

# Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW

## Teil II: Gerichtliche Verhaltensregeln für die Behandlung beschwerdeführender Städte und Gemeinden

Von Professor Dr. Werner Hoppe  
und Rechtsanwalt Bernhard Stüer, Münster

Das Bemerkenswerte an den neueren Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs NW zu Fragen der einstweiligen Anordnungen, über die bereits im Januar-Heft dieser Zeitschrift berichtet wurde<sup>1</sup>, ist, daß sich aus ihnen im Hinblick auf *alle* beschwerdeführenden Gemeinden und Gemeindeverbände sowohl für die Staatskommissare als auch für aufnehmende Städte und Innenministerium verbindliche, weil durch den Verfassungsgerichtshof entwickelte und ausgesprochene Verhaltensmaßstäbe und Verhaltensregeln ergeben, die eine sorgfältige Beachtung aller Beteiligten zur Vermeidung von weiteren einstweiligen Anordnungen fordern.

Zwar hielt der Verfassungsgerichtshof auch in seinen neueren Entscheidungen<sup>2</sup> an seiner bisherigen Auffassung<sup>3</sup> fest, wonach eine generelle Gesetzesaussetzung nur bei schweren nicht mit Regelmäßigkeit eintretenden Vollzugsfolgen gerichtlich angeordnet werden kann<sup>4</sup>.

In allen anderen Fällen aber — dies gilt mit einer Ausnahme (Meerbusch)<sup>5</sup> für alle beim Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen zur Zeit anhängigen Beschwerdeverfahren —, in denen nur regelmäßige mit jeder Neugliederungsmaßnahme verbundene Vollzugsrisiken auftreten, hat das Gericht die aufnehmenden Städte und Gemeinden zu allgemeinem Wohlverhalten gegenüber den Beschwerdeführerinnen verpflichtet und dabei Nr. 13 der neu gefaßten Allgemeinen Richtlinien des Innenministers für die Beauftragung von Staatskommissaren vom 6. Dezember 1974 zugrunde gelegt<sup>6</sup>.

Durch diese Bezugnahme auf die Richtlinien des Innenministers werden die aufnehmenden Städte hinsichtlich der Behandlung aufgelöster beschwerdeführender Städte und Gemeinden denselben rechtlichen Bindungen unterworfen, die auch für die vom Innenminister bestellten Staatskommissare kraft ministerieller Anordnung Geltung haben.

Neben dieser rechtlichen Gleichstellung zwischen Gemeinden mit und ohne Staatskommissaren, die das Verfassungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen schon anlässlich der Aachen-Verfahren<sup>7</sup> angeordnet hat, ist entscheidend, daß der Gerichtshof erstmals in den Entscheidungen der letzten Monate den aufnehmenden Städten sowie Partnern eines Zusammenschlusses verbindliche Maßstäbe für die Auslegung der Wohlverhaltensklausel sowie Handlungsanweisungen für die Lösung konkreter Einzelfragen an die Hand gegeben hat. Hieraus ergeben sich sowohl für die vom Innenminister bestellten Staatskommissare als auch für die aufnehmenden Städte eine Reihe von rechtlich verpflichtenden *praktischen Verhaltensregeln*, die bei der Behandlung aufgelöster Gemein-

den und Städte während der Schwebezeit des verfassungsgerichtlichen Verfahrens strikt zu beachten sind. Der Innenminister hat über die Einhaltung dieser Rechtspflichten zu wachen.

Die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs NW zum Wohlverhalten aufnehmender Städte sowie zur Tätigkeit der Staatskommissare beziehen sich dabei auf zwei Aspekte: Einerseits werden auf einer eher abstrakten Ebene allgemeine, das Wohlverhalten prägende *Maßstäbe* entwickelt. Andererseits gibt der Gerichtshof *Entscheidungshilfen* für die Beurteilung konkreter Einzelfragen an die Hand.

### I.

#### Allgemeine Maßstäbe für die Auslegung der Wohlverhaltensklausel

Die Verpflichtung der aufnehmenden Städte und Gemeinden sowie der durch den Innenminister bestellten Staatskommissare zu allgemeinem Wohlverhalten gegenüber den Beschwerdeführerinnen bedeutet ganz allgemein das Verbot, „Entscheidungen zu treffen oder Maßnahmen einzuleiten, die den Beschwerdeführerinnen nicht wiedergutzumachende Nachteile für den Fall des Erfolges ihrer Beschwerde einbringen würden.“

Daraus hat der Gerichtshof abgeleitet, daß bis zur Entscheidung über die Hauptsache „in personeller und organisatorischer, haushalts- und satzungsrechtlicher Hinsicht (*keine*) Maßnahmen getroffen werden

<sup>1</sup> Stüer, Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil I: Entscheidungsbericht, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24; vgl. insgesamt auch Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform (1973), S. 215 ff.; Stüer, Punktueller Gesetzesaufschub — Einstweilige Anordnungsanträge gegen Neugliederungsgesetze —, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 398.

