

Gebietsreform — alle Jahre wieder?

— Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz —

Von Rechtsanwalt Bernhard Stüer, Münster

Das nunmehr abgeschlossene zweite Neugliederungsprogramm hat das gesamte Land mit einer neuen Kommunalstruktur überzogen, wodurch nicht wenige Gemeinden bereits zum zweiten oder sogar zum dritten Male von den Segnungen der Neugliederung betroffen werden¹.

Und schon wird hier und dort erneut der Ruf nach einer nochmaligen Gebietsreform erhoben, um die „zu kurz gekommenen“ Großen noch größer werden und die ohnehin nur noch wenigen Kleinen ganz von der Bildfläche verschwinden zu lassen.

Was noch vor wenigen Jahren mit Blick auf das Jahr 2000 als Jahrhundertwerk angepriesen wurde, erweist sich anscheinend schon nach kurzer Zeit zum Teil als brüchig und erneut reformbedürftig. Entlastungsstadtkonzepte — von der Landesplanung wie eine heilige Kuh gehütet — werden in die Ecke gestellt und zugunsten einer stadtintegrierten Außenzentrenstruktur aufgegeben, Mindesteinzugsbereiche für Mittelzentren — trotz veränderter Bevölkerungsprognosen — von bisher 20 000 auf 30 000 oder sogar 40 000 Einwohner heraufgesetzt.

Die Landesregierung, die wiederholt Neugliederungsvorschläge von anderen Beteiligten mit dem Hinweis abqualifiziert hat, ihnen käme das Prädikat einer *Reformtat* nicht zu², wird auch hier ganze Arbeit leisten. Welche Gemeinde kann bei diesem Taten-drang sicher sein, daß nicht die Neugliederungskommission in ihrem Gebiet erneut ihre Zelte aufschlägt, neue „Bedeutungsgräben“³ aushebt oder zwischen-gemeindliche Trennzonen nunmehr als innerstädtisches Erholungsgebiet⁴ umwertet⁵.

Die Behandlung der Stadt *Meerbusch*, 1970 gegründet, heute nach einem Parlamentsbeschluß in ihrer Existenz gefährdet und nach dem Willen einer Landtagsmehrheit zerschlagen und auf die Städte Düsseldorf, Krefeld und Neuss aufgeteilt — der Bestand dieser Stadt konnte nur durch einstweilige Anordnung des Verfassungsgerichtshofs NW gesichert werden — läßt deutliche Anzeichen für diese Tendenzen erkennen⁶. Die Kommunalstruktur erweist

¹ Vgl. etwa die Gemeinden Rhynern, Uentrop, Pelkum und Kreis Unna — VerfGH 16/74 —, Herbede — VerfGH 26/74 —, Monheim — VerfGH 39/74 —, Meerbusch — VerfGH 43/74 —, Kempen — VerfGH 49/74 —, Eiserfeld — VerfGH 74/74.

² Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm, Drs. 7/3150, Bd. 1, v. 9. 11. 1973, III. Neugliederung der Kreise, Rdz. 5.8.2: „Zusammenfassend muß daher festgestellt werden: Dieser Restkreis Coesfeld-Lüdinghausen-Münster bliebe eine nicht vertretbare Verlegenheitslösung, die den Namen einer Reformtat nicht verdient.“

³ Der Ausdruck stammt aus dem Gesetzentwurf Münster/Hamm vom 9. 11. 1973, zum Neugliederungsraum Münster, Rdz. 5.8.5.2, S. 163: „Unverkennbar verläuft hinter dem Gemeindegebiet von Hilstrup ein ‚Bedeutungsgraben‘, wenn man auf den Grad der Einbindung der südlich von Münster gelegenen Umlandgemeinden in die Entwicklung der Stadt Münster abstellt. In derartigen Lagen haben Landesregierung und Landtag auch in früheren Gesetzen die Notwendigkeit gemeindlicher Zusammenschlüsse erklärt (z. B. Kleve/Kellen; Düren/Birkesdorf).“

⁴ Vgl. dazu die Begründung des Münster/Hamm-Gesetzentwurfs zum Raum Borghorst/Burgsteinfurt, S. 357 ff. sowie den Vorschlag des Innenministers des Landes NW zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln vom 1. März 1974, Zum Raum Leverkusen, Rdz. 5.5.1, S. 250: „Ein völliges Zusammenwachsen der Wohnbereiche wird zwar an dieser Stelle nicht eintreten, da hier Raum für Verkehrs- und Versorgungsbänder offengehalten werden muß. Diese stellen aber keine städtebauliche Zäsur dar, zumal an der Nahtstelle zwischen Hiltorf und Rheindorf eine Autobahnauffahrt geplant ist und die verbleibenden ländlichen Flächen als zentrales Erholungsgebiet genutzt werden sollen.“

⁵ Ohnehin zeichnet sich die Begründung in Vorschlägen und Gesetzentwürfen gelegentlich durch eine beachtliche Flexibilität aus, wenn z. B. zum Münsterland-Modell, das der Stärkung der B-Gemeinden und Abstützung der A-Gemeinden dienen will, festgestellt wird (Münster/Hamm-Gesetz vom 9. 11. 1973, Zum Raum Gronau/Epe, Rdz. 5.3.4, S. 405): „Im konkreten Einzelfall hat manchmal der erste und manchmal der zweite Fall das größere Gewicht; manchmal spielen auch beide Gesichtspunkte eine gewisse Rolle und manchmal überhaupt nur einer“ (sc. und manchmal überhaupt keiner).

⁶ Hier hat das Verfassungsgericht durch einstweilige Anordnung bis zur Entscheidung im Hauptverfahren eine generelle Gesetzesaussetzung angeordnet, vgl. Stüer, Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil I: Entscheidungsbericht, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 — 29 sowie Tiggemann, Zur Anwendung landesplanerischer Grundsätze — Dargestellt am Beispiel der Stadt Meerbusch, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 391 ff.

sich anscheinend mehr und mehr als *Douglashemd*⁷, das alle sieben Jahre gewechselt wird. Es entsteht ein perpetuiertes Provisorium, dessen Gesamtkonzept nur schwer zu erkennen ist⁸. Auf diesem Boden kann sich nur eine „*Wohnwagendemokratie*“ etablieren. Das offensichtlich dahinterstehende Motto: „Die nächste Neugliederung kommt bestimmt“ wird nur verständlich durch die Deckblattaufschrift, die jedes Neugliederungsgesetz von der Landesregierung mit auf den Weg bekommt: *Kosten — keine*⁹.

Es mag verständlich sein, daß hyperkomplexe Problemstellungen — wozu die Gebietsreform zweifellos gehört — zu permanentem Experimentieren¹⁰ reizen, bei dem sich die sieben Planungsphasen¹¹ in schneller Folge wiederholen.

Gleichwohl stellt sich die Frage, ob nicht verfassungsrechtliche Überlegungen dem Drang nach einer jährlich neu bescherten Gebietsreform Einhalt gebieten und verhindern, daß — um ein Bild aus dem Turnen zu nehmen — auf eine halbwegs saubere Bodenübung jeweils eine verunglückte Recknummer folgt¹².

I.

Mehrfachneugliederung als verfassungsrechtliches Problem

Rechtsprechung und Literatur haben bereits den Versuch unternommen, das Problem der Mehrfachneugliederung verfassungsrechtlich einzufangen.

1. Das *Herbede-Urteil* des Verfassungsgerichtshofs NW

Das am 15. 3. 1975 verkündete Urteil des Verfassungsgerichtshofs NW zum Neugliederungsfall *Herbede*¹³ hat erste Ansätze erkennen lassen. In dieser Entscheidung hat das Verfassungsgericht im Rahmen der *Eignungsprüfung* die Mehrfachneugliederung aus Gründen *geänderter Zielvorstellungen* nur (im Ausnahmefall) unter bestimmten Voraussetzungen für zulässig erklärt. Hierbei spielte die *besondere Komplexität* des Neugliederungsraums *Ruhrgebiet* und ferner eine wesentliche Rolle, daß speziell in diesem Landesteil eine *rückläufige Bevölkerungsentwicklung* zu verzeichnen ist:

„Bei der Neugliederung eines Raumes wie des Ruhrgebiets sind mannigfache Faktoren zu berücksichtigen und komplexe Tatbestände zu werten und gegeneinander abzuwägen. Dabei darf es keine starre und schematische Bindung an eine einmal unter bestimmten Gegebenheiten gefundene Lösung geben. *Vielmehr muß es dem Gesetzgeber möglich sein, seine Zielvorstellungen zu ändern und andere Prioritäten zu setzen, wenn ihm eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen oder zusätzlich gewonnene landesplanerische Erkenntnisse dies nötig oder angezeigt erscheinen lassen.*“

Eben dies trifft für den hier in Frage stehenden Neugliederungsraum zu. Das Bevölkerungswachstum hat sich im Lande Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren stark abgeschwächt und ist, wie die Landesregierung vorgetragen hat, im Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk seit 1971 sogar rückläufig. Dementsprechend geht das Landesentwicklungsprogramm vom 19. März 1974 (GV NW 96) in § 23 von einer bis zum Jahre 1985 im wesentlichen unver-

änderten Einwohnerzahl des Landes aus. Hinzu kommt, daß beruhend auf dem zentralörtlichen Gliederungssystem und dieses nunmehr ergänzend die Gesamtentwicklung des Landes auf ein System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen ausgerichtet werden soll. Die Landesregierung hat dazu überzeugend dargelegt, es habe sich immer mehr erwiesen, daß das eigentliche Problem des Ruhrgebiets nicht die Ballung, sondern die Zersiedlung innerhalb der Ballung sei und deshalb Wanderungsströme aus den Kernsiedlungen heraus verhindert werden müßten. Der Gesetzgeber hat seine Grundkonzeption unter Berücksichtigung von Faktoren geändert, die in ihrer jetzigen Bedeutung zum Zeitpunkt des Erlasses des Ennepe-Ruhr-Kreis-Gesetzes *noch nicht erkennbar* waren. Er ist deshalb *für den hier fraglichen Bereich*, ohne daß dies zu beanstanden wäre, zu einer anderen Lösung gekommen als sie zum damaligen Zeitpunkt angestrebt und auch im Verfassungsbeschwerdeverfahren der Stadt Blankenstein von der Landesregierung vertreten worden ist.“^{13a}

Ob auch in anderen Neugliederungsräumen ohne stark rückläufige Bevölkerungsentwicklung und mit weniger komplexen Fragestellungen wie im Ruhrgebiet eine Konzeptionsänderung schon bei den oben angegebenen Voraussetzungen zulässig ist, erscheint mehr als zweifelhaft. Hier dürften vielmehr — je nach den Gegebenheiten im einzelnen Neugliederungsraum — strengere Anforderungen an die Zulässigkeit einer Mehrfachneugliederung zu stellen sein. Ohnehin spielt dabei die *Erkennbarkeit* der veränderten Entwicklung eine Rolle.

