

Die Auflösung von Ortsbezirken entgegen vertraglicher Verpflichtungen - ein Problem des Vertrauensschutzes

- Zu den Entscheidungen des OVG Koblenz zu § 74 Abs.4 GemO RhPf vom 9.11.1999¹ und des VG Düsseldorf vom 15.4.1999²-

I. Problemstellung

Im Rahmen der Gebietsreformen in den alten³ und neuen⁴ Bundesländern wurden bzw. werden häufig in den Gebietsänderungsverträgen⁵ zwischen den ehemals selbständigen und den aufnehmenden Gemeinden Regelungen über die Bildung von Ortsbezirken⁶ auf dem Gebiet der

¹ 7 C 10881/99.OVG, Rechtsstreit des Ortsbeirates Großwinternheim gegen die Stadt Ingelheim am Rhein, NVwZ-RR 2000, 375 ff, vgl. auch die Entscheidung über die einstweilige Anordnung v. 15.6.1999 - 7 B 10892/99.OVG, teilweise im Urteil wiedergegeben. Das OVG Koblenz ist nach § 4 AGVwGO RhPf i.V.m. § 47 Abs.1 Ziff.2 VwGO für Normenkontrollverfahren erstinstanzlich zuständig.

² 1 K 8501/98, Rechtsstreit des Bezirksausschusses Burg gegen die Stadt Solingen, bestätigt durch den Beschluss über die Nichtzulassung der Berufung durch das OVG Münster vom 9.8.1999 - 15 A 2884/99, juris. In Nordrhein-Westfalen ist das VG auch für Normenkontrollen erstinstanzlich zuständig, da in dem AGVwGO NRW eine Bestimmung i.S.d. § 47 Abs.1 Ziff.2 VwGO fehlt.

³ **Überblick bei H.-F. Mattenklodt**, Territoriale Neugliederung - Gemeinden und Kreise vor und nach der Gebietsreform, in *G. Püttner* (Hrsg), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd.1, 2. Auflage 1981, § 11, S. 154 ff. Hier ist vor allem die Entwicklung des Ortschaftsverfassungsrechts relevant: *Karl Wilhelm Wagner*, Die Ortschaftsverfassung in der kommunalen Gebietsreform, Diss. Göttingen 1974; die Gebietsreform hat teilweise auch **prüfungsrechtliche Relevanz**, vgl. Aufgabe 6 der ersten juristischen Staatsprüfung 1990/2, BayVBl. 1992, 415 (Text), 445 (Lösungsskizze), Aufgabe 6 der ersten juristischen Staatsprüfung 1992/1, BayVBl. 1994, 32 (Text), 60 (Lösungsskizze); **rechtsgeschichtlich**: v. *Unruh/Thieme/Scheuner*, Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, 1.Aufl. 1981.

⁴ **Überblick bei W. Bernet**, Die Verwaltungs- und Gebietsreform in den Gemeinden und in den Landkreisen der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen, 1995; *Horst Damskis*, Zur Entwicklung der kommunalen Gebietsreform in den neuen Bundesländern, 1993; *H. Schneider* und *R. Voigt* (Hrsg.), Gebietsreform in ländlichen Räumen: eine Zwischenbilanz der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern, 1994; *W. Hoppe* und *B. Stürer*, Die kommunale Gebietsreform in den östlichen Bundesländern, DVBl. 1992, 641; *M. Klein* und *D. Felten*, Zwischenbilanz der kommunalen Gebietsreform in den neuen Bundesländern, Verwaltungsrundschau 1996, 409.

⁵ Seltener können die (aufsichtsrechtlich genehmigten) Verträge die Gebietsänderung direkt bewirken, so bspw. nach § 11 GemO MeVo (vgl. *Darsow/Gentner/Glaser/Meyer*, Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage 1999, § 11 Rz.15). Meist erfolgt die Gebietsänderung aufgrund eines Gesetzes, vgl. § 18 GemO NRW, *Hofmann/Muth/Theisen*, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 7. Auflage 1995, 2.3.2.3.2.2., S. 151, der insofern von Gebietsänderungsbegleitverträgen spricht. Die meist und auch für Länder wie NRW angewandte Kurzform „Gebietsänderungsvertrag“ ist eine kurze und deswegen auch sachgerechte Begriffsbestimmung (a.A. wohl *Hofmann/Muth/Theisen*, a.a.O. Fn.48). Für diejenigen Verträge, die die Auflösung einer Gemeinde zum Gegenstand haben, wird im folgenden auch kurz von Eingemeindungs- bzw. Eingliederungsverträgen gesprochen, seltener von Auseinandersetzungsverträgen. **Vertiefende Literatur** zu den Problemen der Gebietsänderungsverträge: *Siegfried Kümpel*, Der Gebietsänderungsvertrag nach nordrhein-westfälischem Gemeinderecht Diss. Köln 1961; *Horst Seeburger*, Typische Rechtsprobleme im Zusammenhang mit Eingemeindungsverträgen insbesondere bei der Gemeindereform Baden-Württemberg, Diss. Tübingen 1984.

⁶ Hier interessieren nicht die Stadtbezirke in größeren Städten (vgl. insofern bspw. *Bruno Weinberger*, Selbstverwaltung in Stadtteilen, FS von Unruh, 1983, 323 ff), sondern die Untergliederungen kleinerer Gemeinden. Zu beidem: *Rolf Wiese*, System der Ortschaftsverfassung und der Bezirksgliederung in HdKWP Bd.2, 2. Auflage 1981, S. 328 ff; **umfassende Darstellung des Ortschafts- und Bezirksverfassungsrechts** bei *N.-K. Hlépas*, Unterschiedliche rechtliche Behandlung von Großgemeinden und Kleingemeinden, Diss. Bremen 1989 = Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaft Bd. 938, 1990, S. 165 - 514. Die Stadtstaaten werden hier wegen ihrer verfassungsrechtlichen Besonderheiten nicht berücksichtigt. Die Terminologie in den einzelnen Flächenländern ist unterschiedlich: **Baden-Württemberg**: Ortschaften, die Organe heißen Ortschaftsräte und Ortsvorsteher (§ 68 GemO); **Bayern** kennt keine Ortsbezirke (in Artikel 60 GemO ist die Bezirksverfassung in größeren Städten vorgesehen), sondern nur Ortssprecher (Artikel 60 a GemO); **Brandenburg**: Ortsteile, Ortsbei-

ehemals selbständigen Gemeinde aufgenommen. Will die aufnehmende Gemeinde nun einen solchen Ortsbezirk später wieder auflösen, so stellt sich die Frage, ob und wie sie an diese vertraglichen Vereinbarungen gebunden ist. Zunächst werden unter **II.** die allgemeinen Grundsätze der Verpflichtungswirkung dieser Gebietsänderungsverträge dargestellt. Unter **III.** werden die Schranken der gesetzlichen Eingriffsbefugnisse untersucht, unter **IV.** die kommunalrechtlichen Vorschriften der Flächenländer mit ihrer jeweiligen Berücksichtigung des Vertrauensschutzes. In Rheinland-Pfalz findet sich beispielsweise eine gesetzliche Sonderregelung in § 74 Abs.4 S.2 GemO 1974, die die alten vertraglichen Verpflichtungen zur Bildung von Ortsbezirken für unwirksam erklärt. Wie diese Vorschrift auszulegen ist, ist jetzt erstmalig Gegenstand eines Gerichtsverfahrens gewesen. Unter **V.** wird die Auslegung durch das OVG Koblenz dargestellt und unter **VI.** erfolgt eine kritische Vertiefung der Argumentation. Unter **VII.** werden die eingreifenden Regelungen aus Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen überprüft und die Entscheidung des VG Düsseldorf besprochen. Unter **VIII.** werden zusammenfassend die Schlussfolgerungen für künftige landesgesetzliche Eingriffe in Gebietsänderungsverträge dargestellt.

II. Die Verpflichtungswirkung von Gebietsänderungsverträgen im allgemeinen und die Veränderungsmöglichkeit durch die Vertragsparteien nach § 60 VwVfG bzw. den *clausula rebus sic stantibus*

Gebietsänderungsverträge sind öffentlichrechtliche Verträge, die von Körperschaften des öffentlichen Rechts abgeschlossen werden und regelmäßig zu Ihrer Wirksamkeit der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden bedürfen⁷, teilweise der Bestätigung durch Gesetz⁸. Die eigentliche Gebietsänderung erfolgt meist durch Gesetz oder Rechtsverordnung⁹, seltener unmittelbar durch die Gebietsänderungsverträge bzw. deren Genehmigungen¹⁰. Die Verpflichtungen aus einem Gebietsänderungsvertrag unterliegen ungeachtet einer möglichen Bestätigung durch Landesgesetz den Regeln des Vertragsrechts¹¹. Sie binden die aufnehmende Gemeinde¹².

rat, Ortsvorsteher (§ 54 GemO); **Hessen:** Ortsbezirke, Ortsbeirat (§ 81 GemO), Ortsvorsteher (§ 82 GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** Ortsteile, Ortsteilvertretung, Vorsitzender der Ortsteilvertretung (§ 42 Kommunalverf), **Niedersachsen:** Ortschaften (§ 55 e NGO), Ortsrat, Ortsbürgermeister (§ 55 f NGO); **Nordrhein-Westfalen:** Ortschaften / Bezirke, Bezirksausschüsse, Ortsvorsteher (§ 39 GemO für kreisangehörige Gemeinden); **Saarland:** Gemeindebezirke (Stadtteile, Ortsteile) in § 70, Ortsrat in § 71 und Ortsvorsteher in § 75 Kommunal selbstverwaltungsG; **Sachsen:** Ortschaft, Ortschaftsräte, Ortsvorsteher (§ 65 GemO); **Sachsen-Anhalt:** Ortschaft, Ortschaftsrat, Ortsbürgermeister (§ 86 GemO); **Schleswig-Holstein:** Ortsteil (Ortschaft), Ortsbeirat, Vorsitzender des Ortsbeirats (§ 47 a,b GemO); **Thüringen:** Ortschaft, Ortschaftsrat, Ortsbürgermeister (§ 45 KommunalO); hier wird wegen der Bezüge auf das Urteil des OVG Koblenz bei allgemeinen Ausführungen die Terminologie aus Rheinland-Pfalz benutzt.

⁷ § 8 II GemO BaWü; Art. 13 II GemO Bay: nur Regelung der vermögensrechtlichen Verhältnisse; § 9 II Kommunalverf/GemO BranB; § 18 I 2 GemO He; § 12 I 4 Kommunalverf MeVo; § 19 I 4 GemO NS; § 11 VI 2 GemO RhPf, § 15 II Kommunal selbstverwaltungsG Saarland; § 8 II GemO Sachsen; § 18 I 4 GemO Sachsen-Anhalt; § 16 I 2 GemO Schleswig-Holstein, § 9 IV 2 GemO Thüringen.

⁸ So in § 19 IV GemO NRW nebst der Genehmigung nach § 18 II GemO NRW.

⁹ Art. 12 I BayGemO, § 9 II GemO BranB, § 17 II GemO He, § 11 II Kommunalverf MeVo, § 18 I GemO NS, § 9 II Thür, § 15 IV Kommunal selbstverwaltungsG Saarland.

¹⁰ § 8 II GemO BaWü, § 11 I RhPf, § 8 II GemO Sachsen, § 17 I GemO Sachs-Anhalt, § 15 I GemO SchlH.

¹¹ Vgl. OVG Münster Urt. v. 14.1.1986 - 15 A 2098/84, NVwZ 1986, 1042.

¹² Es waren nur wenige Stimmen in der Literatur, die von der zivilrechtlichen Konfusion ausgehend behauptet haben, die vertraglichen Verpflichtungen würden mit dem Wirksamwerden der Gebietsänderung erlöschen, so etwa Klüber, Eingemeindungsverträge, DÖV 1973, 325, 331; hiergegen bspw. H. Schneider, Alte Staatsverträge gegen neue Organisationsgesetze, FS für Hans Schäfer, 1975, S. 25, 33.

Enthalten solche Verträge eine unbefristete Verpflichtung zur Einführung von Ortsbezirken, so gibt es ohne gesetzliche Eingriffe, die unter III behandelt werden, im Grunde nur zwei Möglichkeiten, unter denen die aufnehmende Gemeinde nicht mehr an diese Verpflichtung gebunden ist. Zum einen kann der Ortsbeirat¹³ für die untergegangene Gemeinde einer Auflösung des Ortsbezirkes zustimmen, zum anderen kann sich aus § 60 VwVfG¹⁴ bzw. dem schon vorher¹⁵ geltenden Grundsatz der *clausula rebus sic stantibus*¹⁶ eine Liberationswirkung ergeben.

Der § 60 VwVfG hat den Grundsatz der *clausula* kodifiziert, nach manchen Meinungen auch denjenigen der Wegfall der Geschäftsgrundlage¹⁷. Häufig wird nicht ausreichend differenziert¹⁸ und die beiden Institute gleichbedeutend benutzt¹⁹. Nach der Definition des BVerfG gilt generell der Vorbehalt, dass bei grundlegender Veränderung der Verhältnisse, die im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses objektiv bestanden haben, und daraus resultierender Unzumutbarkeit des Festgehaltenwerdens am Vertrag, eine Anpassung des Vertrages bis zur Kündigung zulässig ist²⁰. Demgegenüber setzt der Wegfall der Geschäftsgrundlage bei der Anwen-

¹³ Dies ist die rheinland-pfälzische Terminologie, zu den Begriffen in den anderen Bundesländern vgl. oben Fn.6.

¹⁴ Vgl. statt vieler *Thieme-Schäfer*, Niedersächsische Gemeindeordnung, 3. Auflage 1997, § 19 Rz.2; *A.Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 2. Auflage 1997, Rz.205. Hier wird der Einfachheit halber auf das BVwVfG verwiesen, auf das die einzelnen LVwVfG teils starr, teils dynamisch verweisen oder sogar eigenständig sind, hier aber keine relevanten Besonderheiten aufweisen.

¹⁵ Das BVwVfG und die meisten LVwVfG der alten Bundesländer sind am 1.1.1977 in Kraft getreten, vgl. Überblick im Sartorius S. 1 (VwVfG).

¹⁶ So ausdrücklich das OVG Lüneburg, Urt.v. 19.7.1979 - III OVG A 126/77, Urt. v. 31.5.1983 - 5 OVG A 78/81, zitiert nach R. Thiele, Niedersächsische Gemeindeordnung, 5. Auflage 1999, zu § 19. Zum Geltungsbereich der *clausula* umfassend: *Ralf Köbler*, Die „*clausula rebus sic stantibus*“ als allgemeiner Rechtsgrundsatz, 1991.

¹⁷ *Sigurd Littbarski*, Der Wegfall der Geschäftsgrundlage im öffentlichen Recht: zugleich ein Beitrag zur Auslegung des § 60 VwVfG, Diss. Frankfurt/Main 1982, S. 11, 59. Die historische Begründung ist schon nicht eindeutig (DrS 7/910, S. 82 zu § 56 EVwVfG 1973: „Das in Satz 1 vorgesehene Recht ... entspricht rechtlichen Vorstellungen, wie sie in dem auch das öffentliche Recht beherrschenden Grundsatz der „*clausula rebus sic stantibus*“ und in dem im bürgerlichen Recht entwickelten Rechtsinstitut des Wegfalls der Geschäftsgrundlage ihren Niederschlag gefunden haben.“ So schon wortgleich DrS 6/1173 S. 66 zu § 47 EVwVfG 1970. *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, 4. Auflage 1995, § 71 Rz.9 gehen von einer gemischt objektiv-subjektiven Theorie aus.

¹⁸ Für eine Differenzierung bspw. *K. Stern*, Die *clausula rebus sic stantibus* im Verwaltungsrecht, in FS für Mikat, 1989, 775, 784; Stern zeigt die historischen „Wege“ der *clausula* und des Wegfalls der Geschäftsgrundlage im öffentlichen Recht auf, vgl. hierzu auch *W. Fiedler*, Zum Wirkungsbereich der *clausula rebus sic stantibus* im Verwaltungsrecht, VerwArch 67 (1976), S. 125,129 ff sowie *R. Köbler*, *clausula* (oben Fn.16), S. 23 ff.

¹⁹ Vgl. *H. Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage 1999, § 14 Rz.53; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Auflage 1998, § 60 Rz.2, 12; *Knack-Hennecke*, 6. Auflage 1998, § 60 Anm.1 (Bezug auf Ausführungen im Palandt zur zivilrechtlichen Geschäftsgrundlage), Anm.3 (mehrfache Benutzung des Wortes Geschäftsgrundlage); *Obermayer-Bernsdorf*, 3. Auflage 1999, § 60 VwVfG Rzn.1, 2, 4. Diese Gleichsetzung wird in Rechtsprechung und Literatur häufig vertreten, vgl. *S. Littbarski*, Geschäftsgrundlage (oben Fn.17), a.a.O., S. 9 ff m.w.N.; *D. Lorenz*, Der Wegfall der Geschäftsgrundlage beim verwaltungsrechtlichen Vertrag, DVBl. 1997, 865, Fn.1; *R. Köbler*, *clausula* (vgl. oben Fn.16), S. 6 f.

²⁰ So zumindest die Formulierung des BVerfG in der zweiten Coburg-Entscheidung im Urt. v. 30.1.1973 - 2 BvH 1/72, BVerfGE 34, 216, 4. Leitsatz: „Nur wenn sich die Verhältnisse, die im Zeitpunkt des Vertragsschlusses bestanden haben, mittlerweile grundlegend geändert haben und angesichts dieser Veränderung das Festhalten am Vertrag oder an einer Einzelvereinbarung innerhalb des Vertrages für den Verpflichteten unzumutbar geworden ist, ist Raum für die Anwendung der *clausula*. Sie entbindet nicht ohne weiteres von der unzumutbar gewordenen vertraglichen Verpflichtung, sondern geht zunächst auf Anpassung des Vertrags an die veränderten Verhältnisse, u.U. also auf Milderung einer vertraglich übernommenen Verpflichtung und, wenn die inhaltliche Modifizierung einer vertraglich übernommenen Leistung nicht möglich erscheint, auf einen Ausgleich in Geld.“ Lesenswerte Anmerkungen von *K.-H. Böckstiegel*, Wegfall der Geschäftsgrundlage und *clausula rebus sic stantibus* im Staatsvertrags- und Völkerrecht, JuS 1973, 759; *E. Pappermann* DVBl. 1973, 308; *K. Groebe*, Die *clausula* - ein ungeschriebener Bestandteil des Bundesverfassungsrechts, DÖV 1974, 196.

derung auf öffentlich-rechtliche Verträge zumindest nach dem BVerfG²¹ voraus, dass die Vertragsparteien übereinstimmend zur Grundlage ihrer Abrede das Fortbestehen eines bestimmten Tatbestandes gemacht haben und davon ausgegangen sind, die gemeinsam ins Auge gefasste künftige Änderung dieses Tatbestandes als Grund für die Beendigung der Vereinbarung anzusehen. Die Voraussetzungen des Wegfalls der Geschäftsgrundlage werden im Zivilrecht etwas anders formuliert²²: es kommt dort zwar auf die subjektiven Vorstellungen bei Vertragsabschluss an, diese Vorstellungen sollen aber gerade nicht Vertragsinhalt geworden sein. Insbesondere der zweite Teil der Definition des BVerfG klingt nach einer schon rechtsgeschäftlichen, auflösenden Bedingung, insofern wäre das Institut des Wegfalls der Geschäftsgrundlage nicht erforderlich. Inhaltlich wollte das BVerfG möglicherweise dasselbe ausdrücken wie die schon damals herrschende Meinung im Zivilrecht, dass nämlich die Parteien bei Vertragsabschluss bestimmte Umstände subjektiv für erheblich angesehen haben. Bei den *clausula* ist dagegen entscheidend, dass sich die bei Vertragsabschluss objektiv bestehenden Verhältnisse grundlegend geändert haben. Die übrigen Voraussetzungen wie die Unzumutbarkeit sind sehr ähnlich.

Im Bereich der Gebietsänderungsverträge wird ein Wegfall der Geschäftsgrundlage im Sinne der Definition des BVerfG nur schwer nachzuweisen sein²³, weshalb hier im Folgenden auch aus Vereinfachungsgründen nur von den Voraussetzungen der *clausula* bzw. des § 60 VwVfG gesprochen wird.

Die Anwendung der *clausula* bedeutet, dass die Ortsbezirke erst dann gegen den Willen der Ortsbeiräte aufgehoben werden könnten, wenn sich die Verhältnisse gegenüber den zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bestehenden wesentlich geändert haben und sich der Ortsbeirat redlicher Weise auf die Aufhebung des Ortsbezirkes einlassen müsste. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn das verbleibende örtliche Gemeinschaftsleben wegen weitgehendem Zusammenwachsens der ehemals selbständigen Gemeinde mit der aufnehmenden so gering geworden ist und die örtlichen Probleme so gut von der zentralen Verwaltung berücksichtigt werden, dass die Beibehaltung des Ortsbeirats eine bloße Förmerei darstellen würde.

Ein weiterer Anwendungsbereich der *clausula* ist der Eintritt eines erheblichen Widerspruchs zu den öffentlichen Interessen²⁴. Ein solcher Widerspruch ist aber bisher nicht zu erkennen, zumindest wenn die schützenswerten Belange der ehemals selbständigen Gemeinden berück-

²¹ So der 1. Leitsatz des Urts. v. 30.1.1973 - 2 BvH 1/72, BVerfGE 34, 216 = DVBl. 1973, 304 (Zweite Bayern/Coburg-Entscheidung): „Voraussetzung für die Anwendung des Grundsatzes vom Wegfall der Geschäftsgrundlage auf eine staatsvertragliche Vereinbarung ist, daß die Vertragsparteien übereinstimmend zur Grundlage ihrer Abrede das Fortbestehen eines bestimmten Tatbestandes gemacht haben und davon ausgegangen sind, die gemeinsam ins Auge gefaßte künftige Änderung dieses Tatbestandes als Grund für die Beendigung der Vereinbarung anzusehen.“

²² Vgl. Palandt-*Heinrichs*, 59.Aufl. 2000, § 242 BGB Rz.113: „Geschäftsgrundlage sind nach ständiger Rechtsprechung die bei Abschluss des Vertrages zutage getretenen, dem anderen Teil erkennbar gewordenen und von ihm nicht beanstandeten Vorstellungen der einen Partei oder die gemeinsamen Vorstellungen beider Parteien von dem Vorhandensein oder dem künftigen Eintritt bestimmter Umstände, sofern der Geschäftswille der Parteien auf diesen Vorstellungen aufbaut.“ Ähnlich bereits Palandt-*Heinrichs*, 36.Aufl. 1977 Anm. 6 B a). Dagegen sollen vorhersehbare Änderungen keine Rechte aus § 242 BGB begründen (Palandt-*Heinrichs*, 59.Aufl. a.a.O. Rz.128). *Aristide Chiotellis*, Rechtsfolgenbestimmung bei Geschäftsgrundlagenstörungen, 1981, S. 29 ff (= Diss. München 1980) hatte bis 1980 schon 56 verschiedene Arbeiten seit Einführung des BGB mit mehr oder weniger eigenständigen Theorien über die Geschäftsgrundlage im Zivilrecht gezählt.

²³ Dass die Einrichtung von örtlichen Organen zumindest mit Anhörungsrechten als eine subjektive Geschäftsgrundlage im Sinne der zivilrechtlichen Definition des Wegfalls der Geschäftsgrundlage angesehen werden kann, ergeben die zeitgenössischen Diskussionen, vgl. unten Fn. 53, 97, 101.

²⁴ Vgl. *S. Kümpel*, Gebietsänderungsvertrag (oben Fn.5), S. 100.

sichtigt werden. Solange keine gesetzliche Verpflichtung zur Auflösung der Ortsbezirke besteht²⁵, ist der aufnehmenden Gemeinde das Festgehaltenwerden am Gebietsänderungsvertrag zuzumuten.

III. Die Schranken der Eingriffsbefugnisse des Gesetzgebers

In manchen Bundesländern wurde nun in erheblichem Umfang in die Gebietsänderungsverträge eingegriffen, beispielsweise in Rheinland-Pfalz durch § 74 Abs.4 S.2 GemO²⁶, mit dem die alten vertraglichen Verpflichtungen zur Bildung von Ortsbezirken pauschal für unwirksam erklärt wurden. In Nordrhein-Westfalen wurde mit § 8 Abs.1 Neugliederungsschlussgesetz²⁷ den aufnehmenden Gemeinden die Möglichkeit gegeben, mit Zustimmung der Aufsichtsbehörden von allen Verpflichtungen aus der Gebietsreform abzuweichen. Es stellt sich die allgemeine Frage, ob der Gesetzgeber bei den Eingriffen in die Gebietsänderungsverträge irgendwelchen Schranken unterworfen ist.

Die Bildung von Ortsbezirken ist nach überwiegender Auffassung ein gemeindeinterner Bereich, weil es sich nur um verwaltungsmäßige Untergliederungen handelt²⁸. Die Bildung oder Aufhebung von Untergliederungen steht deshalb grundsätzlich im Ermessen der Gemeinden und ist beispielsweise nicht an die Grenzen des Art.28 GG gebunden.

Hier ist jedoch aus den folgenden Gründen ein besonderer Maßstab an die Rechtmäßigkeit der gesetzlichen Eingriffsregelungen anzulegen. Die vertraglichen Regelungen zur Bildung der Ortsbezirke waren nämlich im Zuge der Vereinbarungen über die Eingemeindungen getroffen worden. Die Eingriffsregelungen des § 74 Abs.4 GemO RhPf oder des § 8 Abs.1 Neugliederungsschlussgesetz sind demnach an den Grundsätzen über die rechtlichen Grenzen der Auflösung von Gemeinden zu messen²⁹, da sie inhaltliche Korrekturen der Gebietsreform darstellen. So sind insbesondere von dem BVerfG die Erforderlichkeit und die Systemgerechtigkeit als wesentliche Strukturprinzipien einer Neugliederungsmaßnahme bezeichnet worden³⁰.

²⁵ Eine solche Verpflichtung wäre ihrerseits an Art.28 GG, dem rechtsstaatlichen Vertrauensgrundsatz und dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen und in den nächsten 50 Jahren sicherlich verfassungswidrig.

²⁶ Eingeführt durch Ges. v. 14.12.1973 (GVBl. 419), vgl. näher unten VI e).

²⁷ Ges. v. 26.11.1974 (GVBl. 1474), vgl. unten zu Fn.119 ff.

²⁸ Die Ortsbezirke sind jedenfalls regelmäßig nicht als eigenständige Untergliederungen ausgestaltet (*A. Gern*, Deutsches Kommunalrecht (oben Fn.14), Rz.630). So ausdrücklich das BVerfG für die Hamburger Bezirke, weil sie keine selbständigen Körperschaften seien: Urt.v. 31.10.1990 - 2 BvF 3/89, DBVl. 1990, 1401, 1402, hierzu vertiefend: *N.-K. Hlépas*, Grundgesetz und Stadtbezirksverfassung, DVBl. 1991, 1136 ff.

²⁹ Vgl. hierzu **allgemein**: *F.-L. Knemeyer*, Kommunale Neugliederung vor den Landesverfassungsgerichten, in Landesverfassungsgerichtsbarkeit, hrsg. C. Stark / K. Stern/ O. Bachof, 1.Aufl. 1983, S. 143 ff; *R. Scheer*, Die kommunale Gebietsreform in der Rechtsprechung der Staats- und Verfassungsgerichtshöfe, SächsVBl. 1993, 126; **vgl. auch** *N.-K. Hlépas*, Die unterschiedliche rechtliche Behandlung von Groß- und Kleingemeinden als Verfassungsproblem AfK 1990, 70; *W. Brohm*, Funktionsbedingungen für Verwaltungsreformen, Die Verwaltung 1988, 1; **Monographien**: *Wolfgang Ballke*, Umfang und Intensität der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Gesetzen zur kommunalen Gebietsreform, Diss. Münster 1975; *Wolfgang H. Bott*, Rechtsprechung und Gebietsreform: Eine Analyse der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, Diss. Speyer 1977; *Hermann Hill*, Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform, 1987 = Die kommunale Gebietsreform Bd. 2.1; *Wolfgang Loschelder*, Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung, 1976; *Bernhard Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die gemeindliche, kreisliche und regionale Funktionalreform, Diss. Münster 1978; *Werner Hoppe / Hans-Werner Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973.

³⁰ „Art. 28 Abs.2 S.1 GG gewährleistet die Gemeinden institutionell, aber nicht individuell. Das Grundgesetz steht Eingriffen in die gemeindliche Gebietshoheit, auch soweit sie gegen den Willen der betroffenen Gemeinde

Die Bindungswirkung des Modells ist mit den Grundsätzen der Selbstbindung der Verwaltung vergleichbar³¹. Die Bindungswirkung wird auch aus dem Prinzip der Rechtssicherheit abgeleitet, dem Prinzip des Vertrauensschutzes, dem Gebot von Treu und Glauben, dem Verbot des venire contra factum proprium sowie der Pflicht zu konsequentem und folgerichtigem Verhalten, wie es sich als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips charakterisieren lässt.³² Nur aus sachlichen Gründen darf der Gesetzgeber Lösungen wählen, die den Rahmen der leitenden Gesichtspunkte verlassen.³³ Der Systemtreuegrundsatz wird jedoch von jedem Gericht anders gehandhabt³⁴. Nach dem BVerfG sollen Ziele, Wertungen und Prognosen nur auf offensichtliche Mängel, im übrigen aber umfassend auf ihre Konkordanz mit den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung überprüfbar sein³⁵.

Neben dem Prinzip der Systemgerechtigkeit stellt das allgemeine Willkürverbot einen weiteren finalen Prüfungsmaßstab dar. Es besagt, dass der Gesetzgeber wesentlich Gleiches nicht willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches nicht willkürlich gleich behandeln darf.³⁶ Eine Einschränkung der Kontrolldichte ergibt sich hier indirekt durch die Bewertungsprobleme, worin denn die wesentliche Gleichheit oder Ungleichheit besteht.

Weiterhin sind hier zwei weitere Prinzipien zu berücksichtigen: Die generelle Erklärung der Unverbindlichkeit von Verpflichtungen zur Bildung von Ortsbezirken kommt einer gesetzli-

erfolgen, nicht von vorneherein entgegen. Auflösungen von Gemeinden, Gemeindezusammenschlüsse, Eingemeindungen und sonstige Gebietsänderungen beeinträchtigen den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich nicht (...). Indessen gehört zum verfassungsrechtlich garantierten Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung, so wie diese sich geschichtlich entwickelt hat, daß Bestands- und Gebietsänderungen von Gemeinden nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind. ... Das Verfassungsgericht hat insbesondere nachzuprüfen, ob der Gesetzgeber den für seine Maßnahme erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und dem Gesetz zugrundegelegt hat, ob er alle Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen hat und ob der gesetzgeberische Eingriff geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist und die gebotene Sach- und Systemgerechtigkeit beachtet hat.“ BVerfGE 50, 50 ff, B. v. 27.11.1978 - 2 BvR 165/75. Insbesondere der VerfGH von Rheinland-Pfalz hat - als erster und häufiger als andere Staats- und Verfassungsgerichtshöfe der Länder (vgl. *W. Bott*, Rechtsprechung (oben Fn.29), S. 221) - die gesetzlichen Neugliederungsmaßnahmen immer auch auf ihre Modell- und Systemgerechtigkeit überprüft: vgl. VerfGH RhPf Urt.v. 17.4.1969 - VGH 3/69, AS 11, 73 = DVBl. 1970, 779; Urt. v. 12.5.1969 - VGH 36/69, AS 11, 206 = DVBl. 1970, 780; Urt.v. 7.7.1969 - VGH 38/69, DVBl. 1970, 781.

