

2. Kapitel: Zulässigkeit von Gebietsänderungen

Im Weiteren ist der Frage nachzugehen, unter welchen Voraussetzungen sowohl zwangsweise als auch freiwillige Gebietsänderungen – und damit letztendlich auch Eingemeindungsverträge – zulässig sind.

I. Voraussetzungen von Gebietsänderungen nach Art. 74 LV und § 8 GemO

Gebietsänderungen sind in Art. 74 Abs. 1 LV und § 8 Abs. 1 GemO ausdrücklich vorgesehen. Art. 74 Abs. 1 LV bestimmt, dass Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls¹²⁴ vorgenommen werden dürfen. § 8 Abs. 1 GemO wiederholt dieses Erfordernis.

Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV bestimmt, dass das Gemeindegebiet „durch Vereinbarung der beteiligten Gemeinden mit staatlicher Genehmigung, durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geändert werden“ kann. Art. 74 Abs. 2 LV unterscheidet damit zwischen freiwilligen Gebietsänderungen durch Vereinbarung der betroffenen Gemeinden und zwangsweisen Gebietsänderungen durch oder aufgrund eines Gesetzes. Nach Art. 74 Abs. 2 Satz 3 LV ist sowohl für freiwillige als auch für zwangsweise Gebietsänderungen Voraussetzung, dass die Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete vor der Änderung des Gemeindegebiets angehört wird.¹²⁵ Art. 74 Abs. 4 LV verweist darauf, dass nähere Bestimmungen über Gebietsänderungen durch Gesetz geregelt sind. Dieser Aufforderung zur näheren Ausgestaltung von Gebietsänderungen ist der Gesetzgeber durch die nachfolgend dargestellten Regelungen in § 8 GemO nachgekommen.

1. Freiwillige Gebietsänderungen nach § 8 Abs. 2 GemO

§ 8 Abs. 2 GemO trifft Regelungen über freiwillige Gebietsänderungsvereinbarungen der beteiligten Gemeinden. Nach § 8 Abs. 2 Satz 1 GemO können Gemeindegrenzen freiwillig durch Vereinbarung der beteiligten Gemeinden mit Genehmigung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde geändert werden. Nach § 8 Abs. 2 Satz 2 GemO muss die Vereinbarung von den Gemein-

124 Auf Begriff und Bedeutung des öffentlichen Wohls wird noch ausführlich einzugehen sein, vgl. 2. Kapitel, II.

125 Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass für den weiteren Verlauf der Untersuchung zwischen der Anhörung der Bevölkerung und der Anhörung der Gemeinden zu unterscheiden sein wird.

deräten der beteiligten Gemeinden mit der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder beschlossen werden. In § 8 Abs. 2 Satz 3 GemO ist bestimmt, dass die Bürger, die in dem unmittelbar betroffenen Gebiet wohnen, vor der Beschlussfassung über die Vereinbarung anzuhören sind.¹²⁶

2. Zwangsweise Gebietsänderungen nach § 8 Abs. 3 GemO

§ 8 Abs. 3 GemO trifft Regelungen über zwangsweise Gebietsänderungen durch Gesetz. So regelt § 8 Abs. 3 Satz 1 GemO, dass das Gemeindegebiet gegen den Willen der Gemeinden nur durch Gesetz geändert werden darf. Nach § 8 Abs. 3 Satz 2 GemO gilt dies auch für die Neubildung einer Gemeinde aus Teilen einer oder mehrerer Gemeinden. Nach § 8 Abs. 3 Satz 3 müssen vor Erlass des Gesetzes die beteiligten Gemeinden und die Bürger, die in dem unmittelbar betroffenen Gebiet wohnen, gehört werden. Nach § 8 Abs. 3 Satz 4 GemO ist die Anhörung der Bürger eine Pflichtaufgabe der Gemeinden. Gemäß § 8 Abs. 6 Satz 1 GemO können Grenzänderungen nach § 8 Abs. 3 Satz 1 GemO, die nur Gebietsteile betreffen, durch deren Umgliederung der Bestand der beteiligten Gemeinden nicht gefährdet wird, auch durch Rechtsverordnung vorgenommen werden.¹²⁷ Für die Neubildung einer Gemeinde aus Teilen einer oder mehrerer Gemeinden ist nach § 8 Abs. 3 Satz 2 GemO immer ein Gesetz notwendig.¹²⁸

