 - VGH A 15/14, 17/14 -, juris). Die Anrufung eines Verfassungsgerichts darf nicht zu einem Mittel werden, mit dem im Gesetzgebungsverfahren „unterlegene Beteiligte“ das Inkrafttreten des Gesetzes verzögern können (vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 30. August 2010 - LVG 32/10 -; ferner BVerfG, Urteil vom 11. Juli 2001 - 1 BvQ 23/01 -, BVerfGE 104, 51 [55 f.]).

II.

Dies vorausgeschickt liegen die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht vor.

1. Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin gegen § 3 HochspeyerEinglG ist bereits unzulässig. Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV setzt für das abstrakte Normenkontrollverfahren voraus, dass die antragstellende Körperschaft des öffentlichen Rechts die Betroffenheit in eigenen Rechten geltend macht (vgl. VerfGH RP, Urteil

vom 14. November 1966 - VGH 5/66 -, AS 10, 100 [102]; Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 33, 38). Die Antragstellerin hat vorliegend jedoch nicht hinreichend substantiiert dargetan, inwieweit sie durch § 3 HochspeyerEinglG in eigenen Rechten betroffen sein könnte. Sie trägt vor, § 3 HochspeyerEinglG sei mit dem wahlrechtlichen Grundsatz der Chancengleichheit nicht vereinbar, da die kurzfristige Erweiterung des Wahlgebiets diejenigen Wählergruppen stärker belaste, deren Wirken sich bislang nur auf das Gebiet der bisherigen Verbandsgemeinden beschränkt habe. Damit macht sie jedoch keine Verletzung in eigenen Rechten geltend, sondern eine Verletzung der Rechte der Wahlberechtigten. Hierzu ist sie nicht befugt (vgl. hierzu auch LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 31. August 2011 - LVG 43/10 -; ferner BVerfG, Kammerbeschluss vom 6. Dezember 2011 - 2 BvR 1470/11 -, juris).

2. Der Antrag betreffend § 1 HochspeyerEinglG ist hingegen bei summarischer Prüfung zulässig. Insbesondere erscheint es möglich, dass die Antragstellerin auch als „aufnehmende“ Gemeinde die Verletzung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts geltend machen kann. Zum Mindestgehalt der Selbstverwaltungsgarantie, wie sie sich aus Art. 49 Abs. 2 LV für die Gemeindeverbände ergibt, gehört nämlich, dass sie nur dann in ihrem territorialen Bestand geändert oder aufgelöst werden dürfen, wenn dieser Eingriff dem Gemeinwohl dient (VerfGH RP, Urteil vom 5. Mai 1969 - VGH 29/69 -, AS 11, 118 [121]). Im Übrigen wird die Antragstellerin schon durch die mit der Eingliederung verbundene gesetzliche Verpflichtung zur Übernahme der Bediensteten der Verbandsgemeinde Hochspeyer (vgl. § 4 HochspeyerEinglG) in ihrer Personalhoheit als Ausfluss ihrer Selbstverwaltungsgarantie betroffen (vgl. hierzu auch Dietlein/Thiel, in: Dietlein/Thiel/Manns/Höhlein [Hrsg.], Zwangsfusionen von Gemeinden, 2013, S. 154).

Der Antrag ist zudem nicht offensichtlich unbegründet. Er wirft gewichtige und schwierige verfassungsrechtliche Fragen im Spannungsfeld der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie einerseits und der Organisationsgewalt des Staates andererseits auf.

3. Die gebotene Folgenabwägung führt allerdings weder zu einer einstweiligen Außervollzugsetzung von § 1 HochspeyerEinglG (a), noch zum Erlass der von der Antragstellerin beantragten Wohlverhaltensanordnungen (b).

a) Eine Aussetzung von § 1 HochspeyerEinglG ist nicht geboten. Die für die Aussetzung des Vollzugs eines förmlichen Gesetzes erforderlichen gewichtigen Gründe liegen hier nicht vor.

