

LANDESVERFASSUNGSGERICHT

SACHSEN-ANHALT



*Kopie: FBBS
alle Bm.*

Verkündet am 18. Oktober 2016.
Justizamtsinspektorin Schröter,
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Landesverfassungsgerichts

I M N A M E N D E S V O L K E S U R T E I L

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

LVG 4/15

1. der Stadt Güsten, vertreten durch den Bürgermeister Helmut Zander,
2. der Stadt Alsleben, vertreten durch den Bürgermeister Reinhard Schinke,
3. der Gemeinde Giersleben, vertreten durch den Bürgermeister Peter Rietsch,
4. der Gemeinde Plötzkau, vertreten durch den Bürgermeister Peter
Rosenhagen,

über die Verbandsgemeinde Saale-Wipper, Platz der Freundschaft 1,
39439 Güsten,

– Beschwerdeführerinnen –

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Petersen, Hardraht und Pruggmayer
Königstraße 1, 01097 Dresden,

*wegen Vorschriften des Kommunalverfassungsgesetzes vom 17.06.2014 über die
Verbandsgemeinden und ihre Mitgliedsgemeinden*

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Vizepräsidenten Franzkowiak als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Gemmer, Goerke-Berzau, Dr. Stockmann, Buchloh und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 29. August 2016 für Recht erkannt:

1. Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.
2. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.
Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

Tatbestand

Die Beschwerdeführerinnen sind seit dem 01.01.2010 Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinde Saale-Wipper. Im Rahmen der landesweiten Gemeindegebietsreform 2010 hatten die Städte Alsleben und Güsten sowie die Gemeinden Giersleben, Ilberstedt und Plötzkau von der Möglichkeit des § 2 Abs. 6 des Gemeindeneugliederungsgrundsatzgesetzes Gebrauch gemacht und eine Verbandsgemeinde gegründet.

1

Die am 30.06.2015 erhobene kommunale Verfassungsbeschwerde wendet sich gegen verschiedene Vorschriften des Kommunalverfassungsgesetzes (KVG LSA) vom 17.06.2014 (GVBl. S. 288), die das Recht der Verbandsgemeinden und ihrer Mitgliedsgemeinden regeln. Mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführerinnen geltend, § 89 Abs. 3 S. 1, § 90 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i. V. m. S. 3 und 5, § 91 Abs. 2 S. 3 und Abs. 3, § 93 Abs. 1 S. 1 und 2, § 95 Abs. 2, Abs. 3 S. 3 bis 5, § 60 Abs. 1 S. 1 i. V. m. §§ 96, 97 sowie 99 Abs. 4 KVG LSA seien nichtig, hilfsweise unvereinbar mit Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LVerf). Die angegriffenen Vorschriften lauten wie folgt:

2

§ 60 KVG LSA Rechtsstellung

- (1) Der Hauptverwaltungsbeamte ist Beamter auf Zeit und Leiter der Verwaltung.

§ 89 KVG LSA Grundsatz

(1) Eine Verbandsgemeinde ist eine Gebietskörperschaft, deren Gebiet aus dem Gemeindegebiet ihrer Mitgliedsgemeinden besteht. Sie soll drei bis acht Mitgliedsgemeinden umfassen.

(2) Die Verbandsgemeindevereinbarung muss insbesondere bestimmen:

1. die Mitgliedsgemeinden,
2. den Namen der Verbandsgemeinde und den Sitz ihrer Verwaltung,
3. die Aufgaben, die der Verbandsgemeinde nach § 90 Abs. 3 von den Mitgliedsgemeinden zur Erfüllung übertragen worden sind.

(3) Änderungen der Verbandsgemeindevereinbarung werden vom Verbandsgemeinderat mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschlossen und bedürfen des Benehmens der von der Änderung unmittelbar betroffenen Mitgliedsgemeinden und der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde. Sie sind mit der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde im Amtsblatt des Landkreises zu veröffentlichen. Gibt der Landkreis kein eigenes Amtsblatt heraus, erfolgt die Veröffentlichung im Amtsblatt des Landesverwaltungsamtes.

§ 90 KVG LSA

Aufgaben

(1) Die Verbandsgemeinde erfüllt anstelle ihrer Mitgliedsgemeinden folgende Aufgaben des eigenen Wirkungskreises

1. Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung der Flächennutzungspläne;

[...].

Die endgültige Entscheidung des Verbandsgemeinderates über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Flächennutzungsplanes bedarf der Zustimmung der Mitgliedsgemeinden. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn mehr als die Hälfte der Mitgliedsgemeinden zugestimmt hat und in diesen mehr als zwei Drittel der Einwohner der die Verbandsgemeinde bildenden Mitgliedsgemeinden wohnen. Sofern Änderungen und Ergänzungen des Flächennutzungsplanes die Grundzüge der Gesamtplanung nicht betreffen, bedürfen sie nur der Zustimmung derjenigen Mitgliedsgemeinden, die selbst oder als Nachbargemeinden von den Änderungen oder Ergänzungen berührt werden. Kommt eine Zustimmung nach den Sätzen 3 und 4 nicht zustande, so entscheidet der Verbandsgemeinderat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder.

91 KVG LSA

Wahrnehmung der Aufgaben

[...]

(2) Die Verbandsgemeindeverwaltung führt die Verwaltungsgeschäfte aller Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden in deren Namen und in deren Auftrag, sofern diese der Verbandsgemeinde nicht nach § 90 Abs. 3 zur Erfüllung übertragen wurden. Sie ist dabei an Beschlüsse der Gemeinderäte und an Grundsatzentscheidungen der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden gebunden. In diesem Rahmen vertritt die Verbandsgemeinde ihre Mitgliedsgemeinden in allen Rechts- und Verwaltungsgeschäften und in gerichtlichen Verfahren mit Ausnahme von Rechtsstreitigkeiten einer Mitgliedsgemeinde mit der Verbandsgemeinde oder zwischen Mitgliedsgemeinden derselben Verbandsgemeinde; die Kosten des Verfahrens trägt die Mitgliedsgemeinde. [...]

(3) Absatz 2 gilt auch für die Verwaltungsgeschäfte der gemeindlichen Unternehmen, Einrichtungen, Stiftungen im Sinne von § 121 Abs. 1 Nr. 2 und § 122 Abs. 1 und der Zweckverbände, soweit bei diesen keine eigene Verwaltung eingerichtet ist. Unternehmen einer Mitgliedsgemeinde haben der Verbandsgemeinde auf Verlangen die Aufwendungen für die Führung ihrer Verwaltungsgeschäfte durch die Verbandsgemeinde zu ersetzen.

§ 93 KVG LSA

Verhältnis zu den Mitgliedsgemeinden

(1) Die Verbandsgemeinde und ihre Mitgliedsgemeinden haben bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unter Beachtung der beiderseitigen Verantwortungsbereiche vertrauensvoll

zusammenzuarbeiten. Die Mitgliedsgemeinden haben die Verbandsgemeinde über alle Beschlüsse des Gemeinderates und über alle Entscheidungen des Bürgermeisters von grundsätzlicher Bedeutung zu unterrichten und sich in Angelegenheiten von grundsätzlicher oder besonderer wirtschaftlicher Bedeutung der fachlichen Beratung durch die Verbandsgemeinde zu bedienen.

§ 95 KVG LSA
Gemeinderat

[...]

- (2) Die Festlegung der Tagesordnung und die Einberufung der Sitzung erfolgen im Einvernehmen mit dem Verbandsgemeindebürgermeister für Sitzungen des Gemeinderates durch den Bürgermeister, für Sitzungen der Ausschüsse durch deren Vorsitzende. Der Verbandsgemeindebürgermeister kann verlangen, dass ein bestimmter Beratungsgegenstand auf die Tagesordnung des Gemeinderates oder eines seiner Ausschüsse gesetzt wird. Zeitpunkt und Führung der Niederschrift der Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse sind rechtzeitig mit dem Verbandsgemeindebürgermeister abzustimmen. Die Sätze 1 bis 3 gelten auch für die Einberufung des Gemeinderates zur konstituierenden Sitzung nach § 53 Abs. 1.
- (3) Der Verbandsgemeindebürgermeister bereitet mit dem jeweiligen Bürgermeister die Beschlüsse des Gemeinderates und seiner Ausschüsse der Mitgliedsgemeinden vor. Der Verbandsgemeindebürgermeister oder ein von ihm beauftragter Beschäftigter der Verbandsgemeinde kann an den Sitzungen der Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden und ihrer Ausschüsse mit beratender Stimme teilnehmen; er hat das Recht, Anträge nach § 43 Abs. 3 zu stellen. Er unterliegt nicht der Ordnungsbefugnis des Vorsitzenden des Gemeinderates der Mitgliedsgemeinde und der Vorsitzenden seiner Ausschüsse. § 33 gilt für den Verbandsgemeindebürgermeister und die von ihm beauftragten Beschäftigten der Verbandsgemeinde bei Teilnahme an den Sitzungen der Gemeinderäte und ihrer Ausschüsse entsprechend; die Entscheidung in Zweifelsfällen obliegt dem Gemeinderat oder seinen Ausschüssen. Die Sätze 2 bis 4 und Absatz 2 Satz 2 gelten für Einwohnerversammlungen sinngemäß.
- (4) Der Verbandsgemeindebürgermeister ist verpflichtet, den Gemeinderat der Mitgliedsgemeinde über die Ausführung der von ihm gefassten Beschlüsse schriftlich zu unterrichten. Er hat dem Gemeinderat einer Mitgliedsgemeinde auf Verlangen der Mehrheit seiner Mitglieder mündlich zu berichten.
- (5) Der Verbandsgemeindebürgermeister muss Beschlüssen des Gemeinderates und Maßnahmen der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden widersprechen, wenn er der Auffassung ist, dass diese gesetzeswidrig sind. Der Widerspruch muss binnen zwei Wochen schriftlich eingelegt und begründet werden; er hat aufschiebende Wirkung. Verbleibt die Mitgliedsgemeinde bei erneuter Verhandlung bei dem Beschluss oder der Maßnahme und ist nach Ansicht des Verbandsgemeindebürgermeisters auch dieses gesetzeswidrig, so muss er erneut widersprechen und unverzüglich die Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde einholen. Für Beschlüsse, die durch beschließende Ausschüsse des Gemeinderates der Mitgliedsgemeinden gefasst werden, gilt Entsprechendes mit der Maßgabe, dass der Gemeinderat über den Widerspruch zu entscheiden hat.

