

**Per E-Mail: [werner.zillmann@dg-ahrensfelde.de](mailto:werner.zillmann@dg-ahrensfelde.de)**

Dorfgemeinschaft Ahrensfelde e.V.  
Herrn Werner Zillmann  
Teichstr. 2  
22926 Ahrensburg

Hamburg, den 25.01.2023  
Machts/Ma.  
Az.: **00243/22 O**

**Dorfgemeinschaft Ahrensfelde e.V. ./ Stadt Ahrensburg  
Rechtliche Einschätzung zu Rechten aus dem Grenzänderungs-  
/Eingemeindungsvertrag vom 07.12.1973**

Sehr geehrter Herr Zillmann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wie beauftragt möchte ich im Folgenden eine rechtliche Einschätzung zu möglichen Rechten aus dem Grenzänderungs-/ Eingemeindungsvertrag vom 07.12.1973 abgeben. Die Einschätzung erfolgt im Rahmen des vereinbarten Budgets.

Ihre konkreten Fragen lauteten:

1. Hat eine Klage auf Erfüllung des Vertrages zum § 4 (3) „Antrag beim Kreis das Planfeststellungsverfahren für die Südtangente einzuleiten“ Aussicht auf Erfolg? (für den verlängerten Ostring ist dies damals schnell geschehen und auch umgesetzt worden; bei gleicher Vertragsformulierung.)
2. Sind wir als Verein klageberechtigt? Oder muss es eine Einzelperson sein, die sich in ihren Rechten verletzt sieht?

Die Fragen beantworte ich wie folgt:

Zu 2:

Voranstellend möchte ich die wesentlichen Möglichkeiten einer Geltendmachung und Durchsetzung etwaiger Rechte aus § 4 Abs. 3 des Eingemeindungsvertrages skizzieren.

Nach der Rechtsprechung ergeben sich Rechte und Pflichten aus Eingemeindungsverträgen grundsätzlich nur für die beiden Vertragsparteien, also aufnehmende und einzugliedernde Gemeinde. Subjektiv-öffentlich, einklagbare Rechte einzelner Bürger enthält ein Eingemeindungsvertrag in der Regel nicht (VGH München, Beschluss v. 7.12.1998 - 23 ZB 98.3037, BeckRS 1998, 25322, S. 3; VG Leipzig, Urteil v. 3.3.2010 - 6K 1229/07 -, JurionRS 2010, 13697, S. 3). Etwas anderes gilt nur, wenn der Vertrag zugunsten Dritter abgeschlossen wurde, also mit dem Ziel,

Gemeindeeinwohner unmittelbar aus dem Vertrag zu berechtigen. Dies ist jedoch meistens nicht der Fall, bzw. oftmals ausdrücklich ausgeschlossen.

Hinsichtlich der Regelung in § 4 Abs. 3 sieht der Eingemeindungsvertrag nicht ausdrücklich vor, dass einzelnen Bürgern subjektive Rechte gewährt werden, so dass grundsätzlich davon auszugehen ist, dass anspruchsberechtigt und auch klageberechtigt für Ihr Anliegen weder der Verein „Dorfgemeinschaft Ahrensfelde e.V.“ noch einzelne Bürger sein dürften.

Fraglich ist allerdings, von wem Rechte auf Durchsetzung der Regelung in § 4 Abs. 3 dann geltend gemacht werden könnten.

Problematisch in der vorliegend relevanten Konstellation ist, dass im Rahmen eines Eingemeindungsvertrages der eingemeindete Vertragspartner „untergeht“.

Bei der Durchsetzung von Ansprüchen aus dem Eingemeindungsvertrag ist zunächst darauf zu verweisen, dass die Einhaltung vertraglicher Pflichten eine Rechtspflicht ist, über deren Erfüllung die **Kommunalaufsicht** im Rahmen der allgemeinen Überwachung der Rechtmäßigkeit des gemeindlichen Handelns zu wachen hat. Sollte diese aber ihrerseits, z. B. aus politischen Gründen, kein Interesse daran haben, auf die Einhaltung der Pflichten zu drängen, so wäre die untergegangene Gemeinde auf den Rechtsweg angewiesen (vgl. Braun: Der Eingemeindungsvertrag KommJur 2011, 8, 9)

In Eingemeindungsverträgen sind regelmäßig Institutionen und Verfahren vorgesehen, die eine gütliche Einigung bei Streitigkeiten ermöglichen sollen. Die Vereinbarung solcher Streitbeilegungsmechanismen konstituiert eine Pflicht der Vertragsparteien, ein solches Verfahren durchzuführen, bevor gerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch genommen wird (vgl. Braun: Der Eingemeindungsvertrag KommJur 2011, 8, 9).

