

Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW

Teil I: Entscheidungsbericht

Von Rechtsanwalt Bernhard Stüer, Münster

Mit Spannung sind die Entscheidungen über zahlreiche einstweilige Anordnungsanträge erwartet worden, die eine Reihe beschwerdeführender Gemeinden und Städte beim Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen gestellt haben.

Konnte es bisher in keinem Fall gelingen, das Inkrafttreten eines Neugliederungsgesetzes durch Antrag beim Verfassungsgerichtshof NW bis zur Entscheidung in der Hauptsache hinauszuschieben¹, so schöpften die Antragsteller neue Hoffnung, als diese Fragen durch ein kürzlich ergangenes Urteil des StGH Ba-Wü² wieder in Bewegung gerieten.

I.

Die Entscheidung des StGH Ba-Wü: Generelle Gesetzesaussetzung

Zehn beschwerdeführende Gemeinden konnten eine weitgehende Gesetzesaussetzung und eine Verschiebung der Kommunalwahlen in den betroffenen Gebieten des Landes Baden-Württemberg erreichen. Der Urteilstenor dieser Entscheidung lautet wie folgt:

- „1. Die die antragstellenden Gemeinden betreffenden Vorschriften des Besonderen Gemeindereformgesetzes (§§ 128, 71, 171, 169, 117, 167 Abs. 1, 87, 82, 116, 70) treten nicht vor dem sie betreffenden Urteil zur Hauptsache in Kraft.
2. Vor dem jeweiligen Urteil zur Hauptsache findet in denjenigen Gemeinden, deren Zusammenschluß in den in Ziff. 1 genannten Vorschriften vorgesehen ist, die regelmäßige Wahl der Gemeinderäte nicht statt. In den nach dem Urteil zur Hauptsache bestehenden Gemeinden findet die regelmäßige Wahl der Gemeinderäte frühestens zwei Monate und spätestens vier Monate nach dem Urteil statt, ohne daß sich dadurch das Ende der regelmäßigen Amtszeit (§ 1 Abs. 1 S. 3 Vorschaltgesetz) verschiebt, ergeht das Urteil zur Hauptsache bis zum 20. Februar 1975, so findet die Wahl am 20. April 1975 statt.
3. In den in Ziff. 2 Satz 1 genannten Gemeinden findet vor dem jeweiligen Urteil zur Hauptsache keine Wahl des Bürgermeisters oder eines Beigeordneten statt; § 3 Abs. 1 des Vorschaltgesetzes findet Anwendung. Wird eine den Zusammenschluß anordnende Vorschrift im Urteil zur Hauptsache für verfassungsmäßig erklärt, so müssen unterbliebene oder aufgeschobene Wahlen, die noch erforderlich sind, und Wahlen, die aufgrund des Zusammenschlusses durchzuführen sind, spätestens sechs Monate nach dem Urteil zur Hauptsache durchgeführt werden. Wird die einen Zusammenschluß anordnende Vorschrift im Urteil zur Hauptsache für nichtig erklärt, so sind die unterbliebenen oder aufgeschobenen Wahlen spätestens drei Monate nach dem Urteil durchzuführen.

4. In den in Ziff. 2 Satz 1 genannten Gemeinden gelten § 4 und § 5 Abs. 1 des Vorschaltgesetzes bis zum Zeitpunkt des Urteils zur Hauptsache. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 2 gelten bis zu diesem Zeitpunkt auch für das Jahr 1975.
5. Für die in Ziff. 2 Satz 1 genannten Gemeinden wird der in § 3 Abs. 2 Satz 1 des Allgemeinen Gemeindereformgesetzes auf den 1. Januar 1975 festgesetzte Fristablauf für Vereinbarungen aufgeschoben. Wird eine den Zusammenschluß anordnende Vorschrift im Urteil zur Hauptsache für verfassungsmäßig erklärt, so endet die Frist 2 Monate nach dem Urteil. Für den Abschluß der Vereinbarung gelten die bis zum Urteil bestehenden Gemeindeorgane als fortbestehend. Kommt innerhalb der genannten Frist eine Vereinbarung rechtswirksam nicht zustande, so findet § 3 Abs. 2 des Allg. Gemeindereformgesetzes entsprechende Anwendung.
6. Die weitergehenden Anträge werden abgewiesen.
7. Die Kostenentscheidung bleibt dem Urteil zur Hauptsache vorbehalten.“³

Der Gerichtshof begründet den generellen Gesetzesaufschub mit der Überlegung, daß

- „die Wahlen in einer Situation der Rechtsunsicherheit durchgeführt werden müßten, welche die Stimmberechtigten verwirren und damit möglicherweise das Ergebnis verfälschen würde.“
- „bei einem vor dem Urteil zur Hauptsache erfolgenden Gesetzesvollzug vermögensrechtliche und personelle Einbußen entstehen könnten, die im Falle einer späteren Nichtigkeitserklärung zum Teil nur schwer oder gar nicht rückgängig gemacht werden könnten.“⁴

Im einzelnen wurde folgendes ausgeführt:

- „1. Es muß damit gerechnet werden, daß vor dem Inkrafttreten der Gemeindereformgesetze zumindest in der überwiegenden Mehrzahl der anhängigen Normenkontrollverfahren eine Entscheidung wegen der Kürze der bis dahin zur Verfügung stehenden Zeit nicht ergehen wird . . .
2. Schwere Nachteile für das gemeine Wohl erblickte der StGH zunächst darin, daß Wahlen in einer Situation der Rechtsunsicherheit durchgeführt werden müßten, deren Rechtsgrundlagen umstrit-