§ 96 KVG LSA
Bürgermeister

(1) Der Bürgermeister wird von den wahlberechtigten Bürgern nach den Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt gewählt. Die Amtszeit beträgt sieben Jahre. § 61 Abs. 2 und 3 gilt entsprechend.

(2) Wählbar zum Bürgermeister sind Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes und Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die nicht nach § 40 Abs. 2 von der Wählbarkeit ausgeschlossen sind. Der Bürgermeister muss am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet haben. § 43 Abs. 2 gilt entsprechend. Die in § 41 Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 und Abs. 2 Genannten können nicht gleichzeitig Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde sein. Eine Person darf nicht in mehreren Mitgliedsgemeinden Bürgermeister sein. Für die Wahl und Abwahl des Bürgermeisters gelten die §§ 63 und 64 entsprechend. § 74 ist entsprechend mit der Maßgabe anzuwenden, dass der bestellte Bürgermeister als Ehrenbeamter auf Zeit zu berufen ist.

(3) Der Bürgermeister ist in das Ehrenbeamtenverhältnis auf Zeit zu berufen. Für die Berufung von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union in das Beamtenverhältnis auf Zeit gelten die Anforderungen des § 7 Abs. 2 des Beamtenstatusgesetzes als erfüllt. Der an Jahren älteste Gemeinderat ernennt, vereidigt und verpflichtet den Bürgermeister in öffentlicher Sitzung im Namen des Gemeinderates. Die besonderen Dienstpflichten nach den §§ 32 und 33 gelten für den Bürgermeister entsprechend.

(4) Der Bürgermeister ist Organ der Mitgliedsgemeinde. Er vertritt und repräsentiert die Mitgliedsgemeinde und ist Vorsitzender des Gemeinderates. Der Gemeinderat wählt aus seiner Mitte einen oder mehrere Stellvertreter des Bürgermeisters für den Verhinderungsfall. Sie vertreten den Bürgermeister auch beim Vorsitz im Gemeinderat. Das Nähere regelt die Hauptsatzung. Der Bürgermeister ist in der Regel Vorsitzender der Ausschüsse. In der Hauptsatzung kann festgelegt werden, dass ein Gemeinderat einem Ausschuss, der ausdrücklich zu bezeichnen ist, vorsitzt. Der Ausschuss bestimmt aus dem Kreis seiner stimmberechtigten Mitglieder die Person, die den Bürgermeister im Vorsitz vertritt. Für die Rechtsstellung des Bürgermeisters im Gemeinderat und in den Ausschüssen gelten § 65 Abs. 2, 3 Satz 1 bis 7 und Abs. 4 entsprechend sowie § 65 Abs. 3 Satz 8 unter der Maßgabe von § 34.

(5) Der Bürgermeister kann an den Sitzungen des Verbandsgemeinderates und seiner Ausschüsse, in denen Belange seiner Mitgliedsgemeinde berührt sind, mit beratender Stimme teilnehmen. Die Pflichten nach § 33 gelten entsprechend; die Entscheidung in Zweifelsfällen obliegt dem Verbandsgemeinderat oder seinen Ausschüssen.

§ 97 KVG LSA
Verwaltung

Die Aufgaben der Gemeindeverwaltung werden in Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden ausschließlich von der Verbandsgemeindeverwaltung erledigt. Der Mitgliedsgemeinde ist auf ihren Antrag eine Bürokraft zur Unterstützung des Bürgermeisters zur Verfügung zu stellen. Die Mitgliedsgemeinde erstattet der Verbandsgemeinde die Personalkosten aus dieser Verwendung. Soweit eine Bürokraft mehreren Mitgliedsgemeinden zur Verfügung gestellt wird, sind die Personalkosten von den Mitgliedsgemeinden anteilig zu tragen. Der Einsatz der Bürokraft erfolgt im Einvernehmen zwischen dem Verbandsgemeindebürgermeister und dem Bürgermeister; der Bürgermeister ist hinsichtlich der Gemeindeangelegenheiten Vorgesetzter der Bürokraft.

§ 99 KVG LSA
Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung

[...]

(4) Die Verbandsgemeinde erhebt, soweit ihre sonstigen Erträge nicht ausreichen, von den Mitgliedsgemeinden nach den hierfür geltenden Vorschriften eine Umlage (Verbandsgemeindeumlage), um ihren erforderlichen Bedarf zu decken.

Zur Begründung ihrer Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführerinnen Folgendes geltend: Die Verfassungsbeschwerde sei hinsichtlich sämtlicher gerügter Normen des KVG LSA zulässig. Insbesondere sei die Jahresfrist der §§ 51 Abs. 2, 48 LVerfGG gewahrt, da das KVG LSA am 01.07.2014 in Kraft getreten und die am 30.06.2015 erhobene Verfassungsbeschwerde rechtzeitig eingelegt worden sei. Darüber hinaus habe der Gesetzgeber hinsichtlich der gerügten Vorschriften seine Pflicht zur Nachbesserung verletzt. Eine solche Pflicht bestehe immer dann, wenn in entscheidungserheblicher Weise eine Diskrepanz zwischen faktischer Entwicklung und gesetzgeberischer Erwartung entstehe. Der Gesetzgeber sei bei Erlass der gerügten Normen davon ausgegangen, dass im Verhältnis zwischen den Mitgliedsgemeinden zur Verbandsgemeinde ein Vertrauensverhältnis bestehe, welches die gerade auch durch § 93 Abs. 1 KVG LSA normierte Beachtung der jeweiligen Verantwortungsbereiche und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit ermögliche. Durch die Verkenntung des Verantwortungsbereiches der Verbandsgemeinde durch den Verbandsgemeindebürgermeister der Verbandsgemeinde Saale-Wipper sowie durch die rechtsmissbräuchliche Handhabung der gerügten Normen sei das vom Gesetzgeber vorausgesetzte Vertrauensverhältnis zerstört. Die Möglichkeit einer solchen faktischen Entwicklung habe der Gesetzgeber nicht gesehen und für diesen Fall kein Regulierungsinstrumentarium im Gesetz vorgesehen. Dazu sei er nunmehr in Form einer Nachbesserung des Gesetzes verpflichtet.

3

Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. Die Beschwerdeführerinnen könnten sich auf ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf) berufen. Das Recht gewährleiste, dass sie ihre örtlichen Aufgaben und Angelegenheiten selbst und freibestimmt regeln können.

4

Dies sei im Hinblick auf Änderungen der Verbandsgemeindevereinbarung, die sie selbst betreffen, nach § 89 Abs. 3 S. 1 KVG LSA nicht der Fall, weil für solche Änderungen nur noch ihr Benehmen und nicht mehr ihre Zustimmung erforderlich sei. Die Einflussnahmemöglichkeiten der Mitgliedsgemeinden seien damit auf Null reduziert. Dies gelte insbesondere für Änderungen im Bestand der Mitgliedsgemeinden und der Aufgaben, die der Verbandsgemeinde nach § 90 Abs. 3 KVG LSA von den Mitgliedsgemeinden zur Erfüllung übertragen worden seien.

5

Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gewährleiste als zentrale Gemeindehoheit im Kernbereich die Planungshoheit. Da der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sei, werde durch § 90 Abs. 1 S. 3 bis 5 KVG LSA dem Verbandsgemeinderat im Falle einer nicht zustande kommenden Zustimmung die Entscheidungsmöglichkeit über den Flächennutzungsplan eingeräumt. Damit werde

6

in den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Verbandsmitgliedsgemeinde eingegriffen.

Indem § 91 Abs. 2 S. 3 KVG LSA normiere, dass die Verbandsgemeinde ihre Mitgliedsgemeinden in allen Rechts- und Verwaltungsgeschäften und in gerichtlichen Verfahren mit Ausnahme von Rechtsstreitigkeiten einer Mitgliedsgemeinde mit der Verbandsgemeinde oder zwischen Mitgliedsgemeinden derselben Verbandsgemeinde vertrete, sei ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt. Es seien Fallkonstellationen denkbar, bei denen es nicht um Statusstreitigkeiten zwischen Mitglieds- und Verbandsgemeinde bzw. um Streitigkeiten von Mitgliedsgemeinden derselben Verbandsgemeinde gehe, jedoch trotzdem die Interessen zwischen Verbands- und Mitgliedsgemeinde kollidierten. Dies zeige besonders die Reaktion des Verbandsgemeindebürgermeisters auf die Beschlussfassung und Durchführung der vorliegenden kommunalen Verfassungsbeschwerde. Der vorliegende Fall zeige, dass die gesetzliche Vorschrift bereits jeden Rechtsschutz bei der Verteidigung der Rechte aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf zur Farce werden lasse. Dies gelte nicht nur für den konkreten Einzelfall, sondern sei allgemeingültig.