³¹ Vgl. *W. Ballke*, Überprüfung von Gesetzen (oben Fn.29), S. 97: „Hoppe, <Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen>, DVBl. 1971, S. 473 (477) hat unter Hinweis auf Ossenbühl, <Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz>, 1968, S. 523 ff die Bindungswirkung des Modells gegenüber der Einzelmaßnahme in ihrem Charakter mit den Grundsätzen der Selbstbindung der Verwaltung verglichen. Ebenso wie die Verwaltung im Regelfall an Verwaltungsvorschriften oder auch nur an faktische Verwaltungsübung gebunden ist und sich nur aus besonderen Gründen des Einzelfalles aus ihrer Selbstbindung lösen kann, so soll auch dem Neugliederungsgesetzgeber eine Abweichung von Modellgrundsätzen nur wegen der besonderen Situation des Einzelfalles erlaubt sein.“

³² *B. Stüer*, Funktionalreform (oben Fn.29), S. 203 mit Verweis auf *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz (oben Fn.29), S. 117.

³³ *B. Stüer*, Funktionalreform, a.a.O. m.w.N.

³⁴ Vgl. *W. Bott*, Rechtsprechung, S. 221.

³⁵ Neuenkirchen/Vechta/Papenburg-Entscheidung, Urt.v. 12.5.1992 - 2 BvR 470, 650, 707/90, BVerfGE 86, 90, 109, Zur Prüfungsintensität bei Prognoseentscheidungen: *Klaus Grupp*, Rechtsfragen der abschließenden Überprüfung prognostischer Entscheidungen bei der kommunalen Gebietsreform, FS für Klaus Stern 1997, S. 1099.

³⁶ *B. Stüer*, Funktionalreform, S. 204 m.w.N. auch zu Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte; vgl auch *W. Hoppe*, Rechtsschutz der kommunalen Selbstverwaltung, DVBl. 1995, 179, 182; der Art.3 GG als Bürgergrundrecht kann hier nicht der Anknüpfungspunkt sein, was *F. Bieler*, Zur Anwendung des Art. 3 Abs.1 GG im Rahmen der Verwaltungs- und Gebietsreform, DÖV 1976, 37 verkennt.

chen Auflösung dieser Ortsbezirke gleich. Damit ist diese Maßnahme in ihrer Eingriffswirkung mit einer Mehrfachneugliederung³⁷ vergleichbar, die zu einer erweiterten und qualifizierten Begründungspflicht, einem erhöhten Verbesserungs- und Abwägungsgebot und der Pflicht zur Berücksichtigung der Erstentscheidung, der davon ausgegangenen Wirkungen und des in ihren Bestand gesetzten Vertrauens unterliegt (qualifizierte Gemeinwohlprüfung)³⁸.

Nach Auffassung des Verfassers resultieren die höchsten Hürden zumindest für Eingriffe in Verträge aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber die Gebietsreform durch eine Freiwilligkeitsphase eingeleitet hatte, in zahlreichen Verträgen unbefristete Verpflichtungen zur Bildung von Ortsbezirken aufgenommen wurden und die Verträge mit diesem Inhalt wirksam geworden sind. Der Eingriff, auch der gesetzliche Eingriff in einen solchen öffentlich-rechtlichen Vertrag erscheint nur unter den Voraussetzungen des § 60 VwVfG bzw. der Grundsätze der *clausula rebus sic stantibus* zulässig, weil anderenfalls der rechtsstaatliche Vertrauensgrundsatz verletzt würde, wie zumindest teilweise bei den Beratungen erkannt wurde³⁹.

Nun gilt der § 60 VwVfG entsprechend seinem Wortlaut nur für die Behörden, nicht für den Gesetzgeber. Nach herrschender Meinung gilt: ein Vertrag muss einem eingreifenden Gesetz weichen, weil das Gesetz die stärkere Rechtsquelle sei⁴⁰. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit richtet sich nach der Zulässigkeit von rückwirkenden Gesetzen. Bei den hier relevanten gesetzlichen Regelungen handelt es sich um Fälle von unechter Rückwirkung bzw. um eine tatbestandliche Rückanknüpfung, da die Veränderungen jeweils nur ab Geltung der eingreifenden Gesetze möglich sein sollte. Solche Gesetze sind nun verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. „Jedoch können sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Ver-

³⁷ Zum Begriff und zur Abgrenzung zur Rück-Neugliederung, vgl. BVerfGE 86, 90 (109) m.w.N.; zur früheren Rechtsprechung: vgl. *Michael Deubert*, Gebietsreform - Korrekturen? Voraussetzungen einer kommunalen Ehescheidung, 1989.

³⁸ Vgl. hierzu **im Einzelnen**: *B. Stier*, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, 1, 6 zum Meerbusch-Urteil des VerfGH NW: Der Gesetzgeber hat die Pflicht zur Berücksichtigung der Erstentscheidung und der davon ausgegangenen Wirkungen, weiterhin die Pflicht zur erweiterten und qualifizierten Begründung. „Eine erst kürzlich getroffene Neugliederungsentscheidung darf nur korrigiert werden, wenn die bisherige Gliederung „im Lichte neuerer Erfahrungen, Erkenntnisse oder Zielsetzungen deutlich weniger gut ist als die neuerdings angestrebte“ (gesteigertes Verbesserungsgebot). Der Gesetzgeber ist nur berechtigt, „seine Zielvorstellungen zu ändern und andere Prioritäten zu setzen, wenn ihm eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen oder zusätzlich gewonnene landesplanerische Erkenntnisse dies nötig oder angezeigt erscheinen lassen“ (Barriere für die Änderung der Zielkonzeption). In den Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit hat der Gesetzgeber - und ihn kontrollierend das Gericht - das Gebot des Vertrauensschutzes als Belang in der Abwägung zu berücksichtigen (Pflicht zur durchgängigen Berücksichtigung des Vertrauensschutzgebotes bei allen Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit).“ Diese Erwägungen sind auf die Befreiung von der Verpflichtung zur Bildung von Ortsbezirken nach § 74 IV GemO RhPf übertragbar, da durch die Einführung dieser Vorschrift die Zielkonzeption wesentlich verändert wurde. **Zur Mehrfachneugliederung** vgl. auch: *Frido Wagener*, *Ernst Pappermann*, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, Rechtsgutachten 1976. **Zu den Maßstäben bei Rück-Neugliederungen**: Neuenkirchen/Vechta/Papenburg-Entscheidung des BVerfG, BVerfGE 86, 90 (107 ff). Hier sind besonders hoch die Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung und die Abwägungsgrundlagen, an die eigene Überprüfung und Gewichtung des entscheidungserheblichen Sachverhalts durch das Parlament. Zu diesen Urteil: *Christian Stark*, Rück-Neugliederungsgesetze vor dem BVerfG, FS Werner Thieme zum 70. Geburtstag, 1993, S. 845 ff, vgl. insofern auch das Gutachten des Staatsgerichtshofes Niedersachsen v. 13.9.1989 (LT-DrS 11/4750).

³⁹ Vgl. unten Fn.53 und 117, zu ähnlichen Problemen bei Sparkassen und Energieversorgungsverträgen, vgl. bspw. *Jochen Rothardt*, Die Sparkassen in der kommunalen Gebietsreform, Diss. Göttingen 1972; *Rupert Scholz*, Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, 1977.

⁴⁰ So bspw. *Knack-Hennecke*, § 60 VwVfG Anm.3.3; *F. Kopp*, 6.Aufl. 1997, § 60 VwVfG Rz.5; *Stelkens/Bonk/Sachs* § 60 VwVfG Rz.14; *E. Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Auflage München 1973, § 14, S. 283: „Greifen sie <die Gesetze> aber in den Vertragsinhalt ein, so muss dieser natürlich weichen.“; *D.E. Tober*, *clausula* (oben Fn.15), S.68 ff; *P.W. Weiß*, *pacta* (oben Fn.16), S. 79.

hältnismäßigkeitsprinzip Grenzen der Zulässigkeit ergeben. Das ist dann der Fall, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszweckes nicht geeignet oder erforderlich oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen.⁴¹ Bei der verfassungsrechtlichen Prüfung sind die Belange des Gemeinwohls mit dem schutzwürdigen Vertrauen des nachteilig in seinen Rechtspositionen Betroffenen abzuwägen. Für das Gewicht des Vertrauensschutzes kommt es auf die betroffenen Rechtsgüter und die Intensität der Nachteile an.⁴²

Hier geht es um die Gebietsreform, ein epochales Ereignis, das schon wegen dem Umfang seiner Auswirkungen nicht so häufig zu erwarten ist wie eine Änderung von Steuergesetzen⁴³. Hier dürfen die Gemeinden auf dauerhafte Regelungen vertrauen. Das BVerfG hatte in der Neuenkirchen/Vechta/Papenburg-Entscheidung den Zeitraum von 15 bis 20 Jahren als verhältnismäßig kurze Zeit bewertet angesichts der grundsätzlich auf dauerhaften Bestand angelegten Neugliederung⁴⁴. Wenn der Gesetzgeber bei dieser Neugliederung auf das konsensuale Mittel des Vertrages setzt, dann ist aus Sicht der betroffenen Gemeinden nicht damit zu rechnen, dass der Gesetzgeber sich hierüber hinwegsetzen würde. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ist zu berücksichtigen, dass die Einrichtung der Ortschaftsverfassung in den Entscheidungen zur Gebietsreform teilweise als wesentlicher Ausgleich für den Verlust der Selbstständigkeit gewertet wurde⁴⁵.

Die Landesgesetzgeber hatten im Rahmen der Gebietsreformen vergleichbare Vertrauenstatbestände geschaffen, wie wenn sie einen Staatsvertrag im Range eines Landesgesetzes vereinbart hätten. Die Gemeindeordnungen gestatten regelmäßig den wirksamen Abschluss von Gebietsänderungsverträgen. Die Gebietsreform in den alten Bundesländern wurde ganz überwiegend durch umfangreiche gesetzliche Regelungen umgesetzt. Hierbei wurden zahlreiche vertragliche Vereinbarungen teilweise unmittelbar gesetzlich bestätigt, im übrigen aber zumindest in Kenntnis der Verhältnisse genehmigt. Die Landesgesetzgeber würden selbstwidersprüchlich handeln, wenn sie nun in diese Verträge per Gesetz eingreifen. Für staatsvertragliche Regelungen, die später durch Gesetz abgelöst werden sollten, hat das BVerfG die Geltung der *clausula* festgestellt⁴⁶.

Im Rahmen der Gebietsreform ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass sogar die einfachen Gesetze einen derartigen Vertrauenstatbestand setzen, dass eine Änderung der Gebietsreform an besonders hohe Anforderungen geknüpft wird⁴⁷. Durch die Gesetze entsteht ein Regel-Ausnahmeverhältnis zugunsten der einmal getroffenen gesetzlichen Regelung. Wenn der Landes-

⁴¹ BVerfGE 95, 64 (86), B.v.15.10.1996 – 1 BvL 44, 48/92; vgl. auch statt vieler *Jarras-Pieroth* GG-Kommentar, 5.Aufl.2000, Art.20 Rz.73; *Sachs*, GG, 2.Aufl.1999, Art.20 Rz.136.

⁴² *Sachs*, a.a.O. Rz.137.

⁴³ Vgl. insofern bspw. BVerfGE 48,403, B.v. 20.6.1978 – 2 BvR 71/76 zur Änderung der Wohnungsbauprämie; BVerfGE 95, 64 (92) zum Recht der Sozialwohnungen als einem Rechtsgebiet mit bewegter Entwicklung.

⁴⁴ BVerfGE 86, 90 (110), oben Fn.35.

⁴⁵ Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urt.v.14.02.1975 – GR 11/74, NJW 1975, 1205, 1212.

⁴⁶ Für die *clausula* bspw. im zweiten Bayern/Coburg-Urteil BVerfGE 34, 216 (oben Fn.20), bestätigt durch BVerfGE 42, 344 (358) – Urt.v.22.9.1976 – 2 BvH 1/74 wg. Amtsgericht Bad Pyrmont. Die Ausführungen des BVerfG zur echten Rückwirkung sprechen immer von einer Schranke der Regelungsbefugnis (vgl. BVerfGE 30, 392 (402), B.v.23.3.1971 – 2 BvL 17/69; BVerfGE 39, 128 (144), B.v. 22.1.1975 – 2 BvL 51/71 und 10, 14/73. Teilweise wird in der Literatur die Auffassung vertreten, das Normsetzungsrecht als solches sei in diesen Fällen nicht eingeschränkt (so *Knack-Hennecke* (oben Fn.19), § 60 VwVfG Anm.33 a.E.; a.A. *Meyer-Borgs*, 2.Aufl. 1982, § 54 VwVfG Rz.79), das entsprechende Gesetz nicht von vorneherein nichtig (so *H. Schneider*, FS Hans Schäfer 1975 (oben Fn.12, S. 25, 35 ff m.w.N. auch zu anderen älteren Meinungen), vielmehr sei nur die Anwendbarkeit des Gesetzes bspw. nach Treu und Glauben (so *I. Heberlein*, *Wider den öffentlich-rechtlichen Vertrag?*, DVBl. 1982, 763, 768) eingeschränkt. Soweit eine Anpassung des Gesetzes nicht möglich sein sollte, erscheint die Annahme der Nichtigkeit vorzuzugewärtig.

⁴⁷ Vgl. oben Fn.35 und 38.

gesetzgeber auf das konsensuale Mittel des Vertrages setzt, dann wird ein noch stärkerer Vertrauenstatbestand geschaffen als bei eingreifenden gesetzlichen Regelungen. Dies rechtfertigt die zumindest entsprechende Anwendung der *clausula* auch auf diejenigen Landesgesetze, die Vorhaben der Gebietsreform durch Eingriffen in Gebietsänderungsverträge korrigieren wollen⁴⁸. Wie die vom BVerfG entschiedenen Fälle⁴⁹ beweisen, ist dieser Maßstab auch ausreichend flexibel. Nach Treu und Glauben ist es der aufnehmenden Gemeinde verwehrt, sich auf die gesetzlichen Lösungsmöglichkeiten zu berufen.

Ist es beispielsweise wegen juristischer Nachlässigkeiten in den vorbereitenden Ministerien zu unbefristeten Verpflichtungen gekommen, und die ehemals selbständigen Gemeinden wären ggf. auch mit einer Befristung einverstanden gewesen, so sind diese Verpflichtungen wegen des – durch die Wirksamkeit der Verträge entstandenen – Vertrauenstatbestandes ebenfalls nur unter den Voraussetzungen des § 60 VwVfG bzw. der *clausula* gegen den Willen der ehemals selbständigen Gemeinde aufhebbar. Wenn die Gemeinden erst aufgefordert werden, die Gebietsreform durch Verträge zu regeln, die Länder sich aber hinterher über diese Verträge hinwegsetzen, so stellt dies einen besonders schweren Verstoß gegen den allgemeinen Vertrauensgrundsatz im öffentlichen Recht dar. Wer eine Befristung der vertraglichen Verpflichtungen möchte, der muss bei der Genehmigung schon auf eine solche achten und kann sie hinterher nur unter den Voraussetzungen der *clausula* per Gesetz einführen.

In diesem Zusammenhang wäre einer der Anwendungsfälle der *clausula* das Verhüten oder Beseitigen von schweren Nachteilen für das Gemeinwohl. Hierbei können auch nachträgliche Veränderungen in der Einschätzung der Gefahrenlage maßgeblich werden. So kann der Gesetzgeber beispielsweise durch die Abfallwirtschaftsgesetze wirksam in die Gebietsänderungsverträge eingreifen, soweit diese Sonderrechte hinsichtlich der Müllbeseitigung enthalten sollten⁵⁰, weil sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass die Müllbeseitigung als Teil der Gefahrenabwehr wirksam nur durch die Landkreise gewährleistet werden kann, Mülldeponien bspw. je eintausend Einwohner aber einen schweren Nachteil für das Gemeinwohl darstellen⁵¹.

⁴⁸ Eine ähnliche Problematik besteht bei Bund-Länder-Abkommen: *Getrud Heinen*, Öffentlich-rechtliche Verträge zwischen Bund und Ländern in der BR Deutschland (Diss. Köln 1969), S. 143, ist gegen die Anwendung der *clausula*, weil sie sich nicht so scharf fassen ließe, dass die Anwendung im Einzelfall unbestreitbar wäre. *Ernst Bauer*, Die Bestandskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern (Diss. Heidelberg 1970), S. 91 f und 142 betrachtet die *clausula* im Zusammenhang der Frage nach dem Verhältnis zu Staatsverträge und entgegenstehendem früheren oder späteren Recht und verwirft sie als zu streng. *Bauer* (a.a.O.) vertritt einen Mittelweg und sieht die Kündigung aus wichtigem Grund nach Interessen- und Güterabwägung für zulässig an. Weitere Meinungen bei *H. Schneider*, FS H. Schäfer (oben Fn.12), S. 25, 36 f.

⁴⁹ BVerfGE 34, 216 (oben Fn.20) und 42, 345 (oben Fn.46).

⁵⁰ Wie beispielsweise der Vertrag zwischen den Parteien des Verfahrens vor dem OVG Koblenz, Urt.v. 9.11.1999 - 7 C 10881/99.OVG, NVwZ-RR 2000, 375 ff.

⁵¹ Vgl. Rastede-Entscheidung des BVerfG v. 23.11.1988, - 2 BvR 1619,1628/83 in BVerfGE 79, 127, 155 ff. Denn insofern würde zu einer angemessenen Sicherung dieser Deponien viel zuviel Geld gebunden. Ob dies auch so uneingeschränkt für die Klauseln über die Abwasserbeseitigung oder die Schulen gilt, kann dahinstehen, da hier die vollständige Abschaffung der örtlichen Kommunalorgane im Zentrum der Untersuchung steht.

IV. Die Vorschriften in den Gemeindeordnungen der Flächenländer⁵²

a) Baden-Württemberg

In § 73 GemO ist ausdrücklich die Aufhebung der Ortschaftsverfassung⁵³ geregelt. Diese Vorschrift differenziert danach, ob die Ortschaftsverfassung aufgrund eines Gebietsänderungsvertrages⁵⁴ eingeführt wurde und ob dabei Geltungsfristen vereinbart wurden. In Abs.3 ist dementsprechend folgende Regelung enthalten: „Ist die Ortschaftsverfassung auf Grund einer Vereinbarung nach § 8 Abs.2 und § 9 Abs.4 auf unbestimmte Zeit eingeführt worden, kann sie durch Änderung der Hauptsatzung mit Zustimmung des Ortschaftsrates aufgehoben werden, frühestens jedoch zur übernächsten regelmäßigen Wahl der Gemeinderäte nach Einführung der Ortschaftsverfassung. Der Beschluss des Ortschaftsrates bedarf der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder.“ Im Kommentar von Kunze/Bronner/ Katz⁵⁵ finden sich hierzu folgende Aus-

⁵² Hier werden die Stadtstaaten wegen Ihrer (verfassungs-) rechtlichen Besonderheiten nicht berücksichtigt. Die Bezirkseinrichtungen sind dort typischer Weise untere Verwaltungsbehörden, die die laufenden Verwaltungsaufgaben dieser Länder erledigen, vgl. § 3 II AZG (Berlin), §§ 5, 28 Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter (Bremen), § 3 II BezirksverwaltungsG (Hamburg); wohl deswegen sind sie bspw. bei A. Gern, Deutsches Kommunalrecht, (oben Fn.14), 13. Kapitel: Gemeindebezirke und Ortschaften Rz.630 ff nicht dargestellt.

⁵³ Die Ortschaftsverfassung wurde in Baden-Württemberg durch das Zweite Ges. zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden v. 28.7.1970 (GVBl. 419) eingeführt. In § 76 g GemO waren die Voraussetzungen für eine Aufhebung der Ortschaftsverfassung nach ihrer Einführung aufgrund eines Gebietsänderungsvertrages festgelegt worden, nämlich: Änderung der Hauptsatzung und Zustimmung des Ortschaftsrates. Die Vorschrift des § 76 g ist in der Gesetzesbegründung (LT-DrS V-1810, S. 3) noch nicht enthalten gewesen und erst im Rahmen der parlamentarischen Beratungen aufgenommen worden: Antrag des Ausschusses für Verwaltung und Wohnungswesen vom 26.5.1970, LT-DrS V-2745 und der dazugehörige schriftliche Bericht, Anlage 2 zu den Verhandlungen des Landtages 77. Sitzung v. 17.7.1970, LT-Prot. 5.WP, S. 4507, f: Die NPD drängte auf eine zeitliche Begrenzung der Ortschaftsverfassung, während die CDU sich gegen eine solche aussprach, weil das Gesetz damit seine Glaubwürdigkeit verlieren würde. In Rahmen der zweiten Lesung v. 17.7.1970 äußerte sich der Innenminister Krause wie folgt: „Wir erleben es tatsächlich, daß bei den Gemeinden, die jetzt zu Zusammenschlüssen bereit sind, auch eine gewisse Sicherheit gefordert wird, daß die Ortschaftsverfassung, die man jetzt eventuell einführt und vielleicht zur Bedingung macht, nicht so rasch wieder abgeschafft wird. ... wir damit einverstanden sind, daß jetzt eine dauerhafte Ergänzung der Gemeindeordnung eintritt.“ (a.a.O. S. 4472). Mit dem Ges. v. 9.7.1974 (GVBl. 237) wurde als neuer § 76 eine Regelung verkündet, die dem alten § 76 g entsprechen sollte (so die knappe Begründung in LT-DrS 6/4400, S. 55 zu § 19 Nr.32 des Entwurfs), ihr aber insofern nicht entsprach, als nunmehr keine Zustimmung des Ortschaftsrates mehr erforderlich war - so auch heute noch die damals eingeführte Regelung des § 27 Abs.5 GemO betr. Teilortswahlen, letztere Regelung oberflächlicher Weise als unproblematisch bezeichnend Meyer/Borgs-Maciejewski, 2. Auflage 1982, § 54 VwVfG Rz.70. Mit dem Ges. v. 9.7.1974 wurde wohl versehentlich der alte § 76 g GemO nicht aufgehoben. Aufgrund der Ermächtigung in § 29 (§ 27 des Entwurfs) des Ges. v. 9.7.1974 zur Neubekanntmachung mit neuer Paragraphenfolge und der Beseitigung von Unstimmigkeiten des Wortlautes wurde der alte § 76 g als neuer § 73 GemO neu bekannt gemacht. Mit Ges. v. 8.11. 1993 (GVBl. 657) wurden zwei Absätze eingefügt, die inhaltlich Regelungen aus den früheren Verwaltungsvorschriften für befristete und ohne Vereinbarungen übernahmen.

⁵⁴ In Baden-Württemberg wurde die Gebietsreform eingeleitet mit dem Ges. zur Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden v. 26.3.1968 (GVBl. 114). Dabei wurden die Möglichkeiten von Gemeindezusammenschlüssen erleichtert, die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften und (gemeinsamen) Bürgermeistereien angeboten und die Gemeinden zugleich aufgefordert, im Rahmen freiwilliger Vereinbarungen diese Instrumente zur Stärkung ihrer Verwaltungskraft zu nutzen, wobei zumindest bis Anfang 1970 die Einheitsgemeinde das größte Interesse fand (vgl. die Bewertung des Innenminister Krause, 52. Sitzung v. 8.1.1970, LT-Prot. 5. WP, S. 2904, f zur ersten Lesung des Ges. v. 28.7.1970 - anders in Rheinland-Pfalz, vgl. unten Fn.209, 210). Die Freiwilligkeitsphase endete am 1.7.1974. Die Gebietsreform wurde mit dem Ges. v. 9.7.1974 (GVBl. 248) zum Abschluss gebracht (vgl. G. Püttner, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 1993, Rzn.22, 23).

⁵⁵ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Auflage, 10. Lfg 12.1995, § 73 Abs.3 GemO, S. 1, so bereits auch die 3. Auflage von 1979, dort wird die Ortschaftsverfassung auch als „kommunalpolitisch wertvolle demokratische Verwaltungsform“ bezeichnet, Hervorhebungen im Original nicht enthalten; in Seeger/Ade, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, findet sich zu § 73 keine inhaltliche Begründung, nicht in den Lieferungen

führungen: „Ist die Ortschaftsverfassung auf Grund einer Vereinbarung auf unbestimmte Zeit eingeführt worden, kann sie *zum Schutze der Gemeinden, die ihre Selbständigkeit verloren haben*, nicht ohne weiteres wieder aufgehoben werden. In diesem Falle ist zur Änderung der Hauptsatzung die Zustimmung des Ortschaftsrates erforderlich. ...“. Aufgrund der gesetzlichen Regelung ist davon auszugehen, dass es zahlreiche unbefristete Verträge gegeben hat.

b) Bayern

Die bayerische Gemeindeordnung sieht keine dauerhafte Ortschaftsverfassung vor⁵⁶. Für Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern ist die Bezirksverfassung in Artikel 60 GemO vorgeschrieben. In Art.60 a GemO ist für diejenigen Gemeindeteile, die am 18.1.1952 selbständige Gemeinden waren und im Gemeinderat nicht vertreten sind, auf Antrag eines Drittels der dort ansässigen Gemeindebürger auf einer Ortsversammlung ein Ortssprecher für diese Gemeindeteile zu wählen⁵⁷. Laut Auskunft des Innenministeriums gab es jedoch keine Verträge, die eine unbedingte Einführung eines solchen Ortssprechers vorsahen. Dies trifft schon deshalb zu, weil die Bestimmungen der GemO, die einen Ortssprecher vorsahen, immer nur dann eingriffen, wenn dem Gemeinderat kein Bürger aus diesen ehemaligen Gemeindeteilen angehörte. Die Einführung des Ortssprechers hing und hängt von Bedingungen ab, die sich nach jeder Wahl ändern und nicht im Belieben der Gemeinde stehen. Die bis 1971 möglichen Ortsausschüsse waren zwar fakultative Einrichtungen, nach dem Gesetz aber nur vorgesehen für die ehemaligen Ortschaften, die bis 1935 wegen eigenen Finanzvermögens bestanden hatten⁵⁸, nicht für die anderen, insbesondere danach aufgelösten Gemeinden. Die Frage nach der Bindungswirkung von Verträgen zur Bildung von Ortsbezirken ist demnach für Bayern obsolet.

c) Brandenburg

Nach § 54 Abs.7 der GemO kann die Ortschaftsverfassung nach Einführung durch einen Gebietsänderungsvertrag sogar nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Gemeindevertretung und Zustimmung des Ortsbeirates geändert werden: „Regeln ein Gebietsänderungsvertrag ... die Einführung von Ortsteilen, so kann die Gemeindevertretung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder die entsprechenden Vorschriften der Hauptsatzung ändern oder aufheben. ... Die Aufhebung des Status als Ortsteil bedarf der Zustimmung des

6.86, 12.87, 3.94 oder 7.97 zu § 73.

⁵⁶ Vgl. statt vieler *F.-L. Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, 8. Auflage 1994, 3. Kapitel, Rz.59 a.E., S. 82.

⁵⁷ Etwas Ähnliches wie die Ortschaftsverfassung gab es für die 1935 mit der Überleitungsverordnung zur DGO vom 30.3.1935 (GVBl. 179) aufgelösten ehemaligen Ortschaften: „Art. 66: Ortsausschüsse: (1) In den ehemaligen Ortschaften können zur Erörterung örtlicher Angelegenheiten und besonders zur Mitwirkung bei der Verwaltung früheren Ortschaftsvermögens Ortsausschüsse gebildet werden. (2) Das Nähere regelt die Gemeindegatzung.“ In Art.67, „Verwaltung von Ortschaftsvermögen“ war in Abs.4 bestimmt: „Ist die Ortschaft im Gemeinderat nicht vertreten, so muß vor der Abstimmung der Ortsausschuß (Art.66) oder bei dessen Fehlen ein Vertreter dieses Gemeindeteiles gehört werden.“ Im Gesetz war nicht geregelt, wie dieser Vertreter bestellt wird (vgl. hierzu und zum Anwendungsbereich der Vorschrift: *Helmreich/Widtmann*, Bayerische Gemeindeordnung, 2. Auflage 1959, Art.66 und 67). Immerhin musste aber entweder ein Ortssprecher oder ein Ortsausschuss vor den Beschlüssen zu der Verwaltung des Sondervermögens gehört werden. Die Art. 66 und 67 wurden zunächst erweitert, indem auch die seit dem 18.1.1952 erfolgten Eingemeindungen erfasst wurden, zugleich aber der Ortsausschuss abgeschafft (Ges. v. 27.7.1971, GVBl. 247). Zugleich musste der Ortssprecher nur noch dann angehört werden, wenn denn ein solcher nach Art.66 bestellt worden war (Art.67 Abs.4 GemO 1971). 1973 wurden diese Vorschriften ohne inhaltliche Änderung zu den Artikeln 78 und 79 (Ges. v. 25.4.1973, GVBl. 191). Für die ehemaligen Ortschaften gibt es den Ortssprecher seit dem Ges. v. 20.7.1982 (GVBl. 471) nicht mehr. Seitdem ist der Art.60 a GemO der Sitz der Materie.

⁵⁸ *Helmreich/Widtmann*, Bayerische Gemeindeordnung, 2. Auflage 1959, Art.66 Anm.2.

Ortsbeirats oder eines Bürgerentscheids im Ortsteil.“ In der amtlichen Begründung⁵⁹ finden sich keine inhaltlichen Argumente. In Schumacher⁶⁰ findet sich die folgende zutreffende Begründung für diese Regelung: „Grund für diesen besonderen Bestandsschutz ist, daß die Gebietsänderung häufig nur zustande gekommen ist, weil im Gebietsänderungsvertrag Ortsteile vorgesehen wurden. Eine sofortige Auflösung der Ortsteile nach Inkrafttreten der Gebietsänderung würde daher von den Betroffenen als Wegfall der „Geschäftsgrundlage“ für ihre Zustimmung zur Gebietsänderung angesehen werden.“ Fraglich ist, ob nicht auch eine spätere als sofortige Auflösung als Wegfall der Geschäftsgrundlage bewertet würde. Anderenfalls könnte es möglich sein, schon nach einer oder zwei Wahlperioden das Zustimmungserfordernis wieder aufzuheben. Die Geschäftsgrundlage würde dann aber immer noch wegfallen, schon weil eine Befristung bei Vertragsschluss nicht erkennbar war. Eine Aufhebung des Ortsbezirkes ist jedenfalls nicht ohne Zustimmung des Ortsbeirates bzw. eines Bürgerentscheids möglich. Zur Verbreitung entsprechender Verträge äußert sich Schumacher wie folgt⁶¹: „In Eingliederungsverträgen war häufig die Einrichtung von Ortsbeiräten vorgesehen“.

d) Hessen

In § 81 Abs.2 GemO⁶² ist folgende Regelung enthalten: „Ein Ortsbezirk kann frühestens zum Ende der Wahlzeit aufgehoben werden. Der Beschluss bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter und der Zustimmung des Ortsbeirates.“ Es ist hinsichtlich der Einführung folgende Regelung in § 81 Abs.1 S.3 GemO enthalten: „Für die erstmalige Einrichtung eines Ortsbeirates aus Anlass einer Gebietsänderung genügt eine entsprechende Vereinbarung im Grenzänderungsvertrag.“ Im Kommentar von *Schneider/Dreßler/Lüll*⁶³ wird ausgeführt: „Darüber hinaus erwächst aus einer solchen Vereinbarung der künftigen Gemeindevertretung die Verpflichtung, die Einrichtung von Ortsbeiräten in der Hauptsatzung der neuen Gemeinde festzuschreiben.“ Ortsbezirke können hier jedenfalls nicht ohne Zustimmung des Ortsbeirates aufgelöst werden. Nach der historischen Begründung⁶⁴ sollte nur allgemein die Beständigkeit der Ortsbeiräte gesichert werden, ein Bezug zu den Verträgen oder zu dem Selbstverwaltungsrecht der aufgelösten Gemeinden ist nicht erkennbar. In den Gebietsänderungsverträgen waren in der Regel Klauseln über die Bildung von Ortsbezirken enthalten⁶⁵.

e) Mecklenburg-Vorpommern

⁵⁹ LT-DrS 1/1902.

⁶⁰ In *Schlempp/Bracker/Pencereci*, Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, § 54 GemO, Stand 5.1997, Anm.6.2; in *M. Muth*, Potsdamer Kommentar zur Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, 1. Auflage 1995, § 54 GemO Anm. 3 finden sich keine näheren Ausführungen zu diesem Thema.

⁶¹ In *Schlempp/Bracker/Pencereci*, a.a.O., § 54 Anm. 1.3.

