



VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag

der Verbandsgemeinde Irrel, vertreten durch den Bürgermeister, Auf Omesen 2,
54666 Irrel,

Bevollmächtigte: Kunz Rechtsanwälte, Mainzer Straße 108,
56068 Koblenz,

b e t r e f f e n d das Landesgesetz über die Eingliederung der
Verbandsgemeinde Irrel in die Verbandsgemeinde Neuerburg
vom 20. Dezember 2013 (GVBl. S. 549)

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 29. Juni 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 Irrel, gegen ihre Auflösung und Eingliederung in die Verbandsgemeinde Neuerburg 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 sollen. 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 demo-

grafischen 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 überein-

stimmend 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 Unterschiede gingen wesentlich auf ortsgrößenbedingte Kostendifferenzen zurück. Zwar stellt 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. Das Ministerium des Innern und für Sport beauftragte Anfang des Jahres 2010 ein Projektteam der Universität Trier mit der Durchführung eines Forschungsprojektes zur Schaffung nachhaltiger Strukturen auf der Ebene der verbandsfreien Stadt Bitburg und der Verbandsgemeinden im Eifelkreis Bitburg-Prüm und im Landkreis Vulkaneifel. Untersucht wurden dabei in einer ersten Projektphase Kosteneinsparpotentiale, welche die Verbandsgemeinden aus eigener Kraft, d.h. ohne Fusion erzielen könnten. In einer zweiten Projektphase wurden verbands-gemeindeübergreifende Kooperationen und Fusionen untersucht sowie entsprechende Einsparpotentiale ermittelt (vgl. hierzu auch LT-Drucks. 16/2799, S. 96 ff.).

2. 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.

3. 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 eine die Landeskreisgrenze überschreitende Fusion mit der Verbandsgemeinde Trier-Land bzw. mit der Verbandsgemeinde Trier-Land und der Verbandsgemeinde Speicher vor.

V.

1. Mit Schreiben vom 17. Oktober 2012 an den Bürgermeister der Antragstellerin sowie den Bürgermeister der Verbandsgemeinde Neuerburg teilte das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur mit, dass für die Antragstellerin 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 mit der Verbandsgemeinde Neuerburg herbeizuführen. Der Antragstellerin wurde hierzu die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben. Hiervon machte sie mit Schreiben vom 19. November und 14. Dezember 2012 Gebrauch. In den Schreiben sprach sich die Antragstellerin gemäß der Beschlüsse ihres Verbandsgemeinderates vom 13. November und 13. Dezember 2012 im Ergebnis gegen eine Fusion mit der Verbandsgemeinde Neuerburg vor der allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014 aus.

Im Rahmen eines Bürgerentscheides vom 28. April 2013 im Gebiet der Antragstellerin lehnten die Bürger mit 90,42 % der abgegebenen Stimmen eine Fusion der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Neuerburg ab.

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 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.

2. Nachdem die Antragstellerin von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht hatte, gab ihr das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur mit Schreiben vom 2. Juli 2013 zum Entwurf eines Landesgesetzes über die Eingliederung der Verbandsgemeinde Irrel in die Verbandsgemeinde Neuerburg Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 2. September 2013. Daraufhin beantragte die Antragstellerin unter dem 6. August 2013 eine Fristverlängerung bis mindestens zum 15. Oktober 2013, deren Notwendigkeit sie vor allem damit begründete, dass sich der Zeitraum für die Einreichung einer Stellungnahme im Wesentlichen auf die rheinland-pfälzischen Sommerferien beschränke. Ferner beantragte sie, ihr Einsicht in sämtliche Verfahrensakten zu dem Gesetzesentwurf zu gewähren sowie sämtliche statistische Daten, die den im Gesetzesentwurf in Bezug genommenen Untersuchungen des vom Land beauftragten Gutachterkonsortiums sowie der Untersuchung der Universität zugrunde liegen, zur Verfügung zu stellen. In ihrem Schreiben vom 6. August 2013 nahm die Antragstellerin zudem inhaltlich zum Gesetzesentwurf Stellung. Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur lehnte die Anträge mit Schreiben vom 9. August 2013 ab.

VI.

1. Am 13. Dezember 2013 beschloss der Landtag das Landesgesetz über die Eingliederung der Verbandsgemeinde Irrel in die Verbandsgemeinde Neuerburg (im Folgenden: Eingliederungsgesetz Irrel bzw. IrrelEinglG) in der Fassung des

Gesetzesentwurfs der Landesregierung (LT-Drucks. 16/2799). Das Gesetz wurde am 30. Dezember 2013 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet (GVBl. S. 549). Es lautet auszugsweise wie folgt:

§ 1

Die Verbandsgemeinde Irrel wird am 1. Juli 2014 in die Verbandsgemeinde Neuerburg eingegliedert.

§ 2

Die durch die Eingliederung umgebildete Verbandsgemeinde führt zunächst den Namen „Südeifel“. Das fachlich zuständige Ministerium wird innerhalb eines Jahres nach der Gebietsänderung den Namen der umgebildeten Verbandsgemeinde festlegen. Der Sitz der Verbandsgemeinde Südeifel ist Neuerburg.

§ 3

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

(2) Die am 30. Juni 2014 amtierenden Bürgermeister der Verbandsgemeinden Irrel und Neuerburg haben für den Rest der Amtszeiten, für die sie ernannt worden sind, einen Anspruch auf Verwendung als hauptamtliche Beigeordnete der Verbandsgemeinde Südeifel. 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 Landesbeamtensversorgungsgesetzes vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 157, BS 2032-2) entsprechende Anwendung.

(3) Wird der am 30. Juni 2014 amtierende Bürgermeister der Verbandsgemeinde Irrel oder der am 30. Juni 2014 amtierende Bürgermeister der Verbandsgemeinde Neuerburg in das Amt des Bürgermeisters oder für den Rest seiner Amtszeit, für die er ernannt worden ist, als hauptamtlicher Beigeordneter der Verbandsgemeinde Südeifel berufen, gilt das Beamtenver-

hältnis als nicht unterbrochen.

§ 4

(1) Die Rechtsstellung der Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger der Verbandsgemeinden Irrel und Neuerburg richtet sich nach § 27 Abs. 3 LBG in Verbindung mit den §§ 16 bis 19 BeamtStG und § 40 LBG.

(2)

(...)

§ 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. 16/2799) heißt es unter anderem: Bei der Antragstellerin liege ein Gebietsänderungsbedarf vor. Sie unterschreite mit 8.706 Einwohnern zum Stichtag 30. Juni 2009 die gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KomVwRGrG erforderliche Mindesteinwohnerzahl von 12.000 Einwohnern deutlich um 3.294 Einwohner. Auch bei Zugrundelegung des Bevölkerungsstandes zum 30. Juni 2012 werde die erforderliche Mindesteinwohnerzahl um 3.192 Einwohner 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, da sie zwar über 17 Ortsgemeinden und etwa 113 qkm Fläche verfüge, aber ihre Einwohnerzahl so deutlich unter 10.000 Einwohnern liege, dass dies die nur knapp erfüllten ersten beiden Kriterien nicht ausgleichen könne. Besondere Gründe gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG lägen, wie im Einzelnen ausgeführt wird, ebenfalls nicht vor.

Die Verbandsgemeinde Neuerburg verfehle mit 9.641 Einwohnern zwar knapp den Korridorbereich zwischen 10.000 und 12.000 Einwohnern als primären Ausnah-

megrund des § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG. Sie erfülle jedoch bei einer sehr geringen Bevölkerungsdichte von weniger als 40 EW/qkm die anderen beiden primären Ausnahmegründe des § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG um jeweils mehr als das Doppelte. Die Verbandsgemeinde Neuerburg umfasse eine Fläche von 245 qkm und ihr gehörten 49 Ortsgemeinden an. Sie zähle in dieser Beziehung zu den größten Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz. Bei der Verbandsgemeinde Neuerburg werde mithin nicht von einem immanenten Gebietsänderungsbedarf ausgegangen.