3. Zwischenergebnis

Art. 74 Abs. 1 LV und § 8 Abs. 1 GemO verlangen sowohl für freiwillige als auch für zwangsweise Gebietsänderungen das Vorliegen von Gründen des öffentlichen Wohls. Zudem müssen bei zwangsweisen Gebietsänderungen durch Gesetz nach Art. 74 Abs. 2 Satz 3 LV und § 8 Abs. 3 GemO sowohl die Bevölkerung als auch die beteiligten Gemeinden vor der Gebietsänderung angehört werden. Bei freiwilligen Gebietsänderungen muss nach Art. 74

¹²⁶ § 8 Abs. 2 Satz 3 Hs 2 GemO schränkt das Anhörungserfordernis für den Fall, dass über die Eingliederung einer Gemeinde in eine andere Gemeinde oder die Neubildung einer Gemeinde durch Vereinigung von Gemeinden ein Bürgerentscheid nach § 21 GemO durchgeführt wird, ein.

¹²⁷ Ob eine Gemeinde durch eine Gebietsänderung in ihrem Bestand gefährdet ist, bemisst sich daran, ob sie auch nach dem Verlust des betroffenen Gebiets hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl, ihrer Gebietsgröße und ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit ihre Aufgaben noch pflichtgemäß erfüllen kann. Von einer Gefährdung des Bestands der Gemeinde ist auszugehen, wenn die Gemeinde künftig in ihrer gesunden Entwicklung gehindert ist. Vgl. *Waibel*, Gemeindeverfassungsrecht in Baden-Württemberg, Rn. 164; VGH BW, Beschluss vom 07. 05. 1975, ESVGH 26, 35 ff.

¹²⁸ Das gilt auch, wenn sie durch Ausgliederung von Gebietsteilen entsteht, durch deren Umgliederung der Bestand der beteiligten Gemeinden nicht gefährdet wird, denn die Neubildung einer Gemeinde berührt die staatliche Organisationshoheit in solchem Maße, dass sie einem Gesetz vorbehalten bleiben müssen, vgl. *Kunze/Bronner/Katz*, GemO, § 8, Rn. 16.

Abs. 2 Satz 3 LV und § 8 Abs. 2 Satz 3 GemO hingegen nur die in dem unmittelbar betroffenen Gebiet lebende Bevölkerung angehört werden.¹²⁹

II. Gründe des öffentlichen Wohls

Da sowohl freiwillige als auch zwangsweise Gebietsänderungen das Vorliegen von Gründen des öffentlichen Wohls voraussetzen, ist im Folgenden der Frage nachzugehen, wann Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen.

1. Der Begriff des öffentlichen Wohls

Über die zentrale Bedeutung des Vorliegens von Gründen des öffentlichen Wohls als Voraussetzung für Gebietsänderungen besteht Einigkeit, da diese Voraussetzung in beinahe allen Kommunal- oder Gemeindeordnungen der Bundesländer¹³⁰ zwingend für Gebietsänderungen niedergeschrieben ist.¹³¹ Die in Art. 74 Abs. 1 LV und in § 8 Abs. 1 GemO vorausgesetzten Gründe des öffentlichen Wohls sind ihrer Bedeutung nach identisch mit den Begriffen „Gemeinwohl“, „Wohl der Allgemeinheit“ und „öffentliches Interesse“.¹³²

Das öffentliche Wohl ist ein unbestimmter Rechtsbegriff¹³³, der eine Vielzahl von Zwecken und Sachverhalten deckt und je nach Sachzusammenhang unterschiedliche Bedeutung haben kann.¹³⁴ Als unbestimmter Rechtsbegriff ist das öffentliche Wohl durch Auslegung zu konkretisieren.¹³⁵ Bei der Auslegung kommt sowohl dem Gesetzgeber beim Erlass eines Gebietsänderungsgesetzes als auch den Gemeinden bei Abschluss einer Gebietsänderungsvereinbarung ein weiter Beurteilungsspielraum zu.¹³⁶ Zwar kön-

129 Auf die formalen Anforderungen des § 8 Abs. 2 GemO an freiwillige Gebietsänderungen, zu denen die in dieser Arbeit zu untersuchenden Eingemeindungsverträge gehören, wird im 4. Kapitel noch ausführlich einzugehen sein.

130 Vgl. Art. 11 Abs. 1 Satz 1 BayGO; § 16 Abs. 1 HGO; § 11 Abs. 1 Satz 1 KV MV; § 17 Abs. 1 GO NRW; § 14 Abs. 1 KSVG; § 9 Abs. 1 Brand GO.