⁶² Diese Regelung beruhte auf einer redaktionellen Änderung des § 81 durch das Ges. v. 30.8.1976 (GVBl. 325). Mit diesem Gesetz wurden die Möglichkeiten der Bürger zur Mitwirkung am kommunalen Geschehen erweitert. Die Regelung des heutigen § 81 II war bereits 1971 als § 86 VI eingeführt worden (Ges. v. 2.11.1971, GVBl. 254).

⁶³ Hessische Gemeindeordnung, 13. Lieferung September 1997, Erl. zu § 81, S. 3.; zu der Einschränkung des freien Ermessens der Stadtverordnetenversammlung zur Einrichtung von Ortsbeiräten durch Grenzänderungsverträge, vgl. *Schlempp/Schlempp*, Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung, § 81 Anm. II 1. + 3. (Stand 2.93) S.408 f. *Borchmann/Breithaupt/Kaiser*, Kommunalrecht in Hessen, 2.Aufl. 1997, S.134.

⁶⁴ LT-DrS 7/547, S. 12: „Um dem Ortsbeirat, wenn er einmal errichtet ist, eine gewisse Beständigkeit zu verleihen, empfiehlt sich für den Aufhebungsbeschluss der Gemeindevertretung eine qualifizierte Mehrheit und die Zustimmung des Ortsbeirats, letztere allerdings mit einfacher Mehrheit.“

⁶⁵ So die telefonische Auskunft des MinR a.D. *Hinkel* dem Verfasser gegenüber im Januar 2000. Herr *Hinkel* war im Innenministerium in den 70'er Jahren für die Gebietsreform zuständig, vgl. „Hessen, Gemeinden und Landkreise nach der Gebietsreform, Eine Dokumentation 1977“.

§ 42 Abs.1 GemO enthält die folgende Bestimmung: „In kreisfreien Städten kann die Stadtvertretung für Ortsteile Ortsteilvertretungen wählen, wenn die Hauptsatzung dies vorsieht. Entsprechendes gilt in anderen Gemeinden für eingemeindete Gebiete.“ In der Gesetzesbegründung ist nichts dafür zu erkennen, unter welchen Voraussetzungen der aufgrund eines Grenzänderungsvertrages eingeführte Ortsbezirk wieder aufgelöst werden kann. In der Kommentierung von *Darsow* u.a.⁶⁶ und *Schlempp/Bracker*⁶⁷ finden sich ebenfalls keine Anhaltspunkte zu diesem Problemkreis.

Im Rahmen der Gebietsreform hat es seit 1997 bisher nur freiwillige Zusammenschlüsse gegeben, die dann per Rechtsverordnung bestätigt wurden. Es gibt aus dem Jahre 1998 einen Erlass mit Musterverträgen, der die Einführung der Ortsteilverfassung vorsieht, soweit sie gewollt ist.⁶⁸ Befristungen sind insofern nicht vorgesehen. Die Bindungswirkung der Verträge ist nach allgemeinem Vertragsrecht (unten 3.) zu beurteilen.

f) Niedersachsen

Dort bestimmt der § 55 i NGO: „Regeln ein Gebietsänderungsvertrag oder ... die Einführung von Ortschaften, so kann der Rat mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder die entsprechenden Vorschriften der Hauptsatzung ändern oder aufheben.“ Auf die Zustimmung des Stadtbezirksrates soll es nicht ankommen.

Die Revisionsklausel ist mit dem Zweiten Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 9.7.1971⁶⁹ als § 55 c in die NGO aufgenommen worden. Die ursprüngliche Gesetzesvorlage sah noch eine Regelung vor, nach der die Auflösungsbeschlüsse, wenn sie gegen den Willen des Ortsrats der jeweiligen Ortschaft gefasst wurden, erst zum Ablauf von drei Legislaturperioden möglich sein sollte, und zwar zum „billigen Ausgleich der Interessen der Gemeinde und der Ortschaften“⁷⁰. Diese Klausel ist jedoch nicht in das Gesetz übernommen worden. Der Grund der Revisionsklausel war der folgende: „In Gebietsänderungsverträgen, in denen die Einrichtung einer Ortschaftsverfassung vereinbart wird, wird gelegentlich übersehen, die diesbezügliche Verpflichtung der Gemeinde zeitlich zu begrenzen. Hierdurch wird dem Gemeinderat die Auflösung oder Zusammenlegung von Ortschaften auch dann erschwert, wenn die neuen Gemeindeteile inzwischen voll in die übrige Gemeinde integriert sind. Da eine zeitlich unbegrenzte und absolute Bindung mit dem Prinzip der Selbstverwaltung nicht vereinbar wäre⁷¹, schlägt der Entwurf in § 55 c NGO vor, sie nach einer gewissen Übergangszeit wieder zur Disposition des Gemeinderats zu stellen.“⁷²

Es sollte also durch diese Regelung in die bestehenden Verträge eingegriffen werden. Fraglich ist jedoch, ob eine zeitlich unbegrenzte Bindung tatsächlich mit dem Prinzip der Selbstverwal-

⁶⁶ *Darsow* u.a. (oben Fn.5) zu §§ 11, 12, 42 GemO.

⁶⁷ In *Schlempp/Bracker*, Kommunalverfassungsrecht MeVo, Stand 10.99 ist die Regelung des § 42 GemO noch nicht kommentiert, die Ausführungen zu den Gebietsänderungsverträgen sind für die vorliegende Fragestellung unergiebig.

⁶⁸ Erlass vom 2.7.1998, Amtsblatt MeVo 1998, 940, § 4.

⁶⁹ GVBl. 1971, 232, in Kraft getreten am 15.7.1971.

⁷⁰ LT-DrS 7/125, S. 24.

⁷¹ Diese Behauptung bedauerlicherweise nur wiederholend: *Günter Benne*, Das Ortschaftsrecht des Landes Niedersachsen, 1982, S. 76.

⁷² A.a.O.

tung unvereinbar wäre und das Selbstverwaltungsrecht der aufnehmenden Gemeinde es rechtfertigen kann, derart in die bestehenden Verträge einzugreifen. Denn der Abschluss von Verträgen bildet die stärkste Form von Vertrauensschutz im öffentlichen Recht⁷³. Das Selbstverwaltungsrecht der aufnehmenden Gemeinde kann einen solchen Eingriff schon deshalb nicht rechtfertigen, da diese den Vertrag freiwillig abgeschlossen hat. Mit einer zeitlich unbefristeten Bindung der aufnehmenden Gemeinde wird die Gemeinde in ihrer Freiheit zwar eingeschränkt, jedoch auf freiwilliger Grundlage. Die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs.2 GG umfasst das Recht, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Das Selbstverwaltungsrecht besteht aus verschiedenen Gemeindehoheiten⁷⁴. So umfasst die Organisationshoheit die Befugnis der Gemeinden, ihre innere Organisation selbst zu ordnen, die Kooperationshoheit die Befugnis, Aufgaben im Zusammenwirken mit anderen Gemeinden wahrzunehmen. Wenn sich die Gemeinde nun freiwillig selbst beschränkt, dann ist das Selbstverwaltungsrecht als solches nicht eingeschränkt. Dies würde nur dann der Fall sein, wenn zu den von Art. 28 Abs.2 GG geschützten Hoheiten auch das Recht gehören würde, sich beliebig von freiwilligen Verpflichtungen gleich einem absolutistischen Staat lösen zu können. Ein solches Selbstlösungsrecht ist von Art. 28 GG nicht umfasst. Freiwillige Beschränkungen sind ohne weiteres zulässig. Auch die Souveränitätsrecht der BRD und der Bundesländer sind wohl auf Dauer durch die Verträge zur EG beschränkt⁷⁵. In England beruht das Staatsorganisationsrecht teilweise auf jahrhundertealten Verträgen⁷⁶. Richtig ist, dass eine *zwangsweise* Überbürdung einer unbefristeten Verbindlichkeit mit dem Selbstverwaltungsrecht unvereinbar wäre. Aus freiwilligen Verträgen kann eine solche Unvereinbarkeit nicht abgeleitet werden, und zum Abschluss dieser Verträge ist niemand gezwungen worden. Bei Verträgen gilt der Grundsatz *pacta sunt servanda*. Der Grundsatz der *clausula rebus sic stantibus* ist ein flexibles Mittel zu einer möglicherweise notwendigen Anpassung der Verträge und wird den schützenswerten Veränderungsinteressen der Vertragsparteien hinreichend gerecht.

⁷³ Vgl. insofern schon *B. Stür* (oben Fn.38), DVBl. 1977, 1, 7.

⁷⁴ Vgl. *von Münch/Kunig*, GG-Kommentar Bd.2, 3. Auflage 1995, Art.28 Rz.61 ff: Gebietshoheit, Personalhoheit, Organisationshoheit, Kooperationshoheit, Planungshoheit, Rechtsetzungshoheit und Finanzhoheit. Es handelt sich insofern nicht um eine abschließende Aufzählung, sondern um typisierte Ausschnitte aus dem Gesamtumfang kommunaler Selbstverwaltung, die man teils den örtlichen Angelegenheiten, zumeist aber dem Merkmal der „Eigenverantwortlichkeit“ zuordnet (*Dreier*, GG-Kommentar Bd. II, 1. Auflage 1998, Art. 28 Rz.121). **Zum Selbstverwaltungsrecht** vgl. auch: *H. Maurer*, „Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung“ in „Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland“, Hrsg. F. Schoch, 1996, S. 7 ff; *Edzard Schmidt-Jortzig*, Kommunale Organisationshoheit, 1977; *Hans-Martin Steinger*, Amtsverfassung und Demokratieprinzip, Diss. Kiel 1996 = Kommunalrecht - Kommunalverwaltung Bd.24, 1997, S. 29 ff; *K. Stern*, „Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung“ in G. Püttner (Hrsg.) HdkWP Bd.1 (oben Fn.3), § 13, S. 204 ff; *Wolf Weber*, Selbstverwaltung und Demokratie in den Gemeinden nach der Gebietsreform, 1982; vgl. auch *Joachim Burmeister*, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, 1977; **unter besonderer Berücksichtigung der Landesverfassungen der neuen Bundesländer:** *Andreas Stöhr*, Verfassungsrechtliche Garantien für die kommunale Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern, Diss. Frankfurt 1997.

⁷⁵ Die Verpflichtungen zum Deutschen Bund im 19. Jahrhundert waren ausdrücklich unbefristet, wurden aber später nicht mehr eingehalten, vgl. *R. Köbler*, *clausula* (oben Fn.16), S. 81 ff. Die Verträge zur Europäischen Gemeinschaft sind ebenfalls mit Berufung auf die Urkunde nicht kündbar, zur Anwendung der *clausula* hierbei: vgl. *R. Köbler*, *clausula* (oben Fn.16), S. 167 ff.

⁷⁶ Auch bei uns hat bspw. die Verleihung von Stadt- oder Marktrechten oder Juridiktionsbefugnissen häufig mehrere Jahrhunderte überdauert, manche kirchenrechtliche Regelungen des Reichsdeputationshauptausschusses von 1803 sind auch heute noch gültig (vgl. *Hans Schneider*, FS Hans Schäfer 1975 (oben Fn.12), S. 25, 27 ff mit diesen und weiteren Beispielen).

Tatsächlich haben in Niedersachsen von den fünfziger Jahren an Eingemeindungen stattgefunden und es wurde häufig in den Gebietsänderungsverträgen der Fortbestand der eingegliederten Gemeinde als Ortschaft vereinbart⁷⁷. Der wohl größte Teil der Eingemeindungen erfolgte aber erst nach der Einführung des § 55 c in den Jahren 1972 bis 1974⁷⁸.

Die Verträge, die erst nach dem Inkrafttreten des § 55 c NGO am 15.7.1971 abgeschlossen⁷⁹ wurden, sind von der Geltung dieser Regelung geprägt. Das Vertrauen in den Bestand der vertraglichen Regelung konnte sich nur im Rahmen der Gesetze aufbauen⁸⁰. Dementsprechend ist die Anwendung des § 55 c bzw. heute des § 55 i NGO auf die Gebietsänderungsverträge, die nach dem Inkrafttreten dieser Vorschrift abgeschlossen wurden, unbedenklich. Problematisch ist jedoch seine Anwendung auf diejenigen Verträge, die vorher abgeschlossen wurden. Mit dem Vertrauensschutz von Verträgen ist ein solcher Eingriff nicht ohne Weiteres vereinbar. In den Kommentaren zur NGO wird bedauerlicherweise kein Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Vorschrift geäußert und auf die Probleme des Vertrauensschutzes nicht eingegangen⁸¹. Die notwendige einschränkende Auslegung soll unter **VII.** im Anschluss an die Erörterungen des Urteils des OVG Koblenz zu § 74 Abs.4 GemO RhPf vom 9.11.1999⁸² vorgenommen werden.

g) Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen gab es seit Erlass der Gemeindeordnung vom 28.10.1952⁸³ vereinzelt Eingemeindungen, bei denen nur selten Vorschriften über eine Ortschaftsverfassung vorgese-

⁷⁷ So *Wagner*, Ortschaftsverfassung (oben Fn.3), S. 111.

⁷⁸ Vgl. die zahlreichen Landesgesetze, in den Sachverzeichnissen des GVBl. unter den Stichwörtern Gemeinden oder Kommunalwesen zu finden.

⁷⁹ Grundsätzlich erscheint es auch möglich, auf den Zeitpunkt der Wirksamkeit der Verträge, in Niedersachsen die Genehmigung nach § 19 I NGO, abzustellen. Die Vertragsparteien haben jedoch regelmäßig keinen Einfluss auf den genauen Eintritt der Wirksamkeit der Verträge. Sie selbst können einen Vertrag nur auf der Grundlage geltenden Rechts abschließen, das somit die entscheidende Vertrauensgrundlage bildet. Soweit Gesetzentwürfe hierbei im Einzelfall bei der Willensbildung relevant gewesen sein sollten, so ist dieser Einfluss nach entsprechendem Nachweis zu berücksichtigen. Typisierend erscheint es angemessen, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes abzustellen, weil ab diesem Zeitpunkt das geltende Recht zu berücksichtigen ist, zwischen Verkündung und Inkrafttreten eine Kenntnis der Neuregelung nur schwer nachweisbar sein wird. Soweit bei der Genehmigung der Verträge auf die Regelung des § 55 c NGO 1971 ausdrücklich hingewiesen wurde oder die Genehmigung ähnliche ausdrückliche Beschränkungen enthalten sollte, so ist der Vertrag nur teilweise wirksam geworden und die entsprechend unbefristete Klausel mangels Wirksamkeit unerheblich. Dementsprechend kann sich auch dort kein schützenswertes Vertrauen in den Bestand eines Vertrages entwickeln, wo dieser vielleicht in seiner Gänze nicht genehmigt wurde.

⁸⁰ Da die Verträge nicht durch Gesetz bestätigt und damit Gesetzeskraft erhielten, ging die gesetzliche Regelung in jedem Fall als höherrangige Bestimmung vor.

⁸¹ Vgl. *Thiele*, NGO (oben Fn.16), zu § 55 i; *Thieme/Goldmann*, NGO (oben Fn.14), zu § 55 i.

⁸² 7 C 120881 / 99.OVG, NVwZ 2000-RR, 375 ff.

⁸³ GVBl. 1952, 283.

hen waren⁸⁴. § 15 GemO enthielt bis 1967 nur eine allgemeine Regelung⁸⁵, die mit dem Gesetz vom 18.7. 1967⁸⁶ präzisiert wurde. Entscheidenden Einfluss hatte die neu erlassene Verwaltungsordnung zu § 15 GemO, in der u.a. folgendes festgehalten war⁸⁷: „5.1: Der Gebietsänderungsvertrag kann für bestimmte Ortsteile der erweiterten oder neuen Gemeinde die Einteilung in Gemeindebezirke oder in Ortschaften vorsehen (§ 13). Die Einteilung in Gemeindebezirke oder in Ortschaften kommt grundsätzlich in Betracht, wenn bisher selbständige Gemeinden in einer anderen Gemeinde aufgehen oder wenn ... 5.14: Um die Vereinbarungen aus Anlaß einer Gebietsänderung der künftigen Entwicklung anpassen zu können, ist in den Gebietsänderungsverträgen vorzusehen, daß die Bestimmungen über die Bezirkseinteilung oder die Ortschaftsverfassung nur für einen vorübergehenden Zeitraum (z.B. zwei Wahlperioden des Rates) gelten sollen und daß sie dann durch die Hauptsatzung geändert werden können.“

Es fällt zunächst auf, dass unbefristete Verpflichtungen nicht mehr abzuschließen sind. Die Verwaltungsvorschrift von 1967 wurde regelmäßig umgesetzt⁸⁸, nur bei relativ wenigen Ge-

⁸⁴ Nach § 16 der GemO vom 28.10.1952 (GVBl. 219) erfolgte die Änderung des Gemeindegebiets durch Gesetz und nur in Fällen geringer Bedeutung durch den Innenminister. Mit dieser Regelung sollte die Wirksamkeit der Verträge erst mit dem Gesetz eintreten, so dass jegliche Abweichung von diesem Gesetz eines neuen Gesetzes bedurfte (vgl. *S. Kämpel*, Gebietsänderungsvertrag (oben Fn.5), S. 128 m.w.N. auch zu den diesbezüglichen Beratungen im Landtag). Mit der Fassung vom 18.7.1967 (GVBl. 130) wurde nur klargestellt, dass die Verträge bzw. aufsichtsrechtlichen Bestimmungen in ihrer Gänze erst durch das Gesetz wirksam werden („bestätigt“). Heute ist gesetzlich bestimmt, was ein Fall geringer Bedeutung ist (vollständige Eingliederungen waren immer bedeutsam) und dass hierfür regelmäßig die Bezirksregierungen zuständig sind, vgl. § 19 Abs.3 GemO. Die meisten Gebietsänderungen erfolgten durch Gesetz. Die zugehörigen Verträge und aufsichtsrechtlichen Bestimmungen sind im GVBl. mit veröffentlicht. Soweit nur die Gemeindegrenzen geändert wurden, bestand kein Bedürfnis nach Einführung einer Bezirksverfassung, weshalb die Gebietsänderungsverträge insofern an keiner Stelle eine solche Bezirksverfassung vorsahen. Schon **1955** gab es mehrere Grenzänderungen, aber erst eine echte Eingliederung (E), die im GVBl. abgedruckt ist (Ges. v. 15.3.1955, GVBl. 50) mit 2 beteiligten Gemeinden, aber ohne Vereinbarungen über eine Ortschaftsverfassung (OVerf). **1956**: drei E, zwölf bet. Gem. (Ges. v. 10.7., 9.10.1956, GVBl. 192, 278, 281), davon wurde in einem unbefristet ein Beirat mit Anhörungsrecht vereinbart (GVBl. 192: Lauthausen-Altenbödingen). **1957**: Vier E, 8 bet. Gem., keine OVerf (Ges. v. 9.5.1957, GVBl. 85, 86, 87, letztere aufgehoben durch Rechtsbereinigungsgesetz v. 18.12.1984, GVBl. 806, Art.1 Ziff. 14 wegen späterer, weiterer Gebietsänderung). **1958**: eine E, 2 bet. Gem., keine OVerf (Ges. v. 1.4.1958, GVBl. 129, aufgehoben durch Rechtsbereinigungsgesetz a.a.O., Art.1 Ziff.16 wg. späterer, weiterer Gebietsänderung). **1959**: eine E, 6 bet. Gem., keine OVerf (Ges. v. 28.1.1959, GVBl. 15). **1960**: vier E, 10 bet. Gem., keine OVerf (Ges. v. 30.3., 12.7., 8.11.1960, GVBl. 51, 286, 349). **1961**: eine E, 2 bet. Gem., Ortsbezirk (OB) und Ortsvorsteher (OV) (Ges. v. 27.7.1961, GVBl. 239: Wesseling-Berzdorf). **1962**: ./.. **1963**: zwei E, 4 bet. Gem. (Ges. v. 10.12., 17.12.1963, GVBl. 335, 343), einmal OV (343: Brauweiler-Geyen). **1964**: drei E, 12 bet. Gem., keine OVerf (Ges. v. 23.6., 14.7.1964, GVBl. 213, 214, 245). **1965**: eine E, 5 bet. Gem., je Bezirke und OV (Ges. v. 2.11.1965, GVBl. 328: Bergkamen, Heil, Oberaden, Rünthe, Weddinghofen). **1966**: drei E, 14 bet. Gem. (Ges. v. 1.2., 26.4., 21.11.1966, GVBl. 21, 271, 481), einmal Bezirksausschüsse und Bezirksvorsteher (271: Siegen, 7 bet. Gem.). **1967**: zwei E, 4 bet. Gem., keine OVerf (Ges. v. 21.3., 12.12.1967, GVBl. 38, 250).

⁸⁵ Vgl. *W. Loschelder*, Die Gemeindeordnungen in den westdeutschen Ländern, 2. Auflage 1956, S. 316; ders. Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1965, S. 251: „Die Gemeinden können über die Änderung ihres Gebiets Vereinbarungen treffen (Gebietsänderungsverträge). Derartige Verträge bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Kommt ein Gebietsänderungsvertrag nicht zustande, so bestimmt die Aufsichtsbehörde die Einzelheiten der Gebietsänderung.“

⁸⁶ Art. I Ges. v. 18.7.1967 (GVBl. 130): „Gebietsänderungsverträge: (1) Die beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände treffen, soweit erforderlich, Vereinbarungen über die aus Anlaß einer Gebietsänderung zu regelnden Einzelheiten (Gebietsänderungsverträge). In diese Verträge sind insbesondere die für die Auseinandersetzung, die Rechtsnachfolge und die Überleitung des Ortsrechts notwendigen Bestimmungen aufzunehmen. (2) Gebietsänderungsverträge bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Kommt ein Gebietsänderungsvertrag nicht zustande, so bestimmt die Aufsichtsbehörde die aus Anlaß der Gebietsänderung zu regelnden Einzelheiten.“

⁸⁷ I.d.F. d. RdErl. d. IM. v. 21.12.1967, MinBl. 1968, 108.

⁸⁸ Hier können nur die im GVBl. abgedruckten berücksichtigt werden, außerdem nur diejenigen, die eine Ortschaftsverfassung (OVerf) - zumindest vorübergehend oder fakultativ vorsehen: Ges. v. 11.6.1968 (GVBl. 1968,

bietsänderungen findet sich keine Befristung der Ortschaftsverfassung⁸⁹ bis zum Inkrafttreten des neuen § 13 Abs.5 GemO 1969. Sehr häufig wurde dabei ein Ortsvorsteher vorgesehen, der in der Gemeindeordnung nicht ausdrücklich geregelt war. Die rechtliche Ermächtigung zur Einrichtung eines Ortsvorstehers folgte aus der Satzungsautonomie der Gemeinden gemäß § 4 Abs.1 GemO⁹⁰. Diesen Ortsvorstehern alter Prägung oblag regelmäßig die Leitung der Bezirksverwaltungsstellen⁹¹. In den Gebietsänderungsverträgen waren die Ortsvorsteher nun als Institut der politischen Selbstverwaltung zur Vertretung der Belange des Bezirks gegenüber der Vertretungskörperschaft der Gesamtgemeinde vorgesehen worden⁹². 1969 wurde der § 13 GemO vollständig neu gefasst und der folgende § 13 Abs.5 eingeführt⁹³: „Regeln ein Gebietsänderungsvertrag oder die Bestimmungen der Aufsichtsbehörde aus Anlaß einer Gebietsänderung (§ 15) die Einteilung des Gemeindegebiets in Bezirke, steht dem Rat das Recht zu, diese

200); Ges. v. 5.11.1968 (GVBl. 352); Ges. v. 5.11.1968, (GVBl. 358, Ausnahme nächste Fn.); Ges. v. 5.11.1968 (GVBl. 368); Ges. v. 5.11.1968 (GVBl. 369); Ges. v. 12.12.1968 (GVBl. 396); Ges. v. 18.12.1968 (GVBl. 412, Ausnahme nächste Fn.); Ges. v. 18.12.1968 (GVBl. 424). Ges.v. 14.1.1969 (GVBl. 109); Ges. v. 14.1.1969 (GVBl. 110); Ges.v. 11.3. 1969 (GVBl.152, Ausnahmen nächste Fn.); Ges.v. 11.6.1969 (GVBl. 160, Ausnahmen nächste Fn.); Ges.v. 2.6.1969 (GVBl. 220); Ges. v. 2.6.1969 (GVBl.232, Ausnahmen nächste Fn.); Ges. v. 10.6.1969 (GVBl. 264); Ges. v. 18.6. 1969 (GVBl. 284); Ges. v. 24.6.1969 (GVBl. 300, Ausnahmen nächste Fn.); Ges. v. 24.6.1969 (GVBl. 336); Ges.v. 24.6.1969 (GVBl. 344, in § 4 II erste generelle Aufhebungsklausel für OVerf); Ges. v. 24.6.1969 (GVBl. 348); Ges. v. 24.6.1969 (GVBl. 355); Ges. v. 24.6.1969 (GVBl. 358); Ges. v. 24.6.1969 (GVBl. 362); Ges. v. 24.6.1969 (GVBl. 379, Ausnahmen nächste Fn.); Ges. v. 24.6.1969 (GVBl. 383, § 9 Ziff. 3 Generalklausel); Ges. v. 24.6.1969 (GVBl. 393, § 5 II Ziff.3 Generalklausel); Ges. v. 24.6.1969 (GVBl. 404); Ges. v. 24.6.1969 (GVBl. 407); Ges. v. 24.6.1969 (GVBl. 410, Ausnahme nächste Fn.); Ges. v. 24.6.1969 (GVBl. 418, § 4 I b Generalklausel). Nicht recht einsichtig ist, warum nahezu zeitgleich Befristungen von einer, zwei oder drei Wahlperioden (Ablauf der übernächsten WP) in verschiedenen Gesetzen teils gesetzlich angeordnet und teils aufsichtsrechtlich bestimmt wurden. Soweit diese Unterschiede auf Vereinbarungen beruhen, sind diese Unterschiede unbedenklich. Die hier genannten Ges. und die bis Ende 1969 bestätigten enthielten regelmäßig die unbefristete Verpflichtung zur Bildung von Bezirken ! Soweit später zwingend in jedem Bezirk zumindest Bezirksausschüsse vorgeschrieben wurden (durch §§ 13 a und 13 d GemO 1974, heute §§ 36 I, 39 II GemO), erscheint es zulässig, insofern in die vertraglichen Verpflichtungen einzugreifen und die Verpflichtung zur Bildung von Bezirken für unverbindlich zu erklären, weil das damalige Vertrauen die Bildung von Bezirksorganen angesichts ausdrücklicher anderweitiger Regelungen nicht umfasste.

⁸⁹ Nur soweit kein Gebietsänderungsvertrag zugrunde liegt oder etwas Anderes als ein Ortsvorsteher (OV) ggf. nebst Stellvertretern vereinbart wurde, wird dies im Folgenden näher angegeben. Hier nicht berücksichtigt wurden solche Vereinbarungen, bei denen die Aufhebung der Ortschaftsverfassung mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde zulässig sein sollten, weil dies inhaltlich keine wesentliche Beschränkung darstellt. Ges. v. 5.11.1968 *LK Siegen* (GVBl. 358, 366, Feuersbach nach Siegen, § 6 Bestimmungen des Regierungspräsidenten: Stadtbezirk, Bezirksausschuss); Ges. v. 5.11.1968 *LK Warendorf* (GVBl. 367, § 2 c, Freckenhorst, Bauernschaftsausschuss); Ges. v. 18.12.1968 *LK Altena* (GVBl. 412, 419, Neuenrade-Küntrop: § 3 III: „Es ist sicherzustellen, daß der Ortsteil Küntrop in den Ausschüssen der Stadt Neuenrade durch Ratsherren oder sachkundige Bürger vertreten ist.“ Im übrigen sollte ein OV für die Dauer der laufenden und der zwei weiteren WP gewählt werden). Ges. v. 18.12.1968 *LK Düren* (GVBl. 423, Nörvenich); Ges. v. 11.3.1969 *LK Geldern* (GVBl. 152, 154: Kapellen <§ 6> und 156: Wetten, Twisteden, Kleinkevelaar: sachlicher Grund muss vorliegen und Gründe des öffentlichen Wohls Abweichung vom Vertrag erfordern <§ 11>). Ges.v. 11.3.1969 *LK Kleve* (GVBl. 160, 162: Ziff. 7 der Bestimmungen des Reg.Präs.: Kranenburg, 163: Ziff. 7 der Bestimmungen des Reg.Präs.: Bedburg-Hau). Ges. v. 10.6.1969 *Raum Bonn* (GVBl. 236, 243: Ziff. 11 Bestimmungen des Reg.Präs.: Bonn, Bad Godesberg, Beuel: Stadtbezirk, Bezirksausschuss, Bezirksverwaltungsstellen). Ges. v. 24.6.1969 *LK Soest/Beckum* (GVBl. 300, 317 - 329: Soest- Ampen, -Bergede, -Deiringen, -Hattrop, -Hiddingsen, -Katrop, -Meckings, -Röllingsen, -Ruploh, -Thöningsen; Bestimmungen des Oberkreisdirektors wg. Soest-Hattropholsen, -Paradiese, -Enkesen, -Ostönnen, -Epsingsen, -Meinigen, -Lendringsen, -Balksen, -Brockhausen, -Elisen: jeweils neben Ortsausschuss ein gesamt-kommunaler Landwirtschaftsbeirat, 332: Vellern: Ortsausschuss <§ 2>). Ges. v. 24.6.1969 *LK Beckum* (GVBl. 342, 343: Ahlen: Bauerschaftsausschuss <§ 7> und Ortschaftsausschuss nebst OV <§ 11> können abgeschafft werden, wenn Gründe des öffentlichen Wohls dies gebieten <§ 12>). Ges. v. 24.6.1969 *LK Düren* (GVBl. 372 komplett: 373: Nieder-Oberzier § 5: OV jeweils für den Ortsteil, der nicht den Bürgermeister stellt, 374: D'horn <§ 5>, Mezernich <§ 6>, 375: Vettweiß <§ 4>, Neffeltal <§4>, Füssenich <§ 4>, 377: Lendersdorf <§ 6>, 378: Kreuzau <§ 9>, 379: Hürtgenwald <§ 6>). Ges. v. 24.6.1969 *LK Jülich* (GVBl. 379, 380: Linnich <§ 5: unklar, ob „Dauer einer Wahlperiode“ eine Begrenzung der OVerf will, oder eher an die Wahlzeit des Rates anknüpfen will>, 381: Welldorf-Güsten <§7>, 382: Titz <§ 7>). Ges. v. 24.6.1969 *LK Moers* (GVBl. 410, 414: Alpen: Orts-

Regelungen nach Ablauf der auf die nächsten allgemeinen Kommunalwahlen folgenden Wahlperiode mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde durch die Hauptsatzung abzuändern oder aufzuheben. Die Aufsichtsbehörde hat auf einen angemessenen Ausgleich der verschiedenen Belange hinzuwirken.“

Der Gesetzesentwurf enthält zu dem hier interessierenden Abs.5 des § 13 des Entwurfes keine Begründung⁹⁴, weshalb auf die Diskussionen im Landtag und den Ausschüssen zurückgegriffen werden muss. Regelmäßig wurde dabei das Erfordernis betont, die zukünftige Gemeinde nicht unnötig einzuengen. Der damalige Innenminister Meyer äußerte sich wie folgt⁹⁵: „Heute oft noch mit Skepsis betrachtete Zusammenschlüsse werden aller Voraussicht nach in kurzer Zeit auch zu einem inneren Zusammenwachsen der bisher selbständigen Gemeinden führen. Es ist daher damit zu rechnen, dass schon nach wenigen Jahren die in einem Gebietsänderungsvertrag ausgehandelte Ortschafts- oder Bezirksverfassung als nicht mehr zeitgerecht empfunden wird. Die Gebietsänderungsverträge haben jedoch durch die Bestätigung in den Neugliederungsgesetzen Gesetzeskraft erhalten. Es erscheint daher angebracht, dem Rat der neuen Gemeinden nach einer gewissen Übergangszeit wieder Handlungsfreiheit über die Gliederung des Gemeindegebiets einzuräumen. Damit berechtigte Anliegen von Minderheiten hierbei nicht außer Betracht bleiben, sollte dann allerdings - wie in § 13 Abs.5 der Novelle vorgesehen - die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich sein. ... muß die Ortschaftsverfassung so konstruiert sein, daß sie weder als Spaltpilz in einer alten Gemeinde dienen noch das natürliche Zusammenwachsen einer neuen Gemeinde hindern kann. Gerade die Sicherstellung des letzten Gesichtspunktes erstrebt der Entwurf.“

Aufgrund der landesgesetzlichen Besonderheit, dass der gesamte Gebietsänderungsvertrag nur durch gesetzliche Bestätigung Wirksamkeit erlangt, ergaben sich besondere Schwierigkeiten bei eventuell gewünschten Abweichungen von diesem Vertrag, selbst wenn der Bezirksausschuss mit dieser einverstanden gewesen wäre. Solche Abweichungen bedurften nun ihrerseits eines ausdrücklichen Landesgesetzes. Wenn nur dieses Problem hätte gelöst werden sollen, wäre eine Klausel ausreichend gewesen, wonach die neue Gemeinde von den alten Verpflichtungen

ausschuss <§ 9>). Die Bestimmungen der Aufsichtsbehörden gehen auf Ziffer 9.1 Erste VerwVO zu § 15 i.d. F.d. RdErl. d. IM. v. 21.12. 1967 (MinBl. 1968, 108) zurück: „Bei der Bestimmung der Einzelheiten stehen der Aufsichtsbehörde grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten zur Verfügung wie den Beteiligten eines Gebietsänderungsvertrages. Die Aufsichtsbehörde kann demnach z.B. ... die Bestellung von Ortsvorstehern vorsehen.“ Soweit die hier bzw. in Fn.84 genannten Gemeinden später in andere eingemeindet wurden wie bspw. Freckenhorst nach Warendorf mit § 20 Münster-Hamm-Ges. v. 9.7.1974 (GVBl. 416), so muss die aufnehmende Gemeinde wegen der umfassenden Rechtsnachfolge die hier dargestellten alten Verpflichtungen erfüllen. Mögliche rechtswidrige Satzungsänderungen dürften aber zwischenzeitlich durch Zeitablauf geheilt sein und der trotzdem fortbestehende Anspruch nur noch politisch durchsetzbar sein.