<sup>2</sup> In deutlicher Abgrenzung zur Rechtsprechung des StGH Ba-Wü vom 9. 11. 1974 — GeschReg. Nr. 4/74 (Wasseralfingen) — 5/74 (Gültstein) — 6/74 (Böblingen/Sindelfingen) — 7/74 (St. Ilgen) — 8/74 (Neckarhausen) — 9/74 (Freudenstein) — 10/74 (Neckarelz) 11/74 (Neureut) — 12/74 (Hochdorf) — 13/74 (Eutingen) — auszugsweise abgedruckt bei Stüer, Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil I: Entscheidungsbericht, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24; zehn beschwerdeführende Gemeinden erreichten die Aussetzung der sie betreffenden Bestimmungen des Besonderen Gemeinde-reformgesetzes Ba-Wü und — neben verschiedenen anderen Regelungen — die Verschiebung der Kommunalwahlen, vgl. dazu den Urteilstenor, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24.

<sup>3</sup> Vgl. VerfGH NW v. 30. 7. 1969 — VerfGH 8/68 — DVBl. 1969, S. 809 (811); v. 29. 12. 1971 — VerfGH 10/71 (Walheim) —; v. 29. 12. 1971 — VerfGH 12/71 (Merken) — v. 29. 12. 1971 — VerfGH 16/71 (Arnoldsweiler) —; v. 29. 12. 1971 — VerfGH 18/71 (Niederkrüchten) —; teilweise veröffentlicht in Eildienst LKT NW 1972, S. 17 (Walheim); vgl. Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 224 m. w. Nachw.; im einzelnen dazu auch Stüer, Punktueller Gesetzesaufschub — Einstweilige Anordnungsanträge gegen Neugliederungsgesetze —, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 378 (379).

<sup>4</sup> So etwa VerfGH v. 23. 11. 1974 — VerfGH 33/74 (Kettwig) —, VerfGH 38/74 (Neubeckum) —, VerfGH 42/74 (Elten); v. 20. 12. 1974 — VerfGH 40/74 (Monheim) — VerfGH 46/74 (Kempen) — VerfGH 48/74 (Holzen-Lichtendorf) — VerfGH 50/74 (Erkrath) — VerfGH 55/74 (Brünen) — VerfGH 66/74 (Buir) — VerfGH 71/74 (Borghorst) — VerfGH 79/74 — (Hohenlimburg) — VerfGH 80/74 (Eiserfeld); zur bisherigen Rechtsprechung s. Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform (1973) S. 223 ff.

<sup>5</sup> Hier konnte eine generelle Gesetzesaussetzung erzielt werden, VerfGH NW v. 21. 12. 1974 — VerfGH 44/74 — abgedruckt bei Stüer, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 (29).

<sup>6</sup> Wortlaut der Richtlinien: Städte- und Gemeinderat 1975, S. 35 — 40; vgl. auch Stüer, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 (26).

<sup>7</sup> Vgl. VerfGH NW v. 29. 12. 1971 — VerfGH 10/71 (Walheim) —; 29. 12. 71 — VerfGH 12/71 (Merken); v. 29. 12. 1971 — VerfGH 14/71 (Heimbach); v. 29. 12. 1971 — VerfGH 16/71 (Arnoldsweiler) —; v. 29. 12. 1971 — VerfGH 18/71 (Niederkrüchten) —, teilweise veröffentlicht in Eildienst LKT NW 1972, S. 17 (Walheim); s. hierzu Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Fnte. 4, S. 228 ff.

(dürfen), die nicht in vollem Umfang bei einem Erfolg der Verfassungsbeschwerde rückgängig gemacht werden könnten.“<sup>8</sup>

„Die Staatsbeauftragten<sup>9</sup> sind generell gehalten, während dieser Übergangszeit nur die – vor allem im Hinblick auf die anstehenden Wahlen – unumgänglichen Entscheidungen zu treffen und ggf. Entscheidungen für die Zeit nach den Wahlen vorzubereiten, im übrigen aber lediglich den *routinemäßigen Verwaltungsablauf* sicherzustellen.“<sup>10</sup>

Den von aufgelösten Gemeinden gebildeten Prozeßausschüssen<sup>10a</sup> sind Räume sowie Schreibpersonal bereitzustellen. Die Mitglieder sind von den aufnehmenden Gemeinden wie kommunale Ausschüsse zu entschädigen. Sie haben Akteneinsichts- und Auskunftrechte, um die Information des Verfahrensbevollmächtigten sicherzustellen<sup>10b</sup>.

