

Verfassungsfragen der Gebietsreform

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

Von Rechtsanwalt Bernhard Stüer, Münster *

Die kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen hat von den mehr als 2300 bestehenden Gemeinden 393 und von den früheren 57 Kreisen 31 übriggelassen. Zum 1. 1. 1975 ist die landesweite kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen beendet worden. Über 70 Gemeinden und Kreise haben den Verfassungsgerichtshof des Landes angerufen. Ein Überblick über die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs zeigt unterschiedliche Fallgruppen der Verfassungsbeschwerden gegen die Neugliederung. Maßstäbe und Grundsätze der verfassungsgerichtlichen Kontrolle sind im Laufe der Entscheidungen deutlicher erkennbar geworden.

Insgesamt 55 Neugliederungsgesetze haben in sieben Jahren die kommunale Landschaft in Nordrhein-Westfalen entscheidend verändert. Von über 70 Gemeinden, Städte und Kreise wurde der Verfassungsgerichtshof NW angerufen mit dem Ziel, die Neugliederungsentscheidungen des Landtags für verfassungswidrig-nichtig zu erklären. Fünf Verfassungsbeschwerden, die sieben Gemeinden betrafen, waren erfolgreich¹. Die übrigen Beschwerden wurden nach § 20 VerfGHG NW² als unzulässig³ oder offensichtlich unbegründet⁴ durch einstimmigen Beschluß verworfen oder nach mündlicher Verhandlung⁵ durch Urteil zurückgewiesen.

I. Beschwerdegruppen

Die dem Gerichtshof zur Beurteilung vorgelegten Verfassungsbeschwerden lassen sich nach Neugliederungsfallgruppen in fünf Beschwerdetypen einteilen.

1 Abgrenzung der Großstädte des Ballungskerns und selbständige Mittelzentren in Ballungsrandzonen

Zahlreiche Verfassungsbeschwerden betrafen den Zielkonflikt zwischen der Abgrenzung von Großstädten in Ballungskernen und der Förderung eigenständiger mittelzentraler Entwicklung in Ballungsrandzonen.

- Im Neugliederungsraum *Düsseldorf* wehrten sich die Stadt Meerbusch gegen ihre Aufteilung auf Düsseldorf, Krefeld und Neuss⁶, die Stadt Monheim gegen ihre Eingemeindung nach Düsseldorf⁷, die Städte Erkrath⁸ und Hilden⁹ gegen die Abtrennung von Gebietsteilen (Erkrath-Unterbach, Hilden-Elb) nach Düsseldorf und die Stadt Kempen¹⁰ gegen eine Umgliederung der erst vor sechs Jahren ihr zugeordneten vormals selbständigen Gemeinde Hüls nach Krefeld.
- Die Vergrößerung von Köln zur Millionen-Stadt wurde von den eingegliederten Gemeinden Porz¹¹, Wesseling¹², Bensberg¹³, Lövenich¹⁴ und Rodenkirchen¹⁵ angegriffen.
- Im Ruhrgebiet kämpften Herbede (nach Witten eingemeindet)¹⁶, Walsum¹⁷ und der Raum Moers (nach Duisburg eingegliedert)¹⁸, Gladbeck und Kirchhellen (mit Bottrop zu einer neuen Stadt zusammengefaßt)¹⁹, Wattenscheid (nach Bochum einbezogen)²⁰, Kettwig (Essen zugeordnet)²¹, Hohenlimburg (Hagen zugeordnet)²², Langenberg (nach Velbert ein-

gemeindet)²³ und der Raum um Hamm (mit Hamm zusammengeschlossen)²⁴ um ihre Selbständigkeit.

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser (29) war an verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren im Rahmen der kommunalen Gebietsreform beteiligt.

¹ VerfGH, Urt. v. 13. 9. 1975 — VerfGH 43/74 — (Meerbusch) OVGE 30, S. 306 = DVBl. 1976, S. 391 mit Besprechung *Bernhard Stüer*, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, S. 1 = NJW 1976, S. 231 (Leitsatz [L]) = Städte- und Gemeinderat (StuGR) 1975, S. 367 mit Besprechung *Werner Hoppe/Bernhard Stüer*, Analyse des Meerbusch-Urteils, StuGR 1975, S. 371 = Der Städtetag 1976, S. 348 (L); Urt. v. 6. 12. 1975 — VerfGH 39/74 — (Monheim) NJW 1976, S. 1198 (L) = Der Städtetag 1976, S. 32 = Der Städtetag 1976, S. 508 (L) = Mitteilungen des NW Städte- und Gemeindebundes (Mitt. NW StuGB) 1/1976 mit Besprechung *Werner Hoppe/Bernhard Stüer*, Analyse der neueren Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, StuGR 1976, S. 38 ff., und *Adalbert Leidinger*, Die neuere Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NW zur kommunalen Gebietsreform, Der Landkreis 1976, S. 260; Urt. v. 6. 12. 1975 — VerfGH 13/74 — (Gladbeck/Kirchhellen) Der Städtetag 1976, S. 32, 408 (L) = Mitt. NW StuGB 1/1976; Urt. v. 6. 12. 1975 — VerfGH 62/74 — (Wesseling) DVBl. 1976, S. 393 = Mitt. NW StGB 1/1976 = Der Städtetag 1976, S. 31, 457 (L); Urt. v. 8. 5. 1976 — VerfGH 65/74 — (Buir/Blatzheim/Manheim) DVBl. 1977, S. 46 = NJW 1976, S. 2209 = StuGR 1976, S. 179 mit Besprechung *Werner Hoppe/Bernhard Stüer*, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Teil I, Begründungszwang bei Neugliederungsgesetzen. Zum Buir/Blatzheim/Manheim-Urteil, StuGR 1976, S. 183.

² Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen v. 3. 4. 1952 (GV NW S. 1103): „Formwidrige, unzulässige, verspätete oder offensichtlich unbegründete Anträge sowie Anträge von Nichtberechtigten können durch einstimmigen Beschluß des Gerichts verworfen werden.“

³ So VerfGH NW, Beschl. v. 5. 12. 1975 — VerfGH 65/74 — (Amt Buir); Beschl. v. 9. 4. 1976 — VerfGH 49/75 — (Solingen) DVBl. 1977, S. 45 = NJW 1976, S. 2211 = Der Städtetag 1976, S. 508 (L); Beschl. v. 9. 4. 1976 — VerfGH 51/75 — (Remscheid); Beschl. v. 9. 4. 1976 — VerfGH 58/75 — (Kreis Lüdinghausen) DVBl. 1977, S. 45 = NJW 1976, S. 1931 mit Besprechung *Bernhard Stüer*, Verfassungsbeschwerde durch aufgelösten Gemeindeverband, NJW 1976, S. 1925; Beschl. v. 9. 12. 1976 — VerfGH 34/76 — (Wattenscheid); Beschl. v. 9. 12. 1976 — VerfGH 37/76 — (Porz); Beschl. v. 9. 12. 1976 — VerfGH 31/76 — (Wanne-Eickel); Beschl. v. 25. 2. 1977 — VerfGH 33/76 — (Kettwig).

⁴ Beschl. v. 14. 8. 1975 — VerfGH 76/74 — (Hilden); Beschl. v. 12. 2. 1976 — VerfGH 14/75 — (Witten); Beschl. v. 6. 5. 1976 — VerfGH 46/75 — (Rodenkirchen); Beschl. v. 6. 5. 1976 — VerfGH 52/75 — (Lövenich); Beschl. v. 6. 5. 1976 — VerfGH 53/75 — (Bocholt); Beschl. v. 23. 9. 1976 — VerfGH 54/75 — (Dingden); Beschl. v. 10. 12. 1976 — VerfGH 78/74 — (Riesenbeck); Beschl. v. 28. 1. 1977 — VerfGH 75/74 — (Epe). Die Verfassungsbeschwerde Klüppelberg ist durch Beschl. v. 24. 6. 1976 — VerfGH 1/75 — als unbegründet zurückgewiesen worden, nachdem die Gemeinde auf eine mündliche Verhandlung verzichtet hatte. Folgende Verfassungsbeschwerden sind zurückgenommen worden: — VerfGH 54/74 — (Brünen); — VerfGH 55/75 — (Ennepetal); — VerfGH 56/75 — (Neviges); — VerfGH 57/75 — (Wulfen). Diese Verfahren sind durch Beschluß eingestellt worden.

⁵ VerfGH, Urt. v. 15. 3. 1975 — VerfGH 11/74 — (Walsum) OVGE 30, S. 285; Urt. v. 15. 3. 1975 — VerfGH 26/74 — (Herbede) OVGE 30, S. 287; Urt. v. 12. 7. 1975 — VerfGH 21/74 — (Neubeckum) OVGE 30, S. 299 = Der Städtetag 1976, S. 42; Urt. v. 12. 7. 1975 — VerfGH 22/74 — (Freckenhorst); Urt. v. 10. 10. 1975 — VerfGH 49/74 — (Erkrath-Unterbach); Urt. v. 7. 11. 1975 — VerfGH 64/74 — (Neuss) OVGE 30, S. 312 = NJW 1976, S. 1197 = Der Städtetag 1976, S. 207 = Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK) 1976, S. 92 mit Besprechung *Frido Wagener*, „Über-

gewicht“ einer kreisangehörigen Stadt im Landkreis, AfK 1976, S. 26, und Franz-Ludwig Knemeyer, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK 1976, S. 85; Urt. v. 6. 12. 1975 — VerfGH 15/74 — (Gahlen); Urt. v. 6. 12. 1975 — VerfGH 45/74 — (Kempen/Kreis Viersen) DVBl. 1976, S. 395 = NJW 1976, S. 1195; Urt. v. 6. 12. 1975 — VerfGH 51/74 — (Kreis Moers/Homberg/Rheinhausen/Rumeln-Kaldenhausen/Rheinkamp); Urt. v. 6. 12. 1975 — VerfGH 59/74 — (Porz); Urt. v. 8. 1. 1976 — VerfGH 20/74 — (Elten); Urt. v. 13. 2. 1976 — VerfGH 37/74 — (Wattenscheid); Urt. v. 9. 4. 1976 — VerfGH 14/74 — (Kettwig/Kreis Mettmann); Urt. v. 9. 4. 1976 — VerfGH 24/74 — (Gescher/Kreis Coesfeld) DVBl. 1977, S. 46 = NJW 1976, S. 2211 (L) = Der Städtetag 1976, S. 458 (L); Urt. v. 9. 4. 1976 — VerfGH 72/74 — (Bensberg); Urt. v. 7. 5. 1976 — VerfGH 3/75 — (Scherfede); Urt. v. 7. 5. 1976 — VerfGH 70/74 — (Borghorst); Urt. v. 30. 6. 1976 — VerfGH 29/76 — (Düsseldorf); Der Städtetag 1976, S. 507; Urt. v. 12. 8. 1976 — VerfGH 9/75 — (Hohkeppel); Urt. v. 24. 9. 1976 — VerfGH 42/75 — (Schloß Neuhaus/Sande); Urt. v. 11. 11. 1976 — VerfGH 12/74 — (Kreis Tecklenburg); Urt. v. 11. 11. 1976 — VerfGH 67/74 — (Hohenlimburg); Urt. v. 11. 11. 1976 — VerfGH 2/75 — (Rheinisch-Bergischer Kreis); Urt. v. 25. 2. 1977 — VerfGH 16/74 — (Bockum-Hövel/Pelkum/Rhyner/Uentrop/Kreis Unna); Urt. v. 25. 2. 1977 — VerfGH 30/74 — (Holzen/Lichtendorf); Urt. v. 25. 2. 1977 — VerfGH 2/76 — (Langenberg); Urt. v. 25. 3. 1977 — VerfGH 74/74 — (Eiserfeld); vgl. auch die interessante Schrift Klaus Stern/Herbert Bethge, Anatomie eines Neugliederungsverfahrens, dargestellt an der Einkreisung der Stadt Neuss, München 1977; zur kommunalen Gebietsreform neuerdings auch das grundlegende Werk von Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, § 12: Die kommunale Selbstverwaltung S. 293 ff.

⁶ Meerbusch-Urteil (Anm. 1), OVGE 30, S. 306 = DVBl. 1976, S. 391 = NJW 1976, S. 231 (L) = Der Städtetag 1976, S. 348 (L) = StuGR 1975, S. 367.