131 Vgl. *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 73 f.

132 StGH BW, Urteil vom 14. 02. 1975, NJW 1975, S. 1205 ff. (1205); *Stern/Püttner*, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, S. 36, 37.

133 *Geis*, Kommunalrecht, § 9, S. 66, Rn. 6; *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, S. 143, Rn. 204. VGH BW, Urteil vom 02. 04. 1963, BWVBl. 1963, S. 153.

134 StGH BW, Urteil vom 08. 09. 1972, DÖV 1973, S. 163 ff. (165); StGH BW, Urteil vom 14. 02. 1975, NJW 1975, S. 1205 ff. (1206); VG Stuttgart, Urteil vom 28. 05. 1969, BWVBl. 1969, S. 170 (172); *Kunze/Bronner/Katz*, GemO, § 8, Rn. 3; *Klüber*, Eingemeindungsverträge, DÖV 1973, S. 326.

135 Vgl. VGH BW, Urteil vom 02. 04. 1963, BWVBl. 1963, 153 ff.; BayVGH, Beschluss vom 26. 11. 1976 – Nr. 6, 10 V 76, DVBl. 1977, S. 823 ff.; BVerfG, Beschluss vom 12. 05. 1992, DVBl. 1992, S. 960 ff. (961).

136 Vgl. *Löwer* in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. II, Art. 28, Rn. 43; VGH BW, Urteil vom 02. 04. 1963, BWVBl. 1963, S. 153 f.; *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, S. 143, Rn. 204; vgl. *Waibel*,

nen Gründe des öffentlichen Wohls als unbestimmte Rechtsbegriffe gerichtlich grundsätzlich voll überprüft werden¹³⁷, nicht nachprüfbar ist allerdings, ob die beabsichtigte Gebietsänderung die beste und zweckmäßigste Lösung darstellt, da es sich insoweit um Wertungen und politische Erwägungen handelt, in Bezug auf welche dem Gesetzgeber und der Verwaltung ein weiter Beurteilungsspielraum zusteht.¹³⁸

Zu beachten ist, dass Gesetzgeber und Gemeinden hinsichtlich der Gründe des öffentlichen Wohls mit Blick auf Art. 20 Abs. 3 GG ein unterschiedlicher Beurteilungsspielraum zusteht.¹³⁹ Dem Gesetzgeber sind nach Art. 20 Abs. 3 GG bei der Ausfüllung des Gemeinwohlbegriffs, also hinsichtlich der Frage, welche Zwecke er mit einem Gebietsänderungsgesetz verfolgen will, nur die im Grundgesetz bestimmten Zwecke und Mittel als solche ge- und verboten. Ihm bleibt also eine Vielzahl verfassungslegitimer Mittel und Zwecke, die er für die Ausgestaltung des Gemeinwohls heranziehen kann.¹⁴⁰ Die Gemeinden sind bei der Auslegung des Gemeinwohlbegriffs wegen ihrer grundsätzlichen Bindung auch an Recht und Gesetz nach Art. 20 Abs. 3 GG im Vergleich zum Gesetzgeber beschränkter. Die Gesetze enthalten für sie zusätzlich eine Fülle an Zweck- und Mittelge- und verboten.¹⁴¹

2. Bestimmung der Gründe des öffentlichen Wohls bei Gebietsänderungen

Im Rahmen der Gemeindegebietsreform in Baden-Württemberg erging, wie auch in anderen Bundesländern, eine Vielzahl von Urteilen, in denen die

Gemeindeverfassungsrecht in Baden-Württemberg, Rn. 159; *Reichert/Baumann*, Kommunalrecht, S. 59, Rn. 56.

137 VGH BW VBIBW 1963, S. 153; StGH BW, Urteil vom 08. 09. 1972, DÖV 1973, S. 163 ff.; BayVGH DVBl. 1977, S. 823; *Kunze/Bronner/Katz*, GemO, § 8, Rn. 3; *Reichert/Baumann*, Kommunalrecht, S. 59, Rn. 56; *Waibel*, Gemeindeverfassungsrecht in Baden-Württemberg, Rn. 159.

