

Punktuellel Gesetzesaufschub – Einstweilige Anordnungsanträge gegen Neugliederungsgesetze –

Von Rechtsanwalt Bernhard Stürer, Münster

Die kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen ist in der Schlußphase durch eine außerordentliche Hektik gekennzeichnet. Wen nimmt es da Wunder, daß sich unter vielen Gemeinden, Städten und Kreisen im Lande eine große Unzufriedenheit mit dem überstürzten Anhörungs-, Beratungs- und Entscheidungsverfahren ausgebreitet hat. Die betroffenen Gemeinden haben vielfach den Eindruck gewonnen, daß ihr Vorbringen von den zuständigen ministeriellen und parlamentarischen Gremien nicht mehr richtig angehört und verarbeitet werden konnte. Die vormalig dickleibigen Regierungsvorlagen schrumpften auf Broschürenstärke zusammen, da die Landesregierung es ablehnt, die gegen den Vorschlag des Innenministers vorgetragene Gründe im einzelnen zu würdigen und in den gesetzgeberischen Entscheidungsprozeß einfließen zu lassen.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, daß viele Gebietskörperschaften in dem verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren einen letzten Ausweg sehen, um ihre berechtigte Sorge zu artikulieren und ihren Argumenten Gehör zu verschaffen.

Dieses Vorgehen könnte jedoch Stückwerk bleiben, wenn nicht die erstrebten Alternativlösungen bis zur endgültigen Gerichtsentscheidung offengehalten werden. Durch die Zusammenführung der Verwaltungen, durch die Neuorientierung der Bevölkerung bei gebundener und freier Zentralität, durch die Anpassungsprozesse im politischen, administrativen und wirtschaftlichen Bereich werden mit fortschreitendem Gesetzesvollzug Fakten geschaffen, die der endgültigen Entscheidung des Verfassungsgerichts einen Teil ihres Realitätsbezuges nehmen könnten. Als flankierende Maßnahme bietet sich hier der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung an, die darauf abzielt, die Effektivität der gerichtlichen Entscheidung zu sichern und schwere Vollzugsnachteile zu verhindern. Viele beschwerdeführenden Gemeinden richten daher auf diese Eilanordnungen ein besonderes Augenmerk.

I.

Grundsätze für den Erlaß einer einstweiligen Anordnung

Zu diesen gerichtlichen Eilentscheidungen haben sich in der Rechtsprechung einige Grundsätze herausgebildet, die hier zunächst dargestellt werden sollen:

1. Gesetzliche Rechtsgrundlagen

Nach § 27 VerfGHG kann der Gerichtshof in einem anhängigen Verfahren einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

Bei der Prüfung, ob eine Rechtsnorm ausgesetzt werden soll, ist im Hinblick auf den Eingriff der Judikative in die Funktionen der Legislative und Exekutive ein strenger Maßstab anzulegen und größte Zurückhaltung angezeigt¹.

Das Gericht hat die Pflicht, eine *sorgfältige Abwägung zwischen den Nachteilen*, die durch den Vollzug des hoheitlichen Aktes entstehen und den *Folgen des Eingriffs* in den Geschehensablauf durch die einstweilige Anordnung vorzunehmen (Abwägungsgebot)².

In diese Abwägung sind alle in Frage kommenden Belange und widerstreitenden Interessen einzubeziehen³.

Diese Abwägung geschieht in der Weise⁴, daß das Gericht zunächst die Folgen in Betracht zieht, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Hauptantrag aber Erfolg hätte und die angegriffene Vorschrift in dem späteren Verfahren für nichtig erklärt würde⁵.

Es wägt sodann sorgfältig ab, ob diese Folgen eher hingenommen werden können als die Nachteile, die entstehen würden, wenn die Rechtsnorm vorläufig außer Anwendung gesetzt würde, die begehrte einstweilige Anordnung also erlassen würde, dem Hauptantrag aber der Erfolg zu versagen wäre⁶.

Dabei hat das BVerfG – gewissermaßen als Leitlinie für die Abwägung – die Anwendung eines Gesetzes, das in die freie Berufsausübung eingreift, mit der Begründung ausgesetzt, daß ein hiervon Betroffener dies nur dann vorübergehend hinzunehmen habe, „wenn dringende öffentliche Interessen die sofortige Anwendung der angefochtenen Norm erfordern“⁷.

2. Die Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW bis zu den Aachen-Beschlüssen

Bei der Auslegung und Anwendung dieser Grundsätze hat die Rechtsprechung des VerfGH NW eine Entwicklung genommen, auf die hier kurz einzugehen ist:

¹ HOPPE-RENGELING, S. 220; ständige Rechtsprechung des BVerfGH, s. die Nachw. bei LEIBHOLZ-RUPPRECHT, BVerfGG, Rechtsprechungskommentar, Rdn. 10, 15 zu § 32 BVerfGG; ständige Rechtsprechung des VerfGH NW.

² VerfGH NW, Beschluß vom 15. 9. 1958, a.a.O., S. 367; v. 18. 6. 1966, A. U., S. 3; v. 30. 12. 1968, A. U., S. 4; BVerfGE 1, S. 85 (86); U. v. 1. 8. 1953 – 1 BvR 469, 484, 623, 651 u. 783/52 – BVerfGE 3, S. 34 (37); B. v. 8. 10. 1956 – 1 BvR 190/56 – BVerfGE 6, Seite 1 (4); B. v. 10. 5. 1960 – 2 BvQ 1/60 – BVerfGE 11, Seite 102 (104); B. v. 5. 10. 1960 – 2 BvR 536/60 – BVerfGE 11, S. 306 (308 f); B. v. 15. 3. 1961 – 2 BvQ 3/60 – BVerfGE 12, S. 276 (279); B. v. 24. 6. 1963 – 2 BvQ 1/63 – BVerfGE 16, S. 220 (226 f); B. v. 11. 5. 1964 – 2 BvR 230/64 – BVerfGE 18, S. 34 (36); B. v. 27. 7. 1964 – 2 BvR 230/64 – BVerfGE 18, S. 34 (36); B. v. 4. 8. 1964 – 2 BvR 446/64 – BVerfGE 18, S. 157 (158).

³ VerfGH NW B. v. 18. 6. 1966, A. U., S. 3; v. 30. 12. 1968 A. U., S. 4; BVerfG B. v. 15. 3. 1961 – 2 BvQ 3/60 – BVerfGE 12, S. 276 (279) mit Hinweis auf die frühere Rechtsprechung.

⁴ Siehe hierzu die ständige Rechtsprechung des VerfGH NW.

⁵ BVerfG U. v. 1. 8. 1953 – 1 BvR 469, 484, 623, 651 u. 783/52 – BVerfGE 3, S. 34 (37); B. v. 11. 11. 1953 – 1 BvR 444/53 – BVerfGE 3, S. 41 (44).

⁶ BVerfG B. v. 8. 10. 1956 – 1 BvR 190/56 – BVerfGE 6, S. 1 (4); B. v. 10. 5. 1960 – 2 BvQ 1/60 – BVerfGE 11, S. 102 (104); B. v. 5. 10. 1960 – 2 BvR 536/60 – BVerfGE 11, S. 306 (308 f); B. v. 15. 3. 1961 – 2 BvQ 3/60 – BVerfGE 12, S. 276 (279); B. v. 24. 6. 1963 – 2 BvQ 1/63 – BVerfGE 16, S. 220 (226 f); B. v. 11. 5. 1964 – 2 BvR 230/64 – BVerfGE 18, S. 34 (36); B. v. 27. 7. 1964 – 2 BvR 230/64 – BVerfGE 18, S. 151 (153); B. v. 4. 8. 1964 – 2 BvR 446/64 – BVerfGE 18, S. 157 (158); B. v. 13. 3. 1973 – 1 BvR 536/72 – BVerfGE 34, S. 341 (342 f) = NJW 1973, S. 747; v. 4. 6. 1973 – 2 BvQ 1/73 = NJW 1973, S. 1270; v. 21. 6. 1973 – 1 BvQ 4/74 = NJW 1974, S. 1322.

⁷ BVerfG v. 19. 6. 1962 – 1 BvR 371/61 – BVerfGE 14, S. 153 f (Verfassungsbeschwerde gegen Arzneimittel-G).

2.1 Die Eilentscheidungen des Gerichts bis zu den Bonn-Beschlüssen

In den früheren Eilentscheidungen⁸ lehnte der Gerichtshof die Anträge ausnahmslos und uneingeschränkt mit der Begründung ab, daß die von den Beschwerdeführern vorgebrachten Gründe schwere Nachteile nicht erkennen ließen⁹.

In den folgenden Entscheidungen – insbesondere in den Bonn-Beschlüssen – befindet der Gerichtshof dagegen mehr aufgrund einer Abwägung der Vor- und Nachteile der Vollzugshemmung¹⁰.