aa) Erginge eine derartige Anordnung, erwiese sich aber der Normenkontrollantrag der Antragstellerin später als unbegründet, würde für die Dauer des Hauptsacheverfahrens die Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Antragstellerin verzögert. Damit würde der demokratisch legitimierte Gesetzgeber vorübergehend an der Verwirklichung seines Konzepts einer kommunalen Gebietsreform gehindert, die er unter Hinweis auf die Gründe des Wohles der Allgemeinheit für geboten erachtet. Soweit die Antragstellerin meint, mit einer solchen Verzögerung seien keine nachteiligen Auswirkungen für das Gemeinwohl verbunden, zumal die Neugliederung anderer Verbandsgemeinden verschoben worden sei, legt sie ihrer Argumentation einen unzutreffenden Maßstab zugrunde. Denn maßgeblich ist nicht, ob von einer Suspendierung des Eingliederungsgesetzes keine nachteiligen Auswirkungen ausgehen, sondern vielmehr, ob die Aussetzung des Vollzugs des Gesetzes aus schwerwiegenden Gründen dringend geboten ist (vgl. hierzu oben B.I.). Im Übrigen schmälert ein Vorgehen in Etappen im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform nicht das berechtigte Interesse des Landesgesetzgebers daran, die bereits beschlossenen Neugliederungen zeitlich ohne Verzögerungen umzusetzen.

bb) Ergeht hingegen die einstweilige Anordnung nicht, stellt sich aber später die Verfassungswidrigkeit von § 1 HochspeyerEinglG heraus, so sind die damit verbundenen Nachteile angesichts der dargelegten strengen Anforderungen an die Vollzugsaussetzung eines förmlichen Gesetzes weniger gewichtig.

In diesem Falle wird das Eingliederungsgesetz zunächst wie vom Gesetzgeber vorgesehen vollzogen. Dies hat zwar zur Folge, dass die Antragstellerin die Entscheidungen der zuständigen Gremien der umgebildeten Verbandsgemeinde

gegen sich gelten lassen muss. Zudem käme es zu Personal- und Verwaltungsverlagerungen (vgl. §§ 2, 4 Abs. 1 HochspeyerEinglG). Im Falle einer stattgebenden Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs wäre die Antragstellerin allerdings mit ihrem bisherigen Zuschnitt als Gebietskörperschaft wiederherzustellen. Dass sie in der Zwischenzeit nicht mehr über einen allein von ihren Bürgern gewählten Verbandsgemeinderat und Bürgermeister verfügt hätte und an einer eigenverantwortlichen Wahrnehmung der bisherigen kommunalen Selbstverwaltung gehindert gewesen wäre, ist gemessen daran, dass bei einem Unterliegen der Antragstellerin in der Hauptsache das Gemeindegebietsreformgesetz eine Zeitlang „leergelaufen“ wäre und in dem betreffenden Gebiet keine Kommunalwahlen in den gesetzlich festgelegten Strukturen stattgefunden hätten, ein zwar gewichtiger, aber kein auf Dauer irreversibler Nachteil. Er würde durch einen Erfolg in der Hauptsache weitgehend wiedergutmacht (vgl. LVerfG Brandenburg, Beschluss vom 19. Juni 2003 - 7/03 EA -, juris).

Insbesondere stehen die von der Antragstellerin befürchteten Kosten, die mit der Eingliederung einhergehen, einer etwaigen Rückgängigmachung der Gebietsänderung nicht entgegen. Entsprechendes gilt für die reversible Verlegung der ehemaligen Verbandsgemeindeverwaltung Hochspeyer an den Sitz der umgebildeten Verbandsgemeinde und sonstiger Abteilungen sowie die rückgängig zu machende Erhöhung von Verbandsgemeindeumlagen, unabhängig davon, dass diese Maßnahmen ohnehin in erster Linie nicht die Antragstellerin, sondern die Verbandsgemeinde Hochspeyer bzw. deren Ortsgemeinden betreffen. Würde der Verfassungsgerichtshof schon alleine wegen eines möglichen Erfolges des Normenkontrollantrags in der Hauptsache, d.h. einer möglichen Aufhebung der kommunalen Neugliederung, diese als einen für die Funktionsfähigkeit der Selbstverwaltung schweren Nachteil klassifizieren, so würde dem Antrag auf einstweilige Anordnung eine Art Suspensiveffekt zukommen, den § 19a VerfGHG so gerade nicht vorsieht (vgl. auch LVerfG Brandenburg, Urteil vom 30. November 1993 - 3/93 EA -, juris).

cc) Der Verfassungsgerichtshof vermag auch nicht zu erkennen, dass die Wahl des Verbandsgemeinderats und des Bürgermeisters der umgebildeten Verbandsgemeinde am 25. Mai 2014, dem Tag der allgemeinen Kommunalwahl, gemessen an den oben dargestellten Grundsätzen, schwere Nachteile mit sich bringt.