Die Eingliederung der Antragstellerin in die Verbandsgemeinde Neuerburg sei aus Gründen des Gemeinwohls erforderlich. Mit der Verbandsgemeinde Neuerburg stehe der Antragstellerin ein geeigneter Fusionspartner im selben Landkreis zur Verfügung, so dass der Ausnahmetatbestand von § 2 Abs. 4 Satz 1 KomVwRGrG nicht greifen könne. Andere kreisinterne Gebietsänderungsoptionen seien keine taugliche Alternativen. Im Rahmen der Gebietsreform sei zwar aus Gründen der Verhältnismäßigkeit angestrebt, dass in der Regel nur Verbandsgemeinden mit jeweils eigenem Gebietsänderungsbedarf fusionieren sollten. Dennoch könne nicht ausgeschlossen werden, dass auch Verbandsgemeinden ohne eigenen Gebietsänderungsbedarf als notwendige Fusionspartner herangezogen werden müssten. Auch unter Berücksichtigung der Kriterien aus § 2 Abs. 5 KomVwRGrG sei die Gebietsänderung aus Gründen des Gemeinwohls angezeigt. Die schwache Finanzkraft und die Schuldensituation der Antragstellerin und der Verbandsgemeinde Neuerburg könne nicht die Unverhältnismäßigkeit der Gebietsänderung begründen. Im Übrigen indiziere sie die Notwendigkeit, durch Synergieeffekte infolge einer Eingliederung mittel und langfristig finanziell bessere Ergebnisse zu erzielen.

B.

Mit ihrem Antrag macht die Antragstellerin geltend, durch das Gesetz über die Eingliederung in die Verbandsgemeinde Neuerburg in ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verletzt zu sein.

§ 1 IrrelEinglG leide an mehreren Abwägungsfehlern. Ein Abwägungsausfall sei darin zu sehen, dass die Folgen ihrer Eingliederung in die Verbandsgemeinde Neuerburg weder im Gutachten Junkernheinrich noch im Gutachten der Universität Trier untersucht worden seien. Auch in der Folgezeit sei es zu keiner Ermittlung der Vor- und Nachteile der Eingliederung gekommen. Es liege ferner ein Abwägungsdefizit vor, weil die verfahrensgegenständliche Neugliederungsmaßnahme dazu führe, dass die neu gebildete Verbandsgemeinde 66 Ortsgemeinden habe und sich über eine Fläche von 358 qkm erstrecke. Bei einer Verbandsgemeinde dieser Größenordnung bleibe das Ziel der Bürgernähe vollkommen auf der Strecke. Der landesweite Ausgleich von Disparitäten unter Vermeidung zu großer Gebietskörperschaften sei verfassungsrechtlich zwingend geboten. Indem der Gesetzgeber darauf verzichte, Vorkehrungen für eine hinreichende Bürgernähe zu treffen, löse er den Zielkonflikt zwischen Leistungsfähigkeit und Bürgernähe einseitig auf.

Ein weiteres Abwägungsdefizit folge auch daraus, dass der Gesetzgeber einen eigenen Gebietsänderungsbedarf der Verbandsgemeinde Neuerburg zu Unrecht verneint habe. Diese erfülle die Voraussetzungen einer Ausnahme nach § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG nicht, da sie über weniger als 10.000 Einwohner verfüge. Der Gesetzgeber habe daher die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinde Neuerburg überprüfen müssen. Ein Abwägungsausfall sei auch darin zu erblicken, dass der Gesetzgeber für die Verbandsgemeinde Neuerburg keine Neugliederungsoptionen geprüft habe. Ungeachtet dessen sei die Auswahl der Verbandsgemeinde Neuerburg als Fusionspartner abwägungsfehlerhaft. Denn wie Prof. Dr. Junkernheinrich ausgeführt habe, könne die Verbandsgemeinde Neuerburg aufgrund ihrer Größenverhältnisse keinen Beitrag zur Auflösung des Zielkonfliktes zwischen Bürgernähe und Leistungsfähigkeit leisten. Da beide Verbandsgemeinden für sich betrachtet schon nicht dauerhaft leistungsfähig seien, bestünden auch durchgreifende Bedenken dagegen, dass die neue Verbandsgemeinde dauerhaft leistungsfähig sei. Der Gesetzgeber könne keine belastbare Prognose dafür liefern, dass die neugebildete Verbandsgemeinde in der Lage wäre, ihre Aufgaben ohne neue Schulden zu erfüllen.

Für eine nicht dauerhafte Leistungsfähigkeit der neuen Verbandsgemeinde spreche auch, dass der Gesetzgeber etwa im Falle der Fusion der Verbandsgemeinden Hochspeyer und Enkenbach-Alsenborn davon ausgegangen sei, eine langfristige Leistungsfähigkeit der neuen Verbandsgemeinde – mit vergleichbar schwacher Finanzkraft wie die Verbandsgemeinde Südeifel – lasse sich nur unter Gewährung zusätzlicher Finanzhilfen sichern.

Da die Verbandsgemeinde Neuerburg kein geeigneter Fusionspartner sei, habe der Gesetzgeber zu Unrecht das Vorliegen des Ausnahmegrundes nach § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG verneint und von einer gebotenen kreisübergreifenden Lösung abgesehen. Der Regelvorrang bestehender Kreisgrenzen stehe unter dem Vorbehalt der Verwirklichung der Reformziele. Es sei zudem systemwidrig, wenn der Gesetzgeber kreisübergreifende Fusionen auf die nächste Reformstufe verschiebe. Ein Verstoß gegen das Willkürverbot liege darin, dass der Gesetzgeber, abweichend von sonstigen, insbesondere freiwilligen Fusionen, für die vorliegende Gebietsänderung keine finanzielle Unterstützung gewährt habe. Hierfür fehlten sachliche Gründe.

Schließlich verstoße der Gesetzgeber gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit und gegen das Willkürverbot. Denn es mangle vorliegend an einem Gesamtkonzept in zeitlicher Hinsicht. Ein solches sei nach dem Grundsatzgesetz bereits vor Ende der Freiwilligkeitsphase am 30. Juni 2012 zu erstellen gewesen. Des Weiteren hätte der Gesetzgeber die Reform auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden bis zum 25. Mai 2014, dem Tag der allgemeinen Kommunalwahlen, abschließen müssen. Abweichungen von diesem Zeitplan kämen nur im Einzelfall und bei Vorliegen zwingender Gründe in Betracht. Hierzu zählten jedoch keine Belange, denen bereits nach den Grundsätzen und Ausnahmetatbeständen des Grundsatzgesetzes Rechnung getragen werden könne.

Die zunächst schriftsätzlich vorgetragenen Rügen im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit des Grundsatzgesetzes und im Hinblick auf die im Vorfeld der Fusion durchgeführte Anhörung hat die Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung nicht mehr aufrechterhalten.

C.

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

I.

Der Landtag hält den Antrag für unbegründet. Die Eingliederung werde den prozeduralen und materiellen Anforderungen gerecht. Die in Umsetzung von Leitbild und Leitlinien erfolgte Eingliederung der Antragstellerin in die Verbandsgemeinde Neuerburg sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber sei sich der unterdurchschnittlichen Leistungskraft beider betroffener Verbandsgemeinden bewusst gewesen. Er habe sich bei seiner Fusionsentscheidung allerdings von der Grundannahme leiten lassen, dass größere Verwaltungseinheiten auf Dauer effizienter und wirtschaftlicher arbeiten. Er habe insbesondere Alternativen hinreichend in seine Abwägung einbezogen. Dies gelte auch für die von Prof. Dr. Junkernheinrich kreisübergreifend vorgeschlagenen Neugliederungsoptionen. Der Gesetzgeber habe in seiner Abwägung hinreichend berücksichtigt und plausibel dargelegt, aus welchen Gründen er ihnen im Ergebnis nicht zu folgen vermochte. Die Voraussetzungen für eine Ausnahme nach § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG habe der Gesetzgeber verneint, da er die Verbandsgemeinde Neuerburg für eine geeignete Fusionspartnerin halte. Dass diese Gebietsänderung nicht Gegenstand einer wissenschaftlichen Untersuchung gewesen sei, begründe für sich gesehen keine Verfassungswidrigkeit. Mit den Auswirkungen der Fusion habe sich der Gesetzgeber umfassend auseinandergesetzt. Ob für die Verbandsgemeinde Neuerburg ein eigener Gebietsänderungsbedarf bestehe, sei vorliegend unerheblich. Einbußen bei der Bürgernähe infolge der sich durch die Fusion ergebenden Anfahrtstrecken und -zeiten könne durch geeignete Maßnahmen entgegengesteuert werden. Verstöße gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit lägen ebenfalls nicht vor. Die Kommunal- und Verwaltungsreform sei ein mehrstufiger sukzessiver Prozess. Die stufenweise Aufstellung und Verwirklichung des Reformkonzepts seien Ausdruck des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers. Willkürliche Abweichungen vom Reformkonzept habe die Antragstellerin nicht dargelegt. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot

