

LANDTAG
Rheinland-Pfalz

17/1133

VORLAGE

**An die Mitglieder
des Innenausschusses**

- zu Drucksache 17/2080 -

**Stellungnahme
zur Anhörung des Innenausschusses des Landtags Rheinland-Pfalz
zum Entwurf des Landesgesetzes über die Gebietsänderungen
der Verbandsgemeinden Gerolstein, Hillesheim, Obere Kyll und Prüm
LT-Drucks. 17/2080**

von MDgt. a.D. Prof. Dr. Siegfried Jutzi, Mainz

I.

Nachdem ich an der Anhörung des Innenausschusses des Landtags am 2.3.2017 nicht anwesend sein und zuvor auch keine schriftliche Stellungnahme abgeben konnte, der Ausschuss gleichwohl Interesse an einer Stellungnahme zum Entwurf des Landesgesetzes über die Gebietsänderungen der Verbandsgemeinden Gerolstein, Hillesheim, Obere Kyll und Prüm, LT-Drucks. 17/2080, bekundet hat, komme ich dem gern nach.

Damit mir dies zeitnah möglich ist, bitte ich um Verständnis, dass ich mich auf die verfassungsrechtliche Kernfrage beschränke und mich außerdem zur Vermeidung von Redundanzen im Wesentlichen auf die dem Ausschuss vorliegende Stellungnahme von *Jan Ziekow*¹ beziehe. Auch mir erscheinen die gegen den Gesetzentwurf vorgebrachten Einwände als nicht so gravierend, dass sie die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes nahelegen würden. Im Einzelnen:

II.

§ 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Gesetzentwurfs sieht die Auflösung der Verbandsgemeinden Gerolstein, Hillesheim und Obere Kyll zum 01.01.2018 vor. Gleichzeitig sollen einige Ortsgemeinden der bisherigen Verbandsgemeinde Obere Kyll in die Verbandsgemeinde Prüm eingegliedert sowie aus deren übrigen Ortsgemeinden und aus den Ortsgemeinden der bisherigen Verbandsgemeinden Gerolstein und Hillesheim eine neue Verbandsgemeinde gebildet werden.

Übergangsweise sollen ein Teil der Ortsgemeinden der umgebildeten Verbandsgemeinde Prüm zum Landkreis Vulkaneifel und der andere Teil zum Eifelkreis Bitburg-Prüm gehören (§ 1 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzentwurfs). Die Bildung der landkreisübergreifenden Verbandsgemeinde Prüm hätte damit zur Folge, dass ihre Ortsgemeinden in den Landkreisen, denen sie bisher angehört haben, übergangsweise verbleiben würden.

Diese Lösung wird im Ergebnis als mit dem KomVwRGrG in Einklang stehend gesehen und u.a. wegen des Vorrangs freiwilliger Lösungen bei kommunalen Neugliederungen präferiert.²

III.

Jeder Eingriff in den Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 49 LV bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Dem Gesetzgeber kommt dabei nach ständiger Rechtsprechung der Verfassungsgerichte in Bund und Ländern ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu. Die Bewältigung

¹ Stellungnahme vom 22.02.2017, Vorlage 17/1060.

² Vgl. LT-Drucks. 17/2080, S. 309 f.

komplexer Probleme, wie sie bei einer Gebietsreform auftreten, muss vorrangig dem Parlament überlassen bleiben. Daher ist der demokratisch legitimierte Gesetzgeber berufen, die für ihn maßgeblichen Gemeinwohlgründe zu bestimmen und daran die Neugliederung von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden auszurichten.³

Davon ausgehend hat der VerfGH Rheinland-Pfalz eine gestufte Prüfungsfolge entwickelt, welcher der Gesetzgeber nach meiner Einschätzung, die freilich nicht alle Aspekte des Prüfverfahrens abdeckt, bei seiner anstehenden Entscheidung über die im Gesetzentwurf angelegte Reform gerecht würde.

