



VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren

der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag

1. der Stadt Herdorf, vertreten durch den Bürgermeister, Am Rathaus 1,
57562 Herdorf,

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

– VGH N 9/14 –

2. der Verbandsgemeinde Daaden, vertreten durch den Bürgermeister,
Bahnhofstr. 6, 57567 Daaden,

Bevollmächtigte: Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte,
Willy-Brandt-Allee 11, 53113 Bonn,

– VGH N 13/14 –

b e t r e f f e n d das Landesgesetz über die Eingliederung der verbands-
freien Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden vom
20. Dezember 2013 (GVBl. S. 539)

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 18. März 2016, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brocker
Präsident des Oberlandesgerichts Kestel
Präsident des Oberlandesgerichts Graefen
Vizepräsidentin des Oberverwaltungsgerichts Wünsch
Landrat Dr. Saftig
Univ.-Professor Dr. Hassemer
Kreisverwaltungsdirektorin Nagel
Univ.-Professor Dr. Dreher LL.M.
Präsidentin des Landgerichts Müller-Rospert

für Recht erkannt:

Die Anträge werden abgelehnt.

G r ü n d e

A.

Mit ihren Anträgen wenden sich die Antragstellerinnen gegen die Eingliederung der Antragstellerin zu 1., der verbandsfreien Stadt Herdorf, in die Antragstellerin zu 2., die Verbandsgemeinde Daaden, 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 wahrzu-

nehmen. 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 Ver-

bandsgemeinderäte 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.

§ 8

Rechtsnachfolge

(1) Die aufnehmende oder neu gebildete kommunale Gebietskörperschaft tritt umfassend in die Rechte und Pflichten der bisherigen kommunalen Gebietskörperschaften ein.

(2) Im Falle der Eingliederung einer verbandsfreien Gemeinde in eine Verbandsgemeinde oder der Bildung einer neuen Verbandsgemeinde aus verbandsfreien Gemeinden oder aus verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden tritt die aufnehmende oder neu gebildete Verbandsgemeinde in die mit den übergehenden Aufgaben und Verbindlichkeiten sowie dem übergehenden Vermögen verbundenen Rechte und Pflichten ein. (...)

(...)

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 spiegele 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 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 Zugrundelegung der im Gutachten angewandten Kriterien bestand für die Antragstellerin zu 1. ein eigener Gebietsänderungsbedarf, weil sie mit 6.979 Einwohnern zum Stichtag 30. Juni 2009, dem nach § 2 Abs. 2 Satz 2 KomVwRGrG maßgebli-

chen Zeitpunkt, die gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 KomVwRGrG erforderliche Mindestgröße für verbandsfreie Gemeinden von 10.000 Einwohnern nicht erreiche und für sich auch keine Ausnahmetatbestände beanspruchen könne. Für die Antragstellerin zu 2. wurde ebenfalls ein eigener Gebietsänderungsbedarf ermittelt. Sie bleibe mit 11.724 Einwohnern zum Stichtag hinter der gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KomVwRGrG erforderlichen Mindestgröße für Verbandsgemeinden von 12.000 Einwohnern zurück. Weiter gelangte das Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Antragstellerin zu 2. aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Steuerkraft zwar den Ausnahmegrund der besonderen Wirtschafts- und Finanzkraft nach § 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG erfülle. Sie biete jedoch nicht die Gewähr einer langfristigen, wirtschaftlichen sowie bürger-, sach- und ortsnahe Wahrnehmung der Aufgaben in fachlich hoher Qualität im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG. Diese werde anhand eines ausgeglichenen Finanzierungssaldos im Neunjahresdurchschnitt der Jahre 2001 bis 2009 sowie der Anforderung, dass eine Kommune in den Jahren 2007 bis 2009 maximal ein Jahr mit negativem Finanzierungssaldo aufweise, bestimmt. Die Antragstellerin zu 2. weise im Zeitraum 2007 bis 2009 maximal mehr als ein Defizitjahr auf, verfüge nicht über einen ausgeglichenen Finanzierungssaldo im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2009 und sei deshalb nicht dauerhaft leistungsfähig.

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 in allen drei ausgearbeiteten Varianten für eine landesweite Neugliederung einen Zusammenschluss der Antragstellerinnen unter weiterer Einbeziehung der Verbandsgemeinde Gebhardshain vor.

3. Bereits im Jahr 2011 hatte Prof. Dr. Junkernheinrich im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur speziell einen Teilraum des Landkreises Altenkirchen (Westerwald), bestehend aus den sechs Verbandsgemeinden

Kirchen (Sieg), Betzdorf, Gebhardshain, Daaden, Hamm (Sieg) und Wissen sowie der verbandsfreien Stadt Herdorf, hinsichtlich der Optimierung der gesamträumlichen Leistungsfähigkeit geprüft. Die beiden dort erarbeiteten Fusionsvarianten, mit denen fiskalische und demografische Disparitäten nivelliert und naturräumliche Gegebenheiten und bestehende Kooperationen berücksichtigt wurden, sahen für die Antragstellerin zu 1. in der ersten Variante einen Zusammenschluss mit der Antragstellerin zu 2. und in der zweiten Variante eine zusätzliche Einbeziehung der Verbandsgemeinde Betzdorf vor. Im direkten Vergleich der möglichen Zweierfusionen erhielt der Zusammenschluss der Antragstellerinnen 4,1 Punkte und die Verbindung der Antragstellerin zu 1. mit der Verbandsgemeinde Kirchen (Sieg) 3,8 Punkte bzw. mit der Verbandsgemeinde Betzdorf 3,5 Punkte. Der Zusammenschluss der Verbandsgemeinden Gebhardshain und Betzdorf erreichte bei dieser Betrachtung einen Punktwert von 4,3.

V.

1. Mit Schreiben vom 17. Oktober 2012 an die Bürgermeister der Antragstellerinnen teilte das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur mit, dass für die Antragstellerinnen nach Maßgabe des Landesgesetzes über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform jeweils ein gemeindeimmanenter Gebietsänderungsbedarf gesehen und erwogen werde, einen Zusammenschluss der Antragstellerinnen herbeizuführen. Den Antragstellerinnen wurde hierzu die Möglichkeit zur Stellungnahme gewährt. Hiervon machten die Antragstellerin zu 1. mit Schreiben vom 24. Januar 2013 und die Antragstellerin zu 2. mit Schreiben vom 13. Dezember 2012 Gebrauch. Die Antragstellerin zu 2. wies in ihrer Stellungnahme insbesondere darauf hin, dass die Erhebung zu ihren Finanzdaten, auf die die Ablehnung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit gestützt werde, unzutreffend sei. Tatsächlich weise sie sowohl für die Jahre 2001 bis 2009 im Durchschnitt als auch in den einzelnen Jahren 2007 bis 2009 einen Überschuss im Finanzierungssaldo auf.

2. Mit Schreiben vom 3. Mai 2013 informierte das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur die betroffenen verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, darunter auch die Antragstellerinnen, 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 machten die Antragstellerinnen keinen Gebrauch.

3. Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur gab den Antragstellerinnen mit Schreiben vom 17. Juni 2013 zum Entwurf eines Landesgesetzes über die Eingliederung der verbandsfreien Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 20. August 2013. Der Entwurf enthielt zum bisherigen Sachstand eine Korrektur, als hinsichtlich der Antragstellerin zu 2. abweichend von der Beurteilung im Gutachten Junkernheinrich nicht mehr von einem eigenem Gebietsänderungsbedarf ausgegangen wurde; nach Berichtigung der entsprechenden Datengrundlagen erfülle die Antragstellerin zu 2. die Anforderungen an die Finanzierungssalden der Jahre 2001 bis 2009.

Mit Schriftsatz ihres Verfahrensbevollmächtigten vom 2. August 2013 lehnte die Antragstellerin zu 1. unter ergänzender Bezugnahme auf ihre bisherige Stellungnahme den Gesetzesentwurf ab und machte unter anderem Einwendungen gegen das Grundsätzegesetz und dessen systemgerechte Umsetzung geltend. Neben einer unzureichenden Würdigung des mit der Eingliederung einhergehenden Verlusts ihrer Verbandsfreiheit sei auch das Vorliegen besonderer Ausnahmegründe – hier vor allem ihre Grenzlage zu Nordrhein-Westfalen – zu Unrecht verneint worden. Darüber hinaus führe die kurze Vorlaufzeit zu Umsetzungsproblemen bei der Eingliederung und schränke gleichzeitig die Möglichkeit zur politischen Partizipation der Bürgerinnen und Bürger bei den anstehenden Kommunalwahlen ein. Die mit gleichem Schriftsatz gestellten Anträge auf Akteneinsicht und Verlängerung der Stellungnahmefrist lehnte das Ministerium ab. Mit ergänzendem Schriftsatz vom 30. September 2013 wies die Antragstellerin zu 1. nochmals auf die Unterschiede zwischen ihr und der Antragstellerin zu 2. hin, die Grund und Anlass für ihre Ausgliederung aus dem Amt Daaden im Jahr 1954 gewesen seien. Darüber hinaus sei sie, die Antragstellerin zu 1., schon heute hinreichend leistungsfähig, wie ein aktuelles Gutachten der Kommunalberatung bestätige.

Die Antragstellerin zu 2. leitete zunächst die Stellungnahmen ihrer Ortsgemeinden weiter, die den Gesetzesentwurf ablehnten, im Grundtenor jedoch gleichzeitig einer etwaigen Dreierfusion unter zusätzlicher Beteiligung der Verbandsgemeinde Gebhardshain positiv gegenüberstehen würden. Die Antragstellerin zu 2. selbst lehnte den Gesetzesentwurf in ihrer Stellungnahme vom 15. August 2013 ab. Es bestünden sowohl grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Kommunal- und Verwaltungsreform als auch konkret in Bezug auf die vorgesehene Neugliederungsmaßnahme. Ausgehend von den Vorgaben des Grundsätzegesetzes fehle aufgrund der zeitlichen Stufung eine systemgerechte Umsetzung durch ein in sich geschlossenes Gesamtkonzept. Des Weiteren ziehe das Gutachten Junkernheirich Kriterien heran – vor allem den immer wieder benannten Disparitätenausgleich sowie die Kongruenz zwischen Verflechtungs- und Verwaltungsraum –, die im Grundsätzegesetz keine Erwähnung fänden. Im Gegenzug blieben im Gutachten für die Ermittlung des konkreten Gebietsänderungsbedarfs bedeutsame Belange wie die historischen Gegebenheiten und die Einstellung der Bürger unberücksichtigt. Schließlich lasse sich auch eine passive Fusionspflicht – wie sie nunmehr für sie, die Antragstellerin zu 2., angenommen werde – dem Grundsätzegesetz nicht entnehmen. Hinsichtlich des konkreten Neugliederungsvorhabens rügte die Antragstellerin zu 2. eine fehlende Beachtung des Konnexitätsprinzips aus Art. 49 Abs. 5 LV, da ein finanzieller Ausgleich für die mit der Eingliederung übergehenden Aufgaben und Lasten im Eingliederungsgesetz nicht vorgesehen sei. Abgesehen davon, dass sie aufgrund eigener Leistungsfähigkeit nicht in die Reform einzubeziehen sei, sei es inkonsequent, eine Dreierfusion unter zusätzlicher Einbeziehung der Verbandsgemeinde Gebhardshain unter Verweis (auch) auf eine Untersuchung aus dem Jahr 2011 abzulehnen, wenn sie gleichzeitig in der für die aktuelle Reform angefertigten Untersuchung die am besten bewertete Neugliederungsvariante darstelle. Die Gründe, mit denen in der Entwurfsbegründung die Dreierfusion abgelehnt werde, seien zum Teil widersprüchlich und im Übrigen nicht durchgreifend. Auch ihre Ortsgemeinden hätten sich einhellig gegen die geplante Eingliederung der Antragstellerin zu 1. und stattdessen weitgehend für eine Dreierfusion ausgesprochen. Zu berücksichtigen seien weiter die finanziellen Auswirkungen der Eingliederung für die Verbandsgemeinde, die Ortsgemeinden und die Bürger, die alle mit höheren Belastungen rechnen müssten. Auch der historisch begründete Wunsch der Antragstellerin zu 1. nach Eigenständigkeit sei

anzuerkennen. Schließlich schaffe die kurze Vorlaufzeit Umsetzungsprobleme bei der Eingliederung und schränke gleichzeitig die Möglichkeit zur politischen Partizipation der Bürgerinnen und Bürger bei den anstehenden Kommunalwahlen ein.

Am 21. November 2013 fand vor dem Innenausschuss des Landtages ein Anhörungsverfahren zu dem Gesetzesentwurf statt, zu dem unter anderem die Bürgermeister der Antragstellerinnen eingeladen worden waren.

VI.

1. Am 13. Dezember 2013 beschloss der Landtag das Landesgesetz über die Eingliederung der verbandsfreien Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden (im Folgenden: Eingliederungsgesetz oder HerdorfEinglG) in der Fassung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung (LT-Drucks. 16/2793). Das Gesetz wurde am 30. Dezember 2013 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet (GVBl. S. 539). Es lautet auszugsweise wie folgt:

§ 1

Die verbandsfreie Stadt Herdorf wird am 1. Juli 2014 in die Verbandsgemeinde Daaden eingegliedert.

§ 2

Die Verbandsgemeinde Daaden führt ab dem 1. Juli 2014 zunächst den Namen „Herdorf-Daaden“. Das fachlich zuständige Ministerium wird innerhalb eines Jahres nach der Gebietsänderung den Namen der umgebildeten Verbandsgemeinde letztlich festlegen. Der Sitz der umgebildeten Verbandsgemeinde ist Daaden.