Bei der *Verhältnismäßigkeitsprüfung* hat der Gerichtshof eingehend untersucht, ob eine *Umorientierung der Bevölkerung* durch die nochmalige Neugliederung eintritt. Dies ist für die beiden Ortsteile der Beschwerdeführerin jeweils gesondert überprüft worden (*Herbede-Mitte* sowie *Herbede-Buchholz*). Das Gericht kam dabei zu dem Ergebnis, daß die bisherige Orientierung der Bevölkerung erhalten bleibt^{13a}:

⁷ Ich hab' es getragen sieben Jahr', und ich kann es nicht tragen mehr (Theodor Fontane, Ballade Archibald Douglas).

⁸ Es werden Anzeichen eines „Systems der Systemlosigkeit“ sichtbar, so Stern-Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadt-Umland. Empfehlungen zur Neuordnung von Ballungsgebieten, dargestellt am Großraum Hannover, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 7 (1968), S. 39 f.

⁹ So die Gesetzentwürfe der Landesregierung zu sämtlichen Neugliederungsräumen: „Aus der Durchführung des Gesetzes entstehen dem Land keine besonderen Kosten.“

¹⁰ Dagegen wenden sich bereits Stern-Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadt-Umland (Fnte. 8), S. 39 f. Anscheinend ist auch die Entscheidung des BVerfG zu § 218 StGB (v. 25. 2. 1975 — 1 BvF 1 — 6/74 — A. U., S. 81) von dieser Auffassung getragen: „Experimente sind aber bei dem hohen Wert des zu schützenden Rechtsgutes nicht zulässig.“

¹¹ Ein Plan wird aufgestellt — Der Plan wird allgemein begrüßt — Die Ausführung beginnt — Erste Bedenken stellen sich ein — Der Plan wird unter dem Druck der öffentlichen Meinung aufgegeben — Die Schuldigen werden ausgezeichnet — Die Nichtbeteiligten bestraft. Ein neuer Plan wird aufgestellt . . .

¹² Dieser Vergleich geht auf den Abgeordneten Neu (F.D.P.) zurück, der in der ersten Lesung des Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal-Gesetzentwurfs dieses Bild auf die Gebietsreform übertrug, 99. Sitzung des Landtages vom 4. April 1974, Plenarprotokoll 7/99, S. 4002 (C).

¹³ VerfGH v. 15. 3. 1975 — VerfGH 26/74 —, A. U. S. 26 ff.

^{13a} VerfGH v. 15. 3. 1975 (Fnte. 13), Hervorhebungen v. Verf.

„Eine einschneidende Änderung tritt (auch für die Bewohner des Ortsteils Buchholz) durch die Eingliederung Herbedes in die Stadt Witten aber nicht ein. Während nämlich mit der durch das Ennepe-Ruhr-Kreis-Gesetz am 1. Januar 1970 erfolgten Herauslösung von Buchholz aus der damaligen Stadt Blankenstein eine *Umorientierung der dortigen Bewohner* vom übrigen Gebiet der Stadt Blankenstein im Westen nach Nordosten auf das Gebiet von Herbede zu verbunden war, ändert sich durch die jetzige Maßnahme die *räumliche Ausrichtung* der in Buchholz wohnenden Bürger nicht. Soweit diese bisher den Ortskern Herbedes im Nordosten als Bezugspunkt hatten, bleibt dies auch weiterhin so, nur mit dem Unterschied, daß jener Ortskern nunmehr *unselbständiges Nebenzentrum der sich in gleicher Richtung fortsetzenden Stadt Witten ist*. Da Buchholz schon bisher in einiger Entfernung vom Hauptschwerpunkt der alten Stadt Herbede lag, fällt diese Verschiebung des Schwerpunktes nur in dem Maße ins Gewicht, als die großräumige kommunale Neugliederung ganz allgemein zu einer Verlängerung der Wege zu manchen Behörden führt.“^{13b}

Damit hat der Verfassungsgerichtshof einen Gedanken fortgeführt, der für die Gesetzesaussetzung durch einstweilige Anordnung im Falle Meerbusch entscheidend war und sich in dem Hinweis des Gerichts ausdrückte, dieses ewige „*Hin und Her*“ in wenigen Jahren sei der Antragstellerin nicht zumutbar^{13c}:

„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.*“^{13d}

Dieser Gesichtspunkt der Umorientierung der Bevölkerung hatte bereits im Sennestadt-Verfahren eine entscheidende Rolle gespielt^{13e}.

Danach lassen sich aus der Entscheidung Herbede folgende Grundsätze für die Zulässigkeit einer Mehrfachneugliederung aus Gründen geänderter Zielvorstellungen ableiten:

- Selbst bei der besonderen Komplexität der Ruhrgebietsneuordnung in einem Raum mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung kann der Gesetzgeber die einmal gewählten Zielvorstellungen nur ändern und andere Prioritäten setzen, „wenn ihm eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen oder zusätzlich gewonnene landesplanerische Erkenntnisse dies nötig oder angezeigt erscheinen lassen.“
- Umorientierungen der Bewohner sind zu vermeiden. Sie schlagen bei der unter den Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit vorzunehmenden Schaden-Nutzen-Bilanz als Schadensposten zumindest ganz erheblich zu Buche, wenn sie eine Mehrfachneugliederung nicht überhaupt ausschließen.

2. Weitere Grundsätze für die Zulässigkeit von Mehrfachneugliederungen

In mehreren Veröffentlichungen hat Hoppe¹⁴ den rechtssystematischen Zusammenhang zwischen Mehrfachneugliederung und verfassungsgerichtlichem Prüfungsschema aufgezeigt und folgende Grundsätze aufgestellt¹⁵:

- Die *ursprünglich freie Zweckkonkretisierung* wird bei der wiederholten Neugliederung eingegrenzt. Der Begründungs- und Rechtfertigungszwang wird gesteigert. Die einmal gewählte Konzeption legt den Schwellenwert der Änderungsmöglichkeit höher als bei Erstneugliederungen.
- Die Konzeptänderung ist als *Schadensposten* zu berücksichtigen, weil sie zumeist mit einem Verlust an Vertrauen in die Kontinuität staatlicher Maßnahmen und gesetzlicher Regelungen verbunden ist. Aufwendungen, eingeleitete Entwicklungen und Verwaltungstätigkeiten sind ebenso zu berücksichtigen wie die Unterbrechung der Kontinuität der

^{13b} Zusatz und Hervorhebungen v. Verf.

^{13c} VerfGH NW v. 21. 12. 1974 – VerfGH 44/74 (Meerbusch) – abgedruckt bei Stürer, die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil 1: Entscheidungsbericht, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 (29).

^{13d} VerfGH NW v. 21. 12. 1974, Fnte. 13 c, Hervorhebungen v. Verf.

^{13e} VerfGH NW v. 2. 11. 1973 – VerfGH 17/7 – A. U., S. 28: „Eine solche Lösung, die bei den Beratungen im Landtag sogar von Befürwortern der Sennestädter Selbständigkeit als ‚die schlechteste aller denkbaren Lösungen‘ verworfen worden ist (Plenarprotokoll v. 25. 4. 1972, S. 1703 B), wäre aber mit wesentlichen Nachteilen verbunden. Im Widerspruch zu ihrer engen funktionalen Verflechtung und verkehrsmäßigen Verbindung mit Bielefeld würde Sennestadt in diesem Fall von seiner natürlichen Entwicklungsrichtung abgelenkt und auf die neue Kreisstadt ausgerichtet, zu der es bisher nur geringe Beziehungen hatte. Die vom Gesetzgeber geäußerte Befürchtung, daß Sennestadt im Kreis Gütersloh keine den Interessen dieses Raumes dienende Entwicklung nehmen, sondern einen störenden Fremdkörper bilden würde, erscheint nicht unbegründet und ist jedenfalls nicht offensichtlich fehlsam.“ Vgl. dazu auch Stürer, Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs NW zum Bielefeld-Gesetz, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 138 ff sowie ders., Sennestadt-Urteil – Ein Kurswechsel?, Kommunalpolitische Blätter 1973, S. 1112 bis 1115.

¹⁴ Gutachten für den Kreis Unna, Kommunale Neugliederung, Mängel der Begründung und verfassungsrechtliche Konsequenzen, zugleich: Zur Bindung des Gesetzgebers an Grundsätze des „Unna-Gesetzes“, Münster 1973, unter F: Die Auswirkung einer wiederholten Neugliederung bereits neugegliederter Kommunkörperschaften auf die allgemeinen verfassungsrechtlichen Rechtsgrundsätze, S. 83 ff. sowie Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, § 12: Die Auswirkungen einer wiederholten Neugliederung bereits neugegliederter Kommunkörperschaften auf die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze, S. 134 – 144.

¹⁵ Vgl. dazu im einzelnen Hoppe-Rengeling, S. 134 ff.

Eigenverantwortung der betroffenen Körperschaften. Daneben spielen rechtsstaatliche Gesichtspunkte eine Rolle.

- Bei der Ermittlung des Gesamtnutzens der Maßnahme ist ein *Nutzenvergleich* vorzunehmen zwischen dem von der damals getroffenen Regelung ausgehenden Nutzen und dem sich jetzt ergebenden Nutzen. An den überschießenden Nutzen der gesetzlichen Lösung sind erhöhte Anforderungen zu stellen.
- Das der Erstneugliederung entgegengebrachte Vertrauen, das bereits ins Werk Gesetzte und die Kontinuität der Eigenverantwortung sind bei der Erforderlichkeitsprüfung *zusätzlich zu berücksichtigende Eingriffsfelder*.
- Die *Argumentationslast* bei Wertungen, Erwägungen und Prognosen wird auf den Gesetzgeber verlagert.
- Es müssen *spezifische Abänderungsgründe* in die Erwägung eingestellt werden können.

II.

Die Auffassung von Innenminister und Landesregierung in Vorschlägen und Gesetzentwürfen

In Reaktion auf diese von Hoppe¹⁶ entwickelten Prüfungsmaßstäbe hat die *Landesregierung* im Gesetzentwurf zum Neugliederungsraum Münster/Hamm¹⁷ anerkannt und aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen abgeleitet, daß neugegliederte Gemeinden und Kreise nur „dann noch einmal in die Neugliederungsmaßnahmen des 2. Neugliederungsprogramms einbezogen werden müssen“ und – da zwingende Gründe für die Abänderung vorzutragen sind¹⁸ – nur dann einbezogen werden dürfen, „wenn sich die ursprünglich gefundene Lösung *nicht bewährt* hat oder die erneute Einbeziehung *im Interesse eines optimalen Gesamtkonzeptes* für einen Neugliederungsraum *erforderlich* erscheint.“¹⁹

Diese Auffassung ist von Innenminister und Landesregierung in Vorschlägen und Gesetzentwürfen mehrfach bestätigt worden. Im einzelnen haben Landesregierung und federführendes Ministerium folgende Grundsätze für die Zulässigkeit der Mehrfachneugliederung aufgestellt:

1. *Nachträgliche eindeutige Ungeeignetheit*

Die erneute Einbeziehung ist nach Ansicht von Landesregierung und Innenministerium zulässig, wenn sich die ursprüngliche Lösung *nicht bewährt* hat, „weil sie den bei ihrer Gründung zum Ausdruck gebrachten Zielvorstellungen nicht gerecht werden konnte.“²⁰

Diese Prüfung vollzieht sich in zwei Schritten:

- Zunächst sind die damals aufgestellten und dem Gesetz zugrunde liegenden *Zielvorstellungen* zu ermitteln.
- Sodann ist zu fragen, ob die damaligen gesetzlichen Zielvorstellungen durch die erste Neugliederungsentscheidung *nicht (mehr) erreicht* werden können.