Zwar stellt es in der Regel einen schweren Nachteil für das Gemeinwohl dar, wenn Wahlen in einer Situation der Rechtsunsicherheit durchgeführt werden müssten, weil ihre Rechtsgrundlagen umstritten und ihr Ergebnis möglicherweise alsbald gegenstandslos würde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Oktober 1960 - 2 BvR 536/60 -, BVerfGE 11, 306 [309]; VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 - VGH A 15/14, 17/14 -, juris). Dies gilt aber grundsätzlich nur dann, wenn die Rechtsgrundlage der Wahl als solche, d.h. das Wahlgesetz in seiner Verfassungsmäßigkeit, in Frage gestellt wird. Hiervon zu trennen ist der Fall, in dem lediglich um die Abgrenzung der kommunalen Gebietskörperschaften gestritten, im Übrigen jedoch aufgrund eines unstrittigen Kommunalwahlgesetzes gewählt wird (BVerfG, Beschluss vom 3. Mai 1994 - 2 BvR 2760/93 u.a. -, BVerfGE 91, 70 [80]; BayVerfGH, Entscheidung vom 28. Februar 1978 - Vf. 6-VII-78 -, juris).

Vorliegend ist die Antragstellerin der Ansicht, § 3 HochspeyerEinglG sei mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Wahl nicht vereinbar. Damit macht sie, wie dargelegt, jedenfalls keine Betroffenheit in eigenen Rechten geltend. Ob ungeachtet dessen bei der hier vorzunehmenden Abwägung nicht nur die Folgen der mit der Eingliederung in engem Zusammenhang stehenden Wahl für die Antragstellerin, sondern darüber hinaus für die Allgemeinheit zu berücksichtigen sind (vgl. zur Berücksichtigung der Folgen für alle von der Norm Betroffenen BVerfG, Beschluss vom 15. März 1961 - 2 BvQ 3/60 -, BVerfGE 12, 276 [280]), bedarf ebenso wenig der Entscheidung, wie die Frage, ob eine Regelung zum Wahltermin den Rechtsgrundlagen der Wahl im oben genannten Sinne zugeordnet werden kann. Selbst wenn beides der Fall sein sollte, ist hier eine vorläufige Aussetzung eines Vollzugs von § 1 HochspeyerEinglG, die in der Folge dann auch zu einer Suspendierung des - dann seiner Grundlage beraubten - § 3 Abs. 1 HochspeyerEinglG führen würde (vgl. hierzu auch ThürVerfGH, Urteil vom 20. Februar 1997 - 24/96 u.a. -, juris), nicht geboten.

Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Grundsätzlich besteht im Falle einer kommunalen Neugliederung die Gefahr einer Wahlwiederholung ohnehin. Wenn die einstweilige Anordnung ergeht, der Hauptsache aber der Erfolg versagt bleibt, als auch dann, wenn die einstweilige Anordnung nicht erlassen wird, das ange-

griffene Gesetz aber für verfassungswidrig erklärt wird, müssen auf der Grundlage des endgültig bestätigten Zuschnitts der Gebietskörperschaften die Wahlen wiederholt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. Mai 1994 - 2 BvR 2760/93 u.a. -, BVerfGE 91, 70 [81]; LVerfG Brandenburg, Beschluss vom 19. Juni 2003 - 7/03 EA -, juris; Beschluss vom 16. Oktober 2003 - 215/03 EA -, LKV 2004, 124 [125]). Dementsprechend treten in beiden Fällen die mit einer Wiederholung der Wahl verbundenen Folgen, wie etwa finanzielle Mehrbelastungen oder die Rückgängigmachung von Ämtern und Mandaten, ein. In einer derartigen Situation fordert das gemeine Wohl den Erlass einer einstweiligen Anordnung somit nicht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. Mai 1994 - 2 BvR 2760/93 u.a. -, BVerfGE 91, 70 [81] m.w.N.).