## II.

### *Entscheidungshilfe für die Beurteilung konkreter Einzelfälle*

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung dieser vom Verfassungsgerichtshof entwickelten allgemeinen Maßstäbe sind die zahlreichen Einzelfragen zu entscheiden, die bei einer jeden Eingliederung beschwerdeführender Städte und Gemeinden auftreten.

Die *allgemeine* Wohlverhaltensklausel, so wie sie in den Richtlinien des Innenministers für die Beauftragten niedergelegt ist, enthält zwar mehr oder weniger große Freiräume, die auch durch die vom Verfassungsgericht entwickelten allgemeinen Auslegungsmaßstäbe nicht bis in eine letzte Konkretisierung gefüllt worden sind. Eine weitere Konkretisierung in jedem Einzelfall erscheint aber erforderlich und anhand der Rechtsprechung weitgehend möglich.

Denn der Gerichtshof hat es für erforderlich erachtet, über die dargelegten *allgemeinen* Verhaltensregeln hinaus den aufnehmenden Städten und Gemeinden sowie den Staatskommissaren eine Entscheidungshilfe für die Beurteilung *konkreter* Einzelfragen an die Hand zu geben. Dabei geht das Gericht folgenden Weg:

- Die allgemeine Wohlverhaltensklausel wird – bezogen auf die Beurteilung konkreter Einzelfälle – verbindlich ausgelegt.
- Es werden *Beispiele* für den gebotenen Interessenausgleich gegeben.
- Das Gericht hat durch *punktuellen Aufschubanordnungen* den Ausgleich der Kräfte herbeigeführt, wo bereits im Augenblick der Entscheidung noch vor Inkrafttreten des Gesetzes erkennbar war, daß das mutmaßliche Verhalten der aufnehmenden bzw. der am Zusammenschluß beteiligten Städte dies erforderlich machte. Es ist anzunehmen, daß das Gericht punktuellen Anträgen Rechnung trägt, sofern in anderen Gemeinden ein vergleichbares Verhalten nach Inkrafttreten des Gesetzes erkennbar wird.

### *Verbindliche Auslegung der allgemeinen Wohlverhaltensklausel*

Erstmals im Kirchhellen-Gladbeck-Urteil wendet der Gerichtshof sich der Behandlung *konkreter Einzelfragen* zu, indem er der allgemeinen Wohlverhaltensklausel eine *verbindliche Auslegungsregel* auf den Weg gibt:

Nach Nr. 13 der Richtlinien des Innenministers „dürfte es ohne dringende Gründe nicht zulässig sein, schon jetzt

- endgültige neue Dienst- und Geschäftsanweisungen zu erlassen,
- kostspielige Instandsetzungen von Räumen zu neuer Verwendung vorzunehmen,
- die Feuerwehrsysteme stärker zu integrieren, als zu einer einwandfreien Brand- und Unfallabwehr notwendig ist sowie
- im Bereich der kulturellen Einrichtungen und
- in dem Bereich der Sparkassen endgültige Umorganisationen vorzunehmen.“<sup>11</sup>

Andere Nachteile und Gründe werden nicht als „schwer“ bzw. „wichtig“ im Sinne § 27 Abs. 1 VerfGH bezeichnet:

- „So ist den betroffenen Bediensteten der Antragstellerinnen ein längerer Weg zur Dienststelle für die Dauer des verfassungsgerichtlichen Verfahrens ebenso zuzumuten, wie er ihnen im Fall des Scheiterns der Verfassungsbeschwerde zugemutet werden müßte.
- Eine Anpassung der den Bediensteten der Stadt Gladbeck gewährten finanziellen und sozialen Leistungen an diejenigen, die den Bediensteten der Stadt Bottrop zukommen, muß nicht schematisch erfolgen. Mittellösungen unter Besitzstandswahrung werden sich finden lassen, die zwar die Stadt Gladbeck später – in erträglichem Maße – belasten, andererseits aber auch das dem Arbeitsklima abträgliche Gefälle zur Nachbarstadt beseitigen werden.
- Die Schwierigkeiten und Kosten im Bereich der Kraftfahrzeug-Kennzeichnungen lassen sich in vertretbaren Grenzen halten, wenn die zwischenzeitlich an Gladbecker und Kirchhellener Bürger ausgegebenen BOT-Kennzeichen aus geschlossenen Zahlenbereichen entnommen und später aufgebraucht werden.
- Denjenigen Bürgern, die während der Dauer des verfassungsgerichtlichen Verfahrens höhere Realsteuern oder Abgaben zahlen müßten, würde dies zuzumuten sein. Der Aufwand für eine etwaige Rückzahlung, sofern sie rechtlich überhaupt geboten ist, würde noch vertretbar sein.