Im Sprachgebrauch des verfassungsgerichtlichen Kontrollschemas erfolgt hier eine Eignungsprüfung. Die Erstentscheidung des Gesetzgebers wird auf ihre (nachträgliche) Ungeeignetheit untersucht. Da eine erneute Neugliederung von Innenminister

und Landesregierung aus Gründen der Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers nur zulässig ist, wenn *zwingende Gründe dies erfordern*²¹, darf eine im 1. Neugliederungsprogramm gebildete Gemeinde – nach Auffassung der Landesregierung – nur dann infrage gestellt werden, wenn der Nachweis geführt werden kann, daß die gesetzliche Lösung nachträglich aus zwingenden Gründen und damit *eindeutig* ungeeignet ist, die der Erstneugliederung zugrunde liegenden Zwecke zu verwirklichen. Eine solche nachträgliche eindeutige Ungeeignetheit stellte die Landesregierung im Falle Herbede fest, weil die ursprünglichen Prognosen sich als falsch erwiesen hätten²².

Auch ist nach Ansicht der Landesregierung denkbar, daß eine wesentliche Tatsachenänderung eine Kurskorrektur zwingend notwendig erscheinen läßt.

2. *Voraussetzungen für die Änderung der Zielkonzeption*

Ein weiterer Gesichtspunkt werde durch die Frage bestimmt, ob im Rahmen des 2. Neugliederungsprogramms die Revision einzelner Gemeinden *im Interesse eines optimalen Gesamtkonzeptes für den Neugliederungsraum erforderlich* erscheint²³.

¹⁶ Gutachten für den Kreis Unna, Kommunale Neugliederung, Mängel der Begründung und verfassungsrechtliche Konsequenzen, zugleich: Zur Bindung des Gesetzgebers an Grundsätze des „Unna-Gesetzes“. Münster 1973 sowie Hoppe-Rengeling (Fn. 14), S. 137 ff.

¹⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm (Münster/Hamm-Gesetz), Drs. 7/3150, Bd. 1 v. 9. 11. 1973, zu § 44: Raum Hamm, Rdz. 6.6.2.2, S. 481.

¹⁸ So der Innenminister im Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Sauerland/Paderborn vom 15. März 1974, Zum Raum Hagen, Rdz. 5.2.2, S. 49: „Insgesamt gesehen darf bei dieser Frage auch nicht übersehen werden, daß die Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers leidet, wenn ein Neugliederungskonzept weniger als fünf Jahre nach Inkrafttreten der damaligen Neugliederungsgesetze deren Ergebnisse ohne zwingende Gründe revidieren wollte. . . Die Einbeziehung dieser beiden Städte (Herdecke und Wetter) in die neuabgegrenzte Stadt Hagen ist für Hagen weder aus Raumbedarfserwägungen noch zur Erfüllung ihrer oberzentralen Funktionen oder der Verbesserung ihrer Wirtschaftsstruktur zwingend erforderlich.“ (Unterstreichungen vom Verf.)

¹⁹ Münster/Hamm-Gesetzentwurf zum Raum Hamm, Rdz. 6.6.2.2, S. 481; Vorschlag des Innenministers zum Raum Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal, vom 10. Dezember 1973, Einzelbegründung zur Stadt Krefeld, Rdz. 3, S. 357: „Unabhängig davon stellt sich hier die grundsätzliche Frage nach der Bestandskraft der aus dem 1. Neugliederungsprogramm hervorgegangenen Gemeinden in diesem Teil des Neugliederungsraumes. Sie kann generell weder in dem Sinne beantwortet werden, daß die Existenz dieser Gemeinden gewissermaßen ein Tabu darstellt, noch läßt sich ein Grundsatz formulieren, ihre Grenzen seien im 2. Neugliederungsprogramm wie die aller anderen Gemeinden generell zur Disposition gestellt.“; Vorschlag des Innenministers zum Neugliederungsraum Sauerland/Paderborn vom 15. März 1974, S. 49; von diesen Grundsätzen geht auch der Ruhrgebiet-Gesetzentwurf der Landesregierung vom 10. 3. 1973, Drs. 7/2800, Bd. 1 S. 313 f. aus.

²⁰ Vorschlag des Innenministers zum Neugliederungsraum Sauerland/Paderborn, S. 49 sowie Vorschlag des Innenministers zum Neugliederungsraum Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal, S. 357: „Da die Gemeinden auch im 1. Neugliederungsprogramm aus Gründen des öffentlichen Wohls gebildet worden sind, insbesondere zur Hebung der Verwaltungs- und Veranstaltungskraft, kann ihre Existenz im allgemeinen erst dann infrage gestellt werden, wenn in der Zwischenzeit festgestellt werden mußte, daß sie den bei ihrer Gründung zum Ausdruck gebrachten Zielvorstellungen nicht haben gerecht werden können, sich die damals gefundene Lösung insgesamt also nicht bewährt hat.“

²¹ Vorschlag des Innenministers zum Neugliederungsraum Sauerland/Paderborn, S. 49 s. o.

²² Ruhrgebiet-Gesetzentwurf der Landesregierung zu § 15: Raum Witten Rdz. 5, S. 290 ff., ob diese Annahme des Gesetzgebers zutrifft, mag hier dahinstehen.

²³ Vorschlag des Innenministers zum Neugliederungsraum Sauerland/Paderborn, Einzelbegründung zum Raum Hagen, Rdz. 5.2.2, S. 49; Vorschlag des Innenministers zum Neugliederungsraum Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal, Einzelbegründung zum Raum Krefeld, Rdz. 3.2., S. 357; Gesetzentwurf der Landesregierung zum Neugliederungsraum Münster/Hamm, Einzelbegründung zur Stadt Hamm, Rdz. 6.6.2.2, S. 481.

Während bei dem zuvor dargestellten Ausnahme-tatbestand der nachträglichen eindeutigen Unge-eignetheit die Neugliederungslösung an den der Erstneugliederung zugrunde liegenden damaligen Zielvorstellungen des Gesetzgebers gemessen wird – die bisherigen Zielvorstellungen also un-verändert bleiben –, wird hier eine Kurskorrektur durch *Änderung bzw. Ergänzung der gesetzgebe-rischen Zielvorstellungen* als „legitim“²⁴ angese-hen, wobei diese Änderung des Zielkatalogs aller-dings unter *Vorbehalte* in mehrfacher Hinsicht gestellt wird:

2.1 Nur aus Gründen der gesamträumlichen Perspektive

Nicht jede Neuformulierung der Zielsetzung ist nach Ansicht der Landesregierung möglich. Es können nur Kurskorrekturen einbezogen werden, die sich aus der *gesamträumlichen Perspektive* ableiten²⁵:

„Ein weiterer Gesichtspunkt wird durch die Frage bestimmt, ob im Rahmen des 2. Neugliederungs-programms die Revision einzelner Gemeinden im Interesse eines optimalen Gesamtkonzepts für den Neugliederungsraum erforderlich erscheint.“

Schon nach diesen Ausführungen der Landesregie-rung und des Innenministers ist es danach nicht zulässig, Zieländerungen vorzunehmen, die sich etwa nur an den Interessen einzelner Gemeinden orientieren.

2.2 Nur bei ausdrücklich vorbehaltenen oder systemimmanenten Ziellücken

Außerdem ist die Zielkorrektur nach Aussage der Landesregierung an das Erfordernis geknüpft, daß die berechtigten Belange des Gesamttraumes bis-her nicht ausreichend gewürdigt worden sind (*Ziellücke*), weil

- die erste Neugliederungsentscheidung einen entsprechenden Vorbehalt enthielt (*Vorbehalts-klausel*) oder
- die gesamträumliche Perspektive nicht berück-sichtigt werden konnte, weil die Neugliederung an Kreisgrenzen gebunden war (*systemimma-nente Ziellücke*)²⁶.

„Hierbei ist vor allem zu berücksichtigen, daß sich die Neugliederung des 1. Neugliederungsprogram-mes im Regelfall innerhalb eines Kreises abspielte, auf die berechtigten Belange benachbarter Räume also zu wenig Rücksicht genommen werden konn-te. Dieser Aspekt spielt zum Beispiel eine Rolle bei dem Vorschlag, die Stadt Hamm um Gemein-den des Kreises Unna zu vergrößern.“²⁶

Von diesen beiden Ausnahmen abgesehen ist nach Darlegung der Landesregierung eine Neukonzep-tion der Zielsetzungen innerhalb eines so kurzen Zeitraums von nur fünf Jahren nicht möglich. Eine grundsätzliche Aufgabe etwa des Entlastungsstadt-gedankens, wie er der Städte-neugründung Meer-busch zugrunde lag, ist nach diesen eigenen Grundsätzen der Landesregierung ebensowenig zulässig wie eine andere Kurskorrektur in der Ziel-setzung, wenn nicht die damalige Neugliederungs-

entscheidung ausdrücklich vorbehaltene oder sy-stemimmanente Ziellücken im Hinblick auf gesamt-räumliche Aspekte enthielt.

3. Weitere Grundsätze der Landesregierung

Im übrigen haben Landesregierung und Innen-minister bei der Untersuchung verschiedener Ein-zelfälle ergänzende Grundsätze und Gesichtspunkte genannt, die hier nicht unerwähnt bleiben sollen:

3.1 Mehrfachneugliederung nur bei zwingenden Gründen

Besondere Hervorhebung verdient, daß die Lan-desregierung sowie der Innenminister die Zuläs-sigkeit der nochmaligen Neugliederung ganz all-gemein nur bei *zwingenden Gründen* anerkannt hat. Dies ist besonders im Vorschlag des Innen-ministers zum Neugliederungsraum Sauerland/ Paderborn²⁷ hervorgehoben worden:

„Insgesamt gesehen darf bei dieser Frage auch nicht übersehen werden, daß die Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers leidet, wenn ein Neugliede-rungskonzept weniger als fünf Jahre nach Inkraft-treten der damaligen Neugliederungsgesetze de-ren Ergebnisse ohne zwingende Gründe revidieren wollte. Prüft man die Neugliederungswünsche der Stadt Hagen anhand dieser Kriterien bezüglich der Nachbarstädte Herdecke und Wetter, so läßt sich folgendes feststellen: Die Einbeziehung die-ser beiden Städte in die neuabgegrenzte Stadt Hagen ist für Hagen weder aus Raumbedarfserwä-gungen noch zur Erfüllung ihrer oberzentralen Funktionen oder der Verbesserung ihrer Wirt-schaftsstruktur *zwingend* erforderlich.“

Abschließend heißt es²⁸:

„Aus diesen Gründen kann auch der Raum Her-decke/Wetter im Rahmen der Neuabgrenzung der Stadt Hagen nicht erneut infrage gestellt werden, selbst wenn dadurch der Ennepe-Ruhr-Kreis nicht existentiell berührt würde.“

3.2 Mehrfachneugliederung nur, wenn neue (noch nicht gewürdigte) Gesichtspunkte vorgetragen worden sind

Gerade bei der Prüfung der ersten Neugliede-rungslösung im Raum Herdecke/Wetter hat der Innenminister wiederholt unterstrichen, daß *nur neue, vom Gesetzgeber noch nicht gewürdigte Gesichtspunkte* eine Änderung der einmal getrof-fenen Entscheidung rechtfertigen können. Andere

²⁴ So der Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal-Vorschlag, S. 357: „Ein weiterer legitimer Gesichtspunkt ist die Frage, ob die erneute Einbeziehung der Gemeinden in Neugliederungsmaßnahmen des 2. Neugliederungsprogramms im Interesse eines optimalen Gesamt-konzeptes für den Neugliederungsraum erforderlich erscheint.“

²⁵ Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal-Vorschlag, Einzelbegrün-dung zum Raum Krefeld, Rdz. 3.2, S. 357, Sauerland/Paderborn-Vorschlag, Einzelbegründung zum Raum Hagen, Rdz. 5.2.2., S. 49.

