



VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag

der Verbandsgemeinde Kröv-Bausendorf, vertreten durch den Bürgermeister,
Robert-Schumann-Straße 65, 54536 Kröv,

Bevollmächtigter: Univ.-Prof. Dr. Johannes Dietlein, ...,

b e t r e f f e n d das Landesgesetz über die Bildung der neuen
Verbandsgemeinde Traben-Trarbach vom
20. Dezember 2013 (GVBl. S. 543)

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. Oktober 2015, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brocker
Präsident des Oberlandesgerichts Kestel
Präsident des Oberlandesgerichts Graefen
Vorsitzende Richterin am Obergerverwaltungsgericht Wunsch
Landrat Dr. Saftig
Universitätsprofessor Dr. Hassemer
Kreisverwaltungsdirektorin Nagel
Universitätsprofessor Dr. Dreher LL.M.
Präsidentin des Landgerichts Müller-Rospert

für Recht erkannt:

Der Antrag wird abgelehnt.

G r ü n d e

A.

Mit ihrem Antrag wendet sich die Antragstellerin, die Verbandsgemeinde Kröv-Bausendorf, gegen ihre Auflösung und die Zusammenlegung ihrer Ortsgemeinden mit den Ortsgemeinden der bisherigen Verbandsgemeinde Traben-Trarbach zur neuen Verbandsgemeinde Traben-Trarbach im Rahmen einer Kommunal- und Verwaltungsreform.

I.

Die letzte große kommunale Funktions- und Gebietsreform fand in Rheinland-Pfalz Ende der 1960er Jahre/ Anfang der 1970er Jahre statt. Sie diente der Anpassung der kommunalen Strukturen an die gewachsenen Ansprüche im modernen Sozial- und Rechtsstaat. Ziel war es, Kommunen angemessener Größe zu schaffen, um eine effiziente Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen und dadurch die kommunale Selbstverwaltung zu stärken (vgl. hierzu LT-Drucks. 6/17, S. 18 ff., LT-Drucks. 6/698, S. 28 ff.; ferner Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 6 m.w.N.; vertiefend

Steinbicker, in: Junkernheinrich/Lorig [Hrsg.], Kommunalreformen in Deutschland, 2013, S. 213 ff.).

Mehr als 40 Jahre später hat der Landtag Rheinland-Pfalz beschlossen, eine weitere Kommunal- und Verwaltungsreform durchzuführen. Diese beinhaltet neben der Änderung zahlreicher Zuständigkeiten (vgl. hierzu das Zweite Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010, GVBl. S. 280) auf einer ersten Stufe insbesondere eine Gebietsreform auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden. Hierdurch sollen die Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft dieser kommunalen Gebietskörperschaften gestärkt werden. Anlässe für die Änderung der Gebietsstrukturen seien, so der Gesetzgeber, im Wesentlichen demografische Veränderungen, die Situation der öffentlichen Finanzen, technische und soziale Entwicklungen sowie eine Änderung des Aufgabenspektrums der Verwaltungen (so LT-Drucks. 15/4488, S. 1, 21). Auf einer zweiten Stufe der Reform sollen bis zum Jahr 2019 die Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte optimiert werden (vgl. hierzu auch LT-Drucks. 15/4488, S. 32, LT-Drucks. 16/1081).

II.

Am 8. September 2010 beschloss der Landtag das Erste Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform, das am 5. Oktober 2010 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet wurde (GVBl. 272). Artikel 1 dieses Gesetzes beinhaltet das Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform – KomVwRGrG – (im Folgenden: Grundsätzegesetz), das unter anderem die Kriterien für eine Änderung der Gebietsstrukturen festlegt.

§ 1 bis § 3 KomVwRGrG lauten wie folgt:

§ 1 Ziele

(1) Ein Ziel der Kommunal- und Verwaltungsreform sind 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

ortsnah wahrzunehmen. Zu diesem Zweck sollen Aufgabenzuständigkeiten verändert und die Leistungsfähigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit und die Verwaltungskraft der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden im Interesse einer bestmöglichen Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger durch Gebietsänderungen verbessert werden. Der Freiwilligkeit gebietlicher Veränderungen wird hierbei der Vorrang eingeräumt.

(2) Darüber hinaus ist zur Verbesserung der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung eine Erweiterung der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben und der gemeinsamen Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen durch öffentliche und private Stellen angestrebt; dies gilt insbesondere für eine Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften, die ihren Sitz in derselben Gemeinde haben. Mit Dienstleistungsangeboten der kommunalen Gebietskörperschaften sollen die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zur schnellen, qualitativ hochwertigen und kostengünstigen Abwicklung ihrer Verwaltungsangelegenheiten und die Unterstützung der Ortsgemeinden und der Ortsbezirke in Verwaltungsangelegenheiten verbessert werden. Ein Ziel der Kommunal- und Verwaltungsreform ist auch eine stärkere direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten, um das Potenzial des in Rheinland-Pfalz sehr ausgeprägten bürgerschaftlichen Engagements zur Verwirklichung des Gemeinwohlziels verstärkt nutzen zu können. Dazu sollen notwendige Voraussetzungen geschaffen und erweitert werden.

§ 2

Grundsätze der Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen

(1) Zur Stärkung der Leistungsfähigkeit, der Wettbewerbsfähigkeit und der Verwaltungskraft der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden werden die vorhandenen Gebietsstrukturen dieser kommunalen Gebietskörperschaften bis zum Tag der allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2014 verbessert.

(2) Eine ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft haben in der Regel

1. verbandsfreie Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und

2. Verbandsgemeinden mit mindestens 12 000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Maßgebend ist die vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz zum 30. Juni 2009 festgestellte amtliche Zahl der Personen, die mit alleiniger Wohnung oder, sofern eine Person mehrere Wohnungen hat, mit ihrer Hauptwohnung in der verbandsfreien Gemeinde oder der Verbandsgemeinde gemeldet sind.

(3) Unterschreitungen der Mindestgröße nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 sind in der Regel unbeachtlich bei Verbandsgemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die eine Fläche von mehr als 100 Quadratkilometern und mehr als 15 Ortsgemeinden haben. Aus besonderen

Gründen können 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. Besondere Gründe sind 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.

(4) Verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden sollen mit benachbarten verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden desselben Landkreises zusammengeschlossen werden. Eine Ausnahme von Satz 1 kann zugelassen werden, vor allem wenn innerhalb desselben Landkreises ein Zusammenschluss zu einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde mit einer ausreichenden Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft nicht möglich ist. Ferner können im Ausnahmefall die Ortsgemeinden einer Verbandsgemeinde in mehrere andere Verbandsgemeinden eingegliedert, die Ortsgemeinden einer Verbandsgemeinde und die Ortsgemeinden mehrerer anderer Verbandsgemeinden zu neuen Verbandsgemeinden zusammengeschlossen sowie eine Ortsgemeinde aus einer Verbandsgemeinde ausgegliedert und in eine andere Verbandsgemeinde eingegliedert werden.

(5) Bei dem Zusammenschluss kommunaler Gebietskörperschaften sind vor allem die Erfordernisse der Raumordnung, landschaftliche und topografische Gegebenheiten, die öffentliche Verkehrsinfrastruktur, die Wirtschaftsstruktur und historische und religiöse Bindungen und Beziehungen zu berücksichtigen.

§ 3

Freiwillige Gebietsänderungen

(1) Im Falle der freiwilligen Eingliederung einer verbandsfreien Gemeinde oder einer Verbandsgemeinde in eine Verbandsgemeinde sind Beschlüsse des Gemeinderates der bisherigen verbandsfreien Gemeinde, der Verbandsgemeinderäte der bisherigen und der aufnehmenden Verbandsgemeinde sowie der Ortsgemeinderäte der Ortsgemeinden der bisherigen und der aufnehmenden Verbandsgemeinde erforderlich, mit denen übereinstimmend der Wille zu dieser freiwilligen Gebietsänderung erklärt wird. Im Falle der freiwilligen Eingliederung der Ortsgemeinden einer Verbandsgemeinde in mehrere andere Verbandsgemeinden sind Beschlüsse nach Satz 1 des Verbandsgemeinderates der bisherigen Verbandsgemeinde und der Ortsgemeinderäte ihrer Ortsgemeinden sowie der Verbandsgemeinderäte der aufnehmenden Verbandsgemeinden und der Ortsgemeinderäte ihrer Ortsgemeinden erforderlich. Im Falle der freiwilligen Umgliederung einer Ortsgemeinde aus einer Verbandsgemeinde in eine andere Verbandsgemeinde sind Beschlüsse nach Satz 1 der Ortsgemeinderäte und

der Verbandsgemeinderäte dieser kommunalen Gebietskörperschaften erforderlich. Die Zustimmung der Ortsgemeinden nach den Sätzen 1 bis 3 gilt als erteilt, wenn jeweils mehr als die Hälfte der Ortsgemeinden der bisherigen und der aufnehmenden Verbandsgemeinde zugestimmt hat und in diesen Ortsgemeinden jeweils mehr als die Hälfte der Einwohnerinnen und Einwohner der bisherigen und der aufnehmenden Verbandsgemeinde wohnt.

(2) Im Falle der freiwilligen Bildung einer neuen verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde aus verbandsfreien Gemeinden oder Verbandsgemeinden sind Beschlüsse nach Absatz 1 Satz 1 der Gemeinderäte der bisherigen verbandsfreien Gemeinden oder der Verbandsgemeinderäte der bisherigen Verbandsgemeinden und der Ortsgemeinderäte ihrer Ortsgemeinden erforderlich. Im Falle des freiwilligen Zusammenschlusses der Ortsgemeinden einer Verbandsgemeinde mit den Ortsgemeinden mehrerer anderer Verbandsgemeinden zu neuen Verbandsgemeinden sind Beschlüsse nach Absatz 1 Satz 1 der Verbandsgemeinderäte der bisherigen Verbandsgemeinden und der Ortsgemeinderäte ihrer Ortsgemeinden erforderlich. Absatz 1 Satz 4 gilt entsprechend.

(3) Im Hinblick auf eine freiwillige Änderung des Gebiets kommunaler Gebietskörperschaften, die verschiedenen Landkreisen angehören, sind die betroffenen Landkreise vorher zu hören.

(4) Die Beschlussfassung und die Anhörung nach den Absätzen 1 bis 3 müssen bis zum 30. Juni 2012 erfolgen.

(5) Eine Gebietsänderung, die aus Gründen des Gemeinwohls erforderlich ist und nicht freiwillig erfolgt, wird nach vorheriger Anhörung der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften ohne deren Zustimmung durch Gesetz geregelt.

(...)

III.

Zur Vorbereitung der Gebietsreform hatte im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Prof. Dr. Junkernheinrich eine „begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“ (Stand: 13. April 2010) – im Folgenden: begleitende Gesetzesfolgenabschätzung – durchgeführt. Darin kommt er zu dem Ergebnis, dass in fiskalischer Hinsicht kleine Gemeinden im Durchschnitt deutlich schlechter dastehen als einwohnerstarke Gemeinden. Dies spiegelt sich zum einen in ihren überwiegend negativen Haushaltsergebnissen und darüber hinaus auch in der Höhe ihrer Kassenkreditverbindlichkeiten wider. Beide Indikatoren korrespondierten deutlich mit der Gemeindegröße. Die fiskalischen Unter-

schiede gingen wesentlich auf ortsgrößenbedingte Kostendifferenzen zurück. Zwar stelle die Einwohnerzahl nicht die einzige Bestimmungsgröße für die Höhe des administrativen Ressourcenverbrauchs dar, doch insbesondere im fiskalisch besonders bedeutsamen Bereich der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) habe sie einen deutlich spürbaren Einfluss. Im Verbandsgemeindebereich ergäben sich im Hinblick auf eine künftige Mindestortsgröße zwei methodisch begründbare Wirtschaftlichkeitsgrenzen. Die erste liege bei einer Einwohnerzahl von 10.700, die zweite bei etwa 13.000 Einwohnern.

IV.

1. Unter dem 1. August 2012 erstellte Prof. Dr. Junkernheinrich im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur ein Gutachten mit dem Titel „Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz – Teil A – Prüfung der Ausnahmegründe von der Fusionspflicht im Rahmen der territorialen Neugliederung rheinland-pfälzischer Verbandsgemeinden und verbandsfreier Gemeinden“ (im Folgenden: Gutachten Junkernheinrich Teil A). Darin untersuchte er, welche verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden die primären Ausnahmegründe nach § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG bzw. die besonderen Ausnahmegründe nach § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG erfüllten. Unter Zugrundlegung der im Gutachten angewandten Kriterien kam nach den Feststellungen von Prof. Dr. Junkernheinrich für die Antragstellerin kein Ausnahmegrund in Betracht.

2. Im September 2012 legte Prof. Dr. Junkernheinrich zudem im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur Teil B seines Gutachtens „Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz“ (im Folgenden: Gutachten Junkernheinrich Teil B) vor, in dem er Neugliederungsoptionen für diejenigen verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden entwickelte, für die zuvor ein gemeindeimmanenter Gebietsänderungsbedarf festgestellt worden war. In diesem Rahmen schlug er für die Antragstellerin in allen drei ausgearbeiteten Varianten für eine landesweite Neugliederung eine Fusion mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach vor.

V.

1. Mit Schreiben vom 17. Oktober 2012 an den Bürgermeister der Antragstellerin sowie den Bürgermeister der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach teilte das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur mit, dass für die Antragstellerin und die Verbandsgemeinde Traben-Trarbach nach Maßgabe des Landesgesetzes über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform ein gemeindeimmanenter Gebietsänderungsbedarf gesehen und unter Zugrundelegung der Empfehlungen von Prof. Dr. Junkernheinrich erwogen werde, einen Zusammenschluss herbeizuführen. Der Antragstellerin wurde hierzu die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben. Hiervon machte sie mit Schreiben vom 11. Januar 2013 Gebrauch. In dem Schreiben sprach sich die Antragstellerin gemäß Beschluss ihres Verbandsgemeinderates vom 22. November 2012 sowie unter Hinweis auf gleichgerichtete Beschlüsse in den einzelnen Ortsgemeinden gegen eine Fusion mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach und für den Erhalt ihrer Eigenständigkeit aus. Einige Ortsgemeinden strebten für den Fall, dass die Verbandsgemeinde Kröv-Bausendorf nicht erhalten werden könne, hilfsweise ihren Anschluss an die Verbandsgemeinde Wittlich-Land an. Darüber hinaus wurde für den Fall einer zwangsweisen Fusion angekündigt, den Rechtsweg zu beschreiten.

Mit Schreiben vom 3. Mai 2013 informierte das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur die betroffenen verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, darunter auch die Antragstellerin, darüber, dass Gesetzesentwürfe zu Gebietsänderungen vorbereitet würden. Die Landesregierung sei auf Wunsch einiger Fusionskandidaten allerdings bereit, im Gesetzesentwurf die Gebietsänderung für einen späteren Zeitpunkt, spätestens aber zum 1. Juli 2019, vorzusehen, sofern die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften der jeweilig vorgesehenen Gebietsänderung zustimmten. Von dieser Möglichkeit machte die Antragstellerin keinen Gebrauch.

Im Rahmen eines Bürgerentscheides vom 26. Mai 2013 im Gebiet der Antragstellerin mit einer Abstimmungsbeteiligung von 57,44 % lehnten die Bürger eine Fusion der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach mit 92,93 % der gültig abgegebenen Stimmen ab.

2. Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur gab der Antragstellerin mit Schreiben vom 26. Juni 2013 zum Entwurf eines Landesgesetzes über die Bildung der neuen Verbandsgemeinde Traben-Trarbach Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 27. August 2013. Mit Schreiben vom 23. August 2013 gab die Antragstellerin eine als vorläufig bezeichnete Stellungnahme ab und beantragte im Übrigen eine Fristverlängerung bis zum 15. Oktober 2013. Der Antrag auf Fristverlängerung wurde im Wesentlichen mit der nicht vorhersehbaren schweren Erkrankung des hauptamtlichen Bürgermeisters begründet, die knapp drei Wochen vor Ablauf der gesetzten Frist eine Vertretung in dieser Angelegenheit durch den ehrenamtlich tätigen Ersten Beigeordneten erforderlich mache. Inhaltlich nahm der Erste Beigeordnete der Antragstellerin unter anderem Bezug auf die Schreiben des erkrankten hauptamtlichen Bürgermeisters an die Ministerpräsidentin vom 4. und 31. Juli 2013 sowie eine Auflistung der Situation in den zehn Ortsgemeinden vom 11. Januar 2013, in denen die Argumente gegen die Fusion klar erläutert worden seien. Weiter regte die Antragstellerin eine Verschiebung der Fusion auf 2019 an, verwies auf den die Fusion eindeutig ablehnenden Bürgerentscheid und unterbreitete Alternativvorschläge jenseits einer vollständigen Zusammenführung der beiden Verbandsgemeinden. Der Stellungnahme der Antragstellerin waren Stellungnahmen der Ortsgemeinden beigelegt, soweit diese nicht bereits direkt dem Ministerium zugeleitet worden seien, deren Ausführungen und Argumentationen sich die Antragstellerin ausdrücklich anschloss. Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur lehnte den Antrag auf Fristverlängerung mit Schreiben vom 30. August 2013 ab. Zusätzlich fand am 19. November 2013 vor dem Innenausschuss des Landtages ein Anhörungsverfahren zu dem Gesetzesentwurf statt, zu dem unter anderem der Erste Beigeordnete der Antragstellerin geladen worden war.

VI.

1. Am 20. Dezember 2013 beschloss der Landtag das Landesgesetz über die Bildung der neuen Verbandsgemeinde Traben-Trarbach (im Folgenden: Neubildungsgesetz Traben-Trarbach oder TrabVerbGemBiG) in der Fassung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung (LT-Drucks. 16/2797). Das Gesetz wurde

am 30. Dezember 2013 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet (GVBl. S. 543). Es lautet auszugsweise wie folgt:

§ 1

Die Verbandsgemeinden Kröv-Bausendorf und Traben-Trarbach werden zum 1. Juli 2014 aufgelöst. Aus ihren Ortsgemeinden wird zum 1. Juli 2014 eine neue Verbandsgemeinde gebildet.

§ 2

Die neue Verbandsgemeinde führt den Namen „Traben-Trarbach“. Ihr Sitz ist die Stadt Traben-Trarbach.

§ 3

(1) Der Verbandsgemeinderat und die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister der neuen Verbandsgemeinde Traben-Trarbach werden am Tage der allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2014 gewählt. Eine etwaige Stichwahl zur Wahl der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters der neuen Verbandsgemeinde findet am 14. Tag nach der ersten Wahl statt. Für die Vorbereitung und die Durchführung der Wahlen ist das gemeinsame Gebiet der Verbandsgemeinden Kröv-Bausendorf und Traben-Trarbach maßgeblich. Die Wahlzeit des neuen Verbandsgemeinderates Traben-Trarbach beginnt am 1. Juli 2014. Die Wahlzeiten der bisherigen Verbandsgemeinderäte der Verbandsgemeinden Kröv-Bausendorf und Traben-Trarbach und die Amtszeiten ihrer jeweils am 30. Juni 2014 amtierenden Bürgermeister enden mit Ablauf des 30. Juni 2014.

(2) Die am 30. Juni 2014 amtierenden Bürgermeister der Verbandsgemeinden Kröv-Bausendorf und Traben-Trarbach haben für den Rest der Amtszeiten, für die sie ernannt worden sind, einen Anspruch auf Verwendung als hauptamtliche Beigeordnete der neuen Verbandsgemeinde Traben-Trarbach. Eine Verpflichtung zur Übernahme eines gleich oder geringer zu bewertenden Amtes im Sinne des § 27 Abs. 3 des Landesbeamtengesetzes (LBG) in Verbindung mit § 18 Abs. 1 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010) in der jeweils geltenden Fassung besteht nicht. Bei einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand findet § 83 Abs. 8 des Landesbeamtenversorgungsgesetzes vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 157, BS 2032-2) entsprechende Anwendung.

(3) Wird der am 30. Juni 2014 amtierende Bürgermeister der Verbandsgemeinde Kröv-Bausendorf oder Bürgermeister der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach in das Amt des Bürgermeisters oder für den Rest seiner Amtszeit, für die er ernannt worden ist, als hauptamtlicher Beigeordneter der neuen Verbandsgemeinde Traben-Trarbach berufen, gilt das Beamtenverhältnis als nicht unterbrochen.

§ 13

Soweit in diesem Gesetz nichts Abweichendes geregelt ist, gilt ergänzend das Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform.

2. In der Begründung zum Gesetzesentwurf vom 24. September 2013 (LT-Drucks. 16/2797) heißt es unter anderem: Für die Antragstellerin bestehe ein Gebietsänderungsbedarf. Sie unterschreite mit 8.754 Einwohnern zum Stichtag 30. Juni 2009 die gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KomVwRGrG erforderliche Mindesteinwohnerzahl von 12.000 Einwohnern um 3.246 Einwohner (= 27,05 %). Auch bei Zugrundelegung des Bevölkerungsstandes zum 30. Juni 2012 werde die erforderliche Mindesteinwohnerzahl mit 8.652 Einwohnern deutlich unterschritten. Es lägen keine besonderen Voraussetzungen vor, die eine Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl ausnahmsweise rechtfertigen könnten. Die Antragstellerin erfülle nicht den primären Ausnahmegrund des § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG. Besondere Gründe gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG lägen – wie im Einzelnen ausgeführt wird – ebenfalls nicht vor. Die Antragstellerin biete im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG nicht die Gewähr dafür, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnahe wahrzunehmen.

Für die Verbandsgemeinde Traben-Trarbach bestehe ebenfalls ein Gebietsänderungsbedarf. Sie unterschreite mit 9.431 Einwohnern zum Stichtag die Mindesteinwohnerzahl um 2.569 Einwohner (= 21,4 %). Auch bei Zugrundelegung des Bevölkerungsstandes zum 30. Juni 2012 werde die Mindesteinwohnerzahl mit 9.220 Einwohnern deutlich unterschritten. Für die Verbandsgemeinde Traben-Trarbach seien weder der primäre Ausnahmegrund nach § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG noch besondere Gründe im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG zu berücksichtigen.

Der Zusammenschluss der Antragstellerin und der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach sei aus Gründen des Gemeinwohls erforderlich. Er stelle, wie auch die Analyse im Gutachten Junkernheinrich Teil B ergeben habe, im Vergleich zu anderen Fusionsoptionen die Lösung dar, die am effektivsten zu einer Verwirklichung der Reformziele beitrage und dem im Grundsatzgesetz aufgestellten Leitbild entspreche. Im Rahmen der Gebietsreform sei aus Gründen der Verhält-

nismäßigkeit angestrebt, in der Regel nur Verbandsgemeinden mit jeweils eigenem Gebietsänderungsbedarf zu fusionieren. Von den an die Antragstellerin angrenzenden Gebietskörperschaften hätten nur die Verbandsgemeinden Traben-Trarbach und Manderscheid einen eigenen Gebietsänderungsbedarf. An die Verbandsgemeinde Traben-Trarbach grenze allein die Antragstellerin als Gebietskörperschaft mit einem eigenen Gebietsänderungsbedarf. Der Zusammenschluss der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach entspreche dem Grundsatz, nach Möglichkeit Gebietskörperschaften mit eigenem Gebietsänderungsbedarf zu fusionieren. Hinzu komme, dass für die Verbandsgemeinde Traben-Trarbach aufgrund ihrer geografischen Lage ansonsten kein Fusionspartner mit eigenem Gebietsänderungsbedarf zur Verfügung stünde. Gegen eine Fusion der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Wittlich-Land spreche zum einen, dass beide Gebietskörperschaften nicht über eine gemeinsame Grenze verfügten. Zum anderen habe die Verbandsgemeinde Wittlich-Land keinen eigenen Gebietsänderungsbedarf. Da ein Zusammenschluss der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach den Zielen der Reform entspreche, bestehe keine Notwendigkeit, eine Gebietskörperschaft ohne eigenen Gebietsänderungsbedarf einzubeziehen. Von einem Zusammenschluss der Antragstellerin mit der verbandsfreien Stadt Wittlich werde ebenfalls Abstand genommen. Zwar könnten grundsätzlich auch verbandsfreie Gemeinden in die Neugliederungsoptionen einbezogen werden. Eine Fusion der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach habe jedoch den Vorteil, dass es sich um zwei Gebietskörperschaften mit dem gleichen kommunalrechtlichen Status handle. Ein Zusammenschluss mit der Stadt Wittlich führte dazu, dass diese ihre Verbandsfreiheit verliere. Dies entspräche nicht den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit. Außerdem verfüge die Stadt Wittlich über keinen eigenen Gebietsänderungsbedarf, so dass aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auch deshalb von einem Zusammenschluss abzusehen sei. Gegen eine Fusion der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Manderscheid spreche insbesondere die nicht ausreichende räumliche Verflechtung. Gleiches gelte hinsichtlich der Verbandsgemeinden Daun, Ulmen und Zell (Mosel). Eine nach dem Grundsätze Gesetz nur als Ausnahme vorgesehene Fusion über Kreisgrenzen hinweg oder eine ebenfalls nur ausnahmsweise zugelassene Einzelausgliederung von Ortsgemeinden sei angesichts der im

Einklang mit den Gesetzeszwecken stehenden Fusionsmöglichkeit ganzer Verbandsgemeinden innerhalb eines Landkreises nicht angezeigt.