2.2 Die differenzierende Eilanordnung der Aachen-Verfahren

Diese grundsätzlichen Überlegungen haben in den Beschlüssen zu den Aachen-Verfahren eine weitere Differenzierung erfahren.¹¹

Danach unterscheidet die Rechtsprechung zwei Arten von Eilentscheidungen:

2.2.1 Die einstweilige Anordnung mit dem Ziel, die angegriffenen Bestimmungen des Neugliederungsgesetzes auszusetzen bis zur Entscheidung des Gerichts über die Verfassungsbeschwerde (*generelle Aussetzungsanordnung*).

Sie kann nach Auffassung des Gerichts nur erlassen werden, wenn schwere Nachteile oder andere wichtige Gründe, die nicht mit Regelmäßigkeit bei Neugliederungsgesetzen auftreten, zu besorgen sind. Derart unregelmäßige, außerordentliche Gründe glaubte der Gerichtshof in den bisherigen Verfahren nicht erkennen zu können. Aufgrund der strengen Voraussetzungen für den Erlaß einer einstweiligen Anordnung sei „ein erhebliches Mehr an Nachteilen“ erforderlich als das *normale Vollzugsrisiko*¹².

2.2.2 Daneben hat sich das Verfassungsgericht – ausdrücklich erstmals in den Aachen-Beschlüssen – zu einer einstweiligen Anordnung milderer Form bekannt, die darauf gerichtet ist, Entscheidungen und Einzelmaßnahmen sowie belastende Verpflichtungen zu verhindern und Verfügungen über das Vermögen auf das unabdingbare Maß zu beschränken, die den Beschwerdeführerinnen nicht wiedergutzumachende Nachteile für den Fall des Erfolges ihrer Beschwerde einbringen würden (*punktueller Aufschubanordnung*).

Soweit schwere Nachteile und wichtige Gründe geltend gemacht würden, die *regelmäßige Folge* nahezu eines jeden Neugliederungsgesetzes sind, sei zu prüfen, ob eine minder weitgehende, von dem Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung ebenfalls umfaßte Regelung dringend geboten sei. Dabei müsse das Gemeinwohlinteresse an der Funktionsfähigkeit der betreffenden Gebietskörperschaften in ihrer durch das Neugliederungsgesetz geschaffenen Form gegen die geltend gemachten schweren Nachteile oder wichtigen Gründe abgewogen werden¹³.

In den Aachen-Beschlüssen sah der Gerichtshof derartige Nachteile in der Entscheidungs- und Verfügungsmöglichkeit der aufnehmenden Stadt über Vermögen und Rechte der Antragstellerin und darin begründet, daß die aufnehmende Stadt Verpflichtungen für die Antragstellerin eingehen

könnte, die einen nicht wiedergutzumachenden Schaden mit sich bringen würden. Es hat der aufnehmenden Stadt aufgegeben, bis zur Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache keine Entscheidungen zu treffen oder Maßnahmen einzuleiten, die der Beschwerdeführerin nicht wiedergutzumachende Nachteile für den Fall des Erfolges ihrer Verfassungsbeschwerde einbringen würden. Verfügungen über das bisherige Vermögen dieser Gemeinde waren auf das unabdingbare Maß zu beschränken. Verpflichtungen zu ihren Lasten waren zu vermeiden¹⁴.

3. Konsequenzen aus der bisherigen Rechtsprechung

Mag man auch über die zurückhaltenden Tendenzen des Gerichts zur Frage der generellen Vollzugsaussetzung geteilter Meinung sein, so bleibt die Erkenntnis, daß der Verfassungsgerichtshof regelmäßigen, mit dem Gesetzesvollzug verbundenen schweren Nachteilen mit Maßnahmen und Anordnungen begegnet, welche den besonderen Vollzugsrisiken des jeweiligen Einzelfalles Rechnung tragen. Vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsprinzips ist durch diese auf den einzelnen Neugliederungsfall zugeschnittene punktuelle Aufschubanordnung ein Weg eingeschlagen, der auch bei regelmäßigen Nachteilen den Erlaß einer dem jeweiligen Vollzugsrisiko angepaßten abgewogenen Eilmaßnahme ermöglicht.

Besonderer Hervorhebung verdient, daß der Gerichtshof bei Erlaß dieser punktuellen Aufschubanordnung inhaltlich den Runderlaß des Innenministers über „Allgemeine Richtlinien für die Tätigkeit der Beauftragten in neugebildeten Gemeinden und Kreisen“ vom 21. 12. 1971¹⁵ seiner Entscheidung zugrundegelegt hat. Die ausdrückliche Bezugnahme des Gerichts auf diesen Runderlaß und auf den darin enthaltenen Hinweis, daß die Beauftragten durch den Innenminister in jedem Einzelfall von der Verfassungsbeschwerde und

⁸ VerFGH NW v. 15. 9. 1958, OVGE 14, S. 366 f (368); v. 16. 5. 1966 – 4/66 – A. U. S. 5; v. 18. 6. 1966 – 4/66 – A. U., S. 2; v. 30. 12. 1968, OVGE 24, S. 312 (314) weitere Hinweise bei HOPPE-RENGELING, S. 224 f.

⁹ Auch könne durch den Erlaß einer einstweiligen Anordnung die Rechtsunsicherheit, die in der Zwischenzeit über dem Erfolg der Verfassungsbeschwerde liege, nicht behoben werden: VerFGH NW v. 15. 9. 1968, OVGE 14, S. 366 f (368).

¹⁰ Vgl. VerFGH NW v. 30. 7. 1969 – VerFGH 8/68 – DVBl. 1969, S. 809 (811); vgl. auch HOPPE-RENGELING, S. 224 m. w. Nachw.

¹¹ VerFGH NW B. v. 29. 12. 1971 – VerFGH 10/71 – (Walheim); v. 29. 12. 1971 – VerFGH 12/71 – (Merken); v. 29. 12. 1971 – VerFGH 16/71 – (Arnoldweiler); – VerFGH 18/71 – (Niederkrüchten), teilweise veröffentlicht in Eildienst LKT NW 1972, S. 17 (Walheim).

¹² Vgl. VerFGH NW v. 30. 7. 1969 – VerFGH 8/68 – DVBl. 1969, S. 809 (812 1. Sp.); HOPPE-RENGELING, S. 226.

¹³ VerFGH NW B. v. 29. 12. 1971 – VerFGH 10/71 – A. U., S. 3 (Walheim); B. v. 29. 12. 1971 – VerFGH 12/71 – A. U., S. 3 (Merken); B. v. 29. 12. 1971 – VerFGH 16/71 – A. U., S. 3 (Arnoldweiler); VerFGH 18/71 – A. U., S. 3 (Niederkrüchten).

¹⁴ So die Beschlußformeln in den Aachen-Verfahren, Nachweise vorstehend, Fnte. 13.

¹⁵ (nicht veröffentlicht), abgedruckt bei von LOEBELL, Kommunale Neugliederung NW, Leitfaden zu Rechts-, Organisations- und Verfahrensfragen, Anl. 6, S. 129 (134), dort Nr. 9: „Haben Gemeinden oder Gemeindeverbände, die an dem Zusammenschluß zu der neuen Gemeinde beteiligt sind, Verfassungsbeschwerden gegen das Neugliederungsgesetz eingelegt, müssen die Beauftragten streng darauf achten, daß keine Entscheidungen getroffen oder Maßnahmen eingeleitet werden, die den Beschwerdeführerinnen nicht wiedergutzumachende Nachteile für den Fall des Erfolges ihrer Beschwerde einbringen würden. Deshalb werden die Beauftragten für diese Fälle ausdrücklich angewiesen, insoweit Verfügungen über das bisherige Gemeindevermögen auf das unabdingbare Maß zu beschränken und Verpflichtungen zu vermeiden, die die beschwerdeführenden Gemeinden binden würden. Die Beauftragten werden von mir in jedem Einzelfall von der Verfassungsbeschwerde und den besonderen Gesichtspunkten, die zu berücksichtigen sind, unterrichtet.“

den besonderen Gesichtspunkten, die zu berücksichtigen sind, unterrichtet werden, läßt die Bereitschaft und Entschlossenheit des Gerichts erkennen, durch *punktueller Aufschubanordnungen*, die die Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigen, schweren Vollzugsrisiken der jeweiligen gesetzlichen Neugliederungsmaßnahme entgegenzuwirken.