Problematisch ist die Frage, wer die Rechte der beitretenden Gemeinde wahrnehmen kann. Denn zum Zeitpunkt, in dem es zu Streitigkeiten um Zusagen kommt, ist diese regelmäßig schon in der neuen Gemeinde aufgegangen und somit nicht mehr als eigene juristische Person existent. Bei Eingemeindungsverträgen hat sich der Streit darum, ob eine gerichtliche Geltendmachung vertraglicher Rechte überhaupt möglich ist, insoweit entschärft, als in den Gemeindeordnungen Regelungen zu einer befristeten Vertretung der beitretenden Gemeinde zwingend vorgeschrieben sind. Daraus ergibt sich, dass der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, dass zumindest für eine Übergangszeit die beitretende Gemeinde eigene Rechte geltend machen kann. Auch darüber hinaus und unabhängig von der befristeten Vertretungsregelung wird vertreten, die untergegangenen Gemeinden als beteiligtenfähig nach § 61 VwGO anzusehen (so jedenfalls Braun: Der Eingemeindungsvertrag KommJur 2011, 8, 9). Denn ansonsten wäre der Rechtsschutz lückenhaft, und die vertragliche Gegenleistung, die eine Gemeinde für die Aufgabe ihrer eigenständigen Existenz ausgehandelt hat, liefe leer (VGH Mannheim, DÖV 1979, 605). Besteht diese als Ortsteil der aufnehmenden Gemeinde weiter und besteht eine Ortschaftsverfassung mit einem Ortsvorsteher, so könne diesem in Analogie zu § 62 III VwGO die Prozessfähigkeit zugestanden werden; in anderen Fällen könne die Prozessfähigkeit durch Bestellung eines Prozesspflegers erreicht werden (so jedenfalls Braun: Der Eingemeindungsvertrag KommJur 2011, 8, 9 mit Verweis auch auf Altenmüller, DÖV 1977, 34 (40)).

Eine ausdrückliche Regelung sieht der vorliegend relevante Eingemeindungsvertrag in § 9 vor. Darin ist geregelt, dass *für die Dauer von 10 Jahren* ein Ortsbeirat für das Gebiet des Stadtteils Ahrensfelde gebildet wird, der gemäß § 9 Abs. 7 auch über die Einhaltung der Vertragsbestimmungen wacht.

In § 11 Abs. 7-9 des Eingemeindungsertrages ist geregelt:

„(7) Der Ortsbeirat wacht über die Einhaltung der Vertragsbestimmungen. Gegenüber den von der Stadtversammlung und dem Magistrat wahrzunehmenden Gesamtinteressen der Stadt Ahrensburg soll der Ortsbeirat die besonderen Interessen des Stadtteils Ahrensfelde vertreten.

(8) Im Planfeststellungsverfahren für den Ostring und die Südtangente soll der Ortsbeirat Beteiligter sein. Die Stadt wird gegebenenfalls neben ihrer Stellungnahme Stellungnahmen des Ortsbeirates unverändert abgeben und sicherstellen, dass Vertreter des Ortsbeirates im gesamten Verfahren vortragen können. Diese Regelung gilt bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Planfeststellungsbeschluss rechtskräftig wird.

(9) Sollte das Planfeststellungsverfahren für den Ostring und die Südtangente nicht vor Ablauf von 10 Jahren rechtskräftig werden, so bleibt die Einrichtung des Ortsbeirates bis zur Rechtskraft des Planfeststellungsverfahrens bestehen.

Für diesen Zeitraum wirkt der Ortsbeirat nur für das Planfeststellungsverfahren.“

Diese Regelung soll ausweislich des Schreibens von Herrn Sarach vom 15.10.2019 in Beantwortung Ihrer Fragen dahingehend noch verändert worden sein, dass der Eingemeindungsvertrag vom Innenminister des Landes SH insbesondere mit einer wesentlichen Änderung (§ 14 Abs. 1) genehmigt wurde, welche die Einrichtung eines Ortsbeirats auf maximal 10 Jahre beschränkte.

Aus den dem Eingemeindungsvertrag angehängte Protokollnotizen ergibt sich dazu:

„Zu § 14 Absatz 8

Es ist der erklärte Wille der Vertragsschließenden, den Ortsbeirat im Planfeststellungsverfahren rechtlich so zu stellen, wie die Gemeindevertretung Ahrensfelde als selbstständige Gemeinde gestanden hätte.

Aus Gründen des Gemeindeverfassungsrechtes kann diese Absicht jedoch nicht rechtlich verankert werden. Deshalb sind die Rechte des Ortsbeirates – wie in § 14 enthalten - geregelt.

Die Stadt erklärt ausdrücklich, dass sie die Interessen der Bürger des Stadtteils Ahrensfelde genauso wahrnehmen wird, wie die Interessen der Ahrensburger Bürger in ihrem Gebiet und stellt sicher, dass im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens die Stellungnahmen des Ortsbeirates von Ahrensfelde im Innenverhältnis mitentscheidend gewertet werden.“

Zu diesem Punkt wäre ggf. noch weitere, über dieses Kurzgutachten hinausgehende Aufklärung erforderlich, um abschließen zu klären, welchen Inhalts die Regelung in § 14 nach Anpassung durch die Kommunalaufsichtsbehörde war. Dies ergibt sich nicht aus den mir ohne weiteren Aufwand verfügbaren Unterlagen.