⁹⁰ *Rheinhard Rauball*, Die Gemeindebezirke, Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher, Diss. Bochum 1971, S. 112; heute: § 7 GemO NRW.

⁹¹ *Kottenberg/Rehn*, 8. Auflage 1968, § 13 GemO Anm. III mit Zitat des Erlasses des Innenministeriums vom 21.1.1955, abgedruckt im Gemeinderat 1955, S. 38, hier zitiert nach Odenbreit/Hensel, Gemeindeordnung, 11. Auflage 1961, S. 24, zu § 13 der GemO: „Dem Rat der Gemeinde ist es jedoch unbenommen, unter Aufnahme in die Hauptsatzung zu beschließen, daß die Wahrnehmung der Geschäfte der Bezirksverwaltungsstellen einem im Bereich des Gemeindebezirks ansässigen Ehrenbeamten übertragen wird. Bezeichnung „Ortsvorsteher““

⁹² So *R. Rauball*, Gemeindebezirke, S. 112; vgl. insbesondere die oben Fn.89 zitierten Änderungen aus GVBl. 1969.

⁹³ Ges. zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen, v. 16.7.1969, in Kraft seit 1.10.1969 (Art. VIII Abs.3), GVBl. 514.

⁹⁴ LT-DrS 6/695, S. 18.

⁹⁵ LT-Prot 6. WP, 36. Sitzung v. 26.6.1968, S. 1336.

tungen mit Zustimmung der Bezirksausschüsse hätte abweichen können. Dass die Bezirksverfassung von den beteiligten Gemeinden schon nach wenigen Jahren als überholt angesehen werden sollte, war möglicherweise aus Sicht der aufnehmenden Gemeinde regelmäßig zutreffend, sicherlich aber nicht aus Sicht der aufgelösten, zumindest solange sie nicht mit der aufnehmenden innerlich zusammengewachsen war. In der Bezirksverfassung wird ein möglicher Hinderungsgrund für das Zusammenwachsen der neuen Gemeinde gesehen. Der Innenminister Meyer differenziert nicht hinreichend zwischen einer durch die Mehrheit der aufnehmenden Gemeinde - somit aus der Sicht der aufgelösten Gemeinde zwangsweise - erfolgenden Assimilation und einer echten Integration, bei der die einzelnen Glieder sich in ein größeres Ganzes, der neuen Gemeinde, einfügen, aber noch unterscheidbar vorhanden sind⁹⁶. Integration kann zwar in ihrer stärksten Ausprägung einer Assimilation gleichkommen, muss dies aber nicht. Integration in der Demokratie bedeutet, dem Bürger in den entscheidenden Gremien Gehör zu verschaffen, damit er sich nicht überfahren fühlt. Die Ortsteilbewohner sollen sich als mündige, nicht bevormundete Bürger zu der Gesamtgemeinde gehörig fühlen. Diese Integrationswirkung kann am besten ein Bezirksvorsteher bzw. ein Bezirksausschuss als gemeindlicher Ausschuss mit örtlichem begrenztem Wirkungskreis leisten. Die integrative Wirkung wird gerade durch die auf die Probleme des Ortsbezirkes beschränkten Kompetenzen gewährleistet. Den damaligen Gemeinden ging es vorrangig um eine bloße Anhörung⁹⁷ und entsprechende aus-

⁹⁶ Im Brockhaus, Enzyklopädie, Bd. 9, 17. Aufl. 1970, findet sich unter dem Stichwort Integration (I) (S. 162) die folgende allgemeine Begriffsbestimmung: „der Vorgang, der zur Bildung eines Ganzen führt, insofern auch Vereinheitlichung, Erneuerung, Ergänzung.“ Soziologisch soll I. die „Verbindung einer Vielheit von einzelnen oder von Gruppen zu einer gesellschaftl. Einheit“ bezeichnen. Es soll der relative I.-sgrad eines sozialen Systems ermittelbar sein. Staatsrechtlich soll es um die „Einfügung neuer gesellschaftl. Schichten in das staatl. Ganze“ gehen. Bei der Völkerkunde soll es sich um die Aufnahme bestimmter sozialer Gruppen in eine Ganzheit gehen, bei der sich die Gruppen mehr oder weniger stark in Kultur und Sozialordnung verändern. Im Brockhaus, Enzyklopädie, Bd. 1, 17. Aufl. 1966 findet sich unter dem Stichwort Assimilation (A.) (S. 799): „Angleichung, Anpassung, Verschmelzung“. Auch schon damals bedeutete I. also nicht etwa dasselbe wie A.. Die heutige Begriffsbestimmung im Brockhaus ist sehr ähnlich: Brockhaus, Enzyklopädie, Bd. 10, 20. Auflage 1997, Stichwort I.: „(Wieder)-Herstellung einer Einheit; Einbeziehung, Eingliederung in ein größeres Ganzes.“ Wie die Einheit genau auszusehen hat, ist nicht bestimmt. Insbesondere wenn die Alternative „Eingliederung in ein größeres Ganzes“ vergleichend herangezogen wird, drängt sich auf, dass I. nicht meint, die einzelnen Elemente müßten in einem größeren Ganzen vollständig und ununterscheidbar aufgehen. Auch die im Brockhaus aufgeführte soziologische Definition von I. belegt die Koordination eigenständiger Gebilde und nicht die Schaffung eines homogenen Ganzen. I. ist also keineswegs A. als soziologischer Begriff für einen Verschmelzungsvorgang (vgl. Brockhaus, Enzyklopädie, Bd. 2, 20. Auflage 1996, Stichwort A.). Besonders zutreffend erscheinen die Ausführungen im Staatslexikon, Bd. 3, 7. Aufl. 1987, S. 111: „Das Wort I. gehört seit Jahrzehnten zu den schillernden Inhalten der Alltagssprache. gemeinsame Bedeutungsmerkmale ... I. meint Vorgänge, bei denen Elemente so zu einem Ganzen zusammengebracht werden, daß die neue Einheit eine Qualität erhält, die über die bloße Verbindung der ursprünglichen Teile hinausgeht. Meist haftet dem Begriff die Vorstellung von einem dynamisch ablaufenden, nicht abgeschlossenen Prozeß an.“ In Creifelds, Rechtswörterbuch, 14. Auflage 1997, findet sich zu dem Stichwort „I.“ u.a. das folgende: „I. wird grundlegend als Einigungsprozeß von Teil und Gliedern zu einem einheitlichen Ganzen verstanden, so Rudolf Smend für das Verfassungsrecht im Sinne der ständigen Selbstverwirklichung des Staates als geistige Einheit.“ Auch hier wird klar deutlich, dass es bei I. nicht um die vollständige Anpassung geht, bei denen Teil und Glieder hinterher verschmelzen, sondern um einen Prozeß der Einigung mehrerer unterscheidbarer Subjekte. Die Organe der Bezirksverfassung erhöhen ungemain die so verstandene I., weil sie den Prozeß der Einigung mit der zentralen Verwaltung und dem zentralen Gemeinde-/Stadtrat fördern und durch größere Bürgernähe die Akzeptanz mit den Mehrheitsentscheidungen im Gemeinde-/Stadtrat wächst. Diese integrative Wirkung der Bezirksverfassung besteht unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung und den Befugnissen ihrer Organe, weil und soweit diese auf den örtlichen Wirkungskreis begrenzt sind. Nur wenn diese rechtliche Grenze überschritten und die große Politik diskutiert wird, kann theoretisch eine Gefährdung der I. in das neue Gebilde eintreten.

⁹⁷ Vgl. die sogleich zitierten Ausführungen des Abg. **Einert** (Fn. 101). Die genauen Befugnisse der Bezirksausschüsse standen nach § 13 II GemO 1952 im Ermessen der aufnehmenden Gemeinde: „II: In den Bezirken können für die Erledigung bestimmter auf ihren Bereich entfallender Aufgaben vom Rat Bezirksausschüsse und Bezirksverwaltungsstellen gebildet werden. III: Die näheren Vorschriften trifft die Hauptsatzung.“

drückliche Regelungen waren in den Gebietsänderungsverträgen auch erst in späteren Verträgen enthalten, ohne dass sie durch gesetzliche Bestätigung Wirksamkeit erlangten⁹⁸. Angesichts der Freiwilligkeit der Zusammenschlüsse wird durch die Hervorhebung der Handlungsfreiheit der Gemeinde nicht ausreichend auf die schützenswerten Belange und das Vertrauen der aufgelösten Gemeinden eingegangen. Hieran ändert auch die Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörde nicht, gerade weil der Handlungsfreiheit der aufnehmenden Gemeinde eine zu große Bedeutung zugemessen wird. Es besteht weiterhin die Gefahr der Ignorierung der spezifischen örtlichen Probleme der ehemals selbständigen Gemeinden, obwohl vertragliche Vereinbarungen dem eigentlich entgegenstehen. Der Innenminister ging offenbar davon aus, man könne einfach so per Gesetz in die bestehenden Verträge eingreifen, was selbst bei den aufsichtsrechtlichen Bestimmungen nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig ist⁹⁹. Dabei wird der durch die Verträge geschaffene besondere Vertrauenstatbestand verkannt.

Der Abgeordnete *Hauser* betonte zumindest die Bedeutung der Bezirksverfassung als Mittel der partnerschaftlichen Eingliederung¹⁰⁰, der Abgeordnete *Einert* sprach neben den Gefahren der Bezirksverfassung für eine Integration von dem „unüberhörbaren Wunsch“ der kleinen und ehemals selbständigen Gemeinden nach einer „angemessenen Anhörung“¹⁰¹. In den Ausschussberatungen wurde erkannt, dass von der Möglichkeit, den aufgelösten Gemeinden einen gewissen Rest an Eigenständigkeit zu belassen, ihre Bereitschaft zu einem Zusammenschluss abhing¹⁰².

⁹⁸ Bsp: Stadt Ahlen, Ges.v. 24.6.1969 (GVBl. 342) hinsichtlich Zuständigkeiten des Bauernschafts- und Ortsausschusses, die aber wg. § 2 des Ges nicht wirksam wurden.

⁹⁹ Auch insofern entsteht ein Regel-Ausnahmeverhältnis. Die Ausnahme, die Abweichung von der einmal getroffenen Lösung ist nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig, vgl. Meerbusch-Urteil VerfGH NW Ur.t.v. 13.9.1975 - VerfGH 43/74, OVG 30, 306 = DVBl.1976, 391, Neuenkirchen/Vechta/Papenburg -Entscheidung BVerfGE 86, 90 (oben Fn.35).

¹⁰⁰ „Ich darf aus eigenem Erleben und aus Kenntnis eines solchen Verfahrens sagen, daß sich auch in der Vergangenheit die Existenz dieser Bezirksvertretungen oder Ortsausschüsse ... im allgemeinen bewährt hat, wenn vernünftig praktiziert wurde, und daß diese Bezirksausschüsse ... sehr wesentlich dazu beigetragen haben, daß ein Stadteil, der in einen neuen Verband eingegliedert wurde, hier in eine echte Partnerschaft zu dieser Gesamtgemeinde getreten ist. Ich kann das aus den Erfahrungen sagen, die wir in Krefeld beispielsweise mit der Bezirksvertretung Usingen in den vielen Jahren nach dem Kriege gemacht haben, sie hat sich bestens bewährt.“ LT-Prot. 6.WP, 36.Sitzung v. 26.6.1968, S. 1341. Anlässlich der 59. Sitzung am 2.7.1969 (LT-Prot 6.WP, S. 2439) spricht er folgendes aus: „Bei dem § 13 ging es um die Frage, wie man nach der kommunalen Neuordnung ein ausreichendes Maß bürgerschaftlicher Einflußnahme in den Gemeinden sicherstellen kann. Und deswegen ist die etwas allgemein formulierte Fassung des § 13 verändert worden, wobei wir abzuwägen hatten, auf der einen Seite die Mitwirkung des Bürgers in der Gemeinde nicht unnötig einzuengen, während andererseits der notwendige Integrationsprozeß einer neugeordneten Gemeinde nicht belastet werden sollte.“ Hier wird wiederum eine Gefährdung der Integration durch die Bezirksverfassung gesehen. Durch die auf örtliche Probleme beschränkten Kompetenzen wurde die Integration, das Sich-Einbringen in ein größeres Ganzes, nämlich der neuen Gemeinde, gefördert, keinesfalls gefährdet. Hauser versteht unter Integration also eher Assimilation.

¹⁰¹ „Wir können durchaus Verständnis für die möglichen Argumente finden, die grundsätzlich gegen die Einrichtung von Bezirksausschüssen und Orts- und Bezirksvorstehern sprechen, weil sie - das sage ich mit aller Deutlichkeit - möglicherweise auch zu Hindernissen auf dem Weg zu einer vernünftigen und begrüßenswerten Integration der Bürgerschaft in einer neuen Gemeinde führen können. Ich sage ausdrücklich: führen können. Aber auf der anderen Seite muß man sich im klaren sein, daß in den Großstädten unbestreitbare Besonderheiten von Ortsteilen vorhanden sind und bei ehemals kleinen und selbständigen Gemeinden der unüberhörbare Wunsch nach einer angemessenen Anhörung besteht. In Abwägung dieser vielleicht konträren Situation ergibt sich einfach der Zwang zu einer solchen Regelung, das heißt zur Regelung des Anbietens einer solchen Möglichkeit der Einrichtung von Ausschüssen und Ortsvorstehern.“ LT-Prot. 6.WP, 36. Sitzung, S. 1343. Auch *Einert* versteht unter Integration wohl eher die Assimilation.

¹⁰² Protokoll über die gemeinsame Sitzung des Kommunalpolitischen Ausschusses und des Ausschusses für Innere Verwaltung vom 19.9.1968 in Düsseldorf, Nr. 802/68 35. KpolA, Nr. 803/68 47. AfIV, S. 8 (S. 133 der Gesetzesdokumentation A 03 03/108), Ausführungen des Ld. MinR *Gensior* (Innenministerium): „Aus der Praxis

Gefahren aus einer Bezirksverfassung können nur dann entstehen, wenn die rechtlichen Befugnisse der Organe nicht auf den örtlichen Wirkungskreis beschränkt werden. Wenn es in der Bevölkerung Desintegrationstendenzen gibt, dann werden sie in Vereinen oder Bürgerinitiativen organisiert. Nur bei besonderer Ausprägung greifen sie schließlich auch auf die Ausschüsse der Einheitsgemeinde über¹⁰³. Aus der Existenz von Bezirksorganen allein ergeben sich keine Desintegrationstendenzen. Wenn nun gerade von den Anhörungsrechten durch die Bezirksorgane die Bereitschaft zu einem Zusammenschluss *abhängt*, dann verstößt die generelle Unwirksamkeitserklärung vertraglicher Vereinbarungen regelmäßig gegen das schutzwürdige Vertrauen der Gemeinde und lässt die „Bedingung“¹⁰⁴ ihres Vertrages entfallen.

Auf die Probleme des Vertrauensschutzes ist bei der Einführung des § 13 Abs.5 GemO 1969 nicht eingegangen worden. Die neue Verwaltungsordnung zu § 15 verbot zugleich in Ziff.5.14 ausdrücklich eine über § 13 Abs.5 hinausgehende Bindung des Rates der aufnehmenden oder neuen Gemeinde¹⁰⁵. Es wurde mit dem neuen § 13 Abs.5 GemO in die bestehenden Verträge eingegriffen. Bei den nach dem 1.10.1969 abgeschlossenen Verträgen galt zwar der § 13 Abs.5 schon, aufgrund der gesetzlichen Bestätigung der Gebietsänderungsverträge konnte diese Vorschrift durch abweichende spätere Gesetze aufgrund des Grundsatzes *lex posterior derogat priori* teilweise verdrängt werden¹⁰⁶. Erst mit Beginn des zweiten Teiles der Gebietsreform ab 1971 wurde regelmäßig in den bestätigenden Neugliederungsgesetzen ausdrücklich der § 13 Abs.5 GemO für anwendbar erklärt bzw. eine inhaltsgleiche Regelung aufgenommen¹⁰⁷.

habe man die Erfahrung gewonnen, daß von der kommunalen Neugliederung betroffenen Gemeinden besonders daran liege, sich einen gewissen Rest an Eigenständigkeit zu erhalten. Von der Möglichkeit hierzu hänge vielfach ihre Bereitschaft zu einem Zusammenschluß ab. Öfter sei der Wunsch geäußert worden, für einzelne Teile neugebildeter Gemeinden unmittelbare Wahlen zuzulassen.“

¹⁰³ Vgl. die Sachverhaltsschilderung im Neuenkirchen/Vechta/Papenburg-Urt. des BVerfG betr. Langförden, BVerfGE 86, 90, 115 (oben Fn.35).

¹⁰⁴ Rechtstechnisch fällt wohl regelmäßig die Geschäftsgrundlage weg, wobei hier schon eine echte auflösende Bedingung i.S.v. § 158 II BGB in Betracht kommt.

¹⁰⁵ I.d.F. d. RdErl. v. 12.12.1969 (MinBl. 2140), abgedruckt bspw. in *Rauball/Rauball*, Gemeindeordnung für NRW, 2. Auflage 1974, zu § 15 GemO.

¹⁰⁶ Die nach dem 1.10.1969 erlassenen Gebietsänderungsgesetze enthielten meist inhaltlich identische Regelungen wie § 13 Abs.5 GemO 1969, nur in dem Gesetz zur Neugliederung des Kreises Detmold vom 2.12.1969 (GVBl. 799 befindet sich keine entsprechende pauschale Regelung. Regelmäßig wurden in diesem Gesetz nur die Regelungen über die Befugnisse von Ortsvorsteher und Ortsausschuss aufgehoben (bspw. § 10 Abs.7). Mangels entsprechender Einschränkungen im Gesetz ist es teilweise zu unbefristeten Verpflichtungen gekommen: Ges. v. 2.12.1969 Kreis Detmold, GVBl. 799, (812: Schieder-Schwalenberg, § 10: Ortschaftsrat <OR>, Ortsvorsteher <OV>); (814: Lüdge, § 10: OR, OV), (816: Lemgo-Hörstmar, §§ 6, 7: Ortsausschuß, die Regelungen über den OV<§§ 8, 9> wurden nicht genehmigt). Teilweise entstand eine zehnjährige Bindung: Lemgo-Trophagen (GVBl. 815, § 6). Die nahezu zeitgleich erlassenen Ges. v. 4.12.1969 (GVBl. 772, 775: § 11 II Ziff.4), 2.12.1969 (GVBl. 818, 819: § 8 VIII Ziff.1), 16.12. 1969 (GVBl. 940, 944: § 14 II Ziff.4) und 18.12.1969 (GVBl. 966, 968: § 10 II Ziff.5) enthielten pauschale Regelungen, die dem § 13 Abs.5 weitgehend entsprachen. Nach Auffassung des Verfassers sind Verträge, die unbefristete Klauseln über die Bezirksverfassung enthielten und nach Januar 1968 bis zum 1.10.1969 abgeschlossen, aber noch nicht bestätigt wurden und hinterher auch nicht wirksam wurden, nicht schützenswert in einem möglichen Vertrauen auf das Wirksamwerden des Vertrages in seiner vereinbarten Form, da unbefristete Verpflichtungen betr. Bezirkseinteilung nach Ziffer 5.14 der VwO zu § 15 seit Anfang 1968 nicht mehr genehmigt werden sollten (vgl. oben Fn.87). Soweit sie tatsächlich mit unbefristeten Verpflichtungen wirksam wurden (vgl. Fn.89), ist das Vertrauen in den Bestand des Vertrages dagegen schützenswert.

¹⁰⁷ 1971: Aachen-Ges. v. 12.12.1971 (GVBl. 414, § 39 I Ziff.4: „Für Regelungen über die Ortschaftsverfassung bleibt § 13 Abs.5 der Gemeindeordnung unberührt“). 1972: Bielefeld-Ges. v. 24.10.1972 (GVBl. 282, 290) in § 22 Nr.10: „Soweit die Gebietsänderungsverträge oder Bestimmungen Regelungen über die Einteilung des Gemeindegebiets in Bezirke (Ortschaften) enthalten, bleibt die endgültige Entscheidung über die Zahl und die Abgrenzung der Bezirke, über die Bildung von Bezirksausschüssen, über die Wahl von Ortsvorstehern und die Ein-

Es war erklärtes Ziel des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers, nunmehr dauerhafte Verpflichtungen der aufnehmenden Gemeinden zu verhindern.¹⁰⁸ Von Loebell begründet dies wie folgt: „Es ist nicht zu leugnen, daß der Rat einer neugegliederten Gemeinde nach einer bestimmten Übergangszeit in der Lage sein muß, losgelöst von den unmittelbar vor der Neugliederung bestehenden Vorstellungen, innerorganisatorische Regelungen zu korrigieren, die mit der Entwicklung der Gemeinde und einer ordnungsgemäßen, möglichst wirkungsvollen Gemeindeverwaltung nicht mehr in Einklang stehen. Es wäre jedenfalls ein äußerst bedenklicher Eingriff in das Recht der Selbstverwaltung, wenn die neugegliederte Gemeinde unbefristet an Abmachungen über die Bezirkseinteilung gebunden wäre, die sich möglicherweise später nicht mehr als notwendig oder erwünscht erweisen.“¹⁰⁹ Von Loebell übersieht: Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Bezirksverfassung mit einer möglichst wirkungsvollen Gemeindeverwaltung nicht im Einklang stehen sollte. Die Bezirksausschüsse waren und sind Ratsausschüsse besonderer Art, nämlich mit örtlich begrenztem Wirkungskreis, sie waren aber zugleich integraler Bestandteil der Gesamtgemeinde. Die Gemeindeverwaltung wird auch durch andere besondere Ratsausschüsse nicht behindert, sondern durch die dadurch erfolgende Sammlung der Meinungen unterstützt, sie wird demokratischer. Wenn die Bezirksverfassung nicht mehr erwünscht sein sollte, so sollte sie mit Zustimmung der betroffenen Bezirksausschüsse aufgelöst werden können, ohne eine solche Zustimmung geht es offenbar nur um die Abschaffung einer lästigen Institution, die dafür sorgt, dass die örtlichen Interessen in die Gremien der aufnehmenden Stadt transportiert werden. Nur weil eine bestimmte Institution nicht mehr notwendig, sondern vielleicht nur noch nützlich ist, so ist dies ebenfalls kein ausreichender Grund, um in bestehende Verträge einzugreifen. Allenfalls wenn die *Abschaffung* der Bezirksverfassung „notwendig“ erscheint, könnte sich eine Rechtfertigung für diese Vertragseingriffe ergeben, wobei sich eine solche Notwendigkeit auf der Grundlage unserer heutigen Rechtsstaatlichkeit nur schwer vorstellen lässt¹¹⁰. Eine Gefährdung der Ordnungsmäßigkeit der Gemeindeverwaltung ist schon gar nicht zu erkennen. Die Wirksamkeit der Gemeindeverwaltung wird durch die Bezirksverfassung dann gebremst, wenn sie versucht, ohne Rücksicht auf die partikularen Interessen zu handeln. Da es sich um freiwillige Verpflichtungen handelt, ist schließlich nicht recht ersichtlich, inwiefern ein bedenklicher Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der aufnehmenden Gemeinde vorliegen soll, wenn diese an den getroffenen Vereinbarungen festgehalten wird. Es steht das Selbstverwaltungsrecht der aufnehmenden Ge-

richtung von Bezirksverwaltungsstellen dem Rat der neuen oder aufnehmenden Gemeinde vorbehalten, der im Rahmen des § 13 Gemeindeordnung die Einzelheiten der Hauptsatzung regelt.“ In § 23 Abs.5 war noch zusätzlich die Regelung enthalten: „§ 13 Abs.5 der Gemeindeordnung findet entsprechende Anwendung.“ **1973:** keine Ges. **1974:** Nahezu identisch mit Bielefeld-Ges: Ruhrgebiets-Ges. v. 9. 7.1974 (GVBl. 256, § 31 IV Ziff 12), Niederrhein-Ges. v. 9.7.1974 (GVBl. 344, § 13 IV Ziff.12), Münster-Hamm-Ges. v. 9.7.1974 (GVBl. 416, § 60 IV Ziff.12), Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal v.10.9.1974 (GVBL. 890, § 29 IV Ziff.12), Köln-Ges. v. 5.11.1974 (GVBl. 1072, § 29 IV Ziff.12), Sauerland-Paderborn-Ges. v. 5.11.1974 (GVBl. 1224, § 45 IV Ziff.12). Die späteren Reparaturges. verwiesen auf die hier genannten Klauseln.

¹⁰⁸ Vgl. MinR von Loebell, Kommunale Neugliederung Nordrhein-Westfalen, 1972, S. 67: „Nr.5.14 der VerwVO zu § 15 GO weist darauf hin, in den Gebietsänderungsverträgen ... über § 13 Abs.5 GO hinausgehende Bindungen des Rates der aufnehmenden oder neuen Gemeinde nicht zulässig sind. An diesem Grundsatz hat der Gesetzgeber stets ohne Einschränkungen festgehalten, und zwar auch dann, wenn er durch das Neugliederungsgesetz selbst die Einführung der Bezirksverfassung vorschrieb (vgl. § 23 Abs.5 Bielefeldt-Gesetz).“ Wie bereits dargestellt, hatte der Gesetzgeber an diesem Prinzip nicht stets „ohne Einschränkung“ festgehalten, vielmehr gab es in den Jahren 1968 und 1969 zahlreiche Ges. ohne eine entsprechende Einschränkung (vgl. oben Fn.89 und 106). Erst für das 2. Neugliederungsprogramm von 1971 bis 1974 trifft die Aussage von Loebells zu.

¹⁰⁹ Von Loebell, a.a.O.

¹¹⁰ Denkbar wäre vielleicht die dauernde Kompetenzüberschreitung der Bezirksorgane, die sich auch aufsichtsbzw. ordnungsrechtlich nicht wirksam abstellen ließe.

meinde gegen jenes der aufgelösten. Kommunal- bzw. verwaltungspolitisch war jedenfalls eine Bindung der aufnehmenden bzw. neuen Gemeinde nicht erwünscht und wurde zumindest bei der zweiten Neugliederungsphase ab 1971 wirksam verhindert.

In den zeitgenössischen Kommentaren zur nordrhein-westfälischen GemO finden sich noch die folgenden Rechtfertigungen zu § 13 Abs.5 GemO 1969: *Körner*¹¹¹ spricht davon, dass sich die aufnehmende Gemeinde anderenfalls ohne Zustimmung des Gesetzgebers selbst dann nicht von Vereinbarungen über die Bezirksverfassung befreien könnte, „wenn sie völlig sinnlos geworden wären.“ Selbstverständlich erscheint die alte Regelung, nach der eine Abweichung auch von sinnlos gewordenen Vereinbarungen nur durch Gesetz möglich ist, als überflüssiger Ballast. Doch darin erschöpft sich die Wirkung des § 13 Abs.5 nicht. *Von Loebell*¹¹² spricht allgemein von Folgendem: „Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gelehrt, daß sich der Rat nach einer gewissen Zeit im Interesse der Gesamtentwicklung der Gemeinde über solche Vereinbarungen, bei denen manchmal im Interesse einer einvernehmlichen Regelung große Zugeständnisse gemacht worden sind, hinwegsetzen können muß.“ Auf die Problematik des Vertrauensschutzes, dass gerade im Interesse einer einvernehmlichen Regelung eine Vereinbarung getroffen wurde, geht *von Loebell* nicht ein. Die vertraglichen Vereinbarungen sind regelmäßig nicht etwa erhebliche Belastungen des Verwaltungshaushaltes, sondern eher lästige Verpflichtungen, weil die aufnehmende Gemeinde die Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises nicht ohne vorherige Anhörung entscheiden kann. Kann diese Lästigkeit einen solchen vertrauensschutzverletzenden Eingriff in die Verträge rechtfertigen? Darf der Gesetzgeber eine sogenannte Freiwilligkeitsphase einführen, und dann hinterher die geschlossenen Verträge in wesentlichen Punkten oder gar vollständig¹¹³ für unverbindlich erklären? Ein solches Vorgehen könnten nur unzumutbare Belastungen der aufnehmenden Gemeinden rechtfertigen, die nicht erkennbar sind.

Der Inhalt des § 13 Abs.5 GemO 1969 wurde mit der Einführung der Bezirksverfassung durch das Gesetz vom 29.10.1974 aufgehoben¹¹⁴. In den Überleitungsbestimmungen des Artikel V dieses Gesetzes wurden die alten gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen bezüglich der Bezirksverfassung außer Kraft gesetzt, und zwar für die kreisfreien Städte insgesamt, für die kreisangehörigen nur insoweit, als sie dem neuen § 13 d widersprechen¹¹⁵. Der Gesetzent-

¹¹¹ Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, 1. Auflage 1970, § 13 GemO Rz.5; ohne inhaltliche Begründung ist *Kottenberg/Rehn*, 9. Auflage 1970 § 13 Anm. V.

¹¹² Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage 1970, Anm.7 (S. 65).

¹¹³ Durch § 8 I Neugliederungsschlußges. v. 26.11.1974 (GVBl. 1474), vgl. näher zu Fn.119 ff.

¹¹⁴ Mit der Einführung der §§ 13 bis 13 d GemO durch das Ges.v. 29.10.1974 (GVBl. 1050), vgl. Gesetzentwurf in LT-DrS 7/3799, S. 3.