sei ferner nicht verletzt. Die finanzielle Förderung eines freiwilligen Zusammenschlusses sei sachgerecht. Denn die Neubildung einer kommunalen Gebietskörperschaft stoße umso eher auf Akzeptanz der Bevölkerung, wenn sie freiwillig geschehe. Etwas anderes ergebe sich auch nicht mit Blick auf die finanzielle Hilfe gemäß § 12 des Landesgesetzes über die Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn. Eine Vergleichbarkeit mit der dort gegebenen Ausnahmesituation werde hier schon nicht substantiiert vorgetragen und sei auch sonst nicht ersichtlich.

II.

Die Landesregierung hält den Antrag ebenfalls für unbegründet. Die Reform sei gemeinwohlorientiert und das Eingliederungsgesetz verfassungsgemäß. Es bestehe keine Bindung des Gesetzgebers, sich auf die Prüfung von Vorschlägen eines von der Regierung beauftragten Gutachters zu beschränken. Er habe den für die Neugliederung relevanten Sachverhalt selbst eingehend ermittelt und bewertet, die in die Abwägung eingestellten Gesichtspunkte untereinander und mit anderen Fusionsalternativen abgewogen und eingehend begründet. Die von der Antragstellerin problematisierte Erreichbarkeit der Verbandsgemeindeverwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger habe der Gesetzgeber in der Abwägung gewürdigt. Mehr sei insofern nicht erforderlich. Ob die Verbandsgemeinde Neuerburg einen eigenen Gebietsänderungsbedarf aufweise, sei irrelevant. Selbst wenn dies zu bejahen sei, stehe sie als Fusionspartnerin für die Antragstellerin zur Verfügung. Dass der Gesetzgeber die Ausnahme des § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG auch dann anwende, wenn eine einzelne der drei Bezugsgrößen unterschritten werde, sei nicht nur zulässig, sondern unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten geboten. Der Gesetzgeber sei ferner zu dem verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Ergebnis gekommen, dass die vorgesehene Fusion infolge der entstehenden größeren Verbandsgemeinde Synergieeffekte, signifikant niedrigere Verwaltungs-, Personal- und Betriebsausgaben sowie einheitliche Beurteilungsstandards erwarten lasse. In der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte sei allgemein anerkannt, dass sich mit der Vergrößerung kommunaler Gebietskörperschaften Skaleneffekte hinsichtlich Effizienz und Effektivität der Aufgabenerledigung generieren ließen. Es liege innerhalb der Typisierungsbefug-

nis des Gesetzgebers, von einer langfristigen Fusionsrendite durch Schaffung auf größeren Einheiten basierender kommunaler Strukturen auszugehen. Zu einer detaillierten Auseinandersetzung mit den in concreto bei jeder Fusion erzielbaren Einsparungen sei der Gesetzgeber nicht verpflichtet. Die Voraussetzungen für eine Ausnahme nach § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG hätten nicht vorgelegen, da der Gesetzgeber die Verbandsgemeinde Neuerburg als Fusionspartnerin habe auswählen dürfen.

Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung werde nicht verletzt. Selbst im Falle des Bestehens des von Antragstellerin behaupteten Anspruchs auf einen Finanzausschuss gemäß § 17a LFAG ergebe sich daraus nicht die Verfassungswidrigkeit der Neugliederungsmaßnahme. Ungeachtet dessen sei die finanzielle Förderung für ausschließlich freiwillige Zusammenschlüsse sachgerecht. Der von der Antragstellerin herangezogene Vergleich mit der Fusion der Verbandsgemeinden Hochspeyer und Enkenbach-Alsenborn trage nicht, da die zugrunde liegenden Sachverhalte nicht vergleichbar seien. Selbst wenn man hypothetisch einen Verstoß gegen das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung annehmen würde, so würde hieraus lediglich die Feststellung der Unvereinbarkeit der unvollständigen Regelung mit der Verfassung bei gleichzeitigem Ausspruch der Verpflichtung des Landes, eine entsprechende ergänzende Regelung zu erlassen, folgen. Eine Nichtigkeit der Eingliederungsentscheidung würde sich daraus nicht ergeben.

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. 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 Neugliederungsmaßnahmen auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden nach der allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014. Die Antragstellerin

mache ferner nicht geltend, dass sie selbst unter Durchbrechung des Systems einer Neugliederungsmaßnahme unterworfen werde.

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 – 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.]). 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 Selbstverwal-

tung mitzubestimmen (VerfGH RP, Urteil vom 18. April 1994 – VGH N 1/93 u.a. –, AS 24, 321 [333]; 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 ihre Eingliederung in die Verbandsgemeinde Neuerburg gemäß § 1 IrrelEinglG in ihrer durch Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV geschützten Selbstverwaltungsgarantie verletzt zu sein und rügt darüber hinaus einen Verstoß gegen das Willkürverbot. Sie hat Tatsachen vorgetragen, die eine Beeinträchtigung ihres Selbstverwaltungsrechts bzw. einen Verstoß gegen das Willkürverbot 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 IrrelEinglG verstoße gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht sowie das Willkürverbot, weil ihr im Gegensatz zu anderen verbandsfreien Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden für die Fusion keine finanzielle Zuwendung nach § 17a Landesfinanzausgleichsgesetz – LFAG – bzw. § 6 Satz 1 Nr. 1 und § 7 Nr. 2 bis 8 LFAG gewährt wurde, ist ihr Antrag nicht gemäß § 23 des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – hinreichend begründet. Für eine substantiierte Darlegung, mit welchen verfassungsrechtlichen Anforderungen die angegriffene Maßnahme kollidiert, muss der Antragsteller aufzeigen, inwieweit durch die angegriffene Maßnahme das bezeichnete Recht verletzt sein soll (vgl. zum Verfassungsbeschwerdeverfahren etwa BVerfG, Beschluss vom 29. September 1998 – 2 BvR 1790/94 –, BVerfGE 99, 84 [87]; Kammerbeschluss vom 14. Dezember 2011 – 2 BvR 1430/11 –, juris, Rn. 3) und sich mit der verfassungsrechtlichen Beurteilung des vorgetragenen Sachverhaltes auseinandersetzen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 11. März 2010 – 1 BvR 2909/08 –, juris, Rn. 2). Diesen Anforderungen genügt das Vorbringen der Antragstellerin nicht. Insbesondere legt sie nicht dar, inwieweit sich eine unterbliebene finanzielle Zuwendung unmittelbar auf den hier allein angegriffenen § 1 IrrelEinglG auswirken könnte. Dass die Eingliederung als solche und eine etwaig zu gewährende finanzielle Zuwendung in einem derart engen Zusammenhang stehen, dass das Fehlen letzterer zugleich

die Verfassungswidrigkeit der Eingliederung als solcher zur Folge hat, zeigt sie nicht auf. Unabhängig hiervon hat sie nicht ausreichend dargetan, sachwidrig benachteiligt worden zu sein. Beruft sich eine Antragstellerin auf eine Verletzung des Willkürverbots bzw. des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots, ist sie – wie auch sonst im Falle der Geltendmachung einer Verletzung des allgemeinen oder eines besonderen Gleichheitssatzes – gehalten, nicht nur die unterschiedliche Behandlung, sondern auch aufzuzeigen, dass es sich um wesentlich gleiche Sachverhalte handelt (vgl. allgemein zur Darlegung von Ungleichbehandlungen BVerfG, Beschluss vom 8. Mai 2012 – 1 BvR 1065/03 u.a. –, BVerfGE 131, 66 [82]). Dabei ist auch auf nahe liegende Gründe für und gegen die angegriffene Differenzierung einzugehen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 7. Mai 2014 – 1 BvR 3571/13 u.a. –, juris, Rn. 43, m.w.N.). Dem ist die Antragstellerin nicht ausreichend nachgekommen. Insbesondere setzt sie sich weder mit der Freiwilligkeit der Fusion als Grund für die Zuwendung von Finanzhilfen bei freiwilligen Gebietsänderungen, noch mit der einseitig hohen Verschuldung der Verbandsgemeinde Hochspeyer als naheliegender Grund für eine Differenzierung zwischen der vorliegenden Fusion und den freiwilligen Fusionen bzw. der Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn auseinander.