Im Rahmen der Abwägung seien auch sowohl die geäußerte Ablehnung der Antragstellerin und ihrer Ortsgemeinden als auch das Ergebnis des Bürgerentscheids als Gemeinwohlbelang zu berücksichtigen. Allerdings überwiegen die Gemeinwohlgründe, die für eine Fusion sprächen. Die identitätsstiftende Ebene der Ortsgemeinden werde durch die Fusion beider Verbandsgemeinden nicht berührt.

B.

Mit ihrem Antrag macht die Antragstellerin geltend, durch das Landesgesetz über die Bildung der neuen Verbandsgemeinde Traben-Trarbach in ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verletzt zu sein.

1. Im Gesetzgebungsverfahren sei sie nicht ordnungsgemäß angehört worden. Die durchgeführte ministerielle Anhörung genüge generell nicht den verfassungsrechtlichen Anhörungsanforderungen und die spätere Anhörung vor dem Ausschuss des Landtages habe nach dessen Selbstverständnis keine Anhörung im rechtlichen Sinne darstellen sollen und könne dementsprechend auch nicht als solche interpretiert werden. Selbst wenn man die Anhörung durch das Ministerium genügen ließe, liege ein Anhörungsmangel vor, weil ihr keine hinreichende Vorbereitungszeit gewährt worden sei. Das Ministerium habe einen Antrag auf Fristverlängerung abgelehnt, obwohl ihr in dieser Sache allein befasster Bürgermeister aufgrund einer schweren Erkrankung ab dem 9. August 2013, mithin etwa zehn Arbeitstage vor Ablauf der gesetzten Frist, unerwartet ausgefallen sei und der ehrenamtlich tätige Erste Beigeordnete sich von „Null auf“ in die Angelegenheit habe einarbeiten müssen. Mit einer derart kurzen Vorbereitungszeit sei eine sachgerechte, dem Zweck der Anhörung gerecht werdende Stellungnahme durch den Ersten Beigeordneten nicht zu fertigen gewesen. Darüber hinaus bestehe eine „Erwägungspflicht des Gesetzgebers“, die ihn dazu verpflichte, sich in der Begründung des Gesetzes mit den geäußerten Einwendung auseinanderzusetzen. Hieran fehle es sowohl hinsichtlich der von ihr vorgebrachten Alternativen

als auch in Bezug auf den Vortrag einiger Ortsgemeinden, die sie sich ausdrücklich zu Eigen gemacht habe.

2. Darüber hinaus seien Leitbild und Leitlinien der Kommunal- und Verwaltungsreform, wie sie im Grundsätzegesetz normiert seien, verfassungswidrig.

Die vom Gesetzgeber als Leitlinie zugrunde gelegte „Skalentheorie“ könne heute nicht mehr aufrechterhalten werden. Das Prinzip „Leistung durch Größe“ führe zu einer Entörtlichung der kommunalen Selbstverwaltung, die den verfassungsrechtlichen Zielvorstellungen zuwider laufe und der durch eine Fortentwicklung der Rechtsprechung zur singulären Aufgabenhochzonung, die nicht durch ökonomische Gründe legitimiert werden könne, begegnet werden sollte. Grundsätze der Wirtschaftlichkeit könnten niemals primäres Anliegen einer Verwaltungsreform sein. Nach eigenen Berechnungen ergäben sich jedenfalls für Fusionen bis zu einer Gesamtgröße von 17.700 Einwohnern keinerlei Kostendämpfungseffekte.

Unabhängig davon sei jedenfalls die im Grundsätzegesetz festgelegte Mindesteinwohnerzahl von 12.000 „gegriffen“. Es fehle an einem rationalen Abwägungsprozess zur Begründung dieser Grenze. Eine Auseinandersetzung mit den festgelegten Mindesteinwohnerzahlen in anderen Bundesländern habe nicht stattgefunden. Die vom Gesetzgeber bei der Bestimmung der Mindesteinwohnerzahlen vorgenommene Differenzierung zwischen verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden sei widersprüchlich. Vor dem Hintergrund, dass verbandsfreie Gemeinden grundsätzlich mehr Aufgaben wahrnehmen als Verbandsgemeinden, müsse von den verbandsfreien Gemeinden grundsätzlich eine höhere Leistungsfähigkeit eingefordert werden als von den Verbandsgemeinden. Bemesse sich die Leistungsfähigkeit nach Auffassung des Gesetzgebers aber im Wesentlichen anhand der Größe der Gebietskörperschaft, dann sei es nicht schlüssig, wenn – wie hier geschehen – der Gesetzgeber die Mindestgröße einer verbandsfreien Gemeinde niedriger festsetze als die Mindestgröße einer Verbandsgemeinde. Auch die Kriterien für den primären Ausnahmegrund nach § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG seien nicht rational begründet. Dies gelte für die „gegriffene“ Untergrenze von 10.000 Einwohnern ebenso wie für die Orientierung an der durchschnittlichen Fläche und der durchschnittlichen Anzahl an Ortsgemeinden. Auch hier fehle eine Auseinandersetzung mit den inhaltlichen Fest-

legungen in anderen Ländern. Ein Systemwiderspruch liege darin begründet, dass eine Verbandsgemeinde, welche die Zielsetzung des § 1 Abs. 1 KomVwRGrG und damit zugleich das Tatbestandskriterium der Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG erfülle, zusätzlich einen besonderen Grund aufweisen müsse und gleichwohl zum Gegenstand einer Neugliederungsmaßnahme gemacht werden könne.

Sachwidrig und kontraproduktiv sei es zudem, dass die Neugliederungsmaßnahmen gemäß § 2 Abs. 4 KomVwRGrG grundsätzlich nur innerhalb der bestehenden Kreisgrenzen erfolgen könnten, diese aber durch den Gesetzgeber als revisionsbedürftig erachtet würden. Denn zum einen schränke die Bindung an die Kreisgrenzen die Suche nach sinnvollen Lösungen ein. Zum anderen begrenzen die jetzt geschaffenen Fakten zwangsläufig den Spielraum für die finanziell bedeutsamere Gebietsreform auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. Vor diesem Hintergrund sei die Bindung an Kreisgrenzen auch ökonomisch sachwidrig und kontraproduktiv.

Schließlich begründe das Grundsätzegesetz auch einen Verstoß gegen die „institutionelle Symmetrie“, weil es keine territoriale Obergrenze vorsehe und expansiv angelegt sei. Die damit hervorgerufene Unüberschaubarkeit stehe in Konflikt mit der örtlichen Identifikation. Einhergehend mit der territorialen Erweiterung der Verbandsgemeinden auf kreisähnliche Ausmaße stelle die schleichende Entörtlichung faktisch eine in diesem Umfang nicht zu rechtfertigende Hochzoning der Aufgaben dar.

3. Das Fusionsgesetz sei schon deshalb verfassungswidrig, weil der Gesetzgeber den maßgeblichen Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt habe. Darüber hinaus leide das Gesetz an mehreren Abwägungs- und Gewichtungsfehlern, setze die im Grundsätzegesetz festgelegten Leitbilder und Leitlinien der Reform nicht systemgerecht um und genüge nicht den Vorgaben der Verhältnismäßigkeit.

a) Die ausschließliche Bezugnahme auf das Gutachten Junkernheinrich, das sich der Gesetzgeber ohne weitergehende Überlegungen zu Eigen mache, könne eine eigene Sachverhaltsermittlung des Gesetzgebers nicht ersetzen. Dies gelte schon deshalb, weil das Gutachten einen rein ökonomischen Ansatz verfolge und das im

Grundsatzgesetz niedergelegte Leitbild der Orts-, Sach- und Bürgernähe außen vor ließe. Konkret beruhe der Ausschluss der Fusionsalternativen mit den Verbandsgemeinden Manderscheid, Daun, Ulmen und Zell (Mosel) mit dem Argument einer unzureichenden räumlichen Verflechtung auf einer ungenügenden Sachverhaltsermittlung, da allein das Gutachten Junkernheinrich zugrunde gelegt worden sei. Darüber hinaus bilde das Gutachten nur die Entwicklung bis längstens September 2012 ab, so dass der Gesetzgeber Veränderungen der Sachlage zu ermitteln und zu berücksichtigen gehabt hätte. Der Nachtrag einzelner Zahlen zur Finanzlage genüge insoweit nicht. Auch fehle eine Analyse der Fusionsergebnisse. Allein eine Defizitanalyse der potenziellen, abgelehnten Fusionspartner sei nicht ausreichend. Über das Gutachten Junkernheinrich hinausgehende Sachverhaltsermittlungen wären auch hinsichtlich der besonderen Ausnahmegründe nach § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG erforderlich gewesen. Es fehle an jeglicher Gesamtschau, bei der weitergehende Überlegungen zu landschaftlichen und historischen Besonderheiten, andere und aktualisierte Kriterien zur Wirtschafts- und Finanzkraft, der eindeutige Bürgerwille, der Tourismus sowie raumordnerische und landesplanerische Gründe hätten ermittelt und einbezogen werden müssen. Infolge der unzureichenden Ermittlung von geschriebenen und ungeschriebenen Ausnahmegründen habe der Gesetzgeber in Verletzung seiner Pflicht zur Ermittlung des maßgeblichen Sachverhalts auch von einer inhaltlichen Prüfung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit abgesehen. Letztere sei indes gegeben, wenn man ihre wirtschaftliche Entwicklung nach dem im Gutachten Junkernheinrich zugrunde gelegten Zeitraum berücksichtige. Hierfür sprächen die vergleichsweise überschaubaren Personalkosten, die vielfältigen Investitionen zur Schaffung einer modernen und leistungsfähigen Infrastruktur sowie die im Bereich Tourismus und Fremdenverkehr aufzubringenden Fehlbeträge, die ihren besonderen Einsatz im Bereich Tourismusförderung belegten. Gegen die Pflicht zur Ermittlung des maßgeblichen Sachverhalts verstoße es schließlich, wenn der Gesetzgeber in der Annahme einer vermeintlichen Präklusion, wie sie in einzelnen Äußerungen während der ersten Beratung des Fusionsgesetzes durchscheine, geäußerten Neugliederungsvarianten nicht weiter nachgehe.

b) Unabhängig von diesen prozeduralen Mängeln leide das Fusionsgesetz an mehreren Abwägungs- und Gewichtungsfehlern und könne deshalb auch in der

Sache keinen Bestand haben. Durch die ausschließlich auf Grundlage der Wertungen und Ergebnisse des Gutachtens Junkernheinrich erfolgende Abwägung der möglichen Fusionsalternativen habe ein Ausgleich von Disparitäten Eingang in die Abwägung gefunden, der seinerseits indes keine Stütze im Grundsätzegesetz finde und als sachwidrig anzusehen sei. Vielmehr sei es geboten, die Neugliederung an den Identifikationserfordernissen der Bevölkerung auszurichten. Die räumliche Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Gemeinde stelle den entscheidenden Anknüpfungspunkt kommunaler Selbstverwaltung dar. Wenn der Gesetzgeber jedoch den Gedanken des Disparitätenausgleichs heranziehen wolle, sei es jedenfalls nicht überzeugend, zwei Verbandsgemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft zu fusionieren.

Auch das der Abwägung der Fusionsalternativen zugrunde gelegte Punktesystem des Gutachtens Junkernheinrich Teil B genüge nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine legislative Gemeinwohlkonkretisierung. Das Punktesystem selbst stoße schon deshalb auf Bedenken, weil aus den Kriterien ohne weitere Binnendifferenzierung ein arithmetisches Mittel gebildet werde, das eine Mess- und Vergleichbarkeit von Neugliederungsoptionen suggeriere, die faktisch nicht gegeben sei. Zwar solle das Punktesystem ermöglichen, Indikatoren mit unterschiedlichen Messskalen einzubeziehen und eine Gewichtung vorzunehmen. Es sei aber nicht erkennbar und nicht nachweisbar, dass eine solche Gewichtung der Kriterien untereinander tatsächlich erfolgt sei. Indem der Gesetzgeber die Wertungen des Punktesystems kritiklos übernommen habe, fehle es an einer eigenen Gemeinwohlkonkretisierung.

Die Argumentation zum Ausschluss einer Fusion mit der verbandsfreien Stadt Wittlich aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sei nicht einsichtig. Schließlich wäre die Stadt Wittlich bei einer Eingliederung oder Fusion – anders als sie, die Antragstellerin, – nicht in ihrer Existenz bedroht, sondern verlöre allein ihre Verbandsfreiheit. Insoweit sei eine alternative Neugliederungsoption zu Unrecht außen vor geblieben.

Die Begründung des Gesetzgebers, weshalb eine Fusion mit der Verbandsgemeinde Wittlich-Land nicht in Betracht komme, sei mit Blick auf eine gemeinwohlorientierte, sachgerechte Abwägung ebenfalls nicht überzeugend. Diese

Variante sei im Gutachten Junkernheinrich nicht aufgenommen. Das Fehlen einer gemeinsamen Grenze sei weder tatsächlich noch rechtlich ein plausibles Argument gegen eine Fusion, da tatsächlich über die (verbandsfreie) Stadt Wittlich eine hinreichende Brücke gegeben wäre und rechtlich – wie sich aus § 2 Abs. 4 Satz 1 KomVwRGrG ergebe – eine Fusion nicht auf Gebietskörperschaften mit einer gemeinsamen Grenze beschränkt sei. Eine Einbeziehung der Verbandsgemeinde Wittlich-Land als Fusionspartner sei letztlich aus sachfremden Erwägungen unterblieben. Nicht tragfähig sei die Argumentation, dass ansonsten für die Verbandsgemeinde Traben-Trarbach kein Fusionspartner mit eigenem Gebietsänderungsbedarf zur Verfügung stehe. Diese Erwägung gehe schon im Ansatz fehl, weil die Verbandsgemeinde Traben-Trarbach, für die im Gutachten Junkernheinrich Teil A eine dauerhafte Leistungsfähigkeit festgestellt worden sei, bei verfassungskonformer Auslegung des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG keinen Gebietsänderungsbedarf aufweise. Dementsprechend sei die Begründung des Gesetzgebers zum Ausschluss anderer Fusionsmöglichkeiten hier nicht belastbar, der zufolge aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vorrangig zwei Verbandsgemeinden mit eigenem Gebietsänderungsbedarf fusioniert werden sollen. Auch könne sich der Gesetzgeber selbst bei einem angenommenen Gebietsänderungsbedarf der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach nicht auf ein übergeordnetes Konzept berufen, das er selbst durch Parzellierung und zeitliche Stufung aufgegeben habe. Defizitär und widersprüchlich sei die Abwägung darüber hinaus, soweit die Verbandsgemeinde Wittlich-Land als Fusionsoption ausgeschlossen werde, weil sie keinen eigenen Gebietsänderungsbedarf habe, aber gleichzeitig als Fusionspartner für die Verbandsgemeinde Manderscheid benötigt und in die Reform einbezogen werde. Im Ergebnis könne die vorgesehene Fusion mit der Verbandsgemeinde Manderscheid keinen Hinderungsgrund für einen Zusammenschluss der Verbandsgemeinde Wittlich-Land mit ihr, der Antragstellerin, darstellen, weil die ebenfalls mit der Normenkontrolle angefochtene Fusion der Verbandsgemeinden Manderscheid und Wittlich-Land keinen Bestand haben werde. Dies könne sie im vorliegenden Verfahren auch einwenden, weil der Gesetzgeber selbst die hier angegriffene Fusion letztlich auch mit der angeblichen Notwendigkeit der parallel durchgeführten Fusionierung der Verbandsgemeinden Manderscheid und Wittlich-Land begründet habe.

Eine Fehlgewichtung abwägungsbedürftiger Belange ergebe sich, weil der Gesetzgeber die Frage einer möglichen kreisübergreifenden Ausgliederung einzelner Ortsgemeinden unbeantwortet lasse. Auch hier gelte, dass die Bindung an die selbst revisionsbedürftigen Kreisgrenzen nicht sachgerecht sei und die inhaltliche Argumentation zu etwaigen Flächenverlusten des Landkreises Bernkastel-Wittlich mit Blick auf die sowieso anstehende Reform auf Landkreisebene nicht überzeugen könne. Der Gesetzgeber verweigere damit auf Verbandsgemeindeebene eine gemeinwohlorientierte Neugliederung. Der eingeräumte Vorrang für die revisionsbedürftigen Kreisgrenzen vor Aspekten der örtlichen Verbundenheit begründe zumindest eine Fehlgewichtung. Dasselbe gelte, soweit der Gesetzgeber auch sonstige Aus- bzw. Umgliederungen einzelner Ortsgemeinden in die Prüfung inhaltlicher Alternativen nicht einbezogen habe. Mit dem Hinweis auf die Leistungsfähigkeit der neu gebildeten Verbandsgemeinde habe der Gesetzgeber allein ökonomische Aspekte zur Grundlage seiner Entscheidung gemacht, ohne die Integrationsfunktion der Verbandsgemeinde zu berücksichtigen.

c) Der Gesetzgeber sei mit dem hier angegriffenen Fusionsgesetz mehrfach ohne hinreichenden Grund von den Leitbildern und Leitlinien des Grundsatzgesetzes abgewichen. Ein Verstoß gegen die Systemgerechtigkeit liege in der zeitlichen und territorialen Stückelung der Reform bereits auf der Verbandsgemeindeebene. Das im Grundsatzgesetz für diese Reformebene vorgesehene Gesamtkonzept verlange vor dem Eintritt in die Umsetzungsphase nach einem geschlossenen planerischen Gesamtkonzept. An diese Konzeption habe sich der Gesetzgeber mit dem fragmentarischen und unkoordinierten Vorziehen einzelner Fusionen ohne sachlichen Grund nicht gehalten.

Eine weitere nicht zu rechtfertigende Abweichung von den selbst aufgestellten Leitbildern und Leitlinien ergebe sich daraus, dass die Planungen von Anfang an und offen auf die zielgerichtet ökonomischen Empfehlungen des Gutachtens Junkernheinrich ausgerichtet gewesen seien. Eine allein ökonomische Betrachtung werde den Vorgaben des Grundsatzgesetzes nicht gerecht und könne auch in der Sache einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie nicht rechtfertigen. Demgegenüber bezöge das Gutachten Junkernheinrich mit dem angestrebten

Disparitätenausgleich und der Kongruenz zwischen Verflechtungs- und Verwaltungsraum Ziele mit ein, die im Grundsatzgesetz keinen Widerhall fänden.

d) Ihr Anspruch auf interkommunale Gleichbehandlung sei ebenfalls verletzt. Dies ergebe sich zum einen aus der systemwidrigen zeitlichen Stückelung und dem Vorziehen einzelner Fusionen, für das es keine sachlichen Gründe gebe. Auch konkret das Beispiel der Verbandsgemeinde Thalfang, deren Fusionsplanungen bis 2019 aufgeschoben worden seien, weil die Ausgliederung einzelner Ortsgemeinden geprüft werde, zeige die Ungleichbehandlung im Umgang mit ihr. Zum anderen weise der Vergleich zwischen dem festgestellten Neugliederungsbedarf und den letztlich durchgeführten Fusionen eine deutliche parteipolitische „Schlagseite“ auf.

e) Das Fusionsgesetz sei überdies unverhältnismäßig. Mit Blick auf den eine Fusion eindeutig ablehnenden Bürgerwillen in der Verbandsgemeinde und in den Ortsgemeinden sei die Eignung der Neugliederungsmaßnahme zweifelhaft. Unter Berücksichtigung des Aspekts der Bürgeridentifikation, die nicht nur durch die Ortsgemeinden, sondern in gleicher Weise durch die Verbandsgemeinden vermittelt werde, müsse eine Fusion gegen den Willen der Bürger eine seltene Ausnahme bleiben und bedürfe einer besonderen Rechtfertigung. Der Bürgerwille begründe zwar keine absolute Sperrwirkung. Belastbare Rechtfertigungsgründe, die dem ablehnenden Bürgerwillen und Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten entgegen gehalten werden könnten, seien hier jedoch nicht ersichtlich. Ihr Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach sei auch unter dem Aspekt der Erforderlichkeit nur schwer zu rechtfertigen. Eine Fusion mit der Verbandsgemeinde Wittlich-Land, die aufgrund von sachwidrigen Erwägungen nicht einbezogen worden sei, wäre unter Berücksichtigung des Bürgerwillens weniger eingriffsintensiv gewesen. Auch eine modifizierte Fusion durch Ausgliederung einzelner Ortsgemeinden hätte zu einer weniger eingriffsintensiven Lösung geführt. Schließlich sei die vorgezogene Fusion für sie aufgrund der anhaltenden Erkrankung ihres Bürgermeisters unzumutbar. Der krankheitsbedingte Ausfall begründe eine massive Beeinträchtigung der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten. Hinzu kämen die Nachteile, die ihr durch ein führungsloses Hineindrängen in den Fusionsprozess entstünden. Demgegenüber wiege, insbesondere unter

Einbeziehung der in anderen Fusionsverfahren bereits gewährten Aufschübe bis 2019, ein zeitlicher Aufschub zum Ausgleich ihrer besonderen Belastung nicht allzu schwer.

C.

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

I.

Der Landtag hält den Antrag, soweit ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot geltend gemacht werde, für unzulässig und ungeachtet dessen insgesamt für unbegründet. Die hier angegriffene Fusion werde den prozeduralen und materiellen Anforderungen gerecht.

Dem Anhörungsgebot sei ausreichend Genüge getan worden. Es sei nicht ersichtlich, dass die regierungsseitig bemessene Frist von zwei Monaten zur Stellungnahme nicht genügt habe, zumal die Antragstellerin bereits am 17. Oktober 2012 über den beabsichtigten Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach informiert worden sei. Auch die Erkrankung des Bürgermeisters der Antragstellerin begründe kein Anhörungsdefizit. Aus den mit der Antragschrift eingereichten Anlagen ergebe sich, dass der nach der Gemeindeordnung zur Vertretung berufene Erste Beigeordnete den Vorgang nicht „von Null“ zu analysieren gehabt habe, sondern bereits im Vorfeld eingebunden gewesen sei. Auch die unter dem 23. August 2013 gefasste Stellungnahme spreche sowohl hinsichtlich der Formulierungen als auch des Inhalts für eine vorherige Einbindung des Ersten Beigeordneten und dessen Fähigkeit, eine fundierte Stellungnahme in der verbleibenden Frist abzugeben. Über diese bereits hinreichende ministerielle Anhörung hinaus habe der Innenausschuss des Landtages zusätzlich ein mündliches Anhörungsverfahren durchgeführt. Die kurze Ladungsfrist hierzu sei mit Blick auf den ergänzenden und vertiefenden Charakter zur bereits schriftlich durchgeführten Anhörung nicht zu beanstanden. Soweit die Antragstellerin dem Innenausschuss des Landtages wegen dessen Hinweis auf die bereits den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügende Anhörung durch das Ministerium und die sich daraus

ergebenden Freiheiten der Ausgestaltung der Anhörung unterstellt, den verfassungsrechtlichen Anspruch selbst nicht erfüllen zu wollen, stelle dies eine überdeutliche Fehlinterpretation der realen Gegebenheiten und Abläufe dar.