7

Der Begriff „vertrauensvoll“ in § 93 Abs. 1 S. 1 KVG LSA verstoße gegen das Bestimmtheitsgebot von Rechtsnormen. „Vertrauen“ sei ein unbestimmter Rechtsbegriff, der Wesentliches im Verhältnis zwischen den beiden kommunalen Ebenen der Verbandsgemeinde regeln solle, dies zu leisten aber nicht in der Lage sei. Darin liege ein Verstoß gegen den Parlamentsvorbehalt. Hinsichtlich § 93 Abs. 1 S. 2 KVG LSA sei nicht erkennbar, weshalb den Mitgliedsgemeinden redundante und damit unangemessen wiederholte Informationspflichten auferlegt würden, die nicht bereits durch die Regelungen der § 93 Abs. 1 S. 3, § 95 Abs. 3 S. 1 KVG LSA ausreichend erfüllt seien. Darüber hinaus werde die Wahl- und damit die Vertragsfreiheit der Mitgliedsgemeinden hinsichtlich der fachlichen Beratung in Ansehung des verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrechts eingeschränkt.

8

Indem § 95 Abs. 2 KVG LSA normiere, dass die Festlegung der Tagesordnung und die Einberufung der Sitzung des Gemeinderats im Einvernehmen mit dem Verbandsgemeindebürgermeister zu erfolgen habe und der Verbandsgemeindebürgermeister verlangen könne, dass ein bestimmter Beratungsgegenstand auf die Tagesordnung des Gemeinderates oder eines Ausschusses gesetzt werde, würden die Beschwerdeführerinnen in ihrer Organisationshoheit und damit in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt. Mit § 95 Abs. 2 KVG LSA werde dem Verbandsgemeindebürgermeister durch den Vorbehalt des Einvernehmens ein Instrumentarium an die Hand gegeben, maßgeblich die Tagesordnung zu gestalten bzw. dies auch zu konterkarieren, in dem er zu unliebsamen Tagungsordnungspunkten sein Einvernehmen verweigere. Dies sei in der Verbandsgemeinde Saale-Wipper auch schon geschehen. § 95 Abs. 2 S. 1 KVG LSA verstoße auch deshalb gegen das Recht der kommunalen Selbstverwaltung, weil die Norm nicht zwischen den verschiedenen Aufgaben, die von den jeweiligen Gemeindetypen wahrgenommen werden, differenziere. Für die Fälle, in denen die Mitgliedsgemeinde Aufgaben des eige-

9

nen Wirkungskreis wahrnehme, diene ihr die Verbandsgemeinde lediglich als technische Ausführungshilfe. Die Mitgliedsgemeinden hätten gegenüber der Verbandsgemeinde ein Weisungsrecht. Gerade diese Differenzierung werde in der einheitlichen Regelung des § 95 Abs. 2 S. 1 KVG LSA nicht berücksichtigt. § 95 Abs. 3 KVG LSA stelle, indem er den Verbandsgemeindebürgermeister aus dem Anwendungsbereich des Ordnungsrechts des Vorsitzenden des Gemeinderates der Mitgliedsgemeinde herausnehme, eine Verletzung von Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf dar. Für diese Privilegierung des Verbandsgemeindebürgermeisters gegenüber den anderen Sitzungsteilnehmern einerseits und der Beschneidung der ordnungsrechtlichen Möglichkeiten des Bürgermeisters bei der Leitung der Gemeinderatssitzung andererseits bestehe kein sachlicher Grund.

§ 60 Abs. 1 S. 1 KVG LSA sei unvollständig und müsse hinsichtlich der Aufgabenbefugnisse der Bürgermeister von Mitgliedsgemeinden eine Äquivalenzregelung enthalten. In Verbandsmitgliedsgemeinden müsse der Bürgermeister ein Ehrenbeamter auf Zeit sein und die Aufgaben des Hauptverwaltungsbeamten im eigenen Wirkungskreis nach diesem Gesetz wahrnehmen, die nicht von der Verbandsgemeinde erfüllt oder besorgt würden und nicht abweichend nach Teil 6 dieses Gesetzes geregelt seien.

10

Soweit § 97 S. 2 KVG LSA regele, dass der Mitgliedsgemeinde auf Antrag eine Bürokraft zur Unterstützung des Bürgermeisters zur Verfügung zu stellen sei und § 97 S. 5 KVG LSA normiere, dass der Einsatz der Bürokraft im Einvernehmen zwischen dem Verbandsgemeindebürgermeister und dem Bürgermeister zu erfolgen habe, sei darin eine Verletzung der Personalhoheit der Mitgliedsgemeinde und damit von Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf zu sehen.

11

Die Beschwerdeführerinnen beantragen,

12

§ 89 Abs. 3 S. 1 KVG LSA, § 90 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i. V. m. S. 3 und 5 KVG LSA, § 91 Abs. 2 S. 3 und Abs. 3 KVG LSA, § 93 Abs. 1 S. 1 und 2 KVG LSA, § 95 Abs. 2, Abs. 3 S. 3 bis 5, Abs. 5 KVG LSA, § 60 Abs. 1 S. 1 KVG LSA i. V. m. §§ 96, 97 KVG LSA sowie § 99 Abs. 4 KVG LSA für nichtig, hilfsweise für unvereinbar mit Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 bis 3 und Art. 90 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt zu erklären.

Die Landesregierung hält die kommunale Verfassungsbeschwerde überwiegend für unzulässig und im Übrigen für unbegründet.

13

Die kommunale Verfassungsbeschwerde sei unzulässig, soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, § 90 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i. V. m. S. 3 und 5, § 91 Abs. 2 S. 3 und Abs. 3, § 93 Abs. 1 S. 1, § 95 Abs. 3 S. 4 und Abs. 5, § 60 Abs. 1 S. 1 i. V. m. §§ 96, 97 KVG LSA verstießen gegen Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf. Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde scheitere an der Nichteinhaltung der Jahresfrist nach § 48 LVerfGG. Hinsichtlich der vorgenannten Normen sei die nach § 51 Abs. 2, § 48 LVerfGG zu wahrende Frist von einem Jahr seit Inkrafttreten der gesetzlichen Vorschriften bereits abgelaufen. Denn die gerügten „Belastungen“ würden nicht erstmalig durch die angegriffene Norm begründet, sondern fänden ihre Grundlage bereits in

14

der inhalts- oder wirkungsgleichen Vorgängervorschrift des Verbandsgemeindegengesetzes.

Hinsichtlich § 99 Abs. 4 KVG LSA genüge die Beschwerdeschrift nicht den Anforderungen aus § 16 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 51 Abs. 2, § 49 LVerfGG. Die Beschwerdeführerinnen behaupteten lediglich, durch § 99 Abs. 4 KVG LSA in ihren Rechten aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 LVerf verletzt zu sein. Sie hätten es jedoch unterlassen, ihre Behauptung zu begründen. 15

Lediglich hinsichtlich der § 89 Abs. 3 S. 1 und § 95 Abs. 2 und Abs. 3 S. 3 und 5 KVG LSA sei die Verfassungsbeschwerde zulässig, sie sei jedoch unbegründet. 16

Soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machten, § 89 Abs. 3 S. 1 KVG LSA verstoße gegen die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, greife dieses Vorbringen nicht durch. 17

Den Mitgliedsgemeinden einer Verbandsgemeinde stehe durch das in § 90 Abs. 3 KVG LSA geregelte Verfahren sowohl bei einer Übertragung der ihnen obliegenden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die Verbandsgemeinde als auch bei einer Rückübertragung ein wirksames Mitentscheidungsrecht zu. In der Verbandsgemeindevereinbarung seien nach § 89 Abs. 2 Nr. 3 KVG LSA zwar die der Verbandsgemeinde nach § 90 Abs. 3 KVG LSA zur Erfüllung übertragenen Aufgaben zu bestimmen. Die Aufnahme dieser Änderungen in die Verbandsgemeindevereinbarung sei insoweit allein deklaratorischer Natur. Dadurch würden keine materiellen Rechtspositionen der beteiligten Mitgliedsgemeinden berührt. 18

Die Verbandsgemeinde könne sich der Erfüllung einer Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden nicht dadurch entziehen, dass sie von sich aus die Aufgabe aus der Verbandsgemeindevereinbarung streiche. Bei einer Übertragung von Aufgaben nur durch einzelne Mitgliedsgemeinden werde dem Schutz der übrigen Mitgliedsgemeinden vor finanziellen Belastungen bei einer Aufgabenübertragung durch einzelne Mitgliedsgemeinden nicht durch § 89 Abs. 3 KVG LSA Rechnung getragen, sondern durch eine Vereinbarung zwischen der Verbandsgemeinde und der die Aufgabe übertragenden Mitgliedsgemeinde nach § 90 Abs. 3 S. 2 KVG LSA, mit der die mit dieser Aufgabenübertragung verbundenen finanziellen Folgen einvernehmlich geregelt würden. 19

Ohne Erfolg sei auch die Rüge der Beschwerdeführerinnen, bei Änderungen der Verbandsgemeindevereinbarung, welche nach § 89 Abs. 2 KVG LSA insbesondere die Mitgliedsgemeinden betreffen, seien ihre Einflussmöglichkeiten auf Null reduziert. Das Ausscheiden der Mitgliedsgemeinde erfolge kraft Gesetzes mit Inkrafttreten der zwischen den beteiligten Gemeinden abgeschlossenen und kommunalaufsichtlich genehmigten Gebietsänderungsvereinbarung. Gleiches gelte, soweit sich Mitgliedsgemeinden derselben Verbandsgemeinde im Wege einer Gebietsänderung nach §§ 18 ff. KVG LSA zusammenschließen und demgemäß die Bestimmung der neuen Mitgliedsgemeinde als Rechtsnachfolgerin der bisherigen Mitgliedsgemeinden in der Verbandsgemeindevereinbarung nachvollzogen werde. Scheide gemäß § 94 Abs. 3 20

KVG LSA eine Mitgliedsgemeinde aus der Verbandsgemeinde aus, so sei mit Blick auf § 89 Abs. 2 Nr. 1 KVG LSA die Verbandsgemeindevereinbarung an diese tatsächlichen Änderungen anzupassen. Die Anpassung hinsichtlich der der Verbandsgemeinde angehörenden Mitgliedsgemeinden habe insoweit ebenfalls nur deklaratorische Bedeutung.