Sollten die Regelungen in § 11 die maßgeblichen sein, wäre fraglich, ob der gemäß § 11 Abs. 1 grundsätzlich nur für die Dauer von 10 Jahren zu bildende Ortsbeirat nach Ablauf der Frist aufgrund der Regelungen in § 11 Abs. 8 und 9 bis zum Ende des Planfeststellungsverfahrens für die Südtangente, welches bis heute nicht nur nicht abgeschlossen, sondern nicht einmal angestrengt worden ist, weiterhin bzw. für die Durchführung einer Klage auf Erfüllung der Vereinbarung in § 4 Abs. 3 neu zu bilden wäre oder ein anderes diesen ersetzendes Ortsvertretungsgremium diesen ersetzen könnte.

Eine mit diesem Fall vergleichbare Konstellation, die für unsere Konstellation als Präzedenzfall dienen könnte, ist mir aus der einschlägigen Fallpraxis und Rechtsprechung so nicht bekannt.

Nach der einschlägigen Rechtsprechung der Gerichte wäre es durchaus möglich, die Regelungen in § 9 so auszulegen, dass die Klage- und Prozessfähigkeit eines ggf. erneut zu bildenden Ortsbeirats oder eines Prozesspflegers für die untergegangene Gemeinde gegeben sein könnte.

U.a. diese Frage könnte der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde, ggf. mit entsprechender vorzubereitender Argumentation, vorgelegt werden.

Allgemein zu diesem Punkt führen die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages in einem Gutachten (<https://www.bundestag.de/resource/blob/418384/3b2d016d889b547fd480d613e44f4995/wd-3-155-13-pdf-data.pdf>, mit weiteren Nachweisen) wie folgt aus:

„Fraglich ist, wie die untergegangene Gemeinde ihre Rechte durchsetzen kann, wenn die (fusionierte) Gemeinde anstrebt, sich per Gemeinderatsbeschluss von den getroffenen Zusagen zu lösen. Ein entsprechender Gemeinderatsbeschluss wäre dann rechtmäßig, wenn die Gemeinde etwa aufgrund der Voraussetzungen des § 60 VwVfG einen Anspruch auf Vertragsanpassung wegen wesentlich geänderter Verhältnisse hätte. Besteht ein derartiger Anspruch nicht, wäre ein Gemeinderatsbeschluss, der auf die Änderung vertraglich übernommener Verpflichtungen abzielt, rechtswidrig. Sofern dem Ortschaftsrat vertraglich selbständige Entscheidungsrechte in bestimmten Angelegenheiten eingeräumt wurden, wäre auch ein Ortschaftsratsbeschluss nicht der angezeigte Weg. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Rechtsaufsichtsbehörde über die Einhaltung der vertraglichen Obliegenheiten der gebundenen Gemeinde zu wachen. Hält diese ein Einschreiten für nicht geboten, stellt sich die Frage nach weitergehendem Rechtsschutz. Enthält der Eingemeindungsvertrag Regelungen über die Durchführung außergerichtlicher Streitbeilegungsverfahren, so müssen diese zunächst durchgeführt werden. Nur wenn diese erfolglos bleiben, kommt ein gerichtliches Verfahren in Betracht. Zu untersuchen ist weiterhin, ob die untergegangene Gemeinde als Vertragspartei in der Lage ist, ihre sich aus dem Vertrag ergebenden Rechte gerichtlich geltend zu machen. Hierfür müsste sie zunächst Verfahrensbeteiligte im Sinne des § 61 VwGO sein können. Nach der Rechtsprechung können auch untergegangene Gemeinden Verfahrensbeteiligte sein, wenn es um die Geltendmachung eigener Rechte, die mit der Eingliederung in engem Zusammenhang stehen, geht. Hierzu zählen auch Verfahren um die Einhaltung von Zusagen, die in dem Eingliederungsvertrag „als Gegenleistung dafür, dass die Gemeinde ihre Selbstständigkeit aufgibt,“ vereinbart wurden. Schwieriger stellt die Prozessfähigkeit im Sinne des § 62 VwGO dar, also die Frage danach, wer in einem Prozess für die untergegangene Gemeinde Verfahrenshandlungen vornehmen darf. Grundsätzlich handeln für Behörden und Vereinigungen nach § 62 Abs. 3 VwGO ihre gesetzlichen Vertreter oder Vorstände. Zu der Frage, wer für eine untergegangene Gemeinde als Vertreter in Betracht kommt, kann der jeweilige Eingliederungsvertrag Bestimmungen enthalten, die einen bestimmten Vertreter benennen. Eine solche Benennung kann auch befristet erfolgen. In Baden-Württemberg schreibt die Gemeindeordnung vor, eine befristete Vertretung im Eingemeindungsvertrag zu benennen, § 9 Abs. 1 S. 4 GemO BW. Existiert eine Ortschaftsverfassung, dürfte der Ortschaftsrat als Streitvertreter benannt sein. Der genaue Zeitraum der befristeten Vertretung bleibt dabei den Vertragspartei überlassen. Fraglich ist, ob eine ehemalige Kommune auch dann noch prozessfähig ist, wenn der befristete Zeitraum bereits überschritten ist. Nach einer Ansicht spreche jedenfalls in Baden-Württemberg die Vorgabe der Gemeindeordnung, eine Vertretung befristet zu benennen, dafür, eine auf diesen Zeitraum beschränkte Prozessfähigkeit anzunehmen. Die Interessen der aufgelösten Gemeinde verlören mit der Zeit ihre Bedeutung. Nach spätestens fünf bis zehn Jahren sei die Integration der aufgelösten in die aufnehmende Gemeinde als vollzogen zu betrachten.“