<sup>8</sup> VerfGH NW v. 23. 11. 1974 – VerfGH 38/74 (Neubeckum) –; v. 20. 12. 1974 – VerfGH 40/74 (Monheim) – VerfGH 41/74 (Freckenhorst) – VerfGH 55/74 (Brünen) – VerfGH 66/74 (Buir) – VerfGH 71/74 (Borghorst) –; v. 6. 1. 1975 – VerfGH 80/74 (Eiserfeld) –; abgedruckt bei Stüer, Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil: Entscheidungsbericht, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 (27), (Brünen).

<sup>9</sup> Sowie die aufnehmenden Städte und Gemeinden.

<sup>10</sup> VerfGH NW v. 23. 11. 1974 sowie 20. 12. 1974 und 6. 1. 1975, Nachw. s. Fnte. 8.

<sup>10a</sup> Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz, S. 207, Fnte. 120.

<sup>10b</sup> Vgl. Sitzungsprotokoll VerfGH vom 7. 2. 1975 – VerfGH 40/74 (Monheim) – A. U., S. 2.

<sup>11</sup> VerfGH NW Urteil v. 6. 11. 1974 – VerfGH 36/74 (Kirchhellen/Gladbeck) – auszugsweise abgedruckt bei Stüer, Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil I: Entscheidungsbericht, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 (28).

- Die in Betracht kommenden Karten der Einwohnermeldekartei lassen sich zum Zwecke der späteren Aussonderung kennzeichnen.“<sup>12</sup>

#### *Verbindliche Zusicherungen der Landesregierung*

Darüber hinaus hat die Landesregierung im verfassungsgerichtlichen Verfahren der Stadt Hohenlimburg verbindliche Zusagen über die Auslegung der allgemeinen Wohlverhaltensklausel gegeben.

Nachdem die Stadt Hagen sich im Erörterungstermin vom 6. Januar 1975 zu weitgehendem Wohlverhalten bereiterklärt und dies in den Bereichen Umbenennung von Straßennamen, Müllabfuhr, Haushalt und Investitionen, Stadtwerke und Stadtparkasse näher spezifiziert hat<sup>13</sup>, erklärte die Landesregierung auf Befragen des Vorsitzenden, sie halte ein solches Verhalten nach der allgemeinen Wohlverhaltensklausel für geboten<sup>14</sup>.

Danach gilt für die Tätigkeit der Staatskommissare und das Verhalten der aufnehmenden Städte im einzelnen folgendes:

- Wege, Straßen und Plätze dürfen nicht umbenannt werden. Der Innenminister wird auf die Deutsche Bundespost dahin einwirken, in den von Verfassungsbeschwerden betroffenen Gebieten keine Änderungen zu treffen, die Umbenennungen erforderlich machen würden.
- Die Müllabfuhrsysteme dürfen unter dem Vorbehalt einer notwendig werdenden Gebührenerhöhung während des verfassungsgerichtlichen Verfahrens nicht geändert werden.
- In den Haushalt der aufnehmenden und zusammengeschlossenen Städte müssen die Ansätze für die in den beschwerdeführenden Gemeinden laufenden Investitionsvorhaben aufgenommen werden.
- Bei Aufstellung und Abwicklung des Haushalts sind alle Vorgänge für das Gebiet der Beschwerdeführerin zu kennzeichnen, soweit dies vom Aufwand her vertretbar ist. Eine leichte Rückrechnung im Falle des Erfolges der Verfassungsbeschwerde ist sicherzustellen.
- Eigenbetriebe der Beschwerdeführerinnen und Stadtparkassen sind vorläufig als selbständige Einheiten weiterzuführen.

#### *Beispiele für den gebotenen Interessenausgleich*

Im Hinblick auf die weiteren zahlreichen Einzelmaßnahmen ist ganz allgemein zu gewährleisten, daß „der frühere organisatorische und dementsprechend fortzuschreibende finanzielle Status der Beschwerdeführerinnen im Falle des Erfolges der Verfassungsbeschwerde wiederhergestellt werden kann.“<sup>15</sup>

Die aufnehmenden Städte und die vom Innenminister eingesetzten Staatsbeauftragten haben dabei einen gewissen „Ermessensspielraum“, um in den Fällen handeln zu können, in denen sich aus einer Maßnahme einerseits gewisse Nachteile für die Antragstellerinnen ergeben, die Maßnahme aber andererseits dringend getroffen werden muß, weil die Antragstellerinnen selbst dazu nicht mehr in der Lage sind.“<sup>16</sup>