§ 3

(1) Der Verbandsgemeinderat und die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister der Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden werden am Tage der allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2014 neu gewählt. Eine etwaige Stichwahl zur Wahl der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters der Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden findet am 14. Tag nach der ersten Wahl statt. Für die Vorbereitung und die Durchführung der Wahlen ist das gemeinsame Gebiet der verbandsfreien Stadt Herdorf und der Verbandsgemeinde Daaden maßgeblich. Die Wahlzeit des neuen Verbandsgemeinderates Herdorf-Daaden beginnt am 1. Juli 2014. Die Wahlzeit des bisherigen Verbandsgemeinderates der Verbandsgemeinde Daaden und die Amtszeit ihres am 30. Juni 2014 amtierenden Bürgermeisters enden mit Ablauf des 30. Juni 2014.

(2) Der am 30. Juni 2014 amtierende Bürgermeister der Verbandsgemeinde Daaden hat für den Rest seiner Amtszeit, für die er ernannt worden ist, einen Anspruch auf eine Verwendung als hauptamtlicher Beigeordneter der Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden. 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 des am 30. Juni 2014 amtierenden Bürgermeisters der Verbandsgemeinde Daaden 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 Stadt Herdorf oder Bürgermeister der Verbandsgemeinde Daaden in das Amt des Bürgermeisters der Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden berufen, gilt das Beamtenverhältnis als nicht unterbrochen. Das Gleiche gilt, sofern der am 30. Juni 2014 amtierende Bürgermeister der Verbandsgemeinde Daaden für den Rest seiner Amtszeit, für die er ernannt worden ist, als hauptamtlicher Beigeordneter der Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden berufen wird.

§ 6

Die Stadt Herdorf und die Verbandsgemeinde Daaden legen in einer schriftlichen Vereinbarung fest, welche Beamtinnen und Beamten, Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welches unbewegliche und bewegliche Vermögen und welche Verbindlichkeiten und Forderungen der Stadt Herdorf auf die Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden übergehen. Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung der Kreisverwaltung Altenkirchen (Westerwald). Die Kreisverwaltung Altenkirchen (Westerwald) entscheidet auch bei Streitigkeiten zum Übergang der Beamtinnen und Beamten, Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, zum Übergang des unbeweglichen und beweglichen Vermögens sowie zum Übergang der Verbindlichkeiten und Forderungen der Stadt Herdorf auf die Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden.

§ 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. 16/2793) heißt es unter anderem:

Für die Antragstellerin zu 1. bestehe ein Gebietsänderungsbedarf. Sie unterschreite mit 6.979 Einwohnern zum Stichtag 30. Juni 2009 die gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 KomVwRGrG für verbandsfreie Gemeinden erforderliche Mindesteinwohner-

zahl von 10.000 Einwohnern um 3.021 Einwohner (= 30,21 %). Ausnahmetatbestände, die ein Unterschreiten der Mindesteinwohnerzahl rechtfertigen könnten, seien nicht gegeben. Die Antragstellerin zu 1. könne sich vor allem nicht auf die in § 2 Abs. 2 Satz 3 KomVwRGrG benannten besonderen Gründe der landschaftlichen und topografischen Gegebenheiten, der Grenzlage zu Nordrhein-Westfalen oder der Wirtschafts- und Finanzkraft stützen. Die landschaftlichen und topografischen Gegebenheiten seien zwar durch die Höhenzüge und Täler im Westerwald geprägt. Dies sei auch bei der Bewertung einzelner Fusionsoptionen zu berücksichtigen, entfalte jedoch keine absolute Barrierewirkung. Auch die Grenzlage zu Nordrhein-Westfalen stelle angesichts der in Rheinland-Pfalz zur Verfügung stehenden Anzahl potenzieller Fusionspartner keinen Ausnahmegrund dar. Die im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2009 unter dem Landesdurchschnitt liegende Steuerkraftzahl und der überdurchschnittliche Gesamtschuldenstand ständen der Annahme des besonderen Ausnahmegrundes der Wirtschafts- und Finanzkraft entgegen. Darüber hinaus biete die Antragstellerin zu 1. nicht die für eine Ausnahme weiter vorausgesetzte Gewähr einer dauerhaften Leistungsfähigkeit, die anhand eines ausgeglichenen Finanzierungssaldos im Neunjahresdurchschnitt (Jahre 2001 bis 2009) und die weitere Anforderung bestimmt werde, dass eine Kommune in den Jahren 2007 bis 2009 maximal ein Jahr mit negativem Finanzierungssaldo aufweise. Beide Kriterien erfülle die Antragstellerin zu 1. nicht. Hinzu komme, dass die Antragstellerin zu 1. hinsichtlich der demografischen Entwicklung, die sich durch eine stark unterdurchschnittliche absolute Einwohnerzahl, einen Bevölkerungsverlust von mehr als 10 % sowie ein ungünstiges Verhältnis in der Altersstruktur auszeichne, einen erhöhten Problemdruck aufweise.

Bei der Antragstellerin zu 2. bestehe kein eigener Gebietsänderungsbedarf. Zwar unterschreite sie mit 11.724 Einwohnern zum Stichtag 30. Juni 2009 die gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KomVwRGrG für Verbandsgemeinden erforderliche Mindesteinwohnerzahl von 12.000 Einwohnern knapp um 276 Einwohner (= 2,3 %). Allerdings liege bei der Antragstellerin zu 2. eine überdurchschnittliche Wirtschafts- und Finanzkraft als besonderer Ausnahmegrund des § 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG vor. Nach Berichtigung der entsprechenden Datengrundlage genügten ihre Finanzierungssalden den Anforderungen für die Annahme einer dauerhaften Leistungsfähigkeit. Bei der Gesamtbeurteilung, ob die Antragstellerin zu 2. die

Gewähr biete, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen, sei zu berücksichtigen, dass sie zum Stichtag nur geringfügig hinter der Regeleinwohnergröße zurückbleibe und hinsichtlich Flächengröße und Anzahl von Ortsgemeinden auch vertretbar hinter dem primären Ausnahmegrund nach § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG zurückbleibe. Insgesamt könne daher bei der Antragstellerin zu 2. über den besonderen Ausnahmegrund der Wirtschafts- und Finanzkraft ein eigener Gebietsänderungsbedarf verneint werden.

Die Antragstellerin zu 2. werde als Fusionspartner für die einen Gebietsänderungsbedarf aufweisende Antragstellerin zu 1. benötigt. Als Fusionspartner für diese kämen neben der Antragstellerin zu 2. nur die beiden angrenzenden Verbandsgemeinden Betzdorf und Kirchen (Sieg) in Betracht. Beide Verbandsgemeinden lägen deutlich über der nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KomVwRGrG geforderten Mindesteinwohnerzahl von 12.000 Einwohnern und wiesen somit keinen eigenen Gebietsänderungsbedarf auf. Auch unter Berücksichtigung der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung verfügten die Verbandsgemeinden Betzdorf und Kirchen (Sieg) über Einwohnerzahlen, die eine dauerhafte Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft gewährleisten. Demgegenüber bestehe bei der Antragstellerin zu 2., für die lediglich über den besonderen Ausnahmegrund der Wirtschafts- und Finanzkraft ein Gebietsänderungsbedarf verneint worden sei, aufgrund des prognostizierten Absinkens der Bevölkerungszahl unter 10.000 Einwohner bis 2030 unter demografischen Gesichtspunkten ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Gründe des Gemeinwohls, die einen Zusammenschluss der Antragstellerin zu 1. mit den Verbandsgemeinden Betzdorf oder Kirchen (Sieg) als vorzugswürdig erschienen ließen, lägen unter Einbeziehung der Kriterien Steuerkraft und Schulden, Distanz, verkehrsinfrastrukturelle Verbindung, Pendlerverflechtung, Fläche, Einwohnerzahl, Bürgernähe und Einwohnerentwicklung nicht vor. Auch das für die vorliegende Gebietsreform eingeholte Gutachten Junkernheinrich weise unter den dort abgebildeten Gesichtspunkten Leistungsfähigkeit und Bürgernähe für die Fusion der Antragstellerin zu 1. mit den Verbandsgemeinden Betzdorf oder Kirchen (Sieg) keine besseren Punktwerte auf. In einem auf den Landkreis Altenkirchen bezogenen Gutachten aus dem Jahr 2011 sei die Fusion der Antragstellerinnen

gegenüber denjenigen unter Einbeziehung der Verbandsgemeinden Betzdorf oder Kirchen (Sieg) sogar mit der höchsten Punktzahl bewertet worden. Für den gewählten Zusammenschluss sprächen des Weiteren die historischen Beziehungen, denen die Selbständigkeitsbestrebungen der Antragstellerin zu 1. und deren Bürger nicht entgegenstünden. Dasselbe gelte hinsichtlich der religiösen Beziehungen, bei denen sich zwar auf Seiten der Antragstellerin zu 1. eine katholische und bei der Antragstellerin zu 2. eine evangelische Mehrheit gegenüberstünden, denen jedoch ebenso wie den historischen Beziehungen bei der Abwägung der Belange kein ausschlaggebendes Gewicht zukomme.

Im Umkreis der Antragstellerinnen weise allein die Verbandsgemeinde Gebhardshain auch einen eigenen Gebietsänderungsbedarf auf. Von einer Einbeziehung der Verbandsgemeinde Gebhardshain und damit einer Erweiterung der vorgesehenen Fusion der Antragstellerinnen werde jedoch abgesehen, obwohl diese in den drei erarbeiteten landesweiten Neugliederungsvarianten vorgeschlagen worden sei. Neben dem Umstand, dass eine Verbindung der Verbandsgemeinde Gebhardshain und der an sie angrenzenden Antragstellerin zu 2. in der gutachterlichen Untersuchung aus dem Jahr 2011 weder in einer Zweier- noch in einer Dreierfusion vorgesehen gewesen sei und stattdessen ein Zusammenschluss der Verbandsgemeinden Gebhardshain und Betzdorf für mit beiden Seiten positiven Effekten gut bewertet worden sei, sprächen eine schlechte gegenseitige Erreichbarkeit zwischen den namensgebenden Ortsgemeinden Gebhardshain und Daaden, nur geringfügige schulische Verflechtungen und die religiöse Unterschiedlichkeit der Bevölkerungsmehrheiten gegen eine Einbeziehung. Darüber hinaus führte eine Dreierfusion zu einem strukturellen Übergewicht gegenüber den unmittelbar benachbarten Verbandsgemeinden Betzdorf und Wissen. Über die Zuordnung der Verbandsgemeinde Gebhardshain, für die unter anderem auch eine Aufteilung der Ortsgemeinde denkbar sei, solle erst auf der zweiten Stufe der Kommunalreform entschieden werden.

Der Zusammenschluss der Antragstellerinnen sei sachgerecht und entspreche den Zielvorstellungen des Grundsatzgesetzes. Auch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen finanziellen Situation sei die Einbeziehung der Antragstellerin zu 2. nicht unverhältnismäßig und begründe auch ohne finanziellen Ausgleich für

diese keine unzumutbare Härte. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit erfolge eine Eingliederung der Antragstellerin zu 1. in die Antragstellerin zu 2. Dadurch bleibe auch die Antragstellerin zu 1. in ihrer Existenz – nunmehr als Ortsgemeinde – erhalten. Die nach § 67 Abs. 1 GemO damit einhergehende Aufgabenverlagerung von der ehemaligen verbandsfreien Stadt auf die Verbandsgemeinde sei aus den dargelegten Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt.

B.

Mit ihren Anträgen machen die Antragstellerinnen in erster Linie geltend, durch das Landesgesetz über die Eingliederung der verbandsfreien Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden in ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verletzt zu sein, und rügen darüber hinaus Verstöße gegen das im allgemeinen Gleichheitssatz verankerte Willkürverbot.

I.

Die Antragstellerin zu 1. macht mehrere Abwägungsfehler geltend, an denen § 1 HerdorfEinglG leide.

Hinsichtlich des Grundsatzgesetzes macht die Antragstellerin zu 1. geltend, die mit 10.000 Einwohnern festgelegte Mindesteinwohnerzahl für verbandsfreie Gemeinden sei unzureichend begründet. So habe der Gesetzgeber zwar für Verbandsgemeinden auf die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung und die dazu ermittelten Wirtschaftlichkeitsgrenzen zurückgreifen können. Dort seien allerdings keine Aussagen zur besonderen Situation der verbandsfreien Gemeinden gemacht worden.

Der Gesetzgeber habe fehlerhaft die Annahme eines Ausnahmegrundes nach § 2 Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 KomVwRGrG verneint und damit bei ihr, der Antragstellerin zu 1., zu Unrecht einen Gebietsänderungsbedarf angenommen. Sie könne sich aufgrund ihrer geografischen Lagen und ihrer Verflechtungen nach Nordrhein-Westfalen auf den besonderen Ausnahmegrund der Grenzlage berufen. Es sei – entgegen der Einschätzung des Gesetzgebers – nicht relevant, ob mögliche Fusionspartner im eigenen Bundesland vorhanden seien. Liege der besondere Aus-

nahmegrund der Grenzlage – wie hier – vor, komme es auf die weitere Voraussetzung nicht an, ob sie, die Antragstellerin zu 1., die Gewähr für eine dauerhafte Leistungsfähigkeit biete. Ungeachtet dessen sei sie bei zutreffender Betrachtung auch dauerhaft leistungsfähig. In diesem Zusammenhang sei der Gesetzgeber fehlerhaft davon ausgegangen, sie habe einen negativen Finanzierungssaldo im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2009 und weise auch in den Jahren 2007 bis 2009 mehr als einen negativen Saldo auf. Richtig sei vielmehr, dass sie in den Jahren 2007 bis 2009 nur einen negativen Finanzierungssaldo aufweise und auch die Ausführungen in der Gesetzesbegründung zum Jahr 2010 seien nicht zutreffend.