Unbegründet sei auch die Rüge der Beschwerdeführerinnen, § 95 Abs. 2 KVG LSA verstoße gegen die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf. Das in den insoweit angegriffenen Regelungen normierte Zusammenwirken zwischen dem Bürgermeister der Mitgliedsgemeinde und dem Verbandsgemeindebürgermeister bei der Sitzungsvorbereitung sei bereits mit der am 21.02.2008 in Kraft getretenen Vorgängerbestimmung des § 9 Abs. 3 S. 1 des Gesetzes über die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt (Verbandsgemeindegesetz – VerbGemG LSA) vom 14.02.2008 (GVBl. S. 40) begründet worden. § 95 Abs. 2 S. 1 und 2 KVG LSA übernehme die bisherige Regelung des § 9 Abs. 3 S. 1 VerbGemG LSA, stelle jedoch im Interesse der Rechtssicherheit in der kommunalen Praxis die jeweiligen Verantwortlichkeiten zwischen dem Verbandsgemeindebürgermeister und dem Bürgermeister bei der Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse klar. Diese Regelung habe nur das Ziel, den ehrenamtlichen Bürgermeister der Verbandsmitgliedsgemeinde bei der Sitzungsvorbereitung und der Erfüllung der damit zusammenhängenden Aufgaben gegenüber dem Gemeinderat zu unterstützen, da dem ehrenamtlichen Bürgermeister einer Verbandsmitgliedsgemeinde keine Verwaltung mit Verwaltungspersonal zur Verfügung stehe und der Verbandsgemeindebürgermeister nach Maßgabe der § 91 Abs. 2, § 97 KVG LSA die Verwaltungsgeschäfte aller Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Verbandsmitgliedsgemeinden ausführe. Durch § 95 Abs. 2 S. 1 und 2 KVG LSA solle die rechtmäßige Wahrnehmung der in der Zuständigkeit der Mitgliedsgemeinde liegenden Selbstverwaltungsaufgaben gewährleistet werden. Dies liege im öffentlichen Interesse und damit auch im Interesse der Mitgliedsgemeinden. § 95 Abs. 2 S. 1 und 2 KVG LSA führe nicht zu einer Situation, welche eine eigenständige Gestaltungsfähigkeit der Mitgliedsgemeinde einer Verbandsgemeinde bei ihren Beratungen und Entscheidungen im Gemeinderat und seinen Ausschüssen im Ergebnis wesentlich beeinträchtigen würde. Für diese Betrachtung seien nicht die Verhältnisse der Beschwerdeführerinnen maßgeblich. Soweit dort nach dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen keine einvernehmliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit erfolge, stellten diese konkreten örtlichen Gegebenheiten die Sachgerechtigkeit der Regelung des § 95 Abs. 2 S. 1 und 2 KVG LSA nicht in Frage. Dem fehlenden Einverständnis bzw. der Verweigerung durch den Verbandsgemeindebürgermeister im Rahmen der Sitzungsvorbereitung sei die Mitgliedsgemeinde dabei nicht schutzlos ausgeliefert. Werde das Einvernehmen durch den Verbandsgemeindebürgermeister rechtswidrig verweigert, könne dies eine Schadensersatzpflicht nach den Grundsätzen der Amtshaftung begründen.

Auch § 95 Abs. 3 S. 3 KVG LSA, der den Verbandsgemeindebürgermeister von der Ordnungsbefugnis des Vorsitzenden des Gemeinderates der Mitgliedsgemeinde ausnehme, verstoße nicht gegen das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerinnen. Um die Wahrnehmung der Beratungs- und Unterstützungsfunktion der Verbandsgemeinde gegenüber den Mitgliedsgemeinden in den Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse zu gewährleisten, stärke § 95 Abs. 3 S. 3 KVG LSA das gesetzliche Teilnahmerecht des Verbandsgemeindebürgermeisters an den Gemeinderats- und Ausschusssitzungen der Mitgliedsgemeinden. Wenn der Verbandsgemeindebürgermeister an den Sitzungen des Gemeinderates der Mitgliedsgemeinde und seiner Ausschüsse teilnehme, nehme er dieses Teilnahmerecht nicht als ehrenamtliches Mitglied im Sinne des § 36 Abs. 1 KVG LSA, sondern kraft ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung nach § 95 Abs. 3 S. 2 KVG LSA wahr. Aufgrund dieser besonderen Mitgliedschaft bei den Gemeinderats- und Ausschusssitzungen der Mitgliedsgemeinden unterliege der Verbandsgemeindebürgermeister nicht den sich aus § 57 Abs. 2 KVG LSA gegenüber den Rats- und Ausschussmitgliedern ergebenden Ordnungsbefugnissen des jeweiligen Vorsitzenden. Insoweit sei § 95 Abs. 3 S. 3 KVG LSA eine Sondervorschrift für die Verhandlungen in den Gremien der Mitgliedsgemeinden im Verhältnis zur Regelung des § 57 Abs. 3 KVG LSA, die den Vorsitzenden gegenüber Sitzungsteilnehmern, die nicht Mitglieder des Gemeinderates sind, als Ordnungsmaßnahme grundsätzlich zum Sitzungsausschluss ermächtige. Indem § 95 Abs. 3 S. 3 KVG LSA den Verbandsgemeindebürgermeister von der Ordnungsbefugnis des jeweiligen Vorsitzenden ausnehme, werde sichergestellt, dass der Verbandsgemeindebürgermeister als Leiter der Verbandsgemeindeverwaltung und Zuständiger für die Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse des Gemeinderates und seiner Ausschüsse wirksam an den Sitzungen der Gremien der Mitgliedsgemeinde teilnehmen und auf diese Weise seiner Verpflichtung nachkommen könne, durch seine Beratung und Unterstützung die Mitglieder des Gemeinderates und seiner Ausschüsse in die Lage zu versetzen, eine am Gemeinwohl orientierte Entscheidung zu treffen.

22

Der Landtag hat sich zu dem Verfahren nicht geäußert.

23

Entscheidungsgründe

Die Verfassungsbeschwerde ist nur teilweise zulässig (I.) und – soweit sie zulässig ist – unbegründet (II.).

24

I. Die Verfassungsbeschwerde ist teilweise zulässig.

25

1. Das Landesverfassungsgericht ist zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde berufen (vgl. dazu im Einzelnen und mit weiteren Nachweisen: LVerfG, Ur. v. 31.05.1994 – LVG 2/93 –, LVerfGE 2, 227, [245 f.]; Ur. v. 31.05.1994 – LVG 1/94 –, LVerfGE 2, 273, [289 f.]; Ur. v. 31.05.1994 – LVG 4/94 –, LVerfGE 2, 323, [334 f.]). Soweit – wie hier von den Beschwerdeführerinnen – eine Verletzung des

26

durch Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LVerf garantierten Selbstverwaltungsrechts behauptet wird, handelt es sich um eine kommunale Verfassungsbeschwerde im Sinne des Art. 75 Nr. 7 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600) und der § 2 Nr. 8, § 51 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht – LVerfGG – vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.11.2009 (GVBl. S. 525). Diese Bestimmungen berechtigen Kommunen (Gemeinden und Landkreise), gegen Eingriffe in ihr Selbstverwaltungsrecht durch ein Gesetz das Landesverfassungsgericht anzurufen.

2. Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, § 90 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i. V. m. S. 3 und 5, § 91 Abs. 2 S. 3 und Abs. 3, § 93 Abs. 1 S. 1, § 95 Abs. 3 S. 4, Abs. 5, § 60 Abs. 1 S. 1 i. V. m. §§ 96, 97 KVG LSA verstoßen gegen Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf.

27

2.1 Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde scheitert insoweit an der Nichteinhaltung der Jahresfrist nach § 48 LVerfGG. Gemäß § 51 Abs. 2 LVerfGG finden die Vorschriften der §§ 48 bis 50 LVerfGG auf kommunale Verfassungsbeschwerden entsprechende Anwendung. Die Frist des § 48 LVerfGG wird durch die am 30.06.2015 erhobene Verfassungsbeschwerde nicht gewahrt.

28

Bei der Berechnung der Frist des § 48 LVerfGG ist zu berücksichtigen, dass das Landesverfassungsgericht im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darauf abstellt, ob die gerügte Belastung bereits durch eine inhalts- oder wirkungsgleiche Vorgängervorschrift begründet worden ist; dann kommt es auf den Zeitpunkt der (materiellen) Vorbelastung an. Dies gilt auch dann, wenn eine konkrete Beschwer beim Beschwerdeführer erst nach Ablauf eines Jahres eingetreten ist. Diese Rechtsprechung verhindert, dass bei einer Neufassung von Gesetzen auch solche Regelungen, die bereits in einer vorausgehenden Fassung enthalten waren und den Beschwerdeführer in gleicher Weise belasteten, unter Bezugnahme auf die insoweit nur formale Änderung des Gesetzes zum Gegenstand eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens gemacht werden können, obwohl materiell-rechtlich durch das Änderungsgesetz keine neue Belastung begründet wurde (LVerfG, Beschl. v. 21.12.2015 – LVG 5/15 –, <http://verfassungsgericht.sachsen-anhalt.de/>). Gemessen daran ist die vorliegende Verfassungsbeschwerde hinsichtlich § 90 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i. V. m. S. 3 und 5, § 91 Abs. 2 S. 3 und Abs. 3, § 93 Abs. 1 S. 1, § 95 Abs. 3 S. 4, Abs. 5, § 60 Abs. 1 S. 1 i. V. m. §§ 96, 97 KVG LSA verfristet.