¹ Vgl. dazu Stüer, Punktuelle Gesetzesaufschub – Einstweilige Anordnungsanträge gegen Neugliederungsgesetze, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 378 ff.; sehr eingehend auch Hoppe-Rengel, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform (1973), S. 215 ff.; im Bonn-Verfahren hat der Verfassungsgerichtshof NW den Gesetzesvollzug für einen Monat ausgesetzt, weil er sich bis zum Inkrafttreten des Gesetzes außer Stande sah, das umfangreiche Material zu sichten und die Beteiligten anzuhören. Zur Erhaltung seiner Entscheidungsfreiheit erachtete der Gerichtshof es deshalb für geboten, den Vollzug des Gesetzes aufzuschieben. Das Inkrafttreten des Gesetzes hätte „Tatsachen schaffen können, die durch spätere einstweilige Anordnungen nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten (hätten) rückgängig gemacht werden“ können. Danach ist das Gesetz in Kraft getreten, vgl. VerfGH NW – 12/69, 15/69, 17/69, 21/69 – Eilendienst LKT NW 1969, S. 206 = DVBl. 1969, S. 811; in allen anderen bisher entschiedenen Fällen ist ein Gesetzesaufschub nicht erreicht worden.

² v. 9. 11. 1974 – GeschReg.Nr. 4/74, 5/74, 6/74, 7/74, 8/74, 9/74, 10/74, 11/74, 12/74, 13/74.

³ Soweit der Urteilstenor der Entscheidung des StGH Ba-Wü Nachw. s. Fnte. ².

⁴ Daneben spielte der Ablauf der Frist für Vereinbarungen in § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ba-Wü Allgemeinen Gemeindereform-Gesetzes eine Rolle.

ten sind und deren Ergebnis möglicherweise im Falle eines Obsiegens der antragstellenden Gemeinden gegenstandslos wäre. Das Bundesverfassungsgericht hat geäußert, „eine Abstimmung aufgrund eines Gesetzes, dessen Rechtsgültigkeit in der Öffentlichkeit hart umstritten und dessen Verfassungsmäßigkeit Gegenstand eines beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahrens“ sei, „würde die Stimmberechtigten verwirren und damit möglicherweise das Ergebnis verfälschen“. Auch stehe bis zur Entscheidung in der Hauptsache nicht fest, ob die Abstimmung sich nicht etwa als gegenstandslos herausstelle. Es hat dies als einen schweren Nachteil erachtet, der eine einstweilige Anordnung dringend geboten erscheinen lasse (BVerfGE 1, 2). Es hat diese Auffassung für eine Volksbefragung in BVerfGE 7, 372 f wiederholt. Im Beschluß BVerfGE 11, 306 wurde der Wahltermin der allgemeinen Neuwahlen für alle Gemeinden und Landkreise des Landes Niedersachsen aufgehoben, weil die Rechtsgrundlagen des niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes mit beachtlichen Gründen in Zweifel gezogen seien. Dazu steht die Entscheidung BVerfGE 11, 102 nicht im Widerspruch. Hier hat das Gericht allerdings die Aufschiebung von Kommunalwahlen durch einstweilige Anordnungen abgelehnt mit der Begründung, die Tatsache, daß die Gültigkeit der Rechtsgrundlagen umstritten sei, reiche für sich allein nicht aus, den Erlaß einer einstweiligen Anordnung zu rechtfertigen. Auch der Hinweis auf die finanzielle Mehrbelastung falle bei der Wiederholung der Wahlen nicht entscheidend ins Gewicht. Der letztere Gesichtspunkt wurde jedoch nur deshalb nicht als maßgeblich erachtet, weil die Wahlvorbereitungen bereits zum damaligen Zeitpunkt einen finanziellen Aufwand gefordert hatten, der durch den Erlaß einer einstweiligen Anordnung nicht mehr hätte rückgängig gemacht werden können. So verhält es sich im vorliegenden Falle nicht. Auch handelte es sich damals um die Frage einer generellen Aussetzung der Kommunalwahlen für das ganze Land, während es sich im vorliegenden Falle nur um die Aussetzung von Wahlen in einzelnen Gemeinden handelt. Überhaupt ist die Rechtsprechung des BVerfG zu den besonders strengen Anforderungen, die an eine Aussetzung von Gesetzen zu stellen sind, auf *abstrakte* und *generelle* Gesetze, die auch nur *generell* ausgesetzt werden können, nicht aber auf Einzelfallgesetze bezogen. Das Besondere Gemeindereformgesetz stellt sich als Summe von Einzelfallgesetzen dar, bei denen eine isolierte Aussetzung der Einzelregelungen durchaus möglich und im Hinblick auf die Folgen anders zu beurteilen ist, als die Aussetzung eines allgemeinen Gesetzes.

3. Weitere schwere Nachteile erblickt der Staatsgerichtshof darin, daß es den antragstellenden Gemeinden sowie denjenigen Gemeinden, mit denen sie zusammengeschlossen werden sollen, durch einen Ablauf der Frist für Vereinbarungen in § 3 Abs. 1 Satz 1 des Allgemeinen Gemeindereformgesetzes unmöglich gemacht werden könnte, solche Vereinbarungen zu treffen . . .
4. Schließlich erblickt der Staatsgerichtshof schwere Nachteile darin, daß den Gemeinden bei einem vor dem Urteil zur Hauptsache erfolgenden Geset-

zessvollzug vermögensrechtliche und personelle Einbußen entstehen können, die im Falle einer späteren Nichtigkeitserklärung zum großen Teil nur schwer oder gar nicht rückgängig gemacht werden könnten.