In diesem Bestreben befindet sich der Gerichtshof in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wie sie in jüngster Zeit gerade in der Eilentscheidung zu § 218 StGB¹⁶ ihren Niederschlag gefunden hat. Nach einer sehr sorgfältigen Abwägung der in Rede stehenden Interessen und der betroffenen Belange kommt das Bundesverfassungsgericht zu einer *differenzierenden Regelung*, die einerseits das öffentliche Interesse an einem möglichst sofortigen und uneingeschränkten Gesetzesvollzug berücksichtigt, andererseits aber auch die Belange jener in Rechnung stellt, denen durch die gesetzliche Neuregelung der strafrechtliche Schutz von verfassungsrechtlich abgesicherten Grundpositionen menschlichen Lebens entzogen wird. In diesem Spannungsfeld zwischen dem Allgemeininteresse an baldigem Gesetzesvollzug und den entgegenstehenden Belangen des Einzelnen hat das Gericht die vorgesehene gesetzliche Neuregelung zum Teil einstweilen ausgesetzt¹⁷, zum Teil in Kraft treten lassen¹⁸ sowie bestimmte Strafverfahren¹⁹ und Vollstreckungsmaßnahmen²⁰ bis zur endgültigen Entscheidung im Hauptverfahren ausgesetzt. In dieser differenzierenden Eilanordnung sah das Bundesverfassungsgericht den in einem einstweiligen Anordnungsverfahren anzustrebenden Interessenausgleich begründet.

Es liegt daher nahe, die bisherigen Ergebnisse der Rechtsprechung in Richtung auf punktuelle Aufschubanträge fortzuführen, um durch gezielte Einzelanträge eine Reihe schwerwiegender Vollzugsrisiken zu verhindern. Durch dieses Vorgehen würde in Übereinstimmung mit der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Weg beschritten, den der Verfassungsgerichtshof NW – unter Bezugnahme auf den Innenminister-Erlaß – in den Aachen-Beschlüssen vorgezeichnet hat.

4. Funktionen des Verfassungsgerichts im Eilverfahren

Die Frage nach den Möglichkeiten dieser punktuellen Aufschubanordnung kann sinnvoll nur beantwortet werden, wenn Klarheit darüber besteht, welche Maßnahmen im einstweiligen Anordnungsverfahren durch das Gericht getroffen werden können. Dies hängt mit den Funktionen zusammen, die speziell das einstweilige Anordnungsverfahren einerseits und allgemein die Verfassungsgerichtsbarkeit in einem gewaltenteilenden Rechtsstaat andererseits erfüllen.

4.1 Aufgaben des Eilverfahrens

Die einstweilige Anordnung dient zunächst der Sicherung und Effektivität der Endentscheidung und der Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit²¹.

Dabei hat das Bundesverfassungsgericht es in der (ersten) Eilentscheidung zum Grundlagenvertrag²² als besonderen Nachteil gewertet, wenn ein Gesetz²³ in Kraft tritt, „bevor im Rechtsstaat das in der Verfassung zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des (Vertrags-)Gesetzes zuständige und angerufene Verfassungsorgan, das Bundesverfassungsgericht, zur Sache entschieden hat. Oberste Verfassungsorgane haben von Verfassungs wegen aufeinander Rücksicht zu nehmen. Diese rechtlich gebotene Rücksicht kann durch keinerlei politische Erwägungen überwunden werden.“²⁴

Schon darin können Gesichtspunkte begründet sein, die den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung rechtfertigen.

Darüber hinaus dient das Eilverfahren der Sicherung eines funktionierenden Staatsapparates, auch im Sinne einer geordneten Verwaltung²⁵, es kann dazu dienen, vollendete Tatsachen zu vereiteln²⁶.

Hierbei kann die zu erwartende zeitliche Dauer der anhängigen Beschwerdeverfahren eine Rolle spielen – ein Gesichtspunkt, auf den noch gesondert zurückzukommen ist.

Um diesen besonderen Funktionen des Eilverfahrens gerecht zu werden, kann der Gerichtshof vorläufige Regelungen treffen und Maßnahmen anordnen, die den genannten Zielen der Sicherung und Effektivität der Endentscheidung, der Sicherung einer geordneten Verwaltung sowie der Verhinderung vollendeter Tatsachen dienen.

In diesem Rahmen sind – neben der generellen Aussetzungsanordnung – eine Vielzahl von Maßnahmen denkbar und möglich, die den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls Rechnung tragen können.

Neben dieser Orientierung an den vorgenannten Zielen des Eilverfahrens hat der Gerichtshof den Grundsatz der Erforderlichkeit²⁷ zu beachten und

¹⁶ BVerfG v. 21. 6. 1974 – 1 BvQ 4/74 – NJW 1974, S. 1322, Eilentscheidung zu §§ 218 a, 218 b, 219 StGB i. d. F. des 5. Strafrechtsreform-Gesetzes v. 18. 6. 1974 (BGBl. I, S. 1297).

¹⁷ LS a): „§ 218 a StGB i. d. F. des 5. Gesetzes zur Reform des Strafrechts (5. StrRG) v. 18. 6. 1974 (BGBl. I, S. 1297) tritt einstweilen nicht in Kraft.“

¹⁸ LS b): „§ 218 b und § 219 StGB i. d. F. dieses Gesetzes sind auch auf Schwangerschaftsabbrüche in den ersten zwölf Wochen seit der Empfängnis anzuwenden. Der mit Einwilligung der Schwangeren von einem Arzt innerhalb der ersten zwölf Wochen seit der Empfängnis vorgenommene Schwangerschaftsabbruch ist nicht nach § 218 StGB strafbar, wenn an der Schwangeren eine rechtswidrige Tat nach § 176 StGB (sexueller Mißbrauch von Kindern), § 177 StGB (Vergewaltigung) oder § 179 Abs. 1 StGB (sexueller Mißbrauch Widerstandsunfähiger) vorgenommen worden ist und dringende Gründe für die Annahme sprechen, daß die Schwangerschaft auf der Tat beruht.“

¹⁹ LS c): „Ein gerichtlich anhängiges Strafverfahren wegen einer Tat, die nach § 218 a StGB nicht strafbar wäre, wird bis zur Entscheidung des BVerfG über die Vereinbarkeit dieser Vorschrift mit dem GG ausgesetzt.“

²⁰ LS d): „Eine rechtskräftig verhängte Strafe, die wegen einer Tat verhängt worden ist, die nach § 218 a StGB nicht strafbar wäre, darf bis zur vorbezeichneten Entscheidung des BVerfG nicht vollstreckt werden.“

²¹ FUS, Die einstweilige Anordnung im verfassungsgerichtlichen Verfahren, DOV 1969, S. 202; MAUNZ-SIGLOCH u. a., a. a. O., Rdn. 3, 4, 6 zu § 32 BVerfGE.

²² BVerfG B. v. 4. 6. 1973 – 2 BvQ 1/73 – NJW 1973, S. 1270.

²³ Im zur Entscheidung anstehenden Fall das den Grundlagenvertrag ratifizierende Vertragsgesetz.

²⁴ So die Begründung von vier Richtern des BVerfG; das dissenting vote der anderen vier Verfassungsrichter läßt ein Abweichen in dieser grundsätzlichen Auffassung nicht erkennen, vgl. NJW 1973, S. 1270.

²⁵ MAUNZ-SIGLOCH, u. A., Rdn. 6, 24 zu § 32 BVerfGG.

²⁶ MAUNZ-SIGLOCH, u. A., Rdn. 10 zu § 32 BVerfGG.

²⁷ HOPPE-RENGELING, S. 221.

ferner zu überprüfen, ob sich die vorgesehene Eilanordnung „in den Grenzen hält, innerhalb derer der VerfGH entscheidet, wenn er den Vollzug des Gesetzes im ganzen hemmen würde“.²⁸

Im übrigen unterliegt der Gerichtshof nur jenen Bindungen, die sich aus seinen am Gewaltenteilungsprinzip orientierten Funktionen ergeben.

4.2 Funktionen des Verfassungsgerichts

Zu diesen Funktionen des Gerichts als Organ der Verfassungssicherung²⁹ gehören jene Aufgaben, die in einer die Gesetzgebung überwachenden Tätigkeit begründet sind. Besondere Bedeutung hat dabei, daß die Rechtsentscheidungen des Verfassungsgerichts im Hauptverfahren, die formell in Gesetzeskraft erwachsen³⁰, auch materiell Gesetzgebung sind³¹.

Nicht zuletzt hierin liegt die quasi-legislatorische Regelungszuständigkeit des Gerichts als einer Art fleet in being³² begründet, der es nur gerecht werden kann, wenn es, von den Bindungen des einfachen Landesgesetzgebers befreit, allein den Normen der Landesverfassung unterworfen ist. Diese Überlegungen haben nicht nur Bedeutung für die Entscheidung des Gerichts im Hauptverfahren, sie gelten gleichermaßen für die einstweilige Anordnung, deren Einzelmaßnahmen durch die Entscheidungsmöglichkeiten des Hauptverfahrens determiniert werden.