29

Die Beschwerdeführerinnen vermögen dagegen nicht mit Erfolg einzuwenden, bei dem am 01.07.2014 in Kraft getretenen KVG LSA handle es sich um ein „vollkommen neu geschaffenes Gesetz“. Bereits in der Begründung zum Gesetzesentwurf kommt zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber mit dem KVG LSA lediglich eine Zusammenfassung der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, der Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt sowie des Verbandsgemeindengesetzes zu einem einheitlichen Kommunalverfassungsgesetz beabsichtigte (vgl. LT-Drs. 6/2247, S. 128). Das Recht der Verbandsgemeinden sollte lediglich insoweit fortent-

30

wickelt werden, als das Recht der im Rahmen der landesweiten Gemeindegebietsreform eingeführten Verbandsgemeinden Regelungslücken und Rechtsunklarheiten aufwies. So wurden die Regelungen über die den Verbandsgemeinden kraft Gesetzes obliegenden Aufgaben präzisiert. Klargestellt wurden auch die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten des Verbandsgemeindebürgermeisters bei der Einberufung und Vorbereitung von Sitzungen des Gemeinderates der Mitgliedsgemeinden und seiner Ausschüsse sowie das Antragsrecht des Verbandsgemeindebürgermeisters im Falle seiner Teilnahme an Sitzungen des Gemeinderates. Zudem wurden die Regelungen zum Verhältnis der Verbandsgemeinde zu den Mitgliedsgemeinden fortentwickelt, indem eine gegenseitige Unterrichtungspflicht zwischen der Verbandsgemeinde und ihren Mitgliedsgemeinden über Angelegenheiten von grundsätzlicher oder besonderer wirtschaftlicher Bedeutung eingeführt wurde (vgl. LT-Drs. 6/2247, S. 138).

Die von den Beschwerdeführerinnen angegriffenen Regelungen der § 90 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i. V. m. S. 3 und 5, § 91 Abs. 2 S. 3 und Abs. 3, § 93 Abs. 1 S. 1, § 95 Abs. 3 S. 4 und Abs. 5, § 60 Abs. 1 S. 1 i. V. m. §§ 96, 97 KVG LSA begründen dementsprechend keine neuen Belastungen oder Beschränkungen. Die insoweit bestehende inhaltliche Kontinuität zwischen dem Verbandsgemeindegesetz sowie der Gemeindeordnung und dem Kommunalverfassungsgesetz erschließt sich insbesondere aus der Gegenüberstellung der entsprechenden Vorschriften:

§ 90 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 S. 3 und 5 KVG LSA entsprechen § 2 Abs. 1 Nr. 1 VerbGemG LSA. § 91 Abs. 2 S. 3 entspricht § 4 Abs. 2 S. 3 VerbGemG LSA. § 91 Abs. 3 KVG LSA entspricht § 4 Abs. 3 VerbGemG LSA. § 93 Abs. 1 S. 1 KVG LSA entspricht § 4 Abs. 4 S. 1 ^{VerbGemG} KVG LSA. § 95 Abs. 3 S. 4 KVG LSA entspricht inhaltlich § 9 Abs. 3 S. 3 VerbGemG LSA. § 95 Abs. 5 KVG LSA entspricht § 9 Abs. 5 VerbGemG LSA. Die Regelung des § 60 Abs. 1 S. 1 KVG LSA zur Rechtsstellung des Hauptverwaltungsbeamten übernimmt, soweit es den Bürgermeister einer Einheitsgemeinde als hauptamtlichen Beamten auf Zeit und Leiter der Verwaltung mit hauptamtlichem Verwaltungspersonal betrifft, mit gleichem Regelungsgehalt die bisherige Rechtslage des § 57 Abs. 1 S. 2 GO LSA. § 96 KVG LSA normiert für den Bürgermeister der Mitgliedsgemeinde einer Verbandsgemeinde Sonderbestimmungen zu seiner Rechtsstellung, soweit diese von den übrigen Bestimmungen des KVG LSA zur Rechtsstellung des hauptamtlichen Bürgermeisters einer Einheitsgemeinde abweicht. Die von den Beschwerdeführerinnen angegriffene Vorschrift stellt keine Neuregelung dar, sondern übernimmt lediglich den Regelungsinhalt der abgelösten Vorgängerbestimmungen, die für den Bürgermeister der Mitgliedsgemeinde einer Verbandsgemeinde bisher nach der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt und dem Verbandsgemeindegesetz galten. Dem § 96 KVG LSA liegt zugrunde, dass die Zusammenfassung der bisherigen Kommunalgesetze in eine einheitliche Kommunalverfassung und die grundsätzlich unmittelbare Geltung jeder Vorschrift des Kommunalverfassungsgesetzes sowohl für die Gemeinden und Landkreise als auch die Verbandsgemeinden es erforderlich machten, den Status des Bürgermeisters der Mit-

31

32

gliedsgemeinde einer Verbandsgemeinde, soweit er von dem des Hauptverwaltungsbeamten abweicht, in dem das Recht der Verbandsgemeinden und ihrer Mitgliedsgemeinden regelnden Teil 6 des KVG LSA umfassend zu normieren. Anders als der Hauptverwaltungsbeamte einer Einheitsgemeinde (Bürgermeister), Verbandsgemeinde (Verbandsgemeindebürgermeister) und eines Landkreises (Landrat) ist der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinde einer Verbandsgemeinde ehrenamtlich tätig. Entsprechend der bisherigen Rechtslage fasst § 96 KVG LSA die Bestimmungen zusammen, die bislang in unterschiedlichen Vorschriften der Gemeindeordnung und des Verbandsgemeindengesetzes für den ehrenamtlichen Bürgermeister galten. § 97 KVG LSA entspricht inhaltsgleich und nahezu wörtlich § 12 VerbGemG LSA.

Hinsichtlich der Normen des Verbandsgemeindengesetzes und der Gemeindeordnung ist die nach § 51 Abs. 2, § 48 LVerfGG zu wahrende Frist von einem Jahr seit Inkrafttreten der gesetzlichen Vorschriften bereits abgelaufen. 33

2.2 Die Beschwerdeführerinnen vermögen sich nicht mit Erfolg darauf zu berufen, dass der Gesetzgeber hinsichtlich § 90 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i. V. m. S. 3 und 5, § 91 Abs. 2 S. 3 und Abs. 3, § 93 Abs. 1 S. 1, § 95 Abs. 3 S. 4 und Abs. 5, § 60 Abs. 1 S. 1 i. V. m. §§ 96, 97 KVG LSA seine Pflicht zur Nachbesserung verletzt und dadurch das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerinnen verletzt habe. Mit diesem Vortrag rügen die Beschwerdeführerinnen der Sache nach ein Rechtsetzungs-Unterlassen. Nach dem Wortlaut des Art. 75 Nr. 6 LVerf ist die Verfassungsbeschwerde auf die Geltendmachung der Verletzung von Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten durch ein Landesgesetz beschränkt. Dieser Wortlaut legt es nahe, dass nur gesetzgeberisches Tun, nämlich der Erlass eines (förmlichen) Landesgesetzes, zulässiger Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht sein kann (vgl. LVerfG, Beschl. v. 13.01.2009 – LVG 10/08 –, LVerfGE 20, S. 397 [401], m. w. N.). Dies gilt nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts (vgl. Ur. v. 20.10.2015 – LVG 2/14 –, juris RdNr. 80) auch für die kommunale Verfassungsbeschwerde nach Art. 75 Nr. 7 LVerf. 34

Ob und unter welchen besonderen Umständen eine Verfassungsbeschwerde nach Art. 75 Nr. 7 LVerf sich ausnahmsweise trotzdem gegen ein gesetzgeberisches Unterlassen richten kann, kann hier offenbleiben, da auch eine darauf bezogene Verfassungsbeschwerde im vorliegenden Fall verfristet wäre. Das Verbandsgemeindengesetz, dessen Regelungen die Beschwerdeführerinnen für nachbesserungsbedürftig halten, ist am 21.02.2008 in Kraft getreten. Ein auf die Verletzung einer Nachbesserungspflicht bezogener späterer Beginn der Beschwerdefrist nach § 51 Abs. 2, § 48 LVerfGG kann nur angenommen werden, wenn dargelegt wird, wann die Nachbesserungspflicht entstanden und ihre Verletzung evident geworden sein soll. Denn ein Verfassungsverstoß durch eine unterlassene Nachbesserung eines Gesetzes könnte erst dann festgestellt werden, wenn evident wäre, dass der Gesetzgeber völlig untätig geblieben ist oder seine Maßnahmen offensichtlich gänzlich ungeeignet oder unzureichend sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.01.2016 – 1 BvR 2980/14 –, juris 35

RdNr. 19 m. w. N.; Beschl. v. 30.11.1988 – 1 BvR 1301/84 – BVerfGE 79, 174, [202]). Das haben die Beschwerdeführerinnen nicht dargelegt.