Der Entscheidungsspielraum ist jedoch begrenzt. Dies hat der Gerichtshof im verfassungsgerichtlichen Verfahren der Stadt Erkrath besonders hervorgeho-

ben: „Zwar läßt die allgemeine Anordnung der Stadt Düsseldorf einen gewissen Beurteilungs- und Handlungsspielraum; indessen dürfte die Ministerkontrolle einen ausreichenden Schutz gegen eine mißbräuchlich weite Auslegung des Handlungsspielraums durch die Stadt Düsseldorf enthalten.“<sup>17</sup>

Die aufnehmenden Städte und die Staatsbeauftragten haben mit „Augenmaß und Gelassenheit“ die Entscheidung der zahlreichen Einzelfragen anzugehen und einen sachgerechten Interessenausgleich herbeizuführen<sup>18</sup>.

Für das Verhalten in Einzelfragen hat das Gericht wegweisende *Beispiele* gegeben und auf die Erklärungen und das Verhalten einiger aufnehmender Städte verwiesen.

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren der Stadt Monheim sah das Gericht einen sachgerechten Interessenausgleich der zahlreichen strittigen Einzelfragen in der Erklärung der Stadt Düsseldorf begründet: „Danach soll

<sup>12</sup> VerFGH NW v. 6. 1. 1974 — VerFGH 36/74 (Kirchellen/Gladbeck) — Nachw. s. vorstehend, Fnte. 11.

<sup>13</sup> Die Stadt Hagen werde während des verfassungsgerichtlichen Verfahrens keine Wege, Straßen oder Plätze in Hohenlimburg umbenennen, sofern die Deutsche Bundespost nicht darauf dränge. Dies werde aber nach deren Auskunft in absehbarer Zeit, jedenfalls 1975, nicht geschehen.

Hierzu erkläre der Vertreter der Landesregierung, der Innenminister wirke auf die Deutsche Bundespost dahin ein, in den von Verfassungsbeschwerden betroffenen Gebieten keine Änderungen zu treffen, die Umbenennungen erforderlich machen würden.

Das System der Müllabfuhr in Hohenlimburg werde unter dem Vorbehalt einer notwendig werdenden Gebührenerhöhung während des verfassungsgerichtlichen Verfahrens nicht geändert.

In den Haushalt 1975 der Stadt Hagen würden u. a. alle Ansätze für die in der Stadt Hohenlimburg laufenden Investitionsvorhaben aufgenommen werden.

Eine Kennzeichnung der im Gebiet Hohenlimburg anfallenden Haushaltsvorgänge sei zu aufwendig, da dieses Gebiet mit dem geplanten Stadtbezirk Hagen-Ost nicht identisch sei. Sie sei deshalb nicht beabsichtigt. Eine Rückrechnung im Falle eines Erfolges der Verfassungsbeschwerde sei aber leicht möglich.

Die Stadtwerke Hohenlimburg würden während des verfassungsgerichtlichen Verfahrens de jure bestehen bleiben und von den Stadtwerken Hagen aus bei getrennter Buchung betrieben werden. Die Stadtparkassen Hagen und Hohenlimburg würden vor Ende des Jahres 1975 nicht fusionieren. Über die weiteren Pläne würde in den Vorständen noch beraten.

<sup>14</sup> Sitzungsprotokoll des Termins v. 6. 1. 1975, A. U., S. 2: „Der Vorsitzende befragte den Vertreter der Landesregierung, ob die Landesregierung solche Absichten, wie der Oberstadtdirektor der Stadt Hagen sie eben erklärt habe, in den Fällen, in denen Beauftragte bestellt worden seien, durch Nr. 13 der Richtlinien des Innenministers vom 6. Dezember 1974 für geboten halte. Der Vertreter der Landesregierung bejahte die Frage.

Der Vorsitzende wies darauf hin, daß sich hieraus und aus den Erklärungen mehrerer aufnehmender Städte für die Antragstellerinnen eine Basis von Zusicherungen ergebe, gegen deren Verletzung sie durch Anträge im Einzelfall vorgehen könnten. Dies erleichtere die Nachteile, die das Gesetz mit sich bringe und denen der Verfassungsgerichtshof nach seiner ständigen Rechtsprechung nicht anders abhelfe als durch Auferlegung der sog. Wohlverhaltensklausel“.

