

# Titular-Stadtrechte

## — Rechtsnachfolge bei der Gebietsreform —

Von Rechtsanwalt Dr. Bernhard Stürer, Münster

Die Städte und Gemeinden gründen sich nicht selten auf eine jahrhundertealte Tradition. Die Entwicklung des gemeindlichen Lebens und die vielfach an ihrer jeweiligen Einwohnerzahl ablesbare Bedeutung der Gemeinden für das wirtschaftliche und kulturelle Leben ihrer Bürger haben dabei einen im Wechsel der Zeiten sich oft ändernden Verlauf genommen.

So konnten besonders im vorigen Jahrhundert die Gemeinden des ländlichen Raums mit der Einwohnerentwicklung in den aufkommenden Industriezentren nicht Schritt halten. Die Kluft zwischen den „Industrie-“ und „Stadtgemeinden“ der sich bildenden Ballungszentren und den „Landgemeinden“ des dünn besiedelten ländlichen Raumes wurde immer größer. Zugleich wuchs der Abstand zwischen den hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft zurückbleibenden Kleinstädten und den städtischen Agglomerationsräumen, die das rapide Wachstum kaum verkraften konnten.

Die mit den niederen Stadtrechten ausgestatteten sog. „Titularstädte“ des ländlichen Raums durften die Bezeichnung „Stadt“ jedoch auch in diesem Jahrhundert fortführen, selbst wenn ihre Einwohnerzahl und Bedeutung nach heutigem Verständnis dem Bild eines städtischen Verdichtungsraums nicht entsprach. Bei den in diesem Jahrhundert nicht wesentlich gewachsenen sog. Titularstädten stellt sich die Frage, ob diese Gemeinden auch heute noch zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ berechtigt sind. Eine zusätzliche Schwierigkeit ergibt sich dabei vielfach daraus, daß die Gemeinden bereits in der 20er und 30er Jahren dieses Jahrhunderts mit anderen Gemeinden zusammengeschlossen worden sind und die Titelführung nicht selten seit dieser Zeit unterblieben ist. Die hierdurch auftretende Problematik soll an folgendem Beispielsfall verdeutlicht werden:

Eine in der Mitte des vorigen Jahrhunderts etwa 1000 Einwohner große Gemeinde, die seit alters her die Bezeichnung „Wiegbold“ (Titularstadt) führte, wurde 1937 durch Neugliederungsentscheid des Oberpräsidenten der Provinz Westfalen mit dem benachbarten Kirchspiel zu einer neuen Gemeinde zusammengeschlossen. Eine ausdrückliche Regelung über den Verbleib der Wiegboldrechte (Stadtrechte) enthielt die Neugliederungsentscheidung nicht. Es stellt sich die Frage, ob die heute etwa 6000 Einwohner zählende Gemeinde zur Führung der Bezeichnung Stadt berechtigt ist und damit eine Tradition wieder aufnehmen darf, die bis zur Neugliederung 1937 mehrere Jahrhunderte hindurch bestanden hat<sup>1</sup>.

### I.

#### *Namens- und Bezeichnungsrecht in § 10 GO NW*

Die Berechtigung der Gemeinde, die Bezeichnung Stadt zu führen, könnte sich aus § 10 GO NW<sup>2</sup> ergeben, der zwischen der Namensführung einer Gemeinde (§ 10 I 1 GO NW) und der Bezeichnung „Stadt“ (§ 10 II 1 GO NW) unterscheidet<sup>3</sup>.

#### 1. Namensrecht

Nach § 10 I 1 GO NW führen die Gemeinden ihren bisherigen Namen fort. Für die Änderung von Gemein-

denamen ist gem. § 10 I 2 GO NW der Innenminister des Landes NW zuständig, der nach Anhörung der Gemeinde den Gemeinamen ändern kann.

Der Name einer Gemeinde ist in entsprechender Anwendung des § 12 BGB als sog. Persönlichkeitsrecht geschützt, das der Gemeinde als Körperschaft des öffentlichen Rechts zusteht<sup>4</sup>. Danach steht der Gemeinamenname — ebenso wie der Name einer natürlichen Person — unter dem zivilrechtlichen Schutz des § 12 BGB<sup>5</sup>. Einerseits können die Gemeinden gem. § 12 BGB bei mißbräuchlicher Verwendung des Gemeinamens oder sonstigen Beeinträchtigungen Beseitigung der Beeinträchtigung verlangen<sup>6</sup>. Sind weitere Beeinträchtigungen zu besorgen, so kann die Gemeinde auf Unterlassung klagen. Bei schuldhafter Verletzung des als sonstiges Recht i. S. von § 823 I BGB anerkannten allgemeinen Persönlichkeitsrechts kann die Gemeinde einen Schadensersatzanspruch auf § 823 ff. BGB stützen<sup>7</sup>. Andererseits gewährt § 10 GO NW aber auch ein öffentlich-rechtliches Persönlichkeitsrecht der Gemeinde, den eigenen Namen zu führen. Dies folgt aus der analogen Anwendung des § 12 BGB im öffentlichen Recht, der § 10 GO NW ergänzt und damit Bestandteil der landesrechtlichen Norm wird<sup>8</sup>. Aus dem öffentlich-rechtlichen Persönlichkeitsrecht folgt, daß alle Behörden den jeweils geltenden amtlichen Namen der Gemeinde richtig und vollständig wiederzugeben haben.

#### 2. Stadtrechte

In § 10 II GO NW sind die Stadtrechte angesprochen. Nach dieser Vorschrift führen diejenigen Gemeinden die Bezeichnung „Stadt“, denen

— diese Bezeichnung nach bisherigem Recht zusteht oder

<sup>1</sup> Die Ausführungen beruhen auf einem Rechtsgutachten, das der Verfasser im Auftrag der Gemeinde Metelen erstattet hat.

<sup>2</sup> § 10 Gemeindeordnung für das Land NW in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. 10. 1979 (GV NW S. 594 / SGV NW 2023): „(I) Die Gemeinden führen ihren bisherigen Namen. Der Innenminister kann nach Anhörung der Gemeinde den Gemeinamen ändern. (II) Die Bezeichnung ‚Stadt‘ führen die Gemeinden, denen diese Bezeichnung nach dem bisherigen Recht zusteht oder auf Antrag von der Landesregierung verliehen wird. Sobald die Landesregierung nach § 3 a Abs. 2 oder 3 festgestellt hat, daß eine Gemeinde erstmalig als mittlere kreisangehörige Stadt zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen hat, führt diese Gemeinde die Bezeichnung ‚Stadt‘; sie führt diese Bezeichnung unabhängig von der künftigen Einwohnerentwicklung fort.“

<sup>3</sup> Vgl. dazu Otto GÖNNENWEIN, Gemeindefrecht, Tübingen 1963, S. 83; Hans KÖRNER, Gemeindeordnung NW, 3. Aufl., Köln 1980, Anm. 1 ff. zu § 10 GO; Kurt KOTTENBERG/Erich REHN, Gemeindeordnung NW (Loseblatt), 5. Erg., Siegburg April 1980, Anm. I ff. zu § 10 GO; von LOEBELL, Gemeindeordnung NW, 4. Auflage, Siegburg 1980, Anm. 1 ff. zu § 10 GO; Johannes RAUBALL/Reinhard RAUBALL/Werner RAUBALL/Ernst PAPPERMANN/Wolfgang ROTERS, Gemeindeordnung NW, 3. Auflage, München 1981, Anm. 1 ff. zu § 10 GO; Hans J. WOLFF/Otto BACHOF, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl., München 1976, § 86 III a (S. 196 f.).

<sup>4</sup> Vgl. die in Fn. 3 gegebenen Nachw. sowie Manfred VEELKEN, Zum Namensrecht der Gebietskörperschaften, DVBl. 1971, S. 158.

<sup>5</sup> Zur entsprechenden Anwendung des § 12 BGB auf Namen juristischer Personen vgl. RG, Urt. v. 7. 7. 1910 — IV 532/09 — RGZ 74, S. 115; Urt. v. 5. 1. 1921 — IV 365/20 — RGZ 101, S. 169 (Stadttheater); von LOEBELL (Fn. 3), Anm. 1 zu § 10 GO NW; Otto PALANDT/Helmut HEINRICH, BGB-Kommentar, 42. Aufl., München 1982, Anm. 1 zu § 12 BGB; RAUBALL/PAPPERMANN/ROTERS (Fn. 3), Anm. 3 zu § 10 GO.

<sup>6</sup> RG, Urt. v. 5. 1. 1921 — IV 365/20 — RGZ 101, S. 169 (Stadttheater); OVG Lüneburg, Urt. v. 24. 11. 1970 — VI OVG A 123/69 — DVBl. 1971 S. 515 m. Anm. Ernst PAPPERMANN, S. 519 ff.; BVerwG, Urt. 8. 2. 1974 — VII C 16/71 — BVerwGE 44, S. 351 (Bahnhofsbezeichnung, Revisionsurteil zum vorgenannten Berufungsurteil des OVG Lüneburg); GÖNNENWEIN (Fn. 3), S. 83 ff.

<sup>7</sup> Vgl. dazu KOTTENBERG/REHN (Fn. 3), Anm. III zu § 10 GO; von LOEBELL (Fn. 3), Anm. I zu § 10 GO.

<sup>8</sup> BVerwG, Urt. v. 8. 2. 1974 — VII C 16.71 — BVerwGE 44, S. 351 = DVBl. 1974, S. 522; OVG Lüneburg, Urt. v. 24. 11. 1970 — VI OVG A 123/69 — DVBl. 1971, S. 515; BGH, Urt. v. 23. 6. 1975 — III ZR 78/73 — NJW 1975, S. 2015 f.; für eine direkte Anwendung Albert von MUTIUS, JuS 1977, S. 99.