3. Hinsichtlich der § 99 Abs. 4, § 95 Abs. 3 S. 5 KVG LSA genügt die Beschwerdeschrift nicht den Anforderungen aus § 16 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 51 Abs. 2, § 49 LVerfGG. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich das Landesverfassungsgericht angeschlossen hat (LVerfG, Urt. v. 22.10.2008 – LVG 7/07 –, LVerfGE 19, 454 [462 f.]), müssten die Beschwerdeführerinnen hinreichend deutlich die Möglichkeit einer Verletzung vortragen. Es genügt insoweit nicht, eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts lediglich durch Bezeichnung der die vermeintliche Verletzung enthaltenden Gesetzesvorschrift zu behaupten. Die Beschwerdeführerinnen behaupten lediglich, durch § 99 Abs. 4, § 95 Abs. 3 S. 5 KVG LSA in ihren Rechten aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 LVerf verletzt zu sein. Sie haben es jedoch unterlassen, ihre Behauptung zu begründen. 36

4. Hinsichtlich der § 89 Abs. 3 S. 1, § 95 Abs. 2 und Abs. 3 S. 3 KVG LSA ist die Verfassungsbeschwerde hingegen zulässig. 37

4.1 Die Zulässigkeit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz setzt voraus, dass der Beschwerdeführer geltend macht, selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffenen Rechtsnormen in seinem Selbstverwaltungsrecht verletzt zu sein (BVerfG, Beschl. v. 15.10.1985 – 2 BvR 1808/82 u. a. –, BVerfGE 71, 25 [34 ff.]; Beschl. v. 19.11.2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 [8]; Magen, in: Umbach/Clemens/Dollinger [Hrsg.], Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2005, § 91, RdNr. 18). Der Beschwerdeführer muss hinreichend darlegen, dass er mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die angegriffenen Vorschriften in seinen Rechten berührt wird (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.07.1999 – 1 BvR 2226/94, 1 BvR 2420/95, 1 BvR 2437/95 –, BVerfGE 100, 313 [354]). Gemessen an diesen Anforderungen ist dies im Hinblick auf die von den Beschwerdeführerinnen angegriffenen Regelungen der § 89 Abs. 3 S. 1, § 95 Abs. 2 und Abs. 3 S. 3 KVG LSA der Fall. 38

II. Soweit die kommunale Verfassungsbeschwerde zulässig ist, hat sie in der Sache keinen Erfolg. 39

Die § 89 Abs. 3 S. 1, § 95 Abs. 2 und Abs. 3 S. 3 KVG LSA sind mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LVerf vereinbar. 40

1. Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LVerf gewährleisten den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.10.1994 – 2 BvR 445/91 –, BVerfGE 91, 228 [236], m. w. N). 41

Zum verfassungsrechtlich geschützten Recht der Selbstverwaltung gehört grundsätzlich auch die gemeindliche Organisationshoheit. Durch sie legen die Gemeinden für 42

die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten fest und bestimmen damit auch über Gewichtung, Qualität und Inhalt ihrer Entscheidungen (LVerfG, Urt. v. 23.02.1999 – LVG 8/98 –, LVerfGE 10, 413 [420]; BVerfG, Beschl. v. 26.10.1994, a. a. O., S. 236). Diese Organisationshoheit verbleibt bei den Verbandsmitgliedsgemeinden, soweit ihnen die rechtliche Eigenbestimmung und damit Eigenverantwortlichkeit der ihnen verbliebenen Sachkompetenzen erhalten geblieben ist.

Allerdings besteht die Gewährleistung eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung gemäß Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 Abs. 1 LVerf nur im Rahmen der Gesetze. Die den Gemeinden verfassungsrechtlich zustehenden Organisationsbefugnisse sind folglich – wie auch die Selbstverwaltungsgarantie selbst – durch die Vorgaben des Gesetzgebers gebunden. Der Gesetzgeber ist daher auch zu Eingriffen in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht ermächtigt und kann auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 1 LVerf Organisationsstrukturen vorgeben. Das betrifft in erster Linie die „äußere“ Organisation, also die (Gemeinde-) „Verfassung“ im eigentlichen Sinn; hier ist der Gesetzgeber gehalten, eine Form zu wählen, welche der Selbstverwaltung Rechnung trägt und die Gemeinde befähigt, die ihr obliegenden Aufgaben wahrzunehmen. Aber selbst die innere (kommunale) Organisationshoheit wird den Gemeinden nur relativ gewährleistet (LVerfG, Urt. v. 21.04. 2009 – LVG 12/08 –, LVerfGE 20, 404 [421]; Urt. v. 23.02.1999 – LVG 8/98 –, a. a. O.).

43

In beiden Fällen (äußere und innere Kommunalverfassung) setzt der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie dem Gesetzgeber eine Grenze; hiernach darf der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt werden (BVerfG, Beschl. v. 26.10.1994, a. a. O., S. 238).

44

Auf diesen Schutz der Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 Abs. 1 LVerf können sich die Beschwerdeführerinnen als Verbandsmitgliedsgemeinden auch dann berufen, wenn es sich um Eingriffe des Landes zugunsten einer Verbandsgemeinde handelt. Dies ergibt sich aus dem unmissverständlichen Wortlaut dieser Vorschriften, für deren Schutzwirkung es grundsätzlich unerheblich ist, zu wessen Vorteil vom Land in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden eingegriffen wird. Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 Abs. 1 LVerf schützen daher auch die Verbandsmitgliedsgemeinde im Verhältnis zu anderen Gemeinden einschließlich der Verbandsgemeinde, der sie angehören, vor Eingriffen des Landes in das ihnen gewährleistete Selbstverwaltungsrecht (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.01.1984 – 8 C 128/81 –, juris RdNr. 16, und Urt. v. 15.11.2006 – 8 C 18/05 –, juris RdNr. 22, zu vergleichbaren Rechtslagen in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen).

45

2. Durch § 89 Abs. 3 S. 1 KVG LSA wird nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerinnen eingegriffen.

46

2.1 Der Inhalt der Verbandsgemeindevereinbarung, dessen Änderung § 89 Abs. 3 KVG LSA regelt, betrifft nicht das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Ver-

47

bandsmitgliedsgemeinden, sondern das der Verbandsgemeinde. Mit dem wirksamen Entstehen der Verbandsgemeinde als Gebietskörperschaft erlangt sie ein eigenes Selbstverwaltungsrecht (vgl. LVerfG, Urt. v. 20.10.2015 – LVG 2/14 –, juris RdNr. 76; Kluth, in: Wolff/Bachof u. a., Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 96, RdNr. 93, m. w. N.). Damit verlässt die Verbandsgemeindevereinbarung den formellen Einflussbereich der Mitgliedsgemeinden und wird zum Organisationsstatut der Verbandsgemeinde. Entsprechend diesem Charakter bestimmt § 89 Abs. 2 KVG LSA die Mindestinhalte der Verbandsgemeindevereinbarung. Die Entscheidung in für die Organisation der Verbandsgemeinde wesentlichen Angelegenheiten, insbesondere was den Namen der Verbandsgemeinde und deren Verwaltungssitz betrifft, stellt eine organisatorische Maßnahme im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts der Verbandsgemeinde dar. Dass der Landesgesetzgeber den Bandsmitgliedsgemeinden zur Wahrung ihrer Belange insoweit ein Beteiligungsrecht nur in Form des Benehmens eingeräumt hat, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Durch die Bestimmung des Namens der Verbandsgemeinde und ihres Sitzes wird nicht die eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Bandsmitgliedsgemeinden beeinträchtigt.

2.2 Soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, hinsichtlich der Übertragung oder der Rückübertragung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben nach § 89 Abs. 3 S. 1 KVG LSA sei nicht mehr ihre Zustimmung, sondern nur noch eine Beteiligung in der Form des Benehmens erforderlich, trifft dies der Sache nach nicht zu. Die Übertragung oder die Rückübertragung von Selbstverwaltungsaufgaben sind nicht in § 89 Abs. 1 KVG LSA, sondern in § 90 Abs. 3 KVG LSA geregelt. Den Mitgliedsgemeinden einer Verbandsgemeinde steht durch das in § 90 Abs. 3 KVG LSA geregelte Verfahren sowohl bei einer Übertragung der ihnen obliegenden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die Verbandsgemeinde als auch bei einer Rückübertragung ein wirksames Mitentscheidungsrecht zu. So steht es im Ermessen der Mitgliedsgemeinden, ob und ggf. welche Aufgaben des eigenen Wirkungskreises sie der Verbandsgemeinde zur Erfüllung übertragen; hierüber hat der Gemeinderat der jeweiligen Mitgliedsgemeinde zu entscheiden. Im Falle der Aufgabenübertragung nur durch einzelne Mitgliedsgemeinden sind die finanziellen Folgen der Aufgabenübertragung nach § 90 Abs. 3 S. 2 KVG LSA zwischen der Verbandsgemeinde und der betreffenden Mitgliedsgemeinde durch Vereinbarung zu regeln. Auch die Rückübertragung von Aufgaben von der Verbandsgemeinde auf die Mitgliedsgemeinde erfordert ein besonderes Verfahren (§ 90 Abs. 3 S. 3 und 4 KVG LSA). So bedarf es eines Beschlusses des Gemeinderates der jeweiligen Mitgliedsgemeinde über das Verlangen auf Rückübertragung der seinerzeit übertragenen Aufgabe und der Zustimmung der Verbandsgemeinde jeweils mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Gemeinderates und des Verbandsgemeinderates. Somit wird weder die Übertragung noch die Rückübertragung von Selbstverwaltungsaufgaben der Beschwerdeführerinnen durch § 89 Abs. 3 KVG LSA bewirkt. Kommt es zu einer Veränderung der Aufgabenwahrnehmung, so regelt § 89 Abs. 3 KVG LSA lediglich, dass

diese bereits bewirkte Übertragung oder Rückübertragung von Selbstverwaltungsaufgaben als Änderung deklaratorisch in die Verbandsgemeindevereinbarung aufgenommen werden. Materielle Rechtspositionen der Beschwerdeführerinnen und damit ihr Selbstverwaltungsrecht werden dadurch nicht berührt.

2.3 Das Vorgesagte gilt auch für den Fall des Ausscheidens einer Verbandsgemeinschaft aus der Verbandsgemeinde. Das Ausscheiden der Mitgliedsgemeinschaft erfolgt kraft Gesetzes mit Inkrafttreten der zwischen den beteiligten Gemeinden abgeschlossenen und kommunalaufsichtlich genehmigten Gebietsänderungsvereinbarung. Scheidet gemäß § 94 Abs. 3 KVG LSA eine Mitgliedsgemeinschaft aus der Verbandsgemeinschaft aus, so ist mit Blick auf § 89 Abs. 2 Nr. 1 KVG LSA die Verbandsgemeinschaftvereinbarung an diese tatsächlichen Änderungen anzupassen. Diese Anpassung hinsichtlich der der Verbandsgemeinschaft angehörenden Mitgliedsgemeinschaften hat ebenfalls nur deklaratorische Bedeutung und berührt ebenfalls keine materiellen Rechtspositionen der Beschwerdeführerinnen. Gleiches gilt, soweit sich Mitgliedsgemeinschaften derselben Verbandsgemeinschaft im Wege einer Gebietsänderung nach den §§ 18 ff. KVG LSA zusammenschließen. Auch insoweit muss die Bestimmung der neuen Mitgliedsgemeinschaft als Rechtsnachfolgerin der alten Mitgliedsgemeinschaft in die Verbandsgemeinschaftvereinbarung nur deklaratorisch als Änderung aufgenommen werden.

