



THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 32/18

Im Namen des Volkes

Beschluss

In dem einstweiligen Anordnungsverfahren

des Wartburgkreises,
vertreten durch den Landrat,
Erzberger Allee 14, 36433 Bad Salzungen,

Antragsteller,

bevollmächtigt:

Prof. Dr. iur. Jörn Ipsen,
Luisenstr. 41, 49565 Bramsche,

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch die Präsidentin,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landesregierung,
Regierungsstr. 73, 99084 Erfurt,

vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch den Thüringer Minister für Inneres und Kommunales,
Steigerstr. 24, 99096 Erfurt,

3. Landkreis Schmalkalden-Meiningen,
vertreten durch die Landrätin,
Obertshäuser Platz 1, 98617 Meiningen,

4. Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“,
vertreten durch den Gemeinschaftsvorsitzenden,
Hauptstr. 18, 98634 Kaltensundheim,

5. Stadt Kaltennordheim,
vertreten durch den Bürgermeister,
Wilhelm-Külz-Platz 2, 36452 Kaltennordheim,

6. Gemeinde Aschenhausen,
vertreten durch den Bürgermeister,

7. Gemeinde Kaltensundheim,
vertreten durch den Bürgermeister,

8. Gemeinde Kaltenwestheim,
vertreten durch den Bürgermeister,

9. Gemeinde Melpers,
vertreten durch die Bürgermeisterin,

10. Gemeinde Oberkatz,
vertreten durch den Bürgermeister,

11. Gemeinde Unterweid,
vertreten durch die Bürgermeisterin,

12. Gemeinde Birx,
vertreten durch den Bürgermeister,

13. Gemeinde Erbenhausen,
vertreten durch den Bürgermeister,

14. Gemeinde Frankenheim/Rhön,
vertreten durch den Bürgermeister,

15. Gemeinde Oberweid,
vertreten durch den Bürgermeister,

zu 6. bis 15.: Hauptstr. 18, 98634 Kaltensundheim

wegen

§ 31 Abs. 1 - 4 des Thüringer Gesetzes zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2019 (ThürGNNGG 2019)

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Dr. h.c. Kaufmann und die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Menzel, Prof. Dr. Ohler, Petermann, Prof. Dr. Schwan, Dr. von der Weiden sowie das stellvertretende Mitglied Dr. Jung

am 21. Dezember 2018 **beschlossen** :

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Gründe

I.

1. Der Antragsteller, der Wartburgkreis, wendet sich gegen § 31 Abs. 1 - 4 des Thüringer Gesetzes zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2019 (ThürGNNG 2019). Das Gesetz wurde am 13. Dezember 2018 vom Thüringer Landtag beschlossen. Es soll am 28. Dezember 2018 verkündet werden und am 1. Januar 2019 in Kraft treten.

§ 31 ThürGNNG 2019 lautet wie folgt:

(1) Das bisher zum Wartburgkreis gehörende Gebiet der Stadt Kaltennordheim wird in das Gebiet des Landkreises Schmalkalden-Meinungen eingegliedert.

(2) Die Verwaltungsgemeinschaft "Hohe Rhön" wird um die Stadt Kaltennordheim erweitert.

(3) Die nach Absatz 2 erweiterte Verwaltungsgemeinschaft hat ihren Sitz in der Stadt Kaltennordheim.

(4) Die Gemeinden Aschenhausen, Kaltensundheim, Kaltenwestheim, Melpers, Oberkatz und Unterweid werden aufgelöst. Die Gebiete der aufgelösten Gemeinden werden in das Gebiet der Stadt Kaltennordheim eingegliedert. Die Stadt Kaltennordheim ist Rechtsnachfolgerin der aufgelösten Gemeinden.

(5) Die in § 13 Abs. 5 des Thüringer Gesetzes zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2013 vom 19. Dezember 2013 (GVBl. S. 353) geregelte Übertragung von Aufgaben der Gemeinden Diedorf/Rhön und Empfertshausen auf die Stadt Kaltennordheim wird aufgehoben.