Ich schließe mich insoweit zunächst insgesamt den Ausführungen von *Ziekow*⁴ an. Insbesondere kann auch ich keine Systemwidrigkeit einer kreisübergreifenden Fusion im Kontext mit der Kommunal- und Gebietsreform erkennen. Die Soll-Vorschrift des § 2 Abs. 4 KomVwRGrG macht gerade deutlich, dass Ausnahmen von der üblichen Organisationsstruktur zugelassen werden können.

Die Bildung einer Kreisgrenzen überschreitenden Verbandsgemeinde stellt nicht per se einen Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit der Kommunalreform dar. Dem Gesetzgeber stehen vielmehr erhebliche Argumente für die von ihm – lediglich vorübergehend angestrebte – Lösung zur Seite. Hierzu zählt vor allem die im Kern freiwillige Fusion der in einer neuen Verbandsgemeinde vereinten Ortsgemeinden.

Im Übrigen könnte sich die Verfassungswidrigkeit des Landesgesetzes nicht allein aus einer Abweichung vom Grundsatzgesetz (KomVwRGrG), dessen Verfassungskonformität der VerfGH Rheinland-Pfalz bestätigt hat,⁵ ableiten. Das Grundsatzgesetz ist ein Gesetz, das im gleichen Rang wie das jetzt anstehende Landesgesetz steht. Ein Abweichen von den Festlegungen im Grundsatzgesetz wäre daher dem Gesetzgeber nicht von vornherein verwehrt, wenn die Abwägung aller bei der Reform zu berücksichtigenden Gesichtspunkte ergibt, dass eine partiell vom Grundsatzgesetz abweichende Lösung sich als die sinnvollste erweist. Unter Umständen kann ein Abweichen sogar verfassungsrechtlich geboten sein. Entscheidend ist daher, ob die Abweichung von den selbst gesteckten Grundsätzen sachlich zu rechtfertigen ist, wovon in der vorliegenden Fallgestaltung auszugehen sein dürfte.

Auch der Einwand, eine Zulassung kreisgebietsübergreifender Fusion auf der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform führe zu einer Vorwegnahme von Entscheidungen über die Neuordnung der Landkreise, führt zu keiner anderen Bewertung. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass das Gesetz in § 3 Abs. 3 KomVwRGrG gerade von einer solchen Möglichkeit ausgeht. Die erforderliche Anhörung der Landkreise hat stattgefunden. Außerdem wird einem möglichen Ergebnis der zweiten Stufe der Reform nicht vorgegriffen.⁶ Der Gebietsbestand der betroffenen Landkreise bleibt unverändert und der Aufgabenbestand wird lediglich bezogen auf Aufgaben verändert, für

³ Vgl. zu allem VerfGH Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2015, 761 Rn. 113 ff. m.w.N.

⁴ Vorlage 17/1060.

⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2015, 761 Rn. 125 ff.

⁶ So ausdrücklich die Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drucks. 17/2080, S. 311.

die der Landkreis sich nicht auf eine verfassungsrechtliche Garantie stützen kann (dazu noch nachstehend unter IV.). Auch der finanzielle Status quo wird gewahrt.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzentwurf die sicherlich etwas ungewöhnliche neue Struktur lediglich als vorläufige ansieht. Daraus könnte zwar der Schluss gezogen werden, die Neuordnung deshalb auf die zweite Stufe der Kommunal- und Gebietsreform zu verschieben. Dies ist indes verfassungsrechtlich nicht geboten. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers umfasst auch die Befugnis, systematisch und stufenweise die Reform abzarbeiten und nicht Teile einer früheren Stufe "auf die lange Bank" zu schieben. Diese Auffassung findet auch eine Stütze in der Rechtsprechung des VerfGH Rheinland-Pfalz⁷: "Die Verfassung steht einem stufenweisen Vorgehen des Gesetzgebers im Rahmen von Gebietsreformen nicht entgegen. Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, sämtliche von ihm für sinnvoll erachtete Gebietsreformen gleichzeitig durchzuführen (...). Auch gibt die Verfassung nicht vor, in welcher Reihenfolge Gebietsreformen verschiedener Ebenen durchzuführen sind. In welcher Weise der Gesetzgeber die Reform umsetzt und wie er dabei die Prioritäten setzt, fällt in die Sphäre politischer Entscheidungen, die einer verfassungsgerichtlichen Nachprüfung grundsätzlich entzogen sind".