¹¹⁵ Art. V Ziff.2: „§ 13 b und § 13 c sind erstmalig am Tage nach den nächsten allgemeinen Kommunalwahlen anzuwenden. Regelungen in Gesetzen, Gebietsänderungsverträgen, Bestimmungen der Aufsichtsbehörden oder ortsrechtlichen Vorschriften, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes kreisfreie Städte zur Einteilung des Gemeindegebiets in Bezirke, zur Bildung von Bezirksausschüssen, zur Einrichtung von Bezirksverwaltungsstellen, zur Wahl von Ortsvorstehern und zu vergleichbaren Maßnahmen verpflichtet, gelten bis zu dem in Satz 1 genannten Zeitpunkt fort und treten danach außer Kraft.“ Art.V Ziffer 4.: „Die für kreisfreie Städte geltenden Bestimmungen (Nr.1, 2 und 3) gelten im Rahmen des neuen § 13 d für kreisangehörige Gemeinden sinngemäß mit der Maßgabe, daß bestehende gesetzliche Regelungen und Ortsrecht nur insoweit außer Kraft treten, als sie mit dem neuen § 13 d nicht in Einklang stehen; die Befugnis, aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften von bestehenden rechtlichen Verpflichtungen abzuweichen, bleibt unberührt.“ Da Gebietsänderungsverträge nach § 16 Abs.5 GemO NRW durch Gesetz bestätigt wurden und Gesetzeskraft besitzen, bleiben nach der Übergangsregelung Ziffer 4 Gebietsänderungsverträge, soweit sie mit den neuen Bestimmungen vereinbar sind, wirksam, während die Bestimmungen der Aufsichtsbehörden insgesamt unwirksam wurden. Für letztere Differenzierung spricht grundsätzlich die im Vergleich zu Verträgen größere Veränderbarkeit von aufsichtsrechtlichen Bestim-

wurf enthielt noch eine undifferenzierte Klausel für alle Gemeinden, seine Begründung bestand in Folgendem¹¹⁶: „Um übereinstimmende, an diesem Gesetzentwurf ausgerichtete Regelungen über die Bezirksverfassung in den Städten und Gemeinden des Landes zu erreichen, ist es erforderlich, alle Städte und Gemeinden mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzentwurfs von allen früheren Bindungen freizustellen ...“. Die Einheitlichkeit des Rechts wird hier unzutreffender Weise höher gewichtet als das Vertrauen in den Bestand vertraglicher Regelungen. Die historischen Besonderheiten sollten wohl vollständig eliminiert werden. Der kommunalpolitische Ausschuss kam nach intensiver Diskussion des Vertrauensschutzproblems am 18.9.1974 überein, „daß die während der Neugliederung bei einem freiwilligen Zusammenschluß von Gemeinden zustande gekommenen Verpflichtungen weiterhin bestehen bleiben sollten, soweit sie mit dem Gesetzentwurf in Einklang stünden. Sie sollten nur dann außer Kraft treten, wenn sie nicht mit den zu verabschiedenden Regelungen über die Bezirksverfassung vereinbar sei-

mungen. Diese Differenzierung stellt jedoch einen erheblichen Programmwechsel dar, der nach Auffassung des Verfassers an den Voraussetzungen einer Mehrfach- bzw. Rückneugliederung zu messen ist (vgl. oben Fn.35, 38). Für die Differenzierung zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Städten ist die Verpflichtung der kreisfreien zur Bildung von Bezirken nach diesseitiger Ansicht kein ausreichender sachlicher Grund, schon weil es an der Relevanz einer entsprechenden Kollision fehlt, vgl. unten VII b) bb). Eine vorübergehende Kollision wäre mit entsprechender Anwendung der Abweichungsmöglichkeiten nach Art. V Ziffer 4 auffangbar gewesen. Die vom MinR *v.Loebell* in den Beratungen geäußerte Befürchtung, dass es dann zu Streitfragen käme, inwiefern ein Vertrag noch wirksam sei (APr 7/1599 S. 24, vgl. übernächste Fn.), ist ebenfalls kein zureichender Grund, um die alten Verträge pauschal für unwirksam zu erklären.

¹¹⁶ LT-DrS 7/3799, S. 17

en.¹¹⁷ In der abschließenden Beratung vom 10.10.1974 wurden jedoch die Bestimmungen des Artikel V in der auch Gesetz gewordenen Fassung einstimmig angenommen.¹¹⁸

Wenige Wochen nach dieser Änderung der Gemeindeordnung wurde zum Abschluss der Gebietsreform das sogenannte Neugliederungsschlussgesetz erlassen¹¹⁹. Dieses enthielt in § 8 Abs.1 die allgemeine Befugnis der Gemeinden und Kreise, von allen Festlegungen in Gebietsänderungsverträgen, aufsichtsbehördlichen Bestimmungen oder anderen Regelungen aus Anlass von Gebietsänderungen mit Genehmigung der Aufsichtsbehörden abzuweichen, wenn dies aus Gründen einer sinnvollen Gesamtentwicklung oder einer einheitlichen Handhabung innerhalb der neugegliederten Gemeinden geboten erscheint. In Abs.2 geht es um die Streitigkeiten bei der Auslegung von Gebietsänderungsverträgen oder aufsichtsbehördlichen Bestimmungen, in Abs.3 um Streitigkeiten über Sachverhalte, die dort nicht geregelt sind.

¹¹⁷ LT-DrS 7/4286, S. 11. In der Diskussion wurde von mehreren Abgeordneten das Problem des Vertrauensschutzes angesprochen. Der Abg. *Schaa* (CDU) wies darauf hin, „daß von Gemeinden im Vertrauen auf eine Änderung bzw. Ergänzung des § 13 der Gemeindeordnung Vereinbarungen getroffen worden seien, die den freiwilligen Zusammenschluß beschleunigt hätten. Es gehe nicht an, diejenigen Kommunen, die im Zusammenhang mit solchen Zusammenschlüssen Verpflichtungen übernommen hätten, durch Gesetz hiervon zu entbinden.“ (Protokoll 84. Sitzung Kommunalpolitischer Ausschuss, 18.9.1974, APr 7/1599, S. 22 <S. 125 Gesetzesdokumentation A 03 03 /7 /101>). Der Abg. *Ullrich* (CDU) schloss sich dem an und meinte: „Gebietsänderungsverträge und Ortsrecht seien im Grundsatz gleichzubehandeln. Deshalb sollte man Gebietsänderungsverträge, soweit sie im Einklang mit dem behandelten Entwurf stünden, bestehen lassen. Anderenfalls verspiele der Gesetzgeber Vertrauenskapital bei den betroffenen Gemeinden.“ (a.a.O. S. 23). Hierzu meinte der MinR v. *Loebell*: „Es ergäbe sich dann allerdings die Möglichkeit von Streitfragen, in welchen Punkten ein solcher Vertrag mit dem Gesetz vereinbar sei.“ (a.a.O. S. 24). Der Abg. *Kaptain* führte aus: „Der Rat der Gemeinde, der einen Gebietszuwachs erhalte, sollte nicht die Möglichkeit haben, von seinen vertraglich übernommenen Verpflichtungen entbunden zu werden; anderenfalls könnten die in anderen Kommunen aufgehenden Gemeinden darauf verweisen, daß sei in ihrem Vertrauen durch das Gesetz selbst getäuscht würden.“ (a.a.O. S. 25). MinR v. *Loebell* verwies noch auf den jüngst im Kabinett entschiedenen Entwurf des Neugliederungsschlussgesetzes mit der Möglichkeit, nach einer oder zwei Wahlperioden von den Regelungen der Bezirksverfassung abweichen zu können (a.a.O.). Die Bedenken hinsichtlich des Verlustes der Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers wurde auch von dem Abg. *Wilczog* (SPD) geteilt: „Gebietsänderungsverträge sollten für eine gewisse Übergangszeit aufrechterhalten werden, soweit sie nicht im Gegensatz zum geltenden Recht stünden. Abschließend stellt der Vorsitzende fest, das Innenministerium werde gebeten, für die Sitzung am 3. Oktober 1974 einen Formulierungsvorschlag in diesem Sinne vorzulegen.“ (a.a.O. S. 26). In der Sitzung vom 3.10.74 legte MinR v. *Loebell* die später weitgehend Gesetz gewordene Fassung des Artikel V vor. Die Änderungen bestanden nur in folgendem: in Ziff.2 wurde aus „diesem“ Zeitpunkt der „in Satz 1 genannte“. In Ziff. 4 war noch folgender Satz 2 vorgesehen gewesen: „Bei kreisangehörigen Gemeinden, die bis zum 1. Januar 1975 von der Neugliederung betroffen oder neugebildet sind, hat der Wahlausschuß ferner darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfang das Gemeindegebiets in Bezirksvertretungen einzuteilen ist.“ Dieser Satz wurde auf Wunsch von MinR v. *Loebell* bei der Abstimmung gestrichen (APr 7/1635, S. 33). Der Vorschlag von *Loebells* entsprach nicht den am 18.9.1974 geäußerten Befürchtungen und gefassten Beschlüssen des Ausschusses. Die Einstimmigkeit bei der Beschlusslage am 10.10.1974 resultierte vermutlich aus den Möglichkeiten des im Landtag gerade beratenden Neugliederungsschlussgesetzes und dem Glauben der Abgeordneten an die ausreichende verfassungsrechtliche Prüfung durch das Innenministerium, wie von dem Abg. *Ullrich* (CDU) im (anderen) Zusammenhang mit der Zuständigkeit der Wahlausschüsse ausdrücklich geäußert worden war (Prot. 85. Sitzung, Kommunalpolitischer Ausschuß, 10.10.1974, APr. 7/1635, S. 32 <S. 184 Gesetzesdokumentation A 03 03 /7 /101>). Bei den Beratungen zu dem § 8 des Neugliederungsschlussgesetzes wurden übrigens keinerlei Vertrauensschutzaspekte erörtert, in der Gesetzesdokumentation A 03 03 /7 /108, S. 54 wird findet sich nur die Äußerung des Abg. *Worms* (CDU), die zehnjährige Übergangsfrist sei zu lang (Prot. v. 30.10.1974, Apr. 7/1654 77./ A 16, S. 18).

¹¹⁸ LT-DrS 7/4286, S. 14.

¹¹⁹ Vom 26.11.1974 (GVBl. 1474), abgedruckt bspw. in *Loebell/Henrichs/Dünnebacke*, Die Bezirksverfassung der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage 1980, S. 39 ff. „Die Vertretungen der nach dem 1. Januar 1975 bestehenden Gemeinden und Kreise können von Gebietsänderungsverträgen, aufsichtsbehördlichen Bestimmungen und anderen verbindlichen Regelungen aus Anlaß von ... Gebietsänderungen ... mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde abweichen, wenn dies aus Gründen einer sinnvollen Gesamtentwicklung oder einer einheitlichen Handhabung geboten erscheint“.

Die historische Begründung zur Einführung dieser Regelung besteht nur aus Folgendem¹²⁰: „Gebietsänderungsverträge ... sind in ihrer Mehrzahl unbefristet verbindlich. Im Einzelfall kann dies dazu führen, daß sie auf Dauer einer sinnvollen Gesamtentwicklung oder einheitlichen Handhabung in den neugegliederten Gemeinden entgegenstehen.“ Auf das Problem des Vertrauensschutzes wird nicht eingegangen. Die Einheitlichkeit der Handhabung ist kein ausreichender Grund für einen Eingriff in Verträge, im Gegenteil rechtfertigt ihre Existenz und die besondere geschichtliche Situation eine Ungleichbehandlung¹²¹. Die pauschale These von der Störung einer sinnvollen Gesamtentwicklung kann die Aufhebung aller Verbindlichkeiten nicht rechtfertigen. Die aufsichtsrechtliche Genehmigung hätte dementsprechend an besondere weitere Gründe geknüpft werden müssen, so bspw. wenn eine wirksame Gefahrenabwehr dies erfordert. Die entsprechenden Bestimmungen und Verträge enthielten fast immer unbefristete Regelungen über die freiwillige Feuerwehr, häufig kamen aber auch Regelungen über die Institutionen wie Schulen und über die Entsorgung (meist die Kanalisation) vor. Soweit beispielsweise die freiwilligen Feuerwehren den gebotenen oder gesetzlich vorgeschriebenen Schutzstandard nicht mehr hätten gewährleisten können, erscheint ein Abweichen von den vertraglichen Verpflichtungen „geboten“ gewesen, die Voraussetzungen der *clausula* wären erfüllt gewesen. Nach dem Gesetz gebot jedoch nicht nur die Wirksamkeit der Gefahrenabwehr eine Abweichung vom Vertrag, sondern schon die „sinnvolle Gesamtentwicklung“ - ein doch eher beliebiges Merkmal - oder gar nur die „einheitliche Handhabung“. Diese Regelung begünstigt sehr einseitig die aufnehmende Gemeinde ohne hinreichend auf die schutzwürdigen Belange der aufgelösten Gemeinde und ihrer Bevölkerung einzugehen.

Der § 8 I des Neugliederungsschlussgesetzes wurde wie fast das gesamte Neugliederungsschlussgesetz mit dem Rechtsbereinigungsgesetz von 1984¹²² aufgehoben, und zwar mit der Begründung, dass die im Gesetz enthaltenen Anweisungen weitgehend ausgeführt seien. „Für eine Übergangszeit müssen jedoch § 4 (Weitergeltung von Gebietsentwicklungsplänen) und § 8 Abs.2 und 3 (Bestimmung des Regierungspräsidenten als zuständige Behörde für die Schlichtung bei Meinungsverschiedenheiten aus Gebietsänderungsverträgen pp. oder in diesen nicht geregelten Sachverhalte) in Kraft bleiben.“¹²³ Aufgrund der Übergangsregelung des Artikel 16 Abs.1 des Rechtsbereinigungsgesetzes besteht die Lösungsbefugnis des § 8 I des Neugliederungsschlussgesetzes heute nicht mehr¹²⁴.

¹²⁰ LT-DrS 7/4179 zu § 7, S. 15, in dem Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 5.11.1974, DrS 7/4387, zu § 8, S. 3 findet sich nur: „Der Ausschuß begrüßt die nach dem Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, wonach es zu einer zeitlich begrenzten Weitergeltung von Gebietsänderungsverträgen und sonstigen während der Neugliederung freiwillig getroffenen Absprachen zwischen den Gemeinden kommt“. Es ging aber nicht nur um die freiwillig getroffenen Absprachen, sondern um alle Regelungen aus Anlass einer Neugliederung, auch um die aufsichtsbehördlichen Bestimmungen. Im übrigen hätte diese angebliche Beschränkung gerade auf die Auflösung freiwilliger Vereinbarungen Anlass zur Auseinandersetzung mit dem Vertrauensschutz gegeben.

¹²¹ Ähnlich das OVG Koblenz Urt.v. 9.11.1999 - 7 C 10881/99.OVG, NVwZ-RR 2000, 375 ff, zu den Erörterungen des Stadtrates von Ingelheim.

¹²² Ges. v. 18.12.1984 (GVBl. 806), Art. 1 A Gesetze Nr.29, im Entwurf noch die Nr. 30.

¹²³ LT-DrS 9/3520, zu Art.1 Nr.30, S. 28. Im Protokoll der 57. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik vom 17.10.1984, S. 2 findet sich nur: „Bei der Beratung des Artikels 1 des Gesetzentwurfs Drucksache 9/3520 äußert der Ausschuss gegen die Ziffern 2 und 30 des Teils A - Gesetze - keine Bedenken.“ Die verbleibenden Vorschriften sind bis heute nicht aufgehoben.

¹²⁴ Dies ergibt zumindest die historische Auslegung dieser Vorschrift. Nach der amtlichen Begründung (LT-DrS 9/3520, S. 42) stellt die Vorschrift sicher, dass durch die aufgehobenen Vorschriften in der Vergangenheit eingetretene Rechtsfolgen fortbestehen. Der Wortlaut ist jedoch viel weiter und könnte zu dem Schluss verleiten, dass § 8 I Neugliederungsschlussgesetz auch heute noch anwendbar wäre: „Durch dieses Gesetz aufgehobene Rechtsvorschriften bleiben auch für die Zukunft auf Rechtsverhältnisse und Tatbestände anwendbar, die während der Geltung der aufgehobenen Rechtsvorschriften ganz oder zum Teil bestanden haben oder entstanden sind.“

Im Anschluss an die Erörterungen der Entscheidung des OVG Koblenz wird unter **VII** eine Auslegung des §§ 13 Abs.5 GemO 1969, des Artikel V des Gesetzes vom 29.10.1974 und des § 8 I Neugliederungsschlussgesetz¹²⁵ dargestellt, die dem Vertrauensschutz der beteiligten Gemeinden gerecht wird.

Heute ist die Bildung von Ortschaften in kreisangehörigen Gemeinden freiwillig, vgl. § 39 GemO NRW, nur in kreisfreien Städten ist die Bildung von Stadtbezirken gesetzlich vorgeschrieben, vgl. § 35 GemO NRW.

h) Rheinland-Pfalz

In dem Vierten Landesgesetz zur Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz (VerwVereinfG), mit dem die eigentliche Gemeindegebietsreform begann¹²⁶ ist hinsichtlich der Gemeinden, die in kreisfreie Städte eingemeindet wurden, die Ortschaftsverfassung gesetzlich eingeführt worden¹²⁷. Diese Regelung wurde in den späteren Gebietsänderungsgesetzen für entsprechend anwendbar erklärt.¹²⁸ Bei dieser entsprechenden Anwendung ist fraglich, ob sie zumindest auch auf diejenigen Städte angewendet werden kann, bei denen ähnliche Majorisierungsprobleme wie in den kreisfreien Städten bestehen, oder ob dieser Verweis eine allgemeinere Anwendung meint, wie jetzt vom OVG Koblenz in seinem Urteil vom 9.11.1999 vertreten wurde¹²⁹. Daneben gab es noch zahlreiche Gebietsänderungsverträge, die Verpflichtungen zur Bildung von Ortsbezirken enthielten¹³⁰.

¹²⁵ Es werden alle drei Vorschriften betrachtet, damit aus ihnen nicht versehentlich fehlerhafte Schlüsse gezogen werden.

¹²⁶ Die vorhergehenden Ges. betrafen die Regierungsbezirke und Landkreise.

¹²⁷ Ges. v. 10.1.1969 (GVBl. 5), dort § 123: „In einer durch die Vorschriften des 1. Abschnittes des I. Teiles dieses Gesetzes in eine andere Gemeinde eingegliederten Gemeinde ist nach Maßgabe der §§ 57 bis 59 der Gemeindeordnung ein Ortsbezirk zu bilden.“. Der 1. Abschnitt des I. Teiles betraf nur Eingemeindungen in kreisfreie Städte. Zur notwendigen erweiternden Auslegung dieser Vorschrift vgl. unten V a).

¹²⁸ So § 56 des **5.** VerwVereinfG v. 10.2.1969 (GVBl. 62); § 12 des **6.** VerwVereinfG v. 10.4.1969 (GVBl. 91); § 79 des **8.** VerwVereinfG v. 28.7.1970 (GVBl. 289); § 8 des **9.** VerwVereinfG v. 28.7.1970 (GVBl. 302); § 33 Abs.2 des **12.** VerwVereinfG v. 1.3.1972 (GVBl. 109); § 15 des **14.** VerwVereinfG v. 1.3.1972 (GVBl. 127). Im **16.** VerwVereinfG v. 19.12.1973 (GVBl. 541) war in § 12 eine eigenständige Verpflichtungsregelung für alle betroffenen Gemeinden enthalten.

¹²⁹ 7 C 10881/99.OVG, NVwZ-RR 2000, 375 ff.

¹³⁰ Die starke Verbreitung dieser Regelung ist zurückzuführen auf ein Muster des Gemeindetages, auf das in einem Runderlass des Innenministeriums ausdrücklich hingewiesen wurde: RdErl d.MdI v. 2.5.1969 - 322-13/20 zum Vollzug des Dritten, Vierten, Fünften und Sechsten LVerwVereinfG und der dazu erlassenen Ersten DVO (MinBl. 1969, 376): „2.1 ... Zu den zu regelnden Einzelheiten gehören weiterhin solche Punkte, die bei einer Vereinbarung über Grenzänderungen als Bedingungen der Grenzänderung im Sinne des § 11 Abs.2 GO vereinbart werden können. Als Beispiele könnten, ohne daß hierüber eine erschöpfende Aufzählung gegeben werden kann, etwa folgende Bestimmungen angeführt werden: a) Zuständigkeiten und Zusammensetzung des nach § 123 des Vierten Vereinfachungsgesetzes einzurichtenden Ortsbeirates, ... 2.13 Der Gemeindegtag Rheinland-Pfalz hat hinsichtlich solcher Auseinandersetzungen einen Mustervertrag ausgearbeitet, der als Anhalt dienen kann, soweit er im Einklang mit den inzwischen ergangenen Bestimmungen (Erste DVO und VV) steht.“ Das Muster selbst ist leider weder im Landeshauptarchiv in Koblenz noch beim Gemeinde- und Städtebund oder dem Städtetag Rheinland-Pfalz vorhanden.

Mit Einführung der neuen Gemeindeordnung im Jahre 1974¹³¹ wurde jedoch mit § 74 Abs.4 am 15.12.1973¹³² folgende Regelung wirksam: „Die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes vorhandenen Ortsbezirke ... bestehen bis zu einer anderweitigen Regelung durch die Hauptsatzung fort. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen zur Bildung von Ortsbezirken unwirksam.“ Wie diese Regelung auszulegen ist, wird unter V. und VI. näher dargestellt.

Der Gesetzgeber hatte mit der Formulierung des § 74 Abs.4 S.2 GemO RhPf von 1974 folgendes beabsichtigt¹³³: „Die gesetzliche Beendigung bestehender Verpflichtungen zur Errichtung von Ortsbezirken soll den Gemeinden die Möglichkeit geben, frei von alten Bindungen allein nach verwaltungspolitischen und verwaltungsorganisatorischen Gesichtspunkten die Einteilung der Gemeinde in Ortsbezirke vorzunehmen.“ In den bisherigen Kommentaren zur rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung wurde mangels einschlägiger Rechtsprechung nur auf den Wortlaut des historischen Gesetzgebers zurückgegriffen¹³⁴ und die vollständige Freiheit von alten vertraglichen Bindungen dargestellt. Die Regelung des § 74 Abs.4 GemO wurde weder in der parlamentarischen Debatte noch im federführenden Innenausschuss diskutiert, weshalb außer der zitierten Entwurfsbegründung keine Erörterungen nachweisbar sind. Auf die Problematik des Vertrauensschutzes wird nirgends eingegangen.

i) Saarland

Im Saarland gab es nach Auskunft des Innenministeriums keine Gebietsänderungsverträge, die eine Verpflichtung zur Bildung von Gemeindebezirken enthielten. Dies ist sicherlich vorrangig damit zu begründen, dass im Saarland eine Ortsbezirksverfassung erst nach der Gebietsreform mit dem Gesetz vom 13.12.1973 erstmalig eingeführt wurde¹³⁵. Der Gesetzgeber hatte die durch die Gebietsreform im Jahre 1974 aufgelösten bisherigen Gemeinden mit mehr als 200 Einwohnern für die Dauer von fünf Jahren zu Gemeindebezirken erklärt. Nach Ablauf dieser Periode wurde die Unterteilung des Gemeindegebietes in das Ermessen der Kommune gestellt¹³⁶. Mangels entsprechender Verträge stellt sich die Frage nach der Dauerwirkung einer Verpflichtung zur Bildung von Gemeindebezirken nicht.

¹³¹ Ges. v. 14.12.1973 (GVBl. 419), in Kraft getreten weitgehend am 17.3.1974 (vgl. hierzu näher unten Fn.173). Das alte Selbstverwaltungsgesetz v. 25.9.1964 (GVBl. 145) wurde mit dem Landesgesetz zur Einführung der GemO, LKO und BezO v. 14.12.1973 (GVBl. 417) aufgehoben.

¹³² Vgl. Fn.173.

¹³³ LT-DrS 7/1884, S. 94 zum ursprünglichen, wortidentischen Abs.5 des Entwurfs.

¹³⁴ Vgl. *Hofmann/Beth/Dreibus*, Kommunalgesetze Rheinland-Pfalz, § 74 GemO (Stand 5.1979) Anm.4; *Gabler/Höhlein/Klöckner* u.a., Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 74 GemO (Stand 7.1994) Anm.5.

¹³⁵ Ges. Nr. 985 zur Änderung des Kommunal selbstverwaltungsgesetz v. 13.12.1973 (AmtsBl. 829, 834); mit § 133 a wurde die Ortsbezirksverfassung zunächst für die kommende Wahlperiode gesetzlich vorgeschrieben: „(1) Die durch das Neugliederungsgesetz zusammengeschlossenen bisherigen Gemeinden mit mehr als 200 Einwohnern sind Gemeindebezirke der neuen Einheitsgemeinde im Sinne des § 67. ... (4) Gemeindebezirke ... , die nach den Absätzen 1 ... gebildet sind, dürfen erstmals für die zweite auf das Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes folgenden allgemeinen Amtszeit der Ortsräte geändert werden.“ (a.a.O. S. 836). Diese gesetzliche Einführung der Ortsräte wurde mit dem Ges. Nr.928 zur Vorbereitung der kommunalen Gebiets- und der Verwaltungsreform im Saarland v. 17.12.1970 (AmtsBl. 949) in § 3 angekündigt: „Ortsräte: Die Bildung von Ortsräten in Gemeinden zur Förderung der Teilnahme der Bürger an der Verwaltung wird durch Gesetz geregelt.“ Vgl. bspw. *Henn/Köth*, Kommunalrecht des Saarlandes, 1965, zugrundegelegt wird das Kommunal selbstverwaltungsgesetz v. 15.1.1964 (AmtsBl. 123). Auch in dem Stichwortverzeichnis von *Henn/Köth* sind keine Hinweise auf Bezirks- oder Ortsschaftsverfassung enthalten.

¹³⁶ Ges. v. 12.7.1978 (AmtsBl. 690); vgl. *Jürgen Wolfarth*, Kommunalrecht: Auf der Grundlage des saarländischen KSVG, 1. Auflage 1995, Rz.194, S. 188 f; zur Rechtsentwicklung eingehend Lehne/Dimlinger, Saarländisches Kommunalrecht 1987, Kommentierung zu § 69 KSVG.

j) Sachsen

§ 9 Abs.5 Sächs GO lautet: „Wird aufgrund einer Vereinbarung nach Abs.3 oder 4 auf unbestimmte Zeit die Ortschaftsverfassung eingeführt, kann sie nur mit Zustimmung des Ortschaftsrates aufgehoben werden, frühestens jedoch zur übernächsten regelmäßigen Wahl nach ihrer Einberufung. Der Beschluss des Ortschaftsrates bedarf der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder.“ Die Zustimmung des Ortschaftsrates ist Wirksamkeitsvoraussetzung für die Aufhebung des Ortsbezirkes. Weder in der Gesetzesbegründung¹³⁷ noch in Schlempp/Seeger¹³⁸ findet sich hierzu eine inhaltliche Begründung.

k) Sachsen-Anhalt

§ 89 GemO SachsAnh bestimmt ausdrücklich: „Ist die Ortschaftsverfassung auf Grund einer Vereinbarung nach § 18 auf unbestimmte Zeit eingeführt worden, kann sie durch Änderung der Hauptsatzung mit Zustimmung des Ortschaftsrates aufgehoben werden, frühestens jedoch zur übernächsten regelmäßigen Wahl der Gemeinderäte nach Einführung der Ortschaftsverfassung. Der Beschluss des Ortschaftsrates bedarf der Mehrheit seiner Mitglieder.“ In der Begründung zum Gesetzentwurf finden sich keine inhaltlichen Argumente für die Einführung dieser Vorschrift¹³⁹. Anlass für die Regelung ist nach Klang¹⁴⁰ Folgendes: „Die auf eine unbestimmte Zeit eingeführte Ortschaftsverfassung kann zum Schutze der Gemeinden, die ihre Selbständigkeit verloren haben, nicht beliebig beseitigt werden.“ Becker¹⁴¹ führt hierzu aus: „Die Aufhebung der Ortschaftsverfassung ist möglich. Das Bedürfnis könnte sich ergeben, wenn Ortsteile räumlich mit der Kerngemeinde zusammengewachsen sind oder das Interesse an Eigenständigkeit im Ortsteil verloren gegangen ist.“

l) Schleswig-Holstein

Laut Auskunft des Innenministeriums gab es in den Gebietsänderungsverträgen teilweise Vereinbarungen über die Einrichtung einer Verwaltungsstelle, nicht jedoch über die Einrichtung von Ortschaften oder Ortsbeiräten. Im Rahmen der Gebietsneuordnungsgesetze von 1969 bis 1973 wurde ursprünglich für den wohl überwiegenden Teil der ehemaligen Gemeinden per Gesetz bzw. Landesverordnung Ortsbeiräte eingeführt¹⁴², vorher gab es diese Institutionen

¹³⁷ LT-DrS 1/1634 und 1/2939.

¹³⁸ Kommunalverfassungsrecht Sachsen, Stand 1996, inhaltliche Begründungen fehlen auch in den Lehrbüchern, vgl. bspw. *D. Hegele*, Kommunalrecht im Freistaat Sachsen, 2. Auflage 1997, S.48 ff, 170 ff; *A. Gern*, Sächsisches Kommunalrecht, 1.Aufl. 1994, Rzn.200 ff, 718 ff.

¹³⁹ LT-DrS 1/1222, S. 59 f und 1/2798.

¹⁴⁰ *K. A. Klang*, "Die Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt", 1995.; zu § 89 Rz.1, S. 359; in *Wiegand/Grimberg*, Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, 2. Auflage 1997 und in *Lübking/Beck*, Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, 8. Lieferung 1996 finden sich zu § 89 keine Ausführungen zu den Gründen für diese Regelung; *Schlempp/Leindecker*, Kommunalverfassungsrecht Sachsen-Anhalt ist noch nicht kommentiert, die Kommentierung *Kleine/Kolb/Nessle*, Stand 11/99, ist in § 89 noch nicht kommentiert.

¹⁴¹ In *Becker/Nitsche/Pamel*, Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, 1. Auflage 1994, § 89 Rz.1.

¹⁴² Noch nicht im ersten, vgl. aber § 36 Zweites Ges. einer Neuordnung von Gemeinde- und Kreisgrenzen sowie Gerichtsbezirken v. 23.12.1969 (GVBl. 280, 285); § 9 Drittes Gebietsneuordnungsges. v. 3.7.1973 (GVBl. 268); § 14 Viertes Gebietsneuordnungsges. v. 15.12.1973 (GVBl. 384, 386); Landesverordnung über Ortsbeiräte v. 6.2.1970 (GVBl. 39) und die Landesverordnungen zur Ausführung des Dritten und Vierten Gebietsneuordnungsges. v. 9.11.1973 (GVBl. 388) und v. 15.12.1973 (GVBl. 454).

noch gar nicht¹⁴³. Heute ist die Einrichtung von Ortschaften und Ortsbeiräten nach § 47 b Abs.1 GemO freiwillig. Mangels vertraglicher Verpflichtungen zur Bildung von Ortsbeiräten stellt sich die Frage nach deren Wirksamkeit nicht.

m) Thüringen

In Thüringen ist die Ortschaftsverfassung teilweise freiwillig eingeführt, teilweise durch den § 45 Abs.8 der ThürKO in der Fassung vom 8.6.1995¹⁴⁴ gesetzlich vorgeschrieben worden für ehemals selbständige Gemeinden¹⁴⁵. Nach § 45 Abs.7 ThürKO kann die Ortschaftsverfassung jedenfalls nur mit Zustimmung des Ortschaftsrates aufgehoben werden. Bei Rücker¹⁴⁶ findet sich: „Die Ortschaftsverfassung ist grundsätzlich auf Dauer angelegt. Durch ein Abnehmen des Zusammengehörigkeitsgefühls innerhalb der Ortschaft oder durch eine stärkere Integration der Ortschaft in die Gemeinde kann der Wunsch entstehen, die Ortschaftsverfassung aufzuheben (Uckel/Hauth/Hoffmann <Kommunalrecht in Thüringen, Rechtssammlung mit Erläuterungen> § 45 Rz.11).“ In der amtlichen Begründung finden sich keine inhaltlichen Erläuterungen zu der Einführung des § 45 Abs.7 ThürKO¹⁴⁷.

n) Zusammenfassung

In Rheinland-Pfalz sind durch § 74 Abs.4 GemO alle bis zum 15.12.1973 abgeschlossenen Eingemeindungsverträge hinsichtlich der Verpflichtung zur Bildung von Ortsbezirken für unwirksam erklärt worden, während die danach erfolgten Eingemeindungsverträge weiterhin gültig sind. In Niedersachsen kann sich eine Zwei-Drittel-Mehrheit über die vertraglichen Verpflichtungen hinwegsetzen (§ 55 i NGO). In Nordrhein-Westfalen hat man mit § 13 Abs.5 GemO 1969 bzw. mit Art. V des Gesetzes vom 29.10.1974 und § 8 des Neugliederungsschlussgesetzes ebenfalls in bestehende Verträge eingegriffen, wobei aber meist die Aufsichtsbehörde eine zwingende Vermittlungsaufgabe hatte. Teilweise wollte man die dauerhafte Verpflichtung der aufnehmenden Gemeinde von vorneherein verhindern (so in Nordrhein-Westfalen nach 1967), teilweise hat man sie ausdrücklich hingenommen (so in Baden-Württemberg). Teilweise sah man die aufnehmende Gemeinde durch eine unbefristete Bindung in ihrem Selbstverwaltungsrecht unzumutbar beschränkt (so in NRW), teilweise betonte man gerade das Selbstverwaltungsrecht der aufgelösten Gemeinde, um entsprechende Bindungen aufrechtzuerhalten (so in Baden-Württemberg und Thüringen). Leider hat man sich nur vereinzelt mit der Frage beschäftigt, inwiefern durch den Abschluss von Verträgen Vertrauensstatbestände gesetzt wurden, und welcher Vertrauensschutz durch diese Verträge ausgelöst wurde, inwiefern der Landesgesetzgeber also in die alten Verträge eingreifen darf. Gerade wenn und weil der Gesetzgeber sich des konsensualen Mittels des Vertrages bedient hat, kann er in diese Verträge nur unter den Voraussetzungen der *clausula rebus sic stantibus* eingreifen (vgl. oben **III**). Relative Einigkeit besteht jedenfalls darüber, dass das Zusammenwaschen der ehemals selbständigen Gemeinde mit der Aufnehmenden die Aufhebung der Ortschaftsverfassung rechtfertigen kann.