2. Der Zulässigkeit des Antrags steht – soweit er gemäß § 23 VerfGHG hinreichend begründet ist – schließlich nicht entgegen, dass die Antragstellerin gemäß § 1 IrrelEingIG 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 – VfGBbg 3/93 –, juris, Rn. 37).

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]). Dem steht nicht entgegen, dass der ursprüngliche Bürgermeister der Antragstellerin Bürgermeister der neugebildeten Verbandsgemeinde Südeifel ist. Angesichts der hier nur potentiell bestehenden Gefahr eines Interessenwiderstreits hält es der Verfassungsgerichtshof nicht für veranlasst, die Prozessfähigkeit der Antragstellerin über ihren Rat herzustellen (so aber VerfGH NRW, Urteil vom 18. Dezember 1970 – 11/70 –, OVG 26, 306 [310 f.]; Urteil vom 18. Dezember 1970 – 13/70 –, OVG 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 zu beschränken (ebenso 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 IrrelEingIG 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 – ebenso wie im Falle der Auflösung und Eingliederung von Gemeinden –, dass die betroffenen Gebietskörperschaften angehört werden und der Eingriff in den individuellen Bestand dem Gemeinwohl dient (1.). Die Antragstellerin ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht ausreichend angehört worden (2.). Ihre Eingliederung in die Verbandsgemeinde Neuerburg entspricht zudem dem Gemeinwohl (3.).

1. Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [37]). Hierzu zählt – ebenso wie zu der durch Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz – GG – geschützten Selbstverwaltungsgarantie – auch die Gewährleistung der Gemeinde als Institution, d.h. die Existenz von Gemeinden als solchen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [77 f.];

Urteil vom 17. Dezember 1969 – VGH 10/69 –, AS 11, 271 [273]; zu Art. 28 Abs. 2 GG vgl. etwa 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]; ferner Mehde, in: Maunz/Dürig [Hrsg.], GG [Stand: Dezember 2014], Art. 28 Abs. 2 Rn. 40 ff.). Damit schützt die Verfassung die einzelne Gemeinde zwar nicht individuell in ihrem Bestand. Sie verlangt allerdings, dass im gesamten Landesgebiet Gemeinden als Verwaltungsträger mit örtlichem Wirkungskreis bestehen (vgl. hierzu auch Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 5).

Für die Gemeindeverbände in Form der Verbandsgemeinden besteht eine derartige institutionelle verfassungsrechtliche Garantie zwar nicht. Die Verfassung garantiert vielmehr nur den Mindestinhalt ihrer Selbstverwaltungsrechte, sobald die Verbandsgemeinden – „wenn auch von der Verfassung ungerufen – ins Leben getreten sind“ (VerfGH RP, Urteil vom 17. Dezember 1969 – VGH 10/69 –, AS 11, 271 [273]). Allerdings steht auch die Auflösung von Verbandsgemeinden ebenso wenig im Belieben des Gesetzgebers wie die Auflösung von Gemeinden. Vielmehr sind hierbei formelle und materielle Mindestanforderungen zu beachten. Zum Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie, so wie sie geschichtlich gewachsen ist, gehört zum einen, dass bei Eingriffen in die kommunale Gebietsstruktur die betroffenen Gebietskörperschaften angehört werden (VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [101 f.]; Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [133 f.]; Urteil vom 22. Dezember 1969 – VGH 43/69 –, AS 11, 280 [281]; zur entsprechenden Judikatur des Bundesverfassungsgerichts bzw. der Verfassungsgerichte der Länder: BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50; Beschluss vom 17. Januar 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195 [202]; Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [107]; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [640]; VerfGH Sachsen, Urteil vom 29. Mai 2009 – Vf. 79-II-08 –, juris, Rn. 321). Dies dient der prozeduralen Absicherung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 [24]; zum Rechtsgüterschutz durch Verfahren im Rahmen von Art. 28 Abs. 2 GG vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19. November 2014 – 2 BvL 2/13 –, DÖV 2015, 335 [336] m.w.N.). Das

Erfordernis der Anhörung ist zudem Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [134]; BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 [51]). In materieller Hinsicht darf eine Gemeinde in ihrem individuellen Bestand zum anderen nur geändert oder aufgelöst werden, wenn dieser Eingriff dem Gemeinwohl dient (VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [78 ff.]; Urteil vom 17. Dezember 1969 – VGH 10/69 –, AS 11, 271 [273 ff.]; BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50; Beschluss vom 17. Januar 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195 [203 f.]; Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [107]).

Diese Voraussetzungen gelten ebenso für die Gebietsänderungen von Verbandsgemeinden (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 17. Dezember 1969 – VGH 10/69 –, AS 11, 271 [273 f.]; Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [121 f.]; Landkreise).

2. Die hier vorgenommene Anhörung der Antragstellerin ist gemessen an den verfassungsrechtlichen Maßstäben, wie sie sich aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 8. Juni 2015 ergeben (VGH N 18/14), nicht zu beanstanden.

3. Die in § 1 IrrelEinglG vorgesehene Auflösung der Antragstellerin und ihre Eingliederung in die Verbandsgemeinde Neuerburg 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 –; 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.]). Dabei hat er – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben – einen großen politischen Spielraum (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Juli 2007 – 9/06 u.a. –, juris, Rn. 117). Das Gemeinwohl kann durch die rechtlichen Wertungen der Verfassung konkretisiert werden. Allerdings können auch Interessen und Zwecke, die sich nicht unmittelbar aus einem Verfassungsgrundsatz ableiten lassen, Gründe des öffentlichen Wohls darstellen. Dabei ist aber übergeordneten Verfassungsprinzipien bzw. der verfassungsmäßigen Wertordnung Rechnung zu tragen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [641]; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21. April 2009 – LVG 12/08 –, BeckRS 2009, 33217).

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 –; 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 (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –).

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; zum Gebot der Systemgerechtigkeit siehe unten D.II.3.b)bb)(2)(b)).

Einer verfassungsgerichtlich inzidenten Überprüfung des Grundsätzegesetzes, in dem der Gesetzgeber vorliegend das Leitbild und die Leitlinien seiner Reform verankert hat, steht auch nicht entgegen, dass dieses Gesetz bereits im Jahr 2010 in Kraft getreten ist. Denn die sechsmonatige Frist des § 23 Abs. 4 VerfGHG gilt hier nicht. Der Antragstellerin war es nämlich verwehrt, im Vorfeld das Grundsätzegesetz einer (isolierten) verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterziehen zu lassen, da es sie nicht gegenwärtig und unmittelbar betraf (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –).

Auf der dritten Stufe wird schließlich die konkrete einzelne Neugliederungsmaßnahme verfassungsrechtlich gewürdigt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –).

b) Gemessen an diesem verfassungsrechtlichen „Prüfprogramm“ verfolgt der Gesetzgeber mit seiner Gebietsreform betreffend die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden ein verfassungsrechtlich legitimes Reformziel. Auch begegnen das Leitbild und die Leitlinien des Grundsatzgesetzes und damit dieses selbst keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies hat der Verfassungsgerichtshof bereits mit seinem Urteil vom 8. Juni 2015 (VGH N 18/14) entschieden. Die von der Antragstellerin zuvor schriftsätzlich erhobenen weiteren Rügen zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der ersten beiden Stufen der Reform hält sie, wie sie in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof klargestellt hat, nicht mehr weiter aufrecht.