- denen auf Antrag von der Landesregierung die Bezeichnung „Stadt“ verliehen wird.

Außerdem ist der Kreis der zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ berechtigten Gemeinden durch das Erste Gesetz zur Funktionalreform (1. FRG)<sup>9</sup> dahingehend erweitert worden, daß die Bezeichnung „Stadt“ von Gemeinden geführt werden darf, die von der Landesregierung gem. § 3 a II oder III GO NW in den Kreis der Mittleren kreisangehörigen Städte einbezogen worden sind. Diese Städte führen die Bezeichnung unabhängig von der künftigen Einwohnerentwicklung fort (§ 10 II 2 HS 2 GO NW).

Die Gemeinde ist nach diesen Grundsätzen zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ berechtigt, wenn ihr diese Bezeichnung nach dem bisherigen Recht zustand. Zur Klärung dieser Frage ist ein Blick in die Geschichte erforderlich.

## II.

### *Die Titularstädte im Spiegel der Geschichte*

Die Titularstädte können vielfach auf eine jahrhundertalte Geschichte verweisen. Häufig haben sie an der Entwicklung des Städtewesens teilgenommen, das seine Blütezeit im Spätmittelalter, vor allem im 14. und 15. Jahrhundert hatte.

#### 1. Die Entstehung der Städte

Hinsichtlich der Entstehung der Städte kann man zwei Gruppen unterscheiden:

- Städte, die sich allmählich entwickelt haben. Das sind insbesondere die alten Römerstädte wie Straßburg, Augsburg oder Köln,
- Gründerstädte, die durch Verleihung einer Verfassung Städteigenschaft erlangt haben, z. B.: durch Verleihung des Stadtrechts an eine Landgemeinde oder Neugründung aus „wilder Wurzel“.

Die Grundlage, von der die Entwicklung zur Stadt ausgeht, ist das Recht zur Abhaltung eines Marktes (Marktrecht)<sup>10</sup>, das sich teils von selbst ausgebildet hat, teils ist es – oft zugleich mit Marktzoll und Münzrecht – durch den dazu alleinberechtigten König verliehen worden. Mit dem Markt war ein besonderer Marktfrieden verbunden. Daraus wurde später der Stadtfrieden, der jede Fehde ausschloß und dessen Sinnbild in norddeutschen Städten der Roland wurde. Das Marktrecht ist jedoch nicht allein maßgebend für die Entwicklung zur Stadt gewesen, sondern es waren noch folgende Umstände bestimmend<sup>11</sup>:

- Die Ummauerung, die den Stadtbezirk vom flachen Lande abschließt,
- eine eigene Gerichtsbarkeit, durch die sich die Stadt aus dem Gerichtsbezirk der Grafschaft ausgliedert, und
- eine besondere Verfassung, die den Erfordernissen der Kaufmannsniederlassung als Militär-, Polizei- und Gerichtsbezirk entspricht.

#### 2. Vom Wiegbold zur Titularstadt

Städte minderen Rechts wurden als „Wiegbolde“ bezeichnet – ein Ausdruck, der aus der Karolingerzeit stammt. In ihr war charakteristisch, daß Handelsniederlassungen und Kaufmannsansiedlungen entstanden, welche die Bezeichnung „Wiek“ führten. Von ihr ist der Ausdruck „Wiegbold“ – Weichbild abgelei-

tet<sup>12</sup>. Für die Wiegbolde als Städte minderen Rechts war dabei das Markt-, Verkehrs- und Münzrecht, das Zollwesen, das Steuererhebungsrecht und eine niedere Gerichtsbarkeit<sup>13</sup> wichtig. Diese an Privilegien orientierte besondere Rechtsstellung, die (auch) den Weichbildern als Städten minderen Rechts zukam, wurde durch die Städte- und Landgemeindeordnungen im 19. Jahrhundert abgeschwächt und führte zu einer allmählich stärker werdenden Gleichbehandlung von Städten und Gemeinden.

Wegen der zurückgehenden Bedeutung der mit den Stadtrechten verbundenen Rechtsstellung konnte der Titel „Stadt“ auch für jene Städte beibehalten werden, deren Bedeutung im Laufe der Jahrhunderte zurückging oder im Verhältnis zu der Entwicklung anderer Städte stagnierte.

Die Landgemeindeordnungen in Westfalen<sup>14</sup> und im Rheinland<sup>15</sup> haben daher die kleineren Städte, deren Entwicklung im Verhältnis zu den inzwischen größer gewordenen Städten zurückgeblieben war, hinsichtlich ihrer Rechtsstellung zwar den Gemeinden gleichbehandelt. Den Titel „Stadt“ durften sie jedoch als „Titularstadt“ weiter fortführen<sup>16 17</sup>.

<sup>9</sup> Erstes Gesetz zur Funktionalreform v. 11. 7. 1978 (GV NW 290); vgl. zur Begründung der Einzelregelungen: Landesregierung NW, 1. FRG-Entwurf, Düsseldorf 1978.

<sup>10</sup> Ob die Entstehung der Städte auf die Verleihung des Marktrechts zurückzuführen ist oder ob sie ihren Ursprung in einer genossenschaftlichen Stadtmarkenverfassung hat, die in ihren Grundsätzen der ländlichen Marktgenossenschaft entsprach, ist in früherer Zeit umstritten gewesen, vgl. dazu STIER/SOMLO, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Bd. 2, S. 665; HELLFRIITZ in: von BRAUCHITSCH, Verwaltungsgesetze in Preußen, Bd. VII, S. 314.

<sup>11</sup> Vgl. Walter ECKHARDT/Harry von ROSEN – von HÖWEL, Deutsche Verfassungsgeschichte bis zur Gegenwart, 1971.

<sup>12</sup> Die Entstehung des Ausdrucks ist umstritten. Während eine Meinung ihn mit dem Ritterbild von Roland dem Riesen, dem Schwerträger Kaiser Karls, in Verbindung bringt, bedeutet nach anderer Ansicht die erste Silbe einen dicht bewohnten und umwehrten Ort, einen „Wiek“ (lt. vicus), in den man im Fall der Gefahr zurückweichen kann, während die Silbe („bold“, „bild“) mit „billig“ (Ggs. „unbillig“) im Sinne von „recht“ zusammenhängt. Weichbild heißt also nichts anderes als Stadtrecht und im übertragenen Sinne sein räumliches Geltungsgebiet, vgl. Erich BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, 1. Teil: Grundzüge der gemeindlichen Verfassungsgeschichte, Berlin 1941, S. 95 ff.; Horst MATZERATH, Von der Stadt zur Gemeinde. Zur Entwicklung des rechtlichen Stadtbegriffs im 19. und 20. Jahrhundert, Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK) 1974, S. 17; Hans PAGENKOPF, Einführung in die Kommunalwissenschaft, Münster 1960, S. 21; Hugo PREUSS, Die Entwicklung des Deutschen Städtewesens, 1. Band: Entwicklungsgeschichte der Deutschen Städteverfassung, Leipzig 1906, S. 43 f.

<sup>13</sup> Eine eigenständige volle Gerichtsbarkeit besaßen nur die Orte mit vollem Stadtrecht. Wiegbolde kannten nur eine niedere Gerichtsbarkeit, das sog. Brüchtengericht zur Aburteilung in Fällen geringerer unblutiger Vergehen unter den Bürgern des Ortes.

<sup>14</sup> Westfälische Landgemeindeordnung vom 31. 10. 1841, abgedruckt bei Julius WEISKE, Sammlung der neueren deutschen Gemeindegesetze nebst einer Einleitung: Die Gemeinde als Corporation, Leipzig 1848.

<sup>15</sup> Rheinische Landgemeindeordnung vom 23. 7. 1845, abgedruckt bei WEISKE (Fnte. 14), S. 38; vgl. dazu Erich BECKER (Fnte. 12), Gemeindliche Selbstverwaltung, S. 278 f.; Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (HBKWP), Hrsg. Hans Peters, 1. Band, Kommunalverfassung, Berlin u. a. 1956, S. 95; MATZERATH (Fnte. 12), S. 17 (23).

<sup>16</sup> In Westfalen, wo die revidierte preußische Städteordnung von 1831 eingeführt worden ist, regelte die Landgemeindeordnung von 1841 sowohl für die mehr als 60 Städte mit weniger als 2500 Einwohnern (Titularstädte) als auch für die Dörfer und Bauerschaften die kommunalen Rechtsverhältnisse, vgl. dazu HBKWP (Fnte. 15), 1956, S. 95; MATZERATH (Fnte. 12), AfK 1974 S. 17 (27). Auch die Städteordnung für die Provinz Westfalen vom 19. 3. 1856 (GesS. S. 237) und die Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen vom 19. 3. 1856 (GesS. S. 265) (abgedruckt bei O. BRAUNBEHRENS, Die Gemeindeverfassungsgesetze für die Provinz Westfalen mit den neueren Verwaltungsgesetzen, Berlin 1887) behielt für die nach der Landgemeindeordnung verwalteten kleineren Städte die Institution der „Titularstädte“ bei, vgl. § 1 der westfälischen Städteordnung und § 1 der westfälischen Landgemeindeordnung.

<sup>17</sup> Die Titularstädte sind im Westfalenlexikon 1832 – 1835, neu herausgegeben vom Westfälischen Landesamt für Archivpflege des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, Münster 1978, aufgeführt.