Nach der Rechtsprechung hingegen muss die Frage nach der Prozessfähigkeit je nach Einzelfall im Wege der „ergänzenden Vertragsauslegung“ beantwortet werden. Für den Fall, dass die Parteien die Befristung nicht für einen längeren Zeitraum vorgenommen haben, weil sie im Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht damit rechneten, dass eine Vertretung über diesen vereinbarten Zeitpunkt hinaus notwendig sein würde und sie bei Kenntnis dieses Umstandes eine längere Frist vereinbart hätten, sei eine erweiterte Vertretungsmacht anzunehmen.“

Fraglich ist vor diesem Hintergrund insbesondere, ob in der vorliegenden Konstellation über den in § 9 geregelten Zeitraum von 10 Jahren hinaus eine Geltendmachung von Rechten der untergegangenen Gemeinde vorgesehen war – die entsprechenden Regelungen zur Verlängerung der Einsetzung eines Ortsbeirats hinsichtlich auch der Südtangente könnten dafür sprechen – oder ob eine Geltendmachung auch nach Verstreichen der vorgesehenen Zeiträume möglich sein muss. Jedenfalls die praktische Umsetzung würde mangels derzeit bestehenden Gremiums eine nicht unerhebliche Herausforderung darstellen.

Die Überprüfung der Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen aus dem Eingemeindungsvertrag obliegt der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde für die eingemeindende Gemeinde. Kommunalaufsichtsbehörde für die Stadt Ahrensburg ist in Schleswig-Holstein das Innenministerium.

In einem ersten Schritt wäre also zu empfehlen, sich mit der Überprüfung der Einhaltung bzw. Aufforderung zur Durchsetzung der Umsetzung der Regelung in § 4 Abs. 3 des Eingemeindungsvertrags an das Innenministerium Schleswig-Holsteins als Kommunalaufsichtsbehörde zu wenden.

Zu 1:

In Anbetracht meiner vorgezogenen Ausführungen zu Ihrer Frage 2 möchte ich Ihre Fragestellung zu 1 dahingehend ergänzen, dass nicht allein die Frage der Erfolgsaussichten einer *Klage*, sondern die materiellen Erfolgsaussichten einer durchzusetzenden Verpflichtung der Stadt Ahrensburg zur Durchführung der Verpflichtung aus § 4 Abs. 3 des Eingemeindungsvertrages zu bewerten sind.

Die Regelung in § 4 Abs. 3 lautet:

„Die Stadt und die Gemeinde Ahrensfelde werden beim Kreis Stormarn beantragen, dass er die Baulastträgerschaft für den verlängerten Ostring und die Südtangente übernimmt und das Planfeststellungsverfahren einleitet.“

Zu prüfen ist zunächst, ob es sich hier um eine rein politische Absichtserklärung oder um eine rechtsverbindliche Verpflichtung handelt.

Hierzu ist die vertragliche Regelung nach allgemeinen Grundsätzen auszulegen. Es ist also zunächst auf den Wortlaut abzustellen und danach zu fragen, ob es sich um politische Absichtserklärungen handelt oder ob verbindliche Rechte und Pflichten konstituiert werden sollen. Dabei kommt dem übereinstimmenden Willen der Parteien bei der Auslegung erhebliche Bedeutung zu. Der beitretenden Gemeinde wird es insbesondere darauf ankommen, rechtsverbindliche Zusagen zu erhalten, um bei wechselnden politischen Verhältnissen ihre Interessen gerade gegen die Mehrheit durchsetzen zu können. Dies ist auch der aufnehmenden Gemeinde bei Vertragsschluss bewusst. Somit scheidet die Auslegung einer Vertragsklausel als

bloße Absichtserklärung regelmäßig aus. Denn die Verträge werden gerade zu dem Zweck geschlossen, dass die Gesamtgemeinde die Zusagen zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr für zweckmäßig erachtet. Die Aufnahme der Zusagen in den Vertrag dient gerade dem gezielten Schutz der beitretenden Gemeinden und ihrer Interessen (vgl. zum Vorangehenden: Braun: Der Eingemeindungsvertrag KommJur 2011, 8, 9 mit weiteren Nachweisen).

Bei der Regelung in § 4 Abs. 3 dürfte es sich nach diesen anzusetzenden Maßstäben um eine rechtsverbindliche Erklärung handeln, aus der unmittelbare Rechte abzuleiten sind. Bereits der Wortlaut, aber auch der Hintergrund der Vereinbarung und deren Sinn und Zweck sprechen eindeutig für eine von den Vertragsparteieng gewollte Verbindlichkeit der Regelung in § 4 Abs. 3.