§ 1 IrrelEinglG hält ebenfalls der verfassungsgerichtlichen Überprüfung stand. Ihre Eingliederung in die Verbandsgemeinde Neuerburg verletzt die Antragstellerin nicht in ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

aa) Zwar ist auch auf der Stufe der verfassungsrechtlichen Überprüfung des konkreten Neugliederungsgesetzes der politische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu berücksichtigen, der nur eine eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolle zulässt (vgl. etwa LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 4. September 2012 – LVG 3/11 –; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18. August 2011 – 21/10 –, juris, Rn. 125). Allerdings unterliegt der Gesetzgeber hier einer intensiveren verfassungsgerichtlichen Kontrolle als auf den beiden vorangegangenen Stufen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [644]; VerfGH Sachsen, Beschluss vom 9. November 1995 – Vf. 20-VIII-95 –).

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 –; 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 eindeutig widerlegbar sind oder gar den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 [51]; Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [109]; VerFG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18. August 2011 – 21/10 –, juris, Rn. 124; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 4. September 2012 – LVG 3/11 –).

Für diese Prüfung ist es unabdingbar, dass der Gesetzgeber seiner Entscheidung eine Begründung beibringt, 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]).

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

(1) Der Annahme einer ausreichenden Sachverhaltsermittlung steht insbesondere nicht entgegen, dass die Folgen einer Eingliederung der Antragstellerin in die Verbandsgemeinde Neuerburg weder im Gutachten der Universität Trier noch im Gutachten Junkernheinrich Teil B untersucht worden sind. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin ist der Gesetzgeber nämlich von Verfassungs wegen weder zu einer gutachterlichen Untersuchung bzw. einer wirtschaftlichen Schaden-Nutzen-Bilanz einer geplanten Gebietsreform verpflichtet (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –; ferner Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen, 1996, S. 169 f.), noch ist er an die gutachterliche Bewertung von Neugliederungsvorschlägen gebunden. Eine Ermittlung der Vor- und Nachteile der Fusion hat der Gesetzgeber entgegen der Annahme der Antragstellerin im Übrigen durchaus vorgenommen und in die Abwägung eingestellt. So hat er sich ausweislich der amtlichen Gesetzesbegründung etwa mit der Frage der Pendlerverflechtung und PKW-Erreichbarkeit zwischen beiden Verbandsgemeinden, der infrastrukturellen Versorgung, der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur, der Wirtschaftsstruktur sowie den historischen und religiösen Bindungen und Beziehungen befasst (LT-Drucks. 16/2799, S. 99 ff.). Darüber hinaus hat er die im Gutachten Junkernheinrich Teil B zugrunde gelegten allgemeinen Kriterien auf die Antragstellerin und die Verbandsgemeinde Neuerburg angewandt und demgemäß insbesondere Feststellungen zur Finanzkraft und Schuldensituation beider Verbandsgemeinden getroffen (LT-Drucks. 16/2799, S. 103 ff.).

(2) Die gesetzgeberische Abwägung der für und gegen die Eingliederung der Antragstellerin in die Verbandsgemeinde Neuerburg sprechenden Belange lässt

keine verfassungsrechtlich zu beanstandenden Fehler erkennen. Ein Abwägungsfehler ergibt sich insbesondere nicht im Zusammenhang mit der Wahl der Verbandsgemeinde Neuerburg als Fusionspartnerin (aa). Der Gesetzgeber hat zudem im Rahmen seiner Abwägung weder gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit (bb) noch gegen das Willkürverbot verstoßen (cc).

(a) (aa) Ein Abwägungsfehler zu Lasten der Antragstellerin liegt zunächst nicht darin begründet, dass der Gesetzgeber einen eigenen Gebietsänderungsbedarf der Verbandsgemeinde Neuerburg verneint und dementsprechend nicht geprüft hat, welche Neugliederungsoptionen für diese Verbandsgemeinden bestehen. Ob diese Wertung mit § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG in Einklang steht, kann hier dahingestellt bleiben. Der Gesetzgeber hat vorliegend nämlich für die Verbandsgemeinde Neuerburg eine sogenannte passive Fusionspflicht angenommen (vgl. LT-Drucks. 16/2799, S. 94, 99). Diese stellt eine zulässige Ausnahme von dem Grundsatz dar, dass aus Gründen der Verhältnismäßigkeit in der Regel nur kommunale Gebietskörperschaften mit eigenem Gebietsänderungsbedarf einer Fusionspflicht unterliegen (vgl. hierzu auch VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –; ferner Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen, 1996, S. 173). Selbst wenn aber ein eigener Gebietsänderungsbedarf für die Verbandsgemeinde Neuerburg bestünde, so würde die Antragstellerin eine Eingliederung in die Verbandsgemeinde Neuerburg nicht beschweren. Denn in diesem Fall stünde die Verbandsgemeinde Neuerburg erst recht als Fusionspartnerin zur Verfügung.

(bb) Soweit die Antragstellerin einen Abwägungsfehler darin erblickt, dass mit ihrer Eingliederung in die Verbandsgemeinde Neuerburg eine zu große Verbandsgemeinde entstehe, vermag der Verfassungsgerichtshof diese Ansicht nicht zu teilen. Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Landesverfassung im Hinblick auf die Größe von kommunalen Gebietskörperschaften weder eine besondere rechtliche Grenze der Disparität noch ein Prinzip größtmöglicher Angleichung bei der Bildung kommunaler Gebietskörperschaften entnommen werden kann (VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –; so auch im Hinblick auf die Neugliederung von Landkreisen bereits VerfGH RP, Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [133]). Auch gibt die Landesverfassung keine allgemein gültige

gen Obergrenzen für die Größe kommunaler Gebietskörperschaften vor (in diese Richtung auch LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Juli 2007 – 9/06 u.a. –, juris, Rn. 139 f.). Mithin ist die hier vorgenommene Abwägung nicht schon deswegen fehlerhaft, weil die neugebildete Verbandsgemeinde über eine vergleichsweise große Fläche von 358 qkm verfügt und im Hinblick auf die Anzahl der Ortsgemeinden die vor der Gebietsreform mit 51 Ortsgemeinden größte Verbandsgemeinde übersteigt. Ebenso war der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, nur unter denjenigen Neugliederungsoptionen auszuwählen, die im Gutachten Junkernheinrich Teil B untersucht worden sind. Etwas anderes folgt entgegen der Ansicht der Antragstellerin auch nicht aus der Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 5 KomVwRGrG. Danach soll zwar ein Gebietszusammenschluss im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform zu keiner kommunalen Gebietskörperschaft führen, die über die Größenverhältnisse der derzeit größten Verbandsgemeinde wesentlich hinausgeht (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 32). Aus dieser Formulierung ergibt sich jedoch zugleich, dass es sich hierbei nicht um eine verbindliche, unumstößliche Vorgabe handelt. Dies gilt bezogen auf die Fusion der Antragstellerin mit der Verbandsgemeinde Neuerburg umso mehr, als die Größenverhältnisse von Verbandsgemeinden, wie sie vor der Reform bestanden, nur im Hinblick auf die Zahl der Ortsgemeinden überschritten werden. Hinzu kommt, dass 31 der insgesamt 66 Ortsgemeinden der umgebildeten Verbandsgemeinde über weniger als 100 Einwohner verfügen (vgl. LT-Drucks. 16/2799, S. 106).

Eine verfassungsrechtlich fehlerfreie Abwägung verlangt daher lediglich, dass der Gesetzgeber den sich aus der Größe der neu gebildeten Verbandsgemeinde ergebenden 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).