138 Für zwangsweise Gebietsänderungen durch Gesetz folgt daraus, dass sich das Gericht bei der Prüfung des Vorliegend von Gründen des öffentlichen Wohls über den Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers nur hinwegsetzen darf, soweit die bei der Auslegung der Gründe des öffentlichen Wohls getroffenen Wertungen und Erwägungen eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen. Vgl. StGH BW, Urteil vom 08. 09. 1972, DÖV 1973, S. 163 ff.; StGH BW, Urteil vom 14. 07. 1975, NJW 1975, S. 1205 ff. (1205); VGH BW, Urteil vom 02. 04. 1963, BWVBl. 1963, S. 153 f.

139 StGH BW, Urteil vom 14. 07. 1975, NJW 1975, S. 1205 ff. (1207).

140 Vgl. Urteil des Verfassungsgerichts Brandenburg vom 30. 06. 1999, VfGBbg 3/98, LVerfGE 10, S. 157 (167).

141 Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Art. 20 Abs. 3 GG verlangt, dass das Handeln der Verwaltung nicht gegen geltende Gesetze verstoßen darf (Vorrang des Gesetzes) und dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen durch ein förmliches Gesetz legitimiert sein muss (Vorbehalt des Gesetzes). Vgl. *Gröpl*, Staatsrecht I, § 7, Rn. 473, 481.

Verfassungsgerichte der Länder zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Gebietsänderungsgesetzen, insbesondere der Frage, ob eine Gebietsänderung aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig ist, angerufen wurden.¹⁴² Auch freiwillige Gebietsänderungen wurden hinsichtlich des Vorliegens von Gründen des öffentlichen Wohls gerichtlich überprüft.¹⁴³ Die von den Gerichten zur Konkretisierung der Gründe des öffentlichen Wohls getroffenen Erwägungen sollen nachfolgend aufzeigen, wann für eine Gebietsänderung sprechende Gründe des öffentlichen Wohls gegeben sind.

Die Gerichte haben zur Konkretisierung der Gründe des öffentlichen Wohls vorwiegend die allgemeinen Verfassungsprinzipien, andere Rechtsgrundsätze und rechtliche Wertungen herangezogen.¹⁴⁴ Einschlägig sind

142 Nach Art. 76 LV können die Gemeinden den Staatsgerichtshof mit der Behauptung anrufen, dass ein Gebietsänderungsgesetz nach Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV die Vorschrift des Art. 71 und/oder Art. 74 LV verletze. Der Staatsgerichtshof hat nach § 8 Nr. 8 StGHG über die Behauptung zu entscheiden. Wegen der nach § 91 Satz 2 BVerfGG grundsätzlichen Nachrangigkeit besteht Rechtsschutz gegen Gebietsänderungsgesetze aber auch vor dem Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b. Die Nachrangigkeit besteht nur, wenn ein zum Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts geeigneter landesrechtlicher Rechtsbehelf zur Verfügung steht, der gleichwertigen Rechtsschutz gewährleistet. Keine Gleichwertigkeit und damit keine Subsidiarität besteht, wenn das Landesrecht den Beschwerdegegenstand gegenüber Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG enger fasst, *Magen* in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, § 91, S. 1175, Rn. 33 ff. Für die Kontrolle von Neugliederungsgesetzen durch das Bundesverfassungsgericht gelten die gleichen Grundsätze wie sie von den Landesverfassungsgerichten in ständiger Rechtsprechung entwickelt worden sind, vgl. BVerfG, Beschl. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75; BVerfGE 50, 50 (55 f.), vgl. *Ganderath*, Die kommunale Gebietsreform in der Praxis des Bundesverfassungsgerichts, DÖV, 1973, S. 334.

143 Rechtsschutz bei freiwilligen Gebietsänderungen steht derjenigen Gemeinde, die durch die Gebietsänderung einen Teil oder ihr gesamtes Gemeindegebiet an eine andere Gemeinde abgibt, bei Ablehnung der Genehmigung der Gebietsänderungsvereinbarung durch die Rechtsaufsichtsbehörde in Form der Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO zu. Vgl. VG BW, Urteil vom 02. 04. 1963, BWVBl. 1963, 153 ff.; VG Stuttgart, Urteil vom 28. 05. 1969, BWVBl. 1969, S. 170 (172). Die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde ist gegenüber der Gemeinde ein Verwaltungsakt. Vgl. *Waibel*, Gemeindeverfassungsrecht in Baden-Württemberg, Rn. 165. Im Rahmen der Anfechtungsklage wird überprüft, ob die Ablehnung der Genehmigung der Gebietsänderungsvereinbarung durch die Rechtsaufsichtsbehörde auf eine fehlerfreie Ermessensentscheidung zurückzuführen ist. Die Gemeinden haben keinen Rechtsanspruch auf die Genehmigung einer Gebietsänderung, sondern lediglich auf fehlerfreie Ermessensentscheidung. Vgl. *Braun*, Kommentar zur Landesverfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 74, Rn. 14; *Waibel*, Gemeindeverfassungsrecht in Baden-Württemberg, Rn. 165. Wegen der Verpflichtung des Staates zu gemeindefreundlichem Verhalten, zur Respektierung der demokratischen Willensäußerung der Gemeindeorgane und zur Schaffung von leistungsstarken Verwaltungseinheiten auf der örtlichen Ebene ist der den Rechtsaufsichtsbehörden eingeräumte Ermessensspielraum in aller Regel gering oder fehlt ganz. Vgl. *Kunze/Bronner/Katz*, GemO, § 8, Rn. 14.