Dafür sprechen auch die Protokollnotizen zu § 4 Abs. 3. Diese besagen:

„Zu § 4 Absatz 3

Die Stadt wird dafür sorgen, dass bei der Abgabe von Grundeigentum für Zwecke des Straßenbaues angemessene Kaufpreise und angemessene Entschädigungen gezahlt werden. Ein im Rahmen des Straßenbaues eventuell notwendig werdendes Flurbereinigungsverfahren wird in jeder Hinsicht von der Stadt unterstützt.

Zu § 4 Absatz 3

Zwischen der Gemeinde Ahrensfelde und der Stadt Ahrensburg ist ein Einvernehmen über die Linienführung der Südtangente nicht erreicht worden. Die Stadt lehnt eine nördliche Führung ab und hält eine südliche Führung um Ahrensfelde für richtig. Die Gemeinde Ahrensfelde lehnt eine solche Umgehung Ahrensfeldes ab und hält eine nördliche Umführung Ahrensfeldes für richtig. Deshalb wird beim Kreis Stormarn beantragt, unter gleichzeitiger Übernahme der Baulastträgerschaft unter Abwägung der Ahrensfelder und Ahrensburger Begründungen das Planfeststellungsverfahren einzuleiten.“

Aus der zweiten Protokollnotiz ergibt sich eindeutig, dass ein Antrag zu stellen sein soll und die Entscheidung über den Verlauf dann der Kreis Stormarn treffen solle.

Aus den Regelungen in § 11 Abs. 7-9 des Eingemeindungsertrages ergibt sich, dass die Einrichtung des Ortsbeirates bis zur Rechtskraft des Planfeststellungsverfahrens bestehen bleiben sollte. Auch dies bestätigt im Rahmen einer systematischen Auslegung die Bedeutung und die Verbindlichkeit der zugrunde liegenden Regelung in § 4 Abs. 3.

Problematisch könnte aber die *Bestimmtheit* der Verpflichtung sein. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Begriff „Südtangente“ und die ausweislich der Protokollnotizen diesbezüglichen unterschiedlichen Auffassungen der beiden Vertragsparteien. So sei ausweislich der Protokollnotiz über die Linienführung keine Einigkeit erzielt worden. Es sei beabsichtigt, beim Kreis Stormarn „unter Abwägung der Ahrensfelder und Ahrensburger Begründungen das Planfeststellungsverfahren einzuleiten“. Fraglich ist, ob damit eine hinreichend eindeutige und durchsetzbare Regelung vereinbart worden ist. Dies wäre ggf. erst unter Heranziehung des bei Vertragsabschluss vorliegenden Planungsstandes zu ermitteln. Eine abschließende Klärung dieser Frage ist im Rahmen der vorliegenden Einschätzung nicht möglich.

Jedenfalls handelt es sich bei der Regelung in § 4 Abs. 3 um eine zeitlich nicht befristete und nicht bedingte Verpflichtung, die somit (vorbehaltlich der Frage der Bestimmtheit) grundsätzlich weiterhin Geltung hat.

Fraglich ist, ob die grundsätzliche Bindungswirkung nachträglich entfallen ist.

Gerade durch ihre Bindungswirkung unterscheiden sich Eingliederungsverträge von bloßen Absichtserklärungen oder Wahlkampfversprechen. Diese Bindungswirkung entfällt nicht schon dadurch, dass eine Vertragspartei nach heutiger Interessen- oder Kenntnislage einer damals ausgehandelten Regelung vernünftigerweise nicht mehr zustimmen könnte (OVG Bautzen Beschl. v. 4.1.2008 – 4 BS 449/07, BeckRS 2008, 35650). Der Vertrag ist auch dann weiterhin wirksam, wenn sich die Verhältnisse seit Abschluss dieses Vertrags wesentlich geändert hätten. Eine nachträgliche wesentliche Änderung der einen öffentlich-rechtlichen Vertrag tragenden Verhältnisse führt grundsätzlich nicht zur (rückwirkenden) Unwirksamkeit dieses Vertrags, sondern allenfalls dazu, dass eine Anpassung zu erfolgen hat oder der durch die Änderung Belastete den Vertrag kündigen darf (BVerwG, Beschluss vom 9. 1. 1978 - BFH Aktenzeichen IVB18377 IV B 183.77 -; VG Freiburg Ur. v. 12.2.2005 – 7 K 1212/04, BeckRS 2005, 24523, Rn. 19).