### 3. Gemeindeverfassungsgesetz 1933 und Deutsche Gemeindeordnung 1935

An der Berechtigung dieser Gemeinden, den Titel „Stadt“ zu führen, änderte sich auch durch das Inkrafttreten des Gemeindeverfassungsgesetzes 1933<sup>18</sup> und der Deutschen Gemeindeordnung 1935<sup>19</sup> nichts, wie sich aus der ersten<sup>20</sup> und zweiten<sup>21</sup> Verordnung und der vierten Ausführungsanweisung<sup>22</sup> zum Gemeindeverfassungsgesetz sowie der amtlichen Begründung<sup>23</sup> und der Ausführungsbestimmung<sup>24</sup> zu § 9 DGO ergibt. Danach durften die Gemeinden den Titel „Stadt“ weiterführen, wenn sie diese Bezeichnung bei Inkrafttreten des Gemeindeverfassungsgesetzes und der DGO berechtigterweise geführt haben. Läßt sich – wie hier angenommen werden soll – aus der Geschichte nachweisen, daß eine Gemeinde seit Jahrhunderten die Bezeichnung „Wiegbold“ geführt hat, was der Bezeichnung „Stadt“ gleichkommt<sup>25</sup>, so war sie danach berechtigt, diese Bezeichnung auch unter der Geltung der DGO weiterzuführen<sup>26</sup>.

#### III.

#### Kein Untergang der Stadtrechte durch Gebietsreform

Diese Berechtigung zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ könnte aufgrund der Neugliederungsentscheidung des Oberpräsidenten der Provinz Westfalen im Jahre 1937 durch Zusammenschluß der Wiegbold-Gemeinde mit der Kirchspiel-Gemeinde zu einer neuen Gemeinde untergegangen sein.

#### 1. Wiegbold-Gemeinde durch Zusammenschluß untergegangen

Zuständigkeit und Verfahren der Gebietsreform waren in § 15 I DGO<sup>27</sup> geregelt. Zuständig war danach grundsätzlich der Reichsstatthalter. In Preußen – also auch im damaligen Westfalen – war diese Zuständigkeit gem. § 117 DGO auf den Oberpräsidenten der Provinz übertragen<sup>28</sup>. Durch den aufgrund dieser Vorschriften verfügten Zusammenschluß<sup>29</sup> sind die bisherigen Gemeinden „Wiegbold“ und „Kirchspiel“ in ihrer rechtlichen Existenz untergegangen, und zugleich ist durch diesen Zusammenschluß eine neue Gemeinde mit eigener Rechtspersönlichkeit entstanden.

Ob die Gemeindeorgane zum Zusammenschluß ordnungsgemäß angehört worden sind<sup>30</sup>, ist unerheblich, da ein möglicher Anhörungsfehler für die Rechtswirksamkeit der Neugliederungsentscheidung nach damaligem Recht ohne Einfluß war<sup>31</sup>.

#### 2. Erhöhter Bestandsschutz der Stadtrechte als Indiz für deren Übergang auf die neue Gemeinde

Bei der Frage, ob die Stadtrechte von der durch Zusammenschluß untergegangenen bisherigen Wiegbold-Gemeinde auf die neue Gemeinde übergegangen sind, ist von dem Wortlaut der jeweiligen Neugliederungsentscheidung auszugehen. Findet sich dort keine ausdrückliche Regelung, so ist die Frage nach dem Übergang der Stadtrechte durch Auslegung zu beantworten. Für den Rechtsübergang auf die neue Gemeinde könnte sprechen, daß die Bezeichnung „Stadt“ nur bei Vorliegen wichtiger Gründe entzogen werden konnte und die Gemeinden hinsichtlich der von ihr geführten Bezeichnung „Stadt“ einen erhöhten Bestandsschutz hatten. Es soll daher der Frage nach-

<sup>18</sup> Gemeindeverfassungsgesetz (GemVG) vom 15. 12. 1933 (GesS. S. 427) (Nr. 14052), abgedruckt bei Walther FROMM (Hrsg.), Kommunale Verfassung und Verwaltung (besonders in Preußen), Leipzig 1936, IV 9.

<sup>19</sup> Deutsche Gemeindeordnung (DGO) vom 30. 1. 1935 (RegBl. I S. 49). Danach sind Städte Gemeinden, „die diese Bezeichnung nach bisherigem Recht führen. Die Gemeinden können auch andere Bezeichnungen, die auf der geschichtlichen Vergangenheit, der Eigenart oder der Bedeutung der Gemeinde beruhen, weiterführen.“ Gem. § 9 II DGO kann „der Reichsstatthalter nach Anhörung der Gemeinde Bezeichnungen verleihen und ändern.“

<sup>20</sup> Vom 20. 12. 1933 (PrGesS. S. 497), abgedruckt bei Walther FROMM (Fnte. 18), Kommunale Verfassung und Verwaltung, IV 27.

<sup>21</sup> Vom 28. 2. 1934 (PrGesS. S. 116), abgedruckt bei FROMM (Fnte. 18), IV 114: „Soweit Gemeinden, die nicht nach einem der im § 1 der ersten Durchführungsverordnung vom 20. Dezember 1933 (GesS. S. 497) genannten Gesetze verwaltet wurden, nach den vor Inkrafttreten des Gemeindeverfassungsgesetzes geltenden Vorschriften die Bezeichnung ‚Stadt‘ führen durften, behält es hierbei bis zur anderweitigen Regelung sein Bewenden.“

<sup>22</sup> Runderlaß des Ministers des Innern vom 26. 2. 1934 – IV a I 315/34 – (MBIIV. 1934 S. 271), abgedruckt bei FROMM (Fnte. 18), IV 39: „Das neue GemVG teilt die Gemeinden in Bauerndörfer, Landgemeinden und Städte ein. Als Übergangsregelung ist in § 1 der ersten Durchführungsverordnung bestimmt, daß bis auf weiteres als Städte diejenigen Gemeinden gelten, die bisher nach den dort genannten Ordnungen verwaltet wurden. Alle übrigen Gemeinden gelten bis auf weiteres als Landgemeinden. Die zweite Durchführungsverordnung läßt jedoch in ihrem § 1 zu, daß auch diejenigen Gemeinden, die nach den bisher maßgebenden Vorschriften die Bezeichnung ‚Stadt‘ führen durften, trotzdem sie nicht nach einer der Städteordnungen verwaltet wurden, die Bezeichnung ‚Stadt‘ zunächst weiterführen. Das gilt für die sogenannten Titularstädte in der Rheinprovinz und in der Provinz Westfalen (§ 1 der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz, §§ 1, 66 der Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen und § 21 der Kreisordnung für die Rheinprovinz und für die Provinz Westfalen) sowie für sonstige Gemeinden, die nach der bisherigen Rechtslage die Bezeichnung ‚Stadt‘ führen durften.“

<sup>23</sup> Abgedruckt bei KERRL/WEIDEMANN, DGO, 2. Aufl., Berlin 1937, S. 124; Friedrich Karl SUREN/Wilhelm LOSCHOLDER, DGO, Berlin 1935, S. 50: „Gemeinden, die nach der bisherigen Rechtslage die Bezeichnung ‚Stadt‘ führten, behalten diese Bezeichnung, gleichgültig, ob sie daneben früher nach der Städteordnung verwaltet wurden.“

<sup>24</sup> Abgedruckt bei KERRL/WEIDEMANN (Fnte. 23), S. 126, und bei Max SCHATTENFROH, DGO, Berlin und Leipzig 1935, S. 47. „Gemeinden, die bei Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung die Bezeichnung ‚Stadt‘ führten, behalten diese Bezeichnung. Unerheblich ist dabei, ob sie bisher zugleich auch nach einer Städteordnung verwaltet wurden oder städtische Verfassung hatten. Insofern führen also heute z. B. die bisherigen Titularstädte in der Rheinprovinz und in der Provinz Westfalen die Bezeichnung ‚Stadt‘. Auf der anderen Seite kommt diese Bezeichnung solchen Gemeinden nicht zu, die bisher nur eine ähnliche Bezeichnung führen, wie z. B. die badischen Stadtgemeinden, die ohne Verleihung der Bezeichnung ‚Stadt‘ lediglich in die Gruppe der Stadtgemeinden eingereiht waren.“

<sup>25</sup> Die synonyme Verwendung der Bezeichnung „Stadt“ und „Wiegbold“ geht aus zahlreichen historischen Urkunden hervor, vgl. auch Fnte. 12.

<sup>26</sup> Vgl. zu der Voraussetzung, daß „die Gemeinde den von ihr gewünschten Zusatz bei Erlaß der DGO bereits geführt haben“ muß, OVG Lüneburg, Urt. v. 14. 7. 1970 – II OVG A 11/68 – OVG 26, S. 476: „Da die Klägerin diese Bezeichnung ihrem Namen 1935 aber noch nicht beigefügt hatte, konnte sie ihn im Jahr 1939 oder später und allemal nicht bei Verkündung der Nieders. Gemeindeordnung – rechtmäßig – ‚weiterführen‘.“

<sup>27</sup> „Der Reichsstatthalter spricht nach Anhörung der Gemeinde die Änderung des Gemeindegebiets aus. Gleichzeitig bestimmt er den Tag der Rechtswirksamkeit und regelt, soweit erforderlich, die Rechtsnachfolge, das Ortsrecht und die neue Verwaltung.“

<sup>28</sup> Karl FIEHLER/Kurt JESERICH, Handbuch der Gemeindeverwaltung, München/Berlin 1937, S. 177; KERRL/WEIDEMANN (Fnte. 23), S. 128.

<sup>29</sup> Vgl. Ausführungsbestimmung zu § 13 DGO, abgedruckt bei KERRL/WEIDEMANN (Fnte. 23), S. 139: „Eine Änderung der Gemeindegrenzen liegt in folgenden Fällen vor: . . . (c) eine Gemeinde oder mehrere Gemeinden werden zu einer neuen Gemeinde zusammengeschlossen.“

<sup>30</sup> Bei Änderung der Gemeindegrenzen war die Gemeinde gem. § 15 I DGO vorher anzuhören. Gem. § 55 I 1 DGO hatte der Bürgermeister dies mit den Gemeinderäten zu beraten und ihnen Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Auch bei Änderung einer Gemeindebezeichnung war die Gemeinde gem. § 9 II DGO vorher zu hören, vgl. Amtliche Begründung zu § 9 DGO, abgedruckt bei KERRL/WEIDEMANN (Fnte. 23), S. 124 f.; ZEITLER/BITTER/v. DERSCHAU, DGO, 4. Aufl., Berlin 1939, S. 50.