144 Vgl. StGH BW, Urteil vom 08. 09. 1972, DÖV 1973, S. 163 ff.; StGH BW, Urteil vom 14. 05. 1975, NJW 1975, S. 1205 ff. (1206); VG Stuttgart, Urteil vom 28. 05. 1969, BWVBl. 1969,

insoweit vor allem das Demokratieprinzip¹⁴⁵, der Gewaltenteilungsgrundsatz¹⁴⁶, das Sozialstaatsprinzip¹⁴⁷, der Gleichheitssatz¹⁴⁸ und der kommunalverfassungsrechtliche Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit¹⁴⁹. Über die Verfassungsprinzipien hinaus können für eine Gebietsänderung sprechende Gründe des öffentlichen Wohls nämlich auch aus einfachem Recht, aus anderen schutzwürdigen Rechtspositionen sowie auch aus sachangemessenen politischen Erwägungen abgeleitet werden.¹⁵⁰

a) Gründe des öffentlichen Wohls aus dem Demokratieprinzip

Für eine Gebietsänderung sprechende Gründe des öffentlichen Wohls ergeben sich aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, soweit sie zur Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft der Gemeinde sowie zur Stärkung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner und damit auch der Nähe zwischen Gemeindeverwaltung und ihren Bürgern führen.¹⁵¹ Demokratie verwirklicht sich auf der örtlichen Ebene nicht nur mittelbar durch die Tätigkeit einer gewählten örtlichen Volksvertretung, sondern auch unmittelbar durch die aktive Anteilnahme und Mitarbeit der Gemeindebürger bei den örtlichen Angelegenheiten.¹⁵² Das Maß aktiver Teilnahme an den örtlichen Angelegenheiten und damit die konkrete Verwirklichung des Demokratieprinzips stehen in direktem Zusammenhang mit der Leistungs- und Verwaltungskraft der Gemeinden.¹⁵³ In Gemeinden, die nach ihrer Größe und ihrer Leistungskraft nicht in der Lage sind, ihren öffentlichen Aufgaben und den Anforderungen ihrer Einwohner nachzukommen, lässt infolge von Unzufriedenheit und Verdrossenheit der Bürger deren Bereitschaft zur aktiven Teilnahme und Mitarbeit an den örtlichen Aufgaben nach.¹⁵⁴ Deshalb ist in Gemeinden mit geringer Leistungsfähigkeit

S. 170 ff. (173); Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, DVBl. 1969, S. 799 ff.; VerfGH NRW, Urteil vom 24. 4. 1970, OVGE 26, 286 ff.; Niedersächsischer Staatsgerichtshof, DVBl. 1974, S. 520; auch Sächs VerfGH, Urteil vom 18. 06. 1999 – Vf. 54 – VIII-98, LKV 2000, 25 ff. (26); zur Fülle von Rechtsprechung zum öffentlichen Wohl auch *Thieme/Prillwitz*, Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, S. 43.

145 Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 23 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 LV.

146 Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 25 Abs. 1 LV.

147 Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 23 Abs. 1 LV.

148 Art. 3 GG, Art. 2 Abs. 1 LV.

149 § 77 Abs. 2 GemO.

150 *Gern*, Kommunalrecht, S. 109, Rn. 97.

151 *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, S. 143, Rn. 202.

152 *Maunz* in: *Maunz/Dürig*, GG, Bd. IV, Art. 28, Rn. 48.

153 *Gern*, Kommunalrecht, S. 109, Rn. 98; StGH BW, Urteil vom 14. 05. 1975, NJW 1975, S. 1205 ff. (1207).