Der Gesetzgeber habe den maßgeblichen Sachverhalt entgegen der Ansicht der Antragstellerin ausreichend ermittelt und seiner Entscheidung zugrunde gelegt. Basiere das Gutachten Junkernheinrich auf einer in tatsächlicher Hinsicht nicht zu beanstandenden Grundlage, dürfe es zulässigerweise im Gesetzgebungsverfahren zugrunde gelegt werden. Die behauptete Unvollständigkeit der Sachverhaltsermittlung lasse sich nicht auf eine Inkompatibilität des Gutachtens Junkernheinrich mit den Leitbildern und Leitlinien des Grundsatzgesetzes stützen, da eine solche weder hinsichtlich des angeblichen hinzugenommenen Merkmals Disparitätenausgleich noch einer vermeintlich fehlenden Berücksichtigung der Sach-, Orts- und Bürgernähe gelte. Auch der Einwand fehlender Aktualität des Datenmaterials des zugrunde gelegten Gutachtens greife nicht durch, da der Gesetzgeber die Datenbasis zum einen in Teilen fortgeschrieben habe. Zum anderen fuße die Aussagekraft insbesondere wirtschaftlicher Daten auf einem langen Erhebungszeitraum und werde nicht durch punktuelle Entwicklungen in Frage gestellt.

Der Zusammenschluss der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Trarbach sei gemeinwohlorientiert. Mit der Reform verfolge der Gesetzgeber das legitime Ziel, die Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der kommunalen Selbstverwaltung effizient und nachhaltig zu steigern. Er habe sich vor allem aufgrund der zu erwartenden demografischen Entwicklung und der Verschuldungssituation der kommunalen Haushalte zur Veränderung kommunaler Gebietsstrukturen veranlasst sehen dürfen. Ohne Gegenmaßnahmen sei eine Beeinträchtigung der aktuellen und langfristigen Aufgabenwahrnehmung zu befürchten. Die im Grundsatzgesetz festgelegten Leitlinien seien geeignet, den Gemeinwohlbegriff in verfassungskonformer Weise zu konkretisieren. Die im Rahmen einer begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung mittels einer Varianzanalyse festgelegte Mindestgröße von 12.000 Einwohnern pro Verbandsgemeinde sei nachvollziehbar begründet. Dasselbe gelte für die Mindestgröße von 10.000 Einwohnern bei verbandsfreien Gemeinden, die im Gegensatz zu Ver-

bandsgemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wahrnehmen. Die Ausnahmeregelungen zur Mindesteinwohnerzahl, die ihrerseits nicht zu beanstanden seien, schlossen eine verfassungsrechtlich problematische schematische Anwendung aus. Schon wegen der Eigenart der kommunalen Struktur in Rheinland-Pfalz seien die Richtwerte anderer Bundesländer nicht übertragbar. Die grundsätzliche Orientierung an den Kreisgrenzen stelle die Schlüssigkeit des im Grundsätzegesetz angelegten Neugliederungskonzepts schon deshalb nicht in Frage, weil nach dem Grundsätzegesetz ausnahmsweise auch kreisübergreifende Maßnahmen zulässig seien. Diese würden nunmehr in einer zweiten Stufe der Reform realisiert. Die stufenweise Aufstellung und Umsetzung sei Ausdruck des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers, der sich über die künftig in Angriff zu nehmenden Entscheidungen ein hinreichend sicheres Urteil bilden müsse. Der Gesetzgeber sei schließlich auch nicht verpflichtet, ausdrücklich flächenmäßige oder territoriale Obergrenzen zu definieren. Ungeachtet dessen übersehe die Antragstellerin, dass mit § 2 Abs. 5 KomVwRGrG und der korrespondierenden Gesetzesbegründung durchaus entsprechende Begrenzungen vorhanden seien.

Der in Umsetzung der Leitbilder und Leitlinien des Grundsätzegesetzes erfolgende Zusammenschluss der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Einwand, der Gesetzgeber habe zu Unrecht eine gesetzliche Ausnahme von der Mindesteinwohnerzahl verneint, greife nicht durch. Der Gesetzgeber habe sich im Einzelnen mit den besonderen Gründen des Ausnahmetatbestandes – auch den ungeschriebenen – auseinandergesetzt und diese verneint. Dass seine Erwägungen offensichtlich unvertretbar seien, sei nicht ersichtlich. Gleiches gelte für die unabhängig davon schlüssig begründete Annahme, dass die Antragstellerin auch nicht dauerhaft leistungsfähig sei. Bei der Abwägung der Fusionsoptionen habe der Gesetzgeber die Belange kommunaler Selbstverwaltung hinreichend berücksichtigt. Gebietliche Alternativen seien in hinreichender Weise abgewogen und in vertretbarer Weise abgelehnt worden. Der Gesetzgeber habe sich insbesondere auch mit den seitens der Antragstellerin und ihrer Ortsgemeinden vorgebrachten Einwendungen auseinandergesetzt, habe sie jedoch anders bewertet, ohne dass dies offensichtlich unvertretbar wäre. Die Fusionsentscheidung sei auch nicht systemwidrig. Der Gesetzgeber verstehe die Reform als einen mehrstufigen und sukzessiv zu ver-

wirklichenden Prozess. Dies sei vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt, der sich über die zukünftigen Entscheidungen ein hinreichend sicheres Urteil bilden müsse. Leitlinien und Leitbilder stellten lediglich den Rahmen dar, seien jedoch keine Vorwegnahme der konkreten Strukturentscheidung. Weiche der Gesetzgeber von den aufgestellten Grundsätzen aus sachlich nachvollziehbaren Gründen ab, sei dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

II.

Die Landesregierung ist ebenfalls der Ansicht, das angegriffene Gesetz sei verfassungsmäßig. Die durchgeführte Anhörung durch das Innenministerium genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die Antragstellerin sei bereits im Jahr 2012 von den Fusionsüberlegungen in Kenntnis gesetzt worden und habe bereits damals ihre wesentlichen Argumente vorgebracht, die sich nunmehr auch im vorliegenden Antrag auf Normenkontrolle wiederfinden. Vor diesem Hintergrund sei die Anhörungsfrist von acht Wochen ausreichend bemessen gewesen. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus der schweren Erkrankung des Bürgermeisters. Zum Zeitpunkt der Erkrankung seien bereits sechs Wochen der Frist zur Stellungnahme abgelaufen gewesen. Wenn der Bürgermeister der Antragstellerin den Entwurf zur Stellungnahme zur alleinigen „Chefsache“ gemacht habe und damit eine Einarbeitung des Ersten Beigeordneten erst ab der Erkrankung des Bürgermeisters erfolgt sei, betreffe dies die Arbeitsverteilung innerhalb der Verwaltung der Antragstellerin und sei für ihre Handlungsfähigkeit und die Einhaltung von Fristen nach außen unerheblich. Das Anhörungsverfahren durch den Innenausschuss des Landtages, das nach der Anhörung durch die Landesregierung an sich nicht mehr erforderlich gewesen sei, sei ebenfalls verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Darüber hinaus sei nicht zu erkennen, welche entscheidungsrelevanten Aspekte die Antragstellerin in ihre Stellungnahme nicht habe aufnehmen können. Im Übrigen sei der Gesetzgeber, der den Vortrag der Antragstellerin und ihrer Ortsgemeinden eingehend gewürdigt habe, zur Wahrung des Anhörungsrechts nicht verpflichtet, sich in der Begründung des Gesetzesentwurfs im Einzelnen mit den vorgetragenen Erwägungen auseinanderzusetzen.

Das Leitbild und die Leitlinien des Grundsätzegesetzes seien ebenfalls verfassungsgemäß. Die Bestimmung künftiger Einwohnerzahlen kommunaler Gebiets-

körperschaften durch den Gesetzgeber erfolge in einer Abwägung, deren Ergebnis der Gesetzgeber in für das ganze Land geltenden Regelungen typisieren dürfe. Es entspreche den Anforderungen an ein informationsbasiertes rationales Gesetzgebungsverfahren, dass sich der Gesetzgeber bei der Festlegung der Mindesteinwohnerzahlen auch auf ein als begleitende Gesetzesfolgenabschätzung konzipiertes Expertengutachten gestützt habe. Der Wert von 12.000 Einwohnern sei keinesfalls „gegriffen“, sondern halte sich innerhalb der methodisch begründbaren Wirtschaftlichkeitsgrenzen. Eine Auseinandersetzung mit den in anderen Bundesländern festgelegten Mindestgrößen sei verfassungsrechtlich nicht erforderlich. Die Festlegung einer niedrigeren Mindesteinwohnerzahl für verbandsfreie Gemeinden sei nicht systemwidrig und sei im Übrigen nicht geeignet, die hiervon nicht betroffene Antragstellerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht zu verletzen. Die Regelung zu Ausnahmen von der Mindesteinwohnerzahl aufgrund besonderer Gründe sei nicht zu beanstanden; das dort niedergelegte Abwägungsmodell entspreche präzise den in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung entwickelten Anforderungen. Sofern die Antragstellerin beanstandete, dass die Neugliederungsmaßnahmen der ersten Stufe grundsätzlich nur innerhalb der Kreisgrenzen erfolgen dürften, enge die prinzipiell zulässige zeitliche Trennung zwischen der Neugliederung auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden und der Neugliederung auf Kreisebene allenfalls Spielräume für die zweite Stufe ein. Die Geeignetheit der ersten Stufe werde hierdurch nicht relativiert.

Die Auflösung der Antragstellerin und ihr Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach entsprächen dem Gemeinwohl. Die Ermittlung und Würdigung des Sachverhaltes genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die Behauptung, der Gesetzgeber habe sich nahezu ausschließlich und unkritisch auf das Gutachten Junkernheinrich gestützt, sei unzutreffend. Dies zeige sich bereits daran, dass sich der Gesetzgeber, der die untersuchten Optionen jeweils eigenständig bewertet habe, in mehreren Fällen gegen die in den Gutachten präferierte Neugliederungsvariante entschieden habe. Auch in zeitlicher Hinsicht habe der Gesetzgeber die dem Gutachten nachfolgenden Geschehnisse ausreichend ermittelt und einbezogen. Dasselbe gelte für die Kriterien der Sach-, Orts- und Bürgernähe, die der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung in seine Überlegungen einbezogen habe. Es sei Sache des Gesetzgebers, die zur

systemgerechten Verwirklichung des von ihm formulierten Leitbildes relevanten Sachverhaltselemente auszuwählen und zu ermitteln. Die Antragstellerin versuche, dem Gesetzgeber abweichend davon bezüglich besonderer Gründe für eine Ausnahme nach § 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG eine unbeachtliche Sachverhaltsrekonstruktion aufzudrängen. Die hiermit verknüpfte Behauptung, der Gesetzgeber habe mangels festgestellter besonderer Gründe davon abgesehen, die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Antragstellerin zu prüfen, sei falsch. Die Begründung des Gesetzesentwurfs befasse sich ausdrücklich mit dieser Frage und lehne die dauerhafte Leistungsfähigkeit auf Grundlage der hierfür herangezogenen Kriterien ab.

Die vorgenommene Abwägung der Neugliederungsvarianten und die Auswahl der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach als Fusionspartner seien verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber habe die Überlegungen der Antragstellerin und ihrer Ortsgemeinden ausführlich gewürdigt, sich in Ausübung seines Abwägungs- und Gestaltungsspielraums indes für eine andere Neugliederungsoption entschieden. Entgegen der Behauptung der Antragstellerin habe der Gesetzgeber seine Auswahl auch nicht allein auf der Grundlage des Gutachtens Junkernheinrich getroffen, sondern habe die gutachterlich vorgenommene Bewertung in jedem Einzelfall selbst geprüft und sei in nicht wenigen Fällen – anders als hier – auch zu abweichenden Ergebnissen gelangt.

Ein Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit könne nicht darin gesehen werden, dass der Gesetzgeber nicht bis zum Ende der Freiwilligkeitsphase ein landesweites Konzept zur Optimierung von Gebietsstrukturen aller Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden vorgelegt und nicht alle Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden mit Gebietsänderungsbedarf bis zum Tag der allgemeinen Kommunalwahl neugegliedert habe. Die Bindung des Gesetzgebers beziehe sich auf die Inhalte von Leitbild und Leitlinien, nicht auf deren Konkretisierung innerhalb einer bestimmten Frist oder innerhalb einer Legislaturperiode. Eine Gefährdung der systemgerechten Fortführung durch die zeitliche Streckung der Reform sei hier nicht ersichtlich. Die in § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 4 KomVwRGrG genannten Fristen seien überdies nicht zwingend. Im Übrigen bestünden sachliche Gründe für die Durchführung von Neugliederungs-

maßnahmen auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden nach der allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014. Die Sachlichkeit der Gründe für eine Verlagerung weniger Neugliederungsmaßnahmen über 2014 hinaus werde durch die Bereitschaft, im Falle eines freiwilligen Zusammenschlusses die Durchführung auf 2019 zu verschieben, nicht in Frage gestellt. Das Entgegenkommen des Innenministeriums sei insoweit von den Zielen Vorrang der Freiwilligkeit und Rechtssicherheit getragen gewesen. Auch die gerügte Unvereinbarkeit des Gutachtens mit dem Leitbild und den Leitlinien des Grundsätzegesetzes begründe keinen Verstoß gegen die Systemgerechtigkeit, da hieran nicht das Gutachten, sondern das Fusionsgesetz zu messen sei.

Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung werde nicht verletzt. Die zeitliche Stufung der Neugliederungsmaßnahmen auf Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden beruhe auf sachlichen Gründen, da in erster Linie solche Maßnahmen zurückgestellt worden seien, die mit Änderungen von Landkreisen einhergingen. Darüber hinaus habe es Fälle gegeben, in denen ein konstaterter Gebietsänderungsbedarf noch nicht bis 2014 habe abgearbeitet werden können.

Der Zusammenschluss sei schließlich auch verhältnismäßig. Dass die Antragstellerin mit Blick auf den Bürgerentscheid und die von ihr bzw. ihren Ortsgemeinden vorgeschlagenen Fusionsalternativen ein anderes Ergebnis bevorzugt hätten, sei – nachdem der Gesetzgeber dies in seiner Abwägung berücksichtigt habe – verfassungsrechtlich irrelevant. Auch die Erkrankung des Bürgermeisters der Antragstellerin vermöge die Unverhältnismäßigkeit des angegriffenen Fusionsgesetzes nicht zu begründen, da diese lediglich die praktische Umsetzung des Zusammenschlusses beeinflusse, nicht aber das Gesetz selbst betreffe.

D.

Der Antrag ist überwiegend zulässig (I.); soweit er zulässig ist, ist er allerdings unbegründet (II.).

I.

1. Der Antrag ist gemäß Art. 130 Abs. 1 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV – als Normenkontrolle auf kommunalen Antrag statthaft. Nach Art. 130 Abs. 1 Satz 1 LV kann die Landesregierung, der Landtag und jede Landtagsfraktion eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs darüber beantragen, ob ein Gesetz oder die sonstige Handlung eines Verfassungsorgans, soweit es sich nicht um eine Gesetzesvorlage handelt, verfassungswidrig ist. Den Antrag können nach Satz 2 auch Körperschaften des öffentlichen Rechts stellen – und damit auch die Antragstellerin als kommunale Gebietskörperschaft (vgl. § 64 Abs. 1 Satz 1 Gemeindeordnung – GemO –), soweit sie geltend machen, durch das Gesetz oder die sonstige Handlung eines Verfassungsorgans in eigenen Rechten verletzt zu sein (zum Vorrang des Verfahrens nach Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV gegenüber der Verfassungsbeschwerde nach Art. 130a LV vgl. etwa VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S, 23 f. m.w.N.).

Unter Rechten in diesem Sinne sind nur solche zu verstehen, die sich aus dem Wesen und der Aufgabe der Körperschaft ergeben, die also zu ihrem spezifisch hoheitlichen Aufgabenbereich gehören (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 14. November 1966 – VGH 5/66 –, AS 3, 19 [20]; Urteil vom 8. Februar 1971 – VGH 10/70 –, AS 12, 256 [257]; Urteil vom 18. April 1994 – VGH N 1/93 u.a. –, AS 24, 321 [332 f.]; Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S, 23 f.). Kommunale Gebietskörperschaften können sich daher im Wesentlichen auf die in Art. 49 Abs. 1 bis Abs. 3 LV verankerte Selbstverwaltungsgarantie und das zum Rechtsstaatsprinzip zählende Willkürverbot (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Mai 1985 – VGH 2/84 –, AS 19, 339 [340]) berufen, sowie auf solche Vorschriften, die ihrem Inhalt nach geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen (VerfGH RP, Urteil vom 18. April 1994 – VGH N 1/93 u.a. –, AS 24, 321 [333]; Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S, 23 f.; vgl. ferner BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 1980 – 2 BvR 584/76 u.a. –, BVerfGE 56, 298 [310]; VerfGH NRW, Urteil vom 15. September 1986 – 17/85 –, OVGE 39, 292 [293]).

Diese Voraussetzungen sind vorliegend überwiegend erfüllt. Die Antragstellerin macht geltend, durch ihren Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach gemäß § 1 TrabVerbGemBiG in ihrer durch Art. 49 Abs. 1 bis Abs. 3 LV

geschützten Selbstverwaltungsgarantie verletzt zu sein. Sie hat Tatsachen vorgetragen, die eine Beeinträchtigung ihres Selbstverwaltungsrechts nicht von vornherein ausgeschlossen erscheinen lassen. Insoweit ist sie zur Anrufung des Verfassungsgerichtshofs nach Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV befugt.

Soweit die Antragstellerin allerdings rügt, § 1 TrabVerbGemBiG verstoße gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht, weil die einzelnen Ausgliederungswünsche einer Vielzahl ihrer Ortsgemeinden nicht ausreichend berücksichtigt worden seien, fehlt es indes zum Teil an einer Antragsbefugnis der Antragstellerin, die bei Verfahren nach Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV ähnlich einer Verfassungsbeschwerde eine eigene, gegenwärtige und unmittelbare Rechtsbetroffenheit voraussetzt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 18. April 1994 – VGH N 1/93 u.a. –, AS 24, 321 [333]; Urteil vom 13. Oktober 1995 – VGH N 4/93 –, AS 25, 194 [195]). An einer eigenen Rechtsbetroffenheit der antragstellenden Verbandsgemeinde fehlt es, wenn sie sich auf Rechte der ihr angehörenden Ortsgemeinden beruft; sie ist nicht berechtigt, sich zum Sachwalter ihrer Ortsgemeinden zu machen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 17. Dezember 1969 – VGH 10/69 –, AS 11, 271 [272]). Soweit die Antragstellerin danach isoliert nicht einbezogene oder abgelehnte Einzelausgliederungen der ihr angehörenden Ortsgemeinden rügt, ohne gleichzeitig darzulegen, welche Auswirkungen diese auf ihren eigenen Bestand oder ihre eigenen – nicht bereits aus anderen Gründen abgelehnten – Fusionsoptionen haben könnte, fehlt es an der erforderlichen Antragsbefugnis. Eine Beeinträchtigung ihres Selbstverwaltungsrechts scheidet insoweit aus.

2. Der Zulässigkeit des Antrags steht ansonsten nicht entgegen, dass die Antragstellerin gemäß § 1 TrabVerbGemBiG seit dem 1. Juli 2014 aufgelöst und somit rechtlich nicht mehr existent ist. Denn für die Dauer des Verfahrens gegen den ihre Auflösung bewirkenden Rechtsakt gelten Gemeinden und Gemeindeverbände als fortbestehend. Dies resultiert aus dem Gebot der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes, da anderenfalls der Existenzverlust der Gebietskörperschaft nicht rügefähig bliebe (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 6. Dezember 2012 – 2 BvR 1470/11 –, juris, Rn. 7; VerfGH NRW, Beschluss vom 9. April 1976 – 58/75 –, OVGE 31, 309 [310]; VerfGH Saarland, Urteil vom 22. März 1993 – Lv 3/91 –, NVwZ 1994, 481; VerfG Brandenburg, Urteil vom 15. September 1994 – VfG Bbg

3/93 –, juris, Rn. 37; VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S, 24 f.).

3. Die Antragstellerin wird im Verfahren zulässigerweise durch ihren zuletzt amtierenden Bürgermeister vertreten (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 14. Juni 1971 – VGH 7/70 –, AS 12, 153 [159 ff.]; ferner Th. Schmidt, JA 2008, 763 [765]). Da weder der Bürgermeister der Antragstellerin noch der ihn vertretende Erste Beigeordnete im Dienst der neu gebildeten Verbandsgemeinde Traben-Trarbach stehen, ist es mangels der Gefahr eines Interessenwiderstreits nicht veranlasst, die Prozessfähigkeit der Antragstellerin über ihren Rat herzustellen (so aber VerfGH NRW, Urteil vom 18. Dezember 1970 – 11/70 –, OVGE 26, 306 [310 f.]; Urteil vom 18. Dezember 1970 – 13/70 –, OVGE 26, 316 [318] unter Aufgabe der bisherigen Rechtsprechung). Es erscheint vielmehr sachgerechter, die Fiktion des Fortbestehens von Organen zum Zwecke der Prozessführung auf den Bürgermeister der aufgelösten kommunalen Gebietskörperschaft bzw. dessen gesetzlichen Vertreter zu beschränken (vgl. Bosse, DÖV 1976, 34 [35]), zumal nach § 64 Abs. 2, § 47 Abs. 1 Satz 1 GemO grundsätzlich dem Bürgermeister die Vertretung der Gemeinde obliegt.

II.

Der Antrag ist, soweit er zulässig ist, nicht begründet. § 1 TrabVerbGemBiG verstößt nicht gegen die in Art. 49 Abs. 1 bis Abs. 3 LV verankerte kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verlangt bei der Auflösung und Eingliederung von Verbandsgemeinden oder deren Zusammenschluss – ebenso wie bei Gemeinden –, dass die betroffenen Gebietskörperschaften angehört werden und der Eingriff in den individuellen Bestand dem Gemeinwohl dient (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 26 f., m.w.N.). Die Antragstellerin ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht ausreichend angehört worden (1.). Ihre Auflösung und ihr Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach entsprechen zudem dem Gemeinwohl (2.).

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

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.]; Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 27). Das Anhörungsrecht der kommunalen Gebietskörperschaften dient vornehmlich der Unterrichtung des Gesetzgebers und als dessen Entscheidungsgrundlage. Gleichzeitig ist die Anhörung geboten, um die Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden nicht zum bloßen Objekt staatlichen Handelns werden zu lassen. 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. nur VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 27 f. m.w.N.).

Hierzu ist es 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.).

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]; Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 29). 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]).

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]). Hieraus folgt auch, dass der Gesetzgeber und damit der Landtag als Verpflichteter des Anhörungsrechts (LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 31. Mai 1994 – LVG 1/94 –, LKV 1995, 75 [78]; Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 155) die Anhörung weder selbst noch durch seinen Fachausschuss durchführen muss. Es gibt schon im Hinblick auf die verfassungsrechtlich garantierte Parlamentsautonomie (Art. 85 LV) kein Recht der Gemeindevertreter auf eine unmittelbare – mündliche oder schriftliche – persönliche Aussprache mit den Abgeordneten. Der Gesetzgeber kann daher grundsätzlich auch auf die Ergebnisse einer von der Regierung durchgeführten Anhörung zurückgreifen (VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [103 f.]).

b) Hieran gemessen ist die erforderliche Anhörung der Antragstellerin ordnungsgemäß durchgeführt worden.

Es ist nicht zu beanstanden, dass der zur Anhörung verpflichtete Gesetzgeber zur Vorbereitung seiner Entscheidung zum Teil auf eine schriftliche Anhörung des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur zurückgegriffen hat (aa). Die hierbei zur schriftlichen Stellungnahme eingeräumte Frist war auch unter Berücksichtigung der nicht vorhersehbaren Erkrankung des Bürgermeisters der Antragstellerin (bb) – jedenfalls unter Einbeziehung der ergänzenden Anhörung vor dem

Innenausschuss des Landtages (cc) – im Ergebnis ausreichend. Das nicht mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör gleichzusetzende Anhörungsrecht begründet keine in der Gesetzesbegründung niederzulegende Erwägungspflicht des Gesetzgebers (dd).

aa) Die Anhörung muss von Verfassungs wegen nicht durch den Landtag selbst oder einen von ihm gebildeten Ausschuss erfolgen. Vielmehr kann sie auch durch staatliche Verwaltungsbehörden durchgeführt werden (vgl. zuletzt VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 35 ff., m.w.N.). Sichergestellt sein muss allein, dass der Gesetzgeber dem Zweck der Anhörung genügen kann. Jedes Anhörungsverfahren, 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]). 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. Demnach steht es zur Disposition des Parlaments, ob es die Anhörung selbst vornimmt oder die staatliche Verwaltung mit ihrer Durchführung beauftragen 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.]; Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 36).