Es kann daher für die Eilentscheidung – ebenso wie für die Hauptentscheidung des Gerichts – keine Rolle spielen, ob die beantragte Maßnahme den geltenden Landesgesetzen entspricht oder nicht. Entscheidend ist vielmehr, daß die Eilmaßnahme

- zur Verhinderung schwerer nicht wiederbringlicher Vollzugsnachteile erforderlich ist
- sich in den Grenzen einer generellen Gesetzesaussetzung hält und
- nicht gegen die Landesverfassung und übergeordnetes Bundesrecht verstößt.

Auf die Konformität der Eilentscheidung mit einfachem (Landes-)Gesetzesrecht kommt es nicht an³³.

Setzt der Gerichtshof das Neugliederungsgesetz beispielsweise vorläufig in toto aus, – wie es in einer vorläufigen einstweiligen Anordnung im Bonn-Verfahren geschehen ist³⁴ – so ändert das Gericht den landesgesetzlichen Gesetzesbefehl im Hinblick auf das Inkrafttreten und die Geltung des Gesetzes, setzt seine Entscheidung also an die Stelle der Geltungsanordnung des Gesetzes.

In jedem einzelnen Neugliederungsfall ist daher zu fragen, welche besonderen unwiederbringlichen Nachteile durch den Gesetzesvollzug entstehen und durch welche punktuellen Aufschubanordnungen diesen Vollzugsrisiken wirksam begegnet werden kann. Dies setzt eine sehr sorgfältige und bis in Einzelheiten gehende Beschäftigung mit den Vollzugsfolgen des Neugliederungsgesetzes voraus. Einige der häufig wiederkehrenden Vollzugsnachteile sollen nachfolgend angesprochen werden.

II.

Weiterführung der eigenen Verwaltung für das Gebiet der Beschwerdeführerin als Teil der Gesamtverwaltung

Eine besondere Sorge der beschwerdeführenden Gemeinden gilt der Verwaltungszusammenführung, die durch das Neugliederungsgesetz ausgelöst wird und dazu führt, daß die bisherigen Verwaltungsstrukturen beseitigt und durch neue größere Einheiten ersetzt werden. Um ein reibungsloses Fortführen der Verwaltungsgeschäfte nach einem positiven Ausgang der Verfassungsbeschwerde sicherzustellen, sind einige Beschwerdeführer bestrebt, diesen Auflösungs- und Umschichtungsprozeß bis zur Endentscheidung des Gerichts hinauszuschieben³⁵.

1. Die sich aus der Verwaltungszusammenführung ergebenden schweren Nachteile

In der Tat sind mit dem Gesetzesvollzug für die Verwaltungen der bisher selbständigen Beschwerdeführer im Falle der Nichtigkeitserklärung des Neugliederungsgesetzes ganz erhebliche, kaum übersehbare Nachteile und Schwierigkeiten verbunden, die in keinem Vergleich stehen zu den Folgen, die sich aus der vorläufigen Weiterführung getrennter Verwaltungseinheiten ergeben könnten.

Mit der Auflösung der bisherigen Gemeindeverwaltung geht ein Umschichtungs- und Abwanderungsprozeß einher, der für eine selbständige Gebietskörperschaft außerordentlich nachteilig ist. Die Verwaltungen mehrerer bisher selbständiger Einheiten werden – jeweils nach Sachgebieten (Ämtern, Dezernaten) gesondert – zusammengeführt und neu organisiert. Dies führt zu einer Umgruppierung fast aller Bediensteten.

Nicht selten wird ein hoher Prozentsatz der Verwaltungsangehörigen nach Inkrafttreten des Gesetzes täglich zur oft weit entfernten Zentralver-

²⁸ Vgl. dazu die Beschlüsse in den Aachen-Verfahren, Nachweise oben Fn. 13; BVerfG B. v. 3. 7. 1962 – 2 BvR 346/62 – BVerfGE 14, S. 190 (192); HOPPE-RENGELING, S. 221.

²⁹ Dazu BOCKENFÖRDE, Die sogenannte Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze (1966), S. 138; vgl. auch WITTIG, Politische Rücksichten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der Staat 1969, S. 137 (149).

³⁰ Vgl. § 31 Abs. 2 BVerfGG; § 26 Abs. 2 VerfGHG NW; dies gilt auch, soweit dies in den verfassungsrechtlichen Verfahrensgesetzen der Länder nicht ausdrücklich erwähnt ist, vgl. HOPPE-RENGELING, S. 214.

³¹ Vgl. dazu HOPPE, Anm. zu OVG Münster, DVBl. 1970, S. 296 mit Hinweis auf BOCKENFÖRDE, Die sogenannte Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze (1966), S. 67.

³² Als zu berücksichtigender Faktor auch im politischen Entscheidungsprozeß vgl. dazu HOPPE, Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land NW zum Aachen-Gesetz – eine Analyse –, Städte- u. Gemeinderat 1972, S. 257 (262); der Ausdruck stammt aus dem engl. Seekriegsrecht und bezeichnet eine an sich schwächere Flotte, die allein durch ihr Vorhandensein den Gegner hält und ihn bindet.

³³ Damit wird das Verfassungsgericht nicht etwa befugt, im Wege der einstweiligen Anordnung Gesetze zu erlassen oder einem anderen Staatsorgan die Kreation einer Rechtsnorm aufzulegen (vgl. dazu FUSS, Die einstweilige Anordnung im verfassungsgerichtlichen Verfahren, S. 201 (209) mit Hinweis auf BVerfG v. 23. 10. 1951 – 2 BvG 1/51-BVerfGE 1, S. 14 (65); weitere Hinweise bei FUSS, a.a.O., Fn. 81 u. 82); es geht vielmehr nur darum, daß der Gerichtshof in den Grenzen einer möglichen Hauptentscheidung – frei von den Bindungen des einfachen Landesrechts – vorläufige Regelungen treffen und Maßnahmen anordnen kann, die sich aus den besonderen Sicherungszwecken der Eilentscheidung rechtfertigen.

³⁴ Beschluß v. 28. 6. 1969 VerfGH NW 12/69, 15/69, 17/69, 21/69 DVBl. 1969, S. 811.

³⁵ Es könnte etwa beantragt werden, der neuen oder aufnehmenden Stadt aufzugeben, die bisherige Verwaltung der Beschwerdeführerin als Teil der Gesamtverwaltung in personeller und organisatorischer Einheit am Ort weiterzuführen.

waltung pendeln. In die Verwaltungsgebäude der Außenbereiche ziehen Verwaltungsnebenstellen ein, die nur die spezifisch ortsnahen Aufgaben erledigen und nur einen vergleichsweise geringen Teil der Verwaltungsbediensteten am Ort binden. Angemietete Räume ausgegliederter Verwaltungseinheiten werden aufgegeben, die Verwaltung des Gesamtraumes personell und organisatorisch auf die Zentralverwaltung konzentriert.

Die Vorstellung, künftig nicht mehr am Ort, sondern in der Hauptverwaltung tätig zu sein, löst unter den Beschäftigten der eingegliederten Gemeinden häufig eine spürbare Unruhe, nicht selten auch eine deutliche Unzufriedenheit aus. Bedienstete quittieren mit Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes den Dienst oder treten vorzeitig in den Ruhestand. Vielfach versuchen außenstehende Behörden und Organisationen, Kräfte für sich zu gewinnen. Daß dieser Abwerbungsprozeß, der für die Kommunalverwaltung außerordentlich schädlich ist, gefördert wird, wenn durch einen Vollzug des Neugliederungsgesetzes der Anschein einer endgültigen Regelung erweckt wird, liegt auf der Hand.

2. Verstärkung der Vollzugsnachteile durch die voraussichtlich lange Verfahrensdauer

Diese besonderen Vollzugsnachteile werden durch die zeitliche Dauer der anhängigen Beschwerdeverfahren noch verstärkt.

Zutreffend weist der Erfahrungsbericht des Innenministers im Ersten Neugliederungsprogramm darauf hin, daß die Überleitung der kommunalen Verwaltung im Wege der Gebietsreform in neue Verwaltungseinheiten, selbst wenn sie formell bereits vollzogen ist, als *andauernder Prozeß* verstanden werden muß, der über den eigentlichen Neugliederungszeitpunkt hinweg einen gewissen Zeitraum in Anspruch nimmt. Demgemäß muß davon ausgegangen werden, daß die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen nicht alle sofort und unmittelbar, sondern schrittweise im Laufe der Zeit vorgenommen werden und erst nach einiger Zeit endgültig zum Abschluß kommen³⁶.

Diesen Prozeßcharakter der Neugliederung hebt auch der Verfassungsgerichtshof im Bonn-Verfahren³⁷ deutlich hervor, wenn dort davon die Rede ist, daß die „Rückübernahme der Bediensteten in dem Zeitpunkt, zu dem die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs in der Hauptsache voraussichtlich ergehen wird, noch ohne größere rechtliche oder praktische Schwierigkeiten möglich und durchsetzbar“ sei³⁸.