Der Gesetzgeber war sich vorliegend des Spannungsverhältnisses zwischen der erforderlichen Bürgernähe insbesondere im Sinne der Erreichbarkeit des neuen Sitzes der Verbandsgemeindeverwaltung einerseits und der angestrebten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der neuen Verbandsgemeinde andererseits

durchaus bewusst, wie die Antragstellerin selbst einräumt. Er hat sich mit dieser Problematik auch hinreichend auseinandergesetzt. So hat er vor allem in Rechnung gestellt, dass die neu gebildete Verbandsgemeinde über eine vergleichsweise große Fläche verfügt (LT-Drucks. 16/2799, S. 74, 103), die Pendlerverflechtungen zwischen der Antragstellerin und der Verbandsgemeinde Neuerburg nicht sonderlich stark ausgeprägt sind und sich die Erreichbarkeit der Verwaltung durch Verlagerung des Verwaltungssitzes nach Neuerburg in nicht unerheblichem Maße verschlechtert. Zudem hat er den Mehraufwand für die Bewohner der Ortsgemeinden der Antragstellerin ermittelt, der sich aus einer Verlagerung des Verwaltungssitzes ergibt. Nach den Berechnungen des Gesetzgebers führt die Verlagerung des Verwaltungssitzes maximal zu einer um 25,5 km größeren Distanz und einer um 32 Minuten längeren PKW-Fahrzeit (vgl. LT-Drucks. 16/2799, S. 99 f., 102). Im Ergebnis hat er diese Umstände nicht als Hinderungsgrund für einen Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Neuerburg angesehen, da entsprechende PKW-Entfernungen typisch für die Region Eifel seien und auch hierzu entsprechende Kompensationsmaßnahmen ergriffen werden könnten. Diese, vom Verfassungsgerichtshof nur eingeschränkt, nämlich lediglich auf ihre Vertretbarkeit, überprüfbare Wertung ist nicht zu beanstanden. Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass der Gesetzgeber Möglichkeiten aufgezeigt hat, wie das Problem weiter Anfahrtstrecken kompensiert werden kann. In diesem Zusammenhang hat er etwa veränderte ÖPNV-Bestellungen der öffentlichen Auftraggeber, die Etablierung von Leistungen der sogenannten aufsuchenden Verwaltung sowie die Einrichtung eines Bürgerbüros bzw. einer Verwaltungsstelle im Süden der neuen Verbandsgemeinde vorgeschlagen (LT-Drucks. 16/2799, S. 100). Dass hierdurch das Problem der schlechteren Erreichbarkeit der neuen Verbandsgemeindeverwaltung adäquat bewältigt werden kann, bestreitet auch die Antragstellerin nicht. Hierin kann entgegen der Ansicht der Antragstellerin auch keine einseitige Verlagerung der Problematik auf die neugebildete Verbandsgemeinde gesehen werden. Denn bei den Vorschlägen handelt es sich um realistische, nicht schlechterdings unzumutbare Vorschläge, zu deren Umsetzung der Gesetzgeber aber im Einzelnen keine Vorgaben machen kann. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie reicht nicht so weit, dass sie die von einer Gebietsänderung betroffenen Gebietskörperschaften von jeglichen

Anstrengungen bzw. Eigenmaßnahmen, die im Zusammenhang mit der Gebietsänderung erforderlich werden, verschont.

(cc) Die Antragstellerin vermag schließlich der Fusion mit der Verbandsgemeinde Neuerburg nicht mit Erfolg entgegenzuhalten, dass die neugebildete Verbandsgemeinde nicht dauerhaft leistungsfähig sei und damit nicht dem Leitbild des Grundsatzgesetzes entspreche. Neugliederungsmaßnahmen dürfen zwar nicht offensichtlich ungeeignet zur Erreichung des angestrebten Reformziels sein. Dies kann hier jedoch in Bezug auf die Eingliederung der Antragstellerin in die Verbandsgemeinde Neuerburg nicht festgestellt werden. Allgemeines Ziel der Kommunal- und Verwaltungsreform sind gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 KomVwRGrG kommunale Gebietskörperschaften, die unter besonderer Berücksichtigung der demografischen Entwicklungen und des Einsatzes neuer Informations- und Kommunikationstechnologien, insbesondere im Rahmen von E-Government, in der Lage sind, langfristig die eigenen und die übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen. Hierzu sollen nach § 1 Abs. 1 Satz 2, § 2 Abs. 1 KomVwRGrG die Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden durch Gebietsänderungen verbessert werden.

Ob die jeweilige Gebietsänderung zu einer solchen Verbesserung geeignet ist, obliegt als gesetzgeberische Wertung und Prognose der Einschätzungsprerogative des Gesetzgebers. Die Geeignetheit der Gebietsreform verlangt zudem keine Sicherheit, dass es tatsächlich zu einer Verbesserung kommt. Ausreichend ist vielmehr, wenn der gewünschte Erfolg durch die jeweilige Gebietsänderung zumindest gefördert werden kann (vgl. hierzu auch VerFGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –). Kann der Gesetzgeber seine Einschätzung, dass die Reform zur Verbesserung der Gebietsstruktur geeignet ist, auf allgemeine nicht offensichtlich fehlsame oder eindeutig widerlegbare Erfahrungen und Grundsätze stützen (vgl. hierzu auch NdsStGH, Urteil vom 14. Februar 1979 – StGH 2/77 –, juris, Rn. 608 f.; StGH BW, Urteil vom 14. Februar 1975 – GR 11/74 –, ESVGH 25, 1 [20]), so ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Hiervon ausgehend stellt sich die Eingliederung der Antragstellerin in die Verbandsgemeinde Neuerburg nicht als offensichtlich ungeeignet dar. Die Geeignetheit dieser Reformmaßnahme hat der Gesetzgeber damit begründet, dass sich durch eine Fusion beider Verbandsgemeinden Synergieeffekte erzielen ließen, da größere Verbandsgemeinden in Bezug auf ihre Einwohnerzahlen signifikant niedrigere Personal-, Verwaltungs- und Betriebsausgaben hätten (vgl. LT-Drucks. 16/2799, S. 105). Diese allgemeine gesetzgeberische Wertung ist nicht offensichtlich fehlerhaft und damit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. hierzu ausführlich VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –; ferner Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [57 f.]; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [642 ff.]). Es besteht mithin eine Vermutung dafür, dass es auch bei der Fusion der Antragstellerin und der Verbandsgemeinde Neuerburg künftig zu derartigen Skaleneffekten kommen kann, die sich allerdings nicht sofort und in vollem Umfang realisieren müssen.

Der Geeignetheit der Neugliederungsmaßnahme kann die Antragstellerin auch nicht mit Erfolg die schwache Finanzkraft und den hohen Schuldenstand beider Verbandsgemeinden vor der Eingliederung entgegenhalten. Der Gesetzgeber hat die spezifische finanzielle Situation der beiden Verbandsgemeinden erkannt und in seine Abwägung einbezogen, wie sich aus der amtlichen Gesetzesbegründung ergibt. So hat er insbesondere die (jahresdurchschnittliche) Steuerkraft beider Verbandsgemeinden in den Jahren 2001-2009, 2009, 2001-2011, 2010 und 2011 sowie ihre Schuldenstände zum 31. Dezember 2011 jeweils mit und ohne Ortsgemeinden und getrennt nach Schuldenart ermittelt (LT-Drucks. 16/2799, S. 103 ff.). Er hat allerdings auch in Anbetracht dieser Werte angenommen, dass die Eingliederung der Antragstellerin in die Verbandsgemeinde Neuerburg Skaleneffekte erwarten lässt und zu einer neuen Verbandsgemeinde führen kann, die über eine ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft verfügt (vgl. LT-Drucks. 16/2799, S. 108). Dass diese Prognose mit Unsicherheiten behaftet ist, führt nicht zu einem Handlungsverbot des Gesetzgebers bzw. zur Verfassungswidrigkeit der von ihm gewählten Maßnahme (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –). Der Gesetzgeber hat nicht alle zukünftig möglichen und derzeit noch ungewissen Entwicklungen zu berücksichtigen (Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen,

1996, S. 169 f.). Darüber hinaus war weder der Gesetzgeber noch der Verfassungsgerichtshof zur Einholung eines Sachverständigengutachtens zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Neugliederungsmaßnahme verpflichtet (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –; Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen, 1996, S. 169 f.; ferner Rothe, Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 2004, S. 116). Denn zum einen können derartige Untersuchungen wissenschaftlich fundiert erst einige Zeit nach Umsetzung einer Reform durchgeführt werden. Zum anderen liegt es im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers, inwieweit er in seine verfassungs- und kommunalpolitischen Ziele Umstände einbezieht, die sich einer rein quantitativen Betrachtungsweise weitgehend entziehen (VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –; ebenso LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21. April 2009 – LVG 12/08 –, BeckRS 2009, 33217; Urteil vom 16. Juni 2011 – LVG 41/10 –; vgl. ferner NdsStGH, Urteil vom 14. Februar 1979 – StGH 2/77 –, juris, Rn. 608). Hieraus ergibt sich zugleich, dass der Gesetzgeber entgegen der Annahme der Antragstellerin von Verfassungs wegen erst recht nicht verpflichtet war, entsprechend der Vorgehensweise im Gutachten Junkernheinrich Teil B in der Gesetzesbegründung etwa den Schuldenstand und die Steuerkraft pro Einwohner der neuen Verbandsgemeinde darzulegen.

Eine andere Beurteilung ist in diesem Zusammenhang auch nicht deswegen geboten, weil im Falle der Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn die umgebildete Verbandsgemeinde eine allgemeine Finanzausgleich an die umgebildete Verbandsgemeinde erhalten hat (vgl. § 12 des Landesgesetzes über die Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn vom 20. Dezember 2013, GVBl. S. 553). Entgegen der Annahme der Antragstellerin erfolgte diese Zuweisung nämlich nicht allein deswegen, weil der Gesetzgeber befürchtete, dass andernfalls die neugebildete Verbandsgemeinde nicht dauerhaft leistungsfähig sei, sondern vornehmlich angesichts der einseitig hohen Verschuldung der Verbandsgemeinde Hochspeyer zur Wahrung der Zumutbarkeit der Eingliederungsmaßnahme für die keinen eigenen Gebietsänderungsbedarf aufweisende Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn (vgl. LT-Drucks. 16/2801, S. 79 ff.).

Die aus Art. 49 Abs. 6 LV resultierende Pflicht des Landes, den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung ihrer eigenen und übertragenen Aufgaben die erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern, bleibt von diesem Ergebnis unberührt (vgl. hierzu auch VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [58 ff.]). Zu einem Neugliederungsverbot für den Gesetzgeber führt dies indes, wie bereits dargelegt, nicht (vgl. hierzu auch Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen, 1996, S. 171 f.).

(b) Entgegen der Annahme der Antragstellerin liegt auch kein Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit vor.

(aa) In der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte ist – mit zum Teil unterschiedlichen methodischen Ansätzen – anerkannt, dass der Gesetzgeber dann, wenn er sich hinsichtlich eines bestimmten Regelungsgegenstandes für ein bestimmtes System oder für bestimmte Strukturprinzipien entschieden hat, dieses System bzw. diese Strukturprinzipien nicht beliebig durchbrechen darf (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 [51]; VerfGH RP, Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [130 f., 133]; Urteil vom 14. Dezember 1970 – VGH 4/70 –, AS 12, 239 [249 f.]; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [643]; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2004 – VfGBgb 155/03 –, juris, Rn. 49; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18. August 2011 – 21/10 –, juris, Rn. 191). Bei einer landesweiten Neugliederung muss nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung ein einheitliches Konzept zugrunde gelegt werden. Regelungen, die ohne hinreichende Begründung das zugrundeliegende System verlassen, verstoßen gegen das öffentliche Wohl (vgl. VerfG Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2004 – VfGBgb 155/03 –, juris, Rn. 47).

Dabei ist der Gesetzgeber an die einmal von ihm gewählten Grundsätze in jedem Einzelfall nicht starr gebunden. Abweichungen hiervon sind aus entsprechenden Sachgründen, insbesondere bei einer besonderen Sachverhaltsgestaltung, zulässig bzw. geboten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 – 2 BvR

165/75 –, BVerfGE 50, 50 [53]; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [643]; Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen, 1996, S. 190). Ob ein sachgerechter Grund vorliegt, der eine Abweichung vom System rechtfertigt, unterliegt jedoch – im Gegensatz zur Bestimmung des Leitbildes und der Leitlinien selbst – einer umfassenden verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Dies folgt auch aus dem planerischen Einschlag der Entscheidung, bei der die Abwägung der für oder gegen eine Neugliederungsmaßnahme streitenden Belange im Wesentlichen durch die vom Gesetzgeber entwickelten Leitbilder und Leitlinien gesteuert wird (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [644]). Eine Abweichung darf insbesondere nicht den Zielvorstellungen der Gebietsreform entgegenlaufen. Den Gesetzgeber trifft zudem in diesen Fällen eine erhöhte Begründungspflicht (vgl. Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen, 1996, S. 190).

(bb) (α) Nach diesen Maßstäben liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit hier nicht darin begründet, dass der Gesetzgeber den Ausnahmetatbestand des § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG im Falle der Antragstellerin verneint hat. Nach § 2 Abs. 4 Satz 1 KomVwRGrG sollen verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden mit verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden desselben Landkreises zusammengeschlossen werden. Hiervon kann nach Satz 2 der Vorschrift eine Ausnahme 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. Entgegen der Annahme der Antragstellerin ist der Gesetzgeber von diesem Regelungskonzept nicht abgewichen, so dass es im Ergebnis nicht darauf ankommt, ob er den Regelvorang bestehender Kreisgrenzen zu Recht als Leitbild der Kommunal- und Verwaltungsreform bezeichnet hat. Vielmehr ist er in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise davon ausgegangen, dass infolge der Eingliederung der Antragstellerin in die Verbandsgemeinde Neuerburg dem Aspekt der Bürgernähe ausreichend Rechnung getragen wird und durch die Erzielung von Synergieeffekten zu einer neuen Verbandsgemeinde führen kann, die über eine ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft verfügt (vgl.

LT-Drucks. 16/2799, S. 105, 108; siehe hierzu auch oben D.II.3.b)bb)(2)(a)(cc)). Vor diesem Hintergrund durfte der Gesetzgeber zu Recht davon ausgehen, dass mit der Verbandsgemeinde Neuerburg ein „geeigneter Fusionspartner“ im selben Landkreis zur Verfügung steht (vgl. LT-Drucks. 16/2799, S. 94 ff.). Infolgedessen kam ein Zusammenschluss mit einer nicht im selben Landkreis gelegenen Verbandsgemeinde nicht in Betracht.

(β) Entgegen der Annahme der Antragstellerin ist ein Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit auch nicht darin zu sehen, dass der Gesetzgeber die Gebietsreformmaßnahmen auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden nicht bis zum Tag der allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014 abgeschlossen hat.

Nach § 2 Abs. 1 KomVwRGrG werden zur Stärkung der Leistungsfähigkeit, der Wettbewerbsfähigkeit und der Verwaltungskraft der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden die vorhandenen Gebietsstrukturen dieser kommunalen Gebietskörperschaften bis zum Tag der allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014 verbessert. Es spricht vieles dafür, dass es sich bei dieser Regelung lediglich um eine bloße „Zielbestimmung“ und keine verbindliche zeitliche Vorgabe in dem Sinne handeln sollte, dass nach dem Tag der allgemeinen Kommunalwahl Gebietsänderungen nicht mehr möglich sein sollen. Denn Gebietsreformen stellen sich in der Regel als Prozess dar, der häufig aus vielfältigen Gründen anders als zunächst politisch beabsichtigt, nicht zu einem festen Zeitpunkt vollständig umgesetzt werden wird, insbesondere wenn – wie hier – eine Vielzahl von Gebietskörperschaften betroffen ist. Gebietsreformen ist daher eine strikte Bindung an zeitliche Vorgaben fremd. Im Übrigen kann eine Verbesserung der vorhandenen Gebietsstrukturen nicht erst durch die Änderung sämtlicher reformbedürftiger Gebietskörperschaften, sondern auch schon durch einzelne gebietliche Veränderungen eintreten.