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]; VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 37). Dass dem vorliegend nicht Rechnung getragen wurde, behauptet weder die Antragstellerin, noch ist dies sonst ersichtlich. Die wesentlichen Punkte der schriftlichen Stellung-

nahme sind im Gegenteil im Gesetzesentwurf der Landesregierung umfassend wiedergegeben worden (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 61 ff.).

bb) Dies vorangestellt genügt die schriftliche Anhörung der Antragstellerin durch das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur – jedenfalls unter Einbeziehung der ergänzenden Anhörung vor dem Innenausschuss des Landtages (cc) – den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Die Antragstellerin hatte durch die mit Schreiben vom 26. Juni 2013 gesetzte Frist bis zum 27. August 2013 eine hinreichend bemessene Vorbereitungszeit, um ihre Einwendungen als amtliche Stellungnahme einzubringen. Die Angemessenheit einer Frist zur Stellungnahme von gut acht Wochen wird für sich genommen seitens der Antragstellerin nicht in Zweifel gezogen (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 32 ff., dort insbesondere auch zur Bedeutung einer Beteiligung im Vorfeld der Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens). Vielmehr rügt die Antragstellerin eine unzureichende Berücksichtigung der durch die Erkrankung ihres Bürgermeisters am 9. August 2013 hervorgerufenen Situation, in der dem Ersten Beigeordneten als Vertreter des Bürgermeisters lediglich zehn Tage verblieben seien, sich in die Angelegenheit einzuarbeiten und eine schriftliche Stellungnahme zu verfassen.

Anhörungsberechtigte ist im Ausgangspunkt die Antragstellerin. Dass dabei grundsätzlich der Bürgermeister als Leiter der (Verbands-)Gemeindeverwaltung (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 64 Abs. 2 GemO) angesichts der Bedeutung der Sache die Stellungnahme selbst vorbereitet und verfasst (vgl. auch § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GemO), ist nicht zu beanstanden und fällt darüber hinaus in die Kompetenz der Antragstellerin, ihre internen Arbeitsabläufe zu koordinieren. Allerdings sieht die Gemeindeordnung keinen „Alleingang“ des Bürgermeisters vor, sondern ordnet die Angelegenheit ihrer inhaltlichen Bedeutung nach sogar letztlich eher dem Verbandsgemeinderat zu (vgl. § 32 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 GemO). In diese Richtung zeigt auch die tatsächliche Handhabung durch den später erkrankten Bürgermeister, der die beabsichtigte Fusion mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach bereits zum Thema der Sitzung des Verbandsgemeinderates am 22. November 2012 machte und noch am 24. Juli 2013 eine gemeinsame Besprechung der Beigeordneten und der Fraktionsvorsitzenden im Verbandsgemeinderat mit den Orts-

bürgermeistern/-in durchführte, in der er die Anwesenden über den aktuellen Sachstand informierte. Eine vermeintliche Alleinzuständigkeit des Bürgermeisters ergibt sich insbesondere auch nicht aus der von der Antragstellerin in Bezug genommenen Rechtsprechung zur Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der Gemeinde (in Person vertreten durch den Bürgermeister) und dem „Amt“ (in Person vertreten durch den Amtsdirektor) als interkommunale Kooperation (vgl. VerfG Brandenburg, Urteil vom 18. Dezember 2003 – 97/03 –, juris, Rn. 25), da hieraus für die Frage, wer innerhalb der unstreitig anzuhörenden Verbandsgemeinde die Aufgabe wahrzunehmen hat, nichts hergeleitet werden kann.

Selbst wenn man vorliegend der Idee „gemeindefreundlichen Verhaltens“ (vgl. dazu Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl. 1984, § 12 II 5 [S. 418 f.]) folgend die innere Aufgabenverteilung und die Arbeitsabläufe der Antragstellerin ebenso berücksichtigte wie die plötzliche Erkrankung des hauptamtlichen Bürgermeisters, ist es nicht Funktion der Anhörung und kann überdies auch durch eine Anhörung weder geleistet noch gewährleistet werden, besondere Erfahrungen oder individuelle Fähigkeiten des Bürgermeisters oder anderer Angehöriger der Verbandsgemeindeverwaltung, der Verbandsgemeinde oder auch von dritter Stelle in die Anhörung einzubringen, wenn der Betreffende – unabhängig von den konkreten Hintergründen – nicht mehr zur Verfügung steht und seine inhaltlichen Beiträge und Überlegungen nicht oder zumindest nicht umfassend, z.B. im Wege der Verschriftlichung oder Erörterung, zugänglich gemacht hat.

Übertragen auf die vorliegende Konstellation folgt daraus, dass die Antragstellerin keine Verlängerung der Anhörungsfrist mit dem Ziel beanspruchen kann, die besonderen Erfahrungen und Qualitäten des erkrankten Bürgermeisters – soweit er diese nicht bereits im bisherigen Verfahren schriftlich oder erläuternd in die Diskussion innerhalb der Verbandsgemeinde eingebracht hat – in der Anhörung zur Geltung zu bringen. Bei der Frage einer erforderlichen Fristverlängerung ist zu berücksichtigen, dass der Erste Beigeordnete zum einen auf die bisherigen Vorarbeiten des zwischenzeitlich erkrankten Bürgermeisters zurückgreifen konnte, der – wie die Antragstellerin selbst vorträgt – in diesem Zusammenhang bereits zahlreiche Schreiben verfasst habe, und zum anderen – abweichend von der durch die

Antragstellerin suggerierten Lage – auch hinsichtlich des eigenen Wissensstands nicht bei „Null“ anfangen musste, sondern durch den Bürgermeister, jedenfalls zuletzt in der Besprechung am 24. Juli 2013, über den aktuellen Sachstand informiert wurde und ausweislich der Sitzungsniederschrift des Verbandsgemeinderates vom 22. November 2012 das Thema Zwangsfusionen bereits seit Monaten Gegenstand ausführlicher Erörterung gewesen ist.

Vor diesem Hintergrund war es verfassungsrechtlich jedenfalls nicht geboten, der Antragstellerin eine nochmalige Frist zur Stellungnahme von (erneut) sechs bis acht Wochen zu gewähren, weil auch unter Berücksichtigung der erforderlichen Vertretung durch den Ersten Beigeordneten bei der anstehenden Abfassung der Stellungnahme sowohl auf bereits vorhandene Vorarbeiten (z.B. zur Situation in den Ortsgemeinden vom 11. Januar 2013) als auch die erst kurze Zeit zurückliegende Information durch den Bürgermeister zurückgegriffen werden konnte. Im Hinblick auf die Frage, inwieweit eine rechtliche Aufarbeitung in kurzer (Einarbeitungs-)Zeit möglich gewesen ist, sei nochmals darauf hingewiesen, dass das Anhörungsrecht der kommunalen Gebietskörperschaften vornehmlich der Unterrichtung des Gesetzgebers dient und diesem eine möglichst umfassende Ermittlung des Sachverhalts und der Interessen der betroffenen Körperschaft ermöglicht werden soll, so dass er alle Argumente sorgfältig abwägen kann, die für und gegen die Maßnahme sprechen. Mithin liegt der funktionale Schwerpunkt der Anhörung auf tatsächlichen Umständen und den Interessen der anzuhörenden Gebietskörperschaft. Hinzu kommt, dass der Antragstellerin – ausweislich der Information durch den Bürgermeister vom 24. Juli 2013 – das vom Gemeinde- und Städtebund beauftragte Gutachten „Dietlein/Thiel“ zur Verfügung stand, also auch rechtliche Erwägungen durch konkrete oder pauschale Bezugnahme in die Anhörung ohne weiteres eingebracht werden konnten. Im Tatsächlichen wird die Grundlage überdies dadurch erweitert, dass auch die Ortsgemeinden in eigener Zuständigkeit Stellungnahmen gefertigt haben, die sich die Antragstellerin zu Eigen machen konnte und letztlich auch gemacht hat. Ob nach alledem in der vorzunehmenden Gesamtschau die verbleibende Frist den verfassungsrechtlichen Gewährleistungen genügt, kann indes ebenso offen bleiben wie die hier nicht zur Entscheidung stehende Frage, ob jenseits rechtlicher Vorgaben nicht ein rücksichtsvollerer Umgang mit der Antragstellerin angezeigt gewesen wäre.

cc) Selbst wenn man nämlich die nach der Erkrankung des Bürgermeisters verbleibende Frist zur Fertigstellung der schriftlichen Stellungnahme verfassungsrechtlich nicht als ausreichend erachtete, würde ein dadurch begründeter Anhörungsmangel jedenfalls durch die ergänzende Anhörung durch den Innenausschuss des Landtages geheilt. Dem steht weder das Selbstverständnis des Innenausschusses zur Funktion seiner Anhörung noch die kurzfristige Einladung hierzu entgegen.

Soweit die Antragstellerin der mündlichen Anhörung vor dem Innenausschuss des Landtages deshalb keine Bedeutung für die verfassungsrechtlich gebotene Anhörung beimessen will, weil der Ausschuss nach seinem Selbstverständnis keine den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügende Anhörung habe durchführen wollen, handelt es sich um eine nicht sachgerechte Überinterpretation des geäußerten Selbstverständnisses. Denn die im Ausschuss einleitend geäußerte Einschätzung, es sei bereits eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Anhörung durch das federführende Ministerium durchgeführt worden, so dass die Gestaltung der mündlichen Anhörung nunmehr im freien Ermessen des Ausschusses liege, steht der Berücksichtigung als ergänzende Anhörung nicht entgegen. Dass die Antragstellerin in der Anhörung vor dem Innenausschuss tatsächlich Gelegenheit hatte, ihre Position vor einer abschließenden Entscheidung (nochmals) einzubringen, wird von ihr nicht in Abrede gestellt, so dass bei der anzulegenden funktionalen Betrachtung einer Berücksichtigung der mündlichen Anhörung keine Hindernisse entgegenstehen.

Auch die kurzfristige Einladung vermag die Eignung als ergänzende Anhörung nicht in Frage zu stellen, weil bereits mehrerer Monate zuvor die schriftliche Anhörung durchgeführt wurde und damit auch der Erste Beigeordnete jedenfalls bis dahin ausreichend Zeit hatte, sich einzuarbeiten. Dabei kann sich die Antragstellerin nicht darauf berufen, sie habe sich – nachdem eine Fristverlängerung abgelehnt worden sei – nach Abgabe ihrer schriftlichen Stellungnahme nicht weiter mit dem Thema Gebietsreform befasst. Dies ist bereits deshalb fernliegend, weil die Antragstellerin schon in ihrer Stellungnahme vom 11. Januar 2013 angekündigt hatte, für den Fall einer zwangsweisen Durchsetzung gerichtlich gegen das Gesetz vorzugehen, mithin eine weitere Befassung auch nach Abgabe der

schriftlichen Stellungnahme erforderlich war. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass der Erste Beigeordnete letztlich seit Mitte August 2013 federführend mit der Thematik Gebietsreform befasst war.

Darüber hinaus lassen sowohl die Information des Verbandsgemeinderates durch den Ersten Beigeordneten am 14. November 2013 als auch dessen Schreiben an den Innenminister vom 20. September 2013 den Schluss zu, dass die wenigen Tage zur Vorbereitung einer mündlichen Stellungnahme ausreichend waren. Im Schreiben vom 20. September 2013, mit dem der Erste Beigeordnete aufgrund der Erkrankung des Bürgermeisters und den damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Durchführung des Zusammenschlusses einen zeitlichen Aufschub beantragt hatte, führte der Erste Beigeordnete für die Antragstellerin Folgendes aus: „Unsere Argumente, die gegen eine Zwangsfusion sprechen, sind Ihnen zu genüge schriftlich und mündlich vorgetragen worden. Ich möchte daher auf eine Wiederholung verzichten.“ Waren indes die Argumente der Antragstellerin nach deren eigener Einschätzung bereits vorgetragen, genügen die vier Arbeitstage zwischen Einladung und Anhörung, um das vorhandene Material für die mündliche Anhörung vorzubereiten. Entsprechend heißt es in der Information des Verbandsgemeinderates vom 14. November 2013 auch: „Die für die Anhörung benannten Personen [...] aus dem Bereich der Verbandsgemeinde Kröv-Bausendorf werden sich nunmehr auf die Anhörung vorbereiten und diesen Termin nochmals nutzen, um die Argumente und Positionen aus der Verbandsgemeinde Kröv-Bausendorf gegen die Zwangsfusion vorzutragen.“ Ist danach die durchgeführte Anhörung durch den Innenausschuss verfahrensrechtlich nicht zu beanstanden, ist die dort eingeräumte Möglichkeit zur ergänzenden Äußerung bei der Beurteilung, ob insgesamt eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Anhörung erfolgt ist, mit einzubeziehen und hier im Ergebnis zu bejahen.

dd) Schließlich begründet die Pflicht zur Anhörung – ungeachtet des Umstands, dass das Vorbringen der Antragstellerin und ihrer Ortsgemeinden in der Gesetzesbegründung aufgenommen und gewürdigt wurde (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 61 ff.) – keine formelle Erwägungspflicht des Gesetzgebers.

Die Bestimmungen der Landesverfassung über das Gesetzgebungsverfahren, soweit solche überhaupt getroffen werden (vgl. dazu Hebler, in:

Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland Pfalz, 2014, Art. 107 Rn. 7), stellen keinerlei Anforderungen an die Begründung eines Gesetzes oder der Gesetzesvorlage. Vielmehr genügt es den verfassungsrechtlichen Vorgaben, wenn die Gesetzesvorlage von einem der Initiativberechtigten eingebracht (Art. 108 LV), der Öffentlichkeitsgrundsatz gewahrt (Art. 86 LV), der Beschluss im Ergebnis von der erforderlichen Mehrheit im Plenum getragen (Art. 88 LV) und das Gesetz ordnungsgemäß ausgefertigt und verkündet wurde (Art. 113 Abs. 1 LV). Soweit die Geschäftsordnung des Landtages – GOLT – darüber hinausgehende Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren macht und insbesondere eine Begründung des Gesetzesentwurfs fordert (§ 51 Abs. 1, 3 GOLT), macht ein Verstoß hiergegen das Verfahren und somit auch das am Ende des Verfahrens beschlossene Gesetz nicht verfassungswidrig (vgl. Hebler, a.a.O. Rn. 8). Zu trennen von einer verfassungsrechtlich nicht geforderten formellen Begründungs- oder Erwägungspflicht des Gesetzgebers ist die zur materiellen Überprüfbarkeit der Abwägungsentscheidung notwendige Erkennbarkeit der für den Abwägungsprozess und sein Ergebnis relevanten Gesichtspunkte (dazu unten).

Eine entsprechende Pflicht lässt sich auch nicht aus der Rechtsprechung zum Anspruch auf rechtliches Gehör herleiten, weil der aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie bzw. dem Rechtsstaatsprinzip erwachsende Anspruch auf Anhörung – wie bereits ausgeführt – inhaltlich nicht identisch mit dem in Art. 6 Abs. 2 LV verankerten Anspruch auf rechtliches Gehör ist.

2. Die in § 1 TrabVerbGemBiG vorgesehene Auflösung der Antragstellerin und der Zusammenschluss ihrer Ortsgemeinden mit den Ortsgemeinden der Fusionspartnerin zur neuen Verbandsgemeinde Traben-Trarbach dient dem Gemeinwohl.

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.]; Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 43 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.]).

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.]; Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 44). Dabei hat er – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben – einen großen politischen Spielraum (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 – UA S. 44; VerfG 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).

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 –).

Dabei lassen sich drei Stufen der gesetzgeberischen Entscheidung unterscheiden, auf denen jeweils eine Gemeinwohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber erfolgt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 45 ff.; 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.):

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.

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. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –; 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). Einer verfassungsgerichtlichen inzidenten Überprüfung des Grundsatzgesetzes, in dem der Gesetzgeber vorliegend das Leitbild und die Leitlinien seiner Reform verankert hat, steht vorliegend 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 Antragstellerin war es nämlich verwehrt, im Vorfeld das Grundsatzgesetz einer (isolierten) verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterziehen zu lassen, da es sie nicht gegenwärtig und unmittelbar betraf.

Auf der dritten Stufe wird schließlich die konkrete einzelne Neugliederungsmaßnahme verfassungsrechtlich gewürdigt.

b) Gemessen an diesem verfassungsrechtlichen „Prüfprogramm“ verfolgt der Gesetzgeber mit seiner Gebietsreform betreffend die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, wie der Verfassungsgerichtshof bereits in seinem Urteil vom 8. Juni 2015 (VGH N 18/14, UA S. 47 f., m.w.N.) entschieden hat und seitens der Antragstellerin auch nicht in Frage gestellt wird, ein verfassungsrechtlich legitimes Reformziel. Auch begegnen das Leitbild und die Leitlinien des Grundsatzgesetzes und damit dieses selbst keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken (aa). § 1 TrabVerbGemBiG hält ebenfalls der verfassungsrechtlichen Prüfung stand (bb).

aa) Das Leitbild und die Leitlinien, wie sie der Gesetzgeber im Grundsatzgesetz zugrunde gelegt hat, sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

(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]; Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 49).

(2) Nach diesen Maßstäben wahrt das Grundsätzegesetz mit seinem Leitbild und seinen Leitlinien den verfassungsrechtlichen Rahmen. Soweit der Verfassungsgerichtshof über die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit der Orientierung an Mindesteinwohnerzahlen auf Grundlage des sogenannten Skaleneffekts (a) und der Festlegung der Regelmindestgröße von 12.000 Einwohnern bei Verbandsgemeinden (b) bereits entschieden hat (Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 50 ff.), vermag das Vorbringen der Antragstellerin eine andere Entscheidung nicht zu begründen. Eine un schlüssige und inkonsistente Festlegung einer niedrigeren Mindesteinwohnerzahl für verbandsfreie Gemeinden lässt sich ebenfalls nicht feststellen (c) und gilt in gleicher Weise für die Kriterien des primären Ausnahmetatbestands nach § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG (d). Es begegnet, wie der Verfassungsgerichtshof ebenfalls bereits entschieden hat (VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 61 ff.), auch unter Einbeziehung des Vortrags der Antragstellerin 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 (e). Soweit die Antragstellerin schließlich eine Systemwidersprüchlichkeit des sekundären Ausnahmetatbestandes nach § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG rügt, hat der Verfassungsgerichtshof diesem Einwand bereits durch die nach dem Urteil vom 8. Juni 2015 (VGH N 18/14, UA S. 56 ff.) gebotene verfassungskonforme Auslegung Rechnung getragen, der zufolge es bei Feststellung einer dauerhaften Leistungsfähigkeit im Sinne des Grundsätzegesetzes nicht zusätzlich auf das Vorhandensein besonderer Gründe ankommt und ein eigener Gebietsänderungsbedarf nicht angenommen werden kann.

(a) Wie der Verfassungsgerichtshof konkret zum vorliegenden Grundsätzegesetz bereits ausgeführt hat, ist unter Berücksichtigung des eingeschränkten Prüfungsmaßstabs des Verfassungsgerichtshofs die Festlegung von Regelmindestgrößen für Verbandsgemeinden im Rahmen einer Gebietsreform, die ihrerseits auf der aus der Wirtschaftslehre stammenden „Theorie der positiven Skaleneffekte“ („economies of scale“) basiert, nicht zu beanstanden (dazu ausführlich VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 50-52, m.w.N.). 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, stellt sich jedenfalls nicht als offensichtlich fehlerhaft dar. Dies gilt auch unter Einbeziehung der Einwendungen der Antragstellerin.

Soweit die Antragstellerin gegen „die unbesehene Übernahme“ des Skaleneffekts anführt, dies führe zu einer dramatischen Entörtlichung der kommunalen Selbstverwaltung und stehe damit in Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Zielvorstellungen, wird bereits die undifferenzierte Gleichsetzung zwischen Heranziehung des Skaleneffekts einerseits und vermeintlicher Entörtlichung andererseits dem Inhalt des Grundsatzgesetzes nicht gerecht. Die Frage, ob die Heranziehung einer Mindesteinwohnerzahl eine dramatische Entörtlichung begründet, lässt sich schon im Ansatz nicht ohne Einbeziehung der konkret festgelegten Mindesteinwohnerzahl beantworten. Mithin vermag diese Überlegung nicht das System, sondern allenfalls die Ausgestaltung zu berühren. Bereits an dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass bei einer Mindesteinwohnerzahl von 12.000 für Verbandsgemeinden – ohne jegliche inhaltliche Veränderung der Aufgabenverteilung zwischen Ortsgemeinden und Verbandsgemeinde – eine dramatische Entörtlichung nicht ersichtlich ist.

Hinzu kommt, dass der Skaleneffekt nach dem Grundsatzgesetz nicht schrankenlos zur Anwendung gelangt, sondern der Ansatz „Leistung durch Größe“ durch die im Grundsatzgesetz formulierten Ziele der bürger-, sach- und ortsnahen Aufgabenwahrnehmung (§ 1 Abs. 1 Satz 1 KomVwRGrG) begrenzt und zum Ausgleich gebracht wird. Unter Einbeziehung der die Gefahr einer Entörtlichung nicht ansatzweise rechtfertigenden Mindesteinwohnerzahl kommt diesem Aspekt folglich eine größere Bedeutung im Rahmen potenzieller Fusions- oder Eingliederungsentscheidungen zu. Allerdings ist auch insoweit zu berücksichtigen, dass das Grundsatzgesetz trotz Heranziehung des Skaleneffekts nicht expansiv angelegt ist. Die Antragstellerin rügt in diesem Zusammenhang einen Verstoß gegen die „institutionelle Symmetrie“, weil eine territoriale Obergrenze nicht vorgesehen sei. Zutreffend ist, dass das Grundsatzgesetz keine ausdrücklichen Obergrenzen benennt. Die Folgerung einer expansiven Ausrichtung lässt sich daraus jedoch nicht ziehen. Zum einen begrenzen die bereits genannten Ziele der Orts-, Sach- und Bürgernähe einen etwaigen Expansionsdrang. Zum anderen folgen auch aus

§ 2 Abs. 5 KomVwRGrG und der korrespondierenden Gesetzesbegründung beschränkende Vorgaben zu den Größenverhältnissen, indem ein Gebietszusammenschluss im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform zu keiner kommunalen Gebietskörperschaft führen soll, die über die Größenverhältnisse der derzeit größten verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden wesentlich hinausgeht, und des Weiteren hinsichtlich der Größenverhältnisse zu den kommunalen Gebietskörperschaften in der Region passen soll (LT-Drucks. 15/4488, S. 32). Die von der Antragstellerin geäußerte Befürchtung einer territorialen Erweiterung der Verbandsgemeinden auf kreisähnliche Ausmaße ist danach unbegründet.