Zu Recht geht *Ziekow* im Übrigen davon aus, dass aus Art. 49 Abs. 2 LV kein geschützter Kern der Identität der Verbandsgemeinde als Gebietskörperschaft in dem Sinne ableitbar ist, lediglich *einem* höherstufigen Gemeindeverband (Landkreis) anzugehören. Verbandsgemeinden sind aus Gründen der Zweckmäßigkeit gebildete Gemeindeverbände. Es liegt von daher nahe, dass der Gesetzgeber insoweit einen großen Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung im Einzelnen verfügt. Dass der Gesetzgeber einen solchen Weg übergangsweise bereits einmal beschritten hatte,⁸ prägt zwar nicht nachhaltig das überkommene Bild der kommunalen Selbstverwaltung, mag jedoch indiziell für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieses lediglich transitorischen Organisationsmodells sein.

Im wissenschaftlichen Schrifttum finden sich zwar Stimmen, wonach die "aus benachbarten Gemeinden des gleichen Landkreises" (§ 64 Abs. 1 Satz 1 GemO) gebildeten Verbandsgemeinden nicht nur den Schutz von Gemeindeverbänden genießen, sondern an der Aufgabengarantie für Gemeinden teilhaben, weil sie – als Äquivalent zu den verbandsfreien Gemeinden – mit den Ortsgemeinden zwei einander ergänzende örtliche Stufen bilden.⁹ Diese – den gesetzlichen Regelungen nicht unmittelbar zu entnehmende – Ansicht gewährte den Verbandsgemeinden zwar einen höheren verfassungsrechtlichen Schutzstatus. Daraus folgte jedoch nicht zwingend die "Unteilbarkeit" der der Verbandsgemeinde zugehörigen Ortsgemeinden bezogen auf die nächst höhere Verwaltungsgliederung, jedenfalls wenn der Gesetzgeber hierfür sachliche Gründe – wie vorliegend – anführen kann.

⁷ NVwZ-RR 2015, 761 Rn. 157.

⁸ Dazu LT-Drucks. 17/2080, S. 313.

⁹ Vgl. *Winkler*, in: Hendl/Hufen/Jutzi, Landesrecht Rheinland-Pfalz, 7. Aufl. 2014, § 3 Rn. 63 m.w.N. Anders dagegen zu Recht VerfGH Rheinland-Pfalz, AS 12, 235, 247; OVG Rheinland-Pfalz, AS 25, 232, 234.

IV.

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Gesetzentwurfs mag es nicht erheblich sein, dass der Landrat des Landkreises Vulkaneifel bereits eine abstrakte Normenkontrollklage gegen das beabsichtigte Gesetz angekündigt hat.¹⁰ Es sei jedoch abschließend darauf hingewiesen, dass die Zulässigkeit eines solchen, vom Landkreis anzustrengenden Verfassungsverfahrens erheblichen Zweifeln ausgesetzt ist.

Ein abstraktes Normenkontrollverfahren zum VerFGH Rheinland-Pfalz nach Art. 130 Abs. 1, Art. 135 Abs. 1 Nr. 1 LV, § 2 Nr. 1 lit. a VerFGHG wäre nur zulässig, wenn der Landkreis als Körperschaft des öffentlichen Rechts geltend machen könnte, durch das Gesetz in eigenen Verfassungsrechten verletzt zu sein (Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV). Voraussetzung ist dabei grundsätzlich, dass ein Antragsteller eine eigene, gegenwärtige und unmittelbare Rechtsbetroffenheit geltend machen kann.¹¹

Dies erscheint äußerst zweifelhaft. Der VerFGH Rheinland-Pfalz hat bezogen auf das KomVwRGrG entschieden, dieses betreffe die Kommunen noch nicht unmittelbar. Deren Rechtsstellung werde nicht bereits durch die Festlegung von Zielen, Leitbild und Leitlinien der Gebietsreform im Grundsatzgesetz, sondern erst durch das entsprechende Neugliederungsgesetz geändert. Sie müssten daher die gesetzliche Eingliederung abwarten und diese nach Art. 130 Abs. 1 LV angreifen.¹²

Davon ausgehend dürfte der Landkreis erst recht die zweite Stufe der Kommunal- und Gebietsreform abzuwarten haben, deren Leitbild erst noch der Konkretisierung bedarf.