Mit Antragsschrift vom 13. Dezember 2018 hat der Antragsteller den Erlass folgender einstweiligen Anordnung nach § 26 des Gesetzes über den Thüringer Verfassungsgerichtshof (Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz - ThürVerfGHG) beantragt:

„§ 31 Abs. 1 bis 4 des Gesetzes zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2019 (ThürGNNG 2019) tritt bis zur Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs in der Hauptsache nicht in Kraft.“

2. Zur Begründung trägt er vor:

a) Der Antrag sei zulässig. Der Zulässigkeit des Antrags stehe nicht entgegen, dass das angegriffene Gesetz zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht verkündet worden sei. Der Antragsteller beabsichtige, nach Inkrafttreten des Gesetzes noch eine kommunale Verfassungsbeschwerde zu erheben. Ein solcher Hauptsacheantrag sei auch nicht von vornherein unzulässig und offensichtlich unbegründet.

b) Der Antrag sei auch begründet. Die Folgenabwägung falle zu seinen Gunsten aus.

aa) Die angegriffene Regelung greife in das Recht des Antragstellers aus Art. 91 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen (Thüringer Verfassung - ThürVerf) ein. Mit Inkrafttreten von § 31 Abs. 1 ThürGNGG 2019 werde der Antragsteller das Gebiet der Stadt Kaltennordheim und damit deren Einwohner verlieren. Im Rahmen des Finanzausgleichs würde dies einen finanziellen Nachteil in Höhe von rund 2,22 Millionen Euro pro Jahr bedeuten. Entlastungen im Bereich der Zweckausgaben seien im Umfang von rund 50 vom Hundert möglich, so dass sich der jährliche Einnahmenverlust auf rund 1,11 Millionen Euro beläufere. Die vom Gesetzgeber vorgesehenen Kompensationszahlungen für die Jahre 2019 bis 2022 würden sich auf rund 2,77 Millionen Euro belaufen.

bb) Ferner macht der Antragsteller geltend, dass § 31 Abs. 2 ThürGNGG 2019 den Bestand einer Verwaltungsgemeinschaft entgegen allen von der Landesregierung und dem Landtag vertretenen Leitbildern und Leitlinien nicht nur erhalte, sondern noch erweitere. Auch die Freiwilligkeit der Gemeindeneugliederung ändere daran nichts. Die Gemeinden könnten ihre Bereitschaft zu einer Neugliederung nicht von Bedingungen abhängig machen, die im Widerspruch zu den Leitbildern und Leitlinien des Gesetzgebers stünden, denn damit würde die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers eingeschränkt werden. Die Gemeinden hätten auch kein Recht, einem bestimmten Landkreis oder einer bestimmten Verwaltungsgemeinschaft anzugehören. Zudem komme dem Antragsteller auf Grund der verfassungsrechtlich garantierten Gebietshoheit ein Recht am Kreisgebiet zu, dem allenfalls ein Interesse der fusionswilligen Gemeinden gegenüberstehe, in der Verwaltungsgemeinschaft zu verbleiben.

cc) Die gebotene Abwägung falle eindeutig dahin gehend aus, dass die beantragte einstweilige Anordnung zur Abwehr schwerer Nachteile dringend geboten sei. Die Folgen für die einzelnen betroffenen Gebietskörperschaften seien allerdings unterschiedlich:

Trete § 31 Abs. 1 - 4 ThürGN 2019 in Kraft, würden die Gemeinden Aschenhausen, Kaltensundheim, Kaltenwestheim, Melpers, Oberkatz und Unterweid aufgelöst und ihr Gebiet in die Stadt Kaltennordheim eingegliedert werden. Der Stadtrat der Stadt Kaltennordheim würde für den Rest der gesetzlichen Amtszeit um Mitglieder der bisherigen Gemeinderäte erweitert werden. Die Beschäftigten der eingegliederten Gemeinden würden in den Dienst der Stadt Kaltennordheim übernommen werden. Zudem wäre die Ortsteilverfassung einzuführen. Die bisherigen Bürgermeister würden zu Ortsteilbürgermeistern und die bisherigen Gemeinderatsmitglieder würden zu Ortsteilratsmitgliedern werden. Ferner würde die Verwaltungsgemeinschaft "Hohe Rhön" um die Stadt Kaltennordheim erweitert werden. Die Stadt müsste zwar nahezu drei Viertel der Kosten der Verwaltungsgemeinschaft tragen, bliebe aber in der Gemeinschaftsversammlung gegenüber den anderen Mitgliedsgemeinden in der Minderheit. Zudem wäre die Stadt Kaltennordheim mit Inkrafttreten des Gesetzes nicht mehr für die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches zuständig, da diese auf die Verwaltungsgemeinschaft übergingen. Die Verwaltungsgemeinschaft würde mit Inkrafttreten des Gesetzes über 8.310 Einwohner, jedoch über keine angemessene Verwaltungskraft verfügen. Die Verlegung des Sitzes der Verwaltungsgemeinschaft nach Kaltennordheim bedeute, dass dort neue Diensträume geschaffen werden müssten. Die bisher dem Antragsteller zustehenden Zuweisungen fielen dem Landkreis Schmalkalden-Meiningen zu. Entsprechende Bescheide des Landesverwaltungsamtes wären ihm zu richten und Zahlungen an ihn zu leisten. Für den Landeshaushalt würde es sich gleichwohl nicht um ein Null-Summen-Spiel handeln, da an den Antragsteller Kompensationszahlungen aufgrund § 60 ThürGN 2019 zu leisten wären.

Wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache aber Erfolg hätte, ergäben sich eine Vielzahl von Rückabwicklungsproblemen. Sämtliche Bescheide des Landesverwaltungsamtes, des Antragstellers, des

Landkreises Schmalkalden-Meiningen, der Stadt Kaltennordheim und der Verwaltungsgemeinschaft "Hohe Rhön", welche diese im Hinblick auf die Neugliederung erließe, wären rechtswidrig und müssten aufgehoben werden. Davon wären auch gegenüber Dritten erlassene Verwaltungsakte betroffen. Auch Maßnahmen gegenüber Tarifbeschäftigten müssten rückgängig gemacht werden. Die Folgen einer Nichtigklärung würden bis in das organschaftliche Handeln der beteiligten Gebietskörperschaften reichen. Der Stadtrat der Stadt Kaltennordheim wäre falsch besetzt, was zu unterschiedlichen Abstimmungsergebnissen führen könnte. Gleiches ergäbe sich für Beschlüsse der Gemeinschaftsversammlung der Verwaltungsgemeinschaft "Hohe Rhön".

Demgegenüber würde eine Aussetzung des Inkrafttretens der § 31 Abs. 1 bis 4 ThürGNNG 2019 lediglich eine Verzögerung der darin enthaltenen Maßnahmen bewirken. Einer Rückabwicklung bedürfte es dann nicht.

II.

Die Anhörungsberechtigten zu 1. bis 15. hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Hiervon haben der Thüringer Landtag, das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, der Landkreis Schmalkalden-Meiningen, die Verwaltungsgemeinschaft "Hohe Rhön", die Stadt Kaltennordheim und die Gemeinden Aschenhausen, Bix, Erbenhausen, Frankenheim, Kaltensundheim, Kaltenwestheim, Oberkatz, Unterweid und Melpers Gebrauch gemacht. Ein Teil der Anhörungsberechtigten verweist darauf, dass der Antragsteller nicht antragsbefugt sei, und macht geltend, dass die Gründe für die Ablehnung des Antrags überwiegen. Ein weiterer Teil der Anhörungsberechtigten hält den Antrag für begründet.

III.

Die Entscheidung ergeht nach § 26 Abs. 2 Satz 1 ThürVerfGHG ohne mündliche Verhandlung sowie wegen Verhinderung des Mitglieds Heßelmann ohne dessen

Mitwirkung. An die Stelle des Mitglieds Heßelmann tritt nach § 8 Abs. 1 Satz 1 ThürVerfGHG das stellvertretende Mitglied Dr. Jung.

IV.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig, aber unbegründet.

1. Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht entgegen, dass das Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2019 und damit auch § 31 ThürGNNG 2019 noch nicht verkündet ist. Zwar ermöglicht das Verfahren nach § 26 Abs. 1 VerfGH nur vorläufigen, aber keinen vorbeugenden Rechtsschutz (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 20. Februar 1997 - VerfGH 24/96, VerfGH 30/96 -, LVerfGE 6, 373 [377] = juris Rn. 10). Demnach kommt ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen ein Gesetz grundsätzlich erst nach dessen Verkündung in Betracht. Ausnahmsweise ist ein solcher Antrag bereits vorher zulässig, wenn wirksamer Rechtsschutz andernfalls nicht gewährleistet werden könnte. Dies setzt voraus, dass der Inhalt des Gesetzes feststeht und das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist. Die Verkündung des Gesetzes muss unmittelbar bevorstehen und sein Inkrafttreten zeitnah nach der Verkündung zu erwarten sein. Zudem muss effektiver Rechtsschutz in der Zeitspanne zwischen Verkündung und Inkrafttreten nach realistischer Einschätzung nicht erlangt werden können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2012 - 1 BvR 367/12 -, BVerfGE 131, 47 [53] = juris Rn. 20). Diese Voraussetzungen sind vorliegend gegeben. Das ThürGNNG 2019 soll am 28. Dezember 2018 verkündet werden und am 1. Januar 2019 in Kraft treten. In diesem Zeitraum ist es ausgeschlossen, wirksamen Rechtsschutz zu erlangen.