Gegen die Heranziehung von Mindesteinwohnerzahlen lässt sich ebenfalls nicht anführen, dass allein ökonomische Erwägungen einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie nicht legitimieren könnten. Dabei bedarf es keiner Entscheidung, ob und wenn ja inwieweit die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu den Anforderungen und Grenzen einer singulären Aufgabenhochzonung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 u.a. –, BVerfGE 79, 127 [153]) auf die vorliegende Konstellation übertragbar ist, denn bereits die Prämisse, die Orientierung an Mindesteinwohnerzahlen stelle eine rein ökonomische Erwägung dar, erweist sich als nicht zutreffend. Zwar betont der Gesetzgeber ausdrücklich die in unmittelbarem Zusammenhang stehenden „nachhaltigen Kostenvorteile“ (LT-Drucks. 15/4488, S. 30) und im Rahmen der Ermittlung der Mindesteinwohnerzahl wird in der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung im Wesentlichen auch die Wirtschaftlichkeit kommunaler Verwaltungsstrukturen untersucht (S. 55 ff.). Darin erschöpfen sich Inhalt und Bedeutung des Skaleneffekts im Rahmen von Gebietsreformen jedoch nicht. Vielmehr stellen sich hier Mindestgrößen von kommunalen Gebietskörperschaften auch als nicht offensichtlich ungeeignetes Mittel zur Stärkung der Leistungsfähigkeit von Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden dar (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]). Die Stärkung der Leistungsfähigkeit von Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden wiederum ist keine rein ökonomische Größe, sondern dient gleichsam auch der kommunalen Selbstverwaltung, die ein Mindestmaß an Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft voraussetzt (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 48, m.w.N.). Die Orientierung an Mindesteinwohnerzahlen ist folglich mit über ökonomische Gründe hinausgehenden Gemeinwohlinteressen verknüpft, da die angestrebte Stärkung der Leistungsfähigkeit von Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden nicht in erster Linie im Sinne einer kostensparenden, sondern einer leistungsqualifizierenden Verwaltung zu verstehen ist (vgl. zur Unterscheidung VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [87]).

(b) Die konkrete Festlegung einer Mindesteinwohnerzahl von 12.000 Einwohnern für Verbandsgemeinden begegnet, wie der Verfassungsgerichtshof bereits mit Urteil vom 8. Juni 2015 entschieden hat (VGH N 18/14, UA S. 52-54), ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Auch insoweit verfügt der Gesetzgeber über einen erheblichen Einschätzungsspielraum, der verfassungsgerichtlich 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, 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]). Der Gesetzgeber kann sich an Werten im Sinne von Regelgrößen orientieren, die in einem rationalen Abwägungsprozess zustande gekommen sind (vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21. April 2009 – LVG 12/08 –, BeckRS 2009, 33217).

Entgegen der Ansicht der Antragstellerin ist die danach geforderte Rationalität gewahrt. In der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung – deren Methodik und

Ergebnisse die Antragstellerin auch unter Berücksichtigung des hierzu in Bezug genommenen Gutachtens nicht substantiiert in Zweifel gezogen hat – werden als Wirtschaftlichkeitsgrenzen für künftige Mindestortsgrößen Verbandsgemeinden mit 10.700 und 13.000 Einwohnern genannt (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 27; begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, S. 110 ff.). Hieran hat sich der Gesetzgeber ersichtlich orientiert. Berücksichtigt man dabei weiter, dass der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung und den dort ermittelten Wirtschaftlichkeitsgrenzen eine Analyse der rheinland-pfälzischen Verhältnisse zugrunde liegt, ist bereits im Ansatz nicht ersichtlich, weshalb eine hinreichende Rationalisierung eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den in anderen Bundesländern herangezogenen Mindesteinwohnerzahlen erfordern sollte, und zwar unabhängig von der vorgelagerten Frage, inwieweit überhaupt eine Vergleichbarkeit gegeben ist. Auch die Antragstellerin vermag hierzu keinen belastbaren Grund zu benennen. Soweit der Antragstellerin zufolge schließlich erst ab 17.700 Einwohnern ein Kostendämpfungseffekt zu erwarten sei, sind die hierzu vorgelegten Berechnungen nicht geeignet, die differenzierte Auswertung der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung und die dort ermittelten Wirtschaftlichkeitsgrenzen in Zweifel zu ziehen.

Der Gesetzgeber war von Verfassungs wegen auch nicht verpflichtet, den politischen Empfehlungen der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung zur Festlegung des Schwellenwertes zwischen 13.000 und 15.000 Einwohnern (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 27; begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, S. 115) zu folgen. Zwar wird in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass sich nur bei diesen Schwellenwerten auf mittlere Sicht die notwendige Effizienzrendite erzielen lasse (LT-Drucks. 15/4488, S. 27; begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, S. 115). Hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass die Festlegung einer Mindesteinwohnerzahl von 12.000 Einwohnern pro Verbandsgemeinde offensichtlich ungeeignet zur Erreichung der Reformziele sein könnte, bestehen allerdings nicht. Dies gilt umso mehr, als nach der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung ein Wert von 10.700 Einwohnern als alternativer möglicher Schwellenwert genannt wird. Vor diesem Hintergrund und angesichts des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs ist es auch nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber die Mindestgröße einer Verbandsgemeinde auf 12.000 Einwohner festsetzt. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung bei der Fest-

legung der genannten Mindestgrößen zugleich sicherstellen wollte, dass die Ausübung kommunaler ehrenamtlicher Tätigkeiten und das bürgerschaftliche Engagement in verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden mit dieser Mindestgröße weiter aufrechterhalten werden können (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 30).

(c) Soweit die Antragstellerin darauf verweist, dass die Festlegung der Mindesteinwohnerzahlen in § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 KomVwRGrG für verbandsfreie Gemeinden nicht nachvollziehbar und die Begründung hierzu widersprüchlich sei, teilt der Verfassungsgerichtshof diese Einschätzung nicht. Begründet werden die unterschiedlichen Mindesteinwohnerzahlen von Verbandsgemeinden (12.000) und verbandsfreien Gemeinden (10.000) im Wesentlichen mit dem unterschiedlichen Aufgabenzuschnitt dieser kommunalen Gebietskörperschaften. Während die verbandsfreien Gemeinden grundsätzlich alle örtlichen Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten selbst wahrnehmen, sind den Verbandsgemeinden neben örtlichen Auftragsangelegenheiten und der Führung der Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden lediglich einige Selbstverwaltungsaufgaben als eigene Aufgaben übertragen. Für die örtlichen Selbstverwaltungsaufgaben und die damit verbundenen öffentlichen Einrichtungen sind prinzipiell die Ortsgemeinden zuständig (LT-Drucks. 15/4488, S. 31). Mithin haben – dies wird nicht in Frage gestellt – verbandsfreie Gemeinden mehr Aufgaben wahrzunehmen als Verbandsgemeinden.

Soweit die Antragstellerin aus diesem Mehr an Aufgaben auf die Notwendigkeit einer höheren Leistungsfähigkeit schließt und unter Hinweis darauf, dass nach dem Grundsätzegesetz die Einwohnerzahl Indikator für Leistungsfähigkeit sei, daraus weiter folgert, für verbandsfreie Gemeinden habe man deshalb höhere Einwohnerzahlen erwarten müssen, verkürzt sie in unzutreffender Weise den im Grundsätzegesetz zugrunde gelegten Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl als Indikator und deren Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung und wird damit der seitens des Gesetzgebers herangezogenen Theorie der Skaleneffekte nicht gerecht.

Der vor allem in der Gesetzesfolgenabschätzung erläuterten (vgl. dazu begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, S. 58 f.) und in der Gesetzesbegründung

übernommenen (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 30) Theorie positiver Skalenerträge liegt die Annahme eines Zusammenhangs zwischen Einwohnerzahl und Leistungsfähigkeit der Verwaltung zugrunde, indem aufgrund eines gesteigerten Nachfragepotenzials (hier: an Verwaltungsleistungen) „Produktionskostenvorteile“ bei der Aufgabenwahrnehmung erzielt würden, weil die Verwaltung die ihr zur Verfügung stehenden Sach- und Personalmittel zweckmäßiger und effizienter einsetzen könne (vgl. begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, S. 58 f.). In diesem Zusammenhang ist es nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, angesichts des nicht unumstrittenen Ansatzes (kritisch dazu z.B. Dietlein/Thiel, Rechtsfragen eines zwangsweisen Zusammenschlusses von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz, 2013, S. 52 ff. m.w.N.) den Methodenstreit über die Belastbarkeit des vom Gesetzgeber herangezogenen Skaleneffekts zu entscheiden, solange – wie hier – keine gravierenden Richtigkeitszweifel an den in der Gesetzesfolgenabschätzung dargelegten Zusammenhängen bestehen (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [45]).

Dem danach seitens des Gesetzgebers zugrunde gelegten Ansatz folgend stellen höhere Einwohnerzahlen in diesem Gefüge zwar einen Indikator dar, bewirken jedoch nicht selbst eine höhere Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Vielmehr ist es die durch die höhere Einwohnerzahl gesteigerte Nachfrage an Verwaltungsleistungen, die „Produktionsgrößenvorteile“ und damit eine überproportionale Steigerung der Leistungsfähigkeit mit sich bringt (vgl. dazu begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, S. 58 f.). Geht es jedoch darum, ein gewisses Nachfrage-niveau zu erreichen, damit Größenvorteile zum Tragen kommen, hängt die generierte Nachfrage bezogen auf eine Verwaltungseinheit neben der hierfür als Indikator heranziehbaren Einwohnerzahl auch davon ab, in welchem Umfang Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen sind. Auf den Zusammenhang Einwohnerzahl und Aufgabenumfang heruntergebrochen bedeutet das Folgendes: Bei einem Mehr an Aufgaben (verbandsfreie Gemeinden) ruft bereits eine geringere Einwohnerzahl eine Nachfrage an Verwaltungsleistungen hervor, die bei einem Weniger an Aufgaben (Verbandsgemeinden) nach einer höheren Einwohnerzahl verlangt. Übersetzt auf die im Grundsatzgesetz typisierend niedergelegten Zahlen wird bei den mit mehr Aufgaben befassten verbandsfreien Gemeinden bereits

ab 10.000 Einwohnern eine ausreichende Nachfrage erzeugt, die bei Verbandsgemeinden aufgrund des geringeren Aufgabenumfangs erst ab 12.000 Einwohnern auftritt. Eine Widersprüchlichkeit ist für den Verfassungsgerichtshof auf Grund der aufgezeigten Zusammenhänge darin nicht zu erkennen.

(d) Die Kriterien des § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG, denen zufolge als primärer Ausnahmegrund eine Unterschreitung der geforderten Mindesteinwohnerzahl in der Regel unbeachtlich ist, wenn Verbandsgemeinden mindestens 10.000 Einwohner, eine Fläche von mindestens 100 Quadratkilometern und mehr als 15 Ortsgemeinden haben, ist unter Berücksichtigung des eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstabes ebenfalls nicht zu beanstanden. Die Voraussetzungen des primären Ausnahmetatbestands sind zur Verwirklichung der Reformziele insbesondere nicht offensichtlich ungeeignet. Die Eignung der hierbei herangezogenen Größen Einwohnerzahl, Fläche und Anzahl der Ortsgemeinden zur typisierenden Betrachtung wird seitens der Antragstellerin nicht in Frage gestellt. Hinsichtlich der gerügten Rationalität der Größenfixierung ist hinsichtlich der Mindesteinwohnerzahl zunächst einmal festzustellen, dass diese an der unteren der beiden in der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung genannten Wirtschaftlichkeitsgrenzen (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 27; begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, S. 110 ff.) orientiert ist, mithin die geforderte Rationalität nicht abzuspochen ist. Soweit die Antragstellerin auch hier eine Auseinandersetzung mit den in anderen Bundesländern gewählten Mindesteinwohnerzahlen einfordert, gilt das bereits zur Mindesteinwohnerzahl nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KomVwRGrG Gesagte. Unter Einbeziehung der Erwägung, dass Einwohnerzahlen nach dem Konzept des Grundsatzgesetzes ein besonders objektives Kriterium zur Bestimmung der Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft kommunaler Gebietskörperschaften darstellen (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 30), ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber in Ausübung seiner Gestaltungsfreiheit im Korridor von 10.000 bis 12.000 Einwohnern auf die ergänzenden Kriterien Fläche und Ortsgemeindezahl abstellt. Wenn er sich bei diesen (ergänzenden) Kriterien strukturell am durchschnittlichen status quo orientiert, in dessen Ermittlung auch die Verhältnisse der einwohnerstarken Verbandsgemeinden einfließen, die bereits nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KomVwRGrG keinen eigenen Gebietsänderungsbedarf aufweisen, und derartige Größenverhältnisse im

konkreten Kontext letztlich als „große Fläche“ und „große Zahl an Ortsgemeinden“ einordnet (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 31), bedarf dies keiner weitergehenden Rationalisierung. Im Ergebnis bezieht der Gesetzgeber damit in typisierender Weise ihm bekannte örtliche Verhältnisse in seine Festlegung ein.

Ungeachtet dessen wäre selbst ein etwaiger Mangel in der Regelung zum primären Ausnahmetatbestand nach § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG nicht geeignet, die Antragstellerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht zu verletzen. Dabei berücksichtigt der Verfassungsgerichtshof nicht nur, dass für sie selbst eine Ausnahme nach § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG nicht in Betracht kommt, da sie weder die dort genannte Mindesteinwohnerzahl von 10.000 noch die erforderliche Anzahl an Ortsgemeinden erreicht und insbesondere in Bezug auf die Einwohnerzahl eine mangelnde Rationalisierung nicht festgestellt werden kann. Auch soweit die Anwendung des § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG bei anderen Verbandsgemeinden Einfluss auf Fusionsoptionen haben kann, scheidet eine reflexartige Beschwer der Antragstellerin hier aus. Von den im Korridorbereich der Einwohnerzahlen liegenden Verbandsgemeinden (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 32) ist allein die nördlich an die Antragstellerin angrenzende Verbandsgemeinde Ulmen eine potenzielle Fusionsoption. Soweit die Verbandsgemeinde Ulmen auch die weiteren Voraussetzungen für eine primäre Ausnahme nach § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG erfüllte und deshalb keinen eigenen Gebietsänderungsbedarf aufwies (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 33), war das Fehlen eines eigenen Gebietsänderungsbedarfs der Verbandsgemeinde Ulmen jedoch nicht maßgeblicher Grund für eine Ablehnung dieser Fusionsoption. Neben dem weiteren Umstand einer nur ausnahmsweise vorgesehenen Fusion über Landkreisgrenzen hinweg (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 1 und Satz 2 KomVwRGrG) wurde diese Alternative schon wegen einer unzureichenden räumlichen Verflechtung ausgeschlagen (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 89).

(e) 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 (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 61 ff.).

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. 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 zugrunde gelegt ist die verfahrensgegenständliche Gebietsreform auf Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden nicht deshalb offensichtlich ungeeignet, weil der Gesetzgeber zwar auch die Kreisgrenzen für revisionsbedürftig hält und im Anschluss an die derzeitigen Reformen eine Kreisgebietsreform plant, gleichzeitig jedoch 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.

Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, sämtliche von ihm für sinnvoll erachtete Gebietsreformen gleichzeitig durchzuführen, sondern kann trotz der insoweit angenommenen Revisionsbedürftigkeit mehrerer Ebenen die Reform in mehreren Stufen durchführen, was im Ausgangspunkt auch nach Auffassung der Antragstellerin keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt. Bereits diese Befugnis zum stufenweisen Vorgehen begründet indes – unabhängig von der konkreten Reihenfolge – (faktische) Bindungen für die jeweils nachfolgende Stufe. So schränkte eine zunächst vorgenommene Kreisgebietsreform die Spielräume für eine spätere Reform auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden ein, sofern die festgelegten Kreisgebietsgrenzen durch kreisübergreifende Gemeindezusammenschlüsse nicht wiederum geändert werden sollen. Umgekehrt prägte jede Neugliederungsmaßnahme auf Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden – unabhängig davon, ob kreisintern oder kreisübergreifend – eine spätere Kreisgebietsreform vor, sofern die damit bestätigten oder veränderten Kreisgrenzen nicht neuerliche Änderung erfahren sollen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 63).

Bei dieser Ausgangslage ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber, der insoweit keinem Optimierungsgebot unterliegt, zunächst die Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden reformiert und dabei grundsätzlich eine Bindung an bestehende Kreisgrenzen vorgibt. Dass allein deswegen die hier angestrebte Stärkung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden schlechterdings ausgeschlossen wäre, ist nicht ersichtlich und behauptet auch die Antragstellerin nicht. Soweit die Antragstellerin in diesem Zusammenhang auf die größere fiskalische Bedeutung der Kreisgebietsreform und die dort potenziell nachteiligen Bindungswirkungen durch die hier angegriffene Reformstufe hinweist, schließt auch dies die Eignung der hier verfahrensgegenständlichen Reform auf Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden nicht offensichtlich aus, sondern betrifft lediglich die Frage eines etwaig sinnvolleren Vorgehens, worüber der Verfassungsgerichtshof jedoch nicht zu entscheiden hat.

Im Übrigen wird der Gefahr eines völlig ungeeigneten Zusammenschlusses von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden im Rahmen der derzeitigen Reformebene 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. Weshalb diese Ausnahmeregelung – wie die Antragstellerin vorträgt – ein Beleg für die Widersprüchlichkeit der Grundkonzeption des Grundsätzegesetzes sein soll, erschließt sich dem Verfassungsgerichtshof nicht. Allein daraus, dass der Gesetzgeber im Einzelfall ein Gefährdungspotenzial für die Reformziele durch die Bindung an die Kreisgrenzen erkennt und hierfür eine Ausnahmeregelung zur Zielerreichung vorhält, lässt sich keine Widersprüchlichkeit ableiten. Im Gegenteil bringt der Gesetzgeber damit zum Ausdruck, dass er grundsätzlich eine die Ziele des Grundsätzegesetzes wahrende Gebietsreform innerhalb der gegebenen Kreisgrenzen für möglich hält, gleichzeitig jedoch für mögliche Abweichungen hiervon eine Ausnahmeregelung vorsieht. Letztlich hat sich der Gesetzgeber sogar dazu entschieden, Gebietsänderungen auf Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, die mit Änderungen von Landkreisen verbunden wären, nicht über die Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG, sondern zusammen mit der Kreisgebietsreform durchzuführen (vgl. etwa LT-Drucks. 16/2797, S. 29, 70; zur Folgefrage der Systemgerechtigkeit siehe unten). Mithin hat der Gesetzgeber auch dadurch dokumentiert, dass er das Grundsätzegesetz nicht losgelöst von den weiteren Reformebenen betrachtet, sondern die sich stellenden Herausforderungen der nächsten Stufe – soweit erforderlich – bereits mit in den Blick genommen hat.

bb) § 1 TrabVerbGemBiG hält ebenfalls der verfassungsrechtlichen Prüfung stand. Ihr Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach verletzt die Antragstellerin nicht in ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

(1) Auch auf der Stufe der verfassungsrechtlichen Überprüfung des konkreten Fusionsgesetzes ist 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 –; VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 64).

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. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 64 f.; 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-Vorpommern, 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 eindeu-

tig 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 –, VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 64 f.).

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]).

(2) Hieran gemessen ist § 1 TrabVerbGemBiG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber hat den entscheidungserheblichen Sachverhalt in ausreichendem Maße ermittelt (a) und die hier vorgenommene Abwägung genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen (b).

(a) Die Sachverhaltsermittlung entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

(aa) Für eine ausreichende Sachverhaltsermittlung kommt es nicht darauf an, ob sämtliche tatsächlichen 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.).

(bb) Ausgehend hiervon vermag weder die im Wesentlichen auf das Gutachten Junkernheinrich gestützte Entscheidung des Gesetzgebers (α) noch der Einwand einer unzureichenden Ermittlung besonderer Gründe im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 KomVwRGrG (β) oder die Rüge einer unterlassenen Prüfung der dauerhaften Leistungsfähigkeit (γ) eine unzureichende Sachverhaltsermittlung zu begründen. Auch hat der Gesetzgeber keinen maßgeblichen Sachverhalt aufgrund eines (vermeintlich) verspäteten Vorbringens unberücksichtigt gelassen (δ).

(α) Soweit die Antragstellerin eine Verletzung der Pflicht zur Ermittlung des zugrunde liegenden Sachverhalts darauf stützt, dass sich die Begründung des Fusionsgesetzes nahezu ausschließlich auf die Ausführungen des Gutachtens Junkernheinrich stütze und keine eigene Sachverhaltsermittlung erfolgt sei, vermag der Verfassungsgerichtshof dem nicht zu folgen.

Im Grundsatz begründet es keine defizitäre Sachverhaltsermittlung, wenn der Gesetzgeber zur Ermittlung des für seine Regelung relevanten Sachverhalts, dessen Relevanz maßgeblich durch das Leitbild und die Leitlinien des Grundsatzgesetzes bestimmt wird, auf extern gewonnene Erkenntnisse zurückgreift, sich diese im Wesentlichen zu Eigen macht und seine Entscheidungen maßgeblich hierauf stützt. Ein Gebot zur Unmittelbarkeit der Sachverhaltsermittlung durch den Gesetzgeber lässt sich der Landesverfassung nicht entnehmen. Ausgehend davon ergibt sich eine Pflicht zur weitergehenden Sachverhaltsermittlung für den Gesetzgeber allenfalls dann, wenn die Richtigkeit der extern, z.B. durch Gutachten, gewonnenen Erkenntnisse in Zweifel zu ziehen sind oder dort nicht die relevanten Elemente im Sinne des Leitbilds und der Leitlinien erfasst wurden, mithin die externe Sachverhaltsermittlung ihrerseits Defizite aufweist.

Die inhaltliche Richtigkeit der im Gutachten Junkernheinrich ermittelten und der dortigen Analyse zugrunde gelegten Tatsachen wird seitens der Antragstellerin nicht in Frage gestellt. Vielmehr wird der Einwand unzureichender Sachverhaltsermittlung darauf gestützt, dass das Gutachten zum einen nach seinem Selbstverständnis lediglich eine Grundlage für die Abwägungs- und Entscheidungsprozesse

sei und zum anderen die – die Sachverhaltsrelevanz bestimmenden – Kriterien des Grundsatzgesetzes fehlerhaft abbilde. Beide Einwendungen vermögen eine unzureichende Sachverhaltsermittlung indes nicht zu begründen.

Dass das Gutachten nach seinem Selbstverständnis lediglich eine Grundlage für die Abwägungs- und Entscheidungsprozesse sein soll, lässt keine Rückschlüsse auf die Vollständigkeit oder Unvollständigkeit der Sachverhaltsermittlung zu, sondern ist notwendige Konsequenz der allein dem Gesetzgeber – und nicht dem Gutachter – zustehenden Kompetenz, die maßgeblichen Belange abzuwägen und eine Entscheidung in Gesetzesform zu treffen. Die Antragstellerin vermischt an diesem Punkt Elemente der Sachverhaltsermittlung, die auch durch Dritte erfolgen kann, mit solchen der nachfolgenden Abwägung und Entscheidungsfindung, die durch den Gesetzgeber erfolgen muss. Dies schließt es selbstredend nicht aus, dass Gutachten – wie hier – auch Entscheidungsvorschläge umfassen, die sich der Gesetzgeber grundsätzlich auch zu Eigen machen kann. Ob das dadurch gefundene Ergebnis einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält, ist indes keine Frage hinreichender Sachverhaltsermittlung.

Das Gutachten Junkernheinrich weist überdies auch keine Lücken oder Fehlinterpretationen der Vorgaben aus dem Grundsatzgesetz auf, die vorliegend zu einer unzureichenden Sachverhaltsermittlung führen könnten.

Hinsichtlich der Rüge, das Gutachten Junkernheinrich verfolge einen rein ökonomischen Ansatz und ließe deshalb die ebenfalls im Grundsatzgesetz angelegten Erwägungen zur Orts-, Sach- und Bürgernähe außen vor, die deshalb durch eigene Ermittlungen und Erwägungen des Gesetzgebers auszugleichen gewesen wären, vermag der Verfassungsgerichtshof dem Gutachten Junkernheinrich die benannte Beschränkung auf rein ökonomische Erwägungen bereits im Ansatz nicht zu entnehmen. Schon die Beschreibung von Ausgangslage und Problemstellung im Gutachten Junkernheinrich Teil A zeigt eindeutig, dass dort die Vorgaben des Grundsatzgesetzes im Ganzen zugrunde gelegt wurden, indem nicht allein die ökonomisch geprägte Leistungsfähigkeit, sondern ausdrücklich auch die Bürgernähe – als Oberbegriff für die gleichzeitig angestrebte Sach- und Ortsnähe – als „Zieldimension“ aufgenommen wurden (S. 15 ff.). Auch bürgerschaftliche Identifikation und Partizipation bleiben insoweit nicht völlig außen vor, werden

jedoch ausgehend von den am 26. Februar 2009 im Innenausschuss vorgestellten Eckpunkten der Landesregierung (vgl. dazu Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz [2009]: Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz, S. 4), die ihrerseits Basis des Gesetzentwurfs des Grundsätzegesetzes geworden sind (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 22), vorrangig den von der Gebietsreform nicht betroffenen Ortsgemeinden zugeordnet (vgl. dazu auch Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 19).