5. Gegenüber diesen durch eine einstweilige Anordnung abzuwendenden Nachteilen waren jedoch solche Nachteile abzuwägen, die möglicherweise durch den Erlaß der einstweiligen Anordnung entstehen könnten. Entgegen der Ansicht von Landtag und Landesregierung vermag der Staatsgerichtshof keine schweren Nachteile für das gemeine Wohl zu erkennen, wenn der Abschluß der Gemeindereform durch die Verschiebung des Wahltermins, durch die Verlängerung der Frist für Vereinbarungen und durch sie begleitende finanzielle und personelle Anordnungen in einigen Gemeinden um eine kurze Zeit hinausgeschoben wird. Er vermag auch keine schweren Nachteile zu ersehen, wenn der Vollzug der diese Gemeinden betreffenden Vorschriften *insgesamt* für eine relativ kurze Zeit ausgesetzt wird. Die Gemeindereform ist seit vielen Jahren im Gange; die Zusammenschlüsse sind zu den verschiedensten Zeitpunkten erfolgt. Daß die jetzt noch anstehenden, vom Gesetzgeber angeordneten Zusammenschlüsse ohne schweren Nachteil für das gemeine Wohl sämtlich nur zu ein und demselben Termin stattfinden könnten, ist nicht einzusehen . . . Jede von der Gemeindereform betroffene Gemeinde hat die verfassungsrechtlich verbürgte Befugnis (Art. 76 LV) zur Einleitung eines Normenkontrollverfahrens. Die Folgen, die sich aus der Wahrnehmung solcher Rechte ergeben, mögen unter dem einen oder anderen Gesichtspunkt als unerwünscht angesehen werden können; sie als schweren Nachteil für das gemeine Wohl anzusehen, an dem der Erlaß einer einstweiligen Anordnung scheitern könnte, geht im Rechtsstaat nicht an. Das gilt umso mehr, als dem Gesetzgeber der Widerstand vieler von der Gemeindereform betroffenen Gemeinden gegen einen Zusammenschluß bekannt war und er deshalb von vornherein mit einer entsprechenden Anzahl von Normenkontrollanträgen rechnen mußte. Wenn der Termin für das Inkrafttreten der Gemeindereformgesetze trotzdem so kurz bemessen wurde, daß bis dahin die mit Sicherheit zu erwartenden Verfahren vor dem Staatsgerichtshof in ihrer Mehrzahl unmöglich abgeschlossen sein konnten, so hat eben diese Tatsache die Gemeinden geradezu genötigt, ihre Zuflucht zu Anträgen auf einstweilige Anordnungen zu nehmen. Insofern liegen die Verhältnisse im Lande Baden-Württemberg auch anders als in den übrigen Bundesländern, in denen die gemeindliche Gebietsreform durch eine Reihe zeitlich nacheinander ergehender Einzelgesetze durchgeführt wurde, so daß eine ähnliche Häufung von Verfahren vor den Landesverfassungsgerichten dort nicht eintrat.
6. Daß die durch die einstweilige Anordnung abzuwendenden Nachteile für alle antragstellenden Gemeinden sowie für die übrigen Gemeinden, die von der Anfechtung der ihren Zusammenschluß anordnenden Vorschriften betroffen sind, in im wesentlichen gleicher Weise eintreten, steht dem Erlaß einer einstweiligen Anord-

nung nicht entgegen. Nach der Rechtsprechung des VerfGH Nordrhein-Westfalen (Beschuß vom 30. 7. 1969, DVBl. 1969, 810 (812) und Beschuß vom 29. 12. 1971, Az.: 10/71) und des StGH Hessen (z. B. Beschuß vom 2. 8. 1972 Az.: PSt 692 und 693) sollen allerdings solche schweren Nachteile außer Betracht bleiben müssen, die regelmäßig mit dem Vollzug eines Gesetzes verbunden sind. Dieser Meinung kann nicht gefolgt werden. Sie findet auch im Wortlaut des § 25 StGHG keine Stütze. Es ist außerdem kaum möglich, im Einzelfall „normale“ von darüber hinausgehenden Risiken abzugrenzen (vgl. Hoppe-Rengeling a. a. O., S. 226). Wäre jene Ansicht richtig, so hätten z. B. die Aussetzung von Abstimmungen – sogar für ein ganzes Land oder für mehrere Länder – verfügenden einstweiligen Anordnungen des BVerfG (E 1, 1; 7, 367; 7, 774; 11, 102) nicht ergehen dürfen . . .“

II.

Ausgangspunkt des VerfGH NW: Bei regelmäßigen Vollzugsfolgen allgemeine Wohlverhaltensklausel

Diesen Überlegungen ist der Verfassungsgerichtshof NW in seinen jüngsten Eilentscheidungen nicht gefolgt⁵.

Er hielt vielmehr an den Grundsätzen fest, die er schon in seiner bisherigen Rechtsprechung entwickelt hat: Die einstweilige Anordnung mit dem Ziel, die angegriffene Bestimmung des Neugliederungsgesetzes bis zur Entscheidung des Gerichts auszusetzen (*generelle Aussetzungsanordnung*) kann nach Auffassung des Verfassungsgerichts nur erlassen werden, wenn schwere Nachteile oder andere wichtige Gründe, die *nicht mit Regelmäßigkeit* bei Neugliederungsgesetzen auftreten, zu besorgen sind⁶.

Regelmäßigen Vollzugsnachteilen eines Neugliederungsgesetzes kann nur durch eine *minder weitgehende*, von dem Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung ebenfalls umfaßte gerichtliche Entscheidung begegnet werden⁷.