Die Auswahl des Fusionspartners sei fehlerhaft. Der Gesetzgeber habe zunächst verkannt, dass vorliegend die verschärften Grundsätze einer sogenannten Rück-Neugliederung zu beachten seien. Er sei in diesem Zusammenhang insbesondere nicht seiner Pflicht nachgekommen, die tatsächlichen Hintergründe für die ablehnende Haltung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Zusammenschluss zu ermitteln, die auf weiterhin bestehenden religiösen und landsmannschaftlichen Unterschieden beruhe. Die Historie sei abwägungsfehlerhaft sogar als Argument für einen Zusammenschluss eingestellt worden, obschon sie inhaltlich ein Argument gegen diesen begründe. Berücksichtige man die historisch begründete Ablehnung zwischen ihr, der Antragstellerin zu 1., und der Antragstellerin zu 2., stelle es einen weiteren Abwägungsfehler dar, nicht den gleich gut bewerteten, historisch indes nicht belasteten Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Kirchen (Sieg) zu wählen. Eine mögliche Dreierfusion zwischen ihr und den Verbandsgemeinden Betzdorf und Gebhardshain, die sowohl die historischen Gegebenheiten beachtet als auch eine Lösung für die ebenfalls fusionspflichtige Verbandsgemeinde Gebhardshain geboten hätte, sei überhaupt nicht erörtert worden. Dies begründe einen Abwägungsausfall.

Ein Abwägungsausfall bzw. Abwägungsdefizit folge auch daraus, dass der Gesetzgeber die Folgen des mit ihrer Eingliederung einhergehenden Aufgabenentzugs, der ihrem besonderen kommunalrechtlichen Status als verbandsfreie Gemeinde und dem Verlust ihrer Verbandsfreiheit geschuldet sei, weder hinreichend ermittelt noch geprüft habe. Der Gesetzgeber sei insoweit von einem falschen ver-

fassungsrechtlichen Maßstab ausgegangen und habe vor allem nicht die finanziellen Folgen des Aufgabenentzugs in die Abwägung einbezogen. Die hier eintretende Statusänderung stelle letztlich nicht einmal eine Gebietsänderung im Sinne des Grundsatzgesetzes dar und sei deshalb von diesem nicht gedeckt.

Ein Verstoß gegen das Willkürverbot und das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung liege darin, dass der Gesetzgeber, abweichend von sonstigen, insbesondere freiwilligen Fusionen oder zum Ausgleich erheblicher finanzieller Disparitäten, 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 die im Vorfeld der Neugliederungsmaßnahme durchgeführte Anhörung hat die Antragstellerin zu 1. in der mündlichen Verhandlung weitgehend nicht aufrechterhalten.

II.

Zur Begründung ihres Antrages verweist die Antragstellerin zu 2. auf ihre Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren vom 15. August 2013 und trägt ergänzend vor. Die Annahme einer passiven Fusionspflicht, die grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig sein möge, sei vom Grundsatzgesetz nicht gedeckt. Dies ergebe sich mittelbar aus dem besonderen Ausnahmegrund der Grenzlage im

Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG, der ansonsten seinerseits systemwidrig wäre, da es bei Annahme einer passiven Fusionspflicht immer einen potenziellen Fusionspartner innerhalb des Landes gebe. Darüber hinaus bestehe bei der Antragstellerin zu 1. kein Gebietsänderungsbedarf. Diese könne sich aufgrund ihrer Verflechtungen nach Nordrhein-Westfalen auf den besonderen Ausnahmegrund der Grenzlage berufen. Hinzu komme, dass die zur Prüfung einer dauerhaften Leistungsfähigkeit herangezogenen Kriterien nicht begründet worden seien.

Ungeachtet dessen sei es fehlerhaft, sie, die Antragstellerin zu 2., als Fusionspartner für die Antragstellerin zu 1. auszuwählen. Die Annahme, historische Erwägungen sprächen für einen Zusammenschluss, sei nicht haltbar. Vielmehr sei das Gegenteil der Fall und die Historie sei ein Argument gegen die Fusion. Die vor über 50 Jahren erwirkte Selbständigkeit der Antragstellerin zu 1. vom ehemaligen Amt Daaden begründe zwar keine erhöhten Anforderungen im Sinne einer „Rück-Neugliederung“, erfordere aber dennoch für beide Seiten die Berücksichtigung eines schutzwürdigen Vertrauens. Der in der Gesetzesbegründung als Erwägung angeführte Disparitätenausgleich sei kein legitimes Ziel der Neugliederung nach dem Grundsatzgesetz und stehe aus Sicht des leistungsfähigen Fusionspartners zum Ziel der Reform, die Leistungsfähigkeit zu stärken, in Widerspruch. Hinzu komme weiter eine sachwidrige Bewertung der Abwägungsbelange Pendlerverflechtung sowie Gesamtfläche und Einwohnerzahl. Dementsprechend sei die hierzu abschließend getroffene Bewertung unhaltbar, es ergäbe sich unter dem Gesichtspunkt Bürgernähe keine eindeutige Präferenz für die Fusion Herdorf-Kirchen (Sieg) oder Herdorf-Betzdorf.

Zu rügen sei weiter, dass der Gesetzgeber nicht den nach dem Gutachten Junkernheinrich bestbewerteten Zusammenschluss unter zusätzlicher Einbeziehung der Verbandsgemeinde Gebhardshain ausgewählt habe. Dies hätte zu einer Verminderung der wirtschaftlichen Nachteile geführt. Die Argumente des Gesetzgebers für das Absehen von einer Dreierfusion seien sachwidrig. Die Erwägungen hinsichtlich Raumordnung, schulischer Verflechtung und Religiosität, die gegen eine Einbeziehung der Verbandsgemeinde Gebhardshain angeführt würden, gälten in gleicher Weise für die Verbindung zwischen ihr und der Antragstellerin zu 1. Soweit der Gesetzgeber die Straßenverbindungen zwischen den namensgeben-

den Verwaltungssitzen Daaden und Gebhardshain in den Blick genommen habe, greife dies zu kurz. In Bezug auf das Gesamtgebiet seien zwei leistungsstarke Landstraßen vorhanden. Aus der weiteren Erwägung, eine Dreierfusion begründe ein strukturelles Übergewicht gegenüber den anderen umliegenden Verbandsgemeinden, folge mit Blick auf die Ziele des Grundsatzgesetzes kein Argument gegen die Einbeziehung der Verbandsgemeinde Gebhardshain. Mit einer Einbeziehung hätte der Gesetzgeber auch den bei der Verbandsgemeinde Gebhardshain bestehenden Gebietsänderungsbedarf bedient. Die inhaltliche Entscheidung über die Neugliederungsvarianten für die Verbandsgemeinde Gebhardshain habe zeitgleich mit der vorliegend angegriffenen Fusionsentscheidung getroffen werden müssen und sei ohne sachlichen Grund verschoben worden. Dadurch seien die Handlungsspielräume des Gesetzgebers eingeschränkt worden und das Vertrauen der jetzt umgebildeten Verbandsgemeinde werde durch eine etwaige spätere Aufnahme einzelner Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Gebhardshain nachteilig betroffen.

Schließlich verstoße das Eingliederungsgesetz gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung. Der Gesetzgeber habe ohne sachlichen Grund davon abgesehen, im Zuge des Zusammenschlusses finanzielle Zuwendungen zu gewähren. Sie, die Antragstellerin zu 2., habe alles Erforderliche für einen freiwilligen Zusammenschluss getan. Ihre Benachteiligung in Form der Nichtgewährung einer sogenannten „Hochzeitsprämie“ beruhe auf der Entscheidung einer anderen Verbandsgemeinde, für die sie nicht verantwortlich sei. Darüber hinaus liege konkret eine Ungleichbehandlung zur Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn vor. Dort sei auch jenseits einer freiwilligen Fusion eine finanzielle Zuwendung gewährt worden, um die erhebliche Verschuldung der aufzunehmenden Verbandsgemeinde auszugleichen. Vorliegend fehle es an einer umfassenden Untersuchung der finanziellen Belastungen. Die punktuellen Angaben zeigten jedoch gleichfalls eine deutlich überdurchschnittliche Verschuldung der aufzunehmenden Antragstellerin zu 1. Hinzu komme, dass auch bei freiwilligen Zusammenschlüssen über die freiwilligkeitsbegründete „Hochzeitsprämie“ hinaus Zuweisungen erfolgt seien, die dementsprechend aus Gründen der Gleichbehandlung auch bei gesetzlich angeordneten Fusionen gewährt werden müssten.

C.

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

I.

Der Landtag hält die Anträge, abgesehen davon, dass die Antragstellerin zu 2. ihre Antragsbefugnis auch auf eine vermeintliche Aufgabenerweiterung und das Fehlen eines finanziellen Ausgleichs hierfür zu stützen suche, für zulässig. Unzulässig sei der Antrag der Antragstellerin zu 2. auch, soweit sie die Regelung des § 17a Landesfinanzausgleichsgesetz – LFAG – angreife. Die Anträge hätten jedoch in der Sache keinen Erfolg. Die hier angegriffene Fusion werde den prozeduralen und materiellen Anforderungen gerecht. Der Gesetzgeber habe den maßgeblichen Sachverhalt entgegen der Ansicht der Antragstellerinnen ausreichend ermittelt und seiner Entscheidung zugrunde gelegt. Die vorgenommene Eingliederung 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 Grundsätzegesetz 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 Verbandsgemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wahrnehmen. Die Ausnahmeregelungen zur Mindesteinwohnerzahl, die ihrerseits nicht zu beanstanden seien, schlossen eine verfassungsrechtlich problematische schematische Anwendung aus. Auch die grundsätzliche Orientierung an den Kreisgrenzen stelle die Schlüs-

sigkeit 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.

Die in Umsetzung von Leitbild und Leitlinien des GrundsätzeGesetzes erfolgende Eingliederung der Antragstellerin zu 1. in die Antragstellerin zu 2. sei verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Hinsichtlich des Gebietsänderungsbedarfs der Antragstellerin zu 1. habe sich der Gesetzgeber auf hinreichend belastbare und nachvollziehbare Erkenntnisse gestützt. Dies gelte namentlich für die aus der Einwohnerzahl und deren künftiger Entwicklung abgeleitete Annahme mangelnder Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft. Die Verneinung einer dauerhaften Leistungsfähigkeit der Antragstellerin zu 1. begegne angesichts des erheblichen Gesamtschuldenstands, der signifikant unterdurchschnittlichen Steuerkraft und des zu erwartenden Bevölkerungsverlusts, der die Probleme voraussichtlich weiter verschärfen werde, keinen Bedenken. Die prognostische Beurteilung des Gesetzgebers sei weder offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar noch widerspreche sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung. Auch die Grenzlage zu Nordrhein-Westfalen zwingt – entgegen dem Einwand der Antragstellerinnen – nicht zu dem Schluss, dass von einer Eingliederung abgesehen werden müsse.

Auch die Annahme des Gesetzgebers, der Zusammenschluss der Antragstellerinnen sei gegenüber den in Betracht kommenden Alternativen im Ergebnis vorzugswürdig, erweise sich als nachvollziehbar und vertretbar. Zu Recht habe der Gesetzgeber hinsichtlich einer Heranziehung der Verbandsgemeinden Betzdorf oder Kirchen (Sieg) berücksichtigt, dass beide Verbandsgemeinden im Unterschied zur Antragstellerin zu 2. deutlich über den Mindesteinwohnerzahlen nach dem GrundsätzeGesetz lägen. Auch die Annahme, ein Zusammenschluss mit den Verbandsgemeinden Betzdorf oder Kirchen (Sieg) sei nicht in gleicher Weise geeignet, einen fiskalischen Disparitätenausgleich zu schaffen, sei nicht zu bean-

standen. Dasselbe gelte, soweit der Gesetzgeber unter Einbeziehung der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung, der räumlichen und verkehrsinfrastrukturellen Verhältnisse, der Gesamtfläche und Einwohnerzahl, der schulischen Verflechtungen und Pendlerverflechtungen, der Bürgernähe, der historischen und religiösen Beziehungen und schließlich der Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Gemeinde zu dem Schluss gelange, dass keine der in Betracht kommenden Alternativen für sich genommen besser wäre. Im Rahmen seiner Abwägung habe der Gesetzgeber ohne Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben auch die historischen Bezüge zwischen den Antragstellerinnen sowie die religiösen Unterschiede berücksichtigt, diesen jedoch kein ausschlaggebendes Gewicht beigemessen. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine sogenannte „Rück-Neugliederung“ seien mangels sachlichen und zeitlichen Zusammenhangs zwischen der 1955 erlangten Eigenständigkeit der Antragstellerin zu 1. und der vorliegenden Neugliederungsmaßnahme nicht anzuwenden.

Die Ablehnung einer Dreierfusion unter zusätzlicher Beteiligung der Verbandsgemeinde Gebhardshain, die der Gesetzgeber unter anderem mit dem dadurch entstehenden strukturellen Übergewicht der umgebildeten Verbandsgemeinde gegenüber den Verbandsgemeinden Betzdorf und Wissen begründe, sei unter Berücksichtigung der dem Gesetzgeber zuzubilligenden Einschätzungsprärogative ebenfalls nicht zu beanstanden.

Die Abwägung des Gesetzgebers sei auch nicht deshalb verfassungswidrig, weil er auf einen finanziellen Ausgleich verzichtet habe. Die Eingliederung der Antragstellerin zu 1. in die Antragstellerin zu 2. stelle für letztgenannte keine unzumutbare Härte dar. Die bloße Verschlechterung der Finanzsituation, wie sie von der Antragstellerin zu 2. geltend gemacht werde, vermöge die Notwendigkeit kompensatorischer Leistungen nicht zu rechtfertigen. Mangels Vergleichbarkeit gehe insoweit auch der Verweis auf die finanziellen Zuweisungen im Verfahren der Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn fehl.