<sup>31</sup> KERRL/WEIDEMANN (Fnte. 23), DGO, Anm. 2 zu § 55 GO: „Unterläßt der Bürgermeister, den Gemeinderäten Gelegenheit zur Äußerung zu geben, kann er sich dienststrafrechtlich und u. U. auch zivilrechtlich haftbar machen. Für die Gültigkeit seiner eigenen Entschliebung ist das Unterlassen ohne Einfluß, da er alle Entschliebungen in voller und ausschließlicher Verantwortung trifft (§ 32). Durch das Fehlen der Beratung wird seine Willensäußerung nicht fehlerhaft.“ Max SCHATTENFROH (Fnte. 24), DGO, Anm. 7 zu § 9: „Die Rechtswirksamkeit der Verleihung und Änderung von Bezeichnungen wird durch den Mangel der Anhörung der Gemeinde und durch die Unterlassung der Beratung des Bürgermeisters mit den Gemeinderäten nicht berührt.“

gegangen werden, welche rechtlichen Anforderungen im einzelnen an den Entzug der Stadtrechte nach der damaligen Rechtslage geknüpft waren.

### 2.1 Name, Stadtrecht und Sonderbezeichnung als Benennungsarten

Unter dem Oberbegriff der Benennungen unterschied die DGO den Namen (§ 10 DGO) und die Bezeichnungen (§ 9 DGO). Diese wurden wiederum in Stadtrechte und in Sonderbezeichnungen unterteilt<sup>32</sup>. Zu den Sonderbezeichnungen zählen etwa „Kreisstadt“, „Bad“, „Landeshauptstadt“, „Hansestadt“ oder „Provinzialhauptstadt“.

### 2.2 Die Benennungen im Spannungsfeld von Bestandsschutz für Stadtrechte und Gebot der Realitätsanpassung für Sonderbezeichnungen

Für die Verleihung und Änderung von Bezeichnungen hat die erste Ausführungsanweisung zu § 9 in Ziff. 2 folgende Richtlinien gegeben:

„Die Bezeichnung einer ‚Stadt‘ soll nur solchen Gemeinden neu verliehen werden, die nach Struktur, Siedlungsform, Gebietsumfang, Einwohnerzahl u. a. die soziale und kulturelle Eigenart der örtlichen Gemeinschaft bestimmenden Merkmalen tatsächlich städtisches Gepräge haben. Verliert eine Stadt dieses Gepräge infolge struktureller Änderungen, so soll ihr die Bezeichnung ‚Stadt‘ nur dann aberkannt werden, wenn hierzu auch bei Berücksichtigung berechtigter Wünsche der Einwohnerschaft ein zwingendes Bedürfnis besteht. Bei der Verleihung der Bezeichnung ‚Stadt‘ ist auch zu bedenken, daß die Verleihung nicht nur eine ehrende und auszeichnende Bedeutung hat, sondern auch erhöhte rechtliche Pflichten mit sich bringt<sup>33</sup>.“

Die Bezeichnung „Stadt“ konnte daher unter Geltung der DGO von den vormals zur Führung berechtigten Gemeinden grundsätzlich weitergeführt werden. Auch wenn die Gemeinde das städtische Gepräge verlor, sollte ihr die Bezeichnung nur dann aberkannt werden, wenn hierzu auch bei Berücksichtigung berechtigter Wünsche der Einwohnerschaft ein zwingendes Bedürfnis bestand. Die erste Ausführungsanweisung maß also dem Umstand, daß die Bezeichnung ihre Grundlage in der geschichtlichen Entwicklung hatte, größere Bedeutung bei als dem Bestreben, die Bezeichnung „Stadt“ in Übereinstimmung mit den tatsächlichen Verhältnissen zu halten<sup>34</sup>. Die Stadtrechte hatten daher unter Geltung der DGO einen weitgehenden Bestandsschutz, der sich gegenüber dem Gebot der Realitätsanpassung bei veränderten tatsächlichen Verhältnissen grundsätzlich durchsetzte.

Dieser Bestandsschutz, auf den sich die Berechtigung zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ gründen konnte, ist durch die GO NW eher noch in Richtung auf einen absoluten Schutz der einmal erworbenen Stadtrechte verfestigt worden. Während § 9 II DGO den Entzug der Bezeichnungen und damit auch der Stadtrechte durch den Reichsstatthalter ermöglichte, enthält § 10 GO NW eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für den Entzug der Bezeichnung Stadt nicht mehr. Durch die Änderung von § 10 GO aufgrund des Ersten Funktionalreformgesetzes<sup>35</sup> wird sogar ausdrücklich bestimmt, daß eine Mittlere kreisangehörige Stadt die Bezeichnung „Stadt“ unabhängig von der künftigen

Einwohnerentwicklung fortführt. Daraus kann – zumindest für diese Gruppe von Gemeinden<sup>36</sup> – ein absoluter Schutz der einmal erworbenen Stadtrechte abgeleitet werden.

Im Gegensatz zu den Stadtrechten, denen bereits unter Geltung der DGO grundsätzlich Bestandsschutz zukam, waren die *Sonderbezeichnungen* den veränderten Verhältnissen grundsätzlich anzupassen. Nach der ersten Ausführungsanweisung zu § 9 DGO war es grundsätzlich angebracht, bisherige Sonderbezeichnungen zu ändern, wenn der Tatbestand fortfiel, auf dem die Bezeichnung beruhte. Bei Veränderung des Sachverhalts folgten die Sonderbezeichnungen damit dem Gebot der Realitätsanpassung. In § 10 GO NW werden die Sonderbezeichnungen heute nicht mehr erwähnt. Das Recht der Gemeinden, sonstige überkommene Bezeichnungen weiterzuführen<sup>37</sup>, ist durch das Erste Funktionalreformgesetz gestrichen worden.

Die Stadtrechte waren daher gegenüber einem Bedeutungsverlust der Gemeinde grundsätzlich geschützt (Bestandsschutz), während die Sonderbezeichnungen an die veränderten Gegebenheiten anzupassen waren (Gebot der Realitätsanpassung). Seit dem 1. FRG sind Sonderbezeichnungen sogar ganz entfallen.

### 2.3 Verfassungsrechtliche Barrieren für den Entzug der Stadtrechte

Der besondere Bestandsschutz, mit dem die DGO und die GO NW die einmal erworbenen Stadtrechte versehen, erklärt sich vor einem verfassungsrechtlichen Hintergrund, der durch die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie in Art. 127 Weimarer Reichsverfassung (WRV 1919)<sup>38</sup> und Art. 28 II 1 GG<sup>39</sup> gebildet wird.

#### 2.3.1 Unterscheidung der Stadtrechte in „Status“ und „Titel“

In der historischen Entwicklung war die Bezeichnung „Stadt“ Ausdruck einer auf städtischen Privilegien<sup>40</sup> beruhenden besonderen Rechtsstellung, die als „Status“<sup>41</sup> bezeichnet werden kann<sup>42</sup>.

Diese Bedeutung der Stadtrechte für die Rechtsstellung der Gemeinden ist mit der Zeit nach und nach

<sup>32</sup> FIEHLER/JESERICH (Fnte. 28), Stichworte: „Bezeichnungen der Gemeinden“ (S. 60); „Namen der Gemeinden (S. 147 f.); „Stadt“ (S. 193); KERRL/WEIDEMANN (Fnte. 23), Anm. 1 ff. zu §§ 9 und 10 DGO; Friedrich KIEFER/Carl SCHMIED, DGO, Stuttgart/Berlin 1937, S. 54 und Anm. 1 ff. zu §§ 9 und 10 DGO (S. 58 ff.); SCHATTENFROH (Fnte. 24), Anm. 1 zu § 9 DGO (S. 47 ff.) und Anm. 1 zu § 10 DGO (S. 51 ff.); SUREN/LOSCHELDER (Fnte. 23), Anm. 1 ff. zu § 9 DGO (S. 123 ff.) und Anm. 1 ff. zu § 10 DGO (S. 125 f.); ZEITLER/BITTER/v. DERSCHAU (Fnte. 30), Anm. 1 ff. zu § 9 DGO (S. 50 ff.) und Anm. 1 ff. zu § 10 DGO (S. 53 f.).

<sup>33</sup> Vorbemerkung I; RdErl. d. RuPrMdl v. 6. 4. 1936, RMBIIV. S. 519, vgl. KIEFER/SCHMIED (Fnte. 32), Anm. 2 zu § 9 DGO; SCHATTENFROH (Fnte. 24), Anm. 1 ff. zu § 9 DGO (S. 47 ff.); ZEITLER/BITTER/von DERSCHAU (Fnte. 30), Anm. 1 u. 6 zu § 9 DGO.

<sup>34</sup> ZEITLER/BITTER/v. DERSCHAU (Fnte. 30), Anm. 6 zu § 9 DGO.

<sup>35</sup> (Fnte. 9).

<sup>36</sup> Mangels entgegenstehender anderweitiger Regelungen in § 10 II GO NW aber auch für alle anderen Gemeinden, welche die Bezeichnung „Stadt“ führen.

<sup>37</sup> § 10 II 2 GO NW a. F.: „Die Gemeinden können sonstige überkommene Bezeichnungen weiterführen.“

<sup>38</sup> „Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze.“

<sup>39</sup> „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

<sup>40</sup> <sup>41</sup> <sup>42</sup> siehe Seite 189.

verblaßt<sup>43</sup>. Heute haben die Stadtrechte nur noch als ehrende Bezeichnung, als „historische Reminiszenz“ und damit als Titel praktische Bedeutung<sup>44</sup>.