In diesen Fällen der regelmäßigen Vollzugsnachteile hat der Gerichtshof die neuen oder aufnehmenden Gemeinden zu *allgemeinem Wohlverhalten* gegenüber den Beschwerdeführerinnen verpflichtet (*allgemeine Wohlverhaltensklausel*) und dabei Nr. 13 der inzwischen neu gefaßten allgemeinen Richtlinien des Innenministers für die Tätigkeit der Beauftragten in den neu gebildeten Gemeinden und Kreisen vom 6. Dez. 1974 seiner Entscheidung zugrunde gelegt:

„Den aufnehmenden oder neuen Gemeinden wird aufgegeben, bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde der Antragstellerin keine Entscheidungen zu treffen oder Maßnahmen einzuleiten, die der Beschwerdeführerin nicht wiedergutzumachende Nachteile für den Fall des Erfolges ihrer Beschwerde einbringen würden⁸.

Dies gilt insbesondere für die Erteilung von Aufträgen zur Durchführung von Investitionen. Verfügungen über das bisherige Gemeindevermögen sind auf das unabdingbare Maß zu beschränken; Verpflichtungen, die die Beschwerdeführerin binden würden, sind zu vermeiden.

Auch bei dem Erlaß einer Haushaltssatzung ist darauf zu achten, daß durch die Haushaltssatzung oder den Haushaltsplan keine Entscheidungen oder Maßnahmen möglich werden, die der Beschwerdeführerin nicht wiedergutzumachende Nachteile für den Fall des Erfolges ihrer Beschwerde einbringen würden.

Besondere Zurückhaltung ist auch bei dienstrechtlichen Entscheidungen gegenüber dem übergetretenen oder übernommenen Personal geboten. Dienstrechtliche Entscheidungen, die die Rückübernahme des Personals durch die Beschwerdeführerin für den Fall des Erfolges der Verfassungsbeschwerde unmöglich machen oder unzumutbar erschweren würden, dürfen nicht getroffen werden⁹.

Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen ist gehalten, die Durchführung dieser Anordnung zu überwachen und zu sichern.“

Diese Neufassung der Richtlinien, die zu einer wesentlichen Konkretisierung in den Bereichen Personal- und Haushaltswirtschaft, Vermögensverfügungen, Verpflichtungserklärungen und Investitionsvorhaben geführt hat, bietet nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs NW einen ausreichenden Schutz gegen regelmäßige, mit jeder Neugliederungsmaßnahme verbundene Vollzugsrisiken.

⁵ Vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 6. Januar 1975 – VerfGH 36/74 – (Kirchhellen/Gladbeck-Urteil): „Die Antragstellerinnen machen unter Berufung auf ein Urteil des Staatsgerichtshofes für das Land Baden-Württemberg vom 9. November 1974 (GeschReg. Nr. 4-13/74) geltend, daß der Zeitraum zwischen Verkündung und Inkrafttreten der Neugliederungsgesetze zu gering bemessen gewesen sei, als daß angesichts der großen Anzahl der anhängigen Beschwerdeverfahren bis zum Inkrafttreten der Gesetze Endentscheidungen des Verfassungsgerichtshofes hätten möglich sein können.

Demgegenüber sind jedoch folgende allgemein geltende Gesichtspunkte zu berücksichtigen: Neugliederungsvorhaben bringen den Betroffenen in vieler Hinsicht Unruhe. In der Übergangszeit kann der Widerstand der Interessen Gegensätze verfestigen, deren späterer Abbau schwierig ist. Es kann zur Vergeudung von Vermögen sowie zu Fehlplanungen und Fehlinvestitionen im personellen und sachlichen Bereich kommen. Diese Erscheinungen sprechen dafür, den Zeitraum für ein Neugliederungsvorhaben so knapp wie möglich zu bemessen. Es kommt noch hinzu, daß der 1. Januar aus verwaltungs- und haushaltstechnischen Gründen ein besonders günstiges Datum ist.

Der Umstand, daß die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs wegen der großen Zahl der durch sechs Neugliederungsgesetze ausgelösten kommunalen Verfassungsbeschwerden und der Notwendigkeit, ihre Beratung und Entscheidung sachlich und zeitlich zu koordinieren, erst nach einem längeren Zeitraum ergehen kann, kann nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs deshalb nicht zu einer vollen Aussetzung oder Hemmung des Gesetzesvollzuges führen, sondern allenfalls zu weniger einschneidenden Regelungen (vgl. VerfGH NW, Beschuß vom 23. November 1974 – VerfGH 33/74 (Kettwig).“

⁶ Stürer, Punktueller Gesetzesaufschub – Einstweilige Anordnungsanträge gegen Neugliederungsgesetze, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 378 (379) m. w. Nachw.

⁷ VerfGH, Beschuß vom 23. 11. 1974 – VerfGH 33/74 – (Kettwig): „Aus dem Vorbringen der Antragstellerin ergibt sich zwar – unterstellt, die Verfassungsbeschwerde würde Erfolg haben –, daß ihr beim Vollzug des Neugliederungsgesetzes in verschiedener Hinsicht schwere Nachteile entstehen würden und daß auch andere wichtige Gründe vorliegen könnten, die eine vorläufige Regelung nahelegen. Es handelt sich jedoch durchweg um notwendige Folgen, die entweder nahezu jedes Neugliederungsgesetz mit sich bringt oder die im Hinblick auf das entgegenstehende gemeine Wohl nicht gewichtig genug sind und daher nicht zu einer vollen Aussetzung oder Hemmung des Vollzuges des Neugliederungsgesetzes führen dürfen, sondern unter Berücksichtigung des Gemeinwohls lediglich zu der minder weitgehenden Regelung in dem angeordneten Umfang . . .“

⁸ Soweit der Wortlaut der Richtlinien in der Fassung vom 21. Dez. 1971. Der folgende Text ist größtenteils durch den Innenminister in der Schwebezeit der einstweiligen Anordnungsanträge ergänzt worden.