Die Fusionsentscheidung sei auch nicht systemwidrig. Dies gelte sowohl hinsichtlich der Annahme einer passiven Fusionspflicht, die in keinem Widerspruch zu den Vorgaben des Grundsatzgesetzes stehe und verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig sei, als auch in Bezug auf die Anforderungen einer Gesamtkonzeption

der Reform. Der Gesetzgeber verstehe die Reform als einen mehrstufigen und sukzessiv zu verwirklichenden Prozess. Dies sei vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt, der sich über die zukünftigen Entscheidungen ein hinreichend sicheres Urteil bilden müsse. Leitbilder und Leitlinien stellten dabei lediglich den Rahmen dar, seien jedoch keine Vorwegnahme der konkreten Strukturentscheidung. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot sei ebenfalls nicht verletzt. Es sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber gestützt auf eine angenommenen Akzeptanzsteigerung bei der Bevölkerung allein freiwillige Zusammenschlüsse finanziell fördere.

II.

Die Landesregierung ist ebenfalls der Ansicht, das angegriffene Gesetz sei verfassungsmäßig.

Ein Verstoß gegen das sogenannte Konnexitätsprinzip – wie es von der Antragstellerin zu 2. gerügt werde – liege nicht vor. Im Zusammenschluss zweier kommunaler Gebietskörperschaften liege weder eine Übertragung neuer Aufgaben noch würden „besondere Anforderungen“ an die Erfüllung bestehender Aufgaben im Sinne des Art. 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV – gestellt.

Das Leitbild und die Leitlinien des Grundsätzegesetzes seien ebenfalls verfassungsgemäß. Die Bestimmung von Mindesteinwohnerzahlen kommunaler Gebietskörperschaften 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. Sofern die Antragstellerinnen beanstanden würden, 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 Eingliederung entspreche dem Gemeinwohl. Die Ermittlung und Würdigung des Sachverhaltes genügten den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die vorgenommene Abwägung der Neugliederungsvarianten und die Entscheidung für eine Eingliederung der Antragstellerin zu 1. in die Antragstellerin zu 2. seien verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber habe zu Recht einen Gebietsänderungsbedarf der Antragstellerin zu 1. festgestellt und bei ihr einen Ausnahmetatbestand zur Unterschreitung der Mindesteinzwohnerzahl abgelehnt. Zum einen missdeuteten die Antragstellerinnen den besonderen Grund der Grenzlage, der nach dem vom Gesetzgeber zugrunde gelegten Verständnis bereits tatbestandlich nicht erfüllt sei. Hinzu komme, dass die besonderen Gründe umso schwerer wiegen müssten, je stärker die Einwohnerzahl hinter den Regelgrößen zurückbleibe. Hier unterschreite die Antragstellerin zu 1. die Mindesteinzwohnerzahl sehr deutlich. Für eine Ausnahme müsste die Antragstellerin zu 1. neben einem besonderen Grund auch die Gewähr einer dauerhaften Leistungsfähigkeit bieten, woran es ebenfalls fehle. Die Einbeziehung der Antragstellerin zu 2. erfolge im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Annahme einer passiven Fusionspflicht sei verfassungsrechtlich anerkannt und stehe – entgegen der von den Antragstellerinnen vertretenen Ansicht – nicht in Widerspruch zum Grundsatzgesetz, dessen gesamtstaatlichem Bezugsrahmen keine Begrenzung auf Neugliederungsmaßnahmen für Gebietskörperschaften mit eigenem Gebietsänderungsbedarf entnommen werden könne.

Die der gesetzgeberischen Entscheidung für einen Zusammenschluss der Antragstellerinnen zugrunde liegende Abwägung unter Berücksichtigung und Ablehnung anderer Fusionsmöglichkeiten sei verfassungsgemäß. Maßstäblich sei – entgegen dem Einwand der Antragstellerin zu 1. – festzustellen, dass ausweislich der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung der mit einem Statuswechsel einer kommunalen Gebietskörperschaft verbundene Aufgabenentzug keinen höheren Anforderungen unterliege als sie für die Auflösung einer bisher selbständigen kommunalen Gebietskörperschaft gelten würden. Diese habe der Gesetzgeber vorliegend beachtet. Soweit die Antragstellerinnen inhaltlich die historischen Beziehungen als Argument gegen einen Zusammenschluss anführten, sei zunächst zu berücksichtigen, dass die erhöhten Anforderungen an eine sogenannte „Rück-Neugliederung“ – insbesondere auch hinsichtlich bestehender Ermittlungspflichten – ange-

sichts der 59 Jahre zurückliegenden Trennung nicht anwendbar seien. Ein besonderer Vertrauensschutz werde nicht begründet. Der Gesetzgeber habe die Historie ausweislich der Gesetzesbegründung explizit und eingehend gewürdigt. Gleiches gelte für die zwischen der Bevölkerung der Antragstellerinnen bestehenden Unterschiede in religiöser Hinsicht.

Die Ablehnung eines Zusammenschlusses der Antragstellerin zu 1. mit den Verbandsgemeinden Betzdorf oder Kirchen (Sieg), die keinen Gebietsänderungsbedarf aufwiesen, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Insoweit gehe auch der Einwand fehl, der Gesetzgeber habe abweichend von den Vorgaben des Grundsatzgesetzes zur Begründung einer Einbeziehung der Antragstellerin zu 2. auf einen fiskalischen Disparitätenausgleich abgestellt. Der Gesetzgeber habe einen Disparitätenausgleich zwar nicht als eigenständiges Ziel der Reform formuliert. Allerdings sei ein Ausgleich von Disparitäten ein Belang, der in die Abwägung bei konkreten Neugliederungsmaßnahmen eingestellt werden könne und sogar müsse. Auch die weiteren Abwägungsbelange, die der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung über eine Heranziehung der Verbandsgemeinden Betzdorf, Kirchen (Sieg) oder der Antragstellerin zu 2. eingestellt und berücksichtigt habe, begründeten keinen Verfassungsverstoß. Der Gesetzgeber habe insbesondere nicht – wie es die Antragstellerin zu 2. rügt – die relativ kleine Gesamtfläche einer Fusion der Antragstellerin zu 1. mit der Verbandsgemeinde Betzdorf negativ bewertet und auch keine unzutreffende Bewertung der Pendlerverflechtungen vorgenommen. Ebenfalls nicht zu beanstanden sei die Entscheidung, die Verbandsgemeinde Gebhardshain nicht als weiteren Fusionspartner in die Neugliederungsmaßnahme einzubeziehen. Dies gelte sowohl hinsichtlich der die gesetzgeberische Ablehnung tragenden Gründe als auch der Entscheidung, über die aus Sicht der Verbandsgemeinde Gebhardshain notwendige Neugliederungsmaßnahme zu einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden.

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

Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung werde nicht verletzt. Die von der Antragstellerin zu 2. gerügte 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. Soweit die Antragstellerinnen eine Ungleichbehandlung in Bezug auf die allein bei freiwilligen Zusammenschlüssen gewährten Finanzausschüsse nach § 17a Landesfinanzausgleichsgesetz – LFAG – geltend machten, begründe die Freiwilligkeit als förderungswürdiges Element einen sachlichen Grund für eine Differenzierung. Auch die Nichtgewährung einer finanziellen Sonderzuwendung zur Entschuldung, wie sie bei der Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn erfolgt sei, begründen keinen Gleichheitsverstoß. Abgesehen davon, dass es aufgrund des unterschiedlichen kommunalrechtlichen Status der jeweils einzugliedernden Gebietskörperschaft an einer Vergleichbarkeit fehle, weil hier mit Blick auf § 8 Abs. 2 KomVwRGrG nur die Verbindlichkeiten der Antragstellerin zu 1. auf die umgebildete Verbandsgemeinde übergingen, die im Zusammenhang mit den übergewandten Aufgaben stünden, sei auch eine solch gravierende überdurchschnittliche Verschuldung wie bei der Verbandsgemeinde Hochspeyer bei der Antragstellerin zu 1. nicht gegeben.

D.

Die Anträge sind überwiegend zulässig (I.); soweit sie zulässig sind, sind sie allerdings unbegründet (II.).

I.

1. Die Anträge sind 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 Antragstellerinnen als kommunale Gebietskörperschaften (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]). Auch die von der Antragstellerin zu 2. geltend gemachte Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmung in Art. 49 Abs. 5 LV verleiht den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine subjektive Rechtsstellung (vgl. VerFGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH N 65/14 –, juris, Rn. 73; LT-Drucks. 14/3016, S. 3; Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 4, 32; vgl. auch VerFGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 – 11/13 –, DVBl. 2015, 171, für die nordrhein-westfälischen Konnexitätsbestimmungen).

Die Antragstellerinnen berufen sich – überwiegend zulässig – auf eine Verletzung in eigenen Rechten. Sie machen jeweils geltend, durch die sie betreffende Neugliederungsmaßnahme gemäß § 1 HerdorfEinglG in ihrer durch Art. 49 Abs. 1 bis Abs. 3 LV geschützten Selbstverwaltungsgarantie verletzt zu sein. Sie haben Tatsachen vorgetragen, die eine Beeinträchtigung ihres Selbstverwaltungsrechts nicht von vornherein ausgeschlossen erscheinen lassen. Insoweit sind sie zur Anrufung des Verfassungsgerichtshofs nach Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV befugt. Dies gilt insbesondere auch für die Antragstellerin zu 2., die durch die Neugliederungsmaßnahme in ihrer Existenz unangetastet bleibt und durch die Eingliederung eine Gebietserweiterung erfährt. Ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht einer Gebietskörperschaft liegt nämlich nicht nur bei Auflösung, Gebietsverminderung oder Aufgabenentzug vor, sondern auch dann, wenn der Gesetzgeber den Selbstverwaltungsbereich der Gebietskörperschaft neu ordnet (vgl. VerFGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [80 f.]; NdsStGH, Urteil vom 3. Juni 1980 – StGH 2/79 –, juris, Rn. 48). Auch die Antragstellerin zu 1., die ebenfalls nicht aufgelöst wird, sondern als Ortsgemeinde fortbesteht, kann gestützt auf die mit ihrer Eingliederung einhergehende Statusänderung eine Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie geltend machen. Angesichts der wesentlichen rechtlichen Unterschiede zwischen dem Status einer verbandsfreien Gemeinde, die auf ihrem Gebiet alleiniger Träger der kommunalen Selbstverwaltung ist, und einer Ortsgemeinde, an deren Stelle die Verbandsgemeinde eine Reihe von Selbstverwaltungsaufgaben wahrnimmt (vgl. § 67 Gemeindeordnung – GemO –), kann auch der Verlust der Verbandsfreiheit eine Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie

begründen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 7. November 1975 – 64/74 –, juris, Rn. 34 ff., zum Verlust der Kreisfreiheit).

2. Soweit die Antragstellerin zu 2. ihren Antrag mit einer Verletzung des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 49 Abs. 5 LV zu begründen sucht, fehlt es an der erforderlichen Antragsbefugnis. Eine auf diesen Einwand gestützte Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Eingliederungsgesetzes setzt zwingend voraus, dass ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt im Sinne des Art. 49 Abs. 5 LV vorliegt. Daran fehlt es hier.

Nach Art. 49 Abs. 5 LV hat das Land, wenn es den Gemeinden oder Gemeindeverbänden die Erfüllung öffentlicher Aufgaben überträgt oder es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben stellt, gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Die im Rahmen der Eingliederung einer verbandsfreien Gemeinde nach § 8 Abs. 2 KomVwRGrG erfolgende Aufgabenübertragung auf derselben kommunalrechtlichen Ebene – hier auf Ebene der verbandsfreien Gemeinde und Verbandsgemeinden – begründet keine Übertragung neuer Aufgaben im Sinne des Art. 49 Abs. 5 LV (in diese Richtung auch Dietlein/Thiel/Mann/Höhlein, Zwangsfusionen von Gemeinden, 2013, S. 68 f.; Abgrenzung zu LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 14. September 2004 – LVG 7/03 –, juris, Rn. 54 ff.: dort Aufgabenübertragung von Landkreisen auf Gemeinden als neue Aufgabe im Sinne der Konnexitätsregel; vgl. auch Gabler/Höhlein u.a., Kommunalverfassungsrecht RLP, § 2 GemO, Stand Juli 2011, Anm. 3.2.1.1). Neben dem weiteren Umstand, dass die aufnehmende Verbandsgemeinde nach der Eingliederung aufgrund der reinen Binnenübertragung nicht in mehr Sachbereichen tätig werden muss als vorher, sondern lediglich aufgrund der veränderten Einwohnerzahl einen quantitativen Zuwachs innerhalb desselben Aufgabenbestands erfährt, spricht auch der gesamtgemeindliche Bezugspunkt der Konnexitätsregel hier gegen die Qualifizierung als neue Aufgabe im Sinne des Art. 49 Abs. 5 LV. Auch wenn das Konnexitätsprinzip den einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden eine subjektive Rechtsstellung verleiht (vgl. nur VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015

– VGH N 65/14 –, juris, Rn. 73, m.w.N.), geht es inhaltlich vorrangig darum, im Verhältnis zwischen dem Land und den Kommunen die potenzielle Mehrbelastung als solche für die Gesamtheit der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände festzustellen. Die Gesamtheit der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände als Bezugspunkt folgt nicht etwa erst aus dem auf Grundlage des Art. 49 Abs. 5 Satz 3 LV erlassenen § 3 Abs.1 Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG – vom 2. März 2006 (GVBl. 2006, 53), sondern ist bereits in der Gesetzesbegründung zur Aufnahme des strengen Konnexitätsprinzips in die Landesverfassung niedergelegt (vgl. LT-Drucks. 14/3016, S. 3). Erfolgt jedoch innerhalb derselben kommunalrechtlichen Ebene eine Übertragung von Aufgaben, scheidet eine auf die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände bezogene Mehrbelastung und damit gleichsam ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt aus, der eine dahingehende Antragsbefugnis der Antragstellerin zu 2. begründen könnte.