### 2.3.2 Rechtsstellungsgarantie und örtliche Gemeinschaft als verfassungsrechtliche Schutzgüter

Die historisch begründete doppelte Funktion der Stadtrechte als „Status“ (Rechtsstellung) und „Titel“ (Ehrenbezeichnung) erfährt durch die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie eine entsprechende Absicherung. Soweit die Bezeichnung „Stadt“ historisch mit einer Rechtsstellung verbunden war, wurde sie durch die subjektive Rechtsstellungsgarantie der Gemeinden geschützt, die sich aus der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ableitet<sup>45</sup>. Die Stadtrechte als Ehrenbezeichnung verweisen auf die Bedeutung der historisch gewachsenen örtlichen Gemeinschaft und nehmen in dieser Funktion an der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie<sup>46</sup> der kommunalen Selbstverwaltung teil. Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund erklärt sich, daß § 9 DGO die Stadtrechte mit einem weitgehenden, § 10 II GO NW mit einem vollständigen Bestandsschutz versehen.

### 2.4 Rechtsbarrieren für den Entzug der Stadtrechte

Aus den vorgenannten Gesetzesvorschriften und dem dargestellten Verfassungszusammenhang ergibt sich, daß einer Gemeinde die Bezeichnung „Stadt“ – bereits unter Geltung der DGO – nur entzogen werden konnte, wenn hierfür „auch bei Berücksichtigung berechtigter Wünsche der Einwohnerschaft ein zwingendes Bedürfnis“ bestand<sup>47</sup>. Diese Rechtsbarrieren sind sehr hoch<sup>48</sup>. Aus ihnen dürfte sich zugleich eine erhöhte Begründungs- und Darlegungslast<sup>49</sup> ergeben, wenn die Stadtrechte entzogen werden sollten.

Sind in der jeweiligen Neugliederungsentscheidung wichtige Gründe, die einen Entzug der Stadtrechte hätten rechtfertigen können, nicht enthalten, so spricht vieles dafür, daß die von der bisherigen Wiegbold-Gemeinde geführte Bezeichnung „Stadt“ auch von der neuen Gemeinde beibehalten werden sollte.

Da die Stadtrechte in der vorgenannten Neugliederungsentscheidung nicht ausdrücklich entzogen worden sind, kann der erhöhte Bestandsschutz, der den Stadtrechten auch nach der damaligen Gesetzes- und Verfassungslage zukam, als Indiz für die Auslegung im Sinne eines Übergangs der Stadtrechte auf die neue Gemeinde gewertet werden.

### 3. Übergang der Stadtrechte durch Rechtsnachfolge

Ergeben sich bereits aus dem Fehlen einer ausdrücklichen gegenteiligen Regelung in der Neugliederungsentscheidung des Oberpräsidenten Anhaltspunkte dafür, daß die 1937 entstandene Gemeinde zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ berechtigt war, so könnten diese Rechte ferner nach den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsnachfolge auf die damals neugebildete Gemeinde übergegangen sein.

#### 3.1 Grundsätze für die Rechtsnachfolge in öffentlich-rechtliche Rechtspositionen

Der Übergang der Stadtrechte auf eine durch Zusammenschluß neugebildete Gemeinde setzt dreierlei voraus<sup>50</sup>:

- Die öffentlich-rechtliche Rechtsposition muß im Zeitpunkt des Übergangs bei dem bisherigen Inhaber vorhanden gewesen sein,

<sup>40</sup> Hans PAGENKOPF, Einführung in die Kommunalwissenschaft, 1960, S. 28.

<sup>41</sup> Vgl. zu diesem Begriff Hans J. WOLFF/Otto BACHOF, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., München 1974, § 32 IV (S. 209 ff.); zur Einordnung der Stadtrechte in den Statusbegriff vgl. MATZERATH (Fnte. 12), AfK 1974, S. 17 (33).

<sup>42</sup> Vgl. zur historischen Bedeutung der Stadtrechte für die Rechtsstellung der Gemeinde BECKER (Fnte. 12), Gemeindliche Selbstverwaltung, S. 101 ff.; KERRL/WEIDEMANN (Fnte. 23), Anm. 1 zu § 9 DGO (S. 128); Sonderamtsbezeichnungen für die Beigeordneten (§ 34 II DGO) und für die Gemeinderäte (§ 48 II DGO); besondere Regelung bei der Berufung von Bürgermeistern und Beigeordneten (§ 41 II Nr. 3 DGO); KIEFER/SCHMIED (Fnte. 32), Vorb. I zu § 9 DGO (S. 54 f.): Sondervorschriften für Gemeinden, die nicht Städte sind (§ 119 Ziff. 3 DGO) und für Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern (§ 39 I DGO: Ehrenamtliche Bürgermeister und Beigeordnete; § 49 DGO: Höchstzahl der Gemeinderäte); für die „übrigen kreisangehörigen Gemeinden“ (§ 49 DGO: Höchstzahl der Gemeinderäte); für die Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern (§ 43 I DGO: Verwandtschaft des Bürgermeisters mit einem Beigeordneten). Der RdErl. d. RuPrMdl v. 6. 4. 1936 (RMBllV. S. 519) über die rechtliche Bedeutung der Bezeichnung „Stadt“ stellt ausdrücklich fest, daß zwar alle landrechtlichen Vorschriften, die für die Verfassung der Gemeinden unterschiedliche Bestimmungen trafen, außer Kraft gesetzt sind, daß dagegen solche Vorschriften, die selbst kein kommunales Verfassungsrecht darstellen, sondern lediglich auf derartige frühere verfassungsrechtliche Unterscheidungen Bezug nehmen, also nur auf der Grundlage solcher Unterscheidungen Aufgaben von Gemeinden verschieden regeln, auch weiterhin Geltung hatten. Dies traf insbesondere dann zu, wenn in derartigen Gesetzen zwischen Städten (auch den sog. Titularstädten) und sonstigen Gemeinden unterschieden wurde. Vgl. ferner ZEITLER/BITTER/v. DERSCHAU (Fnte. 30), Anm. 3 zu § 9 DGO (S. 51).

<sup>43</sup> Vgl. dazu KÖRNER (Fnte. 3), Anm. 3 zu § 10 GO (S. 97).

<sup>44</sup> GÖNNENWEIN (Fnte. 3), § 16, S. 82 f.; Karl HELMREICH/Kurt ROCK, Deutsche Gemeindeordnung, Ansbach 1935, Anm. 11 zu § 9 DGO (S. 10); SCHATTFROH (Fnte. 24), Anm. III 2 zu § 9 DGO (S. 50); SUREN/LOSCHELDER (Fnte. 23), Anm. 2 zu § 9 DGO (S. 124); ZEITLER/BITTER/v. DERSCHAU (Fnte. 30), Anm. 1 zu § 9 DGO (S. 50 f.).

<sup>45</sup> Art. 28 II GO kann eine dreifache Garantie entnommen werden:

- die institutionelle Rechtssubjektsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbände, die sich in Verbindung mit Art. 28 I 2 und III GG zugleich als staatsorganisatorisches Aufbauprinzip erweist,
- eine objektive Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung und
- eine subjektive Rechtsstellungsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbände bei Angriffen auf die Rechtssubjektsgarantie und die Rechtsinstitutionsgarantie.

Vgl. dazu Klaus STERN, Kommentierung zu Art. 28 GG, in: Bonner Kommentar, Hamburg 1950, 13. Lieferung (Zweitbearbeitung, Art. 28/Dezember 1964), S. 30; ders., Die verfassungsrechtliche Garantie des Kreises, in: Der Kreis Bd. 1, Köln/Berlin 1972, S. 156 (161); Bernhard STÜER, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 33, Göttingen 1980, S. 65 m. w. Nachw.

<sup>46</sup> Sie sichert den Bestand der örtlichen Gemeinschaft als eigenständig verfaßtes Glied des Staatsganzen.

<sup>47</sup> So die Ausführungsbestimmung Nr. 2a zu § 9 DGO abgedruckt bei KERRL/WEIDEMANN (Fnte. 23), S. 126.

<sup>48</sup> Vgl. zu den allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen einer Gebiets- und Verwaltungsreform STÜER (Fnte. 45), 1980, S. 138 ff., 293 ff.; ders., Verfassungsfragen der Gebietsreform, DVBl. 1978, S. 78.

<sup>49</sup> Vgl. dazu VerfGH NW, Urt. v. 8. 5. 1976 – VerfGH 65/74 – (Buir/Blatzheim/Mannheim), StuGR 1976, S. 179: „Das Abwägungsgebot ist wesentlicher Bestandteil des rechtsstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens. Da der Verfassungsgerichtshof zur Nachprüfung verpflichtet ist, ob und in welcher Weise der Gesetzgeber diesem Gebot genügt hat, müssen dem Gerichtshof die wesentlichen Elemente der Abwägung erkennbar sein . . . Der Verfassungsgerichtshof darf nicht von sich aus ermitteln, welche Gründe für die gesetzliche Maßnahme sprechen könnten, und dann abwägen, welches Gewicht ihnen gegenüber den Nachteilen der gesetzlichen Maßnahme und den Vorzügen der Alternativen zukäme“. Vgl. auch Bernhard STÜER, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, S. 1 ff.; ders., Verfassungsbeschwerde gegen Neugliederungsgesetze, StuGR 1975, S. 298.