¹⁴³ Vgl. Borchert/Buschmann/Galette u.a., Kommunalverfassungsrecht für Schleswig-Holstein, § 47 a Rz.1 (Stand 11.1997) und die fehlenden entsprechenden Stichwörter in L. Lauritzen, Die Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein, 1950.

¹⁴⁴ GVBl. 1995, 200.

¹⁴⁵ Rücker, Kommunalverfassungsrecht Thüringen, § 45 ThürKO (Stand 6.1998) Anm.9.

¹⁴⁶ Rücker, a.a.O., Anm.8.

¹⁴⁷ LT-DrS 1/2149, S. 72.

V. Die Auslegung des § 74 Abs.4 GemO RhPf durch das OVG Koblenz

Erstmals hatte ein Verwaltungsgericht über die Bedeutung der mittlerweile über 25 Jahre alten Regelung zu entscheiden. Das OVG Koblenz hatte in seinem Urteil vom 9.11.1999 über die Klage des Ortsbeirates Großwinternheim gegen die Stadt Ingelheim¹⁴⁸ die Regelung des § 74 Abs.4 GemO im Lichte der vorhergehenden Neugliederungsgesetze ausgelegt. Dabei legt es die Bezugnahmen in dem entscheidenden 14. VerwVereinfG so aus, dass von der Verpflichtung zur Bildung von Ortsbezirken alle aufnehmenden Städte erfasst werden. Die konkrete vertragliche Verpflichtung sieht das OVG Koblenz als durch die gesetzliche Neuregelung überholt und nur für deklaratorisch. Wegen des staatlichen Mitwirkungsaktes bei dem Zustandekommen des Vertrages, der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, sei der Vertrag in seiner Bindungswirkung nicht mit einem Vertrag zwischen Privaten vergleichbar und der Gesetzgeber sei nicht gehindert, für die Zukunft modifizierende Regelungen vorzusehen. Er dürfe aber die Anknüpfung an die sachlichen Gegebenheiten bei der Neugliederung nicht aus dem Auge verlieren. Da in Rheinland-Pfalz nur rund zwei Jahre vor Einführung des § 74 Abs.4 GemO im Rahmen der Neugliederungsgesetze die Ortschaftsverfassung verbreitet eingeführt wurde, könne auch im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht der ehemals selbständigen Gemeinde nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber die eingegangenen Bindungen als völlig unerheblich erklären wollte. Aus der Entstehungsgeschichte gehe eindeutig hervor, dass die Ortsbeiräte im Rahmen der Neugliederungsgesetze als bleibendes Strukturelement zur Sicherung eines gewissen eigenständigen Gemeinschaftslebens in den ehemals selbständigen Gemeinden vorgesehen waren, aber ohne dass ihnen eine Ewigkeitsgarantie eingeräumt werden sollte. Der Gesetzgeber sei aus verfassungsrechtlichen Gründen an die von ihm selbst vorgegebenen Maßstäbe in gewisser Hinsicht gebunden. Die Grundbedingungen der Abwägung in den Neugliederungsgesetzen müsse bei der Auslegung des § 74 Abs.4 GemO beachtet werden. Die Wirkung dieser Vorschrift bestehe demnach nur in der Befreiung des Satzungsgebers von der Unbefristetheit der vertraglichen Bindung. Der Ortsgesetzgeber müsse bei der notwendigen Abwägung die gesetzgeberischen Motive der Neugliederungsgesetze berücksichtigen. Den Motiven des Gesetzgebers ließe sich entnehmen, dass die Einrichtung von Ortsbezirken zur weiteren Förderung des engeren örtlichen Gemeinschaftslebens geeignet ist und dass die Ortsbezirke als dauerhaftes Strukturelement eingeführt werden sollten. Es bestehe kein grundsätzlicher Funktionskonflikt zwischen Ortsbeirat und Gemeinderat. Eine Auflösung der Ortsbezirke - ohne Zustimmung des Ortsbeirats - setze die Feststellung voraus, dass es ein solches Gemeinschaftsleben nicht mehr gibt. Im Hinblick darauf, dass die Rechte der ehemals selbständigen Gemeinde nachwirken, könne die Kontrollfunktion des Gerichts als neutraler Entscheidungsinstanz nicht allzu weit zurückgenommen werden. Im übrigen sei der Gesetzgeber frei, durch neue gesetzliche Regelungen die Bindungen des Ortsgesetzgebers über die vom OVG vorgenommene systematische Auslegung hinaus zu lockern.

Dieses Urteil hat Auswirkung auf alle Ortsbezirke in Rheinland-Pfalz, die ehemals selbständige Gemeinden waren und im Rahmen der Gebietsreform durch Eingemeindung gebildet wurden¹⁴⁹. Zu den Erwägungen des Gerichtes erscheinen die folgenden Anmerkungen angebracht:

¹⁴⁸ 7 C 10881/99.OVG, NVwZ-RR 2000, 375 ff.

¹⁴⁹ Vgl. die Antwort des Ministeriums des Inneren und für Sport vom 7.12.1999 (LT-DrS 13/5050) auf die kleine Anfrage des Abgeordneten *Bischel*. Danach gibt es derzeit 365 Ortsbezirke in 86 rheinland-pfälzischen Gemeinden, von den viele im Rahmen der Gebietsreform geschaffen wurden. Die Zahl der von dem Urteil betroffenen Ortsbezirke genauer zu bestimmen hätte den Rahmen der kleinen Anfrage gesprengt.

VI. Anmerkungen zu dem Urteil des OVG Koblenz

a) Generelle Einführung der Ortsbezirksverfassung durch das 14. VerwVereinfG RhPf

Das OVG stellt zunächst zutreffender Weise dar, dass § 15 Abs.1 Nr.3 des 14. VerwVereinfG die entsprechende Anwendung des § 123 des 4. VerwVereinfG anordnet und dass sich letztere Vorschrift entsprechend den dort geregelten Fällen auf die Eingemeindung in kreisfreie Städte bezieht. Dass in der Gesetzesbegründung zu § 15 des 14. VerwVereinfG¹⁵⁰ auf die bewährten Regelungen des 4. Landesgesetzes zurückgegriffen werden sollte, lässt entgegen der Auffassung des OVG durchaus eine Einschränkung dem Gegenstand nach erkennen, nämlich diejenige Einschränkung, die bereits im 4. VerwVereinfG enthalten ist. Dass mit dem 14. VerwVereinfG gegenüber dem 4. VerwVereinfG eine *Erweiterung* dem Gegenstande nach gewollt war, dass nunmehr alle Eingemeindungen dieses Gesetzes erfasst sind, ist aus den dürftigen Gesetzesmaterialien nicht zu erkennen.

Das OVG Koblenz hatte in dem Beschluss über die einstweilige Anordnung in dem Verfahren des Ortsbeirates Großwinternheim gegen die Stadt Ingelheim anklingen lassen¹⁵¹, dass nach seiner Auffassung die streitgegenständliche Eingemeindung einer solchen in eine kreisfreie Stadt ähnlich ist. Das OVG hätte schon an dieser Stelle allgemein mit der Entstehungsgeschichte zu § 123 des 4. VerwVereinfG argumentieren können, was es ja später intensiv getan hat. Die historische Begründung zur Einführung des § 123¹⁵² lässt eine erweiternde Auslegung dieser Norm zu. So lassen die auch vom OVG zitierten Ausführungen des Abgeordneten *Mendling*¹⁵³ ein sachliches Argument für eine Beschränkung der Regelung auf die Eingemeindungen in kreisfreie Städte nicht erkennen. Die angestellten Überlegungen gelten genauso für alle aufgelösten Gemeinden, in denen Majorisierungsprobleme wie bei einer Vorortgemeinde zu einer kreisfreien Stadt bestehen. Das Differenzierungsmerkmal der kreisfreien Stadt erscheint insofern willkürlich gewählt, zumal nur ungefähr jede zehnte Gemeinde in eine kreisfreie Stadt eingemeindet wurde. Das typische an der Vorortgemeinde ist ihr Majorisierungsproblem. Allenfalls bei der Zusammenlegung annähernd zweier gleich großer Gemeinden gibt es die Majorisierungsprobleme einer „Vorortgemeinde“ nicht mehr.

Die vom OVG ebenfalls zitierten Ausführungen des Abgeordneten *Backes*¹⁵⁴ enthalten schon gar keinen Hinweis auf ein Argument zur Differenzierung und lassen eher vermuten, dass die

¹⁵⁰ Die hier einschlägigen Teile der Begründung bestehen nur in Folgendem: „Bei den Bestimmungen für die Überleitung der Verwaltung kann im übrigen größtenteils auf die bewährten Vorschriften des Vierten Verwaltungsvereinfachungsgesetzes zurückgegriffen werden.“ LT- DrS 7/587, S. 13.

¹⁵¹ Vom 15.6.1999 - 7 B 10892/99.OVG, mit den Worten: „Dies gilt insbesondere bei Sachverhalten, die dem der Eingemeindung in ein kreisfreie Stadt ähnlich sind“, von dem OVG in seinem Urteil selbst zitiert.

¹⁵² Eingeführt wurde diese Norm durch Antrag des Ausschusses für Verwaltungsreform, LT-DrS VI/967 zu dem Entwurf des 4. VerwVereinfG, LT-DrS VI/698. Die Drucksache 967 ist nicht mit einer Begründung versehen. Eine solche ist in der parlamentarischen Debatte zu finden.

¹⁵³ Der Berichterstatter für den Ausschuss für Verwaltungsreform, der Abgeordnete *Mendling* erläuterte den Entwurf in der hier entscheidenden Sitzung vom 17.12.1968, LT-Prot VI. Wahlperiode, 28. Sitzung, S. 1033, 1037 wie folgt (Hervorhebungen nicht im Original): „Der § 123 des Entwurfs sieht die obligatorische Einrichtung von Ortsbezirken in denjenigen Fällen vor, in denen Gemeinden in *kreisfreie Städte* eingegliedert werden. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, daß die Bürgerschaft der zukünftigen Vorortgemeinden auch weiterhin eine Vertretung besitzt, die nach ihren politischen Verhältnissen zusammengesetzt ist und die besonderen Belange der Vorortgemeinden erörtern und gegenüber der Gemeinde vertreten kann.“

¹⁵⁴ Abgeordneter *Backes* (SPD), LT-Prot 6. WP, 28. Sitzung v. 17.12.1968, S. 1049, (Hervorhebungen nicht im Original enthalten): „Für meine Fraktion war wesentlich und wichtig, daß in diesem Gesetz eine Bestimmung ihren Niederschlag gefunden hat, wonach *in den eingegliederten Gemeinden* nach Maßgabe der Gemeindeordnung Ortsbezirke einzurichten sind. Aus den Ausschlußberatungen, den Anhörungen und der Diskussion in den Gemeinden wissen wir, welch große Bedeutung dieser Einrichtung beigemessen wird.“

Beschränkung auf kreisfreie Städte in § 123 ein Schreibfehler darstellt¹⁵⁵. Auch die übrigen vom OVG zitierten Äußerungen von Parlamentariern lassen einen sachlichen Grund für die vorgenommene Differenzierung nicht erkennen, enthalten keinerlei Beschränkungen auf die Probleme derjenigen Gemeinden, die gerade in kreisfreie Städte eingemeindet werden.

Schließlich kann noch vergleichend das 16. VerwVereinfG¹⁵⁶ herangezogen werden. Die in § 12 enthaltene Verpflichtung zur Bildung von Ortsbezirken war nicht, wie beispielsweise noch im 4. VerwVereinfG auf diejenigen Gemeinden beschränkt, die in kreisfreie Städte eingemeindet wurden. Eine inhaltliche Begründung für dieses Abweichen von den früheren Regelungen ist nicht erkennbar, wie selbstverständlich wird die Ortsbezirksverfassung vorgeschrieben¹⁵⁷. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber eine entsprechende Differenz gar nicht mehr wahrgenommen hatte. Die Vereinbarung von unbefristeten Verpflichtungen zur Bildung von Ortsbezirken war eine typische Klausel in den genehmigten Eingemeindungsverträgen¹⁵⁸. Die Bildung von Ortsbezirken entspricht demnach einem landesweiten Programm, so dass sich bei verfassungskonformer Auslegung des § 123 des 4. VerwVereinfG schon eine generelle Pflicht zur Einführung von Ortsbezirken ergibt. Das 14. VerwVereinfG und die anderen Gebietsreformgesetze setzten diesen Programm nur fort.

b) Überholende Wirkung der Gesetze?

Das OVG geht davon aus, dass die Verträge angesichts der „überholenden“ gesetzlichen Anordnung der Ortschaftsverfassung nur deklaratorische Wirkung haben könnten, und will daraus aber keine unterschiedlichen Rechtsfolgen ableiten. Da die Ableitung von Rechtsfolgen ausgehend von unterschiedlichen rechtlichen Konstruktionen weit verbreitet ist, erscheint es notwendig, die Frage, was deklaratorische Bedeutung hat, näher zu beleuchten, um späteren Fehlschlüssen vorzubeugen.

Nach dem zum Zeitpunkt des Erlasses des 14. VerwVereinfG geltenden Selbstverwaltungsgesetz war eine gesetzliche Bestätigung nicht erforderlich, wenn mehr als zwei Drittel der Gemeinderatsmitglieder der Auflösung zugestimmt hatten¹⁵⁹. Im streitgegenständlichen Verfahren war der Beschluss einstimmig ergangen. Dass bereits rund eineinhalb Jahre vor dem Erlass des 14. VerwVereinfG der Eingemeindungsvertrag zwischen den beteiligten Gemeinden ausgehandelt und unterschrieben war¹⁶⁰, spricht eher für die deklaratorische Wirkung des Gesetzes als diejenige des Vertrages.

Schließlich spricht auch die Aufhebung der achtzehn VerwVereinfG durch das Siebte Rechtsbereinigungsgesetz und die dabei angesprochene Wirkung der Eingemeindungsverträge¹⁶¹ für

¹⁵⁵ Der Abgeordnete *Backes* hat die Vorschrift des § 123 offenbar so verstanden, als seien alle Eingemeindungen des I. Teiles (Überschrift: Gebietsänderungen von Gemeinden) gemeint. Möglich ist auch ein Irrtum des Abgeordneten.

¹⁵⁶ GVBl. 1973, 541.

¹⁵⁷ Vgl. die historische Begründung, LT-DrS 7/2466, S. 9, f zitiert im Text zu Fn.175, wobei mit diesem Gesetz nur Eingemeindungen in kreisangehörige Gemeinden ausgesprochen wurden und der Gesetzgeber sich wohl die Unverbindlichkeit der Verpflichtung nach Ablauf einer Wahlperiode vorgestellt hatte.

¹⁵⁸ Vgl. oben Fn.130.

¹⁵⁹ § 10 Abs.5 Satz 2 i.V.m. § 11 Abs.2 Selbstverwaltungsges. 1964, vgl. *Dieter Eckert*, Rechtsfragen der Auflösung und Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften in Rheinland-Pfalz, Diss. Mainz 1968, S. 23 ff.

¹⁶⁰ Der Vertrag zwischen der ehemaligen Gemeinde Groß-Winternheim und Ingelheim war am 30.9.1970 abgeschlossen worden, die gesetzliche Eingemeindung trat am 22.4.1972 in Kraft.

¹⁶¹ V. 05.10.1990 (GVBl. 289), Art.11 Abs.1: „Die durch die aufgehobenen Vorschriften eingetretenen Rechtswirkungen bleiben unberührt.“ Begründet wurde die Aufhebung neben dem Verweis auf diese Überleitungsbe-

deren eigenständige Wirkung. Dass auch bei dieser Aufhebung nicht zwischen Verträgen, die nach Erlass des jeweiligen Eingemeindungsgesetzes vereinbart wurden und denjenigen, die schon vorher ausgehandelt waren, differenziert wurde, spricht sogar eher dafür, dass selbst die nachträglich ausgehandelten Verträge keine bloß deklaratorische Wirkung haben.

Ob damit die gesetzlichen Bestimmungen zur Einführung der Ortschaftsverfassung rein deklaratorische Bedeutung haben, kann letztlich offen bleiben. Die systematische Auslegung mit den Vorschriften des SelbstverwaltungsG RhPf 1964 sprechen eher für eine deklaratorische Wirkung des Gesetzes. Die historische Begründung könnte dagegen so verstanden werden, als ob der Gesetzgeber etwas regeln und nicht nur etwas bestätigen wollte, wobei aber eine Auslegung dahin, dass diese Regelungswirkung nur für diejenigen Fälle gelten sollte, in denen keine Verträge abgeschlossen worden waren und der Gesetzgeber von den Vorstellungen der beteiligten Gemeinden abgewichen war, nach Auffassung des Verfassers eher den insofern auch notwendigen systematischen Gesichtspunkten gerecht wird. Ähnlich wie bei der Bestätigung der Neugliederungsverträge nach nordrhein-westfälischem Recht¹⁶² bleibt jedoch die Rechtswirkung des Vertrages unabhängig von einer gesetzlichen Regelung bestehen.

c) Wegen Beteiligung am Zustandekommen größeres Eingriffsrecht des Staates?

Das OVG führt aus, ein Eingemeindungsvertrag sei wegen dem staatlichen Mitwirkungsakt, der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, mit einer autonomen Vereinbarung Privater nicht vergleichbar und der Gesetzgeber wäre deswegen nicht gehindert, für die Zukunft modifizierende Regelungen vorzusehen.

Die Erheblichkeit dieser Argumentation ist nicht unmittelbar eingängig, denn der Gesetzgeber greift ja auch in zivilrechtliche Verträge durch Gesetzesänderungen ein, wenn auch in ganz geringem Umfang. Aus dem Umstand der Genehmigungsbedürftigkeit kann sich nach erfolgter Genehmigung kein besonderes Auflösungsrecht des Staates ergeben. In Betracht käme allenfalls die entsprechende Anwendung der Regeln über den Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsaktes nach § 49 Abs.2 VwVfG. Diese Regeln berücksichtigen in großem Umfang die notwendigen Vertrauensaspekte. Regelmäßig käme nur die entsprechende Anwendung des § 49 Abs.2 Ziffer 5 VwVfG in Betracht, die Verhütung von schweren Nachteilen für das Gemeinwohl. Die Fälle, in denen ein Ortsbezirk als ein schwerer Nachteil für das Gemeinwohl bewertet werden kann, dürften verschwindend gering sein.

Hinter der Argumentation des OVG Koblenz könnte das folgende Argument verborgen sein: Die Landesverwaltung und der Landesgesetzgeber hätten die Gebietsreform auch ohne diese Verträge durchführen können und dabei insbesondere dafür sorgen können, dass die aufnehmende Gemeinde nur zeitlich beschränkt an eine bestimmte Ortschaftsverfassung gebunden ist. Deswegen seien seine Eingriffsbefugnisse höher als bei normalen Verträgen.

Es ist zwar grundsätzlich richtig, dass der Gesetzgeber bzw. die Landesverwaltung frei sind, wie die Gebietsreform durchgeführt wird. Wenn jedoch zugelassen wurde, dass Verträge abgeschlossen werden, dann ist allein entscheidend, welcher Vertrauensschutz diesen Verträgen

stimmung auch mit folgendem: „Der Gebietsstand der kommunalen Gebietskörperschaften, der durch die förmliche Aufhebung der Verwaltungsvereinfachungsgesetze nicht berührt wird, beruht nur zu einem äußerst geringen Teil auf normativen Grundlagen, ist ganz überwiegend historisch gewachsen und wird auch durch freiwillige, nicht in Gesetzen nachlesbare Zusammenschlüsse begründet.“ LT-DrS 11/4242, S. 18. Diese Aufhebung hindert aber nicht die vom OVG vorgenommene Auslegung des § 74 Abs.4 GemO im Lichte dieser Regelungen, da sie ja einmal geltendes Recht waren und die durch sie eingetretenen Rechtswirkungen bestehen bleiben sollen.

¹⁶² OVG Münster Urt.v. 14.01.1986 – 15 A 2098/84, NVwZ 1986, 1042.

beizumessen ist. Ob der Gesetzgeber an diese Verträge nicht mehr gebunden ist und sie für die Zukunft beliebig verändern kann, ist sehr zweifelhaft. *Stüer* hatte bereits im Jahre 1977 dargelegt¹⁶³, dass Verträge im Verwaltungsrecht sowie im Staats- und Verfassungsrecht abstrakten Vertrauensschutz auslösen und nur dem Grundsatz des *pacta sunt servanda* unterliegen. Verträge bilden also einen besonders starken Vertrauenstatbestand. Im Zusammenhang mit Mehrfachneugliederungen wurden vom VerfGH NW¹⁶⁴ und vom BVerfG¹⁶⁵ besonders hohe Hürden aufgestellt. Schon die gesetzlichen Neugliederungsmaßnahmen gewähren eine gesetzliche Bestandszusage, die nur in Ausnahmefällen widerrufen werden kann¹⁶⁶. Umso stärker ist der Vertrauensschutz durch genehmigte Verträge. Aus dem Umstand, dass man es auch hätte anders machen können, kann ein besonderes Eingriffsrecht nicht abgeleitet werden.

d) Ortsbeiräte als bleibendes Strukturprinzip, aber von Beginn an ohne Ewigkeitsgarantie?

Die Auslegung der historischen Äußerungen der Abgeordneten zu dem 4. VerwVereinfG können tatsächlich nur dahin ausgelegt werden, dass damals ein bleibendes Strukturprinzip eingeführt werden sollte¹⁶⁷. Für eine Vorläufigkeit ist nichts zu erkennen, weshalb die Annahme des OVG Koblenz, damals sollte eine Ewigkeitsgarantie nicht eingeräumt werden, nur schwer nachvollziehbar ist, zumal sie nicht näher begründet wird. Für diese Auffassung ließe sich vorbringen, die Gebietsänderung sei durch Gesetz erfolgt und bei Gesetzen müsse man immer mit Veränderungen rechnen. Gegen letzteres Argument sprechen entscheidend die Ausführungen der Abgeordneten und vor allem der Umstand, dass es zu unbefristeten Verträgen gekommen ist. Zumindest letztere gewähren eine Ewigkeitsgarantie und sind an sich nur dem Vorbehalt der *clausula rebus sic stantibus* unterworfen¹⁶⁸. Das OVG spricht im übrigen selbst davon, die Wirkung des § 74 Abs.4 GemO bestehe in der Befreiung des Satzungsgebers von der Unbefristetheit der vertraglichen Bindung.

e) Was wollte der Gesetzgeber mit der Einführung des § 74 Abs.4 GemO und was durfte er wollen?

An sich spricht der Wortlaut der Gesetzesbegründung (oben IV h) für eine klare Abkehr von den vorhergehenden Prinzipien der Neugliederungsgesetze und ist auch so von den Kommentaren zur GemO, der Stadt Ingelheim und den Kommunalaufsichtsbehörden, bei denen sich die Stadt Ingelheim rückversichert hatte, verstanden worden.

aa) Überprüfungsmaßstäbe und Kontrollintensität

¹⁶³ *B. Stüer* (oben Fn.38), DVBl. 1977, 1, 7.

¹⁶⁴ Herbede-Urt. v. 12.7.1975 - VerfGH 26/74 OVG 30, 285; Meerbusch-Urt. v. 13.9.1975 - VerfGH 43/74, OVG 30, 306 = DVBl. 1976, 391 = NJW 1976, 231 (L); Freckenhorst-Urt. v. 12.7.1975 - VerfGH 22/74, S. 30; Monheim-Urt. v. 6.12.1975 - VerfGH 39/74, S. 20, Kempen/Kreis Viersen-Urt. v. 6.12.1975 - VerfGH 45/74, DVBl. 1976, 395 = NJW 1976, 1195; Elten-Urt. v. 8.1.1976 - VerfGH 20/74, S. 18; Bockum-Hövel-Urt. v. 25.2.1977 - VerfGH 16/74, S. 18; Eiserfeld-Urt. v. 25.3.1977 VerfGH 74/74, zitiert nach *B. Stüer*, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, 78, 81 Fn.61.

¹⁶⁵ B. v. 12.5.1992 - 2 BvR 470, 650 und 707/90, BVerfGE 86, 90 (109) = DVBl. 1992, 960: Rückgliederung Neuenkirchen/Vechta/Papenburg.

¹⁶⁶ *B. Stüer* (oben Fn.38), DVBl. 1977, 1, 8.

¹⁶⁷ Die Schlüsselwörter sind beim Abg. *Mendling*: „sichergestellt werden“ und „weiterhin“, beim Abg. Schmitt „beste Art“, „obligatorische Beibehaltung“ und „weiteren Gewährleistung“, beim Abg. *Storch*: „sichern“ der „Rechte“ der Vorortbevölkerung, beim Abg. Backes „große Bedeutung“.

¹⁶⁸ Gerade deswegen beabsichtigt die derzeitige Bundesregierung einen vertraglichen Ausstieg aus dem Atomstrom.

Bevor die Vorschrift näher ausgelegt wird, sollen die verfassungsrechtlich gebotenen Auslegungsmaßstäbe dargestellt werden, von denen das OVG Koblenz nur einen Teil, nämlich den aus Art. 28 GG abgeleiteten Systemtreuegrundsatz des Gesetzgebers ausdrücklich behandelt. Wie oben unter II und III bereits eingehend dargelegt, sind weitere wichtige Kontrollmaßstäbe die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit, die Willkürfreiheit, das Verbot des *venire contra factum proprium*, die besonderen Anforderungen bei Mehrfachneugliederungen und nach Auffassung des Verfassers die *clausula rebus sic stantibus*.

bb) Systematische Auslegung mit der VV zu § 11 GemO 1974, keine ewige Bindung mehr

Dass die Wirkung des § 74 Abs.4 GemO nicht so weit gehen kann, wie dies bisher in der Literatur angenommen wurde, ergibt sich schon aus der Verwaltungsvorschrift zu § 11 GemO und dem Zusammenhang des Inkrafttretens der neuen GemO und des 16. VerwVereinfG:

Nach der schon 1974 erlassenen Verwaltungsvorschrift zu § 11 GemO sollen die Gemeinden Vereinbarungen über die Bildung von Ortsbezirken treffen¹⁶⁹. Die Bildung von Ortsbezirken hinsichtlich eingegliedelter Gemeinden ist also erwünscht und sogar eine von vier in Verträgen zu regelnden Hauptfragen. Der Abschluss eines Vertrages, der die Verpflichtung zur Bildung von Ortsbezirken vorsieht, wird uneingeschränkt für möglich, wirksam und erwünscht angesehen¹⁷⁰.

In der Verwaltungsvorschrift ist nun zusätzlich bestimmt, dass unbefristete Verträge nicht genehmigt werden¹⁷¹. Da der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber sicher keine willkürliche Ungleichbehandlung¹⁷² für vor und nach Inkrafttreten des § 74 Abs.4 GemO am 15.12.1973¹⁷³

¹⁶⁹ § 11 GemO RhPf bestimmt seit 1974: " Die Gemeinden können die Folgen der Gebietsänderung durch Vereinbarung regeln. Diese bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde." In der Verwaltungsvorschrift zu § 11 GemO RhPf, die schon am 4.4.1974 erlassen wurde (MinBl. 74, Spalte 445 ff) finden sich nun die folgenden Ausführungen: "2.2. Für eine Vereinbarung nach Absatz 6 kommen *hauptsächlich* die folgenden Fragen in Betracht: 2.24 *Bildung von Ortsbezirken* gemäß § 74 ff." Hervorhebungen nicht im Original enthalten).

¹⁷⁰ Es wurde auch konkret erwartet, dass sich insbesondere Kleinstgemeinden noch weiter zusammenschließen. Beispielhaft darf der Innenminister *Schwarz* im Zusammenhang mit der Verbandsgemeindestruktur zitiert werden (LT-Prot 7. WP, 19.6.1973, S. 1522): „Die Landesregierung ist der Auffassung, dass zahlreiche Verbandsgemeinden ihre optimale Verwaltungsleistung nicht erzielen werden, solange die Kleinstgemeinden fortbestehen. Sie ist weiter der Überzeugung, daß die verwaltungsorganisatorischen Sachzwänge die Bereitschaft zu freiwilligen Zusammenschlüssen fördern werden.“ Tatsächlich hat es nach dem Inkrafttreten der neuen GemO nur kleinere Korrekturen gegeben.

¹⁷¹ In der Version von 1974 heißt es noch, dass solche Verträge nicht genehmigt werden können, mit der Neuverkündung mit RdR Schr. d. MdI v. 3.5.1979 - Az: 310 - 00/3 (MinBl. 179) wurde aus dem „können“ ein „dürfen“. Dieses Rundschreiben sollte an sich nur die vorhergehenden Änderungen der VV auf der Grundlage des ursprünglichen Textes berücksichtigen, die einzige Änderung der VV zu § 11 mit RdSchr. v. 16.8.1977 (MinBl. 801 und 1012) enthielt aber keine Änderung vom „können“ zum „dürfen“.

¹⁷² Ein sachlicher Grund für eine entsprechende Differenzierung wäre schlechterdings nicht erkennbar.

¹⁷³ § 133 der GemO regelte das Inkrafttreten der neuen Gemeindeordnung: „Dieses Gesetz tritt am 17. März 1974 in Kraft. Die Bestimmungen der § 4 Abs.6, § 5 Abs.1 und 2, § 8 Abs.6, §§ 10, 11, 18 Abs.5, § 27 Abs.2, § 65 Abs.2, §§ 74, 75, 79 Abs.4, § 92 Abs.4, §§ 116, 131 und 132 treten am Tage nach ihrer Verkündung in Kraft.“ Das Ges. wurde durch den Ministerpräsidenten am 14. 12.1973 verkündet (GVBl. 450). § 74 GemO trat demnach am 15.12. 1973 in Kraft. § 74 Abs.4 GemO spricht nun von dem Inkrafttreten „dieses Gesetzes“. Damit könnte das allgemeine Inkrafttreten der neuen GemO am 17.3.1974 gemeint sein. Da verschiedene Vorschriften einschließlich des ganzen § 74 schon am 15.12.1973 in Kraft getreten sind, ist darunter der § 74 selber zu verstehen, so dass die Wirkung des § 74 Abs.4 GemO schon am 15.12.1973 eingetreten ist. Wenn der Gesetzgeber die Wirkung des § 74 Abs.4 erst am 17. März 1974 hätte eintreten lassen wollen, so hätte er dies in der Übergangsvorschrift näher angegeben. Denn dort werden ja verschiedene Paragraphen teilweise nur mit einzelnen Absätzen vorab in Kraft gesetzt, der § 74 aber vollständig. Gerade weil der § 74 in der Übergangsvorschrift vollständig genannt ist, ist die Übergangsvorschrift des § 74 Abs.4 schon am 15.12.1974 in Kraft getreten.

wirksam gewordene Neugliederungen¹⁷⁴ einführen wollte, ist auch aus diesem Grunde anzunehmen, dass die Wirkung dieser Vorschrift (nur) eine absolute, unbefristete Wirkung der Gebietsänderungsverträge beenden wollte.