²⁶ Vorschlag des Innenministers zum Neugliederungsraum Mönchen-gladbach/Düsseldorf/Wuppertal, zum Raum Krefeld, Rdz. 3.2, S. 357.

²⁷ Einzelbegründung zum Raum Hagen, S. 49, Rdz. 5.2.2.

²⁸ Sauerland/Paderborn-Vorschlag, Einzelbegründung zum Raum Ha-gen, Rdz. 5.2., S. 53.

Bewertungen eines seit der 1. Neugliederungsentcheidung unveränderten Tatbestandes reichen dazu nicht aus²⁹.

3.3 *Tunlichste Schonung von ins Werk gesetzten Entwicklungen und entstandenen Verflechtungen*

Aus dem Gedanken des „Vertrauensschutzes in den Bestand gesetzgeberischer Maßnahmen“ leitet die Landesregierung ferner den Grundsatz ab, daß „die im Interesse der Bevölkerung eingeleiteten Entwicklungen nicht abgebrochen und inzwischen entstandene innergemeindliche Verflechtungen nicht durchschnitten werden sollen.“³⁰

Dieser Gesichtspunkt wird besonders bei der Neugliederungslösung im Raum Hamm untersucht³¹.

Dabei wird der Vertrauensschutz nicht nur auf die Gebietskörperschaft Gemeinde bezogen, sondern auch und gerade *als Schutz der Bürgerinteressen* verstanden – ein Gesichtspunkt, der belegt, daß der Vertrauensschutz der Gemeinde hinter dem Schutz der Bürgerinteressen nicht zurückbleibt, diesen vielmehr mit umfaßt³².

Gemeindeinteressen und Bürgerinteressen werden danach im Blick auf den Vertrauensschutz gleichgestellt.

3.4 *Besonders hohe Anforderungen bei Teilung einer neugegründeten Stadt*

Über diese die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Mehrfachneugliederung ohnehin außerordentlich stark eingrenzenden Gesichtspunkte hinaus begegnet die *Auflösung* einer erst im 1. Neugliederungsprogramm gebildeten Gemeinde noch *weiteren erschwerenden Voraussetzungen*. Dies hat der Innenminister in seiner Begründung zum Raum Wetter/Hagen besonders betont und daher die Aufteilung der Stadt Wetter auf Hagen und Witten abgelehnt³³:

„Erschwerend käme noch hinzu, daß nicht die ganze neugebildete Stadt Wetter Hagen zugeordnet werden könnte. Der Ortsteil Wengern weist nicht unerhebliche Beziehungen zur Stadt Witten auf, die nach der Einkreisung dieser Stadt noch zunehmen können. Daher müßte entgegen der Gesetzesentscheidung von 1969 eine *mehrfache Teilung der neuen Stadt Wetter vorgeschlagen werden. Für einen so schwerwiegenden Eingriff besteht aber bei dem vorliegenden Sachverhalt kein hinreichender Grund*. Der Vorschlag respektiert, daß der Gesetzgeber die Eingliederung Wengerns nach Witten im Gegensatz zum Entwurf der Landesregierung nach sorgfältiger Prüfung abgelehnt und die damals selbständige Gemeinde Wengern mit Wetter verbunden hat.“³⁴

Gerade die Teilung einer im 1. Neugliederungsprogramm aus mehreren Gemeinden gebildeten neuen Stadt ist danach an besonders strenge Voraussetzungen geknüpft.

Soweit die Ansicht von Innenminister und Landesregierung in Neugliederungsvorschlägen und Gesetzentwürfen.

Diese Zulässigkeitsvoraussetzungen werden durch das Herbede-Urteil des Verfassungsgerichtshofs NW weitgehend bestätigt, soweit sie für die Ent-

scheidung eine Rolle spielen. Dabei wird der letztgenannte Gesichtspunkt, die Mehrfachneugliederung dürfe nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht zu einer Umorientierung der Bevölkerung führen, besonders unterstrichen und im übrigen gefordert, daß – in der Entscheidung bezogen auf die komplexe Fragestellung der Ruhrgebietsneuordnung – veränderte tatsächliche Gegebenheiten oder zusätzlich gewonnene landesplanerische Erkenntnisse die nochmalige Neugliederung rechtfertigen.

III.

Rückzugsversuche der Landesregierung

Gegenüber dieser recht klar umgrenzten Position, die zwar hinter den zuvor entwickelten Grundsätzen zurückbleibt, weil sie nicht einen durchgängigen Bezug zu den verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstäben herstellt, versucht die Landesregierung anscheinend nunmehr im verfassungsgerichtlichen Verfahren, auf einen Standpunkt zurückzuweichen, bei dem die Mehrfachneugliederung in einem weit größeren Maße zulässig ist. Einige Ansätze dieser neuen Linie sind vom Vertreter der Landesregierung im Verhandlungstermin vom 28. Februar 1975 in Sachen *Herbede* vorgetragen worden.

²⁹ Sauerland/Paderborn-Vorschlag, Rdz. 5.2.2, S. 50: „Bei dieser Lösung hat der Gesetzgeber bewußt in Kauf genommen, daß Teile der mittelzentralen Versorgung der Einwohner durch die benachbarten Großstädte – insbesondere Hagen – sichergestellt werden. Die von der Stadt Hagen vorgetragenen Gesichtspunkte lassen nicht erkennen, daß inzwischen so schwerwiegende Gründe eingetreten sind, die diese damalige Konzeption infrage stellen . . . Alle genannten Gesichtspunkte sind bereits im Rahmen des Ennepe-Ruhr-Kreis-Gesetzes Gegenstand der Abwägung gewesen. Sie rechtfertigen es nicht, die damals gefundene Lösung aufzuheben . . .“ (Unterstreichungen v. Verf.)

³⁰ Münster/Hamm-Gesetzentwurf, Einzelbegründung zum Raum Hamm, Rdz. 6.6.2.2, S. 483.

³¹ Münster/Hamm-Gesetzentwurf, S. 483 f.: „Dabei ist die Frage des Vertrauensschutzes in den Bestand gesetzgeberischer Maßnahmen entgegen der Stellungnahme des Kreises Unna und den Ausführungen des Hoppe-Gutachtens durchaus gewürdigt worden (Vgl. Ruhrgebiet-Gesetz, S. 314). Der ‚Vertrauensschutz‘ ist aber nicht Selbstzweck. Hinter ihm steht, daß im Interesse der Bevölkerung eingeleitete Entwicklungen nicht abgebrochen oder inzwischen entstandene innergemeindliche Verflechtungen nicht durchschnitten werden sollen. Gerade das wird aber bei dem vorgesehenen Zusammenschluß der Gemeinden Pelkum, Uentrop und Rhynern mit der Stadt Hamm vermieden.“

³² Münster/Hamm-Gesetzentwurf, S. 484: „Bei Rhynern wird lediglich der südliche Bereich um Hilbeck von dem Zusammenschluß ausgenommen und in die Stadt Werl eingegliedert. Das wirkt sich auf die bestehenden innergemeindlichen Verflechtungen und das Entwicklungskonzept der Gemeinde nicht nachteilig aus, wie die Untersuchungen gezeigt haben. Die Bevölkerung in Hilbeck steht dieser Lösung nach einer von der Gemeinde Rhynern selbst veranstalteten Umfrage auch positiv gegenüber. Es ist deshalb nicht ersichtlich, daß sich der für die drei Gemeinden vorgesehene Zusammenschluß mit der Stadt Hamm nachteilig für die Bevölkerung der Gemeinden auswirkt. Begonnene sinnvolle Entwicklungen können auch im Stadtgebiet Hamm weitergeführt werden, bestehende innergemeindliche Verflechtungen werden nicht gestört.“ (Unterstreichungen vom Verfasser)

³³ Sauerland/Paderborn-Vorschlag, Einzelbegründung zum Raum Hagen, S. 52.

³⁴ Hervorhebungen v. Verf.; Hierin hat die Landesregierung den Unterschied zwischen Wetter (Wengern) und Herbede gesehen (Ruhrgebiet-Gesetzentwurf, Zum Raum Witten, Rdz. 5.5, S. 293): „Der Gesetzgeber hat die Eingliederung Wengerns nach Witten im Gegensatz zum Entwurf der Landesregierung nach sorgfältiger Prüfung abgelehnt und die damals selbständige Gemeinde Wengern mit Wetter verbunden. An diese Entscheidung fühlt sich die Landesregierung gebunden, zumal die Ausgliederung Wengerns aus Wetter zu einer Teilung der erst vor vier Jahren gebildeten neuen Stadt führen würde; im Gegensatz zu Herbede, das ohne Teilung des Gemeindegebietes mit Witten in einer kommunalen Einheit aufgehen soll.“ (Unterstreichungen v. Verf.)

1. Die Position des eingeschränkten Vertrauensschutzes

Die Landesregierung baut ihre neue Position auf einem aus der Verfassung abgeleiteten Grundsatz eines *eingeschränkten Vertrauensschutzes* auf. Alle anderen zuvor (l.) dargestellten Grundsätze werden anscheinend von vornherein abgelehnt.

Die Zulässigkeit der Mehrfachneugliederung sei ein Problem der Abwägung, in die der Vertrauensschutzgedanke einerseits und das staatliche Änderungs-(Flexibilitäts-)Interesse andererseits einzustellen sei. Die Prüfung vollziehe sich in zwei Arbeitsschritten:

- Zunächst sei festzustellen, ob überhaupt *schutzwürdiges Vertrauen* ausgelöst worden sei. Schon dies sei etwa beim Ennepe-Ruhr-Gesetz oder beim Kempen-Krefeld-Gesetz, die möglicherweise unter dem stillschweigenden Vorbehalt einer späteren Änderung im 2. Neugliederungsprogramm gestanden hätten, zweifelhaft.
- Danach vollziehe sich die eigentliche *Abwägung* mit der Frage, ob schutzwürdiges Vertrauen den Änderungsinteressen des Gesetzgebers zu weichen habe.
- Dabei sei der *gemeindliche Vertrauensschutz* seiner Natur nach *geringer* ausgestattet als der *Schutz von Bürgerinteressen*.