<sup>50</sup> Vgl. zu den Voraussetzungen für eine Nachfolge in öffentlich-rechtliche Positionen Günther BARBEY, Rechtsübertragung und Delegation, Diss. jur., Münster 1972; Fritz HAUSEISEN, Die Einbeziehung Dritter in öffentlich-rechtliche Unterordnungsverhältnisse, DVBl. 1962, S. 547; Volker HASSEL, Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreform, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 8, 1975, S. 18 ff.; Heinrich HEITMANN, Die Rechtsnachfolge in verwaltungsrechtliche Berechtigungen einer Zivilperson von Todes wegen, Diss. jur., Münster 1970; Helmut KAJA, Die Funktionsnachfolge, 1963; Franz KNÖPFLE, Die Nachfolge im Verwaltungsrecht, in: Festgabe für Theodor Maunz, S. 225; H.-E. v. NUSSBAUM, Die Rechtswirkungen der Eingemeindung nach preußischem Recht, Berlin 1930; Klaus OTTO, Die Nachfolge in öffentlich-rechtliche Positionen des Bürgers, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 148, Berlin 1971; Hermann ROHRMUS, Die Gesamtrechtsnachfolge in verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnisse, Diss. jur., Tübingen 1964; WOLFF/BACHOF (Fnte. 41), Verwaltungsrecht I, 1974, § 41 IV (S. 300 ff.) und § 42 IV (S. 315 ff.).

- einen wirksamen *Nachfolgetatbestand* (Einzel- oder Gesamtrechtsnachfolge) und
- die *Nachfolgefähigkeit* der öffentlich-rechtlichen Rechtsposition.

Da es an ausdrücklichen gesetzlichen Vorschriften für Art und Umfang der Rechtsnachfolge in öffentlich-rechtliche Rechtspositionen regelmäßig fehlt, stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang an Rechtsnachfolgetatbeständen für den Übergang zivilrechtlicher Rechtspositionen angeknüpft werden kann. Für öffentlich-rechtliche Rechtspositionen ergeben sich dabei allerdings einige Besonderheiten, die eine schematische Übertragung zivilrechtlicher Grundsätze verbieten.

### 3.2 *Nachfolgetatbestand: Gesamtrechtsnachfolge als ungeschriebener Rechtsgrundsatz*

Die Wiegbold-Gemeinde war bis zu ihrer Auflösung durch die Neugliederungsentscheidung des Oberpräsidenten der Provinz Westfalen aus dem Jahre 1937 zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ berechtigt. Der Übergang dieser Stadtrechte auf die durch Zusammenschluß gebildete neue Gemeinde setzt voraus, daß ein entsprechender Nachfolgetatbestand nach damaligem Recht die Rechtsnachfolge anordnete.

Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung hierzu findet sich allerdings in der DGO nicht, die in § 15 für den Reichsstatthalter lediglich die Ermächtigung enthielt, die Rechtsnachfolge – soweit erforderlich – zu regeln. Es entspricht jedoch einem inzwischen gewohnheitsrechtlich anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsatz, daß eine Gemeinde, in der eine andere Gemeinde – durch Eingliederung oder Zusammenschluß – aufgeht, durch Gesamtrechtsnachfolge in deren Rechtsverhältnisse von selbst eintritt<sup>51</sup>.

### 3.3 *Nachfolgefähigkeit der Stadtrechte*

Mit der Besonderheit öffentlich-rechtlicher Rechtspositionen hängt es zusammen, daß die Nachfolgefähigkeit der jeweiligen Rechtsposition gesondert zu prüfen ist. Rechtspositionen, die besonders eng mit dem ursprünglichen Rechtsträger verbunden sind, wechseln auch bei einer Gesamtrechtsnachfolge nicht zu einem anderen Rechtssubjekt, sondern gehen unter. Dieses Erfordernis zeigt sich im Zivilrecht beispielsweise bei der Erbfolge gem. § 1922 BGB, wonach nur vermögenswerte Positionen eine Rechtsnachfolge erfolgt, während alle anderen Rechtsstellungen vom Übergang ausgeschlossen sind<sup>52</sup>.

#### 3.3.1 *Kriterien zur Bestimmung der Nachfolgefähigkeit*

Nachfolgefähig ist eine Position, die nicht lediglich auf einen bestimmten Rechtsträger bezogen ist, sondern von diesem abstrahiert, d. h. getrennt werden kann<sup>53</sup>. Dabei ist von der Zweckrichtung der jeweiligen Positionen auszugehen<sup>54</sup>. Nachfolgefähig sind solche Positionen, bei denen einer Trennung von ihrem Inhaber nicht ihre Zweckrichtung entgegensteht. Zur Bestimmung der Nachfolgefähigkeit sind verschiedene Kriterien denkbar:

- *Vermögensrechtliche und nichtvermögensrechtliche Rechtspositionen*. Diese für das Zivilrecht aus § 1922 BGB abgeleitete Unterscheidung kann auf öffentlich-rechtliche Rechtspositionen nicht übertragen werden. Die vermögensrechtliche Eigenschaft einer öffentlich-rechtlichen Position ist einer-

seits kein taugliches Indiz dafür, daß eine Rechtsposition übergeht. Andererseits sind öffentlich-rechtliche Rechtspositionen als übergangsfähig denkbar, die keinen vermögensrechtlichen Einschlag haben. Da im bürgerlichen Recht nahezu jeder Pflicht und jedem Recht ein Vermögenswert zukommt, hat das Merkmal „Vermögen“ im Zivilrecht keine Ausschlußfunktion, während ein Großteil der öffentlich-rechtlichen Rechtspositionen nichtvermögensrechtlicher Art ist und damit – entgegen dem Zweck des Nachfolgetatbestandes – nicht übergangsfähig wäre<sup>55</sup>.

- *Vertretbare und höchstpersönliche Rechte*<sup>56</sup>. Während im Zivilrecht höchstpersönliche Positionen von der Rechtsnachfolge ausgeschlossen sind, ist bei öffentlich-rechtlichen Rechtspositionen eine Rechtsnachfolge – ausnahmsweise – denkbar, wenn sie untergangsfreudlich sind, also nach der Zweckrichtung des Nachfolgetatbestandes und der Natur der Rechtsposition mit dem ursprünglichen Rechtsträger nicht untergehen sollen. Ein derartiger Rechtsübergang kommt nur bei einer Gesamtrechtsnachfolge in Betracht<sup>57</sup>.
- *Maßgebliche Kriterien: Externes Bezugsobjekt und Untergangsfreudlichkeit*. Nachfolgefähig sind solche öffentlich-rechtlichen Positionen, die von ihrem Inhaber unter Beibehaltung ihrer Zweckrichtung getrennt werden können oder – anders ausgedrückt – die ein außerhalb des Rechtsträgers befindliches, externes Bezugsobjekt haben. Höchstpersönliche öffentlich-rechtliche Rechtspositionen sind bei einer Gesamtrechtsnachfolge übergangsfähig, wenn sie nach ihrer Zweckrichtung nicht mit dem ursprünglichen Rechtsträger untergehen sollen, also untergangsfreudlich sind<sup>58</sup>.

<sup>51</sup> So die Ausführungsbestimmung zu § 15 DGO, abgedruckt bei KERL/WEIDEMANN (Fnte. 23), S. 147: „Einer besonderen Regelung der Rechtsnachfolge bedarf es dann nicht, wenn sie sich ohne weiteres aus der Rechtsnatur des Grenzänderungsausspruchs ergibt. Wird z. B. eine Gemeinde in eine andere Gemeinde eingegliedert, so ist nach der Rechtsnatur der Eingliederung die aufnehmende Gemeinde ohne weiteres Rechtsnachfolgerin. Werden mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammengeschlossen, so ist diese nach der Rechtsnatur des Zusammenschlusses Rechtsnachfolgerin.“ HASSEL (Fnte. 50), S. 18 m. w. Nachw.; NUSSBAUM (Fnte. 50), Rechtswirkungen, 1930, der aus dem Wesen der Eingemeindung einen gesetzlichen Nachfolgetatbestand herleitet; vgl. OTTO (Fnte. 50), Die Nachfolge in öffentlich-rechtliche Positionen des Bürgers, S. 59 ff.; ZEITLER/BITTER/v. DERSCHAU (Fnte. 30), Anm. 4 zu § 15 DGO (S. 82) („Gesamtrechtsnachfolge ist von jeher anerkanntes Recht“).

<sup>52</sup> Vgl. zur Nachfolgefähigkeit insbesondere HASSEL (Fnte. 50), Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreform, 1975, S. 19 ff.; OTTO (Fnte. 50), Die Nachfolge in öffentlich-rechtliche Positionen des Bürgers, S. 61, 65 ff.; WOLFF/BACHOF (Fnte. 41), Verwaltungsrecht I, 1974, § 41 IV S. 300 ff.).

<sup>53</sup> Herbert BOLTSMANN, Rechtsnachfolge in sozialrechtliche Ansprüche, Berlin 1971, S. 15; Ernst HAMEL, Der Begriff der Rechtsnachfolge nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch, Diss. jur., Köln 1938, S. 10; HASSEL (Fnte. 50), Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreform, 1975, S. 20; Hans LESSING, Rechtsnachfolge nach bürgerlichem Recht, Berlin 1903, S. 5.

<sup>54</sup> HASSEL (Fnte. 50), Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreform, 1975, S. 20; OTTO (Fnte. 50), Die Nachfolge in öffentlich-rechtliche Positionen des Bürgers, 1971, S. 64 f.

<sup>55</sup> Vgl. dazu OTTO (Fnte. 50), Die Nachfolge in öffentlich-rechtliche Positionen des Bürgers, 1971, S. 59–62.

<sup>56</sup> Vgl. zur Begriffsbestimmung WOLFF/BACHOF (Fnte. 41), Verwaltungsrecht I, 1974, § 40 III d 1 (S. 293).