Auch setzt ein zulässiger Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz nicht voraus, dass das Hauptsacheverfahren bereits anhängig gemacht wurde (ThürVerfGH, Beschluss vom 6. März 2013 - VerfGH 25/12 -, juris Rn. 14 m. w. N.).

2. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof kann nach § 26 ThürVerfGHG im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr

schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung dieser Voraussetzungen bleiben die Gründe, die für oder gegen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme sprechen, grundsätzlich außer Betracht. Etwas anderes gilt nur, wenn der Antrag in der Hauptsache von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist. In den übrigen Fällen sind die Nachteile, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung nicht ergeht, die Maßnahme später aber für verfassungswidrig erklärt wird, gegen die Folgen abzuwägen, die entstehen, wenn die Anordnung erlassen wird, die Maßnahme sich aber als verfassungsgemäß erweist (st. Rspr., zuletzt: ThürVerfGH, Beschluss vom 20. März 2018 - VerfGH 5/18 -, Seite 11 des amtlichen Umdrucks).

Wegen der meist weitreichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ist für die Beurteilung der Voraussetzungen des § 26 Abs. 1 ThürVerfGHG regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen, was insbesondere dann gilt, wenn die Suspendierung eines Gesetzes in Rede steht. Von seiner Befugnis, den Vollzug eines Gesetzes auszusetzen, darf der Verfassungsgerichtshof mit Rücksicht auf den Grundsatz der Gewaltenteilung nur mit großer Zurückhaltung Gebrauch machen (vgl. nur ThürVerfGH, Beschluss vom 6. März 2013 - VerfGH 25/12 -, juris Rn. 15). Der Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen ein Gesetz ist stets ein erheblicher Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers. Hierdurch wird das angegriffene Gesetz allgemein und nicht nur in der Beziehung zum Antragsteller ausgesetzt. Deshalb sind bei der Folgenabwägung die Auswirkungen auf alle von dem Gesetz Betroffenen zu berücksichtigen, nicht nur diejenigen für den Antragsteller. Müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so müssen sie im Fall der begehrten Außervollziehung eines Gesetzes daher darüberhinausgehend besonderes Gewicht haben. Wenn die jeweiligen Nachteile der abzuwägenden Folgenkonstellationen einander in etwa gleichgewichtig gegenüberstehen, verbietet es die mit Blick auf die Gewaltenteilung nach Art. 47 ThürVerf notwendige Zurückhaltung des Verfassungsgerichtshofs, das angegriffene Gesetz auszusetzen, bevor geklärt ist, ob es vor der

Verfassung Bestand hat (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 20. März 2018 - VerfGH 5/18 -, Seite 11 f. des amtlichen Umdrucks).

3. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist nach den vorgenannten Maßstäben unbegründet.

Es kann dahinstehen, ob ein Antrag im Hauptsacheverfahren unzulässig oder offensichtlich unbegründet wäre. Die Abwägung ergibt, dass die Nachteile für das gemeine Wohl im Sinne von § 26 ThürVerfGHG bei Erlass der einstweiligen Anordnung diejenigen überwiegen, die dem Antragsteller bei der Ablehnung des Antrags drohen.

a) Würde dem Antrag stattgegeben, sich § 31 ThürGNNG 2019 aber im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß erweisen, entstünden keine Rückabwicklungsprobleme. Der Antragsteller verlöre keine Einnahmen aufgrund sinkender Schlüsselzuweisungen und des Mehrbelastungsausgleichs sowie der geringeren Kreis- und Schulumlage.