Selbst wenn wegen der vom Landkreis befürchteten Vorwirkungen des jetzt anstehenden Landesgesetzes die Grundsätze für unmittelbar gegen Rechtsnormen gerichtete Verfassungsbeschwerden herangezogen werden könnten, wonach trotz Vollzugsbedürftigkeit einer Norm die unmittelbare Betroffenheit nicht zu verlangen wäre, wenn die vorherige Klärung der tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen des Normvollzugs entbehrlich erschiene¹³ oder ein Abwarten für den Betroffenen unzumutbar wäre,¹⁴ könnte der Landkreis keine mögliche Verfassungsrechtsverletzung in *eigenen* Rechten geltend machen.

Die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform stehen noch nicht fest, sodass schon deshalb ein Zuwarten aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten ist, da es Aufgabe des Gesetzgebers sein wird, diese Maßstäbe zu entwickeln. Dies wird auch in der Begründung zum Gesetzentwurf betont: "Auf der zweiten Reformstufe werden die gebietlichen Neuklärung der Kreis-

¹⁰ Schreiben vom 15.02.2017, Vorlage 17/1038.

¹¹ VerFGH Rheinland-Pfalz, AS 24, 321, 333; 25, 194, 195 m.w.N.

¹² VerFGH Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2015, 761 Rn. 120 f.

¹³ VerFGH Rheinland-Pfalz, NJW 2005, 410.

¹⁴ Dazu *Jutzi*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Komm., 2014, Art. 130a Rn. 47 m.w.N.

ebene in einem ganzheitlichen und landesweiten Prozess zu gestalten und abzuwägen sein."¹⁵

Ein Abwarten hierauf ist dem Landkreis auch nicht unzumutbar. Durch die jetzt anstehende Regelung werden weder der Gebiets- noch der Aufgabenbestand des Landkreises betroffen sein. Es ergäben sich auch keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.

Die möglicherweise entfallenden Aufgaben gemäß § 55 Abs. 2 Nr. 1 und 2 LKO sind nicht der Kreisverwaltung als Verwaltungsbehörde des Landkreises zugewiesen, sondern solche, die sie als Behörde der allgemeinen Landesverwaltung nach § 55 Abs. 1 Satz 1 LKO wahrnimmt. Die Einbindung des (kommunalen) Landrats in diese Landesaufgaben nach § 55 Abs. 2 Satz 2 LKO erfolgt im Wege der Organleihe und vermittelt dem Landkreis kein Recht auf Beibehaltung des Zustands. Es ist bereits zweifelhaft, ob der Entzug von einzelnen Aufgaben der Auftragsverwaltung noch der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung unterfällt.¹⁶ Die kommunale Aufgabengarantie erfasst jedenfalls keine Aufgaben, welche die Kreisverwaltung in ihrer Funktion als untere Landesbehörde wahrnimmt. Im Übrigen wäre auch dann, wenn man anderer Auffassung wäre, der Entzug der Kompetenz aus sachlichem Grund zu rechtfertigen, wovon vorliegend auszugehen wäre.

Mainz, den 05. März 2017

S. Jutzi

¹⁵ LT-Drucks. 17/2080, S. 313.

¹⁶ Nach wohl überwiegender Auffassung ist dies zu verneinen; vgl. *Dietlein*, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Rheinland-Pfalz (Stand: 12/2016), B 1, GemO, § 2 (Stand: 07/2011) Anm. 1.3.1.1; VerFGH Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2001, 340, 345; anders aber *Winkler*, in: Henderler/Hufen/Jutzi, Landesrecht Rheinland-Pfalz, 7. Aufl. 2014, § 3 Rn. 20; Niedersächsischer StGH, NdsVBl. 2008, 37, 39.