3. Soweit die Antragstellerinnen rügen, § 1 HerdorfEinglG verstoße gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht, das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung sowie das Willkürverbot, weil 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 worden sei und darüber hinaus eine Ungleichbehandlung im Vergleich zur Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn und zur freiwilligen Neubildung der Verbandsgemeinde Waldsee vorliege, ist ihr Antrag nicht gemäß § 23 des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – hinreichend begründet und deshalb insoweit ebenfalls unzulässig.

Für eine substantiierte Darlegung, mit welchen verfassungsrechtlichen Anforderungen die angegriffene Maßnahme kollidiert, muss ein 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 Antragstellerinnen nicht. Insbesondere legen sie zu den gerügten Punkten nicht dar, inwieweit sich eine unterbliebene finanzielle Zuwendung unmittelbar auf den hier in erster Linie angegriffenen § 1 HerdorfEinglG auswirken könnte. Sie zeigen nicht auf, 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 Neugliederung als solcher zur Folge hat – wie etwa bei der Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn, wo mithilfe der finanziellen Zuwendung erst die Zumutbarkeit der Neugliederungsmaßnahme für die aufnehmende Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn hergestellt werden sollte (vgl. dazu LT-Drucks. 16/2801, S. 82 ff.).

Insbesondere in Bezug auf eine Vergleichbarkeit zur Situation der Eingliederung der Verbandsgemeinde Hochspeyer in die Verbandsgemeinde Enkenbach-Alsenborn genügt es – auch soweit die Antragstellerin zu 2. isoliert einen Verstoß gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung geltend macht – nicht, für die Antragstellerin zu 1. im Vergleich zur Verbandsgemeinde Hochspeyer „gleichfalls eine deutlich überdurchschnittliche Verschuldung“ (Antragsschrift der Antragstellerin zu 2. vom 11. Februar 2014, S. 15) zu behaupten. Auch ohne eine umfassende Untersuchung unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Belastungen der umgebildeten Verbandsgemeinde ergibt sich bereits aus den in den Gesetzesbegründungen wiedergegebenen Finanzdaten, dass die Verschuldungssituation der Verbandsgemeinde Hochspeyer mit derjenigen der Antragstellerin zu 1. nicht zu vergleichen ist, und zwar nicht allein wegen des unterschiedlichen kommunalrechtlichen Status. Während bei der Antragstellerin zu 1. hinsichtlich der Liquiditätskredite „überdurchschnittlich“ für eine Überschreitung der durchschnittlichen Verschuldung pro Einwohner zwischen etwa 105 % und knapp 130 % steht (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 110 f.), geht es bei der Verbandsgemeinde Hochspeyer um eine Überdurchschnittlichkeit in der Größenordnung von etwa 890 % bis 960 % der durchschnittlichen Liquiditätskreditbelastung pro Einwohner (vgl. LT-Drucks. 16/2801, S. 80). 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 zu 2. nicht ausreichend nachgekommen. Sie setzt sich insbesondere auch nicht mit der Freiwilligkeit der Fusion als Grund für die Zuwendung von Finanzhilfen bei freiwilligen Gebietsänderungen auseinander (vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 29. Juni 2015 – VGH N 7/14 –, UA S. 19 f. und Urteil vom 26. Oktober 2015 – VGH N 8/14 –, UA S. 45), soweit sie eine Ungleichbehandlung mit der Verbandsgemeinde Waldsee rügt.

4. Soweit für die Dauer des Verfahrens gegen den ihre Auflösung bewirkenden Rechtsakt Gemeinden und Gemeindeverbände zur Wahrung effektiven Rechtsschutzes als fortbestehend gelten (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; VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 24 f.), geht der Verfassungsgerichtshof – ebenfalls mit Blick auf das Gebot der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes und nicht zuletzt auch, um von vornherein jeglichen möglichen Interessenkonflikt zu vermeiden – auch in Bezug auf die Antragstellerinnen davon aus, dass die Stadt Herdorf und die Verbandsgemeinde Daaden in ihrer Gestalt bis zum 30. Juni 2014 beschwerdefähig sind.

5. Die Antragstellerinnen werden im Verfahren zulässigerweise durch ihre 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 zu 2. zum Bürgermeister der umgebildeten Verbandsgemeinde gewählt wurde und der Bürgermeister der Antragstellerin zu 1. trotz der Eingliederung weiterhin Bür-

germeister der Stadt Herdorf – allerdings jetzt im kommunalrechtlichen Status einer Ortsgemeinde (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1, § 64 Abs. 2 Nr. 1 GemO) – 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 –, 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 jeweiligen Bürgermeister der aufgelösten bzw. umgebildeten 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.

Die Anträge sind, soweit sie zulässig sind, nicht begründet. § 1 HerdorfEinglG 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 verbandsfreien Gemeinden oder Verbandsgemeinden oder bei 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 Antragstellerinnen sind gemessen an den verfassungsrechtlichen Maßstäben, wie sie sich aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 8. Juni 2015 ergeben (VGH N 18/14, UA S. 27 ff.), ausreichend angehört worden. Die Eingliederung der Antragstellerin zu 1. in die Antragstellerin zu 2. entspricht zudem dem Gemeinwohl.

1. 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 Gemeinwohl-

konformität. 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).

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

2. 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 seinen Urteilen vom 8. Juni 2015 (VGH N 18/14, UA S. 47 ff.) und vom 26. Oktober 2015 (VGH N 36/14, UA S. 43 ff.) entschieden und gilt insbesondere auch in Bezug auf die vom Gesetzgeber in einem hinreichend rationalen Abwägungsprozess ermittelten Mindesteinwohnerzahlen für verbandsfreie Gemeinden. Der Gesetzgeber hat ausgehend von den in der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung ermittelten Wirtschaftlichkeitsgrenzen bei Verbandsgemeinden für diese eine Mindesteinwohnerzahl von 12.000 Einwohnern festgelegt (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 26. Oktober 2015 – VGH N 36/14 –, UA S. 46 ff.). Abgeleitet davon hat er unter Berücksichtigung der Unterschiede bei verbandsfreien Gemeinden für diese eine niedrigere Mindesteinwohnerzahl herangezogen und diese auf 10.000 Einwohner bestimmt (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 26. Oktober 2015 – VGH N 36/14 –, UA S. 48 ff.). Dies genügt den verfassungsrechtlichen Vorgaben an einen hinreichend rationalen Abwägungsprozess.

§ 1 HerdorfEinglG hält ebenfalls der verfassungsrechtlichen Prüfung stand. Die Eingliederung der Antragstellerin zu 1. in die Antragstellerin zu 2. verletzt die Antragstellerin nicht in ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

a) 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 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 –; 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]).

b) Hieran gemessen ist § 1 HerdorfEinglG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber hat den entscheidungserheblichen Sachverhalt in ausreichendem Maße ermittelt (aa). Die hier vorgenommene Abwägung genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen (bb).

aa) Die Sachverhaltsermittlung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

(1) 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. 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]). Erst 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.).

(2) Ausgehend hiervon vermag weder der Einwand einer unzureichenden Ermittlung der historischen Beziehungen zwischen den Antragstellerinnen noch das Absehen des Gesetzgebers, weitergehende Ermittlungen zu den Hintergründen der ablehnenden Haltung – insbesondere der Bürger der Antragstellerin zu 1. – zu der

vorgesehenen Eingliederung einzuholen, eine unzureichende Sachverhaltsermittlung zu begründen.

Der Gesetzgeber hat – unabhängig von der inhaltlichen Bewertung und Würdigung, die Elemente der Abwägungsentscheidung sind (dazu unten) – die historischen Gegebenheiten zureichend ermittelt und seiner Entscheidung zugrunde gelegt. Neben den in der Gesetzesbegründung niedergelegten Fakten zur Bildung des „Amtes Daaden“ und zur „Ausamtung“ der damaligen Gemeinde Herdorf im Jahr 1955 (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 81 und S. 97) wurden die historischen Beziehungen auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren erörtert. Vor allem die nach dem Vortrag der Antragstellerinnen die Eigenständigkeitsbestrebungen begründenden landsmannschaftlichen und religiösen Unterschiede wurden seinerzeit im Rahmen der Anhörung vor dem Innenausschuss des Landtages am 21. November 2013 durch den Bürgermeister und ein Ratsmitglied der Antragstellerin zu 1. vorgebracht (vgl. APr Innenausschuss 16/34, S. 5 und S. 9) und in der gleichen Anhörung (vgl. APr Innenausschuss 16/34, S. 18, dazu noch Vorlage 16/3270 zu LT-Drucks. 16/2793 [Bl. 708 ff. Verwaltungsakte], S. 3 f.) sowie in der Sitzung des Innenausschusses des Landtages am 28. November 2013 nochmals thematisiert (vgl. APr Innenausschuss 16/35, S. 13). Hinzu kommt weiter, dass der Gesetzgeber den nach Eigenständigkeit strebenden Willen der Bürger der Antragstellerin zu 1., in dem die historischen Belange letztlich kumulieren, und die darauf beruhende Ablehnung einer Fusion ebenfalls in seine Entscheidung einbezogen hat.

In diesem Zusammenhang waren vorliegend auch keine weitergehenden Ermittlungen zu Ausmaß, Gewicht und Hintergründen der ablehnenden Haltung erforderlich. Soweit die Antragstellerin zu 1. hier eine Pflicht zur ergänzenden Sachverhaltsermittlung auf Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu stützen sucht (BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [110 ff.]), lässt sie außer Acht, dass die dieser Entscheidung zugrunde liegende Konstellation einer Rückneugliederung mit der vorliegenden Fallgestaltung insofern nicht vergleichbar ist (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 26. Oktober 2015 – VGH N 8/14 –, UA S. 27 f.). Die Eingliederung der Antragstellerin zu 1. in die Antragstellerin zu 2. ist nicht deshalb eine Rückneugliederung im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, weil die Antragstellerin zu 1. – damals die

Gemeinde Herdorf – im Jahr 1955 aus der Antragstellerin zu 2. – damals das Amt Daaden – herausgelöst wurde und ihre Selbständigkeit erhalten hat. Der erhöhte Schutz bei einer Rückneugliederung gründet sich darauf, dass die Bevölkerung als Folge einer in relativ kurzer Zeit entgegengesetzten gesetzgeberischen Gemeinwohlkonkretisierung „hin- und hergeschoben“ und von ihr verlangt wird, die dem Grunde nach als Dauerlösung konzipierte Zugehörigkeit zu einer neuen örtlichen Gemeinschaft nach einer kurz bemessenen Zeitspanne zu ändern und sich wieder anderweitig zu orientieren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. Mai 1994 – 2 BvR 2760/93, u.a. –, BVerfGE 91, 70 [77 f.]). Voraussetzung für eine Rückneugliederung ist danach, dass der Gesetzgeber in einem noch fortbestehenden sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit einer früheren Neugliederung den ursprünglichen Gebietszuschnitt oder Gemeindebestand wiederherstellt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90, u.a. –, BVerfGE 86, 90 [109 f.]). Unabhängig davon, bei welcher konkreten Zeitspanne im Einzelfall noch von einem fortbestehenden sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der früheren Neugliederungsentscheidung gesprochen werden kann, fehlt es daran jedenfalls, wenn – wie hier – 59 Jahre zwischen den Maßnahmen liegen. Nach so langer Zeit gibt es – entgegen dem Einwand der Antragstellerin zu 2. – für ein besonderes Vertrauen in den Fortbestand der damaligen Neugliederungsentscheidung, das gleichsam gesondert in die Abwägung einzustellen wäre, keine Grundlage mehr.

bb) Die gesetzgeberische Abwägung und Entscheidung über die Neugliederungsmaßnahme sind mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar (1). Der Gesetzgeber hat zudem im Rahmen seiner Abwägung weder gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit (2) noch der interkommunalen Gleichbehandlung (3) verstoßen.

(1) Die gesetzgeberische Abwägung und Entscheidung der für und gegen die Eingliederung der Antragstellerin zu 1. in die Antragstellerin zu 2. sprechenden Belange lassen keine verfassungsrechtlich zu beanstandenden Fehler erkennen. Abwägungsfehler ergeben sich insbesondere nicht aus der Anwendung eines unzutreffenden Prüfungsmaßstabes (a) oder aus der Heranziehung im Grundsätzesgesetz nicht angelegter Kriterien (b). Gleiches gilt für die Prüfung des Gebietsänderungsbedarfs der Antragstellerin zu 1. (c) und die Einbeziehung der Antragstel-

lerin zu 2. als lediglich passiv fusionspflichtige Gebietskörperschaft (d) unter gleichzeitigem Ausschluss anderer Fusionsalternativen (e).

(a) Entgegen dem Einwand der Antragstellerin zu 1. hat der Gesetzgeber mit Blick auf den durch die Eingliederung erfolgenden Aufgabenentzug keinen unzutreffenden Maßstab angewandt.

Soweit die Antragstellerin sich insoweit auf die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu den Anforderungen und Grenzen einer singulären Aufgabenhochzonung bezieht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 u.a. –, BVerfGE 79, 127 [153]), bedarf es schon keiner Entscheidung darüber, ob und wenn ja inwieweit diese auf die vorliegende Konstellation einer Eingliederung und einem damit verbundenen Aufgabenentzug übertragbar ist. Denn bereits die Prämisse, der Gesetzgeber begründe sein Handeln hier ganz überwiegend lediglich mit der beabsichtigten Kostenersparnis und den von ihm angenommenen Skaleneffekten, erweist sich – wie der Verfassungsgerichtshof bereits entschieden hat (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 26. Oktober 2015 – VGH N 36/14 –, UA S. 45 f.) – 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 Mindestgrößen von kommunalen Gebietskörperschaften 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 und dem damit in Zusammenhang stehenden Skaleneffekt 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]).