2. Abweichungen gegenüber dem bisherigen Standpunkt

Mit diesen neuformulierten Thesen hat die Landesregierung gegenüber ihrer bisherigen Position einen deutlichen Rückschritt in Richtung auf eine in weiten Teilbereichen schrankenlose Zulässigkeit der Mehrfachneugliederung vollzogen. Dies gilt in mehrfacher Hinsicht:

- Das *Regel-Ausnahmeverhältnis* wird umgedreht. War die Landesregierung in ihren Gesetzentwürfen bisher davon ausgegangen, daß eine Mehrfachneugliederung in der Regel verfassungsrechtlich unzulässig und nur in (zwei) Ausnahmefällen zulässig war, so wird nunmehr die Zulässigkeit der Mehrfachneugliederung zur Regel erhoben, von der es nur bei überwiegendem Vertrauensinteresse der Gemeinde im Einzelfall eine Ausnahme gebe.
- Der *abstrakte Vertrauensschutz* wird zu einem *konkreten Dispositionsschutz* herabgestuft. Konnte eine bereits neugegliederte Gemeinde regelmäßig auch dann nicht erneut einbezogen werden, wenn sie besondere im Vertrauen auf den Bestand der Lösung aufgewendete Leistungen oder Investitionen nicht darlegt – in den Vorschlägen und Gesetzentwürfen ist danach nie gefragt worden –, so soll sie nach dem neueren Vortrag der Landesregierung nur Bestandsschutz genießen, wenn sie auf solche Dispositionen verweisen kann.
- Der *Gemeindeschutz* wird *heruntergespielt*. Während die Gesetzentwürfe den Vertrauensschutz der Gemeinden zugleich als Schutz der Bürgerinteressen verstehen (Münster/Hamm-Gesetzentwurf, S. 483) und damit auch die Interessen der betroffenen Bevölkerung miteinbezie-

hen, wird der Gemeindeschutz nunmehr vom Schutz der Bürgerinteressen abgehoben und diesem gegenüber abgewertet.

- Insgesamt wird die bisher klare *Regel-Ausnahme-Position zu Gunsten des Bestandsschutzes* gegen eine allgemeine in den Einzelheiten höchst offene und damit *unklare Güter- und Interessenabwägung* ausgetauscht.

IV.

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes

Wenngleich mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes die Gesamtsystematik der Mehrfachneugliederung nicht erschöpfend behandelt werden kann³⁵, so ist zuzugeben, daß der Gedanke des Vertrauensschutzes bei der Zulässigkeit der Mehrfachneugliederung in verfassungsrechtlicher Sicht eine wichtige Rolle spielt.

Als tragende Pfeiler, die den Vertrauensschutzgedanken stützen, werden nach wie vor Treu und Glauben³⁶, zunehmend aber auch das rechtsstaatliche Prinzip der Rechtssicherheit (Art. 20, 28 GG)³⁷ genannt. Diesen Ableitungszusammenhang formuliert das Bundesverfassungsgericht³⁸ wie folgt:

„Zu den wesentlichen Elementen des Rechtsstaatsprinzips gehört die Rechtssicherheit... Der Staatsbürger soll die ihm gegenüber möglichen staatlichen Eingriffe voraussehen und sich dementsprechend einrichten können; er muß darauf vertrauen können, daß sein dem geltenden Recht entsprechendes Handeln mit allen ursprünglich damit verbundenen Rechtsfolgen von der Rechtsordnung anerkannt bleibt... Für den Bürger bedeutet Rechtssicherheit in erster Linie Vertrauensschutz.“³⁹

Dabei wird das Vertrauensschutzinteresse zusehends mehr als Dispositionsschutzinteresse verstanden⁴⁰.

³⁵ Es treten vielmehr weitere allgemein-rechtliche Überlegungen, etwa das Gebot möglichst weitgehender Kontinuität staatlichen und damit auch gesetzgeberischen Verhaltens, Fragen der Darlegungs- und Beweislastverteilung, Folgen für den ohnehin nur partiell geltenden sog. Evidenzvorbehalt bei Erwägungen, Wertungen und Prognosen sowie zahlreiche bereits oben (l.) angesprochene Gesichtspunkte hinzu.

³⁶ Vgl. dazu die Hinweise bei Becker, DÖV 1973, S. 380 mit Anm. 13–15, Schmidt, W., Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, JuS 1973, S. 529 ff.

³⁷ Vom Rechtsstaatsprinzip geht das Bundesverfassungsgericht in vielen Entscheidungen die Problematik der rückwirkenden Gesetzgebung an. Vgl. die Zusammenstellung bei Klein/Barbey, Bundesverfassungsgericht und Rückwirkung von Gesetzen, 1964, S. 28 ff. sowie die Entscheidungen BVerfGE 21, S. 117 (131); 22, S. 241 (248); 24, S. 33 (55); 27, S. 167 (173); 30, S. 1 (25); 30, S. 392 (404); 31, S. 222 (226); vgl. auch Kiser, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 31 (1974), S. 149 (161).

³⁸ BVerfG v. 19. 12. 1961 – 2 BvL 6/59 – BVerfGE, S. 261 (271).

³⁹ Hervorhebungen v. Verf.

⁴⁰ Grabitz, Vertrauensschutz als Freiheitsschutz, DVBl. 1973, S. 675 (678); BVerfG v. 7. 7. 1964, 2 BvL 22 u. 23/63 – BVerfGE 18, S. 135 (144): „Das Vertrauen, das der Staatsbürger dem ordnungsgemäß gesetzten Recht entgegenbringen darf, ermöglicht es ihm auf längere Zeit zu planen und zu disponieren, also auf die Beständigkeit und Berechenbarkeit des Rechts zu bauen. In diesem Vertrauen wird der Bürger getäuscht, wenn der Gesetzgeber an zurückliegende oder in der Entwicklung befindliche Tatbestände anders, und zwar ungünstigere Folgen knüpft als diejenigen, auf welche sich der Betroffene bei seinen Dispositionen hat einrichten dürfen. Dies gilt in besonderem Maße, wenn seine Dispositionen nicht mehr abänderbar sind.“ (Unterstreichungen v. Verf.)

1. Die Intensität des Vertrauensschutzes

Dieser Dispositionsschutz wird in *abgestufter Intensität* gewährt. Er bemißt sich nach dem Grad des Vertrauens, das durch staatliches Handeln ausgelöst wird⁴¹.

Es sind *drei Stufen* von Dispositionen mit unterschiedlicher Schutzintensität zu unterscheiden:

- *Bestandszusagen* oder zumindest die aufgrund solcher Zusagen gemachten Dispositionen,
- durch die öffentliche Gewalt selbst *veranlaßte Dispositionen*,
- ins Werk gesetzte *Chancen*⁴².

1.1 Bestandszusagen

Zu der ersten Gruppe gehören *zweiseitige* vertragliche Zusagen, die dem Grundsatz „*pacta sunt servanda*“ unterliegen⁴³, oder *einseitige ausdrückliche oder konkludente Bestandszusagen*. Sie lösen sowohl im Verwaltungsrecht⁴⁴ als auch im Staats- und Verfassungsrecht⁴⁵ regelmäßig *abstrakten Vertrauensschutz* aus, ohne auf den Nachweis einer Disposition im konkreten Fall abzustellen⁴⁶.

1.2 Veranlaßte Dispositionen

Einen in der Intensität herabgeminderten Bestandsschutz genießen jene Fälle, in denen die öffentliche Gewalt den einzelnen zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen veranlaßt. Hier wandelt sich der abstrakte Vertrauensschutz zu einem *konkreten Dispositionsschutz*, der nach Maßgabe der jeweiligen Dispositionen im Einzelfall in einer gewissen Bandbreite variationsfähig ist⁴⁷. Aber auch hier muß das Risiko grundsätzlich dort liegen, wo die Entscheidung fällt⁴⁸.

1.3 Ausnutzung eingeräumter Handlungschancen

Einen geringeren Dispositionsschutz genießen genutzte oder ins Werk gesetzte *Chancen*, zu denen die öffentliche Gewalt den Handlungsspielraum eröffnet oder belassen hat. So ist der Bestandwert einer Erlaubnis, die als eine Art bloße Unbedenklichkeitsbescheinigung erteilt wird, ungleich geringer als der Dispositionsschutz, der einer Zusage oder einer Veranlassung durch öffentliche Gewalt zukommt⁴⁹.

Der BGH hat sich in einer umfangreichen Rechtsprechung zum enteignenden Eingriff mit der Abgrenzung zwischen veranlaßten Dispositionen einerseits und der Nutzung eingeräumter Handlungschancen andererseits beschäftigt⁵⁰ und herausgestellt, daß nur bei einem besonderen Vertrauensschutz, der sich auf *Bestandszusagen* oder *Veranlassung durch öffentliche Gewalt* gründet, enteignungsrechtliche Entschädigungspflichten entstehen. Dies gilt nach Auffassung des BGH ohne Unterschied, ob das Vertrauen von der Verwaltung oder vom Gesetzgeber ausgelöst wird⁵¹.

Das bloße Nutzen grundrechtlich verbürgter und gesetzlich zuerkannter *Chancen* knüpft demgegenüber nicht an ein Vertrauen durch staatliche Veranlassung oder Bestandszusagen an und bedeutet daher kein „Eigentum“, für das bei Entzug Entschädigung zu gewähren ist⁵².

Legt man diese Abgrenzung von Bestandszusagen und Veranlassung einerseits sowie bloßer Chancenwahrnehmung andererseits zugrunde, die für die Intensität des Dispositionsschutzes von maßgeblicher Bedeutung ist, so steht außer Frage, daß die *gebietliche Neuabgrenzung*, die eine Gemeinde

⁴¹ Zum folgenden Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 32 (1974), S. 149 (161) ff.; Ossenbühl, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1972, S. 25 ff.; Grabitz, Vertrauensschutz als Freiheitsschutz, DVBl. 1973, S. 675 ff.

⁴² So Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL, Bd. 32 (1974), S. 149 (162).

⁴³ Ossenbühl, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1972, S. 25 (28); Schmidt, W., Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, JuS 1973, S. 529 ff.; BVerfG v. 30. 1. 1973 – 2 BvH 1/72 – BVerfGE 34, S. 216 ff. (Coburg-Entscheidung); Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), S. 149 (163).

⁴⁴ Widerruf eines begünstigenden rechtmäßigen Verwaltungsakts nur in Ausnahmefällen zulässig, Pfander, Die Zusage im öffentlichen Recht, Diss., Hamburg 1968, Pieper, VerwArchiv Bd. 59 (1968), S. 217 ff.; Ossenbühl, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1972, S. 28; Schmidt, W., Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, JuS 1973, S. 529 f.

⁴⁵ BVerfG v. 30. 1. 1973 – 2 BvH 1/72 – BVerfGE 34, S. 216 (Coburg-Entscheidung); BVerfG v. 23. 3. 1971 – 2 BvL 17/69 – BVerfGE 30, S. 392 (404) (Berlin-Präferenz-Entscheidung).