Auch dem Gutachten Junkernheinrich Teil B liegt kein rein ökonomischer Ansatz zugrunde. Die Antragstellerin verweist in diesem Zusammenhang zwar zutreffend darauf, dass im Gutachten Junkernheinrich Teil B (dort S. 13) die „verwaltungsökonomisch relevanten Kriterien“ in den Blick genommen werden. Allerdings ergibt sich aus der weiteren Erläuterung des Gutachtens, dass die verwaltungsökonomische Betrachtung nicht allein ökonomische Erwägungen umfasst, sondern vielmehr auch die bereits in Teil A identifizierten Zieldimensionen aufnimmt und abzubilden sucht, mithin wiederum auch Orts-, Sach- und Bürgernähe Eingang in diese Betrachtung finden (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil B, S. 14 ff.).

Soweit die Antragstellerin darüber hinaus kritisiert, das Gutachten hätte ohne entsprechende Rückbindung an das Grundsätzegesetz einen Disparitätenausgleich zum Reformziel erhoben, kann hieraus eine unzureichende Sachverhaltsermittlung nicht hergeleitet werden. Der Einwand der Einbeziehung nach dem Grundsätzegesetz nicht vorgesehener Kriterien wirkt allenfalls auf die Entscheidung über den Gebietsänderungsbedarf oder die Fusionsalternativen (dazu unten).

Weiter ist zu berücksichtigen, dass durch die Anhörung der Antragstellerin und ihrer Ortsgemeinden, die – wie ausgeführt – vornehmlich der Unterrichtung des Gesetzgebers und als dessen (weitere) Entscheidungsgrundlage dient, auch tatsächliche Belange in die Gesetzgebung eingegangen sind und bei der Entscheidung berücksichtigt wurden (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 61 ff.), die über die Ermittlungen und Erwägungen des Gutachtens Junkernheinrich hinausgehen und insbesondere Auskunft zu den konkreten örtlichen Verhältnissen gegeben haben.

Mit Blick auf das Gutachten Junkernheinrich begründet es ebenfalls keinen Verstoß gegen die Pflicht zur Ermittlung des maßgeblichen Sachverhalts, dass zum

einen die dort zugrunde liegenden Daten die Entwicklungen nur bis Juli bzw. September 2012 abbilden und zum anderen keine Analyse der strukturellen Optimierungspotenziale vorgenommen wurde. So fällt es in den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, den zeitlichen Bezugspunkt der für die Beurteilung des Gebietsänderungsbedarfs herangezogenen Kriterien zu bestimmen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 67). Unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstabes kommt ein Einschreiten des Verfassungsgerichtshofs insoweit erst dann in Betracht, wenn der gewählte Stichtag offensichtlich ungeeignet oder willkürlich festgelegt ist. Beides ist hier indes weder substantiiert vorgetragen noch ersichtlich. Der hierzu vor allem im Zusammenhang mit der Prüfung einer dauerhaften Leistungsfähigkeit stehende Vortrag der Antragstellerin vermag die Eignung der zum Teil festgelegten (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 2 KomVwRGrG) und zum Teil faktischen (Zeitpunkt der Gutachtenerstellung) Stichtagsregelungen nicht zu erschüttern (dazu unten).

Eine Sachverhaltsermittlung für eine Analyse der strukturellen Optimierungspotenziale war ebenfalls nicht angezeigt. Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, die tatsächlichen Momente in allen Einzelheiten zu erfassen, sondern kann die Ermittlung auf den – für seine selbst gesetzten Ziele und die hierfür heranzuziehenden Kriterien – relevanten Sachverhalt beschränken. Bedarf es indes von Verfassungswegen regelmäßig keiner Kosten-Nutzen-Analyse oder Schaden-Nutzen-Bilanz, sondern kann sich der Gesetzgeber bei seiner Einschätzung, ob die Reformen zur Verbesserung der Gebietsstrukturen geeignet sind, auf allgemeine nicht offensichtlich fehlsame oder eindeutig widerlegbare Erfahrungen und Grundsätze stützen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 60, 67, m.w.N.), besitzen die seitens der Antragstellerin hierzu angemahnten Ermittlungspflichten keine Relevanz. Hinzu kommt, dass bereits eine Verbesserung der Strukturen die Reformziele wahrt; ein sicherer Nachweis, dass die Fusion eine dauerhaft leistungsfähige Verbandsgemeinde hervorbringt, ist nicht erforderlich (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 29. Juni 2015 – VGH N 7/14 –, UA S. 32 f.).

(β) Eine unzureichende Sachverhaltsermittlung durch den Gesetzgeber ist auch im Bereich der besonderen Gründe im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 KomVwRGrG nicht ersichtlich. Soweit die Antragstellerin dem Gesetzgeber vor-

wirft, das von ihm selbst statuierte Merkmal der landschaftlichen und topografischen Gegebenheiten zu eng zu fassen, lässt sie außer Acht, dass es der Gesetzgeber als Autor und gleichsam Erstinterpret des Grundsatzgesetzes ist, der maßgeblich dessen Auslegung bestimmt. Allein der Umstand, dass sich auf Grundlage dieses Normverständnisses, das im Gutachten Junkernheinrich Teil A konkretisiert wurde (dort S. 37 f.) und das sich der Gesetzgeber im Folgenden zu Eigen gemacht hat (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 80), letztlich landesweit kein Anwendungsfall gefunden hat, bei dem alleine deshalb ein hinreichender besonderer Grund für den unveränderten Fortbestand einer verbandsfreien Gemeinde oder einer Verbandsgemeinde angenommen werden kann, ist nicht geeignet, das vom Gesetzgeber zugrunde gelegte Normverständnis in Zweifel zu ziehen. Ein Anwendungsbereich für landschaftliche und topografische Gegebenheiten als besonderer Grund verbleibt nämlich dort, wo im Rahmen einer Gesamtschau „extreme Höhenlagen (Akropolislagen), Mulden- bzw. Tallagen oder Spornlagen (Mündung eines Flusses in einen anderen)“ (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 38), die bei isolierter Betrachtung nicht geeignet sind, einen hinreichenden besonderen Grund zu stützen, zusammen mit anderen Merkmalen die Annahme eines besonderen Grundes im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG tragen.

Insoweit geht auch der Einwand der Antragstellerin, die hierzu das generelle Fehlen einer Gesamtschau im Gutachten Junkernheinrich Teil A rügt, an den tatsächlichen Grundlagen des Gutachtens vorbei. Zu Aufgabenstellung und leitenden Fragestellungen des Gutachtens heißt es dort ausdrücklich, dass „im Zuge der Prüfung von besonderen Ausnahmegründen [...] die verschiedenen potenziellen Ausnahmegründe zunächst jeweils isoliert voneinander ermittelt und gewichtet sowie einer abschließenden Gesamtabwägung zugeführt [werden], im Rahmen derer auch die Prüfung der ‚dauerhaften Leistungsfähigkeit‘ erfolgt“ (Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 23). Auch die im Gutachten folgenden Ausführungen heben mehrfach die Erforderlichkeit einer „Gesamtabwägung“ hervor und bestätigen, dass „Ausnahmetatbestände [...] ihre Wirkung im Rahmen der Gesamtabwägung somit auch kumulativ entfalten [können]“ (Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 24).

Die Einwendungen der Antragstellerin gegen den besonderen Grund der Wirtschafts- und Finanzkraft richten sich letztlich gegen die Festlegung der hierfür maßgeblichen Kriterien, ohne diese jedoch in verfassungsrechtlich relevanter Weise in Frage zu stellen. Dies gilt insbesondere auch unter Berücksichtigung der in Bezug genommenen Ausführungen im Gutachten Dietlein/Thiel (Rechtsfragen eines zwangsweisen Zusammenschlusses von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz, 2013, S. 137 ff.), die sich zu den Kriterien und der konkreten Herangehensweise zwar im Einzelnen kritisch positionieren, den Einwand einer offensichtlichen Ungeeignetheit der gewählten Methode jedoch nicht erheben. Dies zugrunde gelegt begründet es keine unzureichende Sachverhaltsermittlung, dass der Gesetzgeber, der für die Annahme einer besonderen Wirtschafts- und Finanzkraft auf die Steuerkraft in Euro je Einwohner abstellt und nach einer positiven Abweichung im Mehrjahresdurchschnitt des jeweiligen Gebietstyps verlangt (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 48 ff.), die Datenbasis in der Gesetzesbegründung lediglich bis einschließlich 2011 aktualisiert hat (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 80). Soweit die Antragstellerin nach einer weiteren Aktualisierung für das Jahr 2012 verlangt und ergänzend die Steigerungen ihrer Steuerkraft in Euro je Einwohner bis 2014 anführt, behauptet sie nicht einmal eine positive Abweichung von der durchschnittlichen Steuerkraft des jeweiligen Gebietstyps, sondern stellt – abweichend von den gesetzlichen Kriterien – die Relevanz einer durchschnittsvergleichenden Betrachtung und damit der allgemein günstigeren Entwicklung in Abrede. Auch das Verlangen nach weitergehenden Ermittlungen zu den Hintergründen der Steuerkraft und des Schuldenstandes sind ausgehend von den durch den Gesetzgeber festgelegten Kriterien nicht Bestandteil des relevanten Sachverhalts. Dies gilt auch, soweit die Antragstellerin die Nichtberücksichtigung des Tourismus und die hierfür aufzubringenden Finanzmittel anführt.

Ein Defizit der Sachverhaltsermittlung zum entgegenstehenden Bürgerwillen und zu den historischen Besonderheiten ist bereits deshalb auszuschließen, weil diese Gegebenheiten ausweislich der Gesetzesbegründung Eingang in die Entscheidungsfindung gefunden haben (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 61 ff.). Die Antragstellerin rügt insoweit letztlich eine fehlerhafte Abwägung (dazu unten). Dasselbe

gilt hinsichtlich raumordnerischer und landesplanerischer Gründe, die die Antragstellerin ebenfalls nicht hinreichend „abgewogen“ sieht.

(γ) Die dem angegriffenen Fusionsgesetz zugrunde liegenden Sachverhalts-ermittlungen zur – letztlich abgelehnten – dauerhaften Leistungsfähigkeit der Antragstellerin sind ebenfalls nicht zu beanstanden.

Die Behauptung, der Gesetzgeber habe mangels Feststellung besonderer Gründe im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 KomVwRGrG von einer Prüfung der dauerhaften Leistungsfähigkeit im Sinne des Grundsatzgesetzes abgesehen, lässt sich nicht bestätigen. Zuzugeben ist insoweit, dass die Formulierung der Gesetzesbegründung in diesem Kontext durchaus missverständlich ist, wenn dort im Anschluss an die Ablehnung besonderer Gründe ausgeführt wird, die Antragstellerin biete „deshalb“ nicht die Gewähr dauerhafter Leistungsfähigkeit (LT-Drucks. 16/2797, S. 82). Allerdings heißt es an anderer Stelle und ohne grammatikalische Verbindung zur Prüfung besonderer Gründe, dass die Antragstellerin dem Gutachten Junkernheinrich Teil A zufolge eine dauerhafte Leistungsfähigkeit nicht gewährleisten könne (LT-Drucks. 16/2797, S. 81). Das Gutachten Junkernheinrich Teil A wiederum hat die inhaltliche Prüfung der dauerhaften Leistungsfähigkeit nicht von einer vorherigen Feststellung besonderer Gründe abhängig gemacht, sondern alle verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden überprüft. Auf Grundlage der beiden hierfür herangezogenen Finanzkennzahlen werden im Gutachten zwar nur diejenigen verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden aufgeführt, die zumindest eines der Kriterien erfüllen (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 58, Tab. 14; es werden 39 Gebietskörperschaften aufgeführt). Dass es sich dabei nicht allein um verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden handelt, die auch besondere Gründe aufweisen, zeigt der Abgleich mit der Darstellung derjenigen verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, die sowohl einen besonderen Grund aufweisen als auch mindestens ein Kriterium der dauerhaften Leistungsfähigkeit erfüllen (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 59, Tab. 16; es werden nur 19 Gebietskörperschaften aufgeführt). Die danach im Gutachten Junkernheinrich unabhängig vom Vorliegen besonderer Gründe abgelehnte

Gewähr einer dauerhaften Leistungsfähigkeit der Antragstellerin lag ausweislich der Gesetzesbegründung auch dem angegriffenen Fusionsgesetz zugrunde.

Soweit die Antragstellerin unter Verweis auf die Ausführungen von Dietlein/Thiel (Rechtsfragen eines zwangsweisen Zusammenschlusses von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz, 2013, S. 156 ff.) zum einen die mit den beiden fiskalischen Kennzahlen ausgesprochenen „hohen Hürden“ (Dietlein/Thiel, a.a.O., S. 205) zur Annahme einer dauerhaften Leistungsfähigkeit kritisiert und zum anderen – ohne dies in der Antragschrift weiter aufzuführen – auch die Begrenzung auf fiskalische Kriterien (vgl. hierzu Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 56) angesichts des Wortlauts des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG, der neben der wirtschaftlichen auch die orts-, sach- und bürgernahen Aufgabenwahrnehmung umfasse, als zweifelhafte Verengung einordnet (vgl. dazu Dietlein/Thiel, a.a.O., S. 159 ff.), lassen sich daraus Rückschlüsse auf eine unzureichende Sachverhaltsermittlung zur dauerhaften Leistungsfähigkeit im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG nicht ziehen. Mit dem Einwand einer hohen Hürde werden lediglich die Kriterien des Gutachtens, die sich der Gesetzgeber zu Eigen gemacht hat, beanstandet, ohne jedoch darzulegen oder zu behaupten, dass diese offensichtlich ungeeignet oder aus anderen verfassungsrechtlich relevanten Gründen abzulehnen wären. Es ist Ausfluss des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers, auch hohe Hürden zu formulieren. Auch die Begrenzung auf fiskalische Kriterien begegnet im Kontext der Prüfung eines Gebietsänderungsbedarfs keinen Bedenken. Soweit nämlich § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG betroffen ist, setzt eine wirtschaftliche sowie orts-, sach- und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung neben anderen Kriterien jedenfalls auch fiskalische Möglichkeiten voraus, die anhand der gewählten Kriterien operationalisiert wurden. Fehlt es indes bereits an den fiskalischen Grundvoraussetzungen und wird deshalb eine dauerhafte Leistungsfähigkeit verneint, bedarf es keiner Prüfung, ob auch die weiteren Anforderungen einer wirtschaftlichen sowie orts-, sach- und bürgernahen Aufgabenwahrnehmung erfüllt wären.

Auch der weitere Einwand der Antragstellerin, die wirtschaftliche Entwicklung nach den im Gutachten Junkernheinrich Teil A herangezogenen Jahren (bis 2009) habe ermittelt und berücksichtigt werden müssen, begründet keine unzureichende

Ermittlung des Sachverhalts. So behauptet die Antragstellerin nicht einmal, dass sie bei einer Fortschreibung der beiden zugrunde zu legenden Kriterien bis 2011 oder sogar 2012 die Voraussetzungen für eine dauerhafte Leistungsfähigkeit nach diesen Parametern erfüllen würde. Vielmehr bringt sie mit den aktuellen Zahlen zu den Personalkosten und den Kosten der Verbandsgemeindewerke (jeweils pro Einwohner) sowie den Ausführungen zur Mittelverwendung schlicht andere fiskalische Kriterien ein, die der Gesetzgeber seiner typisierenden Betrachtung jedoch nicht zugrunde gelegt hat.

(d) Eine (faktische) Präklusion, die die Antragstellerin aus einzelnen Äußerungen während der Ersten Beratung des vorliegend angegriffenen Gesetzes im Landtag herleitet und die dazu geführt haben soll, dass Vortrag der Antragstellerin nicht zur Kenntnis genommen worden sei, ist nicht ersichtlich. Deshalb scheidet auch ein damit im Zusammenhang gerügter Mangel der Sachverhaltsermittlung aus. Konkret geht es nach dem Vortrag der Antragstellerin darum, dass durch sie und ihre Ortsgemeinden vorgeschlagene Neugliederungsvarianten aufgrund eines vermeintlich zu späten bzw. nicht formgerechten Vorbringens durch den Gesetzgeber nicht berücksichtigt worden seien. Allerdings geht aus der Antragschrift schon nicht hervor, welche Neugliederungsvarianten angesichts der in der Gesetzesbegründung umfangreich wiedergegebenen Vorschläge und Wünsche der Antragstellerin und ihrer Ortsgemeinden (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 61 ff.) keine Berücksichtigung gefunden hätten. Hinzu kommt, dass es ebenso wie für die Auslegung eines Gesetzes auch für seine Entstehung nicht auf die Vorstellung des einzelnen Abgeordneten bzw. Regierungsmitglieds ankommen kann, da der Einzelne nicht den „Willen des Gesetzgebers“ bildet (vgl. VerfGH RP, Urteile vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 43 und vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [100]).

(b) Die gesetzgeberische Abwägung und Entscheidung der für und gegen den Zusammenschluss der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach sprechenden Belange lässt keine verfassungsrechtlich zu beanstandenden Fehler erkennen. Abwägungsfehler ergeben sich insbesondere nicht im Zusammenhang mit der Prüfung des Gebietsänderungsbedarfs der Antragstellerin (aa) oder der Wahl der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach als Fusionspartnerin (bb).

Der Gesetzgeber hat zudem im Rahmen seiner Abwägung weder gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit (cc) noch gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung (dd) oder den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen (ee).

(aa) Ein Abwägungsfehler liegt zunächst nicht darin begründet, dass der Gesetzgeber für die Antragstellerin einen eigenen Gebietsänderungsbedarf festgestellt und dabei insbesondere das Vorliegen einer Ausnahme nach § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG abgelehnt hat. Der Einwand der Antragstellerin, es liege eine unzureichende Berücksichtigung geschriebener und ungeschriebener besonderer Gründe im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 KomVwRGrG und deren gesamtheitlicher Würdigung vor, greift nicht durch. Abgesehen davon, dass die Antragstellerin – wie dargelegt – hier zum Teil Kriterien einzuführen sucht, die nach dem nicht zu beanstandenden Leitbild und den Leitlinien des Grundsätze-gesetzes nicht relevant sind, ist des Weiteren festzustellen, dass der Gesetzgeber die gerügten Belange ausweislich der Gesetzesbegründung auch eingestellt und bei seiner Entscheidung abwägend berücksichtigt hat. Der Gesetzgeber hat den entgegenstehenden Bürgerwillen insbesondere auch nicht allein im Rahmen der Fusionsentscheidung (vgl. § 2 Abs. 5 KomVwRGrG), sondern auch bei der vorgelagerten Frage eines Gebietsänderungsbedarfs einfließen lassen (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 99). Dasselbe gilt für historische Besonderheiten, die ebenfalls bereits bei der Prüfung eines Gebietsänderungsbedarfs berücksichtigt wurden (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 72). Auch die Rüge, der Gesetzgeber habe raumordnerische und landesplanerische Gründe nicht erst bei der Prüfung von Fusionsalternativen, sondern bereits beim Gebietsänderungsbedarf berücksichtigen müssen, greift nicht durch. So ist zunächst zu sehen, dass der Gesetzgeber auch Erfordernisse der Raumordnung als potenziellen besonderen Grund im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 KomVwRGrG aufnimmt und im konkreten Fall ablehnt (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 81). Dabei begründet die schlichte Feststellung, solche seien nicht ersichtlich, kein Abwägungsdefizit, weil der Gesetzgeber sich die korrespondierende Würdigung des Gutachtens Junkernheinrich Teil A mit der dort ebenfalls vorgenommenen Gesamtwürdigung zu Eigen macht. Hinzu kommt, dass Erfordernisse der Raumordnung eher auf der Ebene der Gebietsoptimierung als auf der vorgelagerten Ebene des Gebietsänderungs-

bedarfs Bedeutung erlangen (vgl. dazu Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 43, 45).

Auch inhaltlich ist die Abwägung des Gesetzgebers mit der Folgerung eines bestehenden Gebietsänderungsbedarfs der Antragstellerin nach den verfassungsrechtlich eingeschränkten Prüfungsmaßstäben nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber ist befugt, sich letztlich für die Bevorzugung eines Belanges und damit notwendig zugleich für die Zurückstellung anderer betroffener Aspekte zu entscheiden. Konkret im Hinblick auf den entgegenstehenden Bürgerwillen war der Gesetzgeber nicht gehalten, diesem Belang den Vorrang vor dem herausgearbeiteten Gebietsänderungsbedarf einzuräumen. Die Ergebnisse von Bürgerbefragungen und Bürgerentscheiden stellen ein Merkmal unter weiteren Gesichtspunkten dar, die für die Ermittlung der Gründe des öffentlichen Wohles und damit für die Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers von Bedeutung sind. Bei einer allgemeinen Gebietsreform geht es eben auch darum, größere Räume neu zu gliedern, so dass nicht nur örtliche Gegebenheiten – wie etwa die Akzeptanz des Vorhabens bei den Bürgern der einzelnen Gemeinde – ins Gewicht fallen (vgl. VerfG Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2004 – 167/03 –, juris, Rn. 52; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 31. August 2011 – LVG 45/10 –, BeckRS 2011, 54411).

Soweit in der seitens der Antragstellerin zitierten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ein Zusammenhang zwischen fehlender Akzeptanz der Einwohnerschaft und einer Beeinträchtigung einer leistungsfähigen Selbstverwaltung hergestellt wird, weil sich die Ablehnung nachteilig auf die notwendige Integration und die zu wahrende örtliche Verbundenheit der Einwohner auswirken könne (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [111]), zieht das die vorliegende Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers nicht in Zweifel. Neben dem Umstand, dass sich die zitierte Rechtsprechung mit der besonderen Situation der Rückgängigmachung einer Neugliederung befasst, ergeben sich dort auch Anforderungen an das Gewicht einer fehlenden Akzeptanz. Während dort eine Gegenüberstellung mit den gegenläufigen Belangen Rechtssicherheit und Bestandsschutz nach einer durchgeführten Neugliederung einerseits und dem entgegenstehenden Bürgerwillen andererseits erfolgt (vgl.

BVerfG, a.a.O., BVerfGE 86, 90 [110 f.]), ist die fehlende Akzeptanz vorliegend unmittelbar den Zwecken und Zielen der Reform selbst gegenüberzustellen. Unterschiede hinsichtlich des erforderlichen Gewichts der ablehnenden Haltung der Einwohnerschaft ergeben sich daraus indes nicht. Dem folgend kann eine Ablehnung der Bürger zwar das erforderliche Gewicht haben, wenn sie sich auf objektivierbare gewichtige Gründe aus der historischen und kulturellen Entwicklung, aus den geographischen Verhältnissen, der wirtschaftlichen oder sozialen Struktur oder aus anderen vergleichbaren Gegebenheiten zurückführen lässt, so dass mit einem Schwinden in einem überschaubaren Zeitraum nicht zu rechnen ist; ein bloßer Unwille im Sinne einer Stimmung der Unzufriedenheit genügt demgegenüber nicht (vgl. BVerfG, a.a.O., BVerfGE 86, 90 [111]). Derart gewichtige Vorbehalte, die auch prognostisch die Funktionsfähigkeit jeglicher Neubildung nachhaltig in Frage stellen und damit der Annahme eines Gebietsänderungsbedarfs entgegen gehalten werden könnten, sind nicht ersichtlich.

Hinzu kommt weiter, dass die örtliche Identifikation eben nicht allein durch die Ebene der Verbandsgemeinde, sondern – wie bereits dargelegt – vor allem durch die Ortsgemeinden hergestellt wird, die in Rheinland-Pfalz die Basis des bürgerchaftlichen und ehrenamtlichen Engagements bilden (vgl. dazu Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz [2009]: Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz, S. 4 i.V.m. LT-Drucks. 15/4488, S. 22; LT-Drucks. 16/2797, S. 25 und Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 19). Die identitätsstiftende Ebene der Ortsgemeinden wird durch die Fusion beider Verbandsgemeinden indes nicht berührt (LT-Drucks. 16/2797, S. 100).