Unter zusätzlicher Berücksichtigung der historischen Begründung zum 16. VerwVereinfG: „Grundsätzlich sollen nach Auffassung der Landesregierung aufgelöste Gemeinden als Ortsbezirke fortbestehen bleiben“¹⁷⁵ ergibt sich zwanglos die vom OVG Koblenz vorgenommene Auslegung, dass nämlich Ortsbezirke solange bestehen bleiben sollen, wie ein örtliches Gemeinschaftsleben im Sinne von § 74 Abs.1 GemO existiert.

cc) Weitere historisch-systematische Auslegung, Bedeutung des § 73 Abs.3 GemO

Das OVG Koblenz hatte die Ausführungen des Abgeordneten *Thorwirth* wiedergegeben, der sich im Zusammenhang mit dem Bestand von Ortsverwaltungen dahin äußerte, dass es nicht angehe, in den Eingemeindungsverträgen eingegangene Verpflichtungen zurückzunehmen¹⁷⁶. Hieraus hat das OVG Koblenz abgeleitet, dass die Vorstellung bestand, die Verpflichtung zur Erhaltung der Ortsbezirksverfassung als solche könne nicht ohne Weiteres in Frage gestellt werden. Dahinter steckt die Überlegung, dass dann, wenn schon eine Detailfrage verbindlich sein soll, es unverständlich wäre, wenn gleich die ganze Institution abgeschafft werden könnte. In dieselbe Richtung geht die spätere Änderung des § 74 Abs.3 GemO. Nach § 74 Abs.3 GemO 1978¹⁷⁷ kann die Hauptsatzung bestimmen, dass in Ortsbezirken mit nicht mehr als 300 Einwohnern von der Wahl eines Ortsbeirats abgesehen wird, sofern nicht eine Vereinbarung nach § 11 Abs.6 GemO entgegensteht. Nach § 11 Abs.6 können die Gemeinden die Folgen einer Gebietsänderung durch Vereinbarung regeln. § 74 Abs.3 hält also eine Vereinbarung für verbindlich, nach der die aufnehmende Gemeinde verpflichtet wird, für die einzugliedernde Gemeinde mit weniger als 300 Einwohnern auch einen Ortsbeirat einzuführen und nicht nur einen Ortsvorsteher vorzusehen. In der historischen Begründung aus 1978 steht¹⁷⁸: „Die der-

¹⁷⁴ Das 16. VerwVereinfG (GVBl. 1973, 541) ist nämlich hinsichtlich der Verpflichtung zur Bildung von Ortsbezirken teilweise schon am 20.12.1973 in Kraft getreten: § 14: „Dieses Gesetz tritt am 16. März 1974 in Kraft, die Bestimmungen der §§ ... und 12 treten am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.“ Das Gesetz wurde am 19.12.1973 verkündet (GVBl. 543). § 12: „In dem Gebiet der nach den Bestimmungen des ersten Teils aufgelösten Gemeinden wird nach Maßgabe der Vorschriften der Gemeindeordnung jeweils ein Ortsbezirk gebildet.“ Nach der historischen Begründung zu § 12 (LT-DrS 7/2466, S. 9, f) war beabsichtigt: „Grundsätzlich sollen nach Auffassung der Landesregierung aufgelöste Gemeinden als Ortsbezirke fortbestehen bleiben. Die erstmalige Bildung durch Gesetz ist notwendig, da die neugebildeten Gemeinden sowie die Stadt Bad Neuenahr-Ahrweiler im Falle des § 3 vor Inkrafttreten der Gebietsänderung keine Möglichkeit haben, über die Bildung von Ortsbezirken zu beschließen. Nach Ablauf der nächsten Wahlzeit der Gemeinderäte gelten die allgemeinen Bestimmungen der Gemeindeordnung.“ Nach Ablauf der nächsten Wahlperiode konnte die Vorschrift des § 74 Abs.4 GemO hier deshalb nicht eingreifen, weil sie eine Woche vor dem 16. VerwVereinfG in Kraft getreten ist. Es bleibt die zentrale Aussage der Landesregierung, dass aufgelöste Gemeinden als Ortsbezirke weiterbestehen sollen. Dieses Sollen ist rechtlich nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Auslegungsgrundsätzen so zu verstehen, dass nur bei begründetem Anlass hiervon abgewichen werden kann, völlige Freiheit gibt es nicht. Eine zeitliche Befristung betr. Ortsbezirke ist im 16. VerwVereinfG nicht enthalten. Insofern verbleibt eine unsachliche Ungleichbehandlung, weil die früheren Verpflichtungen gesetzlich beschränkt wurden. Dies muss sich auf die Anforderungen an die Voraussetzungen einer Auflösung von Ortsbezirken (weitgehender Wegfall der örtlichen Gemeinschaft i.S.v. § 74 Abs.1 GemO) verschärfend auswirken.

¹⁷⁵ Zu § 12: LT-DrS 7/2466, S. 9, f., zu der Bedeutung des „Sollens“ vgl. vorhergehende Fn.

¹⁷⁶ Einzelberatung der §§ 64 - 133, 27. Sitzung Innenausschuss v. 24.10.1973, S. 24, wobei nicht ganz eindeutig ist, ob diese Auffassung sich auch durchgesetzt hat, die endgültige gesetzliche Regelung enthält nämlich keinen entsprechenden Vorbehalt. Wegen der späteren Änderung des § 74 Abs.3 GemO (wird sogleich im Text dargestellt) ist die Auslegung des OVG Koblenz vorzuziehen.

¹⁷⁷ Ges. v. 21.12.1978 (GVBl. 770).

¹⁷⁸ LT-DrS 8/2992, S. 7, 19.

zeitige Beschränkung der Bildung von Ortsbeiräten auf Ortsbezirke mit mehr als 300 Einwohnern erschwert die verwaltungspolitisch erwünschte Vereinigung von Kleinstgemeinden zu leistungsfähigeren Ortsgemeinden. Daher soll auch in kleinen Ortsbezirken die Wahl eines Ortsbeirates zugelassen werden. ...“ Wenn das "Ob" der Einrichtung eines Ortsbezirkes verbindlich sein soll, dann können nicht zugleich Rechtsfolgen der Einrichtung eines Ortsbezirkes verbindlich sein, denn die Detailregelung kann nur dann verbindlich sein, wenn das Ganze verbindlich ist¹⁷⁹. Der Gesetzgeber ist bei der Änderung der GemO im Jahre 1978 offenbar davon ausgegangen, dass die Ortschaftsverfassung nicht ohne Weiteres abgeschafft werden kann, wenn sie durch Vertrag eingeführt worden ist. Auch dies bestätigt die Auslegung des OVG Koblenz.

dd) Zu vermeidende Widersprüche mit der Konzeption der Ortschaftsverfassung und ihren bekundeten Funktionen

Der Ausbau der Ortsbezirksverfassung war einer der Schwerpunkte der Änderungen der Gemeindeordnung im Jahre 1973. In der amtlichen Begründung¹⁸⁰ wird ausgeführt: „Hauptziel ist es einmal, den durch die Verwaltungsreform veränderten Verhältnissen und den aus den praktischen Erfahrungen der vergangenen Jahre gewonnenen Erkenntnissen Rechnung zu tragen und dadurch die Funktionstüchtigkeit der Kommunalverwaltung zu verbessern. Zum anderen soll durch eine Reform von Institutionen und Verfahrensweisen eine bessere Beteiligung interessierter und aktivierter Bürger an den Entscheidungsprozessen der Verwaltung ermöglicht werden, oder, wie es Ministerpräsident Dr. Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung im Mai 1971 ausgedrückt hat, „durch intensivere Kommunikation und Information mehr Teilnahme des Bürgers zu erreichen“.“

Neben der Einführung von Bürgerinitiativen, der Stärkung des Kreistages und der Verbandsgemeinden sowie haushaltsrechtlicher Veränderungen ging es um die Stärkung der Ortschafts-

¹⁷⁹ Hiergegen ließe sich wieder einwenden, dass zu diesem Zeitpunkt schon die VV galt, nach deren Ziffer 3.1 zu § 11 GemO unbefristete Vereinbarungen nicht mehr genehmigt werden dürfen, so dass insofern nur die neuen Eingemeindungen betroffen sein könnten, die ja in jedem Fall befristet sind. Auch die Förderung des Zusammenschlusses von Kleinstgemeinden sollte wohl eher in die Zukunft gerichtet sein. Gegen diese Auslegung spricht jedoch, dass alle Verpflichtungen aus Eingemeindungsverträgen erfasst werden sollten, nicht nur die nach 1978 abgeschlossenen, weil das Gesetz keine entsprechenden Vorbehalte enthält. Die Befugnis zum Abschluss von Gebietsänderungsverträgen war bis 1974 in § 11 II Selbstverwaltungsges. enthalten und ist seitdem in § 11 VI GemO geregelt. Dies reicht für eine Beschränkung der Wirkung des § 74 III auf nach 1974 abgeschlossene Verträge nicht aus, da die noch nach dem Selbstverwaltungsges. abgeschlossenen Verträge ohne Weiteres unter § 11 VI GemO subsumiert werden können. Außerdem war schon 1978 absehbar, dass es nur noch Reparaturen an der Gebietsreform geben würde und die große Reform für viele Jahrzehnte abgeschlossen war.

¹⁸⁰ LT-DrS 7/1884, S. 70

verfassung¹⁸¹. Die Ortsbezirke sollten vor allem als Kristallisationspunkte der örtlichen Willensbildung sowie des örtlichen Sachverständes dienen¹⁸².

Durch die Reform des Jahres 1973 wurde auch die Verbandsgemeindestruktur¹⁸³ weiter ausgebaut. Die Verbandsgemeinde diene zwei Zielen. Einerseits sollte die Leistungsfähigkeit der örtlichen Verwaltungseinheiten durch ihre Zusammenfassung erhöht werden, zum anderen sollten die selbständigen Ortsgemeinden¹⁸⁴ als Kristallisationspunkte der örtlichen Willensbildung sowie des örtlichen Sachverständes erhalten bleiben¹⁸⁵. Zu dem Zusammenwirken der Verbandsgemeinde- und Ortsbezirksverfassung führt Weber zutreffend aus¹⁸⁶: „Die Verschränkungen von Verbands- und Ortsbezirksverfassung zeigen aber, daß es sich nicht um Elemente zweier paralleler oder sogar entgegengesetzter Konzepte handelt. Verbands- und Ortsbezirksverfassung ergänzen sich vielmehr insoweit, als letztere in einem stärker fortgeschrittenen Stadium der Integration eines Verwaltungsraumes als angemessenere Auflockerungsform der örtlichen Verwaltungseinheit angesehen wird. In den Fällen, die dieses Maß an Integration be-

¹⁸¹ LT-DrS 7/1884, a.a.O.: „Die Errichtung von Ortsbezirken bildet neben anderen Formen der politischen Aktivierung des Bürgers eine Möglichkeit, das Interesse des Bürgers und seine tätige Teilnahme an den Belangen des engen Lebensbereiches zu erhalten und dem Prozeß der Entfremdung, der eine nachteilige Folge der Vergrößerung der Gemeinden sein kann, entgegenzuwirken. Die mit der bisherigen Ortsbezirksverfassung gemachten Erfahrungen sind im Lande Rheinland-Pfalz grundsätzlich positiv. Insbesondere hat sich gezeigt, daß Ortsbeiräte ein guter Ansatzpunkt für eine bürgerschaftliche Mitverantwortung in dem überschaubaren örtlichen Raum sein können. Nicht zuletzt erleichtert eine funktionsfähige Ortsbezirksverfassung die Fortentwicklung der Verbandsgemeinden zu Einheitsgemeinden, da dadurch eine wünschenswerte Wahrung der Identität der bisher selbständigen Ortschaften erleichtert und deren gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung gefördert wird.“ Die Ortsbezirke bzw. die entsprechenden Untergliederungen der Gemeinden hatten nicht nur in Rheinland-Pfalz den Zweck, den Bürger für die Kommunalpolitik zu interessieren. Dies war ein allgemeiner Zweck auch in den anderen Bundesländern: „Über die gesetzliche Funktion hinaus und neben den in den Satzungen festgelegten Aufgaben des Ortschaftsrates und des Ortsvorstehers haben diese kommunalen Subsysteme insbesondere den Zweck, „das Interesse der Bürger an der Kommunalpolitik, der Politik überhaupt wachzuhalten.“ (So Dieter Jauch, Verlauf und Ergebnisse der Kommunalreform in den alten Bundesländern in „Gebietsreform in ländlichen Räumen“, S. 42 hrsg. von Schneider/Voigt (oben Fn.4), Zitat von Hans-Ulrich Derlien, *Dyprand v. Queis*, Kommunalpolitik im geplanten Wandel, Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem, Baden-Baden 1986, S. 123).

¹⁸² W. Weber, Selbstverwaltung (oben Fn.74), S. 282 m.V. auch auf den Abgeordneten Böckmann (CDU) LT-Prot (41/ 20.06.1973, S. 1568).

¹⁸³ Vereinzelt waren verfassungsrechtliche Bedenken gegen die kommunale Organisationsform der Verbandsgemeinde geäußert worden (vgl. Bericht der Sachverständigenkommission bei dem Minister des Innern des Saarlandes, 1981, S. 56), das BVerwG hat sie jedoch ausdrücklich als mit Art. 28 II GG vereinbar erklärt: BVerwG Urt. v. 27.1.1984 - 8 C 128/81, NVwZ 1984, 378.

¹⁸⁴ In den Einheitsgemeinden von Rheinland-Pfalz heißen die Untergliederungen Ortsbezirke, in den Verbandsgemeinden Ortsgemeinden, die ihrerseits Ortsbezirke besitzen können.

¹⁸⁵ Dies belegen eindringlich die Ausführungen des damaligen Innenministers Schwarz (LT-Prot 40, 19.06.1973, S. 1522): „Insbesondere durch die Bildung der Verbandsgemeinden im ganzen Land ist erstmals die Möglichkeit eröffnet worden, auch in den strukturell schwächeren ländlichen Gebieten leistungsfähige Verwaltungseinheiten zu bilden und zum Abbau des Leistungsgefälles beizutragen. Für weite Bereiche unseres Landes wird die Verbandsgemeinde noch auf Jahre hinaus und vielleicht überhaupt die bestmögliche Organisationsform darstellen. Der große Vorteil der Verbandsgemeinden besteht darin, daß die bürgerschaftliche Mitwirkung der einzelnen Ortsteile in stärkerem Umfang als in einer Einheitsgemeinde ermöglicht wird.“

¹⁸⁶ W. Weber, Selbstverwaltung (oben Fn.74) a.a.O. S. 281, f.; die Entstehungsgeschichte des § 74 Abs.3 GemO 1974 bestätigt diese Einschätzung: amtliche Begründung (LT-DrS 7/1884, S. 93): „Durch die Möglichkeit, daß auch Ortsgemeinden Ortsbezirke bilden können, soll der Zusammenschluß von Ortsgemeinden gefördert werden.“ Während der Regierungsentwurf in § 74 IV (im Ges. III) die Entstehung eines dreigliedrigen Gemeindeaufbaus - Ortsbezirk, Ortsgemeinde, Verbandsgemeinde - noch auf die Fälle beschränken wollte, in denen die betreffenden Ortsgemeinden eine Mindestgröße von 1.000 Einwohnern mit räumlich getrennten Ortsteilen erreichen, entfiel diese Einengung in der Endfassung der neuen Gemeindeordnung (verblieben nur die Soll-Einschränkung des § 74 III GemO 1974).

reits erreicht haben, also beispielsweise den Großstädten, setzt die Ortsbezirksverfassung die Tradition der seit 1954 zugelassenen dezentrierten Vorortverwaltung fort. Vor allem in den ländlichen Gebieten, wo Verbandsgemeinden die notwendige Integration des Verwaltungsraumes erst schaffen sollen, steht die Ortsbezirksverfassung dagegen als künftige Organisationsform der dezentralisierten Großgemeinde zur Verfügung und soll ... dazu beitragen, Widerstände gegen die Umwandlung von Verbandsgemeinden in verbandsfreie Gemeinden abzubauen.“

Die Aufhebung der eingegangenen Verpflichtungen bezüglich der Ortschaftsverfassung scheint gerade im Hinblick auf die durch die Landesregierung ausdrücklich betonte Primärfunktion der Ortsbezirksverfassung überflüssig und unverständlich¹⁸⁷, sie ist auch unverhältnismäßig¹⁸⁸.

Diese verfassungsrechtlich relevanten Widersprüche können nur dadurch ausgeräumt werden, dass die Vorschrift in der vom OVG Koblenz vorgenommenen Weise ausgelegt wird, dass nämlich ein Ortsbezirk erst abgeschafft werden darf, wenn ein örtliches Gemeinschaftsleben weitgehend nicht mehr nachweisbar ist.

ee) Berücksichtigung der Begründungsanforderungen an Programmwechsel

Man hatte seit dem 4. VerwVereinfG den Konflikt zwischen der Bildung möglichst großer Verwaltungseinheiten auf der einen Seite und einem möglichst geringen Eingriff in die alten Strukturen sowie einer großen Bürgernähe auf der anderen Seite auf eine bestimmte Art und Weise programmatisch gelöst¹⁸⁹. Es stellt einen erheblichen Programmwechsel dar, wenn mit § 74 Abs.4 GemO 1974 den aufnehmenden Gemeinden die Möglichkeit eröffnet wird, ohne Zustimmung der betroffenen Ortsbeiräte die Ortsbezirke, die ehemals selbständige Gemeinden waren, aufzulösen¹⁹⁰ und im Grunde einen Rechtszustand herbeizuführen, den man in den Jahren zuvor gerade nicht einführen wollte, der nicht notwendig erschien, der sogar als schädlich eingestuft wurde, weil in den eingemeindeten Ortsteilen Majorisierung durch die aufnehmende Gemeinde eintritt und die Gefahr der Vernachlässigung dieser kleineren Ortsteile entsteht¹⁹¹. Seit der Einführung des § 74 Abs.4 GemO 1974 müssen sich die meisten ehemals selbständigen Gemeinden getäuscht fühlen. Dieser weitgehende programmatische Wechsel ist an den Anforderungen an Mehrfachneugliederungen zu messen. Diese wurden in prägnanter Weise im Meerbusch-Urteil des VerfGH NW festgelegt¹⁹². Deren Übertragung auf den vorlie-

¹⁸⁷ So ausdrücklich *W. Weber*, Selbstverwaltung (oben Fn.74), a.a.O. S. 284.

¹⁸⁸ *W. Weber*, Selbstverwaltung (oben Fn.74), a.a.O.: „Zur bloßen Neuziehung der Bezirksgrenzen unter verwaltungspolitischen und verwaltungsorganisatorischen Gesichtspunkten, die die Landesregierung zur Begründung dieser auffälligen Vorschrift anführte, hätte es einer so umfassenden Ermächtigung der Gemeinderäte nicht bedurft.“ Die einschränkende Auslegung hinsichtlich der Neufestlegung der Bezirksgrenzen ist neben dem Modell des OVG Koblenz ein weiterer interessanter Aspekt, der jedoch die Probleme des Vertrauensschutzes nicht hinreichend beseitigt.

¹⁸⁹ Wohl insofern zutreffend die Ausführungen des Abg. *Schmitt* bei der Diskussion des 4. VerwVereinfG: „Wir haben nach Lösungen gesucht, die mit einem Minimum an Eingriffen ... das notwendige Mindestmaß an Reform verwirklichen“ (LT-Prot. 6. WP, 28. Sitzung, S. 1040).

¹⁹⁰ Dies wird leider von dem VerfGH RhPf in seinem Urteil v. 9.5.1977 - VGH 3/75, AS 15, 1, 11, zu dem neuen § 73 GemO 1974 insofern nicht ausreichend berücksichtigt, als dieser von einer „Gesamtkonzeption“ der Verwaltungs- und Gebietsreform spricht.

¹⁹¹ Vgl. die vom OVG Koblenz zitierten Ausführungen des Abg. *Hörter* (LT-Prot. 6. WP, S. 771) und des Abg. *Mendling* (LT-Prot. 6. WP, S. 1033, 1037).

¹⁹² Vgl. oben Fn.38. Das OVG Koblenz hat nicht näher ausgeführt und subsumiert, sondern auch zugleich auf die Anforderungen des BVerfG in der Neuenkirchen/Vechta/Papenburg-Entscheidung aus DVBl. 1992, 960 =

genden Programmwechsel führt zu folgender Bewertung: Der Gesetzgeber hat die erforderlichen Abwägungen nicht im Ansatz vorgenommen. Der Gesetzgeber hat seine Argumente aus der Einführung der Ortschaftsverfassung und der von den Gesetzen und Verträgen ausgehenden Wirkungen nicht berücksichtigt, er hat die Änderung nicht qualifiziert begründet. Er hat nur auf die verwaltungsmäßige Befreiung hingewiesen, ohne die Interessen der eingegliederten Gemeinde zu berücksichtigen. Die Änderung hätte nur erfolgen dürfen, wenn eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen oder zusätzlich gewonnene landesplanerische Erkenntnisse die Änderung der Zielkonzeption hätte angezeigt erscheinen lassen. Hierfür reicht der Hinweis auf die verwaltungsmäßige Befreiung nicht aus. Die tatsächlichen Gegebenheiten haben sich nicht geändert. Zusätzliche landesplanerische Erkenntnisse waren nicht vorhanden und sind nicht relevant.

Dasselbe Ergebnis ergibt sich, wenn die Rechtsprechung des BVerfG herangezogen wird. Es hatte in der Neuenkirchen/Vechta/Papenburg-Entscheidung klargestellt, dass bei einer Konzeptionsänderung das Vertrauen in den Bestand der bisherigen Regelung besonders zu berücksichtigen ist und die Änderungen deswegen besonders hohen formalen und inhaltlichen Begründungsanforderungen genügen müssen¹⁹³. Diesen hohen Anforderungen genügt die historische Begründung nicht im Ansatz.

Die Regelung des § 74 Abs.4 GemO ist somit wegen Verstoßes gegen diese aus Art.28 GG abgeleiteten Grundsätze verfassungswidrig. Es stellt sich die Frage nach der Möglichkeit der verfassungskonformen Auslegung, die einer Feststellung der Verfassungswidrigkeit und einer daraus resultierenden Vorlagepflicht vorgeht¹⁹⁴. Die vom OVG Koblenz vorgenommene Auslegung des § 74 Abs.4 GemO dürfte den erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken gerecht werden. Das OVG sieht in § 74 Abs.4 GemO zwar eine Eingriffswirkung in der Weise, dass grundsätzlich nur die Unendlichkeit der Verpflichtungen beendet werden sollte¹⁹⁵, erhöht aber zugleich - abweichend von der allgemeinen Regel des § 74 Abs.1 GemO - die Anforderungen an eine Befugnis zur Auflösung der Ortsbezirke. Eine solche soll erst zulässig sein, wenn ein örtliches Gemeinschaftsleben weitgehend nicht mehr feststellbar ist.

ff) Verstoß gegen den allgemeinen Vertrauensgrundsatz

Der § 74 Abs.4 S.2 GemO greift in geschlossene und genehmigte Verträge ein. Verträge besitzen den stärksten Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, weshalb sie gerade dann gerne eingesetzt werden, wenn ein dauerhafter Zustand herbeigeführt werden soll¹⁹⁶. Der Fall, dass ein Bundesland durch Gesetze gegen die von ihm selbst abgeschlossenen Verträge verstößt, ist bereits Gegenstand verfassungsrechtlicher Entscheidungen gewesen. So hatte das BVerfG in

BVerfGE 86, 90 (109) (oben Fn.35) hingewiesen, wobei sich die Anforderungen durchaus unterscheiden, insbesondere hat das BVerfG sehr hohe Anforderungen an die für die Abwägung erforderliche Sachverhaltsermittlung gestellt. Das OVG Koblenz brauchte nicht zu differenzieren, da die rheinland-pfälzische Regelung beiden Maßstäben nicht genügt.

¹⁹³ Neuenkirchen/Vechta/Papenburg-Entscheidung BVerfGE 86, 90 (109) (oben Fn.35).

¹⁹⁴ Eine Vorlage gemäß Art.100 GG setzt die Überzeugung des vorlegenden Gerichts von der Verfassungswidrigkeit voraus. Nach Überzeugung des Gerichts muß auch eine Lösung über verfassungskonforme Auslegung nicht möglich sein (BVerfGE 22, 373 (378), B.v. 29.11.1967 - 1 BvL 16/63; E 48, 40 (46), B. v. 1.3.1978 1 BvL 20/77).

¹⁹⁵ Diese Beschränkung der Eingriffswirkung allein könnte die Verfassungswidrigkeit der Vorschrift nicht ausräumen.

¹⁹⁶ So bspw. bei den derzeitigen Bemühungen der Bundesregierung hinsichtlich der Nutzungszeiten der Atomkraftwerke.

der zweiten Bayern/Coburg-Entscheidung¹⁹⁷ dargestellt, dass der Grundsatz der *clausula* ein ungeschriebener Bestandteil des Bundesverfassungsrechts ist. Nach dem Leitzatz 2 dieser Entscheidung steht eine staatsvertraglich unbeschränkt und vorbehaltlos gegebene Garantie (nur) unter dem Vorbehalt der *clausula rebus sic stantibus*. Der Gesetzgeber darf nicht einfach so in den Vertrag eingreifen.

Hier geht es zwar nicht um Verträge, die das Land selbst abgeschlossen hat, sondern um Verträge zwischen ehemals selbständigen Gemeinden. Die vorliegende Situation ist jedoch in ihrer Vertrauensschutzproblematik mit dem Staatsvertrag zwischen Coburg und Bayern vergleichbar, weil Rheinland-Pfalz die Gemeinden nicht nur zu dem Abschluss der Eingemeindungsverträge mit der zeitlich unbeschränkten Verpflichtung zur Errichtung von Ortsbezirken ermuntert hat¹⁹⁸, sondern ebenso diese Verträge genehmigt und teilweise sogar gesetzlich vorgeschrieben¹⁹⁹, im übrigen aber auch immer in den Neugliederungsgesetzen gestattet²⁰⁰ hat. Der Abschluss dieser Verträge war Programm von Regierung und Parlament. Durch die Verträge und die gesetzlichen Vorschriften wurde ein erheblicher Vertrauenstatbestand in die Beständigkeit der Regelung gesetzt. Die Ortschaftsverfassung sollte als dauerhaftes Strukturelement eingeführt werden²⁰¹. Das Vertrauen in die Beständigkeit der Verpflichtungen zur Bildung von Ortsbezirken wurde durch die programmatische Bevorzugung der Verbandsgemeinde und der dort vorgesehenen Selbständigkeit der Ortsgemeinden bestärkt. Im Gegensatz zu Baden-Württemberg ist in Rheinland-Pfalz die Verbandsgemeinde der Regelfall geworden. Die Anzahl der Gemeinden hat nur um rund 20 % abgenommen²⁰². Rheinland-Pfalz hatte primär auf die Verbandsgemeinde als neue Organisationsform gesetzt und erst sekundär die Einheitsgemeinde als Ziel einer Verwaltungsreform angesehen²⁰³. Wenn sich die Gemeinden zu Verbandsgemeinden zusammengeschlossen hätten, wären sie als Ortsgemeinden rechtlich selbständig geblieben und hätten weiterhin einen nunmehr so bezeichneten Ortsbürgermeister, Ortsgemeinderäte und sogar weiterhin eine Ortsverwaltung besessen. Bei einem Zusammenschluss zu einer Verbandsgemeinde musste eine Ortsgemeinde mit mehr als 300 Einwohnern nicht befürchten, einmal gegen ihren Willen in eine Einheitsgemeinde zusammengeschlossen zu werden, so wie dies heute bei einer Zwei-Drittel-Mehrheit nach § 73 Abs.3

¹⁹⁷ Urt. v. 30.1.1973 - 2 BvH 1/72, DVBl. 1973, 304 = DÖV 1973, 162 = BVerfGE 34, 216; im ersten Bayern/Coburg-Urteil des BVerfG v. 18.7.1967 - 2 BvH 1/63, BVerfGE 22, 221, wurde der Staatsvertrag über die Vereinigung Coburgs mit Bayern v. 14.2.1920 zur Gänze als verfassungsrechtlich eingestuft.

¹⁹⁸ Vgl. Art.5 § 1 des Landesges. zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Vorbereitung der Neugliederung von Gemeinden v. 16.7.1968 (GVBl. 132, 136), Überschrift: „Freiwillige Zusammenschlüsse“, im Text: „Den Gemeinden im bisherigen Gebiet der Regierungsbezirke Pfalz, Rheinhessen und Montabaur wird empfohlen, bis zum 1. Januar 1972 im Rahmen der gemäß § 2 Abs.2 der Verbandsgemeindeordnung erlassenen Zielpläne die Bildung von Verbandsgemeinden zu beantragen. Die nach den Zielplänen für eine Verbandsgemeinde in Betracht kommenden Gemeinden können auch den Zusammenschluß zu einer Gemeinde beantragen.“

¹⁹⁹ Vgl. bspw. § 125 des 4. LVerwVereinfG (GVBl. 1969, 14): „Die an den Gebietsänderungen beteiligten Gemeinden schließen unter Berücksichtigung der in § 124 niedergelegten Grundsätze über die aus Anlaß der Gebietsänderung zu regelnden Einzelheiten Auseinandersetzungsverträge. Kommt ein Auseinandersetzungsvertrag bis zum Inkrafttreten der Vorschriften des I. Teiles nicht zustande, so regelt die Bezirksregierung die Auseinandersetzung“

²⁰⁰ Vgl. bspw. § 14 des 14. VerwVereinfG (GVBl. 1972, 128) und die hierfür geltenden Durchführungsbestimmungen, insbesondere die oben Fn.130 genannten.

²⁰¹ So zutreffend das OVG Koblenz mit ausführlicher Auseinandersetzung mit der Gesetzgebungsgeschichte, vgl. auch oben VI d).

²⁰² Gegenüber 82 bis 86 % in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland, in Baden-Württemberg waren es rund 67 %, vgl. H.-F. Mattenklodt, HBdKWP Bd.1, (oben Fn.3), S. 154, 156; Schneider/Voigt, Gebietsreform in ländlichen Räumen, (oben Fn.4), S. 40.

²⁰³ So die Wertung aus Art.5 § 1 Ges. v. 16.7.1968 (GVBl. 132 - zitiert unter Fn.198) wg. „auch“.

GemO 1974 möglich ist²⁰⁴. Zum Zeitpunkt der Vertragsabschlüsse der Eingemeindungsverträge war eine zeitliche Begrenzung der Geltung jedweder Verpflichtungen aus diesen Verträgen nicht absehbar. Die Vereinbarungen über die Bildung von Ortsbezirken waren wie auch in den anderen Bundesländern²⁰⁵ von zentraler Bedeutung bei der Bereitschaft zu freiwilligen Zusammenschlüssen²⁰⁶.

Heute können öffentlichrechtliche Verträge nur unter den Voraussetzungen des § 60 VwVfG, dem gesetzlich normierten Prinzip der *clausula rebus sic stantibus* ohne Zustimmung der Repräsentanten der ehemals selbständigen Gemeinden verändert bzw. aufgehoben werden. Es können sich aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber auch anders hätte handeln können und ausschließlich durch Gesetz gegen den Willen der ehemals selbständigen Gemeinden eine Gebietsreform hätte durchsetzen können²⁰⁷, keine besonderen Eingriffsbefugnisse des Staates ergeben, wenn er das konsensuale Mittel des Vertrages gewählt hat.