<sup>15</sup> VerFGH NW — Beschluß vom 23. 11. 1974 — VerFGH 33/74 (Kettwig): „Die Nachteile, die sich . . . für die Antragstellerin ergeben, sind an sich gewichtig, werden jedoch dadurch gemildert, daß die Stadt Essen eine Verwaltung aufweist, die im Falle einer Wiederausgliederung der Stadt Kettwig die Gewähr dafür bietet, den früheren organisatorischen und dementsprechend fortzuschreibenden finanziellen Status der Stadt Kettwig wiederherzustellen“; gleichlautende Ausführungen auch in den Beschlüssen VerFGH v. 23. 11. 1974 — VerFGH 42/74 (Elten) — A. U., S. 4; v. 20. 12. 1974 — VerFGH 48/74 (Holzen/Lichtendorf) — A. U., S. 4 f.; v. 20. 12. 1974 — VerFGH 46/74 (Kempfen) — A. U., S. 4.

<sup>16</sup> VerFGH NW B. v. 23. 11. 1974 — VerFGH 33/74 (Kettwig) — weitere Nachw. s. Fnte. 15.

<sup>17</sup> VerFGH NW B. v. 20. 12. 1974 — VerFGH 50/74 (Erkrath) A. U., S. 6, dieser Hinweis ist in den Begründungen der übrigen Beschlüsse nicht enthalten.

<sup>18</sup> VerFGH NW U. v. 6. 1. 1975 — VerFGH 36/74 — auszugsweise bei Stürer, Die einseitigen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil I: Entscheidungsbericht, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 (27).

- das Melderegister der Antragstellerin neben dem zu ergänzenden Zentralregister in Düsseldorf bestehen bleiben und durch die Stadt Düsseldorf weitergeführt (Hilfsantrag 7),
- die Kulturarbeit der Stadt Monheim fortgeführt und auch dort verwaltet (Hilfsantrag 9),
- das Programm der Volkshochschule Monheim ungeschmälert bleiben und überdies bis einschließlich für das Sommersemester 1975 unverändert übernommen werden (Hilfsantrag 10);
- ein Austausch der Bestände der Stadtbücherei Monheim mit denen der Stadtbücherei Düsseldorf soll nicht erfolgen (Hilfsantrag 11),
- Straßenumbenennungen sollen während der Dauer des Beschwerdeverfahrens nicht vorgenommen werden (Hilfsantrag 12),
- die ‚Bahnen der Stadt Monheim GmbH‘ soll in personeller und organisatorischer Hinsicht erhalten bleiben (Hilfsantrag 20);
- vorerst ist weder das Ausscheiden aus dem Zweckverband ‚Müllverbrennungsanlage Leverkusen‘ (Hilfsantrag 16)
- noch aus der Verkehrsgemeinschaft Rhein-Wupper (Hilfsantrag 21) vorgesehen,
- und weder das ‚Elektrizitätswerk der Stadt Monheim GmbH‘
- noch der bisher bestehende Vertrag mit dem Müllabfuhrunternehmen sollen vorläufig aufgelöst werden (Hilfsanträge 22 und 15).“<sup>19</sup>

Diese Beispiele setzen Wegmarken für das Verhalten gegenüber einer aufgelösten Gemeinde, von denen nur bei Vorliegen besonderer sachlicher Gründe abgewichen werden darf.

#### *Ausgleich der Kräfte durch punktuelle Aufschubanordnungen des Gerichts*

Ist das mutmaßliche Verhalten aufnehmender oder zusammengeschlossener Gemeinden nicht von „Gelassenheit und Augenmaß“<sup>20</sup> getragen und kann deshalb die Entscheidung der zahlreichen strittigen Einzelfragen sachgerecht nicht geleistet werden, so führt das Gericht durch punktuelle Aufschubanordnungen einen Ausgleich der Kräfte herbei wie z. B. im Raum Gladbeck/Kirchhellen:

„Die Härte der politischen Auseinandersetzung um die Neugliederung des Raumes Gladbeck-Kirchhellen und die Tatsache, daß die das Gesetz befürwortenden Kommunalpolitiker der bisherigen Stadt Bottrop in der neuen Stadt Bottrop vermutlich nur eine leichte Mehrheit haben werden, lassen es dem Verfassungsgerichtshof allerdings erforderlich erscheinen, eine die Befugnisse der neuen Stadt Bottrop stärker einschränkende einstweilige Anordnung zu erlassen als in den Fällen, in denen es um das mutmaßliche Verhalten aufnehmender Gemeinden oder Partner eines Zusammenlegungskomplexes ging, die an Größe und Verwaltungskraft die antragstellenden Gemeinden deutlich überragten. Man würde die Altbottroper Mehrheit in Rat und Verwaltung der neuen Stadt Bottrop – bei Unterstellung allen guten Willens wie er sich u. a. aus der Absichtserklärung vom 21. März 1974 ergibt – überfordern, wenn man von ihr bei der Entscheidung der zahlreichen strittigen Einzelfragen dieselbe Gelassenheit und dasselbe Augenmaß verlangen wollte,

die eine in Takt bleibende, der Zahl nach deutlich überlegene Gruppierung kommunalpolitischer Kräfte und ihre Verwaltung sich leisten könnte. Im Interesse der Antragstellerinnen muß deshalb für einen partiellen Ausgleich der Kräfte gesorgt werden.“