Vorliegend ist zudem Folgendes zu berücksichtigen: Würde es zu einer vorläufigen Vollzugsaussetzung von § 1 und damit in der Folge von § 3 HochspeyerEinglG kommen, wie sie die Antragstellerin beantragt, so wären die für den 25. Mai 2014 anberaumten Kommunalwahlen an sich in den bisherigen Strukturen, d.h. auf der Grundlage der jetzigen Verbandsgemeindegrenzen durchzuführen (vgl. § 9 KWG; ferner LVerfG Brandenburg, Beschluss vom 19. Juni 2003 - 7/03 EA -, juris). Hierfür sind allerdings keinerlei Vorkehrungen getroffen worden und können auch nicht mehr getroffen werden. Eine Aussetzung von § 1 und somit von § 3 HochspeyerEinglG hätte daher zur Folge, dass die Wahl faktisch nicht durchgeführt werden könnte. Damit würde jedoch ein Rechtszustand geschaffen, der schlechterdings nicht hinnehmbar wäre (vgl. auch VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 - VGH A 15/14, 17/14 -, juris).

dd) Auch eine von der Antragstellerin nicht explizit beantragte Verschiebung des Wahltermins - und damit notwendigerweise verbunden eine Vollzugsaussetzung von § 1 HochspeyerEinglG - bis zur Entscheidung über die Hauptsache kommt nach der hier vorzunehmenden Folgenabwägung nicht in Betracht.

In diesem Fall wäre zwar eine Wiederholung der Wahlen nicht notwendig. Der Hinweis der Antragstellerin, dass durch eine Wahlwiederholung finanzielle Mehrbelastungen entstünden, fällt hier aber nicht entscheidend ins Gewicht. Denn die Vorbereitungen der Wahlen haben bereits jetzt ein Stadium erreicht und einen

finanziellen Aufwand erfordert, der selbst durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht mehr gemindert oder rückgängig gemacht werden könnte (vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 1960 - 2 BvQ 1/60 -, BVerfGE 11, 102 [104 f.]; BayVerfGH, Entscheidung vom 28. Februar 1978 - Vf. 6-VII-78 -, juris). Auch das Argument der Antragstellerin, eine Wiederholung der Wahl könne nicht die gleiche Legitimität erreichen wie die ursprüngliche Wahl, da sie zu einem späteren Zeitpunkt und in Kenntnis der ersten Wahlergebnisse stattfindet, verfährt hier nicht. Denn es fände vorliegend gerade keine Wiederholung der gleichen Wahl, sondern eine erstmalige Wahl in den umgebildeten kommunalen Strukturen statt.

In Rechnung zu stellen ist außerdem, dass eine Verschiebung des Wahltermins der gesetzlichen Vorgabe in § 71 Abs. 1 Satz 1 KWG zuwiderlaufen würde, nach der die Wahlen in der Zeit vom 1. April bis 30. Juni jedes fünften auf das Jahr 1974 folgenden Jahres stattfinden. Die amtierenden Gemeinderäte sind zudem gemäß § 29 Abs. 1 Gemeindeordnung nur auf die Dauer von fünf Jahren gewählt. In der Verschiebung des Wahltermins und Verlängerung der Wahlzeit und Mandatszeit im Wege der einstweiligen Anordnung läge daher ein Eingriff in demokratische Rechte von erheblicher Tragweite (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 - VGH A 15/14, 17/14 -, juris; vgl. hierzu auch BayVerfGH, Entscheidung vom 28. Februar 1978 - Vf. 6 VII-78 -, juris). Würde die Wahl verschoben und die Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Antragstellerin zunächst nicht vollzogen, später aber die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes bestätigt, müssten zudem innerhalb kürzester Zeit Wahlen anberaumt werden, um die neugebildete Verbandsgemeinde mit demokratisch legitimierten Organen auszustatten und ihr somit Handlungsfähigkeit zu verleihen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. Mai 1994 - 2 BvR 2760/93 u.a. -, BVerfGE 91, 70 [80]). Diese Situation würde sich allerdings sowohl für die Antragstellerin als auch für sämtliche Bewerber, Parteien und Wählergruppen weitaus nachteiliger auswirken als die hier angegriffene gesetzliche Regelung, die für die Wahlvorbereitung zumindest vier Monate gewährt.