⁴⁶ Ossenbühl, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1972, S. 25 (28): „Die Folge ist, daß eine rechtmäßige behördliche Zusage auch dann bindet, wenn der betroffene Bürger mit Rücksicht auf die behördliche Zusicherung noch keine vermögenswirksamen Dispositionen getroffen hat“; zu diesem Unterschied zwischen abstraktem und konkretem Vertrauensschutz BVerwG v. 17. 3. 1972 – III B 59/71 – BVerwGE 41, S. 38 (44): „Diese Regelung geht, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, über den nach allgemeinem Verwaltungsrecht zu beurteilenden („konkreten“) Vertrauensschutz hinaus. Denn sie fordert weder den Nachweis, daß der Berechtigte auf den Fortbestand des Feststellungsbescheides und des auf ihm beruhenden Zuerkennungsbescheides vertraut hat, noch wird der Nachweis verlangt, daß der Berechtigte dieses Vertrauen durch eine Vermögensdisposition betätigt habe.“

⁴⁷ BVerwG v. 14. 6. 1963 – VII C 44/62 – BVerwGE 16, S. 150 (151) (Änderung der Prüfungsordnung während des Prüfungsverfahrens): „Es liegt in der Natur jedes Prüfungsverfahrens, daß sich ein Prüfling auf die ihm bekannten Bedingungen, von denen der Erfolg der Prüfung abhängt, einstellt und seine Vorbereitung, oftmals unter Zugrundelegung einer langfristigen Planung, danach einrichtet. Bei solchen Prüfungen wird sich der Prüfling, soweit dies in seiner Hand liegt, auch erst dann zur Prüfung melden, wenn er sich unter Abwägung der Prüfungsbedingungen eine hinreichende Chance ausrechnet, das Examen zu bestehen. Das Vertrauen in den vorhersehbaren geordneten Ablauf des Prüfungsverfahrens würde in schwerwiegendem Ausmaß erschüttert werden, wenn ein Prüfling während des Examins plötzlich vor die Tatsache gestellt würde, daß sich die Bedingungen, mit denen er rechnete und allein auch rechnen konnte, grundlegend geändert haben“; besonders plastisch wird die Notwendigkeit eines Dispositionsschutzes in dem Beitrag von Bachof auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Mannheim, VVDStRL Bd. 32 (1974), S. 242: „Wenn der Staat durch eine Entscheidung – sei es der Gesetzgebung, sei es der Verwaltung – das Verhalten des Bürgers steuert, dann schickt er ihn gewissermaßen auf einen Weg. Er darf dabei nicht sagen: „Nun lauf mal diesen Weg, Du wirst dann später ja sehen, ob er zum Ziel führt oder ob das ein Holzweg wird; ich, der Staat, behalte mir vor, nachdem Du den Weg bis zur Hälfte gelaufen bist, ein Sperrschild aufzustellen und zu sagen: reingefallen, mit diesem Weg war es nichts.“ Das also ist, in einem Bild gebracht, meine Vorstellung; ein solches Verhalten der öffentlichen Hand wäre unverhältnismäßig und willkürlich. Die einseitige staatliche Entscheidungsbefugnis wird rechtsstaatlich erträglich nur dadurch, daß in die Entscheidung ein Minimum an Vertrauendürfen auf ihre Beständigkeit von vornherein mit hineingenommen wird. Es macht freilich einen Unterschied, ob der Staat den Bürger zwingt, einen Weg zu gehen, oder ob er es ihm nur empfiehlt, oder schließlich ob er den Weg einfach öffnet, ohne darüber hinaus etwas zu tun. Je nachdem muß der Vertrauensschutz in seiner Intensität abgestuft sein.“

⁴⁸ Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), S. 149 (166).

⁴⁹ Vgl. Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, § 48 II a 1; Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), S. 149 (166).

⁵⁰ BGH v. 22. 12. 1952 – III ZR 139/50 – BGHZ 8, S. 173 (176) (Verkehrsumleitung); BGH v. 30. 9. 1957 – III ZR 261/54 – BGHZ 25, S. 266 (269) (Technischer Überwachungsverein); BGH v. 5. 12. 1963 – III ZR 31/62 – NJW 1964, S. 769 (Märchenfilm); BGH v. 31. 1. 1966 – III ZR 127/64 – BGHZ 45, S. 83 (87) (Knäckebröt-Schutzzoll); BGH vom 31. 1. 1966 – III ZR 110/64 – BGHZ 45, S. 150 (156) (Elbeleidamm-Krabbenfischer); BGH v. 29. 5. 1967 – III ZR 143/66 – BGHZ 48, S. 58 (61) (Rheinuferstraße); BGH v. 7. 12. 1967 – III ZR 83/65 – NJW 1968, S. 293 (294) (KFZ-Zubehör/Fahrtrichtungsanzeiger).

⁵¹ Vgl. dazu die zuvor genannten Entscheidungen des BGH, Fnte. 50.

⁵² Siehe Seite 117.

im ersten Neugliederungsprogramm erfahren hat, *mehr* bedeutet als die Gewährung einer bloßen Chance, deren Fortbestand einen vergleichsweise geringen Dispositionsschutz genießt. Die an den Gründen des öffentlichen Wohls ausgerichtete Neuordnung einer gemeindlichen Gebietskörperschaft, die von bestimmten zumeist raumordnerischen oder landesplanerischen Zielvorstellungen getragen ist und häufig von Landeszuschüssen begleitet wird, geht in aller Regel auch über ein bloßes Veranlassen zu gemeindlichen Investitionen hinaus.

Die gebietliche Neuabgrenzung, wie sie sich im 1. und 2. Neugliederungsprogramm in einer landweiten Gebietsreform vollzogen hat, gewährt vielmehr regelmäßig eine *gesetzliche Bestandszusage*, die nur in Ausnahmefällen widerrufen werden kann, soweit nicht im Gesetz selbst ein entsprechender Vorbehalt ausdrücklich oder konkludent vorhanden ist. Durch die gesetzliche Neugliederung wird vor dem Hintergrund bestimmter Zielvorstellungen (etwa des Entlastungsstadtgedankens) die gemeindliche Entwicklung auf Jahre hinaus festgelegt und geprägt, damit für eine überschaubare Zukunft *abschließend behandelt* und mit einer *Bestandszusage* versehen.

Wenn der Gesetzgeber sich unter Abwägung aller Aspekte auch und gerade des größeren Raumes etwa für die Bildung der Städteneugründung Meerbusch oder für die Zuordnung der damals selbständigen Gemeinde Hüls zu Kempen entschieden hat, so wurde damit eine verbindliche Bestandszusage erteilt, deren Änderung den Grundsätzen der „*pacta sunt servanda*“ unterliegt⁵³.

Solche Zusagen unterliegen nur dem Vorbehalt der „*clausula rebus sic stantibus*“⁵⁴ und können auch nur in diesem Rahmen widerrufen werden. In der Coburg-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht für staatsvertragliche Garantien – und gleiches gilt für einseitige Bestandszusagen des Gesetzgebers – ausgeführt⁵⁵:

„Eine staatsvertraglich unbeschränkt und vorbehaltlos gegebene Garantie steht unter dem Vorbehalt der *clausula rebus sic stantibus*. Die *clausula rebus sic stantibus* ist ungeschriebener Bestandteil des Bundesverfassungsrechts. Sie für das deutsche Verfassungsrecht auszuulegen, ist Sache des Bundesverfassungsgerichts. Nur wenn sich die Verhältnisse, die im Zeitpunkt des Vertragsschlusses bestanden haben, *mittlerweile grundlegend geändert haben* und angesichts dieser Veränderung das *Festhalten am Vertrag oder an einer Einzelvereinbarung innerhalb des Vertrags für den Verpflichteten unzumutbar geworden ist*, ist Raum für die Anwendung der *clausula*. Sie entbindet nicht ohne weiteres von der unzumutbar gewordenen vertraglichen Verpflichtung, sondern geht zunächst auf Anpassung des Vertrags an die veränderten Verhältnisse, u. U. also auf Milderung einer vertraglich übernommenen Verpflichtung und, wenn die inhaltliche Modifizierung einer vertraglich übernommenen Leistung nicht möglich erscheint, auf einen Ausgleich in Geld.“⁵⁶

Solche staatsvertraglichen oder einseitig gesetzlichen Bestandszusagen lösen dabei – im Unterschied zu durch die öffentliche Gewalt (bloß) ver-

anlaßten Dispositionen – *abstrakten Vertrauensschutz* in den Bestand des Vertrages oder der gesetzlichen Zusage aus⁵⁷.

Es war daher folgerichtig, daß die Coburg-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Frage, ob die Beschwerdeführerin im Vertrauen auf den Bestand der Zusage Dispositionen getroffen hat, nicht untersuchte⁵⁸.

Nach der Intensität des Vertrauensschutzes sind die Gebietsabgrenzungen des 1. Neuordnungsprogramms daher – soweit sich dafür Anhaltspunkte aus dem Gesetz ergeben – als Bestandszusagen einzustufen, die den Grundsätzen „*pacta sunt servanda*“ unterliegen, einen abstrakten Vertrauensschutz auslösen und nur unter dem Vorbehalt der „*clausula rebus sic stantibus*“ geändert werden können.

1.4 Gemeindeschutz geringer als Schutz der Bürgerinteressen?

Dabei kann der Gemeindeschutz nicht hinter dem Schutz der Bürgerinteressen graduell zurückbleiben. Dies wird von der Rechtsprechung zunehmend anerkannt.

Das *Bundesverwaltungsgericht* hat seine bisherige Rechtsprechung zur Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte, wonach der öffentlichen Gewalt kein Dispositionsschutz gewährt werden könne⁵⁹, in seinen neueren Entscheidungen aufgegeben und auch Gemeinden grundsätzlich Vertrauensschutz zuerkannt. Kennzeichnend dafür ist die Entscheidung BVerwGE 36, S. 108 (111 – 114)⁶⁰, die auch den Gemeinden als Träger öffentlicher Gewalt grundsätzlich einen Anspruch auf Respektierung ihrer Dispositionsschutzinteressen zubilligt, diese in dem dort zu entscheidenden Fall des Bereicherungsausgleichs allerdings

⁵² BGH v. 7. 12. 1967 – III ZR 83/65 – NJW 1968, S. 293 (294): „Der Unternehmer darf sich im allgemeinen nicht darauf verlassen, daß die einmal gegebene Gesetzeslage, auf die er sich für seine Leistung eingerichtet hat, bestehen bleibt; er hat in der Regel kein Recht darauf, daß Umsatz oder Marktanteil, die auf der gegebenen Rechtslage aufbauen, ihm ungeschmälert erhalten bleiben ... Etwas anderes könnte – wie in BGHZ 45, S. 83 (87) ausgeführt ist: – nur gelten, wenn durch besondere Umstände des Einzelfalles ein Vertrauensstatbestand begründet wird, aufgrund dessen der Unternehmer mit dem Fortbestand der gegebenen Rechtslage rechnen darf, etwa wenn er von behördlicher Seite unter Hinweis auf geltende Bestimmungen oder ein öffentliches Interesse zu erhöhten Aufwendungen und Investitionen veranlaßt worden wäre; in einem solchen Falle kann eine Entschädigung gerechtfertigt sein, wenn entgegen der in dem Unternehmer begründeten Erwartung, auf der der Betrieb wesentlich aufgebaut ist, die Rechtslage geändert, eine übertragende Befugnis zurückgenommen wird, damit Entwicklungskosten, Investitionen und Personalaufwand nutzlos werden und alles dies sich geradezu als ein Eingriff in die Struktur des Betriebes darstellt.“ (*Unterstreichungen v. Verf.*)

⁵³ Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL, Bd. 32 (1974), S. 149 (152); Ossenbühl, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DOV 1972, S. 26 (28); ebenso Püttner, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 105: „Zusagen sind ihrem Wesen nach verbindlich.“

⁵⁴ Vgl. § 56 Abs. 1 EVwVfG '973, Btg. Drs. 7/910.