Wenngleich hier eine gewisse *Bandbreite der Entscheidungsmöglichkeiten*<sup>21</sup> bleibt, so werden doch *Orientierungsdaten* festgelegt, die *richtungweisend* das Verhalten der aufnehmenden Städte und der Staatskommissare prägen und *Anhaltspunkte* für die Beurteilung bestimmter Einzelfragen gewähren. Von diesem gerichtlich vorgezeichneten Weg darf nur aus sachlicher Notwendigkeit abgewichen werden.

### III.

#### *Verhaltensregeln gegenüber aufgelösten Gemeinden – Zusammenfassender Überblick –*

Die Staatskommissare sowie die aufnehmenden Städte und Gemeinden haben danach gegenüber aufgelösten Beschwerdeführerinnen folgende Verhaltensregeln zu beachten:

- Es dürfen keine Entscheidungen getroffen oder Maßnahmen eingeleitet werden, die der Beschwerdeführerin nicht wiedergutzumachende Nachteile für den Fall des Erfolges ihrer Beschwerde einbringen würden.
- In personeller und organisatorischer, haushalts- und satzungsrechtlicher Hinsicht dürfen keine Fakten geschaffen werden, die nicht in vollem Umfang bei Erfolg der Verfassungsbeschwerde rückgängig gemacht werden könnten.
- Es sind nur die – vor allem im Hinblick auf die anstehenden Wahlen – unumgänglichen Entscheidungen zu treffen; im übrigen aber ist lediglich der *rutinemäßige Verwaltungsablauf* sicherzustellen.
- Die Einzelanordnungen von Nr. 13 der neu gefaßten Richtlinien des Innenministers für die Tätigkeit der Staatsbeauftragten vom 6. Dezember 1974 sind zu beachten.
- Bis zur Entscheidung der Verfassungsbeschwerde ist nicht zulässig,
  - endgültige neue Dienst- und Geschäftsanweisungen zu erlassen,
  - kostspielige Instandsetzungen von Räumen zu neuer Verwendung vorzunehmen,
  - die Feuerwehrsysteme stärker zu integrieren, als zu einer einwandfreien Brand- und Unfallabwehr notwendig ist sowie
  - im Bereich der kulturellen Einrichtungen
  - und in dem der Sparkassen endgültige Umorganisationen vorzunehmen.
- Nach der verbindlichen Zusage der Landesregierung über die Auslegung der allgemeinen Wohlverhaltensklausel

<sup>19</sup> VerfGH NW B. v. 20. 12. 1974 – VerfGH 40/74 (Monheim) – A. U., S. 7; „Sollten sich trotz dieser Sachlage und der getroffenen Anordnungen zu I. einschließlich der Ministerkontrolle schwere Nachteile für die Antragstellerin ergeben, so bleibt es ihr unbenommen, insoweit erneut einen Antrag auf einstweilige Anordnung zu stellen.“

<sup>20</sup> VerfGH NW U. v. 6. 1. 1975 – VerfGH 36/74 (Kirchhellen/Gladbeck) –, auszugsweise bei Stüer, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 (27).

<sup>21</sup> Hier kann an die für unbestimmte Rechtsbegriffe entwickelten Kontrollgrundsätze sowie an die Ermessenslehre angeknüpft werden, vgl. dazu etwa Redecker, DÖV 1971, S. 757 (762) m. w. Nachw.; vgl. auch Stüer, Die gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen, DÖV 1974, S. 257 (260) mit Hinweis auf Literatur und Rechtsprechung.