⁹ Soweit der Wortlaut der Richtlinien des Innenministers in der Fassung vom 6. 12. 1974. Diese Wohlverhaltensklausel ist in den Entscheidungen des VerfGH vom 20. und 21. 12. 1974 sowie 6. 1. 1975 übernommen, vgl. etwa VerfGH vom 20. 12. 1974 – VerfGH 40/74 – (Monheim) –, A. U., S. 1 f.

Da bei Zusammenschlüssen mehrerer Gebietskörperschaften¹⁰ zu einer neuen politischen, administrativen und wirtschaftlichen Einheit bis zur Kommunalwahl am 4. Mai 1975 Staatsbeauftragte für Rat und Verwaltung bestellt werden, die ohnehin an die Richtlinien des Innenministers für die Tätigkeit der Beauftragten gebunden sind, hat der Verfassungsgerichtshof eine zusätzliche gerichtliche Anordnung in diesen Fällen regelmäßig für nicht erforderlich erachtet und entsprechende Anträge zurückgewiesen:

„Für die neu gebildete Gemeinde werden mit Wirkung vom 1. Januar 1975 zwei Staatsbeauftragte für Rat und Verwaltung bestellt, die die Aufgaben der Gemeindeorgane bis zu den allgemeinen Kommunalwahlen Anfang Mai 1975 wahrnehmen. Die Beauftragten sind an die allgemeinen Richtlinien des Innenministers für die Tätigkeit der Beauftragten in neu gebildeten Gemeinden und Kreisen vom 6. Dez. 1974 gebunden. Diese Richtlinien tragen den Erfahrungen Rechnung, die anlässlich der Durchführung der sogenannten Aachen- und Bielefeld-Gesetze gesammelt werden konnten.

Deshalb ist nicht zu befürchten, daß bis zur Entscheidung über die Hauptsache in personeller und organisatorischer, haushalts- und satzungsrechtlicher Hinsicht Maßnahmen getroffen werden, die nicht in vollem Umfange bei einem Erfolg der Verfassungsbeschwerde rückgängig gemacht werden könnten. Die Staatsbeauftragten sind generell gehalten, während dieser Übergangszeit nur die – vor allem im Hinblick auf die anstehenden Wahlen – unumgänglichen Entscheidungen zu treffen und gegebenenfalls Entscheidungen für die Zeit nach den Wahlen vorzubereiten, im übrigen aber lediglich den routinemäßigen Verwaltungsablauf sicherzustellen. Über die Richtlinien hinaus wird der Innenminister, wie die Landesregierung versichert hat, die Beauftragten in jedem Einzelfall von der Verfassungsbeschwerde und den besonderen Gesichtspunkten, die zu berücksichtigen sind, unterrichten.

Unter diesen Umständen kann davon ausgegangen werden, daß keine Entscheidungen oder Maßnahmen getroffen werden, die der Antragstellerin für den Fall der Nichtigkeit des Gesetzes nicht wiedergutzumachende Schäden oder Nachteile zufügen könnten. Bis zu den Kommunalwahlen Anfang Mai 1975 sind daher die von der Antragstellerin hilfsweise beantragten einstweiligen Einzelmaßnahmen nicht erforderlich.

Falls die Antragstellerin für die spätere Zeit solche Maßnahmen wegen zu befürchtender schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen für erforderlich halten sollte, hat sie die Möglichkeit, erneut eine einstweilige Anordnung zu beantragen.

Der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung ist somit als zur Zeit unbegründet zurückzuweisen.“¹¹

III.

„Gebrauchsanweisung“ für die allgemeine Wohlverhaltensklausel im Kirchhellen/Gladbeck-Urteil

Trotz der stärkeren Konkretisierung, die der Erlaß des Innenministers und damit auch der gerichtliche Entscheidungstenor nunmehr erfahren hat, bleibt die Behandlung und Entscheidung streitiger Einzelfragen

weitgehend offen, wenn nicht der Wohlverhaltensklausel eine – für den Regelfall verbindliche – Gebrauchsanweisung mit auf den Weg gegeben wird. Die Verpflichtung zu allgemeinem Wohlverhalten deckt als wertbezogener unbestimmter Rechtsbegriff eine Vielfalt von Zwecken und Sachverhalten und gerät damit – ohne nähere Konkretisierung – ähnlich wie etwa der Begriff des öffentlichen Wohls zusehends in den Nebel sich widersprechender Interpretationsmöglichkeiten.

Dieser besonderen Sorge der beschwerdeführenden Gemeinden sollte mit punktuellen auf den Einzelfall zugeschnittenen Aufschubanordnungen begegnet werden¹².