⁵⁵ BVerfG v. 30. 1. 1973 – 2 BvH 1/72 – BVerfGE 34, S. 216 (217) L.

⁵⁶ Hervorhebungen v. Verf.

⁵⁷ Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), S. 163; auch bei verwaltungsrechtlichen Zusagen wird in der Regel abstrakter Vertrauensschutz gewährt.

⁵⁸ Sondern ganz unabhängig davon eine Entschädigung in Höhe von 6 Mio. DM gewährte. Dies geschah, weil das Festhalten an der Bestandszusage wegen grundlegend veränderter Umstände unzumutbar war und eine inhaltliche Modifizierung der übernommenen Leistungen nicht möglich erschien, vgl. im einzelnen BVerfGE 34, S. 217.

⁵⁹ So BVerwG v. 8. 12. 1965 – V C 6/65 – BVerwGE 23, S. 31; BVerwG v. 20. 6. 1967 – V C 175/66 – BVerwGE 27, S. 215 (217).

⁶⁰ Vom 17. 9. 1970 – II C 48/68.

insoweit einschränkt, als die Gemeinden nach den Grundsätzen der öffentlichen Haushaltswirtschaft Pflichten von stärkerer Bindungskraft als im Rahmen des bürgerlich-rechtlichen Bereicherungsrechts haben⁶¹.

Besonders hervorzuheben ist, daß diese Entscheidung den Vertrauensschutz der Gemeinden nicht im Grundsatz geringer bewertet als den Dispositionsschutz des Bürgers, sondern im Gegenteil bei grundsätzlicher Gleichbehandlung der Intensität des Vertrauensschutzes von Bürger und Gemeinde nur speziell für die Frage des Wegfalls der Bereicherung (§ 818 Abs. 3 BGB) aus den Besonderheiten öffentlicher Haushaltswirtschaft gewisse Einschränkungen in der Vertrauensschutzintensität der Gemeinden herleitet.

Auch zahlreiche andere Entscheidungen, in denen die Gemeinde etwa bei Enteignungs- oder Entschädigungsfragen (Art. 14 GG)⁶² sowie bei der gemeindlichen Nachbarklage⁶³ ohne Einschränkung als Grundrechtsträger behandelt wird⁶⁴, zeigen deutlich, daß die Unterscheidung zwischen Vertrauensschutz des Bürgers und Vertrauensschutz der Gemeinde heute im Grunde mehr und mehr aufgegeben ist und – von Ausnahmen abgesehen⁶⁵ – nicht mehr besteht. Bezeichnend ist, daß auch das Bundesverfassungsgericht in der bereits erwähnten Coburg-Entscheidung⁶⁶ ohne weitere Erörterung als geradezu selbstverständlich davon ausgeht, daß auch Träger öffentlicher Gewalt – wie jeder Bürger – grundsätzlich auf Bestandszusagen anderer staatlicher Instanzen vertrauen dürfen und nicht dem Einwand eines ohnehin herabgeminderten Dispositionsschutzes ausgesetzt sind.

Insgesamt genießt die *Gemeinde* danach grundsätzlich *keinen geringeren Vertrauensschutz als der Bürger*. Dies wird auch von der Landesregierung in den Gesetzentwürfen im Grunde anerkannt, wenn in den Vertrauensschutz der Gemeinde auch die Bürgerinteressen einbezogen werden (Münster/Hamm-Gesetzentwurf, S. 483).

2. Grenzen der gesetzgeberischen Korrekturmöglichkeit

Ist danach das Dispositionsinteresse einer im Rahmen des 1. Neugliederungsprogramms gebildeten Gemeinde bei entsprechender Bestandszusage recht hoch zu veranschlagen, so kann die Frage, ob dieses Vertrauensschutzinteresse überwiegt und für den weiteren Bestand der gesetzlichen Lösung letztlich den Ausschlag gibt, erst beantwortet werden, wenn Klarheit darüber besteht, welche *staatlichen Interessen* an einer *Gesetzesänderung* dem gegenüberstehen. Hierbei lassen sich *zwei Zielsetzungen* staatlichen Handelns unterscheiden, für die im Rahmen der Vertrauensschutzabwägung auch jeweils unterschiedliche Maßstäbe gelten⁶⁷.

Einmal ist es die Forderung, einen bislang rechtswidrigen Zustand durch „richtiges Recht“ zu ersetzen. Diese Problematik wird im Verwaltungsrecht unter dem Stichwort „Widerruf eines rechtswidrigen Verwaltungsakts“ und im Verfassungsrecht unter dem Etikett „echte Rückwirkung von Gesetzen“ behandelt. Darum geht es bei der Mehrfach-

neugliederung in aller Regel nicht, da von keiner Seite behauptet wird, die ursprünglich gefundene gesetzliche Regelung sei verfassungswidrig-nichtig gewesen.

Bei der zweiten Gruppe soll ein an sich rechtmäßiger Zustand durch Kurskorrektur den sich ändernden Umweltbedingungen angepaßt werden. Hier steht der Dispositionsschutz des einzelnen gegen das Interesse der Verwaltung oder des Gesetzgebers nach möglichst großer Flexibilität.

Mit dieser Frage nach der *Möglichkeit nachträglicher Kurskorrekturen zur Durchsetzung neuer Zielvorstellungen* gegenüber dem auf Bestandschutz angelegten Dispositionsinteresse des einzelnen (*Dispositionsschutz gegen Flexibilität*) wird ein Problemkreis angesprochen, der bei der Mehrfachneugliederung die zentrale Rolle spielt. Hierzu haben sich zwei Topoi entwickelt, von denen auszugehen ist:

- Der Vertrauensschutz gegenüber Einzelfallregelungen wird im Verwaltungsrecht nach den Grundsätzen des *Widerrufs eines rechtmäßigen* (begünstigenden) *Verwaltungsakts* beurteilt.
- Gegenüber Gesetzen wird dieses Problem des Eingriffs in einen vorhandenen Bestand zur Durchsetzung neuer Zielvorstellungen unter der Chiffre „*unechte Rückwirkung*“ behandelt⁶⁸.

Dem ist nachzugehen.

2.1 Vertrauensschutz gegenüber Einzelfallregelungen

Nach dem Grundsatz des Widerrufs eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts kann eine Einzelfallregelung grundsätzlich nicht widerrufen werden, wobei es auf den Nachweis von tatsächlich vorgenommenen Dispositionen nicht ankommt⁶⁹.

⁶¹ BVerwGE 36, S. 108 (114): „Die Gemeinden sind ebenso wie die Länder und der Bund dem Gemeinwohl und dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verpflichtet; sie sind insbesondere ebenso wie die Länder und der Bund dafür verantwortlich, daß die öffentlichen Mittel sachgerecht, d. h. nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, und rechtmäßig verwendet werden. Insofern hat eine Gemeinde, die zu Unrecht öffentliche Mittel erhalten und verbraucht hat, Pflichten von stärkerer Bindungskraft als im Rahmen des bürgerlich-rechtlichen Bereicherungsrechts die Privatperson, die nicht in gleicher Weise dem Gemeinwohl und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verpflichtet ist.“

⁶² Eine Problematik, die mit der hier behandelten Vertrauensschutzfrage partiell identisch, zumindest eng verwandt ist, Schmidt, W., Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, JuS 1973, S. 529 ff.; Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), S. 149 (168).

⁶³ Interkommunales Abwägungsgebot, BVerwG v. 8. 9. 1972 – IV C 17/71 – DVBl. 1973, S. 34 sowie Hoppe, Zwischengemeindliche planungsrechtliche Gemeindenachbarklagen, Zum interkommunalen Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG), Wolff-Festschrift 1973.

⁶⁴ Vgl. auch die Entscheidungen BVerwG v. 5. 11. 1965 – VII C 119/64 – BVerwGE 22, S. 299 (303 f.) (Zweites Deutsches Fernsehen); BVerwG v. 3. 12. 1965 – VII C 122/63 – BVerwGE 23, S. 18 (19); Bettermann, Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Grundrechtsträger, NJW 1969, S. 1321; Dicke, Die verfassungsrechtliche Problematik des Hamburger Deichordnungs-Gesetzes. Eine Anmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 18. 12. 1968.

⁶⁵ Etwa bei Fragen des Wegfalls der Bereicherung nach § 818 Abs. 3 BGB, BVerwGE 36, S. 108 (111 – 114).

⁶⁶ BVerfGE 34, S. 216 ff.

⁶⁷ Vgl. zum folgenden Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), S. 149 (171).

⁶⁸ Schmidt, W., Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, JuS 1973, S. 529 ff.; Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), S. 149 (170 ff.).

⁶⁹ Ossenbühl, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1972, S. 25 (28).

Die bestandskräftige Einzelfallregelung, die einer speziellen Zusage gleichkommt⁷⁰, löst nach diesen Grundsätzen einen *abstrakten Vertrauensschutz* aus, der das Interesse an Änderung der Einzelfallregelung durchweg überwiegt. Nur wenn im Ausnahmefall das öffentliche Interesse an einem Widerruf gegenüber dem Vertrauensschutz des einzelnen höherwertig ist, kann eine Abänderung der Einzelfallregelung erfolgen. Dazu bedarf es einer Darlegung und Begründung⁷¹.

Damit ist die Kurskorrektur gegenüber (rechtmäßigen) Einzelfallentscheidungen durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Es besteht ein *Regel-Ausnahme-Verhältnis* zu Gunsten des Bestandsschutzes.
- Es wird *abstrakter Vertrauensschutz* gewährt.
- Die Ausnahmefälle (besonders schutzwürdige, überwiegende Kursänderungsinteressen) unterliegen einem *Darlegungs- und Begründungszwang*.

2.2 Vertrauensschutz gegenüber abstrakt-generellen Regelungen

Die Bindungen, denen die Kurskorrektur durch abstrakt-generelle Regelungen unterliegt, werden unter dem Etikett „*unechte Rückwirkung von Gesetzen*“ behandelt, wobei allerdings klar ist, daß mindestens der Begriff für das hier zu behandelnde Problem nicht recht paßt⁷².

Es geht um die Frage, welche Grenzen der Vertrauensschutz dem normgebenden Gesetzgeber setzt. Ausgangspunkt dafür ist die Berlinpräferenz-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁷³:

„Das Vertrauen auf den Bestand der durch . . . (die Zusage) geschaffenen Rechtslage genießt grundsätzlich keinen geringeren Schutz als den, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur unechten Rückwirkung von Gesetzen besteht“⁷⁴.