Unabhängig von den vorangehenden Ausführungen zur hinreichenden Berücksichtigung und Abwägung zur Begründung eines Gebietsänderungsbedarfs der Antragstellerin scheitern sämtliche Einwände, die sich inhaltlich auf das Vorliegen besonderer Gründe im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 KomVwRGrG beziehen und mit denen die Antragstellerin für sich eine Unbeachtlichkeit der Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl in Anspruch nimmt, auch daran, dass die Antragstellerin unter Berücksichtigung der seitens des Gesetzgebers herangezogenen fiskalischen Kriterien – wie dargelegt – nicht die unabdingbar vorausgesetzte Gewähr einer dauerhafte Leistungsfähigkeit bietet.

(bb) Die gesetzgeberische Abwägung der für und gegen den Zusammenschluss der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach sprechenden Belange lässt ebenfalls keine verfassungsrechtlich zu beanstandenden Fehler erkennen. Der Gesetzgeber hat seiner Fusionsentscheidung insbesondere keine im Grundsatzgesetz nicht angelegte Kriterien zugrunde gelegt (α). Auch die Orientierung an dem im Gutachten Junkernheinrich Teil B angewandten Punktesystem zur Bewertung verschiedener Neugliederungsvarianten begründet kein Abwägungsdefizit (β). Ein Abwägungsfehler ergibt sich auch nicht im Zusammenhang mit der Wahl der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach als Fusionspartnerin (γ).

(α) Der Einwand der Antragstellerin, die territoriale Neugliederung habe aufgrund ihrer Orientierung an dem Gutachten Junkernheinrich in unzulässiger Weise das Ziel eines Ausgleichs von Disparitäten verfolgt und gleichzeitig eine gebotene Berücksichtigung der örtlichen Identifikation ausgelassen, greift im Ergebnis nicht durch.

Hierbei ist zunächst danach zu unterscheiden, ob und in welcher Art ein Disparitätenausgleich bei der Ermittlung eines Gebietsänderungsbedarfs einerseits und bei der nachfolgenden Prüfung von Neugliederungsoptionen andererseits berücksichtigt wurde. Soweit im Gutachten Junkernheinrich Teil A dem Abbau von Disparitäten eine besondere Bedeutung zugeschrieben (vgl. S. 20 f.) und im Einzelnen auch die Bejahung eines Gebietsänderungsbedarfs mit dem Ziel eines gebietlichen Disparitätenausgleichs begründet wurde (vgl. S. 60), ist dem der Verfassungsgerichtshof bereits entgegengetreten (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 79 f.). Konkret in Bezug auf die Antragstellerin lässt sich hieraus indes kein Abwägungsfehler herleiten, weil ihr Gebietsänderungsbedarf ausschließlich auf Grundlage der nicht zu beanstandenen Kriterien des Grundsatzgesetzes ohne Einbeziehung eines etwaigen Disparitätenausgleichs festgestellt wurde (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S, 78 ff.).

Abweichend davon stellt sich die Situation im Zusammenhang mit der Erörterung von Neugliederungsvarianten dar. Hierzu heißt es im Gutachten Junkernheinrich Teil B zwar ausdrücklich, dass eine Optimierung der gesamträumlichen Gebietsstruktur voraussetze, dass die skizzierten Ziele der kommunalen Leistungsfähigkeit

und Bürgernähe zusätzlich unter der Voraussetzung eines gesamträumlichen Disparitätenausgleichs erfolge (vgl. S. 16 f.). Gleichzeitig wird jedoch herausgestellt, dass das Ziel des Disparitätenausgleichs nicht durch eigenständige Kriterien beeinflusst werde, sondern vielmehr die zielgerichtete Kombination unterschiedlicher Ausprägungen von Kriterien automatisch zu deren Ausgleich führe, so dass das Ziel des Disparitätenausgleichs keine eigene Zieldimension der Optimierung der kommunalen Gebietsstrukturen darstelle (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil B, S. 19; LT-Drucks. 16/2797, S. 56). Soweit danach in der Begründung des Fusionsgesetzes als Ziele zur Bemessung der Leistungsfähigkeit von Neugliederungsoptionen die kommunale Leistungsfähigkeit, die Bürgernähe und der räumliche Disparitätenausgleich benannt werden (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 86), ändert dies nichts daran, dass sich ein räumlicher Disparitätenausgleich als Reflex der im Grundsatzgesetz benannten Bürgernähe darstellt und damit nicht außerhalb des Leitbildes und der Leitlinien als Zieldimension der Neugliederungsbewertung herangezogen wird. Hinzu kommt, dass sich § 2 Abs. 5 KomVwRGrG, auch ohne dass dort die Ziele der Gebietsreform formuliert werden, durchaus an einem Disparitätenausgleich orientierte Vorgaben für den Zusammenschluss – mithin auf Ebene der Neugliederung – entnehmen lassen. Ausweislich der Gesetzesbegründung zielt § 2 Abs. 5 KomVwRGrG auf funktional begründete Gebietszusammenschlüsse ab und wird dahingehend verstanden, dass die Gebietszusammenschlüsse – im Sinne einer Obergrenze – die Größenverhältnisse der derzeit größten verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden wahren sollen und sie – auch im Sinne einer Nivellierung – zu den kommunalen Gebietskörperschaften in der Region passen sollen (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 32).

Eine fehlende Berücksichtigung von Identifikationserfordernissen, wie sie die Antragstellerin rügt, lässt sich nicht feststellen. Neben dem bereits dargelegten Aspekt, dass der Gesetzgeber den Schwerpunkt der örtlichen Identifikation den Ortsgemeinden zuschreibt, deren Bestand vorliegend unangetastet bleibt, hat der Gesetzgeber auch in Bezug auf die potenziellen Neugliederungsvarianten den Konflikt zwischen Bürgernähe und Leistungsfähigkeit erkannt und in seine Abwägung einfließen lassen (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 56). Hierbei lässt sich auch nicht einwenden, der Begriff der Bürgernähe im Sinne des Gutachtens Junkernheinrich Teil B decke durch die Kriterien Pendlerverflechtung und Entfer-

nung nur einen Teilaspekt der inhaltlichen Elemente ab, denn der Gesetzgeber zieht insoweit über reine Entfernungsbewertungen hinaus gleichsam Rückschlüsse auf die Auswirkungen für die Ausübung von Ehrenämtern und ehrenamtlicher Tätigkeit, die er hier konkret nicht in erheblichem Maß behindert sieht (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 91). Gleichzeitig verweist der Gesetzgeber darauf, dass die mit Freiwilligen- und Vereinsaktivitäten verknüpfte Rolle von Gemeinden als „Heimat oder Identitätsraum“ nicht zwingend an Verwaltungsgrenzen gebunden sei und sich auch häufig unterhalb der Ebene der Verbandsgemeinden in den Ortsgemeinden organisiere (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 22).

Dass die Antragstellerin bei Abwägung dieser Belange zu einem anderen Resultat als der Gesetzgeber gelangt, führt nach dem verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab nicht zu einer fehlerhaften Abwägung. Denn eine verfassungsrechtlich fehlerfreie Abwägung verlangt insoweit lediglich, dass der Gesetzgeber den Konflikt zwischen der erforderlichen Bürgernähe auf der einen Seite und der kommunalen Leistungsfähigkeit auf der anderen Seite erkennt, mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung einstellt und zu einem vertretbaren Ergebnis gelangt (vgl. hierzu etwa ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2001 – 20/00 –, juris, Rn. 96).

(β) Die Orientierung an dem im Gutachten Junkernheinrich Teil B angewandten Punktesystem zur Bewertung verschiedener Neugliederungsvarianten begründet ebenfalls kein Abwägungsdefizit. Soweit die Antragstellerin unter ergänzendem Hinweis auf die Ausführungen von Dietlein/Thiel (Rechtsfragen eines zwangsweisen Zusammenschlusses von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz, 2013, S. 125 ff.) das im Gutachten Junkernheinrich Teil B entwickelte und begründete System zur Bewertung verschiedener Neugliederungsvarianten kritisiert, stellt sie die grundsätzliche Heranziehbarkeit dieses „individuellen“ Bewertungsmaßstabes nicht in Frage. Dass ein derartiger Ansatz offensichtlich ungeeignet wäre, verschiedene Neugliederungsoptionen zu bewerten, ist weder ersichtlich noch wird dies substantiiert vorgetragen. Vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstabes genügt es nicht, Bedenken an der Eignung des zugrunde gelegten Punktesystems zu äußern.

Der weitergehende Einwand, der Gesetzgeber habe das Punktesystem kritiklos und ohne eigene Abwägung oder Wertung übernommen, lässt sich nicht bestätigen. Die Antragstellerin verweist insoweit zu Recht darauf, dass die Funktion des Punktesystems darauf gerichtet sei, es zu ermöglichen, Indikatoren mit unterschiedlichen Messskalen einzubeziehen und eine Gewichtung vorzunehmen (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil B, S. 28). Das Gutachten Junkernheinrich selbst nimmt zwischen den acht ausgewählten Indikatoren – deren grundsätzliche Gewichtung zueinander durch die jeweilige Zuordnung zum einheitlichen Punktekorridor von null bis fünf erfolgt ist – keine weitergehende Gewichtung vor, sondern fasst diese lediglich als arithmetisches Mittel in einem Punktwert zusammen. Der hierauf aufbauende Einwand, der Gesetzgeber habe kritiklos ein arithmetisch begründetes Ergebnis übernommen und sei dadurch seiner Pflicht zur Gemeinwohlkonkretisierung nicht nachgekommen, stimmt mit den tatsächlichen Gegebenheiten der gesetzgeberischen Entscheidungsfindung, wie sie dem Verfassungsgerichtshof auch aus anderen Fusionsverfahren bekannt ist, nicht überein. Der Gesetzgeber hat sich in anderen Fusionsverfahren ausführlich und auch zum Teil im Ergebnis inhaltlich abweichend mit dem Punktesystem des Gutachtens Junkernheinrich Teil B auseinandergesetzt (vgl. nur im Verfahren VGH N 8/14 und dazu LT-Drucks. 16/2800, S. 137 ff.). Auch im vorliegenden Verfahren findet sich in der Gesetzesbegründung eine ausführliche Begründung für die ausgewählte Neugliederungsmaßnahme (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 86 ff.), bei der indes eine weitergehende, kritische Auseinandersetzung mit dem Punktesystem deshalb entbehrlich war, weil auch dieses eine Fusion der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach präferierte (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 87). Dass der Gesetzgeber insoweit nicht allein die Neugliederungsvarianten des Gutachtens Junkernheinrich Teil B nachzeichnete, zeigt auch die begründete Ablehnung einer Fusion mit der Verbandsgemeinde Wittlich-Land (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 88), die im Gutachten Junkernheinrich Teil B gar nicht erörtert wurde. Von einer kritiklosen Übernahme ohne eigene abwägende Betrachtung kann vor diesem Hintergrund insgesamt keine Rede sein.

(γ) Abwägungsfehler ergeben sich auch nicht im Zusammenhang mit der Wahl der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach als Fusionspartnerin und der damit zusammenhängenden Ablehnung anderer Neugliederungsvarianten.

Der Gesetzgeber hat sich im Ausgangspunkt von der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Überlegung leiten lassen, zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit möglichst Gemeindeverbände mit jeweils eigenem Gebietsänderungsbedarf zusammenzuschließen (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 70, 88). Hinsichtlich der Antragstellerin hat der Gesetzgeber unter Aufzählung der angrenzenden Verbandsgemeinden und der verbandsfreien Stadt Wittlich festgestellt, dass lediglich die Verbandsgemeinden Manderscheid und Traben-Trarbach einen eigenen Gebietsänderungsbedarf aufwiesen (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 87).

Soweit der Gesetzgeber hinsichtlich der verbandsfreien Stadt Wittlich einen Zusammenschluss mit der Antragstellerin mit der ergänzenden Begründung ablehnt, es seien zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit vorrangig Gebietskörperschaften mit gleichem kommunalrechtlichen Status zu fusionieren (LT-Drucks. 16/2797, S. 89), und die Antragstellerin diese Begründung für nicht einsichtig hält, lässt sich daraus bereits deshalb kein Abwägungsmangel herleiten, weil der ebenfalls die Ablehnung tragende Gesichtspunkt eines fehlenden eigenen Gebietsänderungsbedarfs der verbandsfreien Stadt Wittlich weiterhin nicht in Zweifel zu ziehen ist.

In Bezug auf die Verbandsgemeinden Daun, Ulmen und Zell (Mosel) tritt neben die Erwägung eines dort jeweils fehlenden eigenen Gebietsänderungsbedarfs (vgl. (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 70) eine unzureichende räumliche Verflechtung hinzu (LT-Drucks. 16/2797, S. 89; vgl. dazu auch Gutachten Junkernheinrich Teil B, S. 220 f.). Der Versuch der Antragstellerin, dies mit dem Hinweis auf eine ebenfalls nicht übermäßig intensive Pendlerverflechtung zwischen ihr und der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach zu relativieren, scheidet bereits daran, dass sie mit der Pendlerverflechtung einen Einzelpunkt innerhalb der zugunsten der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach insgesamt deutlich besser bewerteten räumlichen Verflechtung herausgreift. Auch in Bezug auf die Verbandsgemeinde Manderscheid, die – so der Gesetzgeber – einen eigenen Gebietsänderungsbedarf aufweise, wird ein Zusammenschluss ohne ersichtlichen Abwägungsfehler mit der Begründung einer unzureichenden räumlichen Verflechtung abgelehnt (LT-Drucks. 16/2797, S. 89; vgl. dazu auch Gutachten Junkernheinrich Teil B, S. 221).

Auch die Ablehnung eines Zusammenschlusses mit der Verbandsgemeinde Wittlich-Land ist nicht zu beanstanden. Die Abwägung und Begründung sind weder widersprüchlich noch hat sich der Gesetzgeber von sachfremden Erwägungen leiten lassen.

Der Gesetzgeber hat die Ablehnung einer Fusion mit der Verbandsgemeinde Wittlich-Land auf zwei Gründe gestützt: Zum einen verfügten beide Gebietskörperschaften nicht über eine gemeinsame Grenze. Zum anderen weise die Verbandsgemeinde Wittlich-Land keinen eigenen Gebietsänderungsbedarf auf, was hinsichtlich der Antragstellerin, für die mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach eine Fusionspartnerin mit eigenem Gebietsänderungsbedarf zur Verfügung stehe, bedeute, dass ein die Reformziele verwirklichender Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vorzuziehen sei (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 88). Es kann dahinstehen, ob die Argumente der Antragstellerin in Bezug auf eine nicht erforderliche Grenzlage der Fusionspartner überhaupt belastbar sind und ein Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Wittlich-Land aufgrund einer faktischen „Brücke“ durch die verbandsfreie Stadt Wittlich und ein extensives Verständnis des § 2 Abs. 4 Satz 1 KomVwRGrG überhaupt möglich wäre. Denn die Ablehnung kann beanstandungsfrei abermals auf die selbständig tragende Erwägung eines fehlenden Gebietsänderungsbedarfs der Verbandsgemeinde Wittlich-Land, bei gleichzeitig nicht gegebener Erforderlichkeit eines Rückgriffs auf einen Fusionspartner ohne eigenen Gebietsänderungsbedarf, gestützt werden.

Das Argument einer fehlenden Fusionspflichtigkeit wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Verbandsgemeinde Wittlich-Land an anderer Stelle, obschon eines fehlenden eigenen Gebietsänderungsbedarfs, durch den Gesetzgeber als Fusionspartner für die Verbandsgemeinde Manderscheid herangezogen wird. Der seitens der Antragstellerin insoweit erhobene Einwand der Widersprüchlichkeit ist nicht begründet. Die Frage, ob eine Gebietskörperschaft ohne eigenen Gebietsänderungsbedarf als Fusionspartner heranzuziehen ist bzw. herangezogen werden kann, ist jeweils aus der konkreten Perspektive der einen Fusionspartner benötigenden verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde zu bestimmen. Denn nur diese konkrete Betrachtung ist imstande aufzuzeigen, ob

zur Erreichung der Reformziele geeignete Fusionspartner mit eigenem Gebietsänderungsbedarf zur Verfügung stünden, die dann zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit vorrangig heranzuziehen wären. Ausgehend davon ist es nicht widersprüchlich, wenn die Fusionspflichtigkeit einer Gebietskörperschaft ohne eigenen Gebietsänderungsbedarf (VG Wittlich-Land) bei einer Betrachtung (aus Perspektive der Antragstellerin) verneint wird, weil hier ein anderer (geeigneter) Fusionspartner mit eigenem Gebietsänderungsbedarf vorhanden ist (VG Traben-Trarbach), und bei einer anderen Betrachtung (aus Perspektive der VG Manderscheid) bejaht wird, weil dort eben kein geeigneter, vorrangig heranzuziehender Fusionspartner mit eigenem Gebietsänderungsbedarf zur Verfügung steht.

Die Begründung des hier angegriffenen Gesetzes greift diese (notwendige) Differenzierung auf, um der bereits im Anhörungsverfahren durch die Antragstellerin gerügten Widersprüchlichkeit im Umgang mit der Verbandsgemeinde Wittlich-Land entgegenzutreten (vgl. LT-Drucks. 16/2797. S. 72 f.). In diesem Kontext führt die Gesetzesbegründung aus, dass die Verbandsgemeinde Manderscheid die Verbandsgemeinde Wittlich-Land „benötigt“ (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 73). Soweit die Antragstellerin hieraus eine defizitäre Abwägung herleitet, indem sie die Fusionspflichtigkeit der Verbandsgemeinde Wittlich-Land zugunsten der Verbandsgemeinde Manderscheid als dritten Grund für die Ablehnung ihrer Fusion mit der Verbandsgemeinde Wittlich-Land anführt, geht dies an den Inhalten der Gesetzesbegründung vorbei. Nach der Gesetzesbegründung wird die Fusion mit der Verbandsgemeinde Wittlich-Land allein aus den beiden Gründen der fehlenden gemeinsamen Grenze und des fehlenden eigenen Gebietsänderungsbedarfs der Verbandsgemeinde Wittlich-Land abgelehnt (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 88). Mithin führte eine fehlende Fusionspflichtigkeit der Verbandsgemeinde Wittlich-Land zugunsten der Verbandsgemeinde Manderscheid gerade nicht dazu, dass die Verbandsgemeinde Wittlich-Land für die Antragstellerin zur Verfügung stünde, sondern dazu, dass die Verbandsgemeinde Wittlich-Land von jeglicher Neugliederungsmaßnahme verschont bliebe. Aus diesem Grund ist auch der Ausgang der ebenfalls angegriffenen Fusion zwischen der Verbandsgemeinde Manderscheid und der Verbandsgemeinde Wittlich-Land für das vorliegende Verfahren ohne Relevanz, und es kann dahinstehen, ob und wenn ja inwieweit Fehler in anderen

Fusionsentscheidungen sich überhaupt auf das gegenständliche Verfahren auswirken würden.

Soweit die Antragstellerin weiter rügt, die geäußerten Begehren einiger ihrer Ortsgemeinden zur Einzelausgliederung seien nicht ausreichend in die Abwägung einbezogen worden, teilt der Verfassungsgerichtshof diese Einschätzung nicht. Mit dem verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Leitbild und den Leitlinien des Grundsatzgesetzes hat sich der Gesetzgeber dazu entschieden, grundsätzlich innerhalb der bestehenden Kreisgrenzen ganze Verbandsgemeinden miteinander zu fusionieren oder einzugliedern. Sowohl eine landkreisübergreifende Neugliederungsmaßnahme nach § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG als auch Einzelausgliederungen bzw. Einzelumgliederungen von Ortsgemeinden nach § 2 Abs. 4 Satz 3 KomVwRGrG stellen Ausnahmen dar. Dass der Gesetzgeber aufgrund der Möglichkeit, eine den Zielen der Reform gerecht werdende Neugliederungsmaßnahme nach den Regelvorgaben des Grundsatzgesetzes durchzuführen, im Rahmen der Abwägung davon abgesehen hat, von den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmegründen Gebrauch zu machen, ist nicht zu beanstanden. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung des § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG, der als regelhaften Ausnahmefall die – hier gerade nicht einschlägige – Situation benennt, dass landkreisintern kein geeigneter Fusionspartner zur Verfügung steht. Auch in Bezug auf den nach dem Grundsatzgesetz angestrebten Vorrang der Fusionen ganzer Verbandsgemeinden ist der Ansatz des Gesetzgebers, der zur Begründung insoweit die gewachsenen Verwaltungs- und Einrichtungsstrukturen sowie die funktionalen Verflechtungen benennt (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 69), nicht zu beanstanden. Weist die Abwägung des Gesetzgebers, der die Begehren der einzelnen Ortsgemeinden in der Gesetzesbegründung aufgeführt, sich mit diesen inhaltlich auseinandergesetzt und sie letztlich abgelehnt hat (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 61 ff.), danach keine verfassungsrechtlichen Defizite auf, bedarf es keiner weitergehenden Differenzierung, inwieweit die Antragstellerin in diesem Zusammenhang überhaupt eigene Rechte geltend macht oder lediglich Rechte der Ortsgemeinden einbringt, ohne eine eigene Rechtsbetroffenheit darzulegen. Insoweit ist es nämlich nicht ohne weiteres ersichtlich, welche Auswirkungen die Durchführung der begehrten Einzelausgliederungen auf Bestand oder Fusionsalternativen der Antragstellerin haben könnten. Geht es nämlich allein um die Rechte der einzel-

nen Ortsgemeinden, die für sich eine andere Lösung anstreben, ist die Antragstellerin nicht befugt, als Sachwalterin für deren Rechte aufzutreten (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 17. Dezember 1969 – VGH 10/69 –, AS 11, 271 [272]).

Darüber hinaus ist es auch nicht sachwidrig, zugunsten einer Fusion mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach in die Abwägung einzubeziehen, dass die Antragstellerin die einzige angrenzende Gebietskörperschaft der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach mit einem eigenen Gebietsänderungsbedarf ist. Die Antragstellerin trägt an dieser Stelle selbst vor, dass Fusionsalternativen nicht allein unter Berücksichtigung der betroffenen Kommune zu bewerten sind, sondern der Gesetzgeber vielmehr die Situation in der Region bzw. im Land insgesamt im Blick haben muss. Sie stellt dies jedoch mit der letztlich nicht durchgreifenden Behauptung in Frage, der Gesetzgeber könne sich aufgrund seiner Parzellierung und zeitlichen Stufung nicht mehr in zulässiger Weise auf ein übergeordnetes Gesamtkonzept berufen. Es wird nicht in Abrede gestellt, dass es nach der im Gutachten Junkernheinrich Teil B zugrunde gelegten Fragestellung bei der Erarbeitung und Bewertung von Neugliederungsvarianten auch darum ging, einen optimalen Gesamtlösungsvorschlag für die territoriale Neugliederung rheinland-pfälzischer Verbandsgemeinden und verbandsfreier Gemeinden zu finden (vgl. nur Gutachten Junkernheinrich Teil B, S. 13, 19). Im Gegensatz zur Antragstellerin sieht der Verfassungsgerichtshof jedoch keinen Anhalt dafür, dass der Gesetzgeber sein Gesamtkonzept dadurch aufgegeben hätte, dass er sich dazu entschieden hat, Neugliederungsvorhaben, die beispielweise mit Änderungen von Landkreisen verbunden wären (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 29), zusammen mit der nächsten Reformstufe durchzuführen (dazu unten). Ausgehend davon ist bei der hier konkret vorzunehmenden Abwägungsentscheidung auch die Situation der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach mit einzustellen, für die ebenfalls gilt, dass aus Gründen der Verhältnismäßigkeit eine geeignete Fusionspartnerin mit eigenem Gebietsänderungsbedarf solchen ohne Gebietsänderungsbedarf vorzuziehen ist.