49

Sachverhalte außerhalb des Anwendungsbereichs von § 90 Abs. 3 und § 94 KVG LSA, bei denen eine Zustimmung der Beschwerdeführerinnen zu einer Änderung der Verbandsgemeinschaftvereinbarung von Bedeutung wäre, haben sie nicht dargelegt.

50

3. Auch durch die Regelung des § 95 Abs. 2 KVG LSA wird nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerinnen eingegriffen.

51

§ 95 Abs. 2 KVG LSA muss im Zusammenhang der übrigen Regelungen im Verhältnis zwischen der Verbandsgemeinschaft und Verbandsgemeinschaften gesehen werden. Mit der Einführung der Verbandsgemeinschaften hat der Landesgesetzgeber eine kommunale Gebietskörperschaft mit eigener, unmittelbarer Legitimationsstruktur geschaffen, die neben den Mitgliedsgemeinschaften beziehungsweise arbeitsteilig mit ihnen öffentliche Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft erfüllt. Das Aufgabenspektrum der Verbandsgemeinschaft ist beschränkt auf die ihnen ausdrücklich übertragenen Aufgaben (§§ 90, 91 KVG LSA). Nach § 91 Abs. 2 S. 1 KVG LSA führt die Verbandsgemeinschaftsverwaltung zudem die Verwaltungsgeschäfte der Mitgliedsgemeinschaften in deren Namen und Auftrag. Nach § 97 S. 1 KVG LSA werden die Aufgaben der Gemeindeverwaltung in Mitgliedsgemeinschaften ausschließlich von der Verbandsgemeinschaftsverwaltung erledigt. Nach § 97 S. 2 KVG LSA verbleibt es dem Bürgermeister der Mitgliedsgemeinschaft als einzige Verwaltungsaufgabe, eine Bürokraft zu seiner Unterstützung einzustellen. Bei der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben ist die Verbandsgemeinschaft aber gemäß § 91 Abs. 2 S. 2 KVG LSA an die Beschlüsse der

52

Gemeinderäte und an die Grundsatzentscheidungen der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden gebunden.

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben stehen Verbands- und Mitgliedsgemeinden nebeneinander, die Verbandsgemeinde hat keine Aufsichtsrechte gegenüber den einzelnen Mitgliedsgemeinden, insbesondere besteht keine Rechts- oder Fachaufsicht der Verbandsgemeinden (Begründung zu Art. 2 des Entwurfs eines Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform, LT-Drs. 5/902, S. 53). Nach § 95 Abs. 5 S. 1 KVG LSA hat der Verbandsgemeindebürgermeister lediglich die Pflicht, Beschlüssen des Gemeinderates und Maßnahmen des Bürgermeisters der Mitgliedsgemeinde zu widersprechen, wenn er der Auffassung ist, dass diese rechtswidrig sind. Die Widerspruchspflicht des Verbandsgemeindebürgermeisters, die bereits inhaltsgleich in § 9 Abs. 5 VerbGemG LSA enthalten war, ist der in § 81 Abs. 7 GO LSA a. F. geregelten Widerspruchspflicht des Leiters des gemeinsamen Verwaltungsamts einer Verwaltungsgemeinschaft nachgebildet, die sich wiederum an dem in § 62 GO LSA a. F. geregelten Widerspruchsrecht des Bürgermeisters einer Gemeinde gegen rechtswidrige Beschlüsse des Gemeinderates orientierte (vgl. Bücken-Thielmeyer, Kommentar zum VerbGemG LSA, § 9 Nr. 4, in: Kommunalverfassungsrecht Sachsen-Anhalt, hg. von Wiegand / Kleine / Kolb / Nissle, Losebl., Bd. II, Stand 2010). Der Widerspruchspflicht liegt zum einen der Gedanke zugrunde, dass ein Widerspruch des Verbandsgemeindebürgermeisters den Gemeindeorganen der Mitgliedsgemeinden die Gelegenheit zur Selbstkorrektur gibt und so ein Einschreiten der Kommunalaufsicht entbehrlich macht. Zum anderen soll der Verbandsgemeindebürgermeister davor geschützt werden, rechtswidrige Entscheidungen der Mitgliedsgemeinde umzusetzen zu müssen (Begründung zu Art. 2 des Entwurfs eines Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform, LT-Drs. 5/902 S. 69).

53

Aus der dargestellten ergänzenden Funktion der Verbandsgemeinde ergeben sich im Verhältnis zu den einzelnen Mitgliedsgemeinden zahlreiche sachliche und organisatorische Berührungspunkte und Felder notwendiger Zusammenarbeit, die durchaus von Interessengegensätzen und damit der Behinderung von Entscheidungsprozessen begleitet sein können (vgl. RhPfVerfGH, Urt. v. 30.03.1982 – VGH 1/82 bis 4/82 –, NVwZ 1982, S. 616, zur insoweit vergleichbaren Rechtslage in Rheinland-Pfalz). Um diese Konflikte möglichst zu vermeiden oder sie wenigstens auf ein Minimum zu beschränken, hat der Landesgesetzgeber in den § 93, § 95 Abs. 2 bis 5 und § 96 Abs. 5 KVG LSA die Verbandsgemeinde und ihre Mitgliedsgemeinden zu vertrauensvoller Zusammenarbeit, zu wechselseitiger Information, Beratung und Unterstützung verpflichtet. Die Verbandsgemeinde und die Mitgliedsgemeinden sind zwar Träger gesetzlich voneinander abgegrenzter eigener Aufgaben. Trotz dieser rechtlichen Trennung ist die Wahrnehmung dieser Aufgaben in einer funktionellen Einheit zu sehen. Daher müssen Verbandsgemeinde und Mitgliedsgemeinden Informationen austauschen, um eine aufeinander abgestimmte und reibungslose Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten (vgl. RhPfVerfGH, a. a. O., S. 616). Diesem Zweck dient auch § 95 Abs. 2 KVG LSA. Das in den insoweit angegriffenen Regelungen normier-

54

te Zusammenwirken zwischen dem Bürgermeister der Mitgliedsgemeinde und dem Verbandsgemeindebürgermeister bei der Sitzungsvorbereitung war schon in § 9 Abs. 3 S. 1 VerbGemG LSA begründet. § 95 Abs. 2 S. 1 und 2 KVG LSA übernehmen im Grundsatz die bisherige Regelung des § 9 Abs. 3 S. 1 VerbGemG LSA. Der entscheidende Unterschied zur Regelung des § 9 Abs. 3 S. 1 VerbGemG LSA besteht allerdings darin, dass die Festlegung der Tagesordnung und die Einberufung der Sitzungen des Verbandsgemeinderates nach § 95 Abs. 2 KVG LSA nur noch im Einvernehmen mit dem Verbandsgemeindebürgermeister erfolgen können, selbst wenn sie nur die eigenen Angelegenheiten der Verbandsmitgliedsgemeinde betreffen. Dadurch wird jedoch die eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Beschwerdeführerinnen nicht beeinträchtigt. Ziel von § 95 Abs. 2 KVG LSA ist es, den ehrenamtlichen Bürgermeister der Verbandsmitgliedsgemeinde bei der Sitzungsvorbereitung und der Erfüllung der damit zusammenhängenden Aufgaben gegenüber dem Gemeinderat zu unterstützen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass anders als bei dem Hauptverwaltungsbeamten einer Einheitsgemeinde und einer Verbandsgemeinde dem ehrenamtlichen Bürgermeister einer Verbandsmitgliedsgemeinde keine Verwaltung mit Verwaltungspersonal zur Verfügung steht. Durch § 95 Abs. 2 S. 1 und 2 KVG LSA soll die rechtmäßige Wahrnehmung der in der Zuständigkeit der Mitgliedsgemeinde liegenden Selbstverwaltungsaufgaben gewährleistet werden. Dieses Anliegen liegt im öffentlichen Interesse und damit auch im Interesse der Mitgliedsgemeinden. Das Einvernehmen mit dem Verbandsgemeindebürgermeister bei der Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinderates der Mitgliedsgemeinde und seiner Ausschüsse soll bereits im Vorfeld der kommunalpolitischen Entscheidungen der Mitgliedsgemeinde deren Gesetzmäßigkeit sichern und insoweit ein (späteres) Widerspruchsverfahren des Verbandsgemeindebürgermeisters nach § 95 Abs. 5 KVG LSA gegen seiner Auffassung nach gesetzeswidrige Beschlüsse des Gemeinderates der Mitgliedsgemeinde vermeiden. Gleiches gilt für das Recht des Verbandsgemeindebürgermeisters, einen bestimmten Beratungsgegenstand auf die Tagesordnung des Gemeinderates zu setzen. Das Einvernehmen mit dem Verbandsgemeindebürgermeister bei der Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinderates der Mitgliedsgemeinde und seiner Ausschüsse soll bereits im Vorfeld der kommunalpolitischen Entscheidungen der Mitgliedsgemeinde deren Gesetzmäßigkeit sichern und insoweit ein (späteres) Widerspruchsverfahren des Verbandsgemeindebürgermeisters nach § 95 Abs. 5 KVG LSA gegen seiner Auffassung nach gesetzeswidrige Beschlüsse des Gemeinderates der Mitgliedsgemeinde vermeiden.