Der Gerichtshof hat diesem Anliegen der beschwerdeführenden Gemeinden entsprochen und erstmals im Kirchhellen/Gladbeck-Urteil vom 6. Januar 1975¹³ den Beteiligten eine verbindliche Richtlinie für die Auslegung der allgemeinen Wohlverhaltensklausel an die Hand gegeben:

„Einige der geltend gemachten Nachteile und Gründe sind nicht ‚schwer‘ bzw. ‚wichtig‘ im Sinne § 27 Abs. 1 VerfGHG. So ist den betroffenen Bediensteten der Antragstellerinnen ein längerer Weg zur Dienststelle für die Dauer des verfassungsgerichtlichen Verfahrens ebenso zuzumuten, wie er ihnen im Fall des Scheiterns der Verfassungsbeschwerde zugemutet werden müßte. Eine Anpassung der den Bediensteten der Stadt Gladbeck gewährten finanziellen und sozialen Leistungen an diejenigen, die den Bediensteten der Stadt Bottrop zukommen, muß nicht schematisch erfolgen. Mittellösungen unter Besitzstandswahrung werden sich finden lassen, die zwar die Stadt Gladbeck später – in erträglichem Maße – belasten, andererseits aber auch das dem Arbeitsklima abträgliche Gefälle zur Nachbarstadt beseitigen werden. Die Schwierigkeiten und Kosten im Bereich der Kraftfahrzeug-Kennzeichnung lassen sich in vertretbaren Grenzen halten, wenn die zwischenzeitlich an Gladbecker und Kirchhellener Bürger auszugebenden BOT-Kennzeichen aus geschlossenen Zahlenbereichen entnommen und später aufgebraucht werden. Denjenigen Bürgern, die während der Dauer des verfassungsgerichtlichen Verfahrens höhere Realsteuern oder Abgaben zahlen müßten, würde dies zuzumuten sein. Der Aufwand für eine etwaige Rückzahlung, sofern sie rechtlich überhaupt geboten ist, würde noch vertretbar sein. Die in Betracht kommenden Karten der Einwohnermeldekartei lassen sich zum Zwecke der späteren Aussonderung kennzeichnen.

Andere geltend gemachte Nachteile und Gründe sind ‚schwer‘ bzw. ‚wichtig‘. Ihnen wird durch die am 21. Dezember 1974 erlassene einstweilige Anordnung in ausreichendem Maße Rechnung getragen. So haben die Antragstellerinnen nicht zu befürchten, daß ihnen *Investitionsmittel* entzogen werden, daß die *Haushalts-*

¹⁰ Im Unterschied zu Eingliederungen in eine noch weiter bestehende Gemeinde oder Stadt.

¹¹ So VerfGH, Beschluß vom 20. Dezember 1974 – VerfGH 55/74 – A. U., S. 2 f. (Brünen).

¹² Stürer, Punktueller Gesetzesaufschub – Einstweilige Anordnungsanträge gegen Neugliederungsgesetze, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 378 (397).

¹³ VerfGH, Urteil vom 6. Januar 1975 – VerfGH 36/74 – (Kirchhellen/Gladbeck-Urteil).

und Kassenvorgänge sich nicht in ausreichendem Maße zurückverfolgen lassen und daß ihre *Stadtentwicklungs- und Bauleitplanungen* zwischenzeitlich durchkreuzt oder vereitelt werden. Im Rahmen der personellen, räumlichen und funktionellen Umorganisation müssen sie zwar erhebliche Lasten auf sich nehmen. Diese halten sich aber in Grenzen, weil die neue Stadt Bottrop sich noch keine die bisherigen Gemeindegrenzen verschiebende *Bezirksstruktur* geben darf und im übrigen nach Nr. 13 der Richtlinien des Innenministers verfahren muß. *Nach diesen Richtlinien dürfte es ohne dringende Gründe nicht zulässig sein, schon jetzt endgültige neue Dienst- und Geschäftsanweisungen zu erlassen, kostspielige Instandsetzungen von Räumen zu neuer Verwendung vorzunehmen, die Feuerwehrsysteme stärker zu integrieren, als zu einer einwandfreien Brand- und Unfallabwehr notwendig ist, sowie im Bereich der kulturellen Einrichtungen und in dem der Sparkassen endgültige Umorganisationen vorzunehmen.*¹⁴

Neben der allgemeinen Wohlverhaltensklausel enthält die Entscheidung im Verfahren Kirchhellen/Gladbeck folgende Anordnungen:

„Die *endgültige Einteilung* der neuen Stadt Bottrop in Bezirke hat zu unterbleiben. Die Gebiete der bisherigen Gemeinden Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen werden als vorläufige Bezirke geführt. Von den in ihnen bestehenden Verwaltungszentren aus sind wenigstens diejenigen Verwaltungsfunktionen wahrzunehmen, die wegen der erforderlichen Bürgernähe den *künftigen Bezirksverwaltungsstellen* übertragen werden müßten.

Bei *Aufstellung und Abwicklung des Haushalts* sind alle Vorgänge nach den vorläufigen Bezirken zu kennzeichnen, soweit dies vom Aufwand her vertretbar ist.

Die *Mittel für Investitionen*, die bei Fortdauer der Selbständigkeit der drei bisherigen Gemeinden in einer von ihnen investiert worden wären, dürfen nur dort eingesetzt werden. Im Zweifelsfall entscheidet der Regierungspräsident.

Über *Grundvermögen* darf nur verfügt werden, wenn dies unbedingt geboten ist und der Regierungspräsident zustimmt.

Flächennutzungspläne und *Bebauungspläne* dürfen nicht abgeändert werden.

Straßen und Plätze dürfen nicht umbenannt werden.