- dürfen Wege, Straßen und Plätze nicht umbenannt werden
  - dürfen die Müllabfuhrsysteme während des verfassungsgerichtlichen Verfahrens nicht geändert werden
  - sind die Ansätze für die in den beschwerdeführenden Gemeinden begonnenen Investitionsvorhaben in die Haushalte der aufnehmenden Städte aufzunehmen
  - sind bei Aufstellung und Abwicklung des Haushalts alle Vorgänge für das Gebiet der Beschwerdeführerinnen zu kennzeichnen, soweit dies vom Aufwand her vertretbar ist. Eine leichte Rückrechnung im Falle des Erfolges der Verfassungsbeschwerde ist sicherzustellen.
  - Umsetzungen des Personals – soweit zu einem geordneten Arbeitsablauf notwendig – sind unter Besitzstandswahrung grundsätzlich ebenso zulässig wie eine behutsame Anpassung der den Bediensteten gewährten finanziellen und sozialen Leistungen.
  - Kraftfahrzeugkennzeichen sind aus geschlossenen Zahlenreihen zu entnehmen und später aufzubrauchen.
  - Realsteuern und Abgaben dürfen angeglichen werden.
  - Im übrigen ist ein sachgerechter Interessenausgleich herbeizuführen, der gewährleistet, daß der frühere organisatorische und dementsprechend fortzuschreibende finanzielle Status der Beschwerdeführerinnen im Falle des Erfolges der Verfassungsbeschwerde wiederhergestellt werden kann.
  - Als Beispiel kann die verbindliche Erklärung der aufnehmenden Stadt im Falle Monheim herangezogen werden, wonach
    - das Melderegister der Antragstellerin weitergeführt wird,
    - die Kulturarbeit fortgeführt und auch dort verwaltet wird,
    - das Programm der Volkshochschule ungeschmälert bleibt,
  - ein Austausch der Bestände der Stadtbücherei nicht erfolgt,
  - die Verkehrsbetriebe sowie das Elektrizitätswerk in personeller und organisatorischer Hinsicht als selbständige Einheit weitergeführt wird,
  - ein Ausscheiden aus der Verkehrsgemeinschaft sowie der Müllverbrennungsanlage nicht beabsichtigt ist und der Vertrag mit dem Müllabfuhrunternehmen nicht gekündigt wird.
- Kann dieser sachgerechte Interessenausgleich durch die Beteiligten nicht geleistet werden, so führt ihn das Gericht durch punktuelle Aufschubanordnungen herbei. Die Anordnungen im Verfahren Kirchhellen/Gladbeck, die sich auf
- Verhinderung der endgültigen Bezirkseinteilung,
  - Kennzeichnung der Haushaltsvorgänge,
  - Weiterführung der Investitionsvorhaben, sowie das Verbot der Verfügung über Grundvermögen und der Änderung von Bauleitplänen
- bezogen, geben dabei den aufnehmenden Städten und den Staatskommissaren Orientierungsdaten für die Einzelfallentscheidung an die Hand.
- Den von aufgelösten Gemeinden gebildeten Prozeßausschüssen sind Räume sowie Schreibpersonal bereitzustellen. Die Mitglieder sind von den aufnehmenden Gemeinden wie kommunale Ausschüsse zu entschädigen. Sie haben Akteneinsichts- und Auskunftsrechte, um die Information des Verfahrensbevollmächtigten sicherzustellen<sup>22</sup>.

Das Verfassungsgericht hat sowohl in den schriftlichen Begründungen als auch im Erörterungstermin vom 20. Dezember 1974 sowie besonders auch im Verhandlungstermin vom 6. Januar 1975 betont, daß die beschwerdeführenden Gemeinden Gelegenheit hätten, eine Erweiterung oder Änderung der Eilentscheidung zu erwirken, sofern sich „trotz der Anordnung Unzuträglichkeiten ergeben.“<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Vgl. Sitzungsprotokoll VerfGH vom 7. 2. 1975 – VerfGH 40/74 (Monheim) – A. U., S. 2.

<sup>23</sup> VerfGH NW v. 6. 1. 1975 – VerfGH 36/74 (Kirchhellen/Gladbeck-Urteil), abgedruckt bei Stüer, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 (27).

## Ziele, Mittel und Methoden der Verwaltungsreform

Von Erstem Beigeordneten Dr. Walter Bückmann, Dinslaken

1. Während die Gebietsreform im Lande Nordrhein-Westfalen ihrem Abschluß entgegensteht, eine Reform, die für einen erheblichen Zeitabschnitt viele und auch zum Teil alle Kräfte der beteiligten Institutionen, insbesondere des Landtags, der Landesregierung und der betroffenen Städte, Gemeinden und Kreise gebunden hatte, mehren sich die Versuche, Bilanz zu ziehen, Vergleiche zu den anderen Bundesländern anzustellen und Konzeptionen für den weiteren Gang der Reformen zu entwickeln<sup>1</sup>.

Die Beurteilung einer Reform hängt davon ab, welche Zielsetzungen der Beurteilende in den Vordergrund stellt und welche Beurteilungsmaßstäbe er daraus entwickelt. Deshalb muß die nordrhein-westfälische Gebietsreform zunächst und in erster Linie an den Zielen gemessen werden, die sie selbst sich setzte.

Ziel der Gebietsreform war, Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung auf örtlicher Ebene zu schaffen, welche die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung im Rahmen einer umfassenden Daseinsvorsorge gewährleisten sollte. An der Spitze der Zielhierarchie stand dabei die Stärkung des öffentlichen Wohls.

<sup>1</sup> Vgl. die zum Teil sehr beachtenswerten Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift.