



Prof. Dr. Dr. h.c.* Jan Ziekow
Direktor
Telefon +49 6232 654 - 360
Telefax +49 6232 654 - 290
ziekow@foev-speyer.de
* (NUM)

22. Februar 2017

Stellungnahme
zur Anhörung des Innenausschusses des Landtags Rhein-
land Pfalz
zum Entwurf eines Landesgesetzes über die Gebietsände-
rungen der Verbandsgemeinden Gerolstein, Hillesheim, Obere
Kyll und Prüm, LT-Drucks. 17/2080

1. Inhalt des Gesetzentwurfs

Der zur Behandlung des Innenausschusses stehende Gesetzentwurf sieht in seinem § 1 eine Auflösung der bisherigen Verbandsgemeinden Gerolstein, Hillesheim und Obere Kyll vor. Ein Teil der Ortsgemeinden der bisherigen Verbandsgemeinde Obere Kyll soll zusammen mit den Ortsgemeinden der bisherigen Verbandsgemeinden Gerolstein und Hillesheim die neue Verbandsgemeinde Gerolstein bilden. Die übrigen Ortsgemeinden der bisherigen Verbandsgemeinde Obere Kyll sollen in die Verbandsgemeinde Prüm



eingegliedert werden. Das Gebiet dieser Ortsgemeinden soll übergangsweise zum Landkreis Vulkaneifel gehören, wohingegen die übrigen Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Prüm übergangsweise dem Eifelkreis Bitburg-Prüm zugeordnet sein sollen.

Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs ist diese Lösung gewählt worden, weil die Verbandsgemeinden Obere Kyll und Hillesheim nach den durch das KomVwRGrG formulierten Maßstäben einen eigenen Gebietsänderungsbedarf aufweisen, für beide jedoch kein einzelner Fusionspartner mit ebenfalls eigenem Gebietsänderungsbedarf innerhalb der jeweiligen Kreisgrenzen in Betracht kommt, durch dessen alleiniges Hinzutreten den Maßstäben des KomVwRGrG bestmöglich genügt würde. Unter Anwendung dieser Maßstäbe sei die durch den Gesetzentwurf verfolgte Lösung zu präferieren gewesen, zumal die Aufteilung der Ortsgemeinden der bisherigen Verbandsgemeinde Obere Kyll auf die Verbandsgemeinde Prüm und die neue Verbandsgemeinde Gerolstein der Willensbildung in diesen Ortsgemeinden und damit dem Vorrang freiwilliger Lösungen bei Maßnahmen der kommunalen Neugliederung entspreche.

2. Bewertung

In Anbetracht der Kürze der zur Erarbeitung dieser Stellungnahme und des Umfangs des dem Innenausschuss vorliegenden Gesetzentwurfs war eine eingehende Prüfung nicht möglich.

Soweit bei cursorischer Prüfung erkennbar, entspricht der Entwurf in Vorbereitung und Inhalt den durch den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinen bisherigen Urteilen zur ersten Stufe der



Kommunal- und Verwaltungsreform zugrunde gelegten Vorgaben. Ob auch andere Neugliederungslösungen in verfassungsgemäßer Weise verfolgt werden könnten, kann hier nicht erörtert werden.

Die Besonderheit der durch den vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahme der kommunalen Neugliederung besteht darin, dass für eine Übergangszeit die Ortsgemeinden ein und derselben Verbandsgemeinde, nämlich der Verbandsgemeinde Prüm, verschiedenen Landkreisen angehören würden.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht könnte sich Erörterungsbedarf hinsichtlich der Bildung Kreisgrenzen überschreitender Verbandsgemeinden möglicherweise in zweierlei Richtung ergeben: Erstens einer eventuellen Systemwidrigkeit einer solchen Fusion mit Blick auf den Zusammenhang der zwei Stufen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz und zweitens einer Außerachtlassung verfassungsrechtlicher Vorgaben zum funktionalen Zusammenhang zwischen der Gliederung der Verbandsgemeinden und der der Kreise.

a) Keine Systemwidrigkeit einer kreisübergreifenden Fusion im Kontext der Kommunal- und Verwaltungsreform

Es wäre zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen, ein Bedenken gegen eine Bildung Kreisgrenzen überschreitender Verbandsgemeinden aus einem Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit einer Kommunalreform ableiten zu wollen, sollen doch nach § 2 Abs. 4 KomVwRGrG verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden mit benachbarten verbandsfreien Gemeinden und



Verbandsgemeinden *desselben* Landkreises zusammengeschlossen werden.

Wie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 17. 4. 1969 ausgeführt hat, ist verfassungsrechtlich relevant,

„ob bei den im ... Vereinfachungsgesetz angeordneten Gebiet-sänderungen die am Gemeinwohl orientierten Richtpunkte - Lösungsmodelle -, die der Gesetzgeber zur Grundlage seines Handelns gemacht hat, im wesentlichen systemgerecht verwirklicht worden sind oder ob sie zu einem wesentlichen Teil nicht mehr von diesen Leitideen gedeckt werden. Systemfremde Ziele dürften deshalb zuvörderst dann vorliegen, wenn der gesetzgeberische Akt der Eingemeindung oder Zusammenlegung sich nicht mehr einordnen läßt in die gemeinwohlbezogenen Richtpunkte einer den Gesamtinteressen dienenden Verwaltungsvereinfachung.“¹

Wie bereits der Wortlaut des § 2 Abs. 4 S. 1 KomVwRGrG deutlich macht, ist die Verfolgung kreisinterner Lösungen für die Fusion zweier Verbandsgemeinden keine zwingende Vorgabe, deren Nichtbeachtung von vornherein zu einer Verletzung des Gebots der Systemgerechtigkeit führen würde. Ausweislich der genannten Regelung *sollen* demselben Landkreis angehörende Verbandsgemeinden zusammengeschlossen werden, so dass entsprechend allgemeinen Grundsätzen Ausnahmen in atypischen Fällen möglich (und ggf. sogar geboten) sind. § 2 Abs. 4 S. 2 KomVwRGrG nennt als einen Grund für eine solche Ausnahme die Situation, dass innerhalb

¹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 4. 1969 - 2/69 -, JurionRS 1969, 11111, Rdnr. 63 f., 116.



desselben Landkreises ein Zusammenschluss zu einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde mit einer ausreichenden Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft nicht möglich ist. Dabei handelt es sich um keine abschließende Bezeichnung möglicher Ausnahmegründe, sondern um ein bloßes Beispiel². Eine Abweichung von dem Grundsatz des landkreisinternen Zusammenschlusses von Verbandsgemeinden ist mithin auch aus anderen sachgerechten Erwägungen möglich. In jedem Fall sachgerecht sind Erwägungen, die im Zielsystem des KomVwRGrG explizit Ausdruck gefunden haben.

Hierzu zählt etwa die Freiwilligkeit der Fusion, wie sie im Fall der Verbandsgemeinden Obere Kyll und Prüm gegeben ist. Der Vorrang freiwilliger gebietlicher Veränderungen ist in § 1 S. 3 KomVwRGrG ausdrücklich verankert. Er gilt auch nach Ablauf der sog. Freiwilligkeitsphase gemäß § 3 Abs. 4 KomVwRGrG. Dass gerade für freiwillige Fusionen ein Kreisgrenzen übergreifender Zusammenschluss möglich ist, verdeutlicht § 3 Abs. 3 KomVwRGrG.

Eine weitere Erwägung, die zulässigerweise zur Wahl einer kreisübergreifenden Lösung führen kann, ist die Optimierung von Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der kommunalen Strukturen auf der Ebene von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden durch die Fusion von kommunalen Geietskörperschaften. Dies gilt auch unterhalb der in § 2 Abs. 4 S. 2 KomVwRGrG exemplarisch erwähnten Schwelle der Unmöglichkeit der Herbeiführung diesen Anforderungen genügender kreisinterner Lösungen. Denn die *Verbesserung* von Leistungsfähigkeit,

² LT-Drucks. 15/4488, S. 32.



Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden zählt ausweislich des § 1 S. 2 KomVwRGrG zu den zentralen Zielen der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform. Führt daher ein Kreisgrenzen überschreitender Zusammenschluss zweier Verbandsgemeinden im Vergleich mit kreisinternen Lösungen zu einer eindeutig höheren Steigerung von Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft, so liegt die Realisierung einer solchen Fusion innerhalb des Zielsystems des KomVwRGrG und stellt eine sachgerechte Erwägung dar, in diesem Fall vom Grundsatz der Fusion von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden desselben Landkreises abzuweichen. Ob in einem früheren Stadium durch einen Gutachter andere Lösungen präferiert worden sind oder nicht³, ändert nichts daran, dass eine dem Grundsatz des Vorrangs freiwilliger Fusionen genügende kreisgebietsübergreifende Lösung den Zielen des KomVwRGrG gerecht wird.

bb) Präformierung erst auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform zu erarbeitender Lösungen

Ein weiterer denkbarer Einwand könnte sich darauf beziehen, dass eine Zulassung kreisgebietsübergreifender Fusionen von Verbandsgemeinden auf der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform zu einer Vorwegnahme von Entscheidungen über die Neuordnung der Kreisgliederung führen könnte, die erst umfassend auf

³ Hierauf abstellend *Janbernd Oebbecke*, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zur Bildung einer landkreisgrenzenübergreifenden Verbandsgemeinde aus den Verbandsgemeinden Obere Kyll und Prüm, Nov. 2014, S. 15 f.



der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform abzuarbeiten sein wird. Insbesondere könnte ein derartiger kreisgebietsübergreifender Zusammenschluss in der Weise verstanden werden, dass damit eine Vorentscheidung für eine spätere Fusion der beiden betroffenen Landkreise getroffen würde.

Bezogen auf die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Lösung ist darauf hinzuweisen, dass der Landkreis Vulkaneifel der nach Einwohnerzahl kleinste Landkreis in Rheinland-Pfalz und der Eifelkreis Bitburg-Prüm der siebt kleinste ist, für beide Landkreise mithin eine zumindest nicht auszuschließende Möglichkeit einer Veränderung des gebietlichen Status quo auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform besteht.

Zur Frage einer systemwidrigen Vorgreiflichkeit auf der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform erfolgreicher Neugliederungen von Verbandsgemeinden für die auf der zweiten Stufe geplante Neuordnung der Kreisgliederung ist darauf hinzuweisen, dass das KomVwRGrG bei Vorliegen entsprechender Gründe eine Kreisgrenzen überschreitende Neugliederung auf Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden im Rahmen der ersten Stufe ausdrücklich zulässt. Hieraus ergibt sich, dass ein im Zuge der ersten Stufe durchgeführter derartiger Zusammenschluss von Verbandsgemeinden als solcher keine Konterkarierung des Systems der Kommunal- und Verwaltungsreform darstellen kann.

Allerdings ist eventuellen Vorwirkungen auf die zweite Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform im Rahmen der gesetzgeberischen Abwägung der für und gegen die kreisübergreifende Fusion sprechenden Aspekte Rechnung zu tragen.



Bei der Verfolgung seines Ziels durch die Regelung konkreter Gebietsänderungen hat der Gesetzgeber – soweit erkennbar – alle von der Regelung betroffenen örtlichen und überörtlichen Belange ermittelt und gegeneinander abgewogen⁴. Das Ergebnis der Abwägung entspricht auch den durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gezogenen Grenzen⁵. Der Gesetzgeber dürfte den erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und dem Gesetz zu Grunde gelegt haben, alle Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt und den gesetzgeberischen Eingriff in einer Weise ausgestaltet haben, die geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sowie frei von willkürlichen Erwägungen ist⁶. Welchen Belangen er in der Abwägung gegenüber ggf. konfligierenden Belangen den Vorrang gibt, liegt – solange er die genannten Grenzen wahrt – allein beim Gesetzgeber.

Dementsprechend sind in die gesetzgeberische Entscheidung über den Kreisgrenzen überschreitenden Zusammenschluss zweier Verbandsgemeinden auch mögliche Auswirkungen auf die betroffenen Landkreise einzubeziehen. Dem trägt § 3 Abs. 3 KomVWRGrG dadurch Rechnung, dass vor einer solchen Fusion die betroffenen Landkreise zu hören sind, und zwar in der Form von Beschlüssen

⁴ Vgl. zu diesem Gebot BVerfG, Beschl. v. 27.11.1978 - 2 BvR 165/75 -, BVerfGE 50, 50, 51.

⁵ Zu dieser Notwendigkeit BVerfG, Beschl. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50, 51; Beschl. v. 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195, 203; Beschl. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90, 108 f.; Beschl. v. 19. 11. 2002 – 2 BvR 329/97 –, NVwZ 2003, 850, 854; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 4. 1969 – 2/69 –, JurionRS 1969, 11111, Rdnr. 92.

⁶ Zu diesen Anforderungen BVerfG, Beschl. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50, 51; Beschl. v. 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195, 203; Beschl. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90, 108 f.; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 9. 3. 2007 – 7/06 –, BeckRS 2007, 25671, Rdnr. 73.



der beiden Kreistage, die dann in den Abwägungsprozess eingestellt werden müssen⁷.

Selbst wenn man das Bestehen eines Gebots zur Minimierung möglicher Vorwirkungen auf die spätere Entscheidung über die Neugliederung auf Kreisebene unterstellen würde, würde diesem Gebot durch die vorgesehene Ausgestaltung der kreisübergreifenden Neugliederung von Verbandsgemeinden genügt:

- Da die Gebiete der bisherigen Verbandsgemeinden, aus denen eine kreisübergreifende Verbandsgemeinde umgebildet wird, in den bisherigen Landkreisen verbleiben, erfolgen auf der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform keine Gebietsänderungen der betroffenen Landkreise.
- Ebenso bleibt der Aufgabenbestand der betroffenen Landkreise auch in den zu den bisherigen Verbandsgemeinden gehörenden Teilgebieten der neu gebildeten oder umgebildeten Kommune unverändert. Einzige Ausnahmen sollen die Aufgaben der (Kommunal-)Aufsichtsbehörde und des Gemeindeprüfungsamts für die umgebildete Verbandsgemeinde sein. Diese Aufgaben soll die Kreisverwaltung eines der betroffenen Landkreise ausüben, voraussichtlich auf Grund einer gesetzlichen Übertragung dieser Aufgaben auf die betreffende Kreisverwaltung. Dabei handelt es sich gemäß § 55 Abs. 2 Nr. 1 und 2 der LKrO RP um Aufgaben der Kreisverwaltung als unterer Behörde der allgemeinen Landesverwaltung, so dass verfassungsrechtliche Positionen der Kreise nicht betroffen sind.

⁷ LT-Drucks. 15/4488, S. 32.



- Auch hinsichtlich der finanziellen Ausstattung der betroffenen Landkreise ergeben sich keine Änderungen des Status quo, da die Kreise ihre Schlüsselzuweisungen und Investitionsschlüsselzuweisungen nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz aufgrund ihrer Gebietsstände am Vortag der gemeindlichen Gebietsänderung erhalten und die Ortsgemeinden die Kreisumlage nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz jeweils an den Landkreis abführen, in dessen Gebiet sie liegen. Darüber hinaus wird die umgebildete Verbandsgemeinde die von ihr zu entrichtende Kreisumlage den Landkreisen, denen sie angehört, anteilig zukommen lassen.

Schließlich ist zu beachten, dass die Zuordnung der umgebildeten Verbandsgemeinde zu zwei Landkreisen von vornherein nicht als dauerhafte Lösung geplant ist, sondern nur als Maßnahme zum Abschluss der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform, um den schnellen Übergang zur zweiten Stufe zu ermöglichen. Auf dieser zweiten Stufe wird die Frage der gebietlichen Neugliederung auf Kreisebene dann in einem ganzheitlichen und landesweiten Gestaltungs- und Abwägungsprozess zu beantworten sein.

Wie dargestellt werden eventuelle Vorwirkungen auf die dann vorzunehmende umfassende Abwägung einer abschließenden Neugestaltung der Kreisgliederung äußerst gering gehalten. Sie beschränken sich auf die übergangsweise Übertragung der staatlichen Aufgaben der (Kommunal-)Aufsichtsbehörde und des Gemeindeprüfungsamts auf einen der beiden betroffenen Landkreise. Inwieweit hierdurch Bindungen für den späteren Abwägungsprozess der Neugliederung der Landkreise entstehen könnten, ist nicht ersichtlich.



Eine faktische Vorfestlegung auf eine Fusion des Landkreises Vulkaneifel mit dem Eifelkreis Bitburg-Prüm entsteht hierdurch nicht. Anders gestaltete Neugliederungen sind in der betreffenden Region ohne Weiteres möglich. Weshalb die genannten staatlichen Aufgaben im Zuge dessen nicht auf einen in anderer Konfiguration neu entstehenden Landkreis übertragen werden könnten, in dessen Gebiet die durch die Neugliederung vergrößerte Verbandsgemeinde Prüm liegt, ist nicht ersichtlich. Der Landesgesetzgeber wird bei einer künftigen Neugliederung von Landkreisen lediglich zu berücksichtigen haben, dass das Gebiet der vergrößerten Verbandsgemeinde Prüm dann nur noch einem Landkreis zugeordnet wird.

b) Institutionelle Struktur und funktionaler Zusammenhang zwischen der Gliederung der Verbandsgemeinden und der der Kreise

Wie sich aus § 64 Abs. 1 S. 1 GemO RP ergibt, geht der Gesetzgeber davon aus, dass eine Verbandsgemeinde nur einem Landkreis angehört. Diese einfachgesetzliche Definition der Verbandsgemeinde steht allerdings der Bildung einer kreisübergreifenden Verbandsgemeinde nicht von vornherein entgegen. Vielmehr ist der Gesetzgeber nicht daran gehindert, Verbandsgemeinden mit abweichenden Merkmalen zu schaffen, wobei die entsprechenden Vorschriften nach den einschlägigen Normkollisionsregeln (*lex posterior derogat legi priori* und *lex specialis derogat legi generali*) dem § 64 Abs. 1 S. 1 GemO RP vorgehen würden. Maßgebend ist daher allein die Frage, ob sich aus dem Verfassungsrecht Grenzen für die Zulassung Kreisgebiete übergreifender Verbandsgemeinden ergeben.



Sowohl Landkreise als auch Verbandsgemeinden sind Gemeindeverbände im Sinne von Art. 49 Abs. 2 Verf RP. Bundesverfassungsrechtlich besteht ein Unterschied darin, dass die Kreise – anders als andere Gemeindeverbände im Sinne von Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG – in Art. 28 Abs. 1 S. 2 und 3 GG ausdrücklich erwähnt werden. Dies führt zu der Unterscheidung, dass die Einrichtung des Kreises einer institutionellen Rechtssubjektsgarantie unterliegt⁸, wohingegen Verbandsgemeinden institutionell nicht gewährleistet sind⁹. Der Gesetzgeber ist vielmehr frei, ob er Gemeindeverbände, die dem Typus der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde oder anderen Strukturen entsprechen, einrichten will¹⁰.

Der Gesetzgeber ist nicht daran gehindert, durch Gesetz modifizierte Formen von Gemeindeverbänden wie die im Gebiet zweier Landkreise liegender Verbandsgemeinden zu entwickeln. Sofern dem Verfassungsrecht ein Grundsatz „institutioneller Identität“ der Kreise zu entnehmen sein sollte¹¹, stünde dieser Grundsatz der genannten Modifizierung nicht entgegen. Aus welchem Grund es zu einem durch Art. 49 Abs. 2 Verf RP geschützten Kern der Identität der Verbandsgemeinde als Gebietskörperschaft gehören sollte, nur

⁸ Vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 7. 2. 1991 – 2 BvL 24/84 –, juris Rdnr. 69.

⁹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 12. 1969 – 10/69 –, AS 11, S. 271, 273: „von der Verfassung ungerufen“.

¹⁰ Die Änderung des Gebietsbestands eines einmal eingerichteten und Art. 49 Abs. 2 Verf RP unterfallenden Gemeindeverbands ist allerdings nur aus Gründen des Gemeinwohls zulässig, vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 14. 12. 1970 – 4/70 –, JurionRS 1970, 11480 Rdnr. 47.

¹¹ So *Janbernd Oebbecke*, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zur Bildung einer landkreisgrenzenübergreifenden Verbandsgemeinde aus den Verbandsgemeinden Obere Kyll und Prüm, Nov. 2014, S. 20 ff.



einem höherstufigen Gemeindeverband anzugehören¹², ist nicht ersichtlich. Eine solche Zuordnung ist vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz nicht als Wesensmerkmal einer Gebietskörperschaft beschrieben worden¹³. Dass eine „institutionelle Identität“ der Landkreise als Gemeindeverbände allenfalls beinhalten könnte, dass die ihnen angehörenden *Gemeinden* nur jeweils einem Landkreis angehören, ist eindeutig. In Anbetracht der in ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz erfolgenden Einordnung der Verbandsgemeinden als *Gemeindeverbände*¹⁴ wäre eine solche Identität durch die vorübergehende Bildung einer Kreisgrenzen überschreitenden Verbandsgemeinde nicht beeinträchtigt. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass eine „institutionelle Identität“ der Kreise wesentlich entwicklungsöffener wäre als die der Gemeinden.¹⁵ Sind Kreise funktional „weniger eine verfasste Form für eine vorhandene Gemeinschaft als die rationale Lösung für die Organisationsprobleme der öffentlichen Verwaltung“¹⁶, so ist die

¹² So *Janbernd Oebbecke*, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zur Bildung einer landkreisgrenzenübergreifenden Verbandsgemeinde aus den Verbandsgemeinden Obere Kyll und Prüm, Nov. 2014, S. 22.

¹³ Zu den Merkmalen einer Gebietskörperschaft VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29. 4. 1961 – 1/61 –, JurionRS 1961, 10315, Rdnr. 16 ff.

¹⁴ Siehe nur VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 14. 12. 1970 – 4/70 –, JurionRS 1970, 11480, Rdnr. 47; Urt. v. 9. 5. 1977 – 3/75 –, JurionRS 1977, 10999, Rdnr. 30. A. M. *Janbernd Oebbecke*, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zur Bildung einer landkreisgrenzenübergreifenden Verbandsgemeinde aus den Verbandsgemeinden Obere Kyll und Prüm, Nov. 2014, S. 23 ff., dessen weitere Argumentation nur auf der Grundlage dieser, von den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten abweichenden Auffassung erfolgt.

¹⁵ *Janbernd Oebbecke*, Materielle Verfassungsmäßigkeit kommunaler Gebietsreformen, in: Mehde/Ramsauer/Seckelmann, Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geb., 2011, S. 715 (725 ff.).

¹⁶ *Janbernd Oebbecke*, Materielle Verfassungsmäßigkeit kommunaler Gebietsreformen, in: Mehde/Ramsauer/Seckelmann, Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geb., 2011, S. 715 (726).



„Identität“ der Kreise aufnahmefähig auch für Reformulierungen der Rationalität der Mitgliederstruktur des Gemeindeverbandes Kreis.

Allenfalls ließe sich erwägen, ob sich dem Verfassungsrecht ein Gebot der Typenklarheit im Bereich der Kommunalstrukturen entnehmen ließe, um über einen verlässlichen Rahmen für eine effektive kommunale Selbstverwaltung zu verfügen, eine transparente und eindeutige Kommunalaufsicht sicherzustellen sowie das kommunale Finanzsystem leistungsfähig zu halten. Selbst wenn man annehmen wollte, dass sich aus einer Gesamtschau der Absätze 1-3 und 6 des Art. 49 Verf RP ein solches Gebot der Typenklarheit entnehmen ließe, so bliebe zu berücksichtigen, dass die Einrichtung kreisübergreifender Verbandsgemeinden für eine Übergangszeit dem rheinland-pfälzischen Kommunalverfassungsrecht nicht fremd ist und ein – unterstelltes – Gebot der Typenklarheit hierdurch nicht berührt würde. Denn die vorübergehende Bildung von kreisüberschreitenden Verbandsgemeinden erfolgte bereits durch verschiedene Gesetze zur Verwaltungsvereinfachung im Jahre 1972¹⁷.

Darüber hinaus wäre zu berücksichtigen, dass die Einrichtung von kreisübergreifenden Verbandsgemeinden aus sachlichen Gründen gerechtfertigt wäre und nur für eine Übergangszeit bis zur zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform erfolgen würde. Die Typenklarheit der Kommunalstrukturen würde mithin nicht in Frage

¹⁷ Vgl. § 24 des 12. Landesgesetzes zur Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 1. 3. 1972, GVBl. 109; § 66 des 13. Landesgesetzes zur Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 1. 3. 1972, GVBl. S. 115. Woraus *Janbernd Oebbecke*, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zur Bildung einer landkreisgrenzenübergreifenden Verbandsgemeinde aus den Verbandsgemeinden Obere Kyll und Prüm, Nov. 2014, S. 19 f., entnimmt, dass die 1972 definierten Rahmenbedingungen durch das KomVwRGrG als maßgebende Referenz übernommen worden sein sollen, bleibt unklar.



gestellt. Schließlich werden für diesen begrenzten Zeitraum die dargestellten Sicherungen getroffen, um die Leistungsfähigkeit von Aufsicht und Finanzsystem zu gewährleisten.

(Univ.-Prof. Dr. J. Ziekow)



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung
German Research Institute
for Public Administration