Im übrigen gilt Nr. 13 der Allgemeinen Richtlinien des Innenministers für die Tätigkeit der Beauftragten in den neu gebildeten Gemeinden und Kreisen vom 6. Dezember 1974 über den Ablauf des Amtes der Beauftragten hinaus entsprechend.¹⁵

Zu diesen Anordnungen, die *je nach Lage des Einzelfalls als richtungsweisend für die Auslegung der allgemeinen Wohlverhaltensklausel* gelten können, sah sich das Gericht wegen der Härte der politischen Auseinandersetzung und wegen der nur geringen politischen Mehrheiten in der neuen Stadt Bottrop veranlaßt:

„Die Härte der politischen Auseinandersetzung um die Neugliederung des Raumes Bottrop-Gladbeck-Kirchhellen und die Tatsache, daß die das Gesetz befürwortenden Kommunalpolitiker der bisherigen Stadt Bottrop in der neuen Stadt Bottrop vermutlich

nur eine leichte Mehrheit haben werden, lassen es dem Verfassungsgerichtshof allerdings erforderlich erscheinen, eine die Befugnisse der neuen Stadt Bottrop stärker einschränkende einstweilige Anordnung zu erlassen als in den Fällen, in denen es um das mutmaßliche Verhalten aufnehmender Gemeinden oder Partner eines Zusammenlegungskomplexes ging, die an Größe und Verwaltungskraft die antragstellenden Gemeinden deutlich überragten. Man würde die altbottroper Mehrheit in Rat und Verwaltung der neuen Stadt Bottrop – bei Unterstellung allen guten Willens wie er sich u. a. aus der Absichtserklärung vom 21. März 1974 ergibt – überfordern, wenn man von ihr bei der Entscheidung der zahlreichen strittigen Einzelfragen dieselbe Gelassenheit und dasselbe Augenmaß verlangen wollte, die eine intakt bleibende, der Zahl nach deutlich überlegene Gruppierung kommunalpolitischer Kräfte und ihre Verwaltung sich leisten könnte. Im Interesse der Antragstellerinnen muß deshalb für einen partiellen Ausgleich der Kräfte gesorgt werden.

Die Anordnung greift in die Befugnisse der Stadt Bottrop empfindlich ein und behindert die notwendige Entwicklung des in ihr zusammengeschlossenen Raumes. Sie hält sich dennoch in den Grenzen, innerhalb derer der Verfassungsgerichtshof entscheiden würde, wenn er den Vollzug des Gesetzes im ganzen hemmen würde. In diesem Falle würden der neuen Stadt Bottrop nämlich überhaupt keine Kompetenzen zukommen. Der Verfassungsgerichtshof müßte aus Gründen des gemeinen Wohls darüber hinaus – wie auch die Landesregierung vorgetragen hat – sogar die Kompetenzen der bisherigen Gemeinden Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen erheblich einschränken.

Die Anordnung überläßt der neuen Stadt Bottrop genügend Ermessensspielraum, um – ggf. mit Zustimmung des Regierungspräsidenten oder des Innenministers – in den Fällen zu handeln, in denen Maßnahmen dringend nötig sind, die sonst von den Antragstellerinnen hätten getroffen werden müssen. Die verbleibenden Nachteile der Anordnung wenigstens teilweise auszugleichen, liegt in der Hand der politisch und administrativ Verantwortlichen am Ort, deren harmonisches Zusammenwirken einen Antrag oder eine Anregung auf Änderung der einstweiligen Anordnung und Lockerung der Einschränkungen in konkreten Fällen zur Folge haben könnte. Ferner wird es Aufgabe der Landesregierung und des Regierungspräsidenten sein, darauf zu achten, daß Schäden, soweit möglich, vermieden werden, und in ihrer Planung dafür zu sorgen, daß der ohnehin hilfsbedürftige altbottroper Raum durch die angeordneten Maßnahmen gegenüber seinem Umland nicht zurückfällt.

Sollten sich trotz Anordnung Unzuträglichkeiten ergeben, bleibt es den Antragstellerinnen und sonstigen Beteiligten unbenommen, eine Erweiterung oder Änderung der Anordnung zu beantragen oder anzuregen.¹⁶

¹⁴ VerFGH-Urteil im Verfahren Kirchhellen/Gladbeck, Nachw. s. Fnte. ¹³; Hervorhebungen v. Verf.

¹⁵ Entscheidungstenor im Verfahren Kirchhellen/Gladbeck – VerFGH 36/74 – Beschluß vom 21. Dezember 1974, auf Widerspruch der Beschwerdeführerinnen erfolgte eine mündliche Verhandlung nach § 27 Abs. 2 VerFGH und eine anschließende Urteilsverkündung am 6. Januar 1975. Nachw. s. Fnte. ¹³; Hervorhebungen v. Verf.

¹⁶ Soweit die Begründung im Kirchhellen/Gladbeck-Urteil, Nachw. s. Fnte. ¹³.

IV.

Meerbusch-Beschluß: Generelle Aussetzungsanordnung

Besondere *nicht regelmäßige* Vollzugsfolgen stellte der Verfassungsgerichtshof NW ausschließlich im Beschwerdeverfahren der Stadt *Meerbusch* fest. Hier gelang es, eine generelle Aussetzungsanordnung zu erreichen:

„Der *Vollzug des Neugliederungsgesetzes wird ausgesetzt*, soweit die Stadt Meerbusch betroffen ist. Die bisherigen Zuordnungen der Stadt bleiben bestehen.

Änderungen der Stellenpläne der Stadt Meerbusch bedürfen der Genehmigung des Regierungspräsidenten. Die Städte Düsseldorf, Krefeld und Meerbusch dürfen *keine dienstrechtlichen Entscheidungen* treffen, die die Übernahme des Personals der Stadt Meerbusch für den Fall der Eingliederung in die Städte Düsseldorf und Krefeld unmöglich machen oder unzumutbar erschweren würden.