<sup>57</sup> Vgl. hierzu OTTO (Fnte. 50), Die Nachfolge in öffentlich-rechtliche Positionen des Bürgers, 1971, S. 69: Derartige Positionen „können auch als untergangsfreudlich bezeichnet werden; denn sie sollen gerade nicht das Schicksal des originären Pflichtenträgers teilen.“ (Vgl. aber auch HASSEL (Fnte. 50), Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreform, 1975, S. 21, der höchstpersönliche Rechte, die gerade eine bestimmte Person begünstigen wollen, für ausnahmslos nicht nachfolgefähig hält.

<sup>58</sup> siehe Seite 191.

### 3.3.2 Die örtliche Gemeinschaft als externes Bezugsobjekt der Stadtrechte

Nach der Ausführungsbestimmung zu § 9 DGO sollte „die Bezeichnung ‚Stadt‘ nur solchen Gemeinden neu verliehen werden, die nach Struktur, Siedlungsform, Gebietsumfang, Einwohnerzahl und anderen, die soziale und kulturelle Eigenart der örtlichen Gemeinschaft bestimmenden Merkmalen tatsächlich städtisches Gepräge haben<sup>59</sup>.“ Dieselben Voraussetzungen enthalten die Verwaltungsvorschriften zu § 10 GO NW<sup>60</sup>.

Die Bezeichnung „Stadt“ knüpft also an die soziale und kulturelle Eigenart der örtlichen Gemeinschaft an. Maßgeblich sind nicht besondere Merkmale der jeweiligen Gemeinde als juristischer Person oder ihrer Organe (Zusammensetzung des Rates, Struktur der Gemeindeverwaltung). Entscheidendes Bezugsobjekt für die Verleihung der Stadtrechte ist vielmehr die jeweilige örtliche Gemeinschaft, verstanden als Gesamtheit der in einem bestimmten Gebiet lebenden Einwohner<sup>61</sup>. Ist die Bezeichnung „Stadt“ damit nicht an die Identität der jeweiligen Gemeinde als juristischer Person, sondern an das externe Bezugsobjekt der örtlichen Gemeinschaft geknüpft, so gehen diese Rechte bei Maßnahmen der Gebietsreform mit der Identität der Gemeinde nicht unter, sondern auf jene Gemeinde über, von der die Funktionen der bisherigen Gemeinde übernommen werden und die in Zukunft die örtliche Gemeinschaft repräsentiert. Da das Bezugsobjekt für die Bezeichnung „Stadt“ – die örtliche Gemeinschaft verstanden als die Gesamtheit der in einem bestimmten Gebiet lebenden Einwohner – durch Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform nicht untergeht, sondern fortexistiert, müssen auch die Stadtrechte, die auf diese örtliche Gemeinschaft bezogen sind, in der Nachfolgegemeinde einen neuen Rechtsträger erhalten.

### 3.3.3 Untergangseindlichkeit von Status und Titel im Lichte der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie

Die Nachfolgefähigkeit der Stadtrechte bei Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform ergibt sich auch aus der verfassungsrechtlich institutionell gesicherten gemeindlichen Selbstverwaltung. Bezogen auf die Stadtrechte folgt daraus ein verfassungsrechtlicher Schutz der Rechtsstellung (Status) und der Ehrenbezeichnung (Titel), die sich aus den Stadtrechten ableiten. Besonders die Ehrenbezeichnung „Stadt“ steht unter einem hohen verfassungsrechtlichen Schutz, da sie als historische Reminiszenz auf die Bedeutung, die geschichtliche Eigenart oder die besonderen Leistungen der historisch gewachsenen örtlichen Gemeinschaft verweist. Da aber die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie die örtliche Gemeinschaft mehr noch als die jeweilige gemeindliche Verwaltungsstruktur verfassungsrechtlich schützen will, ist auch die Bezeichnung „Stadt“, die auf Merkmale der örtlichen Gemeinschaft verweist, unter einen besonderen Schutz der Selbstverwaltungsgarantie gestellt. Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht, daß die Bezeichnung „Stadt“ wegen ihres Hinweises auf die historisch gewachsene örtliche Gemeinschaft bei Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform nicht untergeht, sondern von dem jeweiligen Rechtsnachfolger und neuen Funktionsträger weitergeführt werden kann.

Die Stadtrechte der Wiegbold-Gemeinde sind danach durch die damalige Neugliederungsentscheidung nicht erloschen, sondern auf die neugebildete Gemeinde im Wege der Rechtsnachfolge übergegangen.

#### IV.

#### *Kein Untergang der Stadtrechte durch Inkrafttreten der GO NW*

War aber die 1937 neugebildete Gemeinde zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ berechtigt, so hat diese Rechtslage auch durch das Inkrafttreten der GO NW<sup>62</sup> keine Änderung erfahren.

Nach § 10 II 1 GO NW führen die Bezeichnung ‚Stadt‘ „die Gemeinden, denen diese Bezeichnung nach dem bisherigen Recht zusteht oder auf Antrag von der Landesregierung verliehen wird.“ Aus der Wahl des Wortes „denen diese Bezeichnung nach dem bisherigen Recht zusteht“ folgt, daß die Gemeinde bei Inkrafttreten der GO NW zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ *berechtigt* gewesen sein muß. Ein tatsächliches Führen der Bezeichnung ist demgegenüber nicht erforderlich<sup>63</sup>.

Da aber die Gemeinde bei Inkrafttreten der GO NW zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ berechtigt war, bestand diese Berechtigung auch weiterhin fort.

#### V.

#### *Kein Untergang der Stadtrechte durch Verwirkung*

Die Berechtigung der Gemeinde zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ ist auch nicht durch Verwirkung untergegangen.

Die aus dem allgemeinen Rechtsprinzip von Treu und Glauben entwickelten Grundsätze der Verwirkung kommen nur in Betracht, wenn eine Berechtigung trotz Veranlassung zur Rechtsausübung längere Zeit hindurch nicht ausgeübt worden ist und Umstände die Annahme rechtfertigen, der Berechtigte werde von seinem Recht keinen Gebrauch mehr machen<sup>64</sup>. Ver-

<sup>58</sup> So OTTO (Fnte. 50), Die Nachfolge in öffentlich-rechtliche Rechtspositionen des Bürgers, 1971, S. 59 ff., 64 ff.; WOLFF/BACHOF (Fnte. 41), Verwaltungsrecht I, § 42 IV d (S. 315 f) (für die Pflichtennachfolge); vgl. auch HASSEL (Fnte. 50), Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreformen, 1975, S. 20–22, 25 (mit Hinweis auf die Bezüglichkeit eines Rechtsverhältnisses).

<sup>59</sup> Ausführungsbestimmungen zu § 9 DGO, abgedruckt bei KERRL/WEIDEMANN (Fnte. 23), S. 126, Hervorhebungen v. Verf.

<sup>60</sup> Verwaltungsvorschriften zu § 10 GO NW i. d. F. v. 4. 10. 1979: „Die Bezeichnung ‚Stadt‘ kann Gemeinden verliehen werden, die nach Struktur, Siedlungsform, Gebietsumfang, Einwohnerzahl und anderen, die soziale und kulturelle Eigenart der örtlichen Gemeinschaft bestimmenden Merkmalen städtisches Gepräge haben. Da in Zukunft alle nach § 3 a II oder III bezeichneten Gemeinden kraft Gesetzes die Bezeichnung ‚Stadt‘ führen, ist die Verleihung der Bezeichnung durch die Landesregierung (§ 10 II 1) auf besonders begründete Ausnahmen begrenzt.“

<sup>61</sup> Vgl. zur örtlichen Gemeinschaft WOLFF/BACHOF (Fnte. 3), Verwaltungsrecht II, § 86 VII a 1; STUER (Fnte. 45), Funktionalreform, S. 62, 220 m. w. Nachw.

<sup>62</sup> Das Gesetz ist gem. § 120 GO i. d. F. v. 28. 10. 1952 am 10. 11. 1952 in Kraft getreten.

<sup>63</sup> Hierin unterscheiden sich § 10 II 1 GO NW und § 9 I 2 DGO, wonach sich aus dem Begriff „weiterführen“ ergibt, daß eine Gemeinde den von ihr gewünschten Zusatz bei Erlaß der DGO bereits geführt haben mußte, um ihn nach Inkrafttreten der DGO weiterführen zu können, vgl. SUREN/LOSCHOLDER (Fnte. 23), Anm. 2 Ziff. 2 zu § 9 DGO; OVG Lüneburg, Urt. v. 14. 7. 1970 – II OVG A 11/68 – OVG 26, S. 476 (477 f.).

<sup>64</sup> WOLFF/BACHOF (Fnte. 41), Verwaltungsrecht I, § 37 III e (S. 265) m. w. Nachw.

wirkung ist jedoch nur möglich hinsichtlich verzichtbarer Rechte. Bei unverzichtbaren Rechten und bei Rechtsstellungen ist die längere Nichtausübung bedeutungslos<sup>65</sup>.

Der Nichtgebrauch der Bezeichnung „Stadt“ durch die Gemeinde über längere Zeit führt daher unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung nicht zu einem Rechtsverlust, weil der längeren Nichtausübung hinsichtlich der sich aus den Stadtrechten vormals ergebenden Rechtsstellung keine Bedeutung zukommt. Soweit die Stadtrechte eine Ehrenbezeichnung (Titel) enthalten, greifen Gesichtspunkte der Verwirkung ebenfalls nicht ein, weil die Bezeichnung „Stadt“ lediglich zur Titelführung *berechtigt*, nicht jedoch hierzu verpflichtet.

## VI.

### Verfahrenfragen

Da die Gemeinde einerseits zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ berechtigt ist, andererseits die Stadtrechte seit 1937 nicht mehr ausgeübt worden sind, erscheint es zweckmäßig, die Frage der Berechtigung zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ durch einen Antrag bei der Landesregierung zu klären. Nach § 10 II 1 GO NW ist die Landesregierung NW für die *Verleihung* der Bezeichnung „Stadt“ zuständig. Aus dieser Regelung dürfte sich als Annexkompetenz die Zuständigkeit der Landesregierung dafür ergeben, das Bestehen von Stadtrechten einer Gemeinde festzustellen.