Hinzu kommt, dass mit Blick auf die Eingriffsintensität der mit einem Statuswechsel einer kommunalen Gebietskörperschaft einhergehende Aufgabenentzug keinen höheren Anforderungen unterliegt, als sie für die Auflösung einer kommunalen Gebietskörperschaft gelten; der Verlust der Verbandsfreiheit stellt ein Minus zur vollständigen Auflösung dar (vgl. VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18. August 2011 – 23/10 –, juris, Rn. 109; VerfGH NRW, Urteil vom 7. November 1975 – 64/74 –, juris, Rn. 35, zum Verlust der Kreisfreiheit). Hier hat der Gesetzgeber die Eingliederung der Antragstellerin zu 1. ausgehend von den oben dargestellten Voraussetzungen und Maßstäben der Auflösung einer kommunalen Gebietskörperschaft begründet und ergänzend zur Rechtfertigung der Aufgabenverlagerung – unabhängig davon, ob dies verfassungsrechtlich überhaupt gesondert erforderlich gewesen wäre – auf die Begründung zur Eingliederungsentscheidung als solche verwiesen (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 113).

(b) Der Einwand der Antragstellerin zu 2., die Neugliederung habe in unzulässiger Weise das Ziel eines Ausgleichs von Disparitäten verfolgt, greift 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 zu 1. lässt sich hieraus indes kein Abwägungsfehler herleiten, weil ihr Gebietsänderungsbedarf ausschließlich auf Grundlage der nicht zu beanstandeten Kriterien des Grundsatzgesetzes ohne Einbeziehung eines etwaigen Disparitätenausgleichs festgestellt wurde (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 82 ff.). Der Antragstellerin zu 2. wurde kein eigener Gebietsänderungsbedarf zugeschrieben.

Anders stellt sich die Situation im Zusammenhang mit der Erörterung von Neugliederungsvarianten dar. Hierzu heißt es in dem regierungsseits beauftragten Gutachten 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. Gutachten Junkernheinrich Teil B, 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. 16/2793, S. 55). Soweit danach in der Begründung des Eingliederungsgesetzes die Zulässigkeit eines angemessenen Disparitätenausgleichs angeführt wird (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 62, 112), ändert dies nichts daran, dass sich ein gesamträumlicher Disparitätenausgleich als Reflex der im Grundsatzgesetz ausdrücklich benannten Kriterien darstellt und damit nicht außerhalb des Leitbildes und der Leitlinien fehlerhaft als Zieldimension der Neugliederungsbewertung herangezogen wird. Hinzu kommt, dass sich § 2 Abs. 5 KomVwRGrG, der ausweislich der Gesetzesbegründung auf funktional begründete Gebietszusammenschlüsse abzielt (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 32), durchaus an einem Disparitätenausgleich orientierte Vorgaben für den Zusammenschluss – mithin auf Ebene der Neugliederung – entnehmen lassen (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 26. Oktober 2015 – VGH N 36/14 –, UA S. 69 f.).

(c) Ein Abwägungsfehler liegt auch nicht darin begründet, dass der Gesetzgeber für die Antragstellerin zu 1. einen eigenen Gebietsänderungsbedarf festgestellt und dabei insbesondere das Vorliegen einer Ausnahme nach § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG abgelehnt hat. Der Einwand beider Antragstellerinnen, die Antragstellerin zu 1. könne für sich den besonderen Ausnahmegrund einer Grenzlage im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG in Anspruch nehmen, beruht auf einem, vom Gesetzgeber abweichenden und damit im Ergebnis nicht maßgeblichen Verständnis dieses Ausnahmegrundes. Der Gesetzgeber hat die in § 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG beispielhaft genannten besonderen Gründe in Ausübung der ihm zustehenden Typisierungsbefugnis konkretisiert, indem er sich die im eingeholten Gutachten herangezogenen Kriterien zu Eigen gemacht hat (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 35 ff.).

Konkret zum Ausnahmegrund einer Grenzlage wird danach nicht allein auf die geografische Lage zu einem Nachbarstaat oder einem Nachbarland abgestellt, sondern gleichzeitig einbezogen, ob eine rheinland-pfälzische Kommune als tauglicher Fusionspartner zur Verfügung steht; letzteres wird im Ergebnis allein für die Verbandsgemeinde Hagenbach abgelehnt (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 40; vgl. auch Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 38 ff.). Etwaige grenzüberschreitende Verflechtungen – wie sie vorliegend zur Begründung einer Ausnahme geltend gemacht werden – sind nach der gesetzgeberischen Konzeption hingegen nicht maßgeblich. Dass die in Ausübung der Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers herangezogenen Kriterien offensichtlich ungeeignet, willkürlich festgelegt oder aus anderen verfassungsrechtlich relevanten Gründen abzulehnen sind, ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Soweit die Antragstellerin zu 2. als systematisches Argument einwendet, bei gleichzeitiger Annahme einer passiven Fusionspflicht (dazu unten) laufe der Ausnahmegrund der Grenzlage – wie er durch den Gesetzgeber bestimmt werde – leer, weil mangels rheinland-pfälzischer Enklaven immer eine angrenzende rheinland-pfälzische Kommune als potenzieller Fusionspartner vorhanden sei, wird dies dem inhaltlichen Konzept des Gesetzgebers nicht gerecht. Dieser stellt nämlich nicht allein darauf ab, ob überhaupt eine angrenzende rheinland-pfälzische Kommune vorhanden ist, sondern überprüft gleichzeitig die Eignung dieses Angrenzers als Fusionspartner (zur vergleichbaren Problematik einer Ausnahme vom Vorrang einer kreisinternen Lösung nach § 2 Abs. 4 Satz 1

KomVwRGrG im Verhältnis zur Annahme einer passiven Fusionspflicht vgl. VerfGH RP, Urteil vom 29. Januar 2016 – VGH N 11/14 –, UA S. 36 f.). Fehlt es daran, begründet dies die Ausnahme von der Fusionspflicht aufgrund einer Grenzlage wie ihn der Gesetzgeber im Fall der Verbandsgemeinde Hagenbach festgestellt hat (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 40; zur Problematik der Fusion einer fusionspflichtigen Verbandsgemeinde mit einer selbst keinen Gebietsänderungsbedarf aufweisenden verbandsfreien Gemeinde vgl. VerfGH RP, Urteil vom 11. Januar 2016 – VGH N 10/14, u.a. –, UA S. 56 f.). Eine derartige Konstellation liegt in Bezug auf die Antragstellerin zu 1. indes nicht vor, für die nach Einschätzung des Gesetzgebers grundsätzlich drei taugliche Fusionspartner zur Verfügung stehen (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 83). Liegt danach der besondere Ausnahmegrund einer Grenzlage nicht vor, bedarf es keiner Entscheidung, ob bejahendenfalls – dem Wortlaut des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG folgend – zusätzlich die Gewähr einer dauerhaften Leistungsfähigkeit zu fordern wäre.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber auch den Widerstand in der Bevölkerung, das Streben nach Erhalt der Verbandsfreiheit und die hohe Identifikation der Bürger der Antragstellerin zu 1. mit ihrer Stadt in die Abwägung zur Feststellung eines Gebietsänderungsbedarfs einfließen lassen (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 86 f.). Auch inhaltlich ist die Abwägung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Insoweit war der Gesetzgeber nicht gehalten, diesen Belangen den Vorrang vor dem herausgearbeiteten Gebietsänderungsbedarf einzuräumen. Sie stellen zwar Merkmale 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).

Ungeachtet des Fehlens besonderer Ausnahmegründe ist auch die Ablehnung einer dauerhaften Leistungsfähigkeit der Antragstellerin zu 1. verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber hat ausgehend von den im regierungs-

seits beauftragten Gutachten herangezogenen und von ihm übernommenen Kriterien die fiskalischen Grundvoraussetzungen für die Annahme einer dauerhaften Leistungsfähigkeit verneint und diese insgesamt unter weitergehender Einbeziehung der für das Gebiet der Antragstellerin zu 1. prognostizierten Bevölkerungsentwicklung und der aktuell schon geringen Einwohnerzahl abgelehnt (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 84 f.). Die Berücksichtigung der prognostizierten demografischen Entwicklung und des Maßes des Unterschreitens der Mindesteinwohnerzahl ist mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar und kann letztlich sogar dazu führen, dass der Gesetzgeber eine dauerhafte Leistungsfähigkeit trotz Vorliegens der von ihm bestimmten fiskalischen Grundvoraussetzungen ablehnt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 26. Oktober 2015 – VGH N 8/14 –, UA S. 37 f.). Vor diesem Hintergrund kommt es nicht darauf an, ob die Antragstellerin zu 1. – wie sie zuletzt vorgetragen hat – zumindest eine der fiskalischen Grundvoraussetzungen für die Annahme einer dauerhaften Leistungsfähigkeit erfüllt. Sie kann sich insoweit insbesondere nicht auf eine Vergleichbarkeit mit der Situation der Verbandsgemeinde Hagenbach berufen, da dort der Ausnahmegrund der Grenzlage vorlag, an dem es bei der Antragstellerin zu 1. – wie dargelegt – fehlt. Das Gutachten der Kommunalberatung Rheinland-Pfalz GmbH vom 30. Mai 2012, das der Antragstellerin zu 1. auch unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit das Vorliegen von „besonderen Gründen“ bestätigt, die für deren weitere Selbständigkeit sprächen, vermag die gesetzgeberische Prognose ebenfalls nicht in Zweifel zu ziehen. Unabhängig davon, dass dort hinsichtlich der besonderen Gründe und zur Bestimmung einer dauerhaften Leistungsfähigkeit vom Gesetzgeber abweichende Kriterien herangezogen wurden, berücksichtigt das Gutachten insbesondere nicht die Auswirkungen der demografischen Entwicklung. Diese werden zwar abgebildet und die Bevölkerungsverluste und die Verschiebungen in den Altersgruppen vor allem einer relativen, vergleichenden Betrachtung unterzogen (vgl. Gutachten S. 53 ff., Bl. 500 ff. der Verwaltungsakte). Allerdings werden die Konsequenzen daraus nicht – oder jedenfalls nicht ersichtlich – in die vornehmlich zukunftsbezogene Prognose einbezogen, ob die Antragstellerin zu 1. auch unter diesen veränderten Umständen der Gewähr bietet, langfristig die eigenen und die übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrnehmen zu können.

(d) Die für kommunale Neugliederungsmaßnahmen verfassungsrechtlich vorgegebene Gemeinwohlbindung steht der Inanspruchnahme einer selbst leitliniengerechten Gebietskörperschaft nicht entgegen. In der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte ist anerkannt, dass im Interesse einer großräumigen Verbesserung der kommunalen Selbstverwaltung auch Gebietskörperschaften einbezogen werden können, die ihren Aufgaben schon bisher gerecht wurden und auch die zukünftigen Aufgaben erfüllen können (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 14. Dezember 1970 – VGH 4/70 –, AS 12, 239 [251] und Urteil vom 11. Januar 2016 – VGH N 10/14, u.a. –, UA S. 50; BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Februar 1974 – Vf. 9-VII-72 –, DVBl. 1975, 28 [33]; NdsStGH, Urteil vom 14. Februar 1979 – StGH 2/77 –, juris, Rn. 620). Eine sogenannte passive Fusionspflicht kommt vor allem in Betracht, wenn benachbarte Kommunen den Anforderungen nicht entsprechen und wenn insoweit eine Verwirklichung der gemeinwohlbezogenen Leitideen die Einbeziehung auch einer Gebietskörperschaft ohne eigenen Gebietsänderungsbedarf in den Neuordnungsvorgang vertretbar erscheinen lässt (vgl. VerfGH RP, Urteile vom 14. Dezember 1970 – VGH 4/70 –, AS 12, 239 [251] und vom 11. Januar 2016 – VGH N 10/14, u.a. –, UA S. 50). Allerdings erlangen bei der Einbeziehung einer bereits leitliniengerechten Kommune das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs und das Übermaßverbot eine besondere Bedeutung (vgl. NdsStGH, Urteil vom 14. Februar 1979 – StGH 2/77 –, juris, Rn. 620). Vor diesem Hintergrund ist der maßstäbliche Ansatz des Gesetzgebers nicht zu beanstanden, demzufolge aus Gründen der Verhältnismäßigkeit möglichst Kommunen mit jeweils eigenem Gebietsänderungsbedarf fusioniert und solche ohne eigenen Gebietsänderungsbedarf als passiv fusionspflichtig nur dann herangezogen werden sollen, „wenn ansonsten keine sinnvolle Gebietsstruktur der neu zu bildenden bzw. umzubildenden Gebietskörperschaften erreicht werden oder sogar überhaupt kein potenzieller Partner für eine Kommune mit Gebietsänderungsbedarf gefunden werden kann“ (LT-Drucks. 16/2793, S. 91). Der so definierte Vorrang des Zusammenschlusses von verbandsfreien Gemeinden oder Verbandsgemeinden mit eigenem Gebietsänderungsbedarf ist hier nicht von Bedeutung, weil alle drei an die fusionspflichtige Antragstellerin zu 1. angrenzenden Verbandsgemeinden (Betzdorf, Kirchen (Sieg) und die Antragstellerin zu 2.) selbst keinen Gebietsänderungsbedarf aufweisen (vgl. dazu auch LT-Drucks. 16/2793, S. 91 f.).

(e) Die konkrete Entscheidung des Gesetzgebers, die Antragstellerin zu 2. als Fusionspartnerin für die Antragstellerin zu 1. heranzuziehen, lässt Abwägungsfehler nicht erkennen.

(aa) Es begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass der Gesetzgeber als Ausgangspunkt seiner abwägenden Entscheidung, welche der an die fusionspflichtige Antragstellerin zu 1. angrenzenden Verbandsgemeinden er für den Zusammenschluss heranzieht, eine Stufung zwischen der Inanspruchnahme der Antragstellerin zu 2. einerseits und den Verbandsgemeinden Betzdorf und Kirchen (Sieg) andererseits formuliert. Die Gesetzesbegründung offenbart insoweit, dass der Gesetzgeber von einem maßstäblichen Vorrang eines Zusammenschlusses mit der Antragstellerin zu 2. ausgeht. In Bezug auf die Verbandsgemeinden Betzdorf und Kirchen (Sieg) betont der Gesetzgeber deren fehlenden eigenen Gebietsänderungsbedarf, der bereits auf der Erfüllung der Mindesteinwohnerzahlen beruht. Mit dem Hinweis darauf kommt er zu dem Ergebnis, dass deren Heranziehung gegenüber der Antragstellerin zu 2. nicht „vorzugswürdig“ sei (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 91 f., S. 98) bzw. sich nicht in einer solchen Weise im positiven Sinne von einem Zusammenschluss mit der Antragstellerin zu 2. abhebe, die es rechtfertigen könnte, die Verbandsgemeinden Betzdorf oder Kirchen (Sieg) heranzuziehen (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 98 f.). An anderer Stelle zeigt sich die zugrunde gelegte Stufung, indem am Maßstab einer „eindeutigen Präferenz“ gegenüber der Antragstellerin zu 2. eine solche in Bezug auf die Verbandsgemeinden Betzdorf und Kirchen (Sieg) abgelehnt wird (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 96).

Obwohl auch die Antragstellerin zu 2. keinen eigenen Gebietsänderungsbedarf aufweist, steht das beschriebene Stufenverhältnis, das nicht absolut sondern als maßstäblicher Ausgangspunkt der die einzelnen Belange abwägenden Entscheidung (dazu gleich) herangezogen wird, mit den gemeinwohlbegründeten Reformzielen in Einklang. Nach der Gesetzesbegründung lagen die Verbandsgemeinden Betzdorf und Kirchen (Sieg) zum Stichtag mit 15.736 Einwohnern (Verbandsgemeinde Betzdorf) und 24.419 Einwohner (Verbandsgemeinde Kirchen (Sieg)) deutlich über der geforderten Mindesteinwohnerzahl und verfügen unter Einbeziehung der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung auch bei langfristiger Betrachtung über Einwohnerzahlen, die eine dauerhafte Leistungsfähigkeit und Verwal-

tungskraft gewährleisten (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 91 f.). Demgegenüber besteht ausweislich der Gesetzesbegründung bei der Antragstellerin zu 2., deren Gebietsänderungsbedarf lediglich aufgrund des besonderen Ausnahmegrundes der Wirtschafts- und Finanzkraft verneint werden kann, unter demografischen Gesichtspunkten ein „gesetzgeberischer Handlungsbedarf“; bei Betrachtung der demografischen Entwicklung wird ein Absinken der Bevölkerungszahlen schon bis 2030 unter 10.000 Einwohner prognostiziert und damit im Verhältnis zum Stichtag um knapp 15 % (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 92). Es kann dahinstehen, ob der so begründete „gesetzgeberische Handlungsbedarf“ (LT-Drucks. 16/2793, S. 92), dessen Annahme inhaltlich nicht zu beanstanden ist, nicht schon im Rahmen der Gesamtbeurteilung der Frage, ob für die Antragstellerin zu 2. eine Ausnahme von der Regelmindestgröße angenommen werden kann (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 90 f.), hätte einbezogen werden können. Der Gesetzgeber kann nämlich – nachdem er einen besonderen Grund im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 KomVwRGrG festgestellt hat – bei der weiteren, über die fiskalischen Grundvoraussetzungen hinausgehenden Prüfung, ob die betroffene Gebietskörperschaft die Gewähr einer dauerhaften Leistungsfähigkeit im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG bietet, insbesondere auch die demografische Entwicklung in die Gesamtbeurteilung einstellen (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 26. Oktober 2015 – VGH N 8/14 –, UA S. 37 f.). Jedenfalls war der Gesetzgeber nicht gehindert, im Anschluss an die Feststellung eines ausnahmsweise trotz Unterschreitens der Mindesteinwohnerzahl nicht bestehenden Gebietsänderungsbedarfs im Hinblick auf die prognostizierte ungünstige weitere demografische Entwicklung einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Verhältnis der drei in Betracht kommenden Fusionspartner anzunehmen und als abstufendes Kriterium innerhalb der lediglich passiv fusionspflichtigen Verbandsgemeinden heranzuziehen.

Damit stellt der Gesetzgeber auch nicht die Systematik des Grundsätzegesetzes in Frage. Hat er sich – wie hier – dafür entschieden, den Nachweis einer dauerhaften Leistungsfähigkeit und damit den unveränderten Fortbestand trotz Unterschreitens der Mindesteinwohnerzahl zuzulassen, so darf er diese Möglichkeit nicht durch den bloßen Verweis auf eine Unterschreitung derselben unterlaufen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 74). Diese Erwägung auf das Verhältnis zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften ohne eigenen

Gebietsänderungsbedarf übertragen bedeutet zwar, dass ein Vorrangigkeitsverhältnis nicht allein dadurch begründet werden kann, dass eine Gebietskörperschaft die Regelmindesteinwohnerzahl erfüllt, während eine andere aufgrund eines Ausnahmetatbestandes keinen Gebietsänderungsbedarf aufweist. Eine solche Betrachtung liefe mittelbar auf einen bloßen Verweis auf eine Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl hinaus. Vorliegend begründet der Gesetzgeber den bestehenden Vorrang innerhalb der lediglich passiv fusionspflichtigen Verbandsgemeinden jedoch nicht (allein) mit dem Unterschied von Regel und Ausnahme als Grundlage des fehlenden Gebietsänderungsbedarfs, sondern stellt zulässiger Weise maßgeblich auf die prognostizierte demografische Entwicklung ab.

(bb) Die Abwägung der einzelnen Belange und deren Gesamtwürdigung durch den Gesetzgeber tragen die Auswahl der Antragstellerin zu 2. anstelle der Verbandsgemeinden Betzdorf oder Kirchen (Sieg) als Fusionspartner für die Antragstellerin zu 1. Der Gesetzgeber hat sich unter vergleichender Einbeziehung der räumlichen und verkehrsinfrastrukturellen Verhältnisse, der Gesamtfläche und Einwohnerzahl, der schulischen Verflechtungen und Pendlerverflechtungen, der historischen und religiösen Beziehungen und schließlich der Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Gemeinde für eine Heranziehung der Antragstellerin zu 2. entschieden. Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Insbesondere hat der Gesetzgeber keine sachwidrigen oder abwägungsfehlerhaften Bewertungen einzelner Belange vorgenommen oder unzulässige Belange einbezogen.

Soweit beide Antragstellerinnen insbesondere rügen, der Gesetzgeber habe entgegen den tatsächlichen Verhältnissen die historischen Beziehungen zwischen ihnen als Argument für einen Zusammenschluss bewertet, obwohl die Historie eindeutig gegen einen Zusammenschluss spreche, wird der an eine einzelne Formulierung anknüpfende Einwand dem Inhalt der Gesetzesbegründung nicht gerecht. So ist es zwar zutreffend, dass die Gesetzesbegründung ausführt: „Für einen Zusammenschluss [...] sprechen des Weiteren historische Beziehungen“ (LT-Drucks. 16/2793, S. 97). Diese Formulierung trägt für sich betrachtet nicht, ist jedoch im Zusammenhang mit den anschließenden Ausführungen zu betrachten. Dort heißt es in Bezug auf die Ausamtung der Antragstellerin zu 1. im Jahr 1955, das fortwährende Streben nach Eigenständigkeit und die hohe Identifikation der

Bevölkerung der Bürger der Antragstellerin zu 1. mit ihrer Stadt, dass diese Belange dem vorgesehenen Zusammenschluss „nicht entgegenstehen“ (LT-Drucks. 16/2793, S. 97) bzw. „nicht geeignet [sind], die für einen Zusammenschluss [...] sprechenden überwiegenden Gemeinwohlgründe zu verdrängen (LT-Drucks. 16/2793, S. 98). Mithin zeigt die inhaltliche Erörterung, dass der Gesetzgeber die historischen Gegebenheiten in deren Bedeutung für die Auswahlentscheidung zutreffend erkannt und berücksichtigt, diese indes nicht als durchgreifenden entgegenstehenden Belang bewertet hat. Deutlich wird dies nochmals, wenn der Gesetzgeber nach Darstellung der religiösen Unterschiede – also hier einem Belang, der bei isolierter Betrachtung auch nicht „für“ einen Zusammenschluss spricht – abschließend ausführt: „In der Abwägung kommt den Belangen der historischen und religiösen Beziehungen aber kein ausschlaggebendes Gewicht zu“ (LT-Drucks. 16/2793, S. 98). Dass die Antragstellerinnen die historischen und religiösen Beziehungen abweichend vom Gesetzgeber gewichten und daraus einen Grund für den Fortbestand der Antragstellerin zu 1. bzw. einen vorzuziehenden Zusammenschluss mit den Verbandsgemeinden Betzdorf oder Kirchen (Sieg) herleiten, vermag einen Abwägungsfehler nicht zu begründen. Der Gesetzgeber ist befugt, die – oft gegenläufigen – Belange zu gewichten und sich letztlich für die Bevorzugung eines Belangs und damit notwendig zugleich für die Zurückstellung aller anderen betroffenen Aspekte zu entscheiden. Willkürliche Entscheidungen oder Verstöße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die angesichts der eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle ein Einschreiten des Verfassungsgerichtshofs rechtfertigen könnten (zum Maßstab vgl. nur VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 64 f. m.w.N.), sind nicht ersichtlich.

Die weiteren Einwendungen der Antragstellerin zu 2. zu einer sachwidrigen Bewertung von Abwägungsbilanzbelangen greifen nicht durch. In Bezug auf die dargestellten und gewürdigten Pendlerverflechtungen ist es zwar zutreffend, dass in absoluten Zahlen ein höherer Austausch zwischen der Antragstellerin zu 1. und der Verbandsgemeinde Betzdorf besteht. Allerdings bewertet der Gesetzgeber bei der Pendlerverflechtung die Zahl im Verhältnis zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 95; Gutachten Junkernheinrich Teil B, S. 26 ff.). Dass die gesetzgeberseits herangezogene Betrachtung zur Bestimmung der Pendlerverflechtungen offensichtlich ungeeignet wäre, ist weder vorgetragen

noch ersichtlich. Der Gesetzgeber hat auch nicht – wie es die Antragstellerin zu 2. rügt – die relativ kleine Gesamtfläche einer Fusion der Antragstellerin zu 1. mit der Verbandsgemeinde Betzdorf „offenbar als Nachteil bewertet“ (Antragsbegründung vom 11. Februar 2014, S. 10). Soweit in der Gesetzesbegründung nach Darstellung des in Bezug auf Einwohnerzahl (18.703 EW) und Gesamtfläche (79,02 km²) mit der Maximalpunktzahl bewerteten Zusammenschlusses der Antragstellerinnen für die Fusion der Antragstellerin zu 1. mit der Verbandsgemeinde Betzdorf auf eine Gesamtfläche von „nur“ 42,54 km² angenommen wird (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 95), lässt sich aus dieser mehr beschreibenden Darstellung für sich genommen keine negative Bewertung entnehmen, zumal dem Gesetzgeber nicht nur die Punktebewertung der von ihm vorgesehenen Fusion, sondern auch diejenigen der möglichen Varianten bekannt gewesen sind, und der Zusammenschluss der Antragstellerin zu 1. mit der Verbandsgemeinde Betzdorf in diesem Bereich ebenfalls mit der Maximalpunktzahl bewertet wurde (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil B, S. 275). Eine Bewertung der gesamten für die Zieldimension Bürgernähe herangezogenen Belange erfolgt erst im Anschluss mit dem Ergebnis, dass hier keine eindeutige Präferenz für eine Heranziehung der Verbandsgemeinden Betzdorf oder Kirchen (Sieg) anstelle der Antragstellerin zu 2. bestünden (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 96)

Die weitergehende Einbeziehung der Ergebnisse einer Untersuchung möglicher Neugliederungsvarianten aus dem Jahr 2011, in der die Fusion der Antragstellerinnen gegenüber einem Zusammenschluss der Antragstellerin zu 1. mit der Verbandsgemeinde Betzdorf oder Kirchen (Sieg) besser bewertet wurde (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 99 ff.), ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Insbesondere hat der Gesetzgeber damit nicht die anhand der Kriterien des Grundsatzgesetzes vorgenommene Bewertung der Neugliederungsvarianten des regierungsseits beauftragten Gutachtens verdrängt oder ersetzt, sondern diese lediglich als ergänzende Erwägung (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 99: „auch“) zur Einbeziehung der Antragstellerin zu 2. anstelle der Verbandsgemeinden Betzdorf oder Kirchen (Sieg) berücksichtigt.

(cc) Schließlich begründet auch die Ablehnung einer Dreierfusion unter zusätzlicher Beteiligung der Verbandsgemeinde Gebhardshain keinen Abwägungsfehler.

Die in der Gesetzesbegründung aufgeführten Erwägungen tragen unter Berücksichtigung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers die Ablehnung dieser Dreierfusion, die nach dem Punktesystem des Gutachtens Junkernheinrich Teil B gegenüber der vorgesehenen Zweierfusion allerdings besser bewertet wurde. Dass die Antragstellerinnen bei Abwägung der Belange zu einem anderen Resultat als der Gesetzgeber gelangen, führt nach dem verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab nicht zu einer fehlerhaften Abwägung.

Allein die Nichtauswahl einer gutachterlich besser bewerteten Neugliederungsvariante begründet keinen Verfassungsverstoß. Dies folgt schon aus der Funktion des Punktesystems, das es lediglich ermöglichen soll, Indikatoren mit unterschiedlichen Messskalen einzubeziehen und eine Gewichtung vorzunehmen (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil B, S. 28). Mithin ersetzt die gutachterliche Bewertung die vom Gesetzgeber zu treffende Entscheidung nicht, sondern bietet lediglich eine Entscheidungsgrundlage für diesen. Der Gesetzgeber ist nicht daran gehindert, die Bedeutung der einzelnen mit Punkten versehenen Indikatoren, die im Gutachten zueinander nicht weiter gewichtet, sondern allein als arithmetisches Mittel in einem Punktwert zusammengefasst werden, im Einzelfall zu bestimmen, weitere Belange in seine Entscheidung einzubeziehen und daraus folgernd seine Abwägungsentscheidung zu treffen.

Der insbesondere von der Antragstellerin zu 2. erhobene Einwand, die Gründe für die Ablehnung der Dreierfusion seien sachwidrig, greift nicht durch. Hierzu rügt die Antragstellerin zu 2. in Bezug auf die Erwägungen in der Gesetzesbegründung zur Raumordnung, zu nur geringfügigen schulischen Verflechtungen und zu religiösen Unterschieden (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 107) zunächst, dass die dort gegen eine Einbeziehung der Verbandsgemeinde Gebhardshain herangezogenen Gründe in gleicher Weise für das Verhältnis zwischen ihr und der Antragstellerin zu 1. gälten. Der Antragstellerin zu 2. ist zwar darin zuzustimmen, dass die schulischen Verflechtungen auch zwischen ihr und der Antragstellerin zu 1. gering sind, die religiösen Unterschiede mit unterschiedlichen konfessionellen Mehrheiten auch zwischen den Antragstellerinnen bestehen und nach Wertung des Gesetzgebers Gründe der Raumordnung Zusammenschlüsse nicht erfordern. Eine Widersprüchlichkeit oder Sachwidrigkeit der die Einbeziehung der Verbandsgemeinde Geb-

hardshain ablehnenden Argumente im Vergleich zu deren Bedeutung zur positiven Begründung der Auswahl der Antragstellerin zu 2. als Fusionspartner für die Antragstellerin zu 1. folgt daraus jedoch nicht. Denn während es bei der Entscheidung, die Antragstellerin zu 2. in Auswahlkonkurrenz zu den Verbandsgemeinden Betzdorf und Kirchen (Sieg) heranzuziehen, darum geht, einen notwendigen Fusionspartner für die einen eigenen Gebietsänderungsbedarf aufweisende Antragstellerin zu 1. auszuwählen, geht es hinsichtlich der Entscheidung über eine Dreierfusion lediglich um eine fakultative Erweiterung einer – nach Einschätzung des Gesetzgebers – schon den Reformzielen genügenden Zweierfusion. Dass der Gesetzgeber insoweit gleiche Gegebenheiten (z.B. die religiösen Unterschiede) bei der Auswahl eines notwendigen Fusionspartners als nicht entgegenstehenden Belang würdigt, hinsichtlich einer möglichen Erweiterung indes abweichend beurteilt, ist angesichts der unterschiedlichen Entscheidungskonstellationen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Soweit die Antragstellerin zu 2. darüber hinaus geltend macht, der Gesetzgeber habe bei der negativen Beurteilung der Straßenverbindungen zwischen ihr und der Verbandsgemeinde Gebhardshain (vgl. dazu LT-Drucks. 16/2793, S. 106 f.) fehlerhaft nur auf die Verbindung zwischen den namensgebenden Verwaltungssitzen und nicht auf die gesamtäumliche Verbindung zwischen den Verbandsgemeinden abgestellt, ist der Ansatz des Gesetzgebers – unabhängig davon, ob er auch eine andere Betrachtung hätte wählen können – nicht sachwidrig, weil gerade die Erreichbarkeit des Verwaltungssitzes unter dem Aspekt der Bürgernähe von Bedeutung ist.

Auch das Argument des Gesetzgebers, durch die weitere Einbeziehung der Verbandsgemeinde Gebhardshain entstehe ein strukturelles Übergewicht gegenüber den unmittelbar benachbarten Verbandsgemeinden Betzdorf und Wissen (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 107 f.), ist entgegen dem Einwand der Antragstellerin zu 2. nicht sachwidrig. Diese, vom Verfassungsgerichtshof – wie auch die anderen Bewertungen – nur eingeschränkt, nämlich lediglich auf ihre Vertretbarkeit, überprüfbare Wertung (zum Maßstab vgl. nur VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 64 f. m.w.N.) ist vor allem mit Blick auf die Vorgaben aus § 2 Abs. 5 KomVwRGrG nicht zu beanstanden. Danach sollen – wie die korrespondie-

rende Gesetzesbegründung belegt – durch die Zusammenschlüsse kommunale Gebietskörperschaften entstehen, die hinsichtlich der Größenverhältnisse zu den kommunalen Gebietskörperschaften in der Region passen (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 32).

Der weitere Umstand, dass durch eine Dreierfusion gleichzeitig der für die Verbandsgemeinde Gebhardshain bestehende Gebietsänderungsbedarf hätte bedient werden können, begründet ebenfalls keine Verletzung der Antragstellerinnen in ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht darüber zu entscheiden, ob eine andere Variante sinnvoller gewesen wäre oder nicht. Denn ein Optimierungsgebot, das dem Gesetzgeber auferlegte, sich für die Variante zu entscheiden, die den betroffenen Gebietskörperschaften den größten Vorteil bringt, lässt sich aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht herleiten. Die Grenze gesetzgeberischen Ermessens ist erst dann überschritten, wenn sich die beabsichtigte Maßnahme als offensichtlich ungeeignet erweist, die Ziele des Gesetzgebers in absehbarer Zeit zu fördern (vgl. VerFGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, UA S. 62, dort zur Grundausrichtung der Reform). Letzteres ist vorliegend nicht ersichtlich. Soweit die Antragstellerinnen die Fehlerhaftigkeit der Nichteinbeziehung der Verbandsgemeinde Gebhardshain rügen, machen sie in der Sache lediglich geltend, dass diese Variante, die im Übrigen den grundsätzlichen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie der Antragstellerinnen durch die Eingliederungsentscheidung („Ob“) nicht ungeschehen machte, sondern allein Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Neugliederungsmaßnahme hätte („Wie“), besser wäre ohne jedoch zugleich die Ungeeignetheit der Zweierfusion auch nur zu behaupten. Auch unter dem Aspekt der zu wahrenen Verhältnismäßigkeit, die insbesondere bei der Entscheidung zu berücksichtigen ist, ob die Antragstellerin zu 2. auch ohne eigenen Gebietsänderungsbedarf in die Neugliederungsmaßnahme einbezogen werden kann, ergibt sich hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Eingliederung kein Optimierungsgebot. Neben dem in der Eingriffsintensität qualitativen Unterschied zwischen der Einbeziehung einerseits und der sich anschließenden Frage der Ausgestaltung andererseits kann hierbei auch der Mehrpoligkeit der gesetzgeberseits vorzunehmenden Abwägungsentscheidung nicht außer Acht gelassen werden.

Dass es insoweit gegebenenfalls zweckmäßig gewesen wäre, über den Umgang mit der Verbandsgemeinde Gebhardshain zusammen mit der hier angegriffenen Eingliederungsmaßnahme zu entscheiden, begründet keine Verletzung der Antragstellerinnen in ihrer Selbstverwaltungsgarantie. Dies gilt auch, soweit in der Gesetzesbegründung Überlegungen angestellt wurden, gegebenenfalls einzelne Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Gebhardshain zu einem späteren Zeitpunkt der hier umgebildeten Verbandsgemeinde zuzuordnen (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 108). Dabei ist zwar der Einwand zutreffend, dass wegen früherer Änderungen des Gebietszuschnitts der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers eingeschränkt sein kann, wenn ein schutzwürdiges Vertrauen der Betroffenen in den Bestand der kommunalen Struktur und der ihrer Schaffung zu Grunde liegenden Erwägungen besteht. Wiederholte Änderungen kommunaler Strukturen können nämlich geeignet sein, die rechtsstaatlich gebotene Rechtssicherheit zu beeinträchtigen. Dies gilt sowohl bezogen auf die Perspektive der Gebietskörperschaft für im Vertrauen auf die Entscheidung des Gesetzgebers getroffene Dispositionen als auch für das Vertrauen der Bürger in den Bestand einmal getroffener staatlicher Organisationsentscheidungen (vgl. dazu VerfGH Sachsen, Urteil vom 25. September 2008 – Vf. 54-VIII-08 –, juris, Rn. 127 m.w.N.). Ob es sich – so es dazu kommen sollte – jedoch tatsächlich um eine sogenannte Mehrfachneugliederung mit den dazu entwickelten Grundsätzen handeln würde, hinge auch davon ab, in welchem Umfang und zur Verwirklichung welcher Reformziele eine zukünftige Zuordnung von einzelnen Ortsgemeinden erfolgen würde (vgl. VerfGH Saarland, Urteil vom 27. November 1985 – Lv 2/85 –, AS 20, 167 [171 ff.]). Hinzu kommt, dass nicht die Antragstellerinnen, sondern die aus ihnen gebildete Verbandsgemeinde vor einer etwaigen Mehrfachneugliederung geschützt wäre, mithin die Antragstellerinnen vorliegend nicht in ihren Rechten verletzt werden. Die gemeinwohlbegründete und mit den Reformzielen in Einklang stehende Entscheidung des Gesetzgebers, die Antragstellerin zu 1. in die Antragstellerin zu 2. einzugliedern, wird dadurch verfassungsrechtlich nicht in Frage gestellt.

(dd) Soweit die Antragstellerin zu 1. darüber hinaus einen Abwägungsausfall geltend macht, weil der Gesetzgeber die gegenüber der gewählten Eingliederung ebenfalls besser bewertete Dreierfusion zwischen ihr und den Verbandsgemeinden Betzdorf und Gebhardshain überhaupt nicht geprüft habe, bedurfte es ausge-

hend von den Ausführungen der Gesetzesbegründung keiner besonderen Erörterung dieser Dreierfusion. Dies folgt im Ausgangspunkt schon daraus, dass der Gesetzgeber auf Grundlage einer – wie dargelegt – verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Abwägung entschieden hat, aus dem Kreis der an die Antragstellerin zu 1. angrenzenden, alle lediglich passiv fusionspflichtigen Gebietskörperschaften die Antragstellerin zu 2. auszuwählen und nicht die Verbandsgemeinde Betzdorf. Auch soweit man einwenden wollte, dass die Verbandsgemeinde Betzdorf unter Umständen vorzugswürdig gewesen wäre, wenn man sie in der Dreierfusion mit der Verbandsgemeinde Gebhardshain in die Betrachtung einbezogen hätte, steht dem die Gesetzesbegründung entgegen. Denn neben dem Argument, dass dadurch wiederum eine Verbandsgemeinde mit strukturellem Übergewicht entstanden wäre und der Gesetzgeber dies schon mit Blick auf die „kleinere Dreierfusion“ unter Beteiligung der Antragstellerinnen und der Verbandsgemeinden Gebhardshain abgelehnt hat (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 107 f.), würde ein Zusammenschluss der Antragstellerin zu 1 mit den Verbandsgemeinden Betzdorf und Gebhardshain die Antragstellerin zu 2. im Landkreis separieren, obschon für diese aufgrund der demografischen Entwicklung ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf formuliert wurde (vgl. LT-Drucks. 16/2793, S. 92).

(2) Entgegen der Annahme der Antragstellerin zu 1. liegt unter den Gesichtspunkten der zeitlichen Umsetzung und des Erfordernisses eines vor Durchführung bzw. sogar vor Ende der Freiwilligkeitsphase abgeschlossenen Gesamtkonzepts auch kein Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit vor (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.). Dies hat der Verfassungsgerichtshof bereits entschieden (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 29. Juni 2015 – VGH N 7/14 –, UA S. 37 ff. [zum inhaltlich im Wesentlichen gleichlautenden Vortrag der Antragstellerin zu 1.]; vgl. auch VerfGH RP Urteil vom 26. Oktober 2015 – VGH N 36/14 –, UA S. 79 ff., dort auch zur Zurückstellung von anderen erforderlichen Neugliederungsentscheidungen). Wie der Verfassungsgerichtshof ebenfalls bereits entschieden hat, ist auch die Annahme einer passiven Fusionspflicht mit den Vorgaben des Grundsätzegesetzes vereinbar und stellt demnach auch keinen Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit dar (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 11. Januar 2016 – VGH N 10/14, u.a. –, UA S. 59 ff.).

(3) Ein Verstoß gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung oder das Willkürverbot lässt sich ebenfalls nicht feststellen. Soweit die Antragstellerinnen rügen, die Neugliederungsmaßnahme bereits im Jahr 2014 begründe angesichts der auch anderenorts zeitlich nach hinten verschobenen Neugliederungsmaßnahmen – insbesondere in Bezug auf die Verbandsgemeinde Gebhardshain – und des für den Fall der Freiwilligkeit angebotenen Aufschubs eine sachlich nicht vertretbare Differenzierung, kann abermals auf die bereits im Rahmen der Systemgerechtigkeit in Bezug genommene Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshof und die dort tragenden Gründen für die Ungleichbehandlung verwiesen werden (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 26. Oktober 2015 – VGH N 36/14 –, UA S. 79 ff.). 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 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]) und die Antragstellerinnen hierdurch in willkürlicher Weise benachteiligen würde.

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