⁷ Monheim-Urteil (Anm. 1) NJW 1976, S. 1198 (L) = Mitt. NW StuGB 1/1976 = Der Städtetag 1976, S. 32, 508 (L).

⁸ Erkrath-Urteil (Anm. 5).

⁹ Hilden-Beschluß (Anm. 4).

¹⁰ Kempen-Urteil (Anm. 5), DVBl. 1976, S. 395 = NJW 1976, S. 1195.

¹¹ Porz-Urteil (Anm. 5).

¹² Wesseling-Urteil (Anm. 1), DVBl. 1976, S. 393.

¹³ Bensberg-Urteil (Anm. 5).

¹⁴ Lövenich-Beschluß (Anm. 4).

¹⁵ Rodenkirchen-Beschluß (Anm. 4).

¹⁶ Herbede-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 287.

¹⁷ Walsum-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 285.

¹⁸ Moers-Urteil (Anm. 5).

¹⁹ Gladbeck/Kirchhellen-Urteil (Anm. 5), Mitt. NW StuGB 1/1976.

²⁰ Wattenscheid-Urteil (Anm. 5).

²¹ Kettwig-Urteil (Anm. 5).

²² Hohenlimburg-Urteil (Anm. 5).

²³ Langenberg-Urteil (Anm. 5).

²⁴ Bockum-Hövel-Urteil (Anm. 5).

²⁵ Meerbusch-Urteil (Anm. 1), StuGR 1975, S. 367 (368).

²⁶ Meerbusch-Urteil (Anm. 1), StuGR 1975, S. 367 (368); Kempen-Urteil (Anm. 5), Amtlicher Umdruck (AU), S. 19; Monheim-Urteil (Anm. 1), Mitt. NW StuGB 1/1976; Kettwig-Urteil (Anm. 5), AU, S. 27.

²⁷ Monheim-Urteil (Anm. 1), Mitt. NW StuGB 1/1976.

²⁸ Meerbusch-Urteil (Anm. 1), StuGR 1975, S. 367 (368); Monheim-Urteil (Anm. 1), Mitt. NW StuGB 1/1976; Kempen-Urteil (Anm. 5), AU, S. 19; Porz-Urteil (Anm. 5), AU, S. 20; Wesseling-Urteil (Anm. 1), AU, S. 15; Bensberg-Urteil (Anm. 5), AU, S. 19.

²⁹ Vgl. etwa Kempen-Urteil (Anm. 5), AU, S. 20: „Die Zuordnung von Hüls zu Krefeld beruht ferner auf der Erwägung, die Funktionsfähigkeit des Oberzentrums Krefeld, u. a. zur Verbesserung der Voraussetzungen für die städtebauliche Entwicklungsplanung, zu stärken und zu sichern.“

³⁰ Monheim-Urteil (Anm. 1), AU, S. 39.

³¹ Porz-Urteil (Anm. 5), AU, S. 24.

³² Wattenscheid-Urteil (Anm. 5), AU, S. 18.

³³ Moers-Urteil (Anm. 5), AU, S. 39; Hohenlimburg-Urteil (Anm. 5), AU, S. 19.

³⁴ Bockum-Hövel-Urteil (Anm. 5), AU, S. 27.

Die *allgemeinen Neugliederungsziele* sind nach den Feststellungen des VerfGH NW verfassungsgemäß: Um eine möglichst umfassende und in allen Landesteilen gleichmäßige Daseinsvorsorge unter möglichst geringer Belastung der Bürger zu gewähren, soll der Raum nach dem *zentralörtlichen Prinzip* gegliedert (vgl. § 20 Landesentwicklungsprogramm-Gesetz v. 19. 3. 1974 [GV NW S. 96]) und durch den Einsatz staatlicher Mittel nach dem Prinzip festgelegter Achsen und Schwerpunkte entwickelt werden (§ 21 Landesentwicklungsprogramm-Gesetz)²⁵. Die *Entwicklungsschwerpunkte mit oberzentraler Bedeutung* sollen zu dem Gerüst der Kommunalstruktur des Landes entwickelt werden und als Entscheidungszentren für die Ordnung und Entwicklung des mit ihrem Kern mittelzentral oder sonst funktional verflochtenen sog. „engeren großstädtischen Verflechtungsbereich“ sorgen. Die Wanderungsbewegungen vom Kern in die Randzonen sollen gesteuert und aufgefangen werden²⁶. *Selbständige Mittelzentren* sollen in der Nachbarschaft der Oberzentren nur bestehen bleiben, wenn sie außerhalb des engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs, d. h. eines Raumes, der durch intensive Funktionalbeziehungen innerlich fest miteinander verknüpft ist²⁷, genügend weit entfernt liegen und bereits ausgeprägte und tragfähige Siedlungsschwerpunkte aufweisen²⁸.

Bei der Abgrenzung der Großstädte des Ballungskerns stehen Gesichtspunkte der *gesamträumlichen Entwicklungsplanung* im Vordergrund²⁹: „Die Gefahr von Konkurrenzplanungen und Fehlentwicklungen auf relativ engem Raum mit der daraus resultierenden beiderseitigen Behinderung und Schwächung zum Schaden der Gesamtbevölkerung“³⁰ soll durch die Zusammenfassung vermieden und der „nach der Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrsstruktur einheitliche Lebensraum nach einem Gesamtkonzept geplant und entwickelt werden“³¹.

Am Beispiel der *Ruhrgebiets-Neuordnung* hat sich der Gerichtshof mit dem *System der abgestuften Versorgungscentralität in Großstädten* befaßt und dazu ausgeführt³²: „In den Verdichtungsräumen der Ballungsrandzone soll es und in denen des Ballungskerns kann es kommunal selbständige Selbstversorgerorte unterer Stufe nicht geben. An ihre Stelle tritt das Vorstadt- oder Außenstadtzentrum unterer Stufe als Nebenzentrum zum Stadtzentrum mittlerer oder höherer Stufe. Ähnliches gilt für die Mittelbereiche im Ballungskern, insbesondere dann, wenn mehrere Mittelbereiche sich innerhalb eines oberzentralen Bereichs befinden. An die Stelle des Mittelzentrums oder des Selbstversorgerortes mittlerer Stufe tritt dann ein Nebenzentrum mittlerer Stufe.“

Die *landesplanerische Zoneneinteilung* stellt dabei kein unüberwindliches Hindernis dar: Auch Gemeinden der Ballungsrandzone können in die Ballungskernstadt einbezogen werden, wenn sie wegen der engen wechselseitigen Verflechtungen mit dem Ballungskern nicht in der Lage sind, eigene Entlastungsfunktionen in der Ballungsrandzone zu übernehmen³³. Teile der ländlichen Zone können bei enger wechselseitiger Verflechtung einer Ballungsrandzonengemeinde zugeordnet werden³⁴.

Ansatzpunkt für die Zusammenfassung von *Gemeinden der Ballungsrandzonen* sollen möglichst schon bestehende Mittelzentren sein, die nach den Landesentwicklungsplänen als Entwicklungsschwerpunkte geeignet sind. Unterzentren sollen nur dann bestehen bleiben, wenn sie tragfähige Ansätze dafür aufweisen, daß sie sich in absehbarer Zeit eigenständig zu einem voll-

wirksamen Mittelzentrum mit mindestens 30 000 Einwohnern entwickeln können³⁵.

Bei einigen Verfassungsbeschwerden spielte die *Naherholungs- und Freiraumplanung* eine besondere Rolle³⁶. Der Gerichtshof bezeichnete es als nicht „offensichtlich fehlerhaft, daß der Gesetzgeber nicht in erster Linie das staatliche Instrumentarium nutzt, um die Freiräume zu erhalten, sondern die örtliche Bebauungs- und Entwicklungsplanung möglichst geschlossen in die Verantwortung derjenigen Städte legt, deren Bevölkerung unmittelbar betroffen ist, und die eine ausreichende Größe aufweisen“³⁷.

2. Gemeinden des Typs A oder B in der ländlichen Zone/städtische Verflechtungsgebiete

Neben der Gebietsreform in Verdichtungsräumen hatte sich der *VerfGH NW* mit der Abgrenzung von Gemeinden des Typs A oder B in ländlichen Zonen sowie mit der Neuordnung in städtischen Verflechtungsgebieten zu beschäftigen.

- Die Gemeinden Brünen³⁸ und Dingden (Hamminckeln zugeordnet)³⁹, Elten (nach Emmerich eingemeindet)⁴⁰ und Riesenbeck (Hörstel zugeordnet)⁴¹ begehrten ihre Selbständigkeit.
- Die Gemeinden Buir, Manheim und Blatzheim (nach Kerpen eingegliedert)⁴² sowie Scherfede (in die Stadt Warburg einbezogen)⁴³ erstrebten neue Großgemeinden.
- Gahlen (Schermbeck und Dorsten zugeordnet)⁴⁴, Hohkeppel (auf Engelskirchen und Overath aufgeteilt)⁴⁵ und Klüppelberg (Wipperfürth und Kirspe zugeordnet)⁴⁶ verfolgten die ungeteilte Zuordnung zu einer Gemeinde.
- Die durch das „Münsterland-Modell“ in ihrer Selbständigkeit betroffenen Gemeinden Borghorst⁴⁷, Epe⁴⁸, Freckenhorst⁴⁹ und Neubeckum⁵⁰ begehrten ihre Ausgliederung aus den neugebildeten Städten Steinfurt, Gronau, Warendorf und Beckum.
- Die in städtischen Verflechtungsgebieten gelegenen Gemeinden Schloß Neuhaus und Sande (Paderborn zugeordnet)⁵¹ sowie Eiserfeld (nach Siegen eingemeindet)⁵² wehrten sich gegen die Eingliederung in die sogenannten Solitärstädte.

Diese Verfassungsbeschwerden hat der *VerfGH NW* zwar insgesamt als zulässig, jedoch — mit Ausnahme der Beschwerden Buir und Manheim — als unbegründet angesehen. Auch hier bezeichnete er die *allgemeine Zielkonzeption* des Gesetzgebers als verfassungsrechtlich unangreifbar⁵³: „In den ländlichen Zonen soll die kommunale Infrastruktur durch Schwerpunktbildung und Bündelung der Einrichtung der Daseinsvorsorge verbessert werden. Die Grundfunktionen der arbeitsteiligen Gesellschaft sollen in leistungsfähigen Zentren unterer Stufe mit in der Regel wenigstens 8000 Einwohnern, ausnahmsweise auch 5000 Einwohnern zusammengefaßt werden. Leistungen gehobener Art für einen mittelzentralen Versorgungsbereich von regelmäßig mindestens 30 000 Einwohnern sollen von Städten mittelständischen Gepräges vorgehalten werden, die primär an Entwicklungsschwerpunkten zu bilden sind und deren Einwohnerzahl 20 000 Einwohner nicht unterschreiten soll.“

Auch in den ländlichen Zonen seien die Neugliederungsgrundsätze am Prinzip der zentralörtlichen Gli-

derung und an dem abgestuften System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen ausgerichtet⁵⁴. „Insbesondere in unterversorgten ländlichen Zonen soll das zwischen den Verdichtungsräumen und ländlichen Gebieten bestehende Leistungsgefälle verringert werden. Bei der Bildung von Mittelzentren sollen hinderliche Konkurrenzen beseitigt oder zu befürchtende Konkurrenzen verhindert werden. In der ländlichen Zone zuzurechnenden *städtischen Verflechtungsgebieten* sollen u. a. die Voraussetzungen für eine wachstums- und funktionsgerechte Entwicklung geschaffen werden... Die Flächen der Gemeinden in städtischen Verflechtungsgebieten sollen eine saubere, die unterschiedlichen Funktionen klar gegeneinander abgegrenzte Raumplanung ermöglichen. In einpoligen städtischen Verflechtungsgebieten soll der Zusammenschluß zu einer Gemeinde angestrebt werden. Erfassen städtische Verflechtungsgebiete Solitärstadtgebiete, sollen selbständige Nebenzentren zur Kernstadt des Solitärstadtgebietes nur gebildet werden, wenn sie in ausreichendem Abstand außerhalb des engeren (örtlichen) Verflechtungsbereiches des Kernraumes liegen und als Zentralorte zu einer von der Kernstadt unabhängigen Entwicklung fähig sind“⁵⁵.