Dabei haben die Erfahrungen über den Konsolidierungsprozeß in den bisher schon neugegliederten Gemeinden gezeigt, daß zunächst die Einrichtung und Umorganisation der Verwaltung im Vordergrund stehen. Unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes sind in personeller Hinsicht zunächst die Organe der neuen oder vergrößerten Gemeinde zu bestellen und die Organisation der für die ordnungsgemäße Verwaltungsarbeit erforderlichen Dienstkräfte zu überdenken sowie deren räumliche Unterbringung sicherzustellen³⁹.

Bezogen auf die begehrte Weiterführung der bisherigen Verwaltungseinheit bedeutet dies, daß die Verfestigung der zu schaffenden Verwaltungsstrukturen umso weiter fortschreitet und eine auf Beibehaltung der bisherigen Verwaltungseinheiten gerichtete Eilanordnung umso dringender erscheint, je später mit einer Entscheidung im Hauptverfahren zu rechnen ist. Ist eine Eilanordnung in der beantragten Form schon unverzichtbar, wenn die Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache auch nur wenige Monate nach Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes zu erwarten ist, so wird sie wegen der fortschreitenden Verfestigung der durch das Gesetz geschaffenen kommunalen Strukturen unbedingt erforderlich und in hohem Maße unumgänglich, sobald – wie bei den nunmehr anstehenden Beschwerdeverfahren – Grund zu der Annahme besteht, daß mit der Entscheidung zur Hauptsache erst in über einem oder sogar erst innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes gerechnet werden kann.

Diese im Vergleich zu den bisherigen Gerichtsverfahren relativ lange Zeitdauer der nunmehr anstehenden Verfassungsbeschwerden ist wegen der außerordentlichen Vielschichtigkeit und Komplexität, mit denen die aus den verschiedensten Neugliederungsräumen eingelegten Verfassungsbeschwerden behaftet sind, mit einiger Sicherheit vorhersehbar⁴⁰.

Je mehr Zeit die endgültigen Entscheidungen des Gerichts wegen des umfangreichen Prozeßstoffs notwendigerweise erfordern, je vollständiger und damit endgültiger die Verwaltungszusammenführung betrieben wird, je höher der Einsatz an personellen und finanziellen Mitteln ist, um die neuen Verwaltungsstrukturen zu zementieren, umso notwendiger wird eine Eilanordnung des Gerichts, die verhindert, daß durch den Vollzug des Gesetzes unabänderliche Fakten geschaffen werden und aus der Sicht der erfolgreichen Verfassungsbeschwerde nicht wiedergutzumachende Nachteile entstehen.

Würde die einstweilige Anordnung in dem hier beschriebenen Umfang nicht ergehen, so wäre in dem Zeitpunkt, zu dem die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes in der Hauptsache voraussichtlich zu erwarten sind, ein völliger *Neuaufbau der Verwaltung* mit einer neuen Behördenleitung, anderen Führungskräften, neuen Amtsleitern und mit neu anzuwerbenden Angestellten und sonstigen Beschäftigten erforderlich. Auf die heute in der Verwaltung tätigen Beamten, Angestellten und Arbeiter könnte wegen der zwischen-

³⁶ Vgl. den Erfahrungsbericht des Innenministers über die finanziellen Auswirkungen der kommunalen Neugliederung v. 24. 10. 1973, Landtagsdr. 7/1203, S. 22.

³⁷ Beschluß des Gerichtshofs v. 30. 7. 1969 – VerFG 12/69 – A. U., S. 18.

³⁸ Zwischen dem Inkrafttreten des Bonn-Gesetzes und der Entscheidung des Gerichts in dem Hauptverfahren lag ein Zeitraum von 8½ Monaten: Inkrafttreten des Gesetzes am 1. 8. 1969 (Aufschub durch Beschluß v. 28. 6. 1969); Entscheidung über den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung am 30. 7. 1969; Entscheidung zur Hauptsache am 24. 4. 1970.

³⁹ Vgl. den Erfahrungsbericht des Innenministers, S. 22.

⁴⁰ Zum 1. Januar 1975 treten die Neugliederungsgesetze der Räume Münster/Hamm, Niederrhein, Ruhrgebiet, Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal, Köln und Sauerland/Paderborn in Kraft.

zeitlich erfolgten völligen Integration des Personals in die neue einheitliche Verwaltung sowie wegen der Abwanderung eines Teils der Beschäftigten in andere Räume weitgehend nicht zurückgegriffen werden. Dies würde einen völligen Neubeginn in personeller und organisatorischer Hinsicht mit allen darin liegenden Problemen und Schwierigkeiten bedeuten.

3. Weiterführung der Verwaltung kann durch Eilentscheidung angeordnet werden

Vor diesem Hintergrund kann das Bestreben einiger beschwerdeführenden Gemeinden verständlich sein, durch gerichtliche Eilanordnung das vorläufige Weiterführen der Verwaltung in personeller und organisatorischer Einheit sicherzustellen. Diese Anordnung würde sich in den Grenzen halten, innerhalb derer das Verfassungsgericht Eilentscheidungen treffen kann.

3.1 Das Modell der künftigen Bezirksverwaltung

Die begehrte Verwaltungsgliederung einer weitgehend in der bisherigen Form – allerdings als Teil der Gesamtverwaltung – fortgeführten Verwaltungsstelle entspricht zwar nicht in jeder Hinsicht dem herkömmlichen Bild einer gemeindlichen Verwaltungsorganisation. Gewisse Ähnlichkeiten bestehen allerdings zu den Bezirksverwaltungsstellen alter Prägung, wengleich die begehrte Maßnahme über diese Regelung um einiges hinausgeht. Schon eher läßt sich die hier geschilderte Verwaltungsform mit jenen Vorstellungen vergleichen, wie sie in dem Gesetzentwurf der Landesregierung⁴¹ zum Modell einer künftigen Bezirksverfassung ihren Niederschlag gefunden hat.

Dieser Gesetzentwurf, der zum 1. 1. 1975 in Kraft treten soll und bereits die parlamentarische Hürde der ersten Lesung genommen hat⁴², sieht⁴³ die Bildung von *Bezirksverwaltungsstellen* vor, die in jedem Stadt- bzw. Gemeindebezirk eingerichtet werden⁴⁴.

In diesen Bezirksverwaltungsstellen sollen „im Rahmen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung Dienststellen so eingerichtet und zusammengefaßt werden, daß eine möglichst ortsnahe Erledigung der Verwaltungsaufgaben gewährleistet ist“⁴⁵.

Nach den im Gesetzentwurf niedergelegten Vorstellungen können in diesen Bezirksverwaltungsstellen neuer Prägung alle Ämter der Stadtverwaltung vertreten sein⁴⁶.

Die Weiterführung der bisherigen Verwaltung in personeller und organisatorischer Einheit als Teil der Gesamtverwaltung nähert sich damit dem Bestreben zur Änderung der Bezirksverfassung an und zielt auf eine Verwaltungsstruktur, die nach dem Entwurf der Landesregierung in abgewandelter Form zum 1. Januar 1975 Gesetz werden soll.

3.2 Grenzen der Anordnungsmöglichkeit eingehalten

Die beantragte Maßnahme hält sich auch in den – oben bereits dargelegten – Grenzen, die das Gericht bei Eilanordnungen zu beachten hat.

Sie verläßt nicht jenen Rahmen, innerhalb dessen der Gerichtshof entscheidet, wenn er den Vollzug des Gesetzes im ganzen hemmen würde. Die aufnehmende Gebietskörperschaft wird nur in solchen Befugnissen eingeschränkt, die ihr im Bezug auf die Verwaltung im Gebiet der Antragstellerin erst durch das Neugliederungsgesetz zukommen. Dabei ist unbeachtlich, daß die begehrte Eilentscheidung zu einer Verwaltungsgliederung führt, die dem typischen Bild einer gemeindlichen Verwaltung nach geltendem Landesrecht möglicherweise nicht in allen Teilen entspricht. Der Gerichtshof kann – wie im Hauptverfahren so auch – im einstweiligen Anordnungsverfahren Maßnahmen ergreifen und Regelungen treffen, die den Funktionen des jeweiligen Verfahrens und den Aufgaben des Gerichts als Hüterin der Verfassung entsprechen⁴⁷.

Wenn das Gericht im Hauptverfahren von Verfassung wegen berechtigt ist, ein Landesgesetz für nichtig zu erklären und damit formell und materiell Gesetzgebungstätigkeiten auszuüben, und es im Eilverfahren ein Gesetz in toto aussetzen kann, so muß es auch befugt sein, im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufige an den Zielen des Eilverfahrens orientierte Regelungen zu treffen, selbst wenn für diese Maßnahme das geltende Landesrecht noch nicht in allen Teilen der begehrten vorläufigen Verwaltungsorganisation entsprechende Regelungen bereithält. Jedenfalls ist die begehrte Regelung verwaltungsorganisatorisch möglich und effektiv.