## VII.

### Zusammenfassung

1. Am Beispiel einer im Jahre 1937 neugegliederten Gemeinde wird die Frage untersucht, ob die Stadtrechte einer aufgelösten „*Titularstadt*“ durch *Rechtsnachfolge* auf die durch Zusammenschluß mit dem benachbarten Kirchspiel entstandene Nachfolgegemeinde übergehen konnten und diese Gemeinde heute noch berechtigt ist, die Bezeichnung „Stadt“ zu führen. Eine ausdrückliche Regelung über den Verbleib der Stadtrechte enthielt die damalige Neugliederungsentscheidung nicht.
2. Eine Gemeinde darf gem. § 10 II 1 GO NW die Bezeichnung „Stadt“ führen, wenn diese ihr *nach bisherigem Recht* zustand.
3. Die Stifts- und Marktsiedlungen erhielten im Spätmittelalter vielfach das sog. Wiegbold-Recht, d. h. sie galten als befestigter Ort mit Wall, Graben und Toren umwehrt und damit als Stadt minderen Rechts. Im vorigen Jahrhundert wurden diese Gemeinden zwar nach den Westfälischen Landgemeindeordnungen von 1841 und 1856 verwaltet, durften die Bezeichnung „Stadt“ jedoch als Titel (*Titularstadt*) weiterführen. Auch nach Inkrafttreten des Gemeindeverfassungsgesetzes 1933 und der Deutschen Gemeindeordnung 1935 war die Gemeinde zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ berechtigt.
4. Die Stadtrechte sind auch durch die damalige Neugliederungsentscheidung nicht untergegangen. Zwar hat die zur Führung der Stadtrechte berechtigte ursprüngliche Wiegbold-Gemeinde durch Zusammenschluß mit dem benachbarten Kirchspiel ihre rechtliche Existenz verloren. Die Stadtrechte

sind jedoch durch *Rechtsnachfolge* auf die neugebildete Gemeinde übergegangen.

4.1 Enthält der Neugliederungserlaß keine ausdrückliche Regelung über die Stadtrechte, so kann der *erhöhte Bestandsschutz* der Stadtrechte bereits als Indiz für deren Übergang auf die neue Gemeinde gewertet werden. Im Gegensatz zu den Sonderbezeichnungen (Kreisstadt, Hansestadt, Landeshauptstadt etc.), die grundsätzlich den sich wandelnden Verhältnissen anzupassen waren und die damit dem Gebot der Realitätsanpassung unterlagen, konnten nach Ziff. 2 der ersten Ausführungsanweisung zu § 9 DGO einmal erworbene Stadtrechte nur entzogen werden, wenn „hierzu auch bei Berücksichtigung der berechtigten Wünsche der Einwohnerschaft ein *zwingendes Bedürfnis* besteht“. Dieser Bestandsschutz der einmal erworbenen Stadtrechte, der heute durch § 10 II GO NW sogar noch umfassender gewährt wird, erklärt sich vor einem verfassungsrechtlichen Hintergrund, der durch die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie in Art. 127 Weimarer Reichsverfassung (WRV 1919) und heute durch Art. 28 II 1 GG gebildet wird.

Legte die damalige Neugliederungsentscheidung aber keine zwingende Notwendigkeit für den Entzug der Stadtrechte dar und sind derartige Gründe angesichts einer durch den Zusammenschluß sogar eher verstärkten Bedeutung des Gemeinwesens auch im übrigen nicht erkennbar, kann der sich aus dem Fehlen derartiger Gründe ergebende besondere Bestandsschutz bereits als Indiz für den Übergang der Stadtrechte auf die neue Gemeinde gewertet werden.

- 4.2 Die s. Zt. neugebildete Gemeinde hat die Stadtrechte jedenfalls als *Rechtsnachfolgerin* der Wiegbold-Gemeinde erworben, die im Zeitpunkt der Neugliederungsentscheidung zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ berechtigt war.
- Es entspricht einem gewohnheitsrechtlich anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsatz, daß eine Gemeinde, in der eine andere Gemeinde durch Eingliederung oder Zusammenschluß aufgeht, durch *Gesamtrechtsnachfolge* in deren Rechtsverhältnisse von selbst eintritt.
  - Die Bezeichnung „Stadt“, die nach der historischen Entwicklung eine Rechtsstellung (Status) und eine Ehrenbezeichnung (Titel, „historische Reminiszenz“) beinhaltete, ist *nachfolgefähig*. Öffentlich-rechtliche Positionen sind unabhängig von ihrem vermögensrechtlichen oder höchstpersönlichen Charakter nachfolgefähig, wenn sie von ihrem Inhaber unter Beibehaltung der Zweckrichtung getrennt werden können oder – anders ausgedrückt – wenn sie ein außerhalb des Rechtsträgers befindliches, *externes Bezugsobjekt* haben. Auch höchstpersönliche öffentlich-rechtliche Rechtspositionen sind bei einer Gesamtrechtsnachfolge übergangsfähig, wenn sie nach ihrer Zweckrichtung nicht mit dem ursprünglichen Rechtsträger untergehen sollen, also *untergangsfreudlich* sind.

<sup>65</sup> So WOLFF/BACHOF (Fn. 41), Verwaltungsrecht I, § 37 II e (S. 265).



- Da die Bezeichnung „Stadt“ an die soziale und kulturelle Eigenart der örtlichen Gemeinschaft anknüpft, ist sie nicht an die Identität der jeweiligen Gemeinde als juristischer Person, sondern an die *örtliche Gemeinschaft* – verstanden als die Gesamtheit der in einem bestimmten Gebiet lebenden Einwohner – gebunden. Da dieses Bezugsobjekt für die Bezeichnung „Stadt“ durch Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform nicht untergeht, sondern fortexistiert, müssen auch die Stadtrechte, die auf diese örtliche Gemeinschaft bezogen sind, in der Nachfolgegemeinde einen neuen Rechtsträger finden.

Die *Untergangseindlichkeit* der Stadtrechte ergibt sich auch aus der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie, die gerade die geschichtliche Eigenart und die besonderen Leistungen der historisch gewachsenen örtlichen Gemeinschaft, auf denen

die Ehrenbezeichnung „Stadt“ beruht, im Wechsel der Zeiten sichern will.

- Die Berechtigung der s. Zt. neugebildeten Gemeinde zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ hat auch durch das *Inkrafttreten der GO NW* keine Änderung erfahren.
- Die Stadtrechte sind auch nicht durch *Verwirkung* untergegangen, da das Recht zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ unverzichtbar ist und die längere Nichtausübung nicht zu einem Rechtsverlust führt.
- In entsprechender Anwendung von § 10 II 1 GO NW kann die Gemeinde durch *Antrag bei der Landesregierung NW* eine Klärung darüber herbeiführen, daß sie zur Führung der Bezeichnung „Stadt“ berechtigt ist.

**Stüer**

## **Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung**

(Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 33)

Von Rechtsanwalt Dr. Bernhard Stüer, Münster

1980. XXIV/557 Seiten. Kart. 38,- DM. ISBN 3-509-01123-6

„Bernhard Stüer, durch zahlreiche einschlägige Veröffentlichungen ausgewiesen, stellt mit dieser Arbeit seine große Sachkenntnis eindrücklich unter Beweis. Das Werk stellt sich als wahrhaft umfassendes Kompendium dar, das Antworten zu den unterschiedlichsten kommunalwissenschaftlichen Fragestellungen liefert. Das Buch kann Gesetzgebern, Ministerialbeamten, Kommunalpolitikern und allen kommunalwissenschaftlich Interessierten als anregende und gewinnbringende Lektüre empfohlen werden.“

Dr. Ernst Pappermann in: Die öffentliche Verwaltung

„Stüer hat ein erstaunlich preiswertes Handbuch der Verwaltungsreformen im kommunalen Bereich vorgelegt, sein fundiertes Werk verdient höchste Anerkennung und weite Verbreitung.“

Dr. Hartmut Krüger in: Neue Juristische Wochenschrift

**Verlag Otto Schwartz & Co., 3400 Göttingen**

Herausgeber: Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, 4 Düsseldorf, Kaiserswerther Straße 199/201, Telefon (02 11) 45 87-1, Telex 8 584 200.

Schriftleitung: Dr. Peter Michael Mombaur, Geschäftsführer; Klaus Litzenburger, Beigeordneter.

Anzeigenverwaltung: Muth-Verlag, 4 Düsseldorf 11, Düsseldorfer Straße 101, Telefon (02 11) 5 59 95, Telex 0658-4713 shaw.

Die Zeitschrift erscheint monatlich. Das Heft kostet 5,- DM. Ein Exemplar je Monat ist im Mitgliedsbeitrag enthalten. Mehrexemplare kosten im Jahresabonnement einschließlich Inhaltsverzeichnis für Mitglieder 48,- DM, sonst 54,- DM. Die Bezugsgebühren werden im dritten Quartal des Kalenderjahres durch besondere Rechnung eingezogen. Bestellung nur beim Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebund, 4 Düsseldorf, Kaiserswerther Straße 199/201. Abbestellungen sind nur zum Ende eines Kalenderjahres möglich. Kein Buchhandelsrabatt. Die mit dem Namen der Verfasser veröffentlichten Beiträge geben die persönliche Meinung der Verfasser wieder. Nachdruck nur mit Genehmigung der Schriftleitung.

Druck: ZWOLLE-DRUCK Schübel & Hellwig – 4354 Datteln/Westf. – Hafensstraße 6 – Telefon (0 23 63) 22 76, Postfach 15 61 – Auflage 6 000.