154 *S. Mattenklodt*, Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, S. 70, der zutreffend darauf hinweist, dass das Ziel „Mehr Demokratie“ ohne eine qualitativ und quantitativ gestärkte kommunale Selbstverwaltung nicht erreichbar ist.

das sich gerade in der aktiven Teilnahme der Bürger auf der kommunalen Ebene auszeichnende Demokratieprinzip geschwächt. Der Rückgang der aktiven Teilnahme an den örtlichen Angelegenheiten schwächt zugleich die örtliche Verbundenheit der Bürger mit der Gemeinde, die ebenfalls ein wesentliches Merkmal des Demokratieprinzips ist.¹⁵⁵

Führt eine Gebietsänderung durch die Schaffung größerer Verwaltungseinheiten zur Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft von bislang in ihrer Leistungsfähigkeit zurückgebliebenen Gemeinden oder stärkt die Gebietsänderung die örtliche Verbundenheit der Einwohner¹⁵⁶ und damit auch die Nähe zwischen Gemeindeverwaltung und ihren Bürgern leiten sich Gründe des öffentlichen Wohls unmittelbar aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG ab.

b) Gründe des öffentlichen Wohls aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz

Für eine Gebietsänderung sprechende Gründe des öffentlichen Wohls ergeben sich auch aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung nach Art. 20 Abs. 2 GG, wenn die Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft durch die Gebietsänderung den sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ableitenden Gedanken der Freiheitlichkeit fördert.¹⁵⁷ Den Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften kommt die Funktion zu, die horizontale Gewaltenteilung von Exekutive, Legislative und Judikative zusätzlich vertikal zu gliedern, indem sie der Bundes- und Landesverwaltung als „unterste“ Verwaltungseinheiten gegenübergestellt sind.¹⁵⁸ Durch die vertikale Dezentralisation der Macht innerhalb der einheitlichen vollziehenden Verwaltung¹⁵⁹ wird der sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ableitende Gedanke der Freiheitlichkeit erweitert. Diese Funktion können die Gemeinden jedoch nur dann erfüllen, wenn sie ihrer Leistungs- und Verwaltungskraft nach ein echtes Gegengewicht zur staatlichen Verwaltung bilden und diese im örtlichen Bereich weitestgehend ersetzen können, indem sie die ihnen übertragenen Aufgaben sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht erfüllen können.

155 Gern, Kommunalrecht Baden-Württemberg, S. 110, Rn. 98.

156 Das Gemeinwohlziel der Stärkung der örtlichen Verbundenheit der Bürger ist in § 7 Abs. 2 GemO normiert. § 7 Abs. 2 GemO lautet: „Das Gebiet der Gemeinde soll so bemessen sein, dass die örtliche Verbundenheit der Einwohner und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.“

157 StGH BW, Urteil vom 14. 05. 1975, NJW 1975, S. 1205 ff. (1207).

158 Meyer, Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, DÖV 1971, S. 805.

159 Vgl. Art. 20 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 69, 71 Abs. 3 LV.

c) Gründe des öffentlichen Wohls aus dem Sozialstaatsprinzip

Gründe des öffentlichen Wohls, die für eine Gebietsänderung sprechen, ergeben sich aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, wenn die Gebietsänderung dazu dient, die Daseinsvorsorge in der Gemeinde zu verbessern.¹⁶⁰ Vor dem Hintergrund, dass die Veränderung der Lebensverhältnisse auf allen Gebieten und die Entwicklung zu einer weitgehend industrialisierten Massengesellschaft die existenzielle Abhängigkeit jedes Einzelnen von den Leistungen der öffentlichen Hand mit sich gebracht haben, liegt das Schwergewicht öffentlicher Aufgaben auf der Erfüllung der Aufgaben der Daseinsvorsorge.¹⁶¹

d) Gründe des öffentlichen Wohls aus dem Allgemeinen Gleichheitssatz

Soweit die Ziele einer Gebietsänderung dazu dienen, die Chancengleichheit der Bürger hinsichtlich Bildung und Beruf, der Wohn-, Arbeits- und Freizeitgestaltung zu verbessern oder durch staatliche Maßnahmen einheitliche Lebens- und Umweltverhältnisse zu schaffen, das Leistungs- und Ausstattungsgefälle zwischen Verdichtungsgebieten und dünn besiedelten Gegenden zur Stärkung strukturschwacher Regionen abzubauen, um damit die örtlichen Aufgaben rationeller erfüllen zu können¹⁶², sind diese dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu entnehmen.¹⁶³

e) Gründe des öffentlichen Wohls aus sonstigen Rechtsgrundsätzen

Gründe des öffentlichen Wohls können sich auch aus dem in § 77 Abs. 2 GemO¹⁶⁴ normierten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Gemeindeverwaltung ergeben, wenn die Gebietsänderung der Verbes-

160 Die wirtschaftlichen und politisch-gesellschaftlichen Veränderungen haben zu einem Anstieg der Leistungen an die Daseinsvorsorge geführt. Weitergehend *Stern/Püttner*, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, S. 68.