Andererseits hätte sich die Eingliederung des Gebiets der Stadt Kaltennordheim in das Gebiet des Landkreises Schmalkalden-Meiningen zeitlich verzögert. Es unterbliebe vorläufig die Eingliederung der Gebiete der Gemeinden Aschenhausen, Kaltensundheim, Kaltenwestheim, Melpers und Unterweid in das Gebiet der Stadt Kaltennordheim sowie die Erweiterung der Verwaltungsgemeinschaft "Hohe Rhön". In dieser Zeit würde somit dem Willen des Landesgesetzgebers wie auch dem der fusionswilligen Gemeinden nicht Rechnung getragen werden und es unterbliebe die durch die Neugliederung bezweckte Stärkung der kommunalen Verwaltungskraft.

b) Würde die einstweilige Anordnung nicht erlassen, so käme es zu einer Neugliederung in dem vom Gesetzgeber gewollten Umfang. Der Antragsteller verlöre Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen, dem Mehrbelastungsausgleich und aus der Kreis- und Schulumlage, erlangte im Gegenzug aber Ansprüche auf Kompensationszahlungen aus § 60 ThürGNNG 2019. Erwiese sich die kommunale Verfassungsbeschwerde jedoch als begründet, so müsste die Neugliederung mit Bekanntmachung der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs rückgängig gemacht wer-

den. Mit der Rückabwicklung wären organisationsrechtliche und verwaltungsverfahrensrechtliche Unsicherheiten verbunden, die unter Umständen zu Lasten der Gemeindeangestellten und der Bürger gehen könnten.

c) Die Abwägung ergibt, dass die Nachteile für das gemeine Wohl bei Erlass der einstweiligen Anordnung diejenigen überwiegen, die dem Antragsteller bei der Ablehnung des Antrags drohen. Die finanziellen Nachteile für den Antragsteller sind für den Fall, dass dem Antrag der Erfolg versagt bleibt, zwar nicht unerheblich. Sie haben aber nicht das Gewicht, das erforderlich ist, um § 31 ThürGNNG 2019 vorläufig außer Vollzug zu setzen oder sein In-Kraft-Treten zu verhindern. Insoweit kann dem Antragsteller zugemutet werden, den Abschluss eines Hauptsacheverfahrens abzuwarten. Es ist nicht ersichtlich, dass ihm durch den Vollzug des Neugliederungsgesetzes ein endgültiger und nicht wieder gut zu machender finanzieller Schaden entsteht oder vollendete Tatsachen geschaffen werden, die nur unter ganz erheblichen Schwierigkeiten wieder rückgängig gemacht werden können (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 6. März 2013 - VerfGH 25/12 -, juris Rn. 15).

Das Anliegen des Gesetzgebers, mit der Eingliederung des Gebiets der Stadt Kaltennordheim in das Gebiet des Landkreises Schmalkalden-Meiningen und einer freiwilligen Neugliederung die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden im Bereich der Verwaltungsgemeinschaft "Hohe Rhön" zu verringern und damit die Verwaltungskraft der Kommunen zu stärken, wiegt demgegenüber schwerer. Von besonderem Gewicht ist auch der Umstand, dass mit dem Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung außerdem in die Rechtspositionen der beteiligten Gemeinden aus Art. 91 Abs. 1 ThürVerf, die sich freiwillig zu einer Neugliederung entschlossen haben, eingegriffen würde.

Freiwillige Gemeindeneugliederungen betreffen die Belange der kommunalen Selbstverwaltung in weniger einschneidender Weise als zwangsweise Regelungen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, juris Rn. 211). Sie lassen in besonderem Maße ein Zusammenwachsen der neuen Struktur erwarten, so dass ihnen der Gesetzgeber, wie im vorliegenden Fall (vgl. LTDruks 6/6060, S. 176), ein besonderes Gewicht zuweisen kann.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Landesgesetzgeber von Verfassungs wegen größere Spielräume bei der Bestimmung des Hoheitsgebiets von Landkreisen hat. Die vom Gesetzgeber anzulegenden Maßstäbe für Landkreise und kreisangehörige Gemeinden unterscheiden sich wesentlich voneinander, da das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden an die örtliche Gemeinschaft anknüpft, während bei Landkreisen die Definition des Kreisgebiets, das den Bezugsraum der überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben bildet, dem Gesetzgeber im Rahmen des Art. 92 ThürVerf überlassen bleibt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, juris Rn. 176).

V.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Das Verfahren ist nach § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG kostenfrei.

Dr. h.c. Kaufmann

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Menzel

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Prof. Dr. Schwan

Dr. von der Weiden

Dr. Jung