4. Keine generelle Aussetzung des Gesetzes beantragt

Die hier geschilderte punktuelle Aufschubanordnung bewirkt keine generelle Aussetzung des Gesetzes. Bisher selbständige Gemeinden werden – wie vorgesehen – mit Inkrafttreten des

⁴¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Landtagsdr. 7/3799 v. 30. 4. 1974.

⁴² Vgl. Plenarprotokoll 7/100 v. 8. 5. 1974, S. 4037 (D) bis 4046 (D); Überweisung des Gesetzentwurfs an den Kommunalpolitischen Ausschuß.

⁴³ Für kreisfreie Städte (§ 13 c der Regierungsvorlage: Pflichteinrichtung), kreisangehörige Städte mit mehr als 50 000 Einwohnern (§ 13 d der Regierungsvorlage: Sollbestimmung) sowie für die übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden (§ 13 e: Kann-Bestimmung).

⁴⁴ Vgl. auch die Begründung der Regierungsvorlage, S. 11: „Der Gesetzentwurf sieht deshalb vor, daß grundsätzlich alle kreisfreien Städte in Zukunft verpflichtet sein werden, das gesamte Stadtgebiet in Bezirke einzuteilen, in diesen Stadtbezirken Bezirksvertretungen zu bilden und schließlich soweit als irgend vertretbar, Bezirksverwaltungsstellen einzurichten.“

⁴⁵ Vgl. § 13 c Abs. 2 der Regierungsvorlage zur Änderung der Gemeinde- und Kreisordnung.

⁴⁶ Dies ergibt ein Umkehrschluß aus der Entwurfsbegründung: „Die Pflicht, Bezirksverwaltungsstellen einzurichten, deren Aufgaben gegebenenfalls von im Stadtbezirk gelegenen zentralen Verwaltungsstellen wahrgenommen werden können (Abs. 1 S. 2), bedeutet nicht, daß dort alle Ämter der Stadtverwaltung oder zumindest die wichtigsten Ämter vertreten sein müssen.“ So die Begründung der Regierungsvorlage, S. 16 (Unterstrichungen v. Verf.); vgl. dazu die Einbringungsrede des Innenministers zur ersten Lesung des Gesetzentwurfs vom 8. 5. 1974 – Plenarprotokoll des Landtags 7/100, S. 4040 (B): „Ein wichtiges Anliegen des Gesetzentwurfs ist daher die möglichst ortsnahe Betreuung der Bürger über die Bezirksverwaltungsstellen. Auch hier ist es den zuständigen Organen der Stadt überlassen, inwieweit sie die Bezirksverwaltungsstellen ausstatten. Bei größeren Bezirken – Köln hat ja schon entsprechende Vorschläge unterbreitet – mag die Stadt dort Außenstellen aller wichtigen Ämter einrichten, in anderen Bezirken wird man Anlauf- oder Beratungsstellen einrichten, um das Publikum hinreichend zu unterrichten und zu betreuen.“

⁴⁷ Vgl. FUSS, Die einstweilige Anordnung im verfassungsgerichtlichen Verfahren, DÖV 1959, S. 201 (208).

Neugliederungsgesetzes aufgelöst und deren Verwaltung wird der neuen Gemeindeverwaltung und damit der Organisations- und Geschäftsverteilungsbefugnis des für den Gesamtbereich zuständigen Hauptverwaltungsbeamten unterstellt. Auch hier ergeben sich Parallelen zur Bezirksverwaltungsstelle neuer Prägung, die ebenfalls als Bestandteil der hauptamtlichen Verwaltung der Weisungsbefugnis der Zentralverwaltung untersteht⁴⁸.

Auch im übrigen wird das Gesetz danach in weiten Teilen vollzogen: Das Vermögen der Beschwerdeführerin wird übernommen, ihre parlamentarische Vertretung aufgelöst und der Vollzug des Neugliederungsgesetzes auch im übrigen ins Werk gesetzt.

Verhindert wird allerdings die personelle und organisatorische Zusammenführung der bisher selbständigen Verwaltungseinheiten, um im Falle der Nichtigkeitserklärung des Gesetzes kaum überwindbare Schwierigkeiten der Rückgliederung und die Notwendigkeit einer vollständigen Neuorganisation der Gemeindeverwaltungen zu vermeiden.

Die hier beschriebene Verwaltungsgliederung stellt den Versuch dar, dafür einen Weg, ein Denkmodell aufzuzeigen, das einerseits das Interesse der Allgemeinheit an einem möglichst baldigen Gesetzesvollzug berücksichtigt, andererseits aber jene Nachteile vermeiden hilft, die aus der Sicht eines für die Beschwerdeführer erfolgreichen Prozeßausgangs mit einem uneingeschränkten Gesetzesvollzug verbunden sind.

III.

Weitere punktuelle Aufschubanordnungen

Neben diesen Maßnahmen sind in den verschiedenen Bereichen der täglichen Verwaltungsarbeit punktuelle Aufschubanordnungen denkbar, die für den Fall der Nichtigkeitserklärung des Gesetzes eine Rückgliederung offenhalten und schwere nicht wiederbringliche Vollzugsnachteile vermeiden helfen.

1. *Getrennte Haushaltsführung, Einrichtung von Hilfskonten*

Gerade im Bereich der gemeindlichen Haushaltswirtschaft wird eine spätere Trennung nahezu unmöglich, wenn nicht ein Mindestmaß an Vorkehrungen getroffen wird, um eine Rückrechnung im Falle der Nichtigkeitserklärung des Gesetzes sicherzustellen. Wird für die am Zusammenschluß beteiligten Gebietskörperschaften nur ein gemeinsamer Haushaltsplan verabschiedet, ohne eine gesonderte Ausweisung vorzunehmen, so ist eine spätere Trennung der Haushaltswirtschaft ausgeschlossen. Je nach dem Stand der Verwaltungsgespräche scheint es sinnvoll, getrennte Nachtrags- oder Teilhaushaltssatzungen für die beschwerdeführenden Gemeinden zu verabschieden oder zumindest durch gesonderte Stellenausweisungen innerhalb eines Haushaltsplans die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um eine Rückrechnung zu ermöglichen.

Nicht selten wird es auch zu einem besonderen Anliegen der Beschwerdeführer gehören, den bisherigen Anteil am Verwaltungs- und Vermögenshaushalt für sich zu sichern und zu erreichen, daß die freie Spitze weiterhin dem eigenen Gemeindegebiet zukommt. Häufig liegt die Vermutung nahe, daß die zur Verfügung stehenden nicht gebundenen Finanzmittel auf Investitionen außerhalb des Gemeindegebietes konzentriert werden, auch soweit sie aus dem Aufkommen der Gemeinde stammen. Hier bietet sich an, die aufnehmende oder neue Gebietskörperschaft zu verpflichten, die Ansätze des Haushaltsplan-Entwurfs der beschwerdeführenden Gemeinde unverändert in den Gesamthaushaltsplan oder auch in einen Nachtrags- oder Teilhaushaltsplan zu übernehmen.

Diese Eilanordnung würde sich in den Grenzen halten, innerhalb derer das Verfassungsgericht im Rahmen des § 27 VerfGHG vorläufige Regelungen treffen kann. Für die neue Gebietskörperschaft stellt diese Anordnung zwar einen Eingriff in deren Befugnisse dar. Ihre Rechtfertigung folgt jedoch daraus, daß sie nur in solchen Befugnissen eingeschränkt wird, die ihr in Bezug auf das Gebiet der beschwerdeführenden Gemeinde erst durch das Neugliederungsgesetz zugekommen sind⁴⁹.

Das angestrebte Ziel der Rückrechnungsmöglichkeit und des Auseinanderhaltens der Haushaltswirtschaft der zusammengeschlossenen Gemeinden kann sinnvoll nur erreicht werden, wenn auch die Kassenführung dieser Trennung durch Einrichtung von Hilfskonten Rechnung trägt⁵⁰.

2. *Erstarrung der Realsteuerhebesätze sowie der Abgabemaßstäbe und Abgabesätze*

Die bisherigen Realsteuerhebesätze der eingegliederten oder zusammengeschlossenen Gemeinden treten vielfach außer Kraft und werden durch bestehendes oder neu zu schaffendes einheitliches Ortsrecht ersetzt. Dies gilt zumeist auch für abgaberechtliche Regelungen⁵¹.