161 StGH BW, Urteil vom 14. 05. 1975, NJW 1975, S. 1205 ff. (1206).

162 *Seeburger*, Typische Rechtsprobleme im Zusammenhang mit Eingemeindungsverträgen, S. 38.

163 *Gern*, Kommunalrecht, S. 110, Rn. 98; *Greiving/Turowski*, Methodische Überlegungen, LKV, S. 549; *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 110.

164 Nach § 77 Abs. 2 GemO ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen. Die Bedeutung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kommt in verschiedenen Vorschriften der Gemeindeordnung zum Ausdruck. Zum einen ist die Haushaltsatzung der Gemeinde nach § 81 Abs. 2 GemO der Rechtsaufsichtsbehörde zur Prüfung vorzulegen. Ebenso muss die Gemeinde den Beschluss über die Feststellung der Jahresrechnung nach § 95 Abs. 3 GemO unverzüglich der Rechtsaufsichtsbehörde mitteilen. Außerdem hat die Landesverwaltung im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht nach § 118 Abs. 1 GemO über die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu wachen, indem die Rechnungsprüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes durch den gemäß Art. 83 Abs. 2 LV eingerichteten Rechnungshof durchgeführt wird, vgl. StGH BW, Urteil vom 14. 05. 1975, NJW 1975, S. 1205 ff. (1207).

serung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung dient. Gebietsänderungen können oftmals rationeller und effektiver arbeitende Gemeindeverwaltungen schaffen, indem beispielsweise das Verwaltungspersonal, die Sachmittel oder die Gemeindeeinrichtungen effizienter ausgelastet werden.¹⁶⁵ Damit verbessert die Schaffung größerer Verwaltungseinheiten oftmals die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Gemeindeverwaltung.

Für eine Gebietsänderung sprechende Gründe des öffentlichen Wohls können sich auch aus dem Status der Gemeinden als in die Länder integrierte Bestandteile ergeben.¹⁶⁶ Als solche sind sie nämlich Träger derjenigen öffentlichen Aufgaben, die ihnen die Länder zur Erfüllung gesetzlich übertragen haben.¹⁶⁷

Gründe des öffentlichen Wohls können auch aus überörtlichen Belangen und auch aus Belangen benachbarter Gemeinden abgeleitet werden¹⁶⁸, so beispielsweise, wenn eine Gebietsänderung wegen dringend benötigtem Siedlungs-, Industrie- oder Baugelände einer anderen Gemeinde notwendig wird. Die abgebende Gemeinde darf dadurch aber in ihrer Leistungsfähigkeit nicht wesentlich beeinträchtigt werden.¹⁶⁹

III. Verhältnis freiwilliger Gebietsänderungen zu zwangsweisen Gebietsänderungen durch Gesetz

Sind sowohl freiwillige als auch zwangsweise Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig, so ist im Weiteren der Frage nachzugehen, in welchem Verhältnis freiwillige und zwangsweise Gebietsänderungen zueinander stehen. Sind freiwillige Gebietsänderungen durch Vereinbarung der beteiligten Gemeinden grundsätzlich vorrangig vor zwangsweisen Gebietsänderungen durch Gesetz, kann der Gesetzgeber möglicherweise erst dann den Gebietszuschnitt von Gemeinden durch

165 *Knemeyer*, Kommunale Gebietsreform in den neuen Bundesländern, LKV 1992, S. 178; StGH BW, Urteil vom 14. 05. 1975, NJW 1975, S. 1205 ff. (1207).