Auch die Einschätzung der Antragstellerin, § 3 Abs. 1 HochspeyerEinglG sei nicht mit dem Grundsatz der Chancengleichheit vereinbar, vermag keine andere

Beurteilung zu rechtfertigen. Davon, dass die Rechtsunsicherheit einen beachtlichen Grad erreicht hat (vgl. zu diesem Erfordernis BVerfG, Entscheidung vom 5. Oktober 1960 - 2 BvR 536/60 -, BVerfGE 11, 306 [309]), kann hier keine Rede sein. Insbesondere drängen sich entgegen der Annahme der Antragstellerin keine Parallelen zu den Regelungen der ersten gesamtdeutschen Wahlen auf, die vom Bundesverfassungsgericht angesichts der - hier gerade nicht geltenden - 5%-Sperrklausel für verfassungswidrig erklärt wurden (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. September 1990 - 2 BvE 1/90 -, BVerfGE 82, 322 ff.). Die Durchführung der Kommunalwahlen schafft im Übrigen keine vollendeten Tatsachen, die in ihrem politischen und rechtlichen Gewicht nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 1960 - 2 BvQ 1/60 -, BVerfGE 11, 102 [105]). Zudem beschränken sich mögliche nachteilige Auswirkungen auf das Gebiet der betroffenen Verbandsgemeinden. Insofern unterscheidet sich die hier vorliegende Konstellation von den Fällen, in denen die Verfassungsmäßigkeit des Wahlgesetzes selbst und damit die Gültigkeit der Kommunalwahlen insgesamt aus gewichtigen Gründen in Zweifel gezogen wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Juli 1964 - 2 BvR 230/64 -, BVerfGE 18, 151 [155]).

Vor diesem Hintergrund müssen gewisse Erschwernisse, die sich bei einem Erfolg der Antragstellerin im Hauptsacheverfahren aufgrund der Ernennung des gewählten Verbandsbürgermeisters und der Wahl der Verbandsgemeinderäte ergäben, mit Rücksicht auf die strengen Voraussetzungen, unter denen der Erlass einer einstweiligen Anordnung ergehen kann, hingenommen werden (vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 20. Februar 1997 - 24/96 u.a. -, juris).

b) Ebenfalls nicht geboten ist der Erlass einer von der Antragstellerin hilfsweise beantragten, unterhalb der Schwelle der generellen Vollzugsaussetzung liegenden allgemeinen Wohlverhaltensanordnung. Mit dieser soll nach dem Begehren der Antragstellerin die umgebildete Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn verpflichtet werden, keine aufschiebbaren Maßnahmen zu treffen, die ihr im Falle ihres Obsiegens die Wiederherstellung ihrer Selbstständigkeit in ihrer bisherigen Form unzumutbar erschweren oder ihr nicht wiedergutzumachende Nachteile einbringen würde.

Der Verfassungsgerichtshof verkennt nicht, dass derartige Anordnungen in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zum Teil Anerkennung gefunden haben (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 3. Mai 1994 - 2 BvR 2760/93 u.a. -, BVerfGE 91, 70 [81 f.]; LVerfG Brandenburg, Beschluss vom 1. Juni 2003 - 7/03 EA -, juris; ThürVerfGH, Urteil vom 20. Februar 1997 - 24/96 u.a. -, juris). Er erachtet jedoch allein die abstrakte Gefahr solcher Maßnahmen und hypothetische Annahmen über zukünftige Sachverhalte für den Erlass einer einstweiligen Anordnung, auch in Form einer Wohlverhaltensanordnung, nicht als ausreichend (in diese Richtung wohl auch LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 30. August 2010 - LVG 34/10 -; Beschluss vom 20. Januar 2011 - LVG 80/10 -). Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass auch eine solche Anordnung als eine Aussetzung des Gesetzesvollzuges, wenn auch nur in Teilen, zu werten ist. Hinzu kommt, dass Anordnungen ohne jede Dringlichkeit dem System vorläufigen Rechtsschutzes fremd sind.

Dies zugrunde gelegt ist hier weder vorgetragen, noch bestehen bereits zum jetzigen Zeitpunkt konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die umgebildete Verbandsgemeinde vor Abschluss des Hauptsachverfahrens ungeachtet der noch nicht abschließend geklärten kommunalen Strukturen aufschiebbare Maßnahmen treffen wird, die der Antragstellerin im Falle ihres Obsiegens die Wiederherstellung ihrer Selbstständigkeit in ihrer bisherigen Form unzumutbar erschweren würde oder ihr nicht wiedergutzumachende Nachteile einbringen wird.

Dies betrifft insbesondere die Annahme der Antragstellerin, die umgebildete Verbandsgemeinde könne Verpflichtungen in Form von Verträgen mit Dritten eingehen und einen Flächennutzungsplan aufstellen, der ihren Vorstellungen zuwiderlaufe. Ein unmittelbares Bestehen solcher Maßnahmen und Entscheidungen ist nicht erkennbar. Dies gilt im Hinblick auf die Erstellung eines Flächennutzungsplans nicht zuletzt schon deswegen, weil § 13 HochspeyerEinglG der umgebildeten Verbandsgemeinde eine Frist von fünf Jahren zur Ergänzung des bisherigen Flächennutzungsplans gewährt und die bisherigen Flächennutzungspläne der Antragstellerin und der Verbandsgemeinde Hochspeyer fortgelten, bis die Ergänzung wirksam wird. Auch bestehen derzeit noch keine Anhaltspunkte dafür, dass es bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren über den

gesetzlich angeordneten Personalübergang nach § 4 HochspeyerEinglG hinaus, wie offenbar von der Antragstellerin befürchtet, zu grundsätzlich irreversiblen beamtenrechtlichen Ernennungen und Beförderungen kommen könnte.

Abgesehen davon geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass aufschiebbare Maßnahmen, die zu nicht mehr rückgängig zu machenden schwerwiegenden Folgen für die Antragstellerin im Falle ihres Obsiegens führen würden, mit Rücksicht auf das Normenkontrollverfahren und seinen offenen Ausgang unterbleiben. Ergeben sich gleichwohl zukünftig konkrete Anhaltspunkte dafür, dass derartige Maßnahmen drohen, hat die Antragstellerin die Möglichkeit, erneut beim Verfassungsgerichtshof um Rechtsschutz nachzusuchen.

Für den Erlass einer präzisierten Wohlverhaltensanordnung, wie sie die Antragstellerin anregt, sieht der Verfassungsgerichtshof ebenfalls keinen Bedarf. Es ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass ohne eine Trennung bzw. für die Gebührenkalkulation getrennte Behandlung der Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung die Rückgängigmachung der Eingliederung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde. Auch für eine einstweilige Anordnung mit dem Inhalt, bei der Aufstellung und Abwicklung des Haushalts alle Vorgänge, welche die Antragstellerin betreffen, zu kennzeichnen, soweit dies vom Aufwand her zumutbar ist, besteht derzeit kein Bedarf. Diesem Anliegen wird, wie die Antragstellerin einräumt, jedenfalls bis zum 31. Dezember 2014 schon dadurch Rechnung getragen, dass bis zu diesem Zeitpunkt nach § 7 Abs. 1, Abs. 2 HochspeyerEinglG die Haushaltssatzungen mit den Haushaltsplänen sowie die Kassen der bisherigen Verbandsgemeinden fortgeführt werden sowie Aufwendungen und Erträge, Einzahlungen und Auszahlungen aufgeteilt gebucht werden (§ 8 Satz 1 HochspeyerEinglG). Im Übrigen wäre die Dauer einer einstweiligen Anordnung gemäß § 19a Abs. 5 Satz 1 VerfGHG ohnehin auf drei Monate begrenzt. Es bestehen derzeit auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Bürgermeister der umgebildeten Verbandsgemeinde gemäß § 8 Satz 2 HochspeyerEinglG eine abweichende Regelung von dem in § 8 Satz 1 HochspeyerEinglG enthaltenen Grundsatz getrennter Buchungen treffen könnte.

C.

Das Verfahren ist gemäß § 21 Abs. 1 VerfGHG kostenfrei. Von dem Grundsatz, dass jeder Beteiligte seine eigenen Auslagen selbst trägt, gemäß § 21a Abs. 3 VerfGHG abzuweichen, besteht kein Anlass.

gez. Dr. Brocker

gez. Kestel

gez. Prof. Dr. Hufen