Nach der maßgeblichen Vorschrift, § 60 I Satz 1 VwVfG, kann eine Vertragspartei eine Anpassung des Vertragsinhalts an die geänderten Verhältnisse verlangen, wenn sich die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend waren, seit Abschluss des Vertrags so wesentlich geändert haben, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist. Eine wesentliche Änderung der Verhältnisse i.S. des Absatzes 1 ist entsprechend den Grundsätzen zum Wegfall der Geschäftsgrundlage dann anzunehmen, wenn Änderungen eingetreten sind, mit denen die Vertragspartner bei Abschluss des Vertrages nicht gerechnet haben und die bei objektiver Betrachtung so erheblich sind, dass davon auszugehen ist, dass der Vertrag bei Kenntnis dieser Umstände nicht mit demselben Inhalt geschlossen worden wäre. Es muss sich um grundlegende Änderungen handeln, die zu einem mit Recht und Gerechtigkeit nicht zu vereinbarenden und damit der betroffenen Partei nach Treu und Glauben nicht zuzumutenden Ergebnis führen. Voraussetzung ist in jedem Fall, dass das Gleichgewicht zwischen Leistung und Gegenleistung so stark gestört ist, dass das von jedem Vertragspartner normalerweise zu tragende Risiko weit überschritten ist und es dem benachteiligten Partner unmöglich wird, in der getroffenen Regelung seine Interessen auch nur annähernd noch gewahrt zu sehen (VGH Baden-Württemberg, Ur. v. 19. 12. 1995, 10S114094 10 S 1140/94, ESVGH 46, Seite 115; VG Freiburg Ur. v. 12.2.2005 – 7 K 1212/04, BeckRS 2005, 24523, Rn. 22). Die Geschäftsgrundlage eines Vertrages entfällt dabei nicht schon dann, wenn eine Vertragspartei nach ihrer heutigen/späteren Interessenlage vernünftigerweise nicht in den Vertragsschluss einwilligen würde; erforderlich ist vielmehr, dass die Vertragspartner bestimmte, später weggefallene Umstände als gemeinsame Grundlage des Vertrages angenommen und vorausgesetzt haben (OVG Münster, OVG MÜNSTER 13. 1. 1992, NJW 1993, NJW Jahr 1993 Seite 2637). Darüber hinaus berechtigt § 60 VwVfG nur zu einer Anpassung des Vertragsinhalts an die geänderten Verhältnisse. Es kann daher nur ein Anspruch auf solche Vertragsanpassungen bestehen, die dazu dienen, den geänderten Umständen Rechnung zu tragen.

Es erscheint möglich, dass die 1977 vorliegenden konkretisierten Planungen und Gutachten wesentliche neue Erkenntnisse beinhalteten, die bei Vertragsschluss 1973 noch nicht vorgelegen hatten. Dies betrifft insbesondere die aufgeführten Veränderungen an für eine Umgehung relevanten Straßenverläufen (Tagentenring 3 in Hamburg, Ausbau der K39 zur Bundesautobahn, Ausbau der BAB Hamburg-

Lübeck, Verlängerung des Ostringes in anderer Linienführung). Ohne eine deutlich tiefergehende Recherche, die den Rahmen der vorliegend beauftragten Einschätzung sprengen würde, lässt sich nicht aufklären, ob etwaige Veränderungen der Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bereits absehbar waren und welches Gewicht diesen Veränderungen zugemessen werden konnte.

Fraglich ist, ob der Beschluss des Ortsbeirates vom 07.12.1977 zur „Südlichen Umgehung“ eine wirksame „Anpassung“ des Vertrages im Sinne des § 60 VwVfG oder aber den einseitig erklärten wirksamen Verzicht auf die Geltendmachung entsprechender Rechte aus dem Eingemeindungsvertrag darstellt.

Herr Sarach führt in seinem Schreiben vom 15.10.2019 zum Hintergrund des Beschlusses aus:

„Von September bis Dezember 1973 wurde in vielen Arbeitsbesprechungen und Sitzungen mit den beteiligten Stellen über die Trassierung der Südtangente u. a. im Rahmen der Eingemeindungsverhandlung mit Ahrensfelde beraten und verhandelt. Eine Einigung mit Ahrensfelde konnte in dieser Frage nicht erreicht werden. Als Ergebnis wurde im Grenzänderungsvertrag über die Eingemeindung Ahrensfelde der Protokollauszug zu § 4 Abs. 3 des Grenzänderungsvertrages festgelegt: „Zwischen der Gemeinde Ahrensfelde und der Stadt Ahrensburg ist ein Einvernehmen über die Linienführung der Südtangente nicht erreicht worden. Die Stadt lehnt eine nördliche Führung ab und hält eine südliche Führung um Ahrensfelde für richtig. Die Gemeinde Ahrensfelde lehnt eine solche Umgehung Ahrensfeldes ab und hält eine nördliche Umführung Ahrensfeldes für richtig. Deshalb wird beim Kreis Stormarn beantragt, unter gleichzeitiger Übernahme der Baulasträgerschaft unter Abwägung der Ahrensfelder und Ahrensburger Begründungen das Planfeststellungsverfahren einzuleiten.“