166 Vgl. *Gern*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, S. 110, Rn. 98.

167 Vgl. 1. Kapitel, I., 2. Ein für eine Gebietsänderung sprechender Grund des öffentlichen Wohls aus diesem Status der Gemeinden liegt insbesondere dann vor, wenn durch eine Gebietsänderung Ziele der Raumordnung und Landesplanung (vgl. § 1 ROG und § 1 LPiG) verwirklicht werden. Vgl. auch *Gern*, Kommunalrecht, S. 109, Rn. 98; VG Stuttgart, Urteil vom 28. 05. 1969, BWVBl. 1969, S. 170 ff. (173). Die Raumordnung dient der überörtlichen und übergeordneten Raumplanung zur Ordnung und Entwicklung des Raumes, vgl. *Greifing*, Räumliche Planung und Risiko, S. 136. Die Landesplanung soll strukturelle Fehlentwicklungen im sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bereich verhindern.

168 *Waibel*, Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, Rn. 159; *Klüber*, Das Gemeinde-recht, in den Ländern, S. 70.

169 VG Stuttgart, Urteil vom 28. 05. 1969, BWVBl. 1969, S. 170 ff. (173).

Gebietsänderungsgesetz ändern, wenn eine freiwillige Gebietsänderung der Gemeinden durch Vereinbarung gescheitert ist.¹⁷⁰

Für den Vorrang freiwilliger Gebietsänderungen könnte sprechen, dass diese das durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierte Selbstverwaltungsrecht in geringerem Maße beeinträchtigen als ein zwangsweises Gebietsänderungsgesetz, da die Gemeinden im Rahmen einer freiwilligen Gebietsänderung über Umfang und Zeitpunkt der Gebietsänderung sowie über die in der Gebietsänderungsvereinbarung zu treffenden Bestimmungen¹⁷¹ selbst entscheiden.¹⁷² Der Vorrang einer freiwilligen Gebietsänderung könnte sich auch daraus ergeben, dass diese in der Regel bei der Bevölkerung der beteiligten Gemeinden auf größere Akzeptanz stößt, was den Prozess des Zusammenwachsens der Gemeinden positiv beeinflusst. Für den Vorrang freiwilliger Gebietsänderungen könnte auch die Systematik der Art. 74 LV und § 8 GemO sprechen, die jeweils freiwillige Gebietsänderungen an erster Stelle, nämlich in Art. 74 Abs. 2 Satz 1 1. Alt. LV und in § 8 Abs. 2 Satz 1 GemO regeln, bevor sie an zweiter Stelle, nämlich in Art. 74 Abs. 2 Satz 1 2. Alt und § 8 Abs. 3 Satz 1 GemO, Gebietsänderungen durch Gesetz regeln.

1. Die Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau

Das Verhältnis, in dem die Gemeinden zur staatlichen Verwaltung stehen, könnte Aufschluss über die Frage des Verhältnisses von freiwilligen Gebietsänderungen der Gemeinden zu zwangsweisen Gebietsänderungen des Gesetzgebers geben. Die Gemeinden sind mit eigener Rechtsfähigkeit gegenüber dem Staat ausgestattete Körperschaften des öffentlichen Rechts, die mitgliedschaftlich von den Bewohnern eines abgegrenzten Teils des

170 So *Seeburger*, Typische Rechtsprobleme im Zusammenhang mit Eingemeindungsverträgen, S. 39.

171 Nach § 9 Abs. 1 GemO sind in der Gebietsänderungsvereinbarung bestimmte obligatorische Bestimmungen zu treffen, so z. B. über den Umfang und das neue Ortsrecht. Die konkrete Ausgestaltung bleibt jedoch den Gemeinden überlassen. Neben den obligatorischen Bestimmungen können die Gemeinden aber auch fakultative Bestimmungen in der Gebietsänderungsvereinbarung treffen. Auf mögliche Inhalte von Gebietsänderungsvereinbarungen wird an späterer Stelle noch ausführlich einzugehen sein.

172 So *Ule*, Zwangseingemeindungen und Verfassungsgerichtsbarkeit, *VerwArch* 60 (1969), S. 120, 121; ebenso *Scholtissek*, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, *DVBl.* 1968, S. 829; *Neese*, in: Handbuch der kommunalen Vertragsgestaltung, Bd. IV, S. 242. Diesen Argumenten räumen auch *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 126f. und *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 74, Rn. 11 besonderes Gewicht ein. Sie bejahen die Frage des Vorrangs einer freiwilligen Gebietsänderungsvereinbarung für den Fall, dass sie gleichwertig zu einer vom Gesetzgeber zwangsweise beabsichtigten Gebietsänderung ist. Auch *Seeger/Wunsch*, Kommunalrecht in Baden-Württemberg, S. 86 bezeichnet den zwangsweisen Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG als besonders stark und deshalb als Ausnahme.