In den Entscheidungen Borghorst, Epe, Freckenhorst und Neubeckum befaßte sich der Gerichtshof mit dem sog. „Münsterland-Modell“, das von der Notwendigkeit der Abstützung kleinerer isoliert liegender Nahversorgungsgemeinden mit oft nur 3500 bis 5000 Einwohnern durch kräftige Mittelzentren ausging (Abstützungstheorie). Hierzu stellte der *VerfGH NW* fest: „Es stand dem Gesetzgeber frei, die Mittelzentren über das Minimum an Leistungskraft hinaus zu stärken, das für die Versorgung ihres Bereiches notwendig wäre“⁵⁶. Auch die vom Gesetzgeber angestellte Prognose, der Zusam-

³⁵ Langenberg-Urteil (Anm. 5), AU, S. 16.

³⁶ Kettwig-Urteil (Anm. 5), AU, S. 27; Langenberg-Urteil (Anm. 5), AU, S. 20.

³⁷ Kettwig-Urteil (Anm. 5), AU, S. 27. Bereits im Meerbusch-Urteil (Anm. 1, StuGR 1975, S. 367 [368]) hat der Gerichtshof hervorgehoben, daß zum engeren großstädtischen Verflechtungsbereich auch der für die Naherholung der Bevölkerung zur Verfügung stehende Freiraum gehört und das Ziel der Freiraumsicherung verfassungskonform ist. Im Moers-Urteil (Anm. 5, AU, S. 39) wird ebenfalls auf die Notwendigkeit der verkehrsmäßigen Erschließung und Ausgestaltung der Naherholungsräume hingewiesen; vgl. auch den Hilden-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 9.

³⁸ *VerfGH 54/74* — (Verfassungsbeschwerde zurückgenommen).

³⁹ Dingden-Beschluß (Anm. 4).

⁴⁰ Elten-Urteil (Anm. 5).

⁴¹ Riesenbeck-Beschluß (Anm. 4).

⁴² Buir-Manheim-Urteil (Anm. 1), DVBl. 1977, S. 46 = NJW 1976, S. 2209 = StuGR 1976, S. 179 mit Besprechung Werner Hoppe/Bernhard Stüler, S. 183.

⁴³ Scherfede-Urteil (Anm. 1).

⁴⁴ Gahlen-Urteil (Anm. 5).

⁴⁵ Hohkeppel-Urteil (Anm. 5).

⁴⁶ Klüppelberg-Beschluß (Anm. 4).

⁴⁷ Borghorst-Urteil (Anm. 5).

⁴⁸ Epe-Beschluß (Anm. 4).

⁴⁹ Freckenhorst-Urteil (Anm. 5).

⁵⁰ Neubeckum-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 299 = Der Städte-tag 1976, S. 42.

⁵¹ Schloß Neuhaus/Sande-Urteil (Anm. 5).

⁵² Eiserfeld-Urteil (Anm. 5).

⁵³ So etwa das Scherfede-Urteil (Anm. 5), AU, S. 14.

⁵⁴ Neubeckum-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 299 (301).

⁵⁵ Schloß Neuhaus/Sande-Urteil (Anm. 5), AU, S. 16; Eiserfeld-Urteil (Anm. 5), AU, S. 19.

⁵⁶ Neubeckum-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 299; Freckenhorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 16; Elten-Urteil (Anm. 5), AU, S. 14.

menschluß der Gemeinden in den Entwicklungsschwerpunkten werde eine bei selbständiger Weiterentwicklung mögliche Konkurrenzsituation verhindern, die Wirtschaftsförderung begünstigen und eine übergreifende Stadtentwicklung ermöglichen, sei nicht offensichtlich fehlerhaft⁵⁷. Obwohl einige zusammengeschlossene Mittelzentren im Münsterland einen sich überschneidenden gemeinsamen Mittelbereich bisher nicht gebildet und ihre Versorgungspolitik in der Vergangenheit vielmehr auf getrennte, verhältnismäßig kleine Bereiche ausgerichtet hätten, sei die Erwartung des Gesetzgebers nicht offensichtlich fehlerhaft, daß die zusammengeschlossenen neuen Städte künftig mittellandzentrale Einrichtungen anbieten könnten, die den Gesamtbereich der beiden bisher selbständigen Städte versorgen und zu einer Verbesserung des Angebots unter Vermeidung unnötiger Konkurrenzplanung beitra-

gen könnten⁵⁸. Neben diesen allgemeinen Aussagen zum Münsterland-Modell hat der *VerfGH NW* in Einzelanalysen untersucht, welche konkreten Vorteile von den jeweiligen Neugliederungsentscheidungen ausgehen. Das Gericht hatte dabei unter Berücksichtigung des Heimbach-Urteils⁵⁹ zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen die Nachteile einer ausgeprägten Zweipoligkeit noch in Kauf genommen werden können. Dabei spielte der Gesichtspunkt einer möglichen Funktionsteilung eine besondere Rolle⁶⁰.

3. Mehrfachneugliederung

In zahlreichen Entscheidungen hat sich der *VerfGH NW* zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die wiederholte Neugliederung geäußert, bei der der Gesetzgeber einer erweiterten und qualifizierten Begründungspflicht, einem erhöhten Verbesserungs- und Abwägungsgebot und der Pflicht zur Berücksichtigung der Erstentscheidung, der davon ausgehenden Wirkungen und des in ihren Bestand gesetzten Vertrauens unterliegt (qualifizierte Gemeinwohlprüfung)⁶¹.

4. Grundsätze der Kreisreform und Abgrenzung der Regierungsbezirke

Die Fragen der gemeindlichen Neugliederung wurden durch Probleme der Kreisreform und der Abgrenzung der Regierungsbezirke ergänzt. Bei diesen Verfassungsbeschwerden rückten verstärkt die Fragen der Zulässigkeit in den Mittelpunkt.

a) Kreisliche Zuordnung der Gemeinde

Die Verfassungsbeschwerden von Gemeinden, die eine andere kreisliche Zuordnung erreichen wollten, wurden vom Gericht als unzulässig zurückgewiesen, da die Kreiszuordnung der Gemeinde nicht zum verfassungsrechtlichen Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung gehöre⁶². Ein Eingriff in diesen Kernbereich liege u. a. vor, wenn eine Gemeinde aufgelöst, ihr Gebietsbestand verkleinert oder ihr Bestand an eigenen Zuständigkeiten beschnitten werde. Die gesetzliche Maßnahme stelle den Beschwerdeführerinnen gegenüber keinen solchen Eingriff dar. Auch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten kirchlichen Gemeinde gebe keinen Anlaß zu einer anderen Würdigung⁶³.

b) Gebietszuschnitt der Kreise

Die gegen den Gebietszuschnitt der Kreise gerichteten Verfassungsbeschwerden hatten ebenfalls keinen Erfolg. Die Verfassungsbeschwerde des Kreises Lüdinghausen⁶⁴ wurde als unzulässig verworfen, weil der Beschluß des Kreistages, Verfassungsbeschwerde einzu legen, nach Auflösung des Kreises in nicht öffentlicher Sitzung gefaßt worden war und damit nichtig sei⁶⁵. Die Verfassungsbeschwerden der Kreise Coesfeld⁶⁶ und des Rheinisch-Bergischen Kreises⁶⁷ wurden als unbegründet zurückgewiesen, weil die Aufteilung ihrer bisherigen Gebiete auf zwei Kreise nicht gegen das öffentliche Wohl verstoße⁶⁸. Auch die Verfassungsbeschwerde des Kreises Tecklenburg⁶⁹ hatte keinen Erfolg⁷⁰.

Die allgemeinen Kreisneugliederungsgrundsätze entsprechen nach den Feststellungen des Gerichts dem öffentlichen Wohl⁷¹: „Innerhalb des ganzen Landes sollen Kreise gebildet werden, die den örtlichen Bezug zu den Gemeinden behalten und gleichzeitig ergänzende Funktionen für die ihnen angehörenden Gemeinden

⁵⁷ Neubeckum-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 299; Freckenhorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 22.

⁵⁸ Borghorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 15.

⁵⁹ *VerfGH NW*, Urt. v. 4. 8. 1972 — *VerfGH 13/71* — OVGE 28, S. 304 = Mitt. NW StUGB 19/1972 = Eildienst des Landkreistages 1972, S. 206; vgl. auch Werner Hoppe, Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofes zur kommunalen Neugliederung, Rechtsfragen der Gegenwart, Festgabe für Wolfgang Hefermehl, 1972, S. 92 ff.; ders., Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen zum Aachen-Gesetz, StUGR 1972, S. 257 ff.; Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Band 3 (1973), S. 128.

⁶⁰ Borghorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 17.

⁶¹ Herbede-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 287; Meerbusch-Urteil (Anm. 1), OVGE 30, S. 306 = DVBl. 1976, S. 391 = NJW 1976, S. 391 = NJW 1976, S. 231 (L) = StUGR 1975, S. 367 mit Besprechung Werner Hoppe/Bernhard Stüer, Analyse des Meerbusch-Urteils, S. 371; Freckenhorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 30; Monheim-Urteil (Anm. 1), AU, S. 20; Kempen/Kreis Viersen-Urteil (Anm. 5), AU, S. 18; Elten-Urteil (Anm. 5), AU, S. 18; Bockum-Hövel-Urteil (Anm. 5), AU, S. 18; Eiserfeld-Urteil (Anm. 5), AU, S. 14; vgl. dazu insgesamt Bernhard Stüer, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, Das Meerbusch-Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen, DVBl. 1977, S. 1 m. w. Nachw.

⁶² Gescher/Kreis Coesfeld-Urteil (Anm. 5), DVBl. 1977, S. 46 = NJW 1976, S. 2211 (L) = Der Städtetag 1976, S. 458 (L); Klüppelberg-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 7; Hohkeppel-Urteil (Anm. 5), AU, S. 17; Dingden-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 17.

⁶³ Klüppelberg-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 8; Hohkeppel-Urteil (Anm. 5), AU, S. 17.

⁶⁴ Lüdinghausen-Beschluß (Anm. 2), NJW 1976, S. 1931 mit Besprechung Bernhard Stüer, Verfassungsbeschwerde durch aufgelösten Gemeindeverband, S. 1925 = DVBl. 1977, S. 45.

⁶⁵ Da eine Gebietskörperschaft bis zu ihrer Auflösung vom Gemeindefunktionär bzw. Oberkreisdirektor nach außen vertreten wird, ist die Verfassungsbeschwerde unabhängig von der Wirksamkeit des Rats- oder Kreistagsbeschlusses ordnungsgemäß erhoben, wenn die Bevollmächtigung zur Erhebung der Verfassungsbeschwerde von den zur Außenvertretung berechtigten Organen zu einem Zeitpunkt unterzeichnet wird, in dem die Gebietskörperschaft noch nicht aufgelöst ist, Bockum-Hövel-Urteil (Anm. 5), AU, S. 18; Eiserfeld-Urteil (Anm. 5), AU, S. 13; vgl. auch Bernhard Stüer, Verfassungsbeschwerde durch aufgelösten Gemeindeverband, NJW 1976, S. 1925.

⁶⁶ Das Kreisgebiet wurde auf Borken und den neuen Kreis Coesfeld aufgeteilt.

⁶⁷ Das Kreisgebiet wurde auf den Oberbergischen Kreis, die Stadt Köln und den neuen Rheinisch-Bergischen Kreis aufgeteilt.

⁶⁸ Gescher/Kreis Coesfeld-Urteil (Anm. 5), AU, S. 17; Rheinisch-Bergischer Kreis-Urteil (Anm. 5), AU, S. 14.

⁶⁹ Er wurde mit dem Kreis Steinfurt zusammengeschlossen.

⁷⁰ Tecklenburg-Urteil (Anm. 5).

⁷¹ Vgl. dazu etwa Gescher/Kreis Coesfeld-Urteil (Anm. 5), AU, S. 17; Rheinisch-Bergischer Kreis-Urteil (Anm. 5), AU, S. 15.

übernehmen können. Zu diesem Zweck sollen die Kreise mindestens 150 000, besser 200 000 Einwohner haben. Der räumliche Zuschnitt eines Kreises soll ermöglichen, innerhalb des Kreisgebietes Gebietsentwicklungspläne aufzustellen und durchzuführen. Nach dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip sollen mittelzentrale Versorgungsverflechtungen und nach dem Landesentwicklungsplan II Verflechtungsbereiche von Entwicklungsschwerpunkten grundsätzlich nicht von Kreisgrenzen durchschnitten werden. Entwicklungsachsen sollen von Kreisgrenzen nach Möglichkeit quer geschnitten werden, um die von ihnen ausgehenden Entwicklungsimpulse besser ausnutzen zu können. Zwischen den einzelnen Kreisen soll ein deutliches Leistungsgefälle vermieden werden und soweit möglich soll in allen Kreisen ein differenziertes Arbeitsplatzangebot zur Verfügung stehen⁷².