Die Beschwerdeführerinnen vermögen dagegen nicht mit dem Einwand durchzudringen, dass dem Verbandsgemeindebürgermeister mit der Erteilung des Einvernehmens ein Instrumentarium an die Hand gegeben werde, womit er die Befassung der Vertretung der Verbandsmitgliedsgemeinde mit ihm unliebsamen Tagesordnungspunkten verhindern könne.

55

Zum einen sollte mit § 95 Abs. 2 S. 1 und 2 KVG LSA lediglich die für die Einheits- und Verbandsgemeinden sowie für die Landkreise geltende Regelung des

56

Zusammenwirkens zwischen dem Leiter der Verwaltung und dem ehrenamtlich tätigen Vorsitzenden nach § 53 Abs. 4 S. 1 KVG LSA auf das Verhältnis zwischen Verbandsgemeindebürgermeister und der Verbandsmitgliedsgemeinde übertragen werden.

Zum anderen wird den Bedenken der Beschwerdeführerinnen durch § 53 Abs. 5 KVG LSA hinreichend Rechnung getragen. In § 53 Abs. 5 S. 1 KVG LSA ist im Verhältnis zwischen dem Zusammenwirken des Leiters der Verwaltung und dem ehrenamtlich tätigen Vorsitzenden geregelt, dass die Vertretung unverzüglich einzuberufen ist, wenn es ein Viertel ihrer Mitglieder unter Angabe des Verhandlungsgegenstands verlangt oder wenn die letzte Sitzung länger als drei Monate zurückliegt und ein Mitglied der Vertretung die Einberufung unter Angabe des Verhandlungsgegenstands beantragt. Satz 2 regelt, dass auf Antrag eines Viertels der Mitglieder der Vertretung oder einer Fraktion ein Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung spätestens der übernächsten Sitzung der Vertretung zu setzen ist. Nach § 53 Abs. 5 S. 3 KVG LSA ist in diesen Fällen das Einvernehmen mit dem Hauptverwaltungsbeamten nicht erforderlich. § 53 Abs. 5 S. 4 KVG LSA regelt, dass die Sätze 1 und 2 nicht gelten, wenn die Vertretung den gleichen Verhandlungsgegenstand innerhalb der letzten sechs Monate bereits verhandelt hat. Nach § 53 Abs. 5 S. 5 KVG LSA müssen die Verhandlungsgegenstände zum Aufgabengebiet der Vertretung gehören.

57

Die Regelungen des § 53 Abs. 5 KVG LSA gelten nicht nur für die Vertretungen der Einheits- und Verbandsgemeinden sowie der Landkreise, sondern auch im Rechtsverhältnis zwischen dem Verbandsgemeindebürgermeister und der Verbandsmitgliedsgemeinde. Eine Vorschrift des einfachen Rechts ist so auszulegen und anzuwenden, dass das höherrangige Verfassungsrecht gewahrt bleibt. Eine solche verfassungskonforme Auslegung findet nur dann ihre Grenze, wenn sie nicht mit dem Wortlaut vereinbar ist oder das gesetzgeberische Ziel in einem wesentlichen Punkt verfehlt oder verfälscht. Der Wortlaut des § 95 Abs. 2 KVG LSA steht einer Auslegung, dass § 53 Abs. 5⁵⁴ KVG LSA auch im Verhältnis zwischen dem Verbandsgemeindebürgermeister und der Vertretung der Verbandsmitgliedsgemeinde gilt, nicht entgegen. Insbesondere lässt sich dem Wortlaut des § 95 Abs. 2 KVG LSA nicht entnehmen, dass diese Norm gegenüber § 53 KVG LSA *lex specialis* mit der Folge sein soll, dass § 95 Abs. 2 KVG LSA eine Anwendung von § 53 Abs. 5 KVG LSA als allgemeinere Norm ausschliesse. § 95 Abs. 2 S. 4 KVG LSA regelt nur, dass die Sätze 1 bis 3 des § 95 Abs. 2 KVG LSA auch für die Einberufung des Gemeinderates zur konstituierenden Sitzung nach § 53 Abs. 1 KVG LSA gelten. Daraus lässt sich indes nicht entnehmen, dass die übrigen Regelungen des § 53 KVG LSA neben § 95 Abs. 2 KVG LSA keine Geltung haben sollen. Ebenso wenig kann festgestellt werden, dass eine Anwendung von § 53 Abs. 5 KVG LSA auf das Rechtsverhältnis zwischen dem Verbandsgemeindebürgermeister und der Vertretung der Verbandsmitgliedsgemeinde das mit § 95 Abs. 2 KVG LSA verfolgte gesetzgeberische Ziel verfehlt oder verfälscht wird. Laut der Gesetzesbegründung zu § 95 Abs. 2 KVG LSA verfolgt der Gesetzgeber mit dieser Norm das Ziel, im Interesse der Rechtssicherheit

58

in der kommunalen Praxis die Verantwortlichkeiten zwischen dem Verbandsgemeindebürgermeister und dem Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden klarzustellen (LT-Drs. 6/2247, S. 223). Dieses Ziel wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass der Vertretung der Verbandsmitgliedsgemeinde unter den engen Voraussetzungen des § 53 Abs. 5 KVG LSA ebenso wie den Vertretungen der Einheits- und Verbandsgemeinden sowie der Landkreise das Recht eingeräumt wird, die Einberufung einer Vertretungssitzung durchzusetzen und einen Verhandlungsgegenstand, der zum Aufgabengebiet der Vertretung der Verbandsmitgliedsgemeinde gehört (§ 53 Abs. 5 S. 5 KVG LSA) auch ohne das Einvernehmen des Verbandsgemeindebürgermeisters (§ 53 Abs. 5 S. 3 KVG LSA) auf die Tagesordnung der Vertretungssitzung zu setzen.

Die Verbandsmitgliedsgemeinden und die Verbandsgemeinde sind durch den Landesgesetzgeber im Lichte von Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf zu einer Organisationsstruktur verbunden worden, die eine „Verbandssolidarität“ voraussetzt (so auch BVerwG, Beschl. v. 05.02.1985 – 7 B 226/84 –, juris RdNr. 4, 6, zu einer vergleichbaren Rechtslage). Sie rechtfertigt einerseits die weitgehenden Befugnisse des Verbandsgemeindebürgermeisters gegenüber der Vertretung der Mitgliedsgemeinde. Dieses Verhältnis bringt es andererseits aber auch mit sich, dass sich die Vertretung der Mitgliedsgemeinde gegen einen Missbrauch dieser Befugnisse durch den Verbandsgemeindebürgermeister mit den dafür vorgesehenen Rechtsbehelfen zur Wehr setzen kann.

59

4. Durch die Regelung des § 95 Abs. 3 S. 3 und 5 KVG LSA wird ebenfalls nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerinnen eingegriffen.

60

Um die Wahrnehmung der Beratungs- und Unterstützungsfunktion der Verbandsgemeinde gegenüber den Mitgliedsgemeinden in den Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse zu gewährleisten, stärkt § 95 Abs. 3 S. 3 KVG LSA das gesetzliche Teilnahmerecht des Verbandsgemeindebürgermeisters an den Gemeinderats- und Ausschusssitzungen der Mitgliedsgemeinden. Wenn der Verbandsgemeindebürgermeister an den Sitzungen des Gemeinderates der Mitgliedsgemeinde und seiner Ausschüsse teilnimmt, nimmt er dieses Teilnahmerecht nicht als ehrenamtliches Mitglied im Sinne des § 36 Abs. 1 KVG LSA wahr, sondern kraft ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung nach § 95 Abs. 3 S. 2 KVG LSA. Aufgrund dieser besonderen Mitgliedschaft bei den Gemeinderats- und Ausschusssitzungen der Mitgliedsgemeinden unterliegt der Verbandsgemeindebürgermeister nicht den sich aus § 57 Abs. 2 KVG LSA gegenüber den Rats- und Ausschussmitgliedern ergebenden Ordnungsbefugnissen des jeweiligen Vorsitzenden. Insoweit ist § 95 Abs. 3 S. 3 KVG LSA eine Sondervorschrift für die Verhandlungen in den Gremien der Mitgliedsgemeinden im Verhältnis zur Regelung des § 57 Abs. 3 KVG LSA, die den Vorsitzenden gegenüber Sitzungsteilnehmern, die nicht Mitglieder des Gemeinderates sind, zu Ordnungsmaßnahmen bis hin zum Sitzungsausschluss ermächtigt. Indem § 95 Abs. 3 S. 3 KVG LSA den Verbandsgemeindebürgermeister von der Ordnungsbefugnis des jeweiligen Vorsitzenden ausnimmt, wird sichergestellt, dass er als Leiter

61

der Verbandsgemeindeverwaltung und Zuständiger für die Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse des Gemeinderates und seiner Ausschüsse wirksam an den Sitzungen der Gremien der Mitgliedsgemeinde teilnehmen und auf diese Weise seiner Verpflichtung nachkommen kann, durch seine Beratung und Unterstützung die Mitglieder des Gemeinderates und seiner Ausschüsse in die Lage zu versetzen, eine am Gemeinwohl orientierte Entscheidung zu treffen. Schließt der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinde den Verbandsgemeindebürgermeister von der Sitzungsteilnahme aus, vermag dieser seinen gesetzlichen Verpflichtungen nicht mehr nachzukommen.

III. Die Gerichtskostenfreiheit folgt aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. Das Verfahren bleibt in vollem Umfang erfolglos. Gründe im Sinne des § 32 Abs. 3 LVerfGG, gleichwohl die Erstattung der Auslagen der Beschwerdeführerinnen anzuordnen, sind nicht ersichtlich.

62

Franzkowiak

Dr. Eckert

Gemmer

Goerke-Berzau

Dr. Stockmann

Buchloh

Prof. Dr. Germann