Für den Fall der Nichtigkeitserklärung des Gesetzes kann dies zu erheblichen Unzuträglichkeiten führen. Wird das Neugliederungsgesetz für verfassungswidrig erklärt, so werden die mit dem Inkrafttreten des Gesetzes wirksam werdenden gestaltenden Rechtsakte – insbesondere die Auflösung der beschwerdeführenden Gemeinden –

⁴⁸ Vgl. hierzu die Begründung der Regierungsvorlage zur Änderung der Bezirksverfassung, S. 16: „Die Bezirksverwaltungsstellen sind Bestandteil der hauptamtlichen Verwaltung und deshalb voll der Organisations- und Geschäftsverteilungsbefugnis des Oberstadtdirektors unterstellt;“ wörtlich gleich die Ausführungen des Innenministers in der Einbringungsrede zur ersten Lesung des Gesetzesentwurfs im Landtag, Plenarprotokoll 7/100 v. 8. 5. 1974, S. 4040 (B).

⁴⁹ Vgl. zu der gleichgelagerten Problematik in den Aachen-Verfahren VerfGH v. 29. 12. 1971 – VerfGH 10/71 – VerfGH 12/71, – VerfGH 16/71 – VerfGH 18/71 –; die beantragte Maßnahme entspricht im übrigen auch dem möglichen Inhalt eines Gebietsänderungsvertrages. Gerade Investitionszusagen der beabsichtigten Art nehmen in diesen Verträgen häufig einen breiten Raum ein, vgl. von LOEBELL, Kommunale Neugliederung NW, Leitfaden zu Rechts-, Organisations- und Verfahrensfragen, S. 47; die Neugliederungsgesetze haben diese Bindung finanzieller Mittel grundsätzlich für zulässig angesehen und sie – unter dem Vorrang einer sinnvollen Gesamtplanung – bestätigt.

⁵⁰ Es könnte etwa beantragt werden, der neuen oder aufnehmenden Stadt aufzugeben, in Vollzug der Teil-Haushaltssatzung oder Nachtrags-Haushaltssatzung bei der Kassenführung entsprechende Hilfskonten für das Gebiet der Beschwerdeführerin einzurichten.

⁵¹ Steuern nach KAG, Beiträge und Gebühren.

hinfällig, so daß ohne weiteres die juristische Existenz der Antragsteller wiederhergestellt wäre⁵².

Es mag dahinstehen, ob altes Ortsrecht rückwirkend wieder in Kraft tritt und auch die Satzungen der beschwerdeführenden Gemeinde ohne weiteres wieder aufleben würden. Jedenfalls könnte eine aufgrund eines verfassungsgerichtlichen Urteils fortexistierende Gemeinde sich dafür entscheiden, hinsichtlich der satzungsrechtlichen Regeln den alten – vor der Neugliederung geltenden – Rechtszustand wiederaufleben zu lassen und als weiterhin geltendes Ortsrecht beizubehalten. Für diesen Fall würde das zwischenzeitlich in Kraft getretene einheitliche Ortsrecht seine Gültigkeit verlieren. Auch die einheitlichen Realsteuerhebesätze und abgaberechtlichen Satzungen träten dann nach einer Nichtigkeitserklärung des Gesetzes wieder außer Kraft. Eine Rückzahlung der durch den Bürger zu viel entrichteten Steuern, Gebühren und Beiträge oder auch eine Nachveranlagung des Bürgers wäre die notwendige Folge. Eine derartige Rückabwicklung ist nur mit einem außerordentlich großen Aufwand an Personal und Geldmitteln erreichbar, der ungleich schwerer wiegt als die möglichen Nachteile, die durch ein Weitergelten der bisherigen Realsteuer- und Abgabesätze entstehen könnten⁵³.

3. Beibehaltung von Standesamtsbezirken

Da nach § 52 Abs. 1 des Personenstandsgesetzes grundsätzlich jede Gemeinde einen Standesamtsbezirk bildet, wirkt sich das Neugliederungsgesetz auch auf die Einteilung der Standesamtsbezirke aus. Zwar kann der Regierungspräsident als höhere Verwaltungsbehörde eine von der Gemeindegliederung abweichende Standesamtseinteilung verfügen⁵⁴.

Zumeist steht die Einteilung der Standesamtsbezirke jedoch noch nicht fest. Wird das bisher selbständige Standesamt einer beschwerdeführenden Gemeinde aufgelöst und in eine größere Einheit eingebracht, so ergeben sich daraus im Falle der Nichtigkeitserklärung des Gesetzes nur schwer überwindbare verwaltungsmäßige Schwierigkeiten sowie erhebliche Nachteile für die Bevölkerung.

Das Personenstandsregister wird nach Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes häufig außerhalb des bisherigen Gemeindegebietes geführt, so daß ein Nachweis über Geburt und Tod, Heirat etc. nur durch Rückfrage bei einem anderen Standesamt möglich wäre. In jedem Falle würde eine Vermengung mit Eintragungen erfolgen, die sich auf die mit der beschwerdeführenden Gemeinde vorübergehend zu einem Standesamtsbezirk zusammengefaßten Gebietsteile beziehen. Im Hinblick auf Urkundenauffindbarkeit und sachgemäße Fortführung der Register ist dies für Bürger und Verwaltung ein untragbarer Zustand⁵⁵.

4. Weitergeltung der Flächennutzungspläne

Ein besonderes Interesse vieler Gemeinden besteht an der Erhaltung und Sicherung der bisherigen Planungskonzeption. Nicht selten ist die Sorge berechtigt, daß nach Inkrafttreten des Neu-

gliederungsgesetzes durch planerische und bauliche Veränderungen jene Verflechtungen intensiviert oder erst neu geschaffen werden, die als tragende Gründe für die vorgesehene Eingemeindung herangezogen worden sind. Zu diesen Befürchtungen besteht umso mehr Anlaß, als die Flächennutzungspläne eingegliedert oder zusammengeschlossener Gemeinden nicht übergeleitet werden⁵⁶.

Diese im Hinblick auf die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁵⁷ ohnehin außerordentlich bedenkliche Regelung⁵⁸ sollte im Wege der Eilanordnung vorläufig ausgesetzt werden, um schwere nicht wiedergutzumachende Nachteile für die Planungskonzeption der beschwerdeführenden Gemeinde zu vermeiden.

Der Flächennutzungsplan enthält zwar keine für den Bürger unmittelbar verbindlichen Regelungen. Die Gemeinde hat die Festsetzungen dieses Bauleitplans jedoch bei der Genehmigung von Außenbereichsbebauungen nach § 35 Absatz 2 BBauG sowie bei Aufstellung neuer oder Änderung bestehender Bebauungspläne zu beachten. Entfällt die Sperre eines gültigen Flächennutzungsplans, so sind in dem beschriebenen Umfang planerische und bauliche Veränderungen möglich, die zu dem im Flächennutzungsplan der beschwerdeführenden Gemeinde niedergelegten Planungskonzept in Widerspruch stehen⁵⁹.

⁵² VerfGH NW Beschluß v. 30. 6. 1969 – VerfGH 12/69 – A. U., S. 17 (Bonn-Verfahren).

⁵³ Dabei erscheint es allerdings nicht erforderlich, im übrigen das Inkrafttreten einheitlichen Satzungsrechts im Bereich der realsteuer- und abgaberechtlichen Regeln auszuschließen. Es genügt vielmehr zur Verhinderung der hier angesprochenen Rückabwicklungsschwierigkeiten, der aufnehmenden oder neugebildeten Gemeinde aufzugeben, bis zur Entscheidung des Gerichts über die Verfassungsbeschwerde keine anderen Realsteuerhebesätze, abgaberechtlichen Hebesätze, Maßstäbe und Veranlagungssätze zugrunde zu legen, als bisher tatsächlich zugrundegelegt worden sind. Zu diesem Unterschied zwischen der Überleitung von Ortsrecht und einer Verpflichtung der neuen oder aufnehmenden Gemeinde, die Steuern und Abgaben nach den bisher geltenden Hebesätzen, Maßstäben und Abgabesätzen durchzuführen vgl. von LOEBELL, Kommunale Neugliederung NW, S. 38: „Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang, daß es sich insoweit nicht um die Überleitung von Ortsrecht, sondern um Verpflichtungen für die neuen oder aufnehmenden Gemeinden handelt.“

⁵⁴ Vgl. § 52 Abs. 2 Personenstandsgesetz: „Die höhere Verwaltungsbehörde kann für mehrere Gemeinden den Auftrag einer von ihnen erteilen oder eine Gemeinde in mehrere Standesamtsbezirke aufteilen.“

⁵⁵ Es könnte beantragt werden, dem Regierungspräsidenten aufzugeben, für das Gebiet der beschwerdeführenden Gemeinde einen eigenen Standesamtsbezirk nach § 52 Abs. 2 PstG festzulegen.

⁵⁶ Vgl. etwa § 31 Abs. 4 Nr. 8 S. 2 Ruhrgebiet-Gesetz, GVBl. 1974, S. 256 ff.; § 60 Abs. 4 Nr. 8 S. 2 Münster/Hamm-Gesetz, GVBl. 1974, S. 425; § 13 Abs. 4 Nr. 8 S. 2 Niederrhein-Gesetz, GVBl. 1974, S. 347; § 30 Abs. 4 Nr. 8 S. 2 Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal-Gesetz, GVBl. 1974, S. 895.