Soweit die Antragstellerin in diesem Zusammenhang einen Abwägungsfehler darin erblickt, dass die Verbandsgemeinde Traben-Trarbach keinen eigenen Gebietsänderungsbedarf aufweise und damit sämtliche Überlegungen zu einer vorrangi-

gen Fusion von zwei Verbandsgemeinden mit eigenem Gebietsänderungsbedarf sowie das Argument einer erforderlichen Fusionspartnerin für die Verbandsgemeinde Traben-Trarbach nicht haltbar seien, ist bereits die aufgestellte Prämisse nicht zutreffend. Die Annahme des Gesetzgebers, die Verbandsgemeinde Traben-Trarbach weise einen eigenen Gebietsänderungsbedarf auf, ist unabhängig von der Frage, inwieweit der Antragstellerin aufgrund der lediglich reflexartigen Betroffenheit nur beschränkte Rügemöglichkeiten offen stehen (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 26. Oktober 2015 – VGH N 8/14 –, UA S. 39 f.), verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Soweit die Antragstellerin den gegenteiligen Schluss allein daraus ableitet, dass im Gutachten Junkernheinrich Teil A zugunsten der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach eine dauerhafte Leistungsfähigkeit festgestellt worden sei (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 57 f.), misst sie dieser Feststellung eine zu weitreichende Bedeutung zu. Bei den im Gutachten Junkernheinrich Teil A zur Ermittlung einer dauerhaften Leistungsfähigkeit herangezogenen Kriterien handelt es sich nämlich nur um die fiskalischen Grundvoraussetzungen, um langfristig die eigenen und die übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrnehmen zu können. Dies hat zur Konsequenz, dass die seitens der Antragstellerin benannte Feststellung im Gutachten Junkernheinrich Teil A lediglich eine notwendige, nicht jedoch eine hinreichende Bedingung für die Annahme einer dauerhaften Leistungsfähigkeit im Sinne des Gesetzes darstellt und dementsprechend der Annahme eines eigenen Gebietsänderungsbedarfs der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach nicht entgegensteht (vgl. zu alledem VerfGH RP, Urteil vom 26. Oktober 2015 – VGH N 8/14 –, UA S. 34 ff.). Die weiteren Erwägungen in der Gesetzesbegründung zur Ablehnung eines Ausnahmetatbestandes nach § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 83 ff.) sind verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.

Schließlich begründet es keinen Abwägungsfehler, dass mit dem Zusammenschluss der Antragstellerin und der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach zwei Verbandsgemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft fusioniert worden sind, da bereits eine nicht substantiiert in Abrede gestellte Verbesserung der Strukturen die Reformziele wahrt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 29. Juni 2015 – VGH N 7/14 –, UA S. 32 f.).

(cc) Entgegen der Annahme der Antragstellerin liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit (zu Herleitung, Inhalt und Grenzen des Gebots vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 68 f., m.w.N.) nicht darin begründet, dass das der Entscheidung zugrunde gelegte Gutachten Junkernheinrich eine Abweichung von den Vorgaben des Grundsatzgesetzes darstelle.

(α) Das Gutachten Junkernheinrich begründet – wie bereits ausgeführt – durch den dort formulierten Ausgleich von Disparitäten keine Abweichung von den Vorgaben des Grundsatzgesetzes, soweit nicht allein damit positiv ein eigener Gebietsänderungsbedarf begründet werden soll (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14, UA S. 79 f.), und verfolgt auch keinen rein ökonomischen Ansatz. Auch die angestrebte Kongruenz von Verflechtungs- und Verwaltungsraum wird als Bestandteil der im Grundsatzgesetz vorgesehenen Bürgernähe eingeordnet (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil B, S. 18) und stellt damit ebenfalls keine Abweichung von dem Leitbild und den Leitlinien dar.

(β) Auch die zeitliche Umsetzung der vorliegenden Gebietsreform auf Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, die die Antragstellerin als zeitliche und territoriale Stückelung bezeichnet, begründet keinen Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit.

Zunächst ist festzustellen, dass der Gesetzgeber trotz der bis heute auf Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden nicht vollständig durchgeführten Gebietsreform seine landesweite und flächendeckende Reform auf dieser Gebietsebene ersichtlich nicht als abgeschlossen betrachtet (vgl. nur LT-Drucks. 16/2797, S. 29). Er hält weiterhin daran fest, in Anwendung des Grundsatzgesetzes und auf Basis des im Gutachten Junkernheinrich ermittelten Gebietsreformbedarfs und der untersuchten Neugliederungsvarianten (nunmehr) bis 2019 die noch ausstehenden Gebietsänderungen durchzuführen (vgl. <http://isim.rlp.de/staedte-und-gemeinden/kommunal-und-verwaltungsreform/gebietsreform/>; danach ist geplant, bis 2019 auch alle noch ausstehenden Gebietsänderungen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, die nach Maßgabe des Landesgesetzes über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform einen eigenen Gebietsänderungsbedarf haben, herbeizuführen). Dem steht § 2 Abs. 1

KomVwRGrG nicht entgegen, wonach die vorhandenen Gebietsstrukturen bis zum Tag der allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014 verbessert werden, da es sich bei dem dort genannten Zeitpunkt lediglich um eine bloße Zielbestimmung und keine verbindliche Zeitvorgabe mit Ausschlusscharakter in dem Sinne handelt, dass nach dem Tag der allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014 Gebietsänderungen nicht mehr möglich sein sollen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 69 ff.). Mit Blick auf diese zeitliche Zielbestimmung ist indes bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass es sich bei dem Zusammenschluss der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach nicht um eine Vorabfusion oder vorgezogene Neugliederungsmaßnahme handelte mit der Folge, dass es keiner gesonderten Rechtfertigung für eine Durchführung bis zu diesem in § 2 Abs. 1 KomVwRGrG genannten Zeitpunkt bedarf.

Soweit die Antragstellerin dem Grundsätzegesetz Vorgaben des Inhalts entnimmt, es bedürfe vor dem Eintritt in die Umsetzungsphase eines „geschlossenen planerischen Gesamtkonzepts“ und hiermit (wohl) darauf abzielt, dass vor der Umsetzung jede Einzelmaßnahme abschließend entschieden sein müsse, überspannt sie den materiellen und konzeptionellen Gehalt des Grundsätzegesetzes. Zwar geht die Antragstellerin im Ergebnis zutreffend davon aus, dass der Gesetzgeber – schon mangels anderweitiger Anhaltspunkte im Grundsätzegesetz und der korrespondierenden Gesetzesbegründung – eine landesweite Optimierung der Gebietsstrukturen auf Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden vor Augen hatte und dementsprechend, wie dies insbesondere im Gutachten Junkernheinrich Teil B zum Ausdruck kommt (S. 18), nicht allein die einzelgemeindlichen Verbesserungserfordernisse zu betrachten, sondern diese auch in Ausgleich mit einem gesamträumlich optimalen Gebietszuschnitt zu bringen sind. Mithin kann durchaus – wie von der Antragstellerin vorgetragen – in gewissem Maße von der gesetzgeberischen Vorstellung einer koordinierten Gesamtreform bzw. einer abgestimmten Gesamtplanung ausgegangen werden.

Einer so verstandenen (selbstaufgelegten) Gesamtkonzeption hat der Gesetzgeber jedoch bereits durch die im Grundsätzegesetz aufgestellten Kriterien, die Identifikation der Gebietskörperschaften mit Gebietsänderungsbedarf (Gutachten

Junkernheinrich Teil A) und die Ermittlung und Bewertung verschiedener Neugliederungsvarianten für diese (Gutachten Junkernheinrich Teil B) hinreichend Genüge getan. Eine konzeptionelle Vorgabe dergestalt, dass über das Gutachten Junkernheinrich Teil B hinaus zunächst über jede Einzelmaßnahme abschließend entschieden sein müsse, bevor mit der Durchführung der Gebietsreform auf dieser Ebene begonnen werde, lässt sich weder dem Grundsatzgesetz oder sonstiger Verlautbarungen des Gesetzgebers oder der die Entscheidungen vorbereitenden Landesregierung entnehmen noch verlangt die Verfassung vor Umsetzungsbeginn nach einem planerisch vollständig abgeschlossenen Konzept. Soweit in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit ein „Gesamtkonzept“ gefordert wird, betrifft dies ein inhaltliches Konzept, das die maßgeblichen Kriterien für die Gebietsänderung festlegt. Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen hat der Gesetzgeber vorliegend indes bereits mit dem Grundsatzgesetz hinreichend Rechnung getragen (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 29. Juni 2015 – VGH N 7/14 –, UA S. 37 f., m.w.N.).

Die selbstaufgelegte Vorgabe, einer flächendeckenden und koordinierten Gebietsreform, lässt sich auch ohne abschließende Festlegung jeder einzelnen Neugliederungsmaßnahme im Einklang mit dem Gebot der Systemgerechtigkeit umsetzen. In Kenntnis sowohl der Gebietskörperschaften mit Gebietsänderungsbedarf als auch der skizzierten und bewerteten Neugliederungsvarianten, die sich im Übrigen nicht auf die drei durchdeklinierten Gesamtlösungsvarianten des Gutachtens Junkernheinrich Teil B beschränken, ist der Gesetzgeber jedenfalls in der Lage darüber zu befinden, welche Neugliederungsentscheidungen mit Blick auf weitere vorhandene oder eben nicht vorhandene Wechselwirkungen mit anderen Reformmaßnahmen abschließend getroffen werden können und welche gerade aufgrund vorhandener Korrelationen und der avisierten abgestimmten Gesamtplanung sinngemäß noch nicht entscheidungsreif sind. In diesem Zusammenhang spielt der Faktor Zeit lediglich eine untergeordnete Rolle, weil dieser nicht die koordinierte Gebietsreform an sich in Frage stellt, sondern nur deren zeitliche Umsetzung. Auch eine territoriale Stückelung, die in Widerspruch zu einer koordinierten Gebietsreform stünde, ist aus den genannten Gründen nicht ersichtlich.

Konkret bezogen auf die Neugliederungsmaßnahme unter Beteiligung der Antragstellerin ist es danach nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber deren Fusion mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach in diesem Sinne als entscheidungsreif eingestuft und diese – gerade auch unter Einbeziehung, Abwägung und Ablehnung der Neugliederungsalternativen mit anderen benachbarten Verbandsgemeinden – umgesetzt hat. Dass der Gesetzgeber dabei zugunsten einer koordinierten Gesamtreform zwingend zu berücksichtigende Wechselwirkungen außer Acht gelassen hätte, ist angesichts des für die benachbarten verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden der Antragstellerin festgestellten bzw. nicht festgestellten Reformbedarfs (vgl. dazu Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 61 und S. 62, Karte 3) nicht ansatzweise ersichtlich. Dies gilt insbesondere auch, soweit die Antragstellerin hier abermals die Verbandsgemeinde Wittlich-Land als mögliche Fusionspartnerin bei einer überregional abgestimmten Lösung einbringt. Die Verbandsgemeinde Wittlich-Land wurde – wie bereits dargelegt – vor allem auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ausgeschlossen und nicht aufgrund eines vermeintlich fehlenden überregionalen Gesamtkonzepts. Wollte man außerdem den Gesetzgeber dazu verpflichten, in die hier betroffene Reformstufe auch bereits jegliche landkreisübergreifenden Fusionsvarianten – etwa durch Einzelausgliederungen von Ortsgemeinden – einzubeziehen, führte dies dazu, dem Gesetzgeber unter dem Deckmantel der Systemgerechtigkeit die verfassungsgerichtlich bestätigte Befugnis abzusprechen, eine Gebietsreform hinsichtlich der Ebenen gestuft vornehmen zu dürfen (vgl. nur VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 61 f.). Die Regelung in § 2 Abs. 4 Satz 1 KomVwRGrG zeigt jedoch gerade, dass der Gesetzgeber bei der hier zu beurteilenden Reformstufe die Landkreisgrenzen grundsätzlich unangetastet lassen wollte. Orientiert er sich daran, kommt ein Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit nicht in Betracht.

Soweit der Gesetzgeber letztlich seine zeitliche Zielbestimmung nicht gewahrt hat und dabei insbesondere auch Neugliederungsmaßnahmen, die mit Veränderungen von Landkreiszuschnitten verbunden wären, verschoben und nicht vom Ausnahmetatbestand nach § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG Gebrauch gemacht hat, kann offen bleiben, ob darin überhaupt die Systemgerechtigkeit betreffende Abweichungen vom Grundsätzegesetz zu sehen sind. Denn selbst wenn man eine

Abweichung unterstellte, stünden dem Gesetzgeber jedenfalls sachliche Gründe zur Seite. Ihm ist zuzugestehen, bei kreisübergreifenden Maßnahmen eine noch zu erfolgende Konkretisierung der Gebietsreform auf Kreisebene einbeziehen zu wollen (vgl. zur sachlichen Rechtfertigung auch VerfGH RP, Urteil vom 29. Juni 2015 – VGH N 7/14 –, UA S. 39 f.) und auch ansonsten zu beurteilen, ob bezüglich der jeweiligen Konstellationen Entscheidungsreife gegeben ist. Dass dadurch nicht das flächendeckende Gesamtkonzept konterkariert wird, wurde bereits ausgeführt. Auch der für den Fall eines freiwilligen Zusammenschlusses angebotene Aufschieb bis 2019 steht hierzu nicht in Widerspruch, sondern ermöglicht zugunsten des in § 1 Abs. 1 Satz 4 KomVwRGrG angelegten Vorrangs der Freiwilligkeit (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 32) lediglich einen Aufschieb in der Durchführung einer entscheidungsreifen Einzelmaßnahme. Abermals verkennt die Antragstellerin in diesem Zusammenhang, dass nicht die an der zeitlichen Zielbestimmung des § 2 Abs. 1 KomVwRGrG orientierte Durchführung einer Neugliederungsmaßnahme einer sachlichen Rechtfertigung bedarf, sondern allenfalls ein zeitlicher Aufschieb, der im Fall der benannten (nachträglichen) Freiwilligkeit in dieser selbst zu sehen ist (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 72). Auswirkungen auf die Gesamtkonzeption, die gerade nicht von einer Durchführung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt abhängig ist, sind damit insgesamt nicht verbunden.

Der Umstand, dass die derzeitige Legislaturperiode 2016 endet, rechtfertigt entgegen der Ansicht der Antragstellerin keine andere Beurteilung. Hieraus allein ergibt sich zum jetzigen Zeitpunkt kein Anhalt für ein (künftig) willkürliches Vorgehen des Gesetzgebers bezüglich der Umsetzung der Gebietsreform. Die Annahme, dass bei einem etwaigen Regierungswechsel die Reform nicht fortgeführt werde, ist derzeit reine Spekulation (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 71).

(dd) Ein Verstoß gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung lässt sich ebenfalls nicht feststellen.

Soweit die Antragstellerin hierbei rügt, ihr Zusammenschluss bereits im Jahr 2014 begründe angesichts der auch anderenorts zeitlich nach hinten verschobenen Neugliederungsmaßnahmen und des für den Fall der Freiwilligkeit angebotenen

Aufschubs eine sachlich nicht vertretbare Differenzierung, kann auf die vorangehenden Ausführungen zur Systemgerechtigkeit und die – entgegen der Ansicht der Antragstellerin – tragenden Gründen für die Ungleichbehandlung verwiesen werden. Es bestehen danach insbesondere keine ausreichenden Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber seine im Jahr 2014 durchgeführten Reformmaßnahmen auf einzelne, beliebig herausgegriffene verbandsfreie Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden beschränkt hätte (zu einer ähnlichen Problematik im Bau-recht 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]) und die Antragstellerin hierdurch in willkürlicher Weise benachteiligen würde. Die Behauptung eines vermeintlichen parteipolitischen Einschlags bezüglich der durchgeführten Neugliederungsmaßnahmen genügt hierfür nicht. Auch die konkret gerügte Ungleichbehandlung mit der Verbandsgemeinde Thalfang greift insoweit nicht durch, weil ausweislich der Gesetzesbegründung der sachliche Grund für die Ungleichbehandlung darin besteht, dass für die Verbandsgemeinde Thalfang als Ganzes – anders als bei der Antragstellerin – keine sachgerechte, landkreisinterne Lösung gefunden wurde (vgl. LT-Drucks. 16/2797, S. 71).

(ee) Schließlich genügt das angegriffene Fusionsgesetz auch den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit.

Die Entscheidung des Gesetzgebers, trotz des entgegenstehenden Bürgerwillens im Gebiet der Antragstellerin einen Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach durchzuführen, ist nicht unverhältnismäßig. Insbesondere stellt die ablehnende Haltung der Bürger nicht die Eignung der Neugliederungsmaßnahme in Frage, weil – wie bereits ausgeführt – Anhaltspunkte dafür fehlen, dass für die Zukunft eine Annäherung der Bürger der (neuen) Verbandsgemeinde nicht möglich wäre (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [111]).

Auch soweit die Antragstellerin Neugliederungslösungen gegen den Willen der Bürger als Ausnahme zu qualifizieren sucht, die einer besonders überzeugenden Gegenbegründung bedürfe, und dies aus der bundesverfassungsgerichtlichen

Rechtsprechung zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden herleitet, vermag dies eine Unverhältnismäßigkeit nicht zu begründen. Der dabei zugrunde gelegte Ansatz, dass Gemeinden keine beliebigen dezentralen Verwaltungsuntergliederungen, sondern selbständige Gemeinwesen sind, die auch in der Eigenverantwortlichkeit ihrer Aufgabenerfüllung ihren Bürgern ein überzeugender Anlass für ihre lokale politische Identifikation sein sollen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 [13 f.]), wird durch den Gesetzgeber nicht in Abrede gestellt. Ungeachtet des Umstandes, dass die in Bezug genommene Rechtsprechung allerdings zum einen die hier nicht gegenständliche Änderung von Aufgabenzuschnitten zum Inhalt hatte und es zum anderen um die vor dem Hintergrund der Selbstverwaltungsgarantie allzuständigen Gemeinden und nicht um die lediglich im Rahmen der Gesetze mit Selbstverwaltungsangelegenheiten betrauten Verbandsgemeinden ging, lässt sich dieser Rechtsprechung der durch die Antragstellerin gezogene Schluss eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei der Berücksichtigung eines entgegenstehenden Bürgerwillens schon nicht entnehmen. Vielmehr stellt das Ergebnis von Bürgerbefragungen und Bürgerentscheiden – wie bereits ausgeführt – nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nur ein Merkmal unter weiteren Gesichtspunkten dar, die für die Ermittlung der Gründe des öffentlichen Wohles und damit für die Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers von Bedeutung sind (vgl. StGH BW, Urteil vom 14. Februar 1975 – 11/74 –, ESVGH 25, 1 [2], Ls. 13; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2004 – 167/03 –, juris, Rn. 52; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 31. August 2011 – LVG 45/10 –, BeckRS 2011, 54411). Dass der Gesetzgeber bei der vorgenommenen Abwägung den mit der Reform verfolgten Gemeinwohlzielen den Vorrang eingeräumt und dabei gleichzeitig den (unangetasteten) Ortsgemeinden eine vorrangige Bedeutung zur Wahrung örtlicher Identifikation zugewiesen hat (s.o.), ist unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstabes nicht zu beanstanden.

Die im Zusammenhang mit dem geäußerten Bürgerwillen weiter erhobenen Einwände gegen die Erforderlichkeit der durchgeführten Neugliederungsmaßnahme, greifen ebenfalls nicht durch. Soweit die Antragstellerin in der Fusion mit der Verbandsgemeinde Wittlich-Land eine weniger intensive Maßnahme erblickt, weil dadurch dem in einigen Ortsgemeinden geäußerten Bürgerwillen Rechnung

getragen worden wäre, lässt sie zum einen die Mehrpoligkeit der gesetzgeberseits vorzunehmenden Abwägung außer Acht. Zum anderen versucht die Antragstellerin, dem Bürgerwillen – nunmehr unter dem Prüfungspunkt der Erforderlichkeit – ein Gewicht für die vorzunehmende Abwägung der Fusionsvarianten zu verschaffen, das der hierüber an sich zur Bewertung berufene Gesetzgeber diesem nicht beigemessen hat. Dieser hat vielmehr anderen Gemeinwohlbelangen den Vorrang gegeben. Als widersprüchlich stellen sich die Ausführungen der Antragstellerin dar, soweit sie im Rahmen der Erforderlichkeit die Nichtberücksichtigung begehrter Einzelausgliederungen der Ortsgemeinden rügt, gleichzeitig jedoch die identitätsstiftende Funktion der dadurch letztlich zerfallenden Verbandsgemeinde hervorhebt. Hinzu kommt, dass eine Einzelausgliederungswünsche berücksichtigende Fusion zwischen der Antragstellerin und der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach nicht für die – in jedem Fall aufgelöste – Antragstellerin, sondern allenfalls für die ihren Wünschen entsprechend ausgegliederten Ortsgemeinden – ungeachtet der Frage einer gleichen Eignung – weniger eingriffsintensiv gewesen wäre. Hierauf kann sich die Antragstellerin jedoch nicht berufen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 17. Dezember 1969 – VGH 10/69 –, AS 11, 271 [272]).

Schließlich folgt eine Unverhältnismäßigkeit des angegriffenen Fusionsgesetzes auch nicht daraus, dass der Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach zum 1. Juli 2014 der Antragstellerin aufgrund der Erkrankung ihres Bürgermeisters nicht zumutbar gewesen wäre. Die Antragstellerin verweist darauf, dass das federführende Ministerium die mit der Erkrankung hervorgerufene besondere Herausforderung für die Antragstellerin erkannt habe. Der daraus durch die Antragstellerin gezogene Schluss, der Innenminister habe die Fusion im Jahr 2014 aufgrund dieser besonderen Umstände für nicht zumutbar erachtet, lässt sich anhand der in Bezug genommenen Schreiben und dem weiteren Gesetzgebungsverfahren indes nicht bestätigen. In der Sitzung des Innenausschusses am 28. November 2013 wurde das Thema einer Umsetzung der Fusion trotz Erkrankung des Bürgermeisters ebenfalls thematisiert (vgl. APr Innenausschuss 16/35, S. 27 f.), wobei es im Kern darum ging, welche Unterstützung der Antragstellerin für die Umsetzung zuteilwerden könne. Als Ergebnis wurde – ebenso wie im späteren Schreiben des Innenministers an die Antragstellerin vom 7. Dezember 2013 – eine mögliche beratende Unterstützung durch die

Kreisverwaltung Bernkastel-Wittlich und den Gemeinde- und Städtebund benannt. Auch in der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs im Landtag am 13. Dezember 2013 wurde die besondere Situation der Antragstellerin und die etwaig nötige Hilfestellung unter ergänzendem Hinweis auf die vorangegangene Anhörung nochmals aufgegriffen (vgl. PIPr 16/62, S. 4075 f.). Dass die Regierung oder der Landtag – unter Berücksichtigung der möglichen Hilfen bei der Umsetzung der Fusion – von einer Unzumutbarkeit für die Antragstellerin ausgegangen wären, ergibt sich danach gerade nicht.

Soweit die Antragstellerin auch in diesem Kontext nach einer besonderen Rechtfertigung für „eine vorgezogene Fusion“ verlangt, lässt sie abermals außen vor, dass die Durchführung im Jahr 2014 im Einklang mit den Zielen des Grundsatzgesetzes steht. Mithin wird auch nicht ein besonderes zeitliches Interesse den besonderen Herausforderungen für die Antragstellerin gegenüber gestellt, sondern lediglich keine Abweichung von den zeitlichen Zielvorgaben des Grundsatzgesetzes für nötig erachtet. Eine Durchführung im Jahr 2014 dient dabei auch nicht lediglich abstrakt der Wahrung des gesetzten (Ziel-)Zeitfensters, sondern der dahinterstehenden gemeinwohlbegründeten Verbesserung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft, die bei einer entscheidungsreifen Neugliederungsmaßnahme – wie hier – nicht ohne besonderen Grund um Jahre verschoben werden soll. Ausgehend davon ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber in Kenntnis der herausfordernden Situation, aber gleichzeitig unter Einbeziehung möglicher Hilfestellungen – ungeachtet der Frage, ob es derartiger unterstützender Maßnahmen aus verfassungsrechtlicher Sicht überhaupt bedürfte – entschieden hat, dass eine Durchführung der Fusion ohne Mitwirkung des Bürgermeisters für die Antragstellerin nicht unzumutbar ist und keine unverhältnismäßigen Einschränkungen mit sich bringt.

E.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei (§ 21 Abs. 1 VerfGHG). Gründe dafür, die volle oder teilweise Erstattung der Auslagen gemäß § 21a Abs. 3 VerfGHG anzuordnen, liegen nicht vor.

gez. Dr. Brocker

gez. Kestel

gez. Dr. Saftig