Der Magistrat wurde beauftragt zur Konkretisierung für das Planfeststellungsverfahren ein gemeinsames Gespräch unter Beteiligung der Gemeinde Ahrensfelde, des Straßenbauamtes Lübeck, des Kreises Stormarn, des Landes Schleswig-Holsteins und ggf. der Bereichsverwaltung zu führen (Vorlage vom 22.09.1977-„Planung der südlichen Umgehung“). Der Kreis übersandte mit Schreiben vom 22.03.1976 der Stadt die vom Straßenbauamt Lübeck erstellte verkehrstechnische Untersuchung über Straßenbaumaßnahmen im Südraum Ahrensburgs mit der Bitte um Stellungnahme. In dieser Untersuchung wurden im Wesentlichen drei Varianten für eine südliche Umgehung Ahrensburgs dargestellt und bewertet. Die drei Varianten wurden nach Einholung verschiedener Stellungnahmen in einementsprechenden Gutachten dargestellt und bewertet, s. auch Sitzung des Bau- und Planungsausschusses vom 28.09.77. Im Rahmen einer Bürgerversammlung am 24.11.1977 wurde über die Linienführungen berichtet.

Das Protokoll Nr. 0911977 des Ortsbeirates Ahrensfelde vom 07.12.1977 lautet wie folgt:

„Im Anschluss an die Bürgerversammlung erörtert der Ortsbeirat ausführlich die Situation im Hinblick auf eine südliche Umgehung Ahrensburgs. Dabei wurden alle vorhandenen Vorschläge und die dazu erarbeiteten gutachterlichen Stellungnahmen durch das Landesamt für Naturschutz und Landschaftspflege, durch das Landesamt für Vor- und Frühgeschichte und durch das Amt für Land- und Wasserwirtschaft erörtert.

Zu dem Gesamtkomplex stellt der Ortsbeirat abschließend folgendes fest:

1. Die Zustimmung zur ehemaligen Gemeinde Ahrensfelde zur Südtangente in nördlicher Führung war seinerzeit nur gegeben worden, weil aus der Gesamtverantwortung für den Ahrensburger Raum sich auch die Gemeinde Ahrensfelde verpflichtet fühlte und weil keine anderen Möglichkeiten zur Lösung des Verkehrsproblems aufgezeigt worden waren. Wäre die Gemeinde Ahrensfelde heute noch selbständig, hätte sie bei der neuen Situation eine Zustimmung zu einer Südtangente durch Ahrensfelde nicht gegeben.

2. Nach dem Sachvortrag von Herrn Regierungsbaudirektor Homann auf der Bürgerversammlung kann für den Ortsbeirat auch unter Berücksichtigung aller anderen Gesichtspunkte und insbesondere wegen der veränderten Randbedingungen (Tangentenring 3 in Hamburg, Ausbau der K39 zur Bundesautobahn, Ausbau der BAB Hamburg Lübeck, Verlängerung des Ostringes in anderer Linienführung), der Bau einer Südtangente nördlich oder südlich durch den Stadtteil Ahrensfelde nicht mehr in Frage kommen. Soweit der Stadtteil Ahrensfelde durch einen Südring



mit seinen Flächen am U-Bahnhof Ost berührt wird, wird ein Südring in südlicher Führung von der U-Bahn vorgeschlagen" (Kuhlenmoortrasse).“

Selbst dann, wenn durch die aufgeführten Maßnahmen und die Gutachtenlage von einer wesentlichen Veränderung der tatsächlich und rechtlich maßgebenden Verhältnisse im Vergleich zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses auszugehen sein sollte, die der Stadt Ahrensburg ein Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht mehr zumutbar machte, wäre fraglich, ob der Ortsbeiratsbeschluss vom 07.12.1977 eine „Anpassung“ im Sinne des § 60 VwVfG darstellte.

Grundsätzlich gilt (vgl. BeckOK VwVfG/Spieth, 57. Ed. 1.4.2022, VwVfG § 60 Rn. 15-17):

Die Anpassung wird durch die Erklärung eines Anpassungsbegehrens ausgelöst. Maßgeblich für den Zeitpunkt, ab dem eine Vertragsanpassung verlangt werden kann, ist der Zugang dieses Anpassungsbegehrens. Schriftform ist mangels unmittelbarer Gestaltungswirkung nicht erforderlich, aus Beweisgründen jedoch empfehlenswert. Das Anpassungsbegehren muss ausdrücklich erfolgen und substantiiert diejenigen Umstände darlegen, wegen derer eine Vertragsanpassung begehrt wird. Die Erklärung des Anpassungsbegehrens ist nicht an eine Frist gebunden, es gilt lediglich der Einwand unzulässiger Rechtsausübung, etwa bei einem treuwidrigen Hinauszögern der Geltendmachung. Von seiner Rechtsnatur her ist in dem Anpassungsbegehren ein Angebot auf Abschluss eines Änderungsvertrages zu sehen. Die Anpassung erfolgt durch den Abschluss eines Anpassungsvertrages. Da es sich bei diesem Anpassungsvertrag um einen neuen öffentlich-rechtlichen Vertrag handelt, muss sich dieser Vertrag in den Grenzen des Rechts nach § 59 VwVfG halten. Grundsätzlich steht dem Vertragspartner auch ein Recht zur Leistungsverweigerung zu. Allerdings stehen diesem Gegenrecht und dem Anspruch auf Anpassung des Vertrages die Einrede der Verwirkung gem. § 242 BGB entgegen, wenn die vertraglichen Pflichten über Jahrzehnte vorbehaltlos erfüllt werden (BVerwG NVwZ-RR 2009, NVWZ-RR Jahr 2009 Seite 590 (NVWZ-RR Jahr 2009 592)).