Die Stadt Meerbusch wird verpflichtet, den Städten Düsseldorf und Krefeld die für die *Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung* notwendigen Daten zu liefern und Einsichten zu gewähren.

Dem Regierungspräsidenten wird aufgegeben, bei allen Vorlagen der Stadt Meerbusch auf *Genehmigung von Bebauungsplänen gemäß § 11 i. V. m. § 6 des Bundesbaugesetzes* die Städte Düsseldorf bzw. Krefeld zu beteiligen.

Die Stadt Meerbusch darf *Investitionen* sowie sonstige wirtschaftliche Maßnahmen, die längerfristig finanzwirksam sind oder die ihr Vermögen nicht nur unerheblich verringern, nur noch einleiten oder durchführen, wenn dies sachlich unabweisbar ist und zeitlich nicht aufgeschoben werden kann; dies gilt nicht für die planmäßige Fortführung der in früheren Haushaltsjahren begonnenen Maßnahmen.

Der Regierungspräsident kann Ausnahmen von der (vorgenannten) Anordnung zulassen, wenn gegen die Maßnahme im Hinblick auf die etwaige Eingliederung der Stadt Meerbusch in die Städte Düsseldorf, Krefeld und Neuss keine Bedenken bestehen. Soweit Interessen dieser Städte von der Zulassung einer Ausnahme berührt werden, soll der Regierungspräsident diese Gemeinden vorher hören. Die Aufnahme von Krediten, deren Gesamtbetrag nach § 72 Abs. 2 der Gemeindeordnung genehmigt worden ist, bedarf der Genehmigung des Regierungspräsidenten.“¹⁷

Zur Begründung wird im einzelnen angeführt:

„Der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung ist zulässig und im wesentlichen begründet.

Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG kann der Verfassungsgerichtshof in einem anhängigen Verfahren einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies u. a. zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Die Regelung

kann bei der Neugliederung in einem Aufschub des Gesetzesvollzuges bestehen, wenn schwere Nachteile oder andere wichtige Gründe, die nicht notwendig und mit Regelmäßigkeit bei Neugliederungsgesetzen auftreten, zu besorgen sind. Solche Nachteile sind für die Antragstellerin Meerbusch zu befürchten. Die Stadt Meerbusch ist vor fünf Jahren durch den Zusammenschluß von acht Gemeinden als Entlastungsstadt gebildet worden, um die Chance einer eigenständigen Entwicklung dieses Bereichs zu nutzen. Der Gesetzgeber hat seine damalige Konzeption von Entlastungsstädten inzwischen aufgegeben und deswegen im Rahmen der Neugliederung durch das Neugliederungsgesetz die Stadt Meerbusch wieder aufgelöst und sie auf die Städte Düsseldorf und Krefeld und mit einem Randgebiet auf die Stadt Neuss aufgeteilt.

Würde die Verfassungsbeschwerde demnächst Erfolg haben, wäre die Antragstellerin Meerbusch weit über die regelmäßig bei Neugliederungsgesetzen auftretenden Nachteile hinaus belastet, weil ihr Gebiet zwischenzeitlich auf drei Städte aufgeteilt gewesen wäre und eine Rückgliederung deshalb schwierig und aufwendig sein würde. Die Einwohner im Gebiet der Antragstellerin haben mit der Gründung der Stadt Meerbusch vor fünf Jahren eine grundsätzliche Neuorientierung erfahren. Mit dem Neugliederungsgesetz erfolgt für das Gebiet der Antragstellerin die zweite Neugliederung, mit der die vor fünf Jahren eingeleitete Entwicklung unterbrochen wird und die bisher dafür gemachten Aufwendungen teilweise gegenstandslos werden. Würde die Verfassungsbeschwerde der Antragstellerin Erfolg haben, müßte wiederum eine Umorientierung vorgenommen werden und müßten die durch das Neugliederungsgesetz herbeigeführte Unterbrechung in der Entwicklung seit 1970 und die zwangsläufig dadurch herbeigeführten schweren Nachteile mit erheblichem Aufwand überwunden werden. Dieses nicht auszuschließende Hin und Her in wenigen Jahren ist der Antragstellerin Meerbusch nicht zumutbar, nachdem der Gesetzgeber die Stadt Meerbusch unter Hinweis auf das öffentliche Wohl und unter Zurückweisung der Alternativlösung einer Eingliederung nach Düsseldorf und Krefeld mit Wirkung zum 1. Januar 1970 gerade erst begründet hat.

Diesen sehr schwerwiegenden Nachteilen gegenüber fallen die erheblichen Nachteile der Anordnung nicht entscheidend ins Gewicht. Das gilt auch für den gewichtigen Umstand, daß im Falle der Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde in dem betroffenen großen Gesamtgebiet erneut gewählt werden muß. Eine Aussetzung der Wahl in diesem Gebiet würde dazu führen, daß in den neu gegliederten Städten Düsseldorf und Krefeld sowie im Kreis Neuss ein Teil der Einwohnerschaft nicht in den kommunalen Parlamenten vertreten wäre.“¹⁸

(Der Aufsatz wird fortgesetzt. Eine Auswertung der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs NW erfolgt im nächsten Heft.)

¹⁷ VerfGH NW, Entscheidungstenor des Beschlusses v. 21. 12. 1974 – VerfGH 44/74 (Meerbusch) A. U., S. 1 f.; Hervorhebungen v. Verf.

¹⁸ VerfGH, Beschluß vom 21. Dezember 1974 – VerfGH 44/74 – A. U., S. 2 ff.