Der Grundsatz der *clausula* gilt aber nun auch ohne die Regelung des § 74 Abs.4 GemO RhPf, so dass sich die Frage einer möglichen Vorlagepflicht nach Art. 100 GG stellt, denn eine verfassungskonforme Auslegung erscheint dann problematisch, wenn diese den Anwendungsbereich der Norm auf Null bzw. auf etwas, was auch ohne sie gelten würde, reduziert. Aus der Funktion der verfassungskonformen Auslegung, soviel wie möglich von dem Willen des Gesetzgebers zu erhalten und eine Vorlage an das BVerfG bzw. eine förmliche Erklärung der Verfassungswidrigkeit zu vermeiden, dürfte die hier vorzunehmende Einschränkung noch unter die gebotene verfassungskonforme Auslegung fallen²⁰⁸. Das OVG Koblenz hat jeden-

²⁰⁴ Die historische Begründung zu § 73 Abs.3 GemO lautet wie folgt (LT-DrS 7/1884, S. 93): „Nach der bisherigen Regelung in § 2 VGO ist die Umwandlung der Verbandsgemeinde in eine Einheitsgemeinde nur durch Gesetz möglich.“ Diese entscheidende Behauptung ist haltlos. Nach altem Recht ergab sich keine solche zwangsweise Umwandlungsmöglichkeit. Insbesondere ergab sich eine solche nicht aus § 2 VGO. Die Überschrift des § 2 sprach von der „Bildung der Verbandsgemeinden“, dementsprechend regelte diese Vorschrift die gesetzliche Einführung von Verbandsgemeinden, nicht deren Umwandlung in eine Einheitsgemeinde. Die VGO wurde 1968 als Teil B des Selbstverwaltungsges. eingeführt, vgl. Landesges. zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Vorbereitung der Neugliederung v. Gemeinden v. 16.7.1968 (GVBl. 132), eine Vorschrift zur zwangsweise Umwandlung in eine Einheitsgemeinde wurde erst durch die neue GemO eingeführt. Auch auf diesen Systembruch und das Vertrauen der ursprünglich selbständigen Gemeinden geht der VerfGH in seiner Entscheidung v. 9.7.1977, VGH 3/75 AS 15, 1 (Verbandsgemeinde Boppard) bedauerlicherweise nicht ein. Die Regelung des § 73 Abs.2 GemO spielt keine praktische Rolle mehr, wie sich daran zeigt, dass in den neueren Kommentaren keine Ausführungen zur praktischen Relevanz enthalten sind. In der älteren Kommentierung von Hofmann/Beth/Dreibus, Stand 4.1983, findet sich: „Es wurden lediglich die 4 Verbandsgemeinden Grafschaft, Boppard, Marbach und Wörth in verbandsfreie Gemeinden umgewandelt. Eine weitere Tendenz zur Umwandlung ist nicht zu erkennen.“ Die Nachfolgekommentierung von Dreibus/Neutz/Beucher/Nauheim-Strobeck hat diesen § bis Dezember 1999 noch nicht kommentiert.

²⁰⁵ Vgl. nur die Ausführungen von LtdMinR Gensior für NRW, zitiert Fn.102.

²⁰⁶ Vgl. beispielhaft die Ausführungen des Abgeordneten Backes, zitiert unter Fn.154.

²⁰⁷ Eine eher theoretische Möglichkeit, weil bei einem solchen Vorgehen schon der politische Widerstand enorm gewesen wäre. Es wäre auch zu wesentlich mehr gerichtlichen Auseinandersetzungen gekommen und die Rechtsprechung hätte möglicherweise etwas andere Schwerpunkte in ihren Grundsätzen gesetzt.

²⁰⁸ Das OVG weicht diesem Problem ungeschickt aus, indem es die Auslegung des § 74 Abs.4 GemO durch den Ortsbeirat Großwinternheim (Auflösung nur unter den Voraussetzungen der *clausula*) als Überschreitung der Wortlautgrenze bezeichnet. Ein Verstoß gegen die Wortlautgrenze liegt insofern nicht vor. Es gilt der Grundsatz, dass der Anwendungsbereich eines Gesetzes verfassungskonform zu beschränken ist, um von der Regelungsabsicht des Gesetzgebers soviel wie möglich aufrechtzuerhalten (so bspw. auch BVerfGE 86, 288, 322, B. v. 3.6.1992 - 2 BvR 1041/88, 78/89). Selbst wenn dies wenig sein sollte, so ist dies das entscheidende Prinzip bei der verfassungskonformen Auslegung (vgl. Dreier / Schulze-Fielitz Art. 20 GG Rz.78 a.E. mit Verweis auf W. Hoppe, "Der Rechtsgrundsatz der Planerhaltung als Struktur- und Abwägungsprinzip" in Erbuth u.a. (Hrsg.), Abwägung im Recht, 1996, S. 133, 148 ff). Bedauerlicherweise finden sich in letzter Zeit immer mehr höchstrichterliche Entscheidungen wie die des BVerwG v. 7.3.1995 - 9 C 389/94, NVwZ 1995, 791 = Buchholz

falls eine Lösung gewählt, die den § 74 Abs.4 GemO formal bestehen lässt, durch die hohen Anforderungen an eine Auflösung eines Ortsbezirks und die intensive Kontrolldichte einer Anwendung der *clausula* aber sehr nahe kommt, wenn es denn überhaupt unterschiedliche praktische Ergebnisse geben sollte.

f) Die Indizien für ein „Aufgehen“ der ehemals selbständigen Gemeinden in die neue Gemeinde

Das OVG Koblenz hält zutreffender Weise für entscheidend, ob noch eine engere kommunale Gemeinschaft in dem Gebiet der ehemals selbständigen Gemeinde auszumachen ist. Das OVG Koblenz spricht zunächst von siedlungsstrukturellen Voraussetzungen. Wie hoch die siedlungsstrukturellen Anforderungen sind, um noch von einer engeren kommunalen Gemeinschaft sprechen zu können, wird nicht richtig deutlich. In dem entschiedenen Fall gab es aber auch keinen Anlass, hierzu näher Stellung zu nehmen, da Großwinternheim rund 2 km räumlich von Ingelheim getrennt ist. Man sollte diese Passage der Urteilsbegründung nicht dahin ausdeuten, als ob nach Auffassung des OVG Koblenz nur eine vollständige siedlungsmäßige Trennung die aufnehmende Gemeinde zur Beibehaltung des Ortsbezirks verpflichte, denn zum einen kann eine engere kommunale Gemeinschaft auch noch mehrere Jahre nach einem siedlungsmäßigen Zusammenwachsen von Gemeindeteilen weiterbestehen, zum anderen ist die siedlungsmäßige Trennung zwar nach § 74 Abs.1 GemO BaWü rechtliche Voraussetzung für die *Einführung* einer Ortschaftsverfassung, nicht aber nach rheinland-pfälzischem Recht. Die siedlungsstrukturellen Voraussetzungen für das Bestehen einer engen kommunalen Gemeinschaft sind demnach nicht besonders hoch. Indizielle Bedeutung für das Fortbestehen einer engeren kommunalen Gemeinschaft haben demnach gleichwertig nebeneinander eine siedlungsmäßige Trennung, das örtliche Gemeinschafts- und Vereinsleben, die Bevölkerungsentwicklung und die gesellschaftliche Entwicklung²⁰⁹.

g) Kein Funktionskonflikt zwischen Ortsbezirksverfassung und Einheitsgemeinde

Besonders hervorzuheben ist die Feststellung des OVG Koblenz, dass es keinen grundsätzlichen Funktionskonflikt zwischen Ortsbeirat und den Organen der Einheitsgemeinde gibt, dass

402.25 § 26 AsylVfG Nr.2, die die verfassungskonforme einschränkende Auslegung als gegen die Wortlautschränke verstoßend bezeichnen, ohne auf die aus einem solchen Verstoß resultierende Vorlagepflicht einzugehen. Nach dem BVerwG soll es zwar eine verfassungskonforme einschränkende Rechtsfortbildung geben, jedoch wird nicht dargestellt, dass die Vorlagepflicht eintritt, wenn die Voraussetzungen einer solchen Rechtsfortbildung nicht mehr gegeben sind, dennoch aber ein verfassungswidriger Zustand verbleibt. Die Bezüge des BVerwG auf das BVerfG zur Untermauerung seiner Konstruktion sind nicht haltbar. Das BVerfG spricht in der zitierten Entscheidungen (BVerfGE 33, 52 (78), B.v. 25.4.1972 - 1 BvL 13/67) und auch in den sonst veröffentlichten an keiner Stelle von verfassungskonformer Rechtsfortbildung, sondern von verfassungskonformer Auslegung. Selbst wenn es sich bei der verfassungskonformen Auslegung mit *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6.Aufl. 1991, S. 343 systematisch um Rechtsfortbildung handeln sollte, so wird die Wortlautschränke durch dieses Urteil des BVerwG verkannt und unzutreffender Weise als billiger Prügel benutzt.

²⁰⁹ Ähnliche Indizien ergeben sich aus den Gemeindeordnungen der anderen Bundesländer: *K.-H. Wagner*, Ortschaftsverfassung (oben Fn.3), S. 110, für Niedersachsen: Eine Siedlungseinheit ist nur ein Indiz für das Vorliegen einer engeren Gemeinschaft sein, andere Faktoren wie historische Zusammenhänge, kulturelle Gemeinsamkeiten oder Besonderheiten der Bevölkerungs- Verkehrs- und Wirtschaftsverhältnisse sind hierfür gleich bedeutend. Vgl. auch *Thieme/Goldmann*, NGO (oben Fn.14), § 55 e Rz.1: „Vorausgesetzt werden Verflechtungsbeziehungen räumlicher, historischer, kultureller oder sonstiger Art.“

sich diese vielmehr sinnvoll ergänzen. Tendenzen der Desintegration sind allenfalls auf Kompetenzüberschreitungen der Ortsbeiräte zurückzuführen und nicht systemimmanent.

h) Kontrolldichte, Antragsbefugnis und Beteiligungsfähigkeit

Bemerkenswert ist die hohe Kontrolldichte durch das OVG, die zutreffend auf den Aspekt gestützt wird, dass die aufnehmende Gemeinde gleichsam in eigener Sache als Konfliktpartei entscheidet. Hervorzuheben sind auch die Ausführungen zur Antragsbefugnis und zur Beteiligungsfähigkeit des Ortsbeirats hinsichtlich der Geltendmachung der Rechte aus den Eingemeindungsverträgen²¹⁰.

VII. Kritische Betrachtung der Sonderregelungen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen

a) Die Revisionsklausel des § 55 i NGO

Die Revisionsklausel sieht die Loslösung von alten vertraglichen Verpflichtungen mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der aufnehmenden Gemeinde vor. Ohne Zustimmung des betroffenen Ortsrates verletzt diese Regelung das schützenswerte Vertrauen derjenigen Gemeinden, die vor Inkrafttreten der Vorschrift am 15.7.1971 Eingemeindungsverträge mit unbefristeter Geltungsdauer abgeschlossen haben, soweit diese Verträge auch wirksam wurden.

Einzig die *clausula rebus sic stantibus* können insofern Grund für eine Auflösung der Ortschaften sein. Ein solcher Wegfall der Geschäftsgrundlage wäre beispielsweise bei einer weitgehenden Verschmelzung der ehemals selbständigen mit der aufnehmenden Gemeinde anzunehmen, wenn die besonderen örtlichen Interessen und das eigenständige Gemeinschaftsgefühl weitgehend weggefallen sind.²¹¹ Dieser Zustand mag mit „vollständiger Integration“ oder besser mit „Assimilation“ beschrieben werden. Die Ausführungen des OVG Koblenz zur rheinland-pfälzischen Rechtslage hinsichtlich der Anforderungen an das erforderliche Aufgehen der ehemals selbständigen in die neue Gemeinde können hier direkt übertragen werden. Dies gilt auch für die Kontrolldichte.

b) Die nordrhein-westfälischen Klauseln

aa) Regelung des § 13 Abs.5 GemO 1969

Die Regelung wollte nach ihrem Wortlaut in bestehende vertragliche Verpflichtungen eingreifen. Dass die Gebietsänderungsverträge in ihrer Gänze der Bestätigung durch Landesgesetz bedurften, ist kein hinreichender Grund, um sie ebenso veränderbar zu machen wie rein gesetzliche Lösungen. Der § 13 Abs.5 GemO verstößt insoweit gegen den allgemeinen Vertrauensgrundsatz, als er in früher wirksam gewordene Verträge eingreifen will. Entsprechendes gilt für die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen, da diese ebenfalls Vertrauenswirkung besitzen und die Ausnahme des § 13 Abs.5 GemO nicht hinreichend begründet wurde. Die gebotene

²¹⁰ Zu diesem Problembereich vgl. außer den vom OVG Koblenz zitierten Entscheidungen mit ihren weiteren Nachweisen auch *Otto Lüders*, Die kommunalverfassungsrechtliche Stellung der Ratsausschüsse, ihrer Teile und Mitglieder nach der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung - gleichzeitig ein Beitrag zur Problematik des sogenannten Kommunalverfassungsverfahrens, Diss. Münster 1979.

²¹¹ Vgl. insofern die Argumentation des OVG Koblenz in seiner Entscheidung vom 9.11.1999, NVwZ-RR 2000, 375 ff.

verfassungskonforme Auslegung ergibt dementsprechend, dass sich seine Eingriffswirkung nicht auf die vorher wirksam gewordenen Verträge beziehen kann bzw. dass die aufsichtsrechtlichen Genehmigungen nur bei weitgehend vollständigem Zusammenwachsen statthaft sind. Die Vorschrift wurde 1974 aufgehoben. Soweit von ihr kein Gebrauch gemacht wurde, können von ihr keine weiteren Wirkungen ausgehen.

bb) Die Regelungen in Art.V des Gesetzes vom 29.10.1974

Diese Vorschriften wirken auch heute noch und bedürfen dringlich einer verfassungskonformen Auslegung. Wie bereits dargestellt²¹², besteht kein sachlicher Grund für die Differenzierung zwischen Eingliederungen in kreisfreie Städte und in kreisangehörige Gemeinden. Die pauschale Unwirksamkeitserklärung der Verpflichtungen der Eingliederungen in kreisfreie Städte ist zumindest unverhältnismäßig. Dementsprechend treten auch die Regelungen im Zusammenhang mit Eingliederungen in kreisfreie Städte nur insoweit außer Kraft, als sie mit der GemO 1974 nicht vereinbar sind. Auch insoweit ist der gesetzliche Eingriff seinerseits nur unter den Voraussetzungen der *clausula* zulässig. Nach § 35 Abs.3 GemO wird die maximale Anzahl der Stadtbezirke auf zehn begrenzt, nach § 35 Abs.5 kann die Aufsichtsbehörde im Einzelfall Ausnahmen hiervon zulassen. Es dürfte aber keinen praktischen Fall geben, in denen eine kreisfreie Stadt dauerhaft mehr als zehn wirksame Verpflichtungen zur Bildung von Bezirken berücksichtigen muss, wegen der vorübergehenden Verpflichtungen hätten Ausnahmen zugelassen werden müssen²¹³.

cc) § 8 Abs.1 Neugliederungsschlussgesetz

Diese Vorschrift ermöglichte ein Abweichen von allen vertraglichen Verpflichtungen mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde. Diese extrem weitgehende Regelung erscheint unverhältnismäßig, es hätte nach diesseitiger Auffassung ausgereicht, die Abweichung von den Verträgen der Zustimmung der Bezirksräte bzw. Bezirksvorsteher zu unterwerfen. Die Vorschrift gilt heute nicht mehr, so dass sie auch keine Dauerwirkung entfalten kann.

dd) Zum Urteil des VG Düsseldorf vom 15.4.1999

Die Regelungen aus Artikel V des Gesetzes vom 29.10.1974 und aus dem Neugliederungsschlussgesetz vom 26.11.1974 wurden vom VG Düsseldorf in seiner Entscheidung vom 15.04.1999²¹⁴ als ein geschlossenes System gewertet, durch das alle Städte und Gemeinden jedenfalls für die Zeit nach der Kommunalwahl im Jahre 1975 von allen früheren Bindungen bezüglich der Einteilung des Stadtgebietes in Bezirke freigestellt worden sind. Diese Bewertung ist richtig nur für die kreisfreien Städte und auch ausschließlich nach der grammatischen Auslegung des Artikel V Ziffer 2 des Gesetzes vom 29.10.1974²¹⁵, nicht jedoch nach der gebotenen verfassungskonformen Auslegung, die oben vorgenommen wurde. Im übrigen war nach dem Neugliederungsschlussgesetz für Abweichungen von Gebietsänderungsverträgen die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich, so dass insofern keine völlige Freiheit entstand, die ohnehin seit der Aufhebung dieser Vorschrift im Jahre 1984 nicht mehr besteht²¹⁶. Das Urteil des VG Düsseldorf beruht aber nicht auf diesen Überlegungen, denn der

²¹² Vgl. oben IV g)

²¹³ Tatsächlich sind ja nur wenige wirksame Verpflichtungen entstanden, vgl. oben Fn.84, 89, 106.

²¹⁴ 1 K 8501/98, Bezirksvertretung Burg ./ Stadt Solingen, bestätigt durch OVG Münster, B.v. 09.08.1999 – 15 A 2884/99, Nichtzulassung der Berufung, juris.

²¹⁵ Um eine Eingliederung in eine solche kreisfreie Stadt ging es in diesem Rechtsstreit.

²¹⁶ Vgl. hierzu im Text zu Fn.122.

streitgegenständliche Eingemeindungsvertrag²¹⁷ wurde hinsichtlich der Bildung des Bezirkes der ehemaligen Stadt Burg nur mit der Einschränkung des § 30 Abs.12 des bestätigenden Gesetzes vom 10.09.1974 wirksam, wonach Regelungen über die Einteilung des Gemeindegebietes in Bezirke (Ortschaften) nicht bindend sind, wie zuvor vom VG dargelegt wurde. Bedenken gegen die Eingriffswirkung in die Gebietsänderungsverträge²¹⁸ werden vom VG Düsseldorf nicht geäußert, sie wären aber wegen der mangelnden Wirksamkeit der vertraglichen Klausel auch nicht streitentscheidend gewesen.

Der ausdrückliche Vorbehalt im Gebietsänderungsgesetz²¹⁹ begegnet seinerseits keinen Bedenken, weil er angesichts der schon 1967 erlassenen Verwaltungsvorschrift zu § 15 GemO NW und dem 1969 eingeführten § 13 Abs.5 GemO NW²²⁰ kein schützenswertes Vertrauen verletzt hat.

Mangels wirksamer Verpflichtung zur Bildung eines bestimmten Bezirks war die Stadt Solingen insofern vertraglich nicht verpflichtet, den damals eingeführten Bezirk weiter beizubehalten. Durch das 25-jährige Bestehen des Bezirks ist kein Rechtsanspruch auf dessen Beibehaltung entstanden, wie vom OVG Münster²²¹ bestätigt wurde. Auch in Verbindung mit dem abgeschlossenen Vertrag kann sich kein anderes Ergebnis, auch nicht aus dem Gesichtspunkt des *venire contra factum proprium* ergeben, denn der Gesetzgeber hat die vertragliche Klausel nicht wirksam werden lassen und es würde den insofern vorrangigen Willen des Gesetzgebers missachten, wenn dennoch auf bewusst nicht wirksam gewordene Vertragsklauseln zurückgegriffen würde. Im allgemeinen Zivilrecht ist zwar schon aus einer 20-jährigen vertragsabweichenden Handhabung eine tatsächliche Vermutung für eine Vertragsänderung angenommen worden²²², hier konnte der Vertrag jedoch nicht konkludent geändert werden. Wegen seiner vollständig gesetzlichen Bestätigung hätte eine Vertragsänderung ebenfalls einer gesetzlichen Bestätigung bedurft, um Wirksamkeit zu erlangen.

Aus dem § 35 GemO lässt sich eine inhaltliche Beschränkung der Veränderungsmöglichkeit der Bezirksgrenzen ebenfalls nicht ableiten, wie vom OVG Münster bestätigt wurde²²³.

Mangels entsprechender Verpflichtungen erscheint die vom VG Düsseldorf angewandte Kontrolldichte grundsätzlich angemessen²²⁴.

ee) Praktische Bedeutung der einschränkenden Auslegung

Die oben unter Fn.84, 89 und 106 genannten Gemeinden, die eine Ortschaftsverfassung in irgendeiner Form vereinbarten, besitzen auch heute noch verbindliche Verpflichtungen hinsichtlich der Bezirksverfassung. Hiergegen verstoßende Änderungen der Hauptsatzungen

²¹⁷ Vom 10.06.1974, GVBl. NW 1974, 1010.

²¹⁸ Eingriffe in aufsichtsrechtliche Bestimmungen sind unter den Voraussetzungen der Änderung von Neugliederungsgesetzen zulässig. Nach der Rechtsprechung führt ein solches Gesetz zu einem gewissen Bestandsschutz und zu erhöhten Anforderungen an die Notwendigkeit dieser Korrektur (vgl. Meerbusch-Urteil des VerfGH NW, DVBl. 1976, 391 = OVGE 30, 306 und Neuenkirchen/Vechta/Papenburg-Urteil des BVerfG in BVerfGE 86, 90 (109 ff), näher oben Fn.35 und 38). Diese Anforderungen dürften hier ebenfalls nicht erfüllt sein.

²¹⁹ § 30 Ziff.12 Ges.v. 10.09.1974 (GVBl. NW 890, 895), vgl. oben Fn.107.

²²⁰ Vgl. oben IV g).

²²¹ B.v. 09.08.1999 – 15 A 2884/99, AU S.2, juris.

²²² BGH Urt.v. 16.06.1978 – V ZR 136/76, WM 1978, 1049, was zu einer Umkehr der Beweislast führt.

²²³ A.a.O. AU S. 3

²²⁴ Ob es sich bei der Auflockerung der Kontrolldichte um eine Folge eines möglichen Bewertungsspielraumes oder nur um die Folge des gerichtlichen Kontrollmaßstabes, nämlich die Überprüfung von *Rechtsverletzungen* handelt, kann hier dahinstehen.

dürften aber durch Zeitablauf geheilt, der fortbestehende Anspruch auf Einführung der Bezirksverfassung insoweit nur noch politisch durchsetzbar sein.

VIII Schlussfolgerungen für künftige Änderungen

a) Weitere Auflockerung der Bindungen des Ortsgesetzgebers per Gesetz möglich?

Nach einem obiter dictum des OVG Koblenz soll die Auflockerung der Bindungen des Ortsgesetzgebers 30 Jahre nach der Gebietsreform per Gesetz möglich sein. Das BVerfG hatte in der Neuenkirchen/Vechta/Papenburg-Entscheidung den Zeitraum von 15 bis 20 Jahren als verhältnismäßig kurze Zeit bewertet angesichts der grundsätzlich auf dauerhaften Bestand angelegten Neugliederung²²⁵. Eine Neugliederung ist ein epochales Ereignis, das es in einem Jahrhundert normalerweise maximal einmal geben soll. Unbefristete Verträge können grundsätzlich unbegrenzt lange gelten, beispielsweise beruht das englische Staatsrecht teilweise auf jahrhundertealten Verträgen. In der Vergangenheit wurden auf unbestimmte Zeit abgeschlossene Verträge wie die des Deutschen Bundes häufig faktisch nicht mehr eingehalten. Die faktische Missachtung eines unbefristeten staatsorganisatorischen Vertrages ohne vereinbarte Kündigungsmöglichkeit ist in der rechtstaatlichen Demokratie kein geeigneter Handlungsmaßstab, es gilt uneingeschränkt der Grundsatz des *pacta sunt servanda*. Daneben gibt es nur die *clausula rebus sic stantibus*. Der Gesetzgeber ist nur unter diesen Voraussetzungen berechtigt, in die geschlossenen Verträge per Gesetz einzugreifen. Der reine Zeitablauf ist insofern keine ausreichende Rechtfertigung. Wie die vom BVerfG entschiedenen Fälle²²⁶ zeigen, sind nach den *clausula* durchaus angemessene Anpassungen möglich.

b) Schranken der allgemeinen Eingriffsmöglichkeiten in vertragliche Verpflichtungen

In die Verträge kann mittelbar dadurch eingegriffen werden, dass die zu Zeiten des Vertragsabschlusses geltenden kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften geändert werden. Dies ist regelmäßig dann unproblematisch, wenn die Verträge keine näheren Regelungen zu der Kommunalverfassung enthalten. Selbstverständlich gibt es auch hier Grenzen. Wenn der Einfluss der örtlichen Organe so beschnitten wird, dass sie in ihrem Wesen nicht mehr mit den zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zulässigen Organen zu vergleichen sind, so liegt auch insofern ein unzulässiger mittelbarer Eingriff in die Verträge vor.

Soweit in ausdrückliche Verpflichtungen eingegriffen wird, sind diese Eingriffe ihrerseits nur unter den Voraussetzungen der *clausula* zulässig. Rechtfertigen kann nicht allein das eingreifende Gesetz, vielmehr unterliegt dieses selbst den Voraussetzungen der *clausula*.

Insbesondere in den neuen Bundesländern gibt es viele relativ junge Eingemeindungsverträge. Es könnte in den nächsten Jahren ein ähnlicher Wunsch wie in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz aufkommen, in diese abgeschlossenen Verträge durch Gesetzesänderungen einzugreifen, was nur unter den o.g. Schranken zulässig ist.

²²⁵ Neuenkirchen/Vechta/Papenburg-Entscheidung BVerfGE 86, 90 (110) (oben Fn.35): „Der Gesetzgeber muß der Gemeinde insbesondere die Gründe nachvollziehbar mitteilen, die ihn veranlassen, seine grundsätzlich auf dauerhaften Bestand angelegte Neugliederung schon nach einer - gemessen an der zunächst ins Auge gefaßten Kontinuität - verhältnismäßig kurzen Zeit rückgängig zu machen.“

²²⁶ Zweite Bayern-Coburg-Entscheidung BVerfGE 34, 216 (oben Fn.20) sowie Bad Pyrmont-Entscheidung BVerfGE 42, 345 (oben Fn.44).

c) Zustimmung des Ortsbeirates bzw. der Bürger durch Bürgerentscheid

Ein Ortsbeirat ist als Repräsentant der untergegangenen Gemeinde befugt, an Stelle der aufgelösten Gemeinde der Aufhebung der Ortschaftsverfassung und damit seiner eigenen Auflösung zustimmen. Wenn die aufnehmende Gemeinde die Mitglieder des Ortsbeirates bestimmt, wie das in einigen Gemeindeordnungen noch geregelt ist²²⁷, dann darf sie diesen Beirat nicht in unlauterer Weise mit solchen Kandidaten besetzen, die bekanntermaßen für die Auflösung des Ortsbeirates stimmen²²⁸. Im übrigen ist die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder eines Ortsbeirates für eine solche Entscheidung erforderlich, selbst wenn dies nicht ausdrücklich in den Gemeindeordnungen bestimmt sein sollte, weil es sich um eine besonders wichtige Organisationsfrage handelt. Ist nach den Gemeindeordnungen die Aufhebung der Ortschaftsverfassung auch aufgrund eines örtlichen Bürgerentscheids zulässig²²⁹, so ist ein solcher wegen höherer demokratischer Legitimation vorzuziehen.

Insbesondere in den neuen Bundesländern gibt es viele relativ junge Eingliederungsverträge. Es könnte in den nächsten Jahren ein ähnlicher Wunsch wie in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz aufkommen, in diese abgeschlossenen Verträge durch Gesetzesänderungen einzugreifen. Ein solcher Eingriff ist nur unter den Voraussetzungen der *clausula* bzw. des § 60 VwVfG zulässig.

d) Die Integrationsfunktion der Ortsbezirksverfassung

Ein Ortsbeirat steht nicht für Eigenleben, sondern für Verhinderung einer Majorisierung durch Gemeinde/Stadtratsmitglieder, die die örtlichen Verhältnisse und Bedürfnisse nicht kennen oder nicht zur Kenntnis nehmen wollen. Ein Ortsbeirat steht für bürgernahe Verwaltung, die die örtlichen Interessen effektiv berücksichtigt und besonders sachgerechte Entscheidungen trifft, für das Gefühl der Bürger, dass ihre Interessen im großen Gemeinde/Stadtrat berücksichtigt werden und damit für die Integration der ehemals aufgelösten Gemeinden in das neue Gebilde²³⁰. Diese örtlichen Organe haben einen hohen demokratischen Wert, selbst wenn es kein eigenes Budgetrecht oder eine eigene Ortsverwaltung gibt.

²²⁷ Bspw. § 42 I 2 Kommunalverf MeVo, § 39 IV Ziff.1 GemO NRW

²²⁸ Unzulässig wäre auch die Drohung mit Parteiausschlüssen, wenn die Ortsbeiratsmitglieder nicht entsprechend dem Willen der zugehörigen Fraktionen in der aufnehmenden Gemeinde für die Auflösung des eigenen Organs stimmen würden. Ein solchermaßen beeinflusster Ortsbeiratsbeschluss ist anfechtbar.

²²⁹ Bspw. § 54 VII S.3 GemO BranB.

²³⁰ Eine empirische Untersuchung hierzu: *Lothar Albertin, Hilmar v. Wesebe*, Erfahrungen mit Bezirks- und Ortsvertretungen - Eine Befragung von Verwaltungschefs, Fraktionsvorsitzenden und Vorsitzenden der Bezirks- und Ortsvertretungen, 1981.

INHALT

I.	Problemstellung	1
II.	Die Verpflichtungswirkung von Gebietsänderungsverträgen im allgemeinen und die Veränderungsmöglichkeit durch die Vertragsparteien nach § 60 VwVfG bzw. den <i>clausula rebus sic stantibus</i>	2
III.	Die Schranken der Eingriffsbefugnisse des Gesetzgebers	5
IV.	Die Vorschriften in den Gemeindeordnungen der Flächenländer	10
	a) Baden-Württemberg; b) Bayern; c) Brandenburg; d) Hessen; e) Mecklenburg-Vor- pommern ; f) Niedersachsen; g) Nordrhein-Westfalen; h) Rheinland-Pfalz; i) Saarland; j) Sachsen; k) Sachsen-Anhalt; l) Schlesweig-Holstein; m) Thüringen; n) Zusammenfassung	
V.	Die Auslegung des § 74 Abs.4 GemO RhPf durch das OVG Koblenz	31
VI.	Anmerkungen zu dem Urteil des OVG Koblenz	32
	a) Generelle Einführung der Ortsbezirksverfassung durch das 14. VerwVereinfG RhPf	
	b) Überholende Wirkung der Gesetze?	
	c) Wegen Beteiligung am Zustandekommen größeres Eingriffsrecht des Staates?	
	d) Ortsbeiräte als bleibendes Strukturprinzip, aber von Beginn an ohne Ewigkeitsgarantie?	
	e) Was wollte der Gesetzgeber mit der Einführung des § 74 Abs.4 GemO und was durfte er? aa) Überprüfungsmaßstäbe und Kontrollintensität bb) Systematische Auslegung mit der VV zu § 11 GemO 1974, keine ewige Bindung mehr cc) Weitere historisch-systematische Auslegung, Bedeutung des § 73 Abs.3 GemO dd) Zu vermeidende Widersprüche mit der Konzeption der Ortschaftsverfassung und ihren bekundeten Funktionen ee) Berücksichtigung der Begründungsanforderungen an Programmwechsel ff) Verstoß gegen den allgemeinen Vertrauensgrundsatz	
	f) Die Indizien für ein „Aufgehen“ der ehemals selbständigen Gemeinden in die neue Gemeinde	
	g) Kein Funktionskonflikt zwischen Ortsbezirksverfassung und Einheitsgemeinde	
	h) Kontrolldichte, Antragsbefugnis und Beteiligungsfähigkeit	
VII.	Kritische Betrachtung der Sonderregelungen in Niedersachsen und NRW	45
	a) Die Revisionsklausel des § 55 i NGO	
	b) Die nordrhein-westfälischen Klauseln aa) Regelung des § 13 Abs.5 GemO 1969 bb) Die Regelungen in Art.V des Gesetzes vom 29.10.1974 cc) § 8 Abs.1 Neugliederungsschlussgesetz dd) Zum Urteil des VG Düsseldorf vom 15.4.1999 ee) Praktische Bedeutung der einschränkenden Auslegung	
VIII	Schlussfolgerungen für künftige Änderungen	48
	a) Weitere Auflockerung der Bindungen des Ortsgesetzgebers per Gesetz möglich?	
	b) Schranken der allgemeinen Eingriffsmöglichkeiten in vertragliche Verpflichtungen	
	c) Zustimmung des Ortsbeirates bzw. der Bürger durch Bürgerentscheid	
	d) Die Integrationsfunktion der Ortsbezirksverfassung	