Nichts anderes ergibt sich, soweit in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit ein „Gesamtkonzept“ für Gebietsreformen gefordert wird (vgl. BayVGh, Entscheidung vom 30. Juli 1999 – Vf. 7-VII-98 –, juris, Rn. 71). Denn mit einem solchen Gesamtkonzept ist kein

verbindlicher Zeitplan für die Durchführung von Gebietsreformen, sondern vielmehr ein inhaltliches Konzept gemeint, welches die maßgeblichen materiellen Kriterien für die Gebietsänderungen festlegt (vgl. hierzu BayVGH, Entscheidung vom 30. Juli 1999 – Vf. 7-VII-98 –, juris, Rn. 72; Entscheidung vom 27. Juni 1997 – Vf. 10-VII-95 –, juris, Rn. 55; VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [96]). Dem hat der Gesetzgeber vorliegend mit dem GrundsätzeGesetz hinreichend Rechnung getragen.

Ungeachtet dessen ist nicht ersichtlich, inwieweit die Antragstellerin durch eine Verzögerung der Gebietsreform überhaupt beschwert sein könnte (vgl. hierzu auch VerfG Brandenburg, Urteil vom 29. August 2002 – VfGBbg 34/01 –, LKV 2002, 573 [574], wonach Regelungen, die das System verändern, für die hiervon betroffenen Kommunen die Beschwerdebefugnis begründen; vgl. ferner StGH BW, Urteil vom 14. Februar 1975 – GR 11/74 –, ESVGH 25, 1 [24]; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2004 – VfGBbg 167/03 –, juris, Rn. 50). Ihre Eingliederung in die Verbandsgemeinde Neuerburg ist gerade im Jahre 2014 erfolgt. Wollte man dem GrundsätzeGesetz die Leitlinie entnehmen, dass die in Betracht kommenden Gebietsreformen auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden bis zum Tag der allgemeinen Kommunalwahl 2014 zu erfolgen haben, dann wurde diese Leitlinie in Bezug auf die Antragstellerin gerade systemgerecht umgesetzt.

Eine andere Beurteilung käme vorliegend lediglich dann in Betracht, wenn die Grenze zur Willkür überschritten wäre. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn der Gesetzgeber seine im Jahr 2014 durchgeführte Gebietsreform auf einzelne, beliebig herausgegriffene verbandsfreie Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden beschränkt hätte und die Antragstellerin hierdurch in willkürlicher Weise benachteiligen würde (zu einer ähnlichen Problematik im Baurecht vgl. OVG RP, Urteil vom 17. Dezember 1999 – 1 A 10091/99.OVG –, ESOVGRP; zum Wehrrecht vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Februar 1993 – 8 C 20/92 –, juris, Rn. 16; vgl. ferner BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 1979 – 1 BvL 25/77 –, BVerfGE 50, 142 [166]).

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

amtlichen Gesetzesbegründung zu dem hier angegriffenen Eingliederungsgesetz führt der Gesetzgeber im Einzelnen auf, für welche verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden er einen immanenten Gebietsänderungsbedarf sieht (vgl. LT-Drucks. 16/2799, S. 42 f.). Zudem legt er dar, dass auf der zweiten Reformstufe bis zum Jahr 2019 Gebietsänderungen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden realisiert würden, die derzeit mit der Änderung von Landkreisen verbunden wären. Gleiches gelte für die Gebietsänderungen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, die sich aus unterschiedlichen Gründen bis 2014 nicht realisieren ließen (LT-Drucks. 16/2799, S. 28). Der Gesetzgeber hat damit zum einen verdeutlicht, dass er die Gebietsreform auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden nicht als abgeschlossen betrachtet und nicht auf die bereits durchgeführten Neugliederungen beschränken will (vgl. hierzu auch <http://isim.rlp.de/staedte-und-gemeinden/kommunal-und-verwaltungsreform/gebietsreform/>, wonach geplant ist, bis 2019 auch alle noch ausstehenden Gebietsänderungen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden mit eigenem Gebietsänderungsbedarf herbeizuführen).

Zum anderen hat der Gesetzgeber hinreichend plausibilisiert, weshalb er die Reformmaßnahmen auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden zeitlich abgeschichtet hat. Zwar trifft es zu, dass dem Gesetzgeber auch auf der ersten Stufe der Reform nach § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG die Möglichkeit offensteht, landkreisübergreifende Fusionen zu beschließen. Wenn er jedoch davon absieht, Gebietsänderungen für verbandsfreie Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden zu beschließen, die mit einer Änderung der Landkreise verbunden wären und die er grundsätzlich erst auf der zweiten Reformstufe verwirklichen will, so stellt sich dies keineswegs als sachfremd dar (vgl. hierzu auch VerFGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –). Würden nämlich bei einem Zusammenschluss von verbandsfreien Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden die Kreisgrenzen überschritten, so wäre hiermit zwangsläufig eine Änderung der Kreisgrenzen verbunden (vgl. § 5 Landkreisordnung – LKO –). Eine Änderung der Kreisgrenzen zum jetzigen Zeitpunkt würde jedoch den Gesetzgeber bei der späteren Reform der Landkreise gewissen Bindungen unterwerfen. Zwar wäre er grundsätzlich nicht daran gehindert, die Grenzen der Landkreise erneut zu ändern.

Eine derartige Änderung unterliegt allerdings in verfassungsrechtlicher Hinsicht gesteigerten Anforderungen (zu so genannten Rück-Neugliederungen vgl. grundlegend BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [110 ff.]). Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber derartige Reformen zeitgleich mit der Landkreisreform durchführen will.

Darüber hinaus ist es nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs – ohne weitere Anhaltspunkte – zu überprüfen, ob die Gründe, die den Gesetzgeber dazu bewogen haben, die aus seiner Sicht anstehenden Reformmaßnahmen nicht vollständig bereits im Jahr 2014 durchzuführen, tatsächlich tragen.

(γ) Soweit die Antragstellerin meint, der Gesetzgeber habe gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit verstoßen, weil er vor Ende der Freiwilligkeitsphase kein landesweites Gesamtkonzept zur Optimierung von Gebietsstrukturen aller Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden entwickelt habe, verfängt diese Argumentation nicht. Zum Ende der Freiwilligkeitsphase am 30. Juni 2012 (vgl. § 3 Abs. 4 KomVwRGrG) bestand mit dem Grundsatzgesetz ein inhaltliches Konzept für die Neugliederungsmaßnahmen auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden. Eine andere Beurteilung ist auch nicht deswegen geboten, weil das Gutachten Junkernheinrich (Teil A und B) zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorlag. Soweit es die Antragstellerin diesbezüglich womöglich für problematisch erachtet, dass einige Neugliederungsvorschläge des Gutachters angesichts der zwischenzeitlich erfolgten freiwilligen Fusionen vom Gesetzgeber nicht mehr umgesetzt werden konnten, so ist daran zu erinnern, dass der Gesetzgeber an derartige Empfehlungen weder gebunden war, noch war er verpflichtet, ein neues Gutachten in Auftrag zu geben, das bereits fusionierte Gebietskörperschaften außer Betracht ließ (siehe hierzu oben D.II.3.b)bb)(1)). Die Entscheidung über Neugliederungsmaßnahmen und die Auswahl zwischen verschiedenen Lösungsalternativen ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, der hierfür die politische Verantwortung trägt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [640]; Urteil vom 1. März 2001 – 20/00 –, juris, Rn. 96).

(c) Schließlich liegt auch kein Verstoß gegen das Willkürverbot (Art. 17 Abs. 1 und 2 LV, Art. 77 Abs. 2 LV) vor. Soweit die Antragstellerin einen derartigen Verstoß darin begründet sieht, dass der Gesetzgeber ihr im Hinblick auf die Fusion keine finanzielle Unterstützung gewährt hat, hat sie – wie bereits ausgeführt – nicht hinreichend substantiiert dargelegt, inwieweit sich dies auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit ihrer Eingliederung in die Verbandsgemeinde Neuerburg auswirken könnte bzw. inwieweit ihre Eingliederung vergleichbar mit den freiwilligen Fusionen und der Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn ist (siehe hierzu oben D.I.1.). Im Übrigen war, wie ebenfalls bereits ausgeführt, die Aufstellung eines landesweiten Gesamtkonzepts auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, wie es die Antragstellerin begehrt, nicht erforderlich (siehe hierzu oben D.II.3.b)bb)(2)(b)(bb)(β), (γ)), so dass insoweit auch kein Verstoß gegen das Willkürverbot in Betracht kommt.

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