Damit ist eine Rechtsprechung aufgegeben worden, die das RG in der viel beachteten Gefrierfleischentscheidung⁷⁵ entwickelt hat und die sich für eine schrankenlose Änderungsmöglichkeit von Gesetzgebungsakten aussprach. In dieser Entscheidung ist ausgeführt:

„Denn der Gesetzgeber ist selbstherrlich und an keine Schranken gebunden als diejenigen, die er sich selbst in der Verfassung oder in anderen Gesetzen gezogen hat.“

Diese Ansicht ist inzwischen – wie gesagt – aufgegeben worden zu Gunsten einer Berücksichtigung von Dispositionsschutz des einzelnen auch gegenüber normativen Regelungen des Gesetzgebers. Die Intensität dieser Bindung ist zum Teil noch ungeklärt. Fest steht, daß sie zumindest jenen Grad erreicht, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur unechten Rückwirkung von Gesetzen besteht. Das bedeutet eine *Abwägung* zwischen dem Vertrauensschutz des einzelnen auf den Bestand der einmal gewählten gesetzlichen Regelung (*Dispositionsschutzinteresse*) einerseits und dem öffentlichen Interesse an Kurskorrektur (*Flexibilitätsinteresse*) andererseits. Das letztgenannte Interesse dürfte dabei überwiegen,

wenn nicht konkrete Dispositionen geltend gemacht werden, die einen Bestandsschutz erfordern und damit eine Neuregelung inhibieren. In jedem Fall müssen auch nach den Grundsätzen der unechten Rückwirkung Dispositionsschutzinteresse und Flexibilitätsinteresse dargelegt und ordnungsgemäß abgewogen werden. Dies ist eine Aufgabe des Gesetzgebers.

2.3 Gründe für die unterschiedliche Behandlung des Vertrauensschutzes bei Einzelfallregelungen und Gesetzen

Fragt man nun nach den Gründen für die unterschiedliche Behandlung des Vertrauensschutzes bei Einzelfallregelungen und bei abstrakt-generellen Regelungen, so leiten sich diese nicht aus dem Gewaltenteilungsprinzip, also nicht aus der Tatsache ab, daß Einzelfragenregelungen grundsätzlich von Verwaltungsbehörden, abstrakt-generelle Regelungen dagegen regelmäßig vom Gesetzgeber getroffen werden. Denn auch für die Verwaltung gilt die relativ starre Dispositionsschutztechnik nach den Grundsätzen der unechten Rückwirkung, wenn sie sich des Instrumentes der abstrakt-allgemeinen Normen etwa der Rechtsverordnungen bedient⁷⁶.

Die unterschiedlichen Regelungsmechanismen knüpfen vielmehr an das verwendete Instrument, genauer an die durch die jeweilige Maßnahme *geregelter Zahl der Fälle* an. Der Dispositionsschutz gegenüber Kursänderungen bei Normen ist im Vergleich zu Kurskorrekturen bei Einzelfallregelungen im Grundsatz deshalb geringer, weil bei abstrakt-generellen Regelungen zumeist eine *ungleich größere Zahl von Fällen* betroffen ist (*Breitenwirkung der Norm*). Kisker sagt dazu:

„Diese Masse von Fällen würde bei einer differenzierenden, am Gedanken des konkreten Dispositionsschutzes orientierten Lösung eine häufig unübersehbare Zahl von Untersuchungen darüber provozieren, ob Vertrauen ins Werk gesetzt wurde oder nicht. Das aber müßte in vielen Fällen dazu führen, daß ganze Gruppen von Bürgern einerseits und die Behörden andererseits über längere Zeit hinweg nicht wissen, woran sie sind . . . Eine befriedigende Auflösung des bei Nichtigkeitserklärung zurückbleibenden Knäuels widerstrebender Interessen erweist sich unter diesen Umständen als kaum realisierbar.“⁷⁷

⁷⁰ Vgl. dazu die oben genannten Stufen des Vertrauensschutzes mit unterschiedlicher Intensität: Bestandszusagen, durch öffentliche Gewalt veranlaßte Dispositionen, Dispositionen in Ausnutzung eingeräumter oder belassener Chancen.

⁷¹ Vgl. Schmidt, W., Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, JuS 1973, S. 529 (533).

⁷² Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), S. 177 ff.; Schmidt, W., Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, JuS 1973, S. 529 (530); Ossenbühl, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1972, S. 25 (27 ff.).

⁷³ BVerfG v. 23. 3. 1971 – 2 BvL 17/69 – BVerfGE 30, S. 392 (404).

⁷⁴ Zusatz im Zitat v. Verf.

⁷⁵ Vom 10. Januar 1933, RGZ 139, S. 177.

⁷⁶ Vgl. dazu Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), S. 149 (190): „Die noch genauer zu beschreibende relativ starre Dispositionsschutztechnik im Bereich der Gesetzgebung ist nicht für das Organ (Parlament), sondern für das von diesem vorwiegend verwendete Instrument, die abstrakt-allgemeine Norm eigentümlich. Sie gilt deshalb auch für die Verwaltung, soweit diese sich des Instrumentes abstrakt-allgemeiner Norm bedient.“

⁷⁷ Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974) S. 149 (191).

Wo diese Breitenwirkung fehlt, greifen die Grundsätze über den Widerruf von Einzelfallregelungen ein. Dabei sind die Übergänge fließend, wie etwa das Beispiel der Verwaltungsvorschriften zeigt, die hinsichtlich der Kurskorrekturmöglichkeit je nach Adressatenkreis den dispositionsfreundlichen Grundsätzen des Widerrufs einer Einzelfallregelung oder den flexibilitätsfreundlicheren Grundsätzen der unechten Rückwirkung unterliegen⁷⁸

Neugliederungsgesetze sind nun durch spezielle Merkmale gekennzeichnet, die vielfach mit den Begriffen (nur) formelles Gesetz, Verwaltungsakt in Gesetzesform, Maßnahmegesetz, Planungs-, Modell- oder Reihengesetz beschrieben werden⁷⁹.

Ob diese Begriffe den besonderen Charakter von Neugliederungsgesetzen zutreffend und abschließend wiedergeben, mag auf sich beruhen. Außer Frage steht, daß die sich auf eine bestimmte Gemeinde beziehende, deren Gebietszuschnitt regelnde und deren künftige Aufgaben entscheidend mitbeeinflussende Neugliederungsmaßnahme im Sinne der hier interessierenden Unterscheidung der *Einzelfallregelung ungleich näher steht* als jener Regelung, die eine *Vielzahl von Fällen behandelt und zahlreiche Adressaten anspricht*.

Für die Kurskorrekturmöglichkeit folgt daraus, daß der Gesetzgeber bei Neugliederungsentscheidungen jenen Bindungen unterliegt, die sich für den *Widerruf einer Einzelfallentscheidung* herausgebildet haben. Das bedeutet:

- Es besteht ein *Regel-Ausnahme-Verhältnis zu Gunsten des Bestandsschutzes* der durch Neugliederung gebildeten Gemeinde.
- Es wird *abstrakter Vertrauensschutz* gewährt.
- Die *Ausnahmefälle* (besonders schutzwürdige, überwiegende Kurskorrekturinteressen) unterliegen einem erhöhten Darlegungs- und Begründungszwang („Beweislast beim Gesetzgeber“).

Von diesen Grundsätzen haben sich erkennbar auch Innenminister und Landesregierung in Neugliederungsvorschlägen und Gesetzentwürfen leiten lassen, wenn sie die erneute Einbeziehung einer bereits neugegliederten Gemeinde aus verfassungsrechtlichen Gründen auf die Ausnahmefälle

- der nachträglich eindeutigen Ungeeignetheit und
- der Hinzunahme gesamträumlicher Perspektiven bei vorbehaltenen oder systemimmanenten Ziellücken

beschränkt wissen wollen und im übrigen der Ansicht sind, daß

- zwingende Gründe die Mehrfachneugliederung erfordern müssen,
- neue vom Gesetzgeber noch nicht gewürdigte Gesichtspunkte vorzutragen sind,

- ins Werk gesetzte Entwicklungen tunlichst zu schonen sind und entstandene Verflechtungen nicht durchschnitten werden dürfen sowie
- die Teilung einer vor wenigen Jahren neugegründeten Stadt noch darüber hinaus besonders hohen Anforderungen unterliegt.

Wenn die Landesregierung nunmehr versucht, diesen Standpunkt zu Gunsten einer Ansicht aufzugeben, die Mehrfachneugliederungen – von Ausnahmen abgesehen – allgemein für zulässig hält, so setzt sie sich nicht nur in Widerspruch zu ihren bisherigen Ausführungen in Gesetzentwürfen und Vorschlägen, sie wird auch jenen Grundsätzen nicht gerecht, die sich als Kurskorrektur-Beschränkungen aus dem Vertrauensschutzprinzip ableiten.

Daneben spielen selbstverständlich *weitere* bereits zuvor angedeutete *Gesichtspunkte* eine Rolle, die sich unter folgenden Stichworten ansprechen lassen:

- Erhöhter und spezifischer Begründungs- und Rechtfertigungszwang
- Vermutung der Gemeinwohlkonformität der ersten Lösung
- Berücksichtigung des Vertrauens in die Kontinuität staatlicher Maßnahmen
- Berücksichtigung von Aufwendungen und eingeleiteten Entwicklungen und Planungen
- Berücksichtigung der Kontinuität der Verantwortung
- Berücksichtigung eines bestimmten Maßes an Stabilität als rechtsstaatliches Gebot
- Notwendigkeit erhöhten Nutzenüberschusses durch die Korrektur
- Möglichste Erhaltung neugliederungskonformer bereits neugegliederter Gemeinden
- Nachweis der Evidenz der Fehlentscheidung bei der ersten Neugliederung
- Abwägungserfordernis im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Abänderung.

Diese Gesichtspunkte, die zum Teil aus dem Vertrauensschutzprinzip, zum Teil aus anderen verfassungsrechtlichen Grundsätzen abzuleiten sind, setzen der *Renaissance einer Neugliederungseuphorie* enge Grenzen. Die Möglichkeit, erneut Gebietsreformen zu bescheren, bleibt eine Ausnahme.

⁷⁸ Püttner, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), S. 194 (216): „Auf der Grenzlinie zwischen Staats- und Verwaltungsrecht bewegt sich die Frage, inwieweit der Vertrauensschutz einer Änderung oder Durchbrechung von Verwaltungsvorschriften Grenzen zieht. Die Frage dürfte allgemein im gleichen Sinne wie bei der Gesetzgebung zu beantworten sein. Je konkreter die Verwaltungsvorschriften gefaßt sind, desto näher liegt allerdings die Anwendung der für Verwaltungsakte geltenden Grundsätze, was in praktischen Fällen regelmäßig zum gleichen Ergebnis führt. Darin zeigt sich, daß die für Verwaltungsakte und Rechtssätze aus dem Vertrauensschutz-Prinzip abgeleiteten Folgerungen nicht völlig beziehungslos nebeneinander stehen.“

⁷⁹ Hoppe, Verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der kommunalen Gebietsreform, Städte- und Gemeinderat 1971, S. 278 (280).