Der Gebietszuschnitt der Kreise wird vom *VerfGH NW* an den allgemeinen Kreiseugliederungsgrundsätzen⁷³, auf ungünstige Randlagen einzelner Gemeinden⁷⁴ und an einem Mindestmaß innerer Homogenität geprüft, wobei die Ausgewogenheit und das Kräfteverhältnis der kreisangehörigen Gemeinden untersucht werden⁷⁵. Die landesplanerische Zoneneinteilung bildet für die Abgrenzung des Kreisgebietes keine unüberwindbare Barriere⁷⁶. Auch der Grundsatz, die Gemeindegrenzen der Kreise erst dann festzulegen, wenn zunächst die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden nach Versorgungsbereichen abgegrenzt worden sind, entspreche der Verfassung⁷⁷.

c) Kreisfreiheit

Die Verfassungsbeschwerden der bisher kreisfreien Städte Neuss, Witten und Bocholt, die sich gegen ihre Einkreisung wandten, sah der Gerichtshof als zulässig an⁷⁸, verwarf die Beschwerden jedoch als unbegründet.

Die geringfügige Überschreitung des im Hinblick auf die Ausgleichsfunktion des Kreises als optimal anzusehenden Wertes, daß die größte kreisangehörige Stadt einen *Einwohneranteil von höchstens 33,3 % an der Kreisbevölkerung* aufweise, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur werde ein Einwohneranteil der größten kreisangehörigen Stadt bis zu 50 % der Kreisbevölkerung noch für vertretbar gehalten⁷⁹. Der Gesetzgeber sei daher nicht gehalten gewesen, dem Ziel stärker ausgeglichener Bevölkerungsproportionen im neuen Kreis den Vorrang vor den Zielen einzuräumen, die zu der Abgrenzung der neuen Kreise geführt hätten, solange der die 50-%-Grenze nicht deutlich überschreite⁸⁰.

Der Verlust der Kreisfreiheit werde im übrigen gemildert, wenn die eingekreiste Stadt den *Sitz der Kreisverwaltung* erhalte und danach die gebundene Zentralität der Beschwerdeführerin sogar faktisch gestärkt werde oder ihr durch das Neugliederungsgesetz Sonderzuständigkeiten unter Berücksichtigung der Kreiszuständigkeitsverordnung übertragen worden seien⁸¹.

d) Kreissitz

Die Verfassungsbeschwerde des Kreises Viersen, mit der die Zurückverlegung des durch den Gesetzgeber angeordneten Kreissitzes Viersen nach Kempen erreicht werden sollte, wurde als unzulässig zurückgewiesen, weil das Recht, den Sitz der Kreisverwaltung selbst zu bestimmen, nach den Ausführungen des Gerichts nicht

zum verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich des Rechts auf Selbstverwaltung der Kreise gehört⁸².

e) Zuordnung der Nachbargemeinden zu einem anderen Regierungsbezirk

Als unzulässig verworfen wurden die Verfassungsbeschwerden, mit denen die Beschwerdeführer die Zuordnung ihres Umlandes zu einem anderen Regierungsbezirk rügten⁸³. Nach den Ausführungen der Verfassungsbeschlüsse umfaßt der verfassungsrechtlich geschützte Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung „weder die Zugehörigkeit der Gemeinde zum Bezirk eines bestimmten Regierungspräsidenten noch die Zugehörigkeit zu demselben Regierungsbezirk, dem ein mit der Gemeinde in gewissen Beziehungen verbundener Teil des Umlandes angehört“⁸³.

5. Anordnung von Kommunalwahlen in Düsseldorf nach der Ausgliederung von Monheim

Die Verfassungsbeschwerde der Stadt Düsseldorf, die sich gegen die Anordnung von erneuten Kommunalwahlen durch das sog. „Düsseldorf-Reparatur-Gesetz“⁸⁴ wandte, nach dem die Stadt Monheim zum 1. 7. 1976 aufgrund der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen im Verfahren Monheim aus Düsseldorf ausgegliedert worden ist, wurde ebenfalls zurückgewiesen. Die Verfassungsbeschwerde sei zwar zulässig, weil das Verfassungsrecht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe (Art. 78 Abs. 1 LV) grundsätzlich auch einen Bestandsschutz für die gewählten Organe auf die Dauer ihrer Wahlperiode umfasse, die Auflösung des Rates der Stadt Düsseldorf sei verfassungsrechtlich jedoch nicht zu beanstanden, weil die Bürgerschaft sich nach den nicht fehlerhaften Wertungen des Gesetzgebers in ihrem Bestand nach

⁷² Vgl. auch Neuss-Urteil (Anm. 5), AU, S. 21; Witten-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 7; Bocholt-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 4.

⁷³ Vgl. dazu etwa das Gescher/Kreis Coesfeld-Urteil (Anm. 5), AU, S. 19 und die in Anm. 72 zitierten Entscheidungen.

⁷⁴ Neuss-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 312 = AfK 1976, S. 92 = Der Städtetag 1976, S. 207; Klaus Stern/Herbert Bethge (Anm. 5), S. 112.

⁷⁵ Neuss-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 312; Witten-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 7; Bocholt-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 4; Kreis Tecklenburg-Urteil (Anm. 5), AU, S. 18; Rheinisch-Bergischer Kreis-Urteil (Anm. 5), AU, S. 18; vgl. auch Klaus Stern/Herbert Bethge (Anm. 5), S. 179.

⁷⁶ So war der Gesetzgeber nach dem Witten-Beschluß (Anm. 4, AU, S. 7) nicht gehindert, die Ballungskerngemeinde Witten in den aus Ballungsrandzone und ländlicher Zone bestehenden Ennepe-Ruhr-Kreis einzubeziehen.

⁷⁷ Rheinisch Bergischer Kreis-Urteil (Anm. 5), AU, S. 16; Bockum-Hövel-Urteil (Anm. 5), AU, S. 28.

⁷⁸ Weil mit dem Verlust der Kreisfreiheit im Bereich der Kompetenzen (bezüglich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben und der weisungsfreien Pflichtaufgaben) im Bereich der Finanzen sowie im Bereich des demokratischen und politischen Stellenwerts eine Statusänderung verbunden sei, Neuss-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 312; Witten-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 5; Bocholt-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 3; so auch Klaus Stern/Herbert Bethge (Anm. 5), S. 112.

⁷⁹ Klaus Stern/Günter Püttner, Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, 1969, S. 35; Ivo W. Holzinger, Mittelstädte in der Reform, 1974, S. 108 ff.; Frido Wagener, „Übergewicht“ einer kreisangehörigen Stadt im Landkreis, AfK 1976, S. 27 (40).

⁸⁰ Schloß Neuhaus/Sande-Urteil (Anm. 5), AU, S. 19; Rheinisch-Bergischer Kreis-Urteil (Anm. 5), AU, S. 20.

⁸¹ Neuss-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, 312; vgl. aber auch Klaus Stern/Herbert Bethge (Anm. 5), S. 238.

⁸² Kempen/Kreis Viersen-Urteil (Anm. 5), DVBl. 1976, S. 395 = NJW 1976, S. 1195.

⁸³ Solingen-Beschluß (Anm. 3); Remscheid-Beschluß (Anm. 3).

⁸⁴ V. 1. 6. 1976 (GV NW 214).

Struktur und Identität⁸⁵ erheblich verändert habe und der Rat sie von diesem Zeitpunkt an trotz der auch in ihm eingetretenen Veränderungen nicht mehr ordnungsgemäß repräsentiere⁸⁶.

6. Wiederaufnahme und Wiedereinsetzung

Die *Wiederaufnahmeanträge* der Städte Kettwig⁸⁷, Porz⁸⁸ und Wattenscheid⁸⁹, die in den „Reparaturgesetzen“ des Landtags eine Aufgabe der allgemeinen Neugliederungsgrundsätze sahen und mit dieser Begründung eine Änderung der in ihren Verfahren ergangenen verfassungsgerichtlichen Urteile begehrten, wurden als unzulässig zurückgewiesen, weil kein gesetzlich zugelassener Wiederaufnahmegrund vorliege. § 580 Nr. 6 ZPO sei auch analog nicht anwendbar, weil die Aufhebung eines (allgemeingültigen) Gesetzes durch ein späteres Gesetz der Aufhebung eines (lediglich auf den Einzelfall bezogenen) Urteils nicht gleichstehe. Weder Änderungsgesetze noch Materialien seien Urkunden im Sinne von § 580 Nr. 7 b ZPO, so daß auch dieser Wiederaufnahmegrund ausscheide.

Gegen die Versäumung der Beschwerdefrist gibt es nach der Rechtsprechung des *VerfGH NW* — von ungewöhnlichen Ausnahmen abgesehen — keine *Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*⁹⁰. Der Stadt Langenberg wurde allerdings Wiedereinsetzung gewährt, weil sie innerhalb der Jahresfrist alles ihr Mögliche getan hatte, um einen rechtzeitigen Eingang der Verfassungsbeschwerde beim *VerfGH* sicherzustellen. Die Beschwerde war auf dem Postwege verlorengegangen. Die tatsächliche oder vermeintliche Behebung von Zweifeln über den Erfolg eines Rechtsbehelfs stellt dagegen keinen Wiedereinsetzungsgrund dar⁹¹.

II. Maßstäbe und Grundsätze der verfassungsgerichtlichen Kontrolle

In zahlreichen Entscheidungen hat der *VerfGH NW* die von ihm bisher angelegten Prüfungsmaßstäbe und Grundsätze erneut bestätigt, verfeinert und z. T. erheblich weiterentwickelt.

⁸⁵ *VerfGH NW*, Urt. v. 4. 7. 1970 — *VerfGH 2/70* — (Hörstmar) *OVGE 26*, S. 299.

⁸⁶ Düsseldorf-Urteil (Anm. 5), *AU*, S. 8. Bei der Feststellung, „ob eine Bürgerschaft sich durch eine Neugliederungsmaßnahme in der Gesamtheit ihrer Merkmale in repräsentations-erheblicher Weise“ ändere, habe der Gesetzgeber einen „gewissen Bewertungsspielraum“, dessen „Weite sich nach der Art des einzelnen Merkmals und dem Anteil, den das politische Element bei der Gesamtbewertung aller Merkmale enthält“, bemesse.

⁸⁷ Kettwig-Beschluß (Anm. 3).

⁸⁸ Porz-Beschluß (Anm. 3).

⁸⁹ Wattenscheid-Beschluß (Anm. 3).

⁹⁰ Wanne-Eickel-Beschluß (Anm. 3), *AU*, S. 4 mit Hinweis auf die Rechtsprechung des *BVerfG*, *Beschl. v. 6. 10. 1955* — 1 *BvR 768/52* — *BVerfGE 4*, 309 (313); *Beschl. v. 8. 1. 1959* — 1 *BvR 296/57* — *BVerfGE 9*, 109 (115); *Beschl. v. 26. 3. 1963* — 1 *BvR 451/62* — *BVerfGE 16*, 1 (3); *Beschl. v. 26. 5. 1970* — 1 *BvR 83*, S. 244 u. 345/69 — *BVerfGE 28*, 243 (256).

⁹¹ Wanne-Eickel-Beschluß (Anm. 3), *AU*, S. 4.

⁹² Vgl. dazu *Bernhard Stüer*, Zum autonomen (kontrollfreien) Entscheidungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, *DVBl.* 1974, S. 314; vgl. zu den verfassungsgerichtlichen Kontrollmaßstäben auch *Klaus Stern* (Anm. 5), S. 307 m. zahlr. w. Nachw.

⁹³ Tecklenburg-Urteil (Anm. 5), *AU*, S. 16; Rheinisch-Bergischer Kreis-Urteil (Anm. 5), *AU*, S. 14; Holzen/Lichtendorf-Urteil (Anm. 5), *AU*, S. 12; Eiserfeld-Urteil (Anm. 5), *AU*, S. 15. ⁹⁴ *VerfGH NW*, Urt. v. 2. 11. 1973 — *VerfGH 17/72* — *OVGE 28*, S. 307 = *DVBl.* 1974, S. 515; vgl. *Bernhard Stüer*, Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs NW zum Bielefeld-Gesetz, *StuGR*

1. Allgemeine Aussagen zur verfassungsgerichtlichen Problematik

Das zentrale Problem bei der gerichtlichen Überprüfung kommunaler Neuordnungsmaßnahmen besteht darin, wieweit der Gerichtshof bei seinen Entscheidungen in den (politischen) Wertungs- und Gestaltungsraum des Gesetzgebers eindringen darf oder — anders ausgedrückt — welche richterliche Zurückhaltung im Blick auf diese autonomen (kontrollfreien) Entscheidungsräume des Gesetzgebers geboten ist⁹². Die zahlreichen Entscheidungen des Gerichts gestatten dazu folgende allgemeine Aussagen:

a) Verfeinerung des gerichtlichen Prüfungsschemas

Schon in den früheren Entscheidungen wurde vom Gericht überprüft, ob die Gemeinde ordnungsgemäß angehört worden ist. Sodann werden die Motive und Zwecke des Gesetzgebers auf ihre Ausrichtung am öffentlichen Wohl geprüft. Daran schließt sich die Kontrolle der gesetzgeberischen Ziele im Blick auf ihre Gemeinwohlkonformität an. Es folgt die Prüfung der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit.

Das *öffentliche Wohl* (Gemeinwohl, öffentliches Interesse) ist nach Aussage des Gerichts „ein wertbezogener, ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff, der eine Vielzahl von Zielen und Zwecken deckt. Die Bindung des Gesetzgebers an das öffentliche Wohl bedeutet daher nicht, daß ihm die Verwirklichung bestimmter Neugliederungsziele oder -prinzipien aufgegeben sei. Vielmehr ist es seine Aufgabe, innerhalb des von der Verfassung gesteckten weiten Rahmens selbst die Ziele der von ihm vorzunehmenden kommunalen Neuordnung zu bestimmen und die von ihm zur Verwirklichung dieser Ziele für erforderlich gehaltenen Einzelregelungen zu treffen. Das öffentliche Wohl ist gewahrt, solange Ziele angestrebt und Regelungen getroffen werden, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr nützen als schaden.“

Der *VerfGH NW* fährt fort: „Die Prüfung erstreckt sich insbesondere darauf, ob die gesetzliche Maßnahme dem öffentlichen Wohl und den hieran orientierten konkreten Zielen des Gesetzgebers dient, ob sie wegen der Gleichwertigkeit einer die Beschwerdeführerin weniger belastenden Alternativlösung etwa nicht erforderlich ist und ob die mit der gesetzlichen Maßnahme eintretenden Nachteile, insbesondere die Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner, nicht außer Verhältnis stehen zu den Vorzügen der gesetzlichen Maßnahme. Bei dieser Prüfung ist der Verfassungsgerichtshof an die Erwägungen und Wertungen des Gesetzgebers gebunden, sofern sie nicht offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung dieses Umfangs wahrt einerseits den Verfassungswert der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und erkennt andererseits den politischen Gestaltungswillen des Gesetzgebers an. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu überprüfen, ob die gefundene Lösung die bestmögliche oder zweckmäßigste Neugliederung des betreffenden Gebiets ist“⁹³.

b) Tendenziell größere Kontrolldichte mit erheblichen Kursausschlägen

Im Vergleich zu der insgesamt rückläufigen Tendenz des Sennestadt-Urteils⁹⁴ ist die neuere Rechtsprechung durch starke Kursschwankungen gekennzeichnet. In einigen Entscheidungen fand der *VerfGH NW* zu der

kontrollfreundlicheren Linie der Aachen-Urteile⁹⁵, besonders des Heimbach-Urteils, zurück. Deutliches Beispiel für diese tendenziell größere Kontrolldichte sind die sog. Dezember-Urteile des *VerfGH NW*⁹⁶, in denen von einem „offensichtlichen Abwägungsdefizit“ und einer „einseitigen, eindeutig fehlerhaften Überbewertung der Bedenken“ gegen eine Alternativlösung, von „zu einem nicht geringen Teil offensichtlich fehlerhaften Wertungen und Erwägungen, die der Annahme der Geeignetheit der gesetzlichen Maßnahme zugrundeliegen“, von „dem Mißverhältnis zwischen dem Nachteil des Eingriffs in den Bestand der Beschwerdeführerin und dem geringen Ausmaß, in dem die gesetzliche Maßnahme den Zielen der kommunalen Neugliederung dient“, und davon die Rede ist, daß bestimmte Annahmen des Gesetzgebers „nicht die von ihm angenommene Bedeutung haben“ oder bestimmte Begründungen „wenig überzeugend“ sind. In anderen Entscheidungen wurde dagegen die zurückhaltende Linie des Sennestadt-Urteils wieder aufgenommen⁹⁷.

c) Verbesserungsgebot mit Schaden-Nutzen-Bilanz

Recht deutlich haben die Entscheidungen des *VerfGH NW* auf das Gebot der Verbesserung hingewiesen, dem der Gesetzgeber bei seinen Neugliederungsmaßnahmen unterliegt. Die verfassungsrechtliche Befugnis des Gesetzgebers, in den gemeindlichen Bestand einzugreifen, besteht nur dann, wenn sich „die kommunale Gliederung im Hinblick auf Sinn und Zweck der kommunalen Selbstverwaltung mehr als nur geringfügig verbessern läßt“⁹⁸. Dabei ist ein Schaden-Nutzen-Vergleich⁹⁹ anzustellen, wobei der Gesetzgeber auf der Schadenseite die mit der Änderung der bisherigen Gliederung verbundenen Nachteile zu berücksichtigen hat.

d) Ausgeprägtes Abwägungssdenken

Das gerichtliche Prüfungsschema ist von einem ausgeprägten Abwägungssdenken gekennzeichnet. In mehreren Entscheidungen ist dabei von „sorgfältiger Abwägung“, von der Notwendigkeit einer „unabhängigen und kritischen Würdigung“, von dem Erfordernis einer „eingehenden Auseinandersetzung“ auch mit Gesichtspunkten der „Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit“ sowie von „Einzelabwägungen“ und „Gesamtabwägung“ sowie von einer „nicht besonders intensiven Abwägung“ die Rede¹⁰⁰.

Die verfassungsgerichtliche Kontrolle einer ordnungsgemäßen gesetzgeberischen Abwägung kann nur gelingen, wenn dem Gerichtshof die wesentlichen Elemente der Abwägung erkennbar sind und sie Gegenstand des ordnungsgemäßen Anhörungsverfahrens waren. Der Gesetzgeber ist daher nach den Ausführungen des Buir-Urteils zu einer Begründung seiner Entscheidungen verpflichtet (Begründungsgebot)¹⁰¹.

Weicht der Gesetzgeber von begründeten Vorschlägen des Innenministers und der Landesregierung ab, indem er nicht näher begründeten Abänderungsanträgen entspricht, so müssen die wesentlichen Gründe der Abweichung, die zur Annahme der gesetzlichen Lösung geführt haben, in den Materialien erkennbar gemacht werden.

2. Anhörung

Die sorgfältige Abwägung aller für und gegen ein Neugliederungsvorhaben sprechenden Gründe ist nur auf der Grundlage einer Anhörung möglich, die den wesentlichen Inhalt des Neugliederungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen

Einzelmaßnahmen der betroffenen Gebietskörperschaft bekanntgibt¹⁰². Es ist allerdings nicht erforderlich, daß der Gebietskörperschaft alle Einzelheiten des Neugliederungsvorhabens mitgeteilt werden, auch kann auf eine parzellenscharfe Mitteilung des Grenzverlaufs verzichtet werden¹⁰³. Eine unrichtige Bezeichnung von Flächen ist unschädlich, wenn die beigefügte Karte eine unmißverständliche Bezeichnung des Gebietes enthält. Eine Mitteilung der Gründe kann nach Aussage des *VerfGH NW* entfallen, wenn die betroffene Gebietskörperschaft die Begründung aus vorhergehenden Entwürfen oder aus anderen Quellen im einzelnen kannte¹⁰⁴.

Da eine Anhörung nur insoweit erforderlich ist, als die beabsichtigte Maßnahme das Selbstverwaltungsrecht der Gebietskörperschaft zu beeinträchtigen geeignet ist, kann eine Anhörung entfallen, wenn und soweit eine gesetzliche Maßnahme das Selbstverwaltungsrecht der Gebietskörperschaft nicht berührt¹⁰⁵.

Die von der Neugliederung betroffenen Gemeinden sind grundsätzlich „spätestens in derjenigen Ausschusssitzung“ anzuhören, „in der die Vorlage an das Plenum zur zweiten Lesung beschlossen wird“¹⁰⁶. Die Anhö-

1974, S. 138; *ders.*, Sennestadt-Urteil. Ein Kurswechsel? Kommunalpolitische Blätter 1973, S. 1112.

⁹⁵ *VerfGH NW*, Urt. v. 4. 8. 1972 — *VerfGH 9/71* — (Walheim) *OVGE 28*, S. 291; Urt. v. 4. 8. 1972 — *VerfGH 11/71* — (Merken); Urt. v. 4. 8. 1972 — *VerfGH 13/71* — (Heimbach) *OVGE 28*, S. 304; Urt. v. 4. 8. 1972 — *VerfGH 15/71* (Arnoldweiler); vgl. dazu *Werner Hoppe*, Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes für das Land NW zum Aachen-Gesetz, *StuGR 1972*, S. 275; *Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 84 ff.

⁹⁶ Insbesondere Monheim-Urteil (Anm. 1), *NJW 1976*, S. 1198 = *Mitt. NW StuGB 1/1976*; Gladbeck/Kirchhellen-Urteil (Anm. 1), *Mitt. NW StuGB 1/1976*; Wesseling-Urteil (Anm. 1), *DVB1. 1976*, S. 393 = *Mitt. NW StuGB 1/1976*.

⁹⁷ Beispiele für eine recht geringe Kontrollintensität sind etwa die Entscheidungen in den Verfahren Hohenlimburg, Kettwig, Neuss, Rodenkirchen und Wattenscheid; vgl. zum Problem der Kontrolldichte besonders auch *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1 (Anm. 5), S. 664; *Diether Bischoff*, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, *Siegburg 1972*, S. 1 ff.

⁹⁸ Meerbusch-Urteil (Anm. 1), *OVGE 30*, S. 306 = *DVB1. 1976*, S. 391 = *NJW 1976*, S. 231; vgl. zum Verbesserungsgebot auch *Werner Hoppe/Bernhard Stüer*, Analyse des Meerbusch-Urteils, *StuGR 1975*, S. 371 (373).

⁹⁹ Dieser Ausdruck ist im Meerbusch-Urteil verwendet.

¹⁰⁰ Meerbusch-Urteil (Anm. 1), *OVGE 30*, S. 306 = *StuGR 1975*, S. 367 (370 f.); Gladbeck/Kirchhellen-Urteil (Anm. 1), *Mitt. NW StuGB 1/1976*.

¹⁰¹ Buir/Blatzheim/Manheim-Urteil (Anm. 1), *DVB1. 1977*, S. 46 = *NJW 1976*, S. 2209 = *StuGR 1976*, S. 179; vgl. *Werner Hoppe/Bernhard Stüer*, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des *VerfGH NW* zur kommunalen Gebietsreform, Teil I: Begründungszwang bei Neugliederungsgesetzen. Zum Buir/Blatzheim/Manheim-Urteil, *StuGR 1976*, S. 183.

¹⁰² *VerfGH NW*, Urt. v. 18. 12. 1970 — *VGH 11/70* — (Dahl) *OVGE 26*, S. 306 (311); Herbede-Urteil (Anm. 5), *AU*, S. 16; Meerbusch-Urteile (Anm. 1), *OVGE 30*, S. 306 = *NJW 1976*, S. 231 = *Der Städtetag 1976*, S. 348 (L); Gescher/Kreis Coesfeld-Urteil (Anm. 5), *AU*, S. 16.

¹⁰³ Meerbusch-Urteil (Anm. 1), *OVGE 30*, S. 306; Kempen-Urteil (Anm. 5), *AU*, S. 21; Kettwig-Urteil (Anm. 5), *AU*, S. 20; Klüppelberg-Beschluß (Anm. 4), *AU*, S. 5.

¹⁰⁴ Klüppelberg-Beschluß (Anm. 4), *AU*, S. 5; Holzen/Lichtendorf-Urteil (Anm. 5), *AU*, S. 15.

¹⁰⁵ Gescher/Kreis Coesfeld-Urteil (Anm. 5), *AU*, S. 16. So ist ein beschwerdeführender Kreis nicht zu der Zuordnung eines Gebietes anzuhören, das bisher nicht Bestandteil seines Kreisgebietes war, weil das Selbstverwaltungsrecht grundsätzlich nicht über die Grenzen des eigenen Gebietes hinausreicht.

¹⁰⁶ Herbede-Urteil (Anm. 5), *AU*, S. 16 mit Hinweis auf

rung kann jedoch auch noch zur Ausschußsitzung vor der dritten Lesung erfolgen, wenn sich der Ausschuß für Verwaltungsreform mit dem Raum zwischen zweiter und dritter Lesung noch einmal befaßt¹⁰⁷. Den Anhörungszeitraum von 18 Tagen zur Abgabe einer Stellungnahme hat das Gericht zwar als knapp, aber bei vergleichsweise kleinräumigen Grenzziehungsfragen und bekannten Sachverhalten als noch angemessen bezeichnet¹⁰⁸.

3. Motivkontrolle

Da der *VerfGH NW* nach seinen allgemeinen Kontrollgrundsätzen uneingeschränkt die Motive des Gesetzgebers auf ihre Gemeinwohlkonformität prüft¹⁰⁹, haben zahlreiche Verfassungsbeschwerden die sog. „Paketbildung“, also das politische Austauschgeschäft, als motivationsfehlerhaft und damit verfassungswidrig bezeichnet. Der Gerichtshof hat diese Vorgänge jedoch

VerfGH NW, Urt. v. 18. 12. 1970 — VGH 11/70 — OVGE 26, S. 306 (315).

¹⁰⁷ Kempen/Kreis Viersen-Urteil (Anm. 5), AU, S. 24.

¹⁰⁸ Kempen/Kreis Viersen-Urteil (Anm. 5), AU, S. 21; Klüppelberg-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 5, dort war eine Frist von etwas weniger als 3 Wochen eingeräumt worden. Bei zu kurzen Anhörungszeiträumen ist nach Aussage des Gerichts im übrigen zu fragen, ob die Gebietskörperschaft noch die Möglichkeit hatte, sich später zu äußern und ihre Anregungen und fachkundigen Stellungnahmen in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen, vgl. Kettwig-Urteil (Anm. 5), AU, S. 19. Sind die Gründe der gesetzlichen Maßnahme jedoch widersprüchlich oder nicht vollständig mitgeteilt worden, so kann einer Gebietskörperschaft „nicht entgegengehalten werden, sie hätte die Zeit bis zur dritten Lesung nicht genutzt, sich schriftlich zu der für sie bis dahin nicht genügend erkennbaren Problematik zu äußern“, Meerbusch-Urteil (Anm. 1), OVGE 30, S. 306 (310) = DVBl. 1976, S. 391 (392).

¹⁰⁹ Vgl. etwa *VerfGH NW*, Urt. v. 4. 8. 1972 — *VerfGH* 9/71 — (Walheim) OVGE 28, S. 291 (293); Sennestadt-Urteil (Anm. 94), OVGE 28, S. 307 (308); Walsum-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 285; Monheim-Urteil (Anm. 1), NJW 1976, S. 1198 (L) = Mitt. NW StuGB 1/1976.

¹¹⁰ Walsum-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 285.

¹¹¹ Herbede-Urteil (Anm. 5), AU, S. 18.

¹¹² Gescher/Kreis Coesfeld-Urteil (Anm. 5), AU, S. 19, Ergänzungen vom Verf.; Langenberg-Urteil (Anm. 5), AU, S. 19.

¹¹³ Monheim-Urteil (Anm. 1), NJW 1976, S. 1198 (L) = Mitt. NW StuGB 1/1976 = Der Städtetag 1976, S. 32, 508 (L). Auf den zunächst angedeuteten Weg, in diesen Fällen, in denen fehlerhafte Motivationen neben sachgerechten Gründen festzustellen sind, eine strengere Kontrolle der gesetzgeberischen Wertungen und Erwägungen über die offensichtliche Fehlsamkeit hinaus durchzuführen, ist der *VerfGH NW* im Monheim-Urteil nicht zugegangen. Nach dem Buir/Manheim-Urteil wäre es allerdings verfassungswidrig, wenn der Gesetzgeber sich nur deshalb für eine bestimmte Lösung und gegen eine die beschwerdeführende Gemeinde weniger belastende Alternativlösung entscheiden würde, weil bei der Alternativlösung eine erneute Anhörung erforderlich würde, die mit Rücksicht auf den Zeitplan des Gesetzgebungsverfahrens nicht ernsthaft erörtert worden sei, Buir/Manheim-Urteil (Anm. 1), DVBl. 1977, S. 46/47 = NJW 1976, S. 2209 (2210) = StuGR 1976, S. 179 (182).

¹¹⁴ Neubeckum-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 299 (303); Freckenhorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 15; Gladbeck/Kirchhellen-Urteil (Anm. 1), Mitt. NW StuGB 1/1976 = Der Städtetag 1976, S. 32 f.; Kettwig-Urteil (Anm. 5), AU, S. 22: „Auch das Ziel, bestimmten örtlichen Entwicklungsimpulsen die Unterstützung zu versagen oder ihre Entfaltung zu verhindern, ist nicht gemeinwohlwidrig.“

¹¹⁵ Dingden-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 7; Langenberg-Urteil (Anm. 5), AU, S. 19.

¹¹⁶ *VerfGH NW*, Urt. v. 12. 7. 1975 — *VerfGH* 21/74 — OVGE 30, S. 299 (300); Freckenhorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 15.

¹¹⁷ Porz-Urteil (Anm. 5), AU, S. 29.

¹¹⁸ Moers-Urteil (Anm. 5), AU, S. 38; Porz-Urteil (Anm. 5), AU,

als „begründete Kompromißentscheidungen in Sachfragen“¹¹⁰, die zur Natur des politischen Meinungsbildungsprozesses gehören¹¹¹, verfassungsrechtlich nicht beanstandet.

„Auch wenn — vom jeweiligen Standpunkt aus — sachlich weniger befriedigende Lösungen in Kauf genommen worden“ seien, stelle „die Rücksichtnahme (auf die politischen Kräfteverhältnisse im Landtag) in einem demokratisch gewählten Parlament jedenfalls solange keinen sachfremden Beweggrund dar, wie die in Kauf genommenen Lösungen sich zur Förderung des öffentlichen Wohls nicht als offensichtlich ungeeignet oder als offensichtlich nicht erforderlich oder als unverhältnismäßig“ erweisen würden¹¹².

Nach dem Monheim-Urteil bewirken wahrarithmetische Kompensationsüberlegungen bei einzelnen Abgeordneten oder Gruppen von ihnen im parlamentarischen Willensbildungsprozeß nur dann die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes, wenn sie für die konkrete Neugliederungsentscheidung ausschlaggebend gewesen sind. Es genügt nicht, daß derartige Überlegungen überhaupt eine Rolle gespielt haben¹¹³.

4. Zielkontrolle

Wegen des eigenverantwortlichen (kontrollfreien) gesetzgeberischen Entscheidungs- und Wertungsspielraums hat sich der *VerfGH NW* darauf beschränkt, die vom Gesetzgeber zugrunde gelegten Zielvorstellungen, Gliederungskonzepte und Maßstäbe auf ihre Gemeinwohlkonformität zu prüfen, nicht jedoch eigene Zielkonzepte zu entwickeln. Diese Kontrolle ist überwiegend zugunsten des Gesetzgebers ausgefallen. Den kritischen Einwänden gegen die raumordnerischen und landesplanerischen Grundlagen der Neugliederung ist der Gerichtshof nicht gefolgt.

Auch die Versagung der Unterstützung und selbst der Abzug von Potential sei nicht von vornherein verfassungsrechtlich unzulässig, jedenfalls solange sich dies in ein Gesamtkonzept der Neugliederung einfüge und daraus für den Gesamttraum Vorteile erwachsen würden¹¹⁴. Daß der Gesetzgeber bei widerstreitenden Zielen Prioritäten setze, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, solange jedes seiner Ziele für sich und diese insgesamt am öffentlichen Wohl orientiert seien¹¹⁵. Es sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß der Gesetzgeber die Entwicklungsschwerpunkte, auf die sich die Gesamtentwicklung des Landes ausrichten solle, durch Eingliederung von Nachbargemeinden über ein Minimum der Leistungsfähigkeit, das für die Versorgung der eigenen Bevölkerung notwendig sei, hinaus gestärkt habe¹¹⁶. Andererseits könne aus der Ausweisung von Entwicklungsschwerpunkten, die sich nicht auf Gemeinden, sondern auf Räume beziehe, nicht der Anspruch auf Selbständigkeit einer Gemeinde abgeleitet werden, selbst wenn sie als Entwicklungsschwerpunkt erster Ordnung ausgewiesen sei¹¹⁷.

Der Gesetzgeber sei nicht verpflichtet gewesen, die Bildung von *Planungs-* oder *Zweckverbänden* oder ähnlichen Formen institutionalisierter Zusammenarbeit den Eingemeindungslösungen vorzuziehen. Die Bildung zwischenkommunalen Verbände zur verantwortlichen Wahrnehmung einzelner Aufgaben trete grundsätzlich in Widerspruch zum Prinzip der Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises und mache die Verwaltungsstruktur nicht übersichtlicher¹¹⁸.

Auch den Einwand einer möglichen Benachteiligung der Beschwerdeführerin im Rahmen der künftigen Funktionalreform wies der Gerichtshof zurück¹¹⁹.

5. Sachverhaltsermittlung

Eine sachgerechte Neugliederungsentscheidung setzt nach dem Meerbusch-Urteil eine umfassende Kenntnis des Gesetzgebers von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften, voraus¹²⁰.

Wegen der Vorbewertung durch Innenminister und Landesregierung und der dadurch gegebenen Beschränkung des Entscheidungsraums des Gesetzgebers und der auf die Prüfung eindeutiger Fehler im Bereich der gesetzgeberischen Wertungen, Erwägungen und Prognosen beschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle müsse die Informationsbasis des Gesetzgebers in allen wesentlichen Fragen möglichst breit gehalten werden¹²¹. Es ist allerdings nach Ansicht des *VerfGH NW* nicht erforderlich, daß im Gesetzentwurf und in den sonstigen Gesetzesvorlagen eine ins Detail gehende Auseinandersetzung mit allen Einwendungen und Gegendarstellungen der Beschwerdeführerin stattfindet. Es genügt vielmehr, daß die Abgeordneten vom Widerstand der Beschwerdeführerin gegen die geplante Neugliederung erfahren und ihnen die Möglichkeit offensteht, den Gründen des Widerstandes im einzelnen nachzugehen und sich hierüber umfassend zu informieren¹²². Dabei werden Wertungen und Erwägungen der Begründungen in Innenminister-Vorschlag und Regierungsentwurf, von denen sich der Gesetzgeber nicht ausdrücklich oder sonst erkennbar distanziert hat, diesem als eigene Wertungen und Erwägungen zugerechnet¹²³.

Einige Urteile sprechen sich für eine sehr *sorgfältige Sachverhaltsvermittlung* aus, in anderen Entscheidungen genügt ein in den wesentlichen Punkten zutreffendes *Gesamtbild*. So kommen mehrere Entscheidungen des *VerfGH NW* bei der Prüfung der gesetzgeberischen Sachverhaltsannahmen zu folgendem Ergebnis: „Aus der Gesamtheit der dem Gesetzgeber — nach Darstellung des maßgeblichen Sachverhaltes in der Begründung zum Gesetzentwurf und nach der Bereisung des Neugliederungsraumes durch den Ausschuß für Verwaltungsreform — vorliegenden Unterlagen hat sich ein für ihn jedenfalls in den für seine Entscheidung wesentlichen Punkten zutreffendes und vollständiges Bild des Raumes ergeben¹²⁴.“

6. Verflechtungen

In zahlreichen verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren stand die Frage mit im Vordergrund, ob die Neugliederungsbegründungen die Auflösung von Gemeinden zu Recht auf enge Verflechtungsbeziehungen stützen können. Nach Aussage des Gerichts ist der Gesetzgeber nicht auf das Zusammenfassen siedlungsverflochtener Orte beschränkt. Auch die Möglichkeit einer künftigen baulichen Verflechtung sei für den gemeindlichen Zusammenschluß nicht Bedingung¹²⁵. Nach mehreren Entscheidungen des Gerichts ist es nicht offensichtlich fehlerhaft, wenn der Gesetzgeber Hindernisse natürlicher oder technischer Art (Wälder, Freiflächen, Autobahnen, Hochspannungsleitungen, Kalkaufbrüche der Zementindustrie, Industrieanlagen), die eine bauliche Verflechtung unmöglich machen, nicht als unüberwindbare Trennzone bewertet hat¹²⁶. Innerstädtische unbebaute Freiflächen sind vom Gericht als

in gewissem Umfang erwünscht und nach den Gegebenheiten des Einzelfalls als verbindende Elemente bezeichnet worden, die einer Eingliederung nicht entgegenstehen¹²⁷.

Im Bereich der funktionalen Verflechtungen spielten die Pendlerströme, die nach der Rechtsprechung „Kristallisationspunkte neuen Zusammengehörigkeitsgefühls“ darstellen können, vielfach eine Rolle¹²⁸, obwohl ihnen in der polyzentrischen Stadtlandschaft des Ruhrgebiets für die kommunale Neugliederung nach Aussage des Gerichts eine erheblich geringere Bedeutung als in ländlichen Zonen zukomme.

Es sei auch nicht offensichtlich fehlerhaft, wenn der Gesetzgeber aus der Intensität der Wanderungsbewegungen¹²⁹, aus dichten Verkehrsverbindungen¹³⁰ und hohen Verkehrspendlerzahlen, aus der deutlichen Ausrichtung im öffentlichen Nahverkehr¹³¹ aus engen Einkaufsbeziehungen, aus der hohen Einzelhandelszentralität oder einem erheblichen Kaufkraftabfluß¹³² sowie

S. 26; Hohenlimburg-Urteil (Anm. 5), AU, S. 25; Epe-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 8. Auch sei die Erfahrung des Gesetzgebers nicht offensichtlich fehlerhaft, daß ein Zweckverband, weil er Kompromisse zwischen mehreren Beteiligten finden müsse, zumeist schwerfälliger arbeite und daß er sich nicht immer in gleicher Weise an den vordringlichen Bedürfnissen der Bevölkerung des Gesamttraumes orientieren werde. Diese Überlegungen haben auch bei der verkehrsmäßigen Erschließung und Inanspruchnahme von Erholungsgebieten eine Rolle gespielt.

¹¹⁹ Kempen/Kreis Viersen-Urteil (Anm. 5), AU, S. 30. Abgesehen davon, daß solche möglichen nachteiligen Auswirkungen im derzeitigen Stadium der Reform noch nicht abzusehen seien, werde die Funktionalreform auf den Ergebnissen der Gebietsreform aufbauen müssen.

¹²⁰ Meerbusch-Urteil (Anm. 1), OVGE 30, S. 306.

¹²¹ Meerbusch-Urteil (Anm. 1), OVGE 30, S. 306.

¹²² Neubeckum-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 299; Hilden-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 9; Borghorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 14.

¹²³ Neubeckum-Urteil (Anm. 5), OVGE 30, S. 299 (301); Freckenhorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 14; Gahlen-Urteil (Anm. 5), AU, S. 11.

¹²⁴ Neubeckum-Urteil (Anm. 5), AU, S. 19; Freckenhorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 19; Erkrath-Urteil (Anm. 5), AU, S. 17; Monheim-Urteil (Anm. 1), AU, S. 25; Moers-Urteil (Anm. 5), AU, S. 29; Wattenscheid-Urteil (Anm. 5), AU, S. 22; Kettwig-Urteil (Anm. 5), AU, S. 24; Bensberg-Urteil (Anm. 5), AU, S. 20.

¹²⁵ Neubeckum-Urteil (Anm. 5), AU, S. 25. Der Gesetzgeber habe die Tatsache, daß keine baulichen Verflechtungen bestünden, vielfach zu Recht nicht als Hindernis für eine sachgerechte Erschließung und Verwaltung des Raumes bewertet, Hilden-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 10; Kettwig-Urteil (Anm. 5), AU, S. 30.

¹²⁶ Herbede-Urteil (Anm. 5), AU, S. 25; Neubeckum-Urteil (Anm. 5), AU, S. 25; Freckenhorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 21; Gahlen-Urteil (Anm. 5), AU, S. 15; Elten-Urteil (Anm. 5), AU, S. 17; vgl. schon Urt. v. 7. 12. 1973 — *VerfGH 11/72* — (Levern) OVGE 28, S. 312; Urt. v. 7. 12. 1973 — *VerfGH 18/72* — (Nettelstedt) OVGE 28, S. 317.

¹²⁷ Hilden-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 9; Monheim-Urteil (Anm. 1), AU, S. 39; Kettwig-Urteil (Anm. 5), AU, S. 30; Rodenkirchen-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 4; Borghorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 18.

¹²⁸ Walsum-Urteil (Anm. 5), AU, S. 22; Erkrath-Urteil (Anm. 5), AU, S. 19; Moers-Urteil (Anm. 5), AU, S. 35; Lövenich-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 5; Borghorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 8.

¹²⁹ Porz-Urteil (Anm. 5), AU, S. 22; Lövenich-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 5.

¹³⁰ Porz-Urteil (Anm. 5), AU, S. 31; Kettwig-Urteil (Anm. 5), AU, S. 31; Rodenkirchen-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 5.

¹³¹ Wattenscheid-Urteil (Anm. 5), AU, S. 28; Lövenich-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 5; Borghorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 18; Holzen/Lichtendorf-Urteil (Anm. 5), AU, S. 25.

¹³² Porz-Urteil (Anm. 5), AU, S. 24; Lövenich-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 6.

aus Verflechtungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung und Gerichtsbarkeit¹³³ Gesichtspunkte für die Zusammenfassung dieser eng verflochtenen Räume abgeleitet habe. Zwar fordere eine interkommunale Zusammenarbeit eine einheitliche Zuordnung nicht¹³⁴. Es sei aber auch nicht eindeutig fehlerhaft, wenn der Gesetzgeber darin einen Gesichtspunkt für die Eingemeindung gesehen habe¹³⁵. Auch könne die Zusammenarbeit im Bereich der schulischen Versorgung, bei der Grünflächenplanung sowie bei der technischen Versorgung eine Rolle spielen¹³⁶.

Seien Orte auf mehrere Zentren ausgerichtet, so müßten bei Zuordnung zu einem Zentrum die bestehenden Verflechtungen zu dem anderen Zentrum in Kauf genommen werden¹³⁷.

7. Richtzahlen

Eine besondere Bedeutung in der gesetzlichen Neugliederungskonzeption kam den Wohnerrichtgrößen zu, an denen die Neugliederungswünsche der beteiligten Gebietskörperschaften gemessen wurden. Der Grundsatz, nur Gemeinden mit bestimmten wissenschaftlich erarbeiteten Richtgrößen zu bilden, entspreche dem öf-

fentlichen Wohl. Dabei dürfe es jedoch keine schematische Richtgrößenorientierung geben¹³⁸.

Die Richtzahlen für ein *Unterkern* sollen nach der nicht eindeutig fehlerhaften Annahme des Gesetzgebers grundsätzlich 8000 Einwohner (E)¹³⁹, ausnahmsweise 5000 E betragen¹⁴⁰. Auch eine Gemeinde von sogar weniger als 5000 E kann dem öffentlichen Wohl entsprechen, wie der Gerichtshof im Buir-Urteil hervorgehoben hat¹⁴¹. Hierbei ist eine regionale Differenzierung geboten¹⁴².

Mittelzentren sollen nach den ebenfalls nicht offensichtlich fehlerhaften Vorstellungen des Gesetzgebers in dünn besiedelten Gebieten mindestens 20 000 E¹⁴³, regelmäßig 30 000 E, möglichst sogar 40 000 E aufweisen¹⁴⁴.

Die Richtzahlen für *kreisfreie Städte* habe der Gesetzgeber ohne offensichtliche Fehler je nach Lage auf 130 000, 150 000, 170 000 oder 200 000 E festgesetzt. Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung auf Kreisebene setze eine solche Einwohnerzahl voraus¹⁴⁵. Der *VerfGH NW* führt dazu aus: „Nach *Wagener* (Neubau der Verwaltung, 1969, S. 504) liegen im Hinblick auf die Effektivität der Kreisverwaltung bei durchschnittlicher Bevölkerungsdichte (200 bis 300 Einwohner je qkm) die geringsten Einwohnerbereiche zwischen 170 000 und 380 000 Einwohnern¹⁴⁶.“ „Eine Kreisgröße von über 500 000 E gilt dagegen nach neueren Erkenntnissen als nicht mehr optimal¹⁴⁷.“ „Die Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers, die sich auf diese Zahlen stützen, sind nicht offensichtlich fehlerhaft¹⁴⁸.“

Eine Steigerung der Leistungskraft sei auch in der Großstadt noch möglich, denn selbst eine Großstadt könne in vielen Bereichen ein besseres öffentliches Leistungsangebot, und zwar teils sogar zu kostengünstigeren Bedingungen, erbringen als ein selbständiges Mittelzentrum¹⁴⁹.

Die Richtzahl von 200 000 E für *kreisfreie Städte* im Kernraum des Ruhrgebiets sei zwar wissenschaftlich umstritten. Hieraus folge aber auch, daß sie nicht offensichtlich fehlerhaft sei¹⁵⁰.

In einigen Urteilen hat sich der Gerichtshof mit der *Einwohnerzahl der Großstädte* befaßt und dabei die Ansicht der Landesregierung bestätigt, daß die für die Verwaltungskraft einer Großstadt optimale Einwohnergrenze deutlich unter 1 Mio. E liege. Dabei hat er besonders auf die „Unwirtlichkeit“ und „Enthumanisierung“ zahlreicher Großstädte hingewiesen, „über deren ungünstige Lebensbedingungen in der Tat weitgehend Einigkeit bestehe¹⁵¹.“

8. Alternativen im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung

Der *VerfGH NW* kann eine gesetzliche Neugliederungsmaßnahme unter dem Gesichtspunkt mangelnder Erforderlichkeit für verfassungswidrig erklären, wenn eine von der Beschwerdeführerin angestrebte Alternative offensichtlich gleich gut zur Verwirklichung der gesetzlichen Ziele geeignet ist und weniger als die gesetzliche Maßnahme in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin eingreift. Für die Erforderlichkeit einer Neugliederungsmaßnahme kommt es dagegen nicht darauf an, daß sie zur Abwehr von Schäden geboten oder notwendig ist¹⁵².

Die *Alternativenüberprüfung* erstreckt sich nicht nur

¹³³ Wattenscheid-Urteil (Anm. 5), AU, S. 28.

¹³⁴ Rodenkirchen-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 7. Vereinbarungen sind möglich, Holzen/Lichtendorf-Urteil (Anm. 5), AU, S. 25.

¹³⁵ Wattenscheid-Urteil (Anm. 5), AU, S. 28.

¹³⁶ *Monheim-Urteil* (Anm. 17), AU, S. 40; *Kempen-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 31; *Rodenkirchen-Beschluß* (Anm. 4), AU, S. 6.

¹³⁷ *Erkrath-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 20.

¹³⁸ *Neubeckum-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 15; *Freckenhorst-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 15; *Elten-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 11; *Wattenscheid-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 27.

¹³⁹ *Neubeckum-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 16; *Freckenhorst-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 16; *Elten-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 11.

¹⁴⁰ *Scherfede-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 23; *Elten-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 12.

¹⁴¹ *StuGR* 1976, S. 179 (182).

¹⁴² Die Voraussetzungen, unter denen der Gesetzgeber im Kerngebiet des Münsterlandes wegen der besonderen Verhältnisse dieses Raumes A-Gemeinden z. T. sogar unter 5000 Einwohnern gebildet habe, seien bei Gemeinden am Rande der Ballungsrandzone oder im Spannungsbereich von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen nicht gegeben, *Dingden-Beschluß* (Anm. 4), AU, S. 3; *Riesenbeck-Beschluß* (Anm. 4), AU, S. 9.

¹⁴³ *Schloß Neuhaus/Sande-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 24.

¹⁴⁴ *Walsum-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 23; *Herbede-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 21; *Neubeckum-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 15; *Freckenhorst-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 15; *Kettwig-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 30; *Borghorst-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 15; *Bockum-Hövel-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 26. Dabei habe der Gesetzgeber auch berücksichtigen dürfen, daß die Übertragung von Aufgaben der Kreise auf die Gemeinden an eine Mindesteinwohnerzahl von 20 000 E gebunden sei, *Scherfede-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 16.

¹⁴⁵ *Neuss-Urteil* (Anm. 5), *OVGE* 30, S. 312 (319); *Witten-Beschluß* (Anm. 4), AU, S. 5; *Bocholt-Beschluß* (Anm. 4), AU, S. 4; *Kreis Tecklenburg-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 17.

¹⁴⁶ *Kreis Tecklenburg-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 20.

¹⁴⁷ *Bockum-Hövel-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 31.

¹⁴⁸ *Kreis Tecklenburg-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 20.

¹⁴⁹ *Witten-Beschluß* (Anm. 4), AU, S. 8; *Wattenscheid-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 31.

¹⁵⁰ *Gladbeck/Kirchhellen-Urteil* (Anm. 1), AU, S. 24; *Wattenscheid-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 24.

¹⁵¹ *Porz-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 30; *Wesseling-Urteil* (Anm. 1), *DVBl.* 1977, S. 393 (394).

¹⁵² *Neubeckum-Urteil* (Anm. 5), *OVGE* 30, S. 209 (305) mit Hinweis auf *Urt. v. 24. 4. 1970 — VGH 14/69 — (Beul) OVGE* 26, S. 286 (294); *Freckenhorst-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 27; *Hohenlimburg-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 21; *Bockum-Hövel-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 30; *Langenberg-Urteil* (Anm. 5), AU, S. 29.

auf die beschwerdeführenden Gemeinden¹⁵³, sondern kann auch Nachbargemeinden, die nicht Verfassungsbeschwerde eingelegt haben, einbeziehen¹⁵⁴. Dabei können auch außerhalb des bisherigen Kreis- oder Gemeindegebietes liegende Räume in die Alternativenüberprüfung einbezogen werden, solange der Beschwerdeführer durch die Alternative betroffen wird¹⁵⁵.

Auch der Einwand von Gemeinden, die kommunale Neugliederungsmaßnahme führe zu Nachteilen auf der Kreisebene, ist verfassungsrechtlich zulässig¹⁵⁶. Eine Alternativenüberprüfung ist jedoch unzulässig, wenn mit ihr nur die Zuordnung eines anderen Gebietes zur neuen Selbstverwaltungskörperschaft gerügt wird, ohne die eigene Zuordnung zu dieser Körperschaft in Frage zu stellen, wenn also der Beschwerdeführer selbst durch die Zuordnung weiterer Gebiete keine Nachteile erwachsen. Denn es ist unzulässig, die gesetzliche Lösung ausschließlich im Interesse der Nachfolgegebietskörperschaft verbessern zu wollen¹⁵⁷. Begehrt eine eingegliederte Gemeinde im verfassungsgerichtlichen Verfahren ausschließlich die Beibehaltung ihrer Selbständigkeit, stellt sich nur die Frage nach der Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit, nicht aber die nach der Erforderlichkeit der gesetzlichen Maßnahme¹⁵⁸.

9. Integrationsnachteile

In zahlreichen Entscheidungen hat sich der *VerfGH NW* mit dem Verlust bürgerschaftlicher Beteiligung, der mit der Auflösung „funktionierender örtlicher kommunaler Selbstverwaltung“ verbunden ist und die „als solche einen demokratischen Eigenwert darstellt“¹⁵⁹, befaßt. Die aufgelösten Gemeinden zeichnen sich nach Aussage des Gerichts vielfach durch ein geschichtlich gewachsenes, besonderes Zusammengehörigkeitsgefühl aus und sind nach soziologischer oder auch konfessioneller Struktur häufig von Nachbargemeinden abgehoben¹⁶⁰.

Mit der Eingemeindung sei ein größerer Wege-, Zeit- und Arbeitsaufwand für die Bürger verbunden¹⁶¹. Dasselbe gelte oft auch für die Bediensteten, deren Dienstwege zur Behörde länger geworden seien. Auch würden nicht selten bewährte Formen der Zusammenarbeit unterbrochen¹⁶².

Dies alles seien Nachteile, die von der kommunalen Neugliederung allgemein ausgingen und vielfach auf bloßen Übergangsschwierigkeiten oder typischen Begleiterscheinungen beruhten, die mit dem Arbeitsbeginn neuer, durch die kommunale Neugliederung geschaffener Verwaltungseinheiten einhergingen¹⁶³. Der Gerichtshof sei auf die Prüfung beschränkt, ob der Gesetzgeber diese Nachteile aufgrund von nicht eindeutig fehlsamen Wertungen und Erwägungen im Hinblick auf die von ihm nicht widerlegbar angenommenen Vorteile nicht offensichtlich unterbewertet habe. Dabei dürfe der Gesetzgeber auch die Eigenständigkeit einer Gemeinde mit anerkanntem und anerkanntem Wertem kommunalen Eigenleben aufopfern¹⁶⁴. Die Gebietsreform unterstehe nicht dem *Prinzip der Freiwilligkeit* in dem Sinne, daß der Gesetzgeber nur die von den beteiligten Gebietskörperschaften freiwillig vereinbarten Gebietsänderungen vollziehen dürfe¹⁶⁵. Es genüge, wenn der Wille der Bevölkerung dem Gesetzgeber zur Kenntnis gekommen sei und er ihn in seine Erwägungen mit einbezogen habe¹⁶⁶. Die Tatsache, daß ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung sich gegen die Ge-

bietsänderung ausgesprochen habe, stehe der Bildung eines gesamtstädtischen Bewußtseins nicht ohne weiteres entgegen¹⁶⁷.

Die Minderung der Mitwirkungsmöglichkeiten und der Verlust an Repräsentation würde durch eine *qualitative Steigerung* der Tätigkeit der in den Rat gewählten Bürger teilweise ausgeglichen. Die Verantwortung der einzelnen Repräsentanten und das Gewicht ihrer Entscheidungen werde größer, die Verwaltung werde spezialisiert und eher in der Lage sein, die Entscheidungen des Rates besser und durchsichtiger vorzubereiten¹⁶⁸. Der Repräsentationsverlust werde durch die nach § 13 GO NW bestehende Möglichkeit, eine Ortschaftsverfassung einzurichten und dabei das neue Gemeindegebiet in Bezirke einzuteilen, für jeden Stadtbezirk eine mit Haushaltsmitteln ausgestattete¹⁶⁹ Bezirksvertretung zu bilden, die die speziellen Belange der Bezirke wahr-

¹⁵³ So noch *VerfGH NW*, Urt. v. 7. 12. 1973 — *VerfGH 18/72* — (Nettelstedt) *OVGE 28*, S. 317: „Wird ein Neugliederungsgesetz von mehreren anderweitig eingegliederten Gemeinden mit der Behauptung angegriffen, ihr Zusammenschluß mit einer weiteren Gemeinde zu einer neuen Gemeinde sei eine offensichtlich bessere Lösung, hat aber die weitere Gemeinde keine Verfassungsbeschwerde eingelegt, so muß der Verfassungsgerichtshof bei der Eignungsprüfung der Alternativlösung davon ausgehen, daß die gewünschte neue Gemeinde auch ohne die weitere Gemeinde gebildet werden müßte.“

¹⁵⁴ *Monheim-Urteil* (Anm. 1), *Mitt. NW StUGB 1/1976*; *Kettwig-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 36 f.; *Buir/Manheim-Urteil* (Anm. 1), *DVB1. 1977*, S. 46 (47); *Dingden-Beschluß* (Anm. 4), *AU*, S. 8; *Schloß Neuhaus/Sande-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 18: „Die Prüfung, ob die kommunale Neugliederungsmaßnahme dem öffentlichen Wohl dient, duldet weder eine Beschränkung auf die Interessen der (aufnehmenden) Stadt noch auf die der Beschwerdeführerinnen und der anderen in den Zusammenschluß einbezogenen Gemeinden oder auf die der Gesamtheit der Bevölkerung der neuen Stadt. Die Maßnahme muß in ihren Auswirkungen auch an den Interessen der Gesamtbevölkerung des neuen Kreises, allerdings auch an denen der Gesamtbevölkerung der Nachbarkreise orientiert sein“ (Ergänzung vom Verf.).

¹⁵⁵ *Kreis-Tecklenburg-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 21; *Rheinisch-Bergischer Kreis-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 17; *Bockum-Hövel-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 30; *Holzen/Lichtendorf-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 16; *Langenberg-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 30.

¹⁵⁶ *Neuss-Urteil* (Anm. 5), *OVGE 30*, S. 312; *Porz-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 29; *Schloß Neuhaus/Sande-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 18.

¹⁵⁷ *Rheinisch-Bergischer Kreis-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 21.

¹⁵⁸ *Neubeckum-Urteil* (Anm. 5), *OVGE 30*, S. 299 (300).

¹⁵⁹ *Neubeckum-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 28; *Wesseling-Urteil* (Anm. 1), *DVB1. 1976*, S. 393 (395).

¹⁶⁰ So etwa der *Epe-Beschluß* (Anm. 4), *AU*, S. 9; *Borghorst-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 19.

¹⁶¹ *Herbede-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 29; *Neubeckum-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 30; *Gahlen-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 13; *Elten-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 17; *Bocholt-Beschluß* (Anm. 4), *AU*, S. 4.

¹⁶² *Bocholt-Beschluß* (Anm. 4), *AU*, S. 4 (am Beispiel der Einkreisung einer bisher kreisfreien Stadt).

¹⁶³ *Langenberg-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 31.

¹⁶⁴ *Hohenlimburg-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 30.

¹⁶⁵ *Neubeckum-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 23; *Freckenhorst-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 25.

¹⁶⁶ *Walsum-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 15.

¹⁶⁷ *Kempen-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 34. Zwar sei etwa der fehlende Wille zur Zusammenarbeit für die Integration innerhalb der neuen Stadt sicherlich von erheblichem Nachteil. Die Wertung des Gesetzgebers, daß dieser Nachteil den Zusammenschluß nicht ausschließe, sei damit allerdings noch nicht offensichtlich fehlsam, *Scherfede-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 21.

¹⁶⁸ *Neubeckum-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 28; *Freckenhorst-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 31; *Gahlen-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 13; *Kettwig-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 35.

¹⁶⁹ *Schloß Neuhaus/Sande-Urteil* (Anm. 5), *AU*, S. 27.

zunehmen habe, sowie eine Bezirksverwaltungsstelle einzurichten, in der die Verwaltungsaufgaben möglichst ortsnah erledigt werden könnten¹⁷⁰, allerdings (nur) teilweise ausgeglichen.

Die *Intensität des Eingriffs* in das Selbstverwaltungsrecht bemißt sich nach Aussage des Gerichts in erster Linie nach dem Gewicht, welches der Anteilnahme der einzelnen Bürger an der kommunalen Selbstverwaltung bei Verwirklichung der verschiedenen Alternativen jeweils zukommt. Der Eingriff ist um so größer, je mehr Gebiet in die neue Lösung einbezogen wird. Darin kann ein Nachteil von angebotenen Alternativen liegen, die eine noch größere Lösung vorsehen und damit das Gewicht der Anteilnahme der beschwerdeführenden Gemeinde an der Selbstverwaltung innerhalb der neuen Einheit weiter schmälern¹⁷¹. Dem Solidaritätsgefühl der Bürger gegenüber ihrer Kommunalverwaltung komme im übrigen im Kreis ein geringerer Stellenwert als in der Gemeinde zu¹⁷². Bei der *Neugliederung in ländlichen Zonen* sei es nicht offensichtlich fehlerhaft, wenn der Gesetzgeber sich in diesen überschaubaren Räumen nicht an den oberzentralen, sondern an den unter- und mittelzentralen Verflechtungsbeziehungen orientiert habe¹⁷³. Als besonderen Nachteil für die örtliche Verbundenheit hat der *VerfGH NW* die Umorientierung¹⁷⁴ der Bevölkerung oder Teilung¹⁷⁵ bei mehrfach neugegliederten Gemeinden bezeichnet.

Auch die *Mehrpoligkeit* einer neuen Gemeinde mit voneinander räumlich abgegrenzten Siedlungsbereichen führe zu