Ein ausdrücklicher Anpassungsvertrag wurde vorliegend zwischen den Parteien meinem Kenntnisstand nach nicht geschlossen. Sollte allerdings eine mit dem Ratsbeschluss korrespondierende der Stadt Ahrensburg zuzurechnende Erklärung vorliegen, auf den Bau der Südtangente und damit die Durchführung der Regelung in § 4 Abs. 3 zu verzichten, könnte dies möglicherweise als einvernehmliche Änderung des Eingemeindungsvertrages auszulegen sein.

Allerdings kommt daneben auch in Betracht, dass die einverleibte Gemeinde Ahrensfelde durch den oben zitierten Ratsbeschluss auf die Geltendmachung von eigenen Rechten zur Durchsetzung der Regelung in § 4 Abs. 3 verzichtet hat. Vergleichbare Fälle in der Fallpraxis und Rechtsprechung habe ich nicht gefunden. Ich halte es allerdings nicht für ausgeschlossen, dass – sollten entsprechende Rechte zum heutigen Zeitpunkt geltend gemacht werden – diesen mit dem Einwand bspw. der Verwirkung gemäß § 242 BGB begegnet werden könnte, da der damalige für die Gemeinde Ahrensfelde eingesetzte Ortsbeirat ausweislich des vorliegenden Protokolls vom 07.12.1978 beschloss, dass der Bau einer „Südtangente“ zum damaligen Zeitpunkt bereits nicht mehr in Frage komme und die Nichtdurchführung der vereinbarten Beantragung über Jahrzehnte vorbehaltlos akzeptiert worden war.

### 3. Ergebnis

Im Ergebnis sprechen gute Argumente dafür, dass die Regelung in § 4 Abs. 3 zeitlich unbefristet vereinbart wurde und inhaltlich hinreichend klar gefasst war, dass eine

entsprechende Verpflichtung, beim Kreis Stormarn zu beantragen, die Baulastträgerschaft für die Südtangente zu übernehmen und das Planfeststellungsverfahren einzuleiten, auch heute noch weiter besteht.

Bedenken bestehen insbesondere hinsichtlich der inhaltlichen Bestimmtheit der diesbezüglich in § 4 Abs. 3 verfassten Regelung sowie hinsichtlich der Frage, ob der zwischenzeitlich eingerichtete Ortsbeirat durch Beschluss vom 07.12.1978 und möglicherweise (noch) nicht bekannte diesbezügliche weitere Kommunikation mit der Stadt Ahrensburg eine Anpassung des Vertrages vorgenommen bzw. auf die Rechte zur Durchsetzung der Regelung in § 4 Abs. 3 hinsichtlich der Südtangente wirksam verzichtet hat. Jedenfalls erscheint es nicht ausgeschlossen, dass einer Geltendmachung nach Ablauf von fast 50 Jahren der Einwand der Verwirkung entgegengehalten werden könnte.

#### 4. Empfehlung

Vor diesem Hintergrund und der jedenfalls bestehenden und rechtlich vertretbaren Möglichkeit, dass die Durchführung der Vereinbarung in § 4 Abs. 3 weiterhin beansprucht werden kann, empfehle ich, ein entsprechendes Aufforderungsschreiben an die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde zu richten und deren Entscheidung und Veranlassung der Durchführung der Regelung in § 4 Abs. 3 zu beantragen.

Gerne biete ich an, ein entsprechendes Schreiben zu erstellen.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist meiner Auffassung nach nicht zu empfehlen, die Durchsetzung von Rechten aus der Vereinbarung auf gerichtlichem Wege zu betreiben. Ich gehe davon aus, dass weder einzelne Bürger noch der Verein entsprechende Rechte im eigenen Namen wirksam gerichtlich geltend machen können.

Sollte die Kommunalaufsichtsbehörde keine zufriedenstellende Antwort geben, wäre ggf. eine weitere, vertiefende Klärung der Frage der beschränkten Prozessfähigkeit einer Vertretung der untergegangenen Gemeinde und ggf. dann die gerichtliche Geltendmachung von Rechten durch dieses zu erwägen.

Für Rückfragen und zur weiteren Abstimmung stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Felix Machts  
Rechtsanwalt  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Rechtsanwälte Hauenschild, Schütt, Wünsche & Machts  
Blankeneser Bahnhofstr. 29, 22587 Hamburg  
Tel.: 040/866031-0, Fax: 040/866031-29  
E-Mail: [kanzlei@rechtsanwaelte-blankenese.de](mailto:kanzlei@rechtsanwaelte-blankenese.de)  
Homepage: [www.rechtsanwaelte-blankenese.de](http://www.rechtsanwaelte-blankenese.de)