⁵⁷ V. 22. 2. 1974 – IV C 6/73 – DVBl. 1974, S. 528 mit Anm. HOPPE.

⁵⁸ Nach dem Leitsatz dieser Entscheidung treten Flächennutzungspläne aus Anlaß der kommunalen Gebietsänderung nicht schon dann außer Kraft, wenn sie „infolge der Gebietsänderung nicht mehr für das gesamte Gemeindegebiet gelten (§ 5 Abs. 1 BBauG). Ein Außerkrafttreten ist vielmehr nur dann anzunehmen, wenn und soweit eine Darstellung durch die Gebietsänderung in einer Weise erschüttert wird, die sie als unter den veränderten Umständen nicht mehr brauchbar oder als Interessenabwägung nicht mehr vertretbar erscheinen läßt.“ Angesichts dieses Ergebnisses erscheint eine Regelung, nach der die Flächennutzungspläne eingegliedert oder zusammengeschlossener Gemeinden generell nicht übergeleitet werden, verfassungsrechtlich in hohem Maße bedenklich, da mit der bundesrechtlich bestehenden Vermutung für die Fortgeltung von Flächennutzungsplänen deren generelles Außerkraftsetzen nicht erforderlich und unverhältnismäßig ist, vgl. zu den Einzelheiten HOPPE, Anm. zu BVerwG, DVBl. 1974, S. 534.

⁵⁹ Im Rahmen der einstweiligen Anordnung könnte etwa beantragt werden, die Bestimmung des Neugliederungsgesetzes, nach der der Flächennutzungsplan der beschwerdeführenden Gemeinde nicht übergeleitet wird, vorläufig auszusetzen.

5. Schonende Vermögensverwaltung

Mit Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes geht das Vermögen der Beschwerdeführer auf deren Rechtsnachfolger über. Demgemäß unterliegen auch alle gemeindeeigenen bebauten und unbebauten, öffentlichen und privaten Grundstücke der Verfügungs- und Verwaltungsbefugnis der neuen oder aufnehmenden Gemeinde. Verfügungen über dieses Vermögen sind auf das unabdingbare Maß zu beschränken. Verpflichtungen zu Lasten der beschwerdeführenden Gemeinden sind zu vermeiden. Auch ist sicherzustellen, daß die öffentlichen Einrichtungen und Gebäude keiner anderen Nutzung zugeführt werden.

Dieser Antrag lehnt sich an die Eilentscheidungen an, die in den Aachen-Verfahren ergangen sind und denen als Anhaltspunkt Nr. 9 der neugefaßten Richtlinien des Innenministers für die Staatsbeauftragten vom 21. 12. 1971 gedient hat⁶⁰.

Diese durch *gerichtliche Eilanordnung* herbeizuführende inhaltliche Bindung der neuen oder aufnehmenden Stadt an den vorgenannten Erlaß des Innenministers für Staatsbeauftragte erscheint unbedingt erforderlich, auch wenn für die neue Gebietskörperschaft Staatsbeauftragte bestellt werden.

Der Erlaß des Innenministers hat – als nur behördeninterne Richtlinie – keine den Schutz der Beschwerdeführerin ausreichend gewährleistende Bindungswirkung nach außen. Er ist im übrigen jederzeit abänderbar und – worauf besonders hinzuweisen ist – durch Einzelanweisungen des Innenministers in hohem Maße ausfüllungs- und konkretisierungsbedürftig⁶¹.

Erst durch die in jedem Einzelfall erforderlichen Anordnungen des Innenministers wird erkennbar, welche Entscheidungen vom Beauftragten nicht getroffen und welche Maßnahmen von ihm nicht eingeleitet werden dürfen. Die hier beschriebenen punktuellen Aufschubanträge stellen den Versuch dar, die Entscheidungen und Maßnahmen, die den Beschwerdeführern nicht wiedergutzumachende Nachteile für den Fall des Erfolges ihrer Beschwerde einbringen würden, für jeden Teilbereich der Gemeindeverwaltung anzusprechen und durch gezielte Einzelanträge auf deren Verhinderung hinzuwirken. Die punktuellen auf den Einzelfall zugeschnittenen Aufschubanordnungen des Gerichts verlieren durch den

- allgemein gehaltenen
- nach außen unverbindlichen
- jederzeit abänderbaren
- und erst einer zusätzlichen Konkretisierung bedürfenden

Runderlaß des Innenministers nicht ihren Sinn. Ohnehin wendet der Runderlaß des Innenministers sich nur an den Staatsbeauftragten, nicht jedoch an den im Mai 1975 neu gewählten Rat, der in seinen Entscheidungen diesen Richtlinien nicht unterliegt.

Der Runderlaß des Innenministers führt daher – wenn überhaupt – eine nur unzureichende zu-

sätzlich zeitlich befristete Bindung herbei. Dies reicht nicht aus, um einen hinreichenden Schutz der Beschwerdeführer für den Fall der Nichtigkeitserklärung des Gesetzes zu gewährleisten.

6. Weitere Einzelanträge

Die hier angesprochenen Aufschubanträge können nur Beispiele geben. Weitere Einzelanträge sind denkbar:

- Der aufnehmenden oder neuen Stadt aufzugeben, die Einwohnermeldekartei der Beschwerdeführerin getrennt fortzuführen.
- Ihr aufzugeben, im Gebiet der Beschwerdeführerin keine Umbenennungen von öffentlichen Wegen, Straßen oder Plätzen vorzunehmen.
- Ihr aufzugeben, die mit Unternehmern bestehenden Privatverträge weiterzuführen.
- Ihr aufzugeben, die Freiwillige Feuerwehr der Beschwerdeführerin in der bisherigen Form bestehen zu lassen und keine Maßnahmen zu ergreifen, die auf eine personelle und organisatorische Auflösung gerichtet sind.
- Ihr aufzugeben, die Volkshochschule der Beschwerdeführerin in der bisherigen Form am Ort bestehen zu lassen und das Bildungs- und Veranstaltungsprogramm ungekürzt fortzuführen.
- Einer Drittgemeinde aufzugeben, die Schüler aus dem Gebiet der Beschwerdeführerin weiterhin aufzunehmen.
- Vielfältige Regelungen sind auch im Bereich der Sparkassengliederung denkbar⁶².

Diese und andere punktuellen Aufschubanordnungen sollen den Weg zu einer für die Beschwerdeführer günstigen Gerichtsentscheidung offenhalten und die Nichtigkeitserklärung des Neugliederungsgesetzes durch das Verfassungsgericht ermöglichen – ein Ziel, das viele Gemeinden trotz der sich im Sennestadt-Urteil abzeichnenden Tendenzwende⁶³ nicht aufgegeben haben. So gesehen enthalten die punktuellen Aufschubanträge den begrüßenswerten Versuch, durch gezielte auf den Einzelfall zugeschnittene Maßnahmen die Effektivität des gemeindlichen Rechtsschutzes zu sichern.

⁶⁰ So ausdrücklich VerfGH NW v. 29. 12. 1971 – VerfGH 10/71 – 12/71 – 16/71 – 18/71.

⁶¹ Vgl. dazu den Runderlaß des Innenministers v. 21. 12. 1971, Nr. 9, S. 3: „Die Beauftragten werden von mir in jedem Einzelfall von der Verfassungsbeschwerde und den besonderen Gesichtspunkten, die zu berücksichtigen sind, unterrichtet.“ (Unterstreichungen v. Verfasser)

⁶² Der Sparkasse zu gestatten, die bisherige Firmierung beizubehalten; der neuen oder aufnehmenden Stadt aufzugeben, keine Entscheidungen zu treffen oder Maßnahmen einzuleiten, die geeignet sind, die Stadtparkasse der Beschwerdeführerin organisatorisch oder personell in die Sparkasse der neuen oder aufnehmenden Stadt einzugliedern; der neuen oder aufnehmenden Stadt zu versagen, bei der Übertragung der Sparkassen-Zweigstelle der Beschwerdeführerin nach § 33 SpkG von einem Sparkassen-Zweckverband auf einen neuen Gewährträger mitzuwirken, und dem Regierungspräsidenten zu versagen, nach einem Ausscheiden der aufnehmenden oder neuen Stadt aus dem Zweckverband die Übertragung der Zweigstelle der Beschwerdeführerin anzuordnen und die Auseinandersetzung zu regeln.

⁶³ Vgl. dazu STÖER, Sennestadt-Urteil ein Kurswechsel?, Kommunalpolitische Blätter 1973, S. 1112 – 1115; ders., Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen zum Bielefeld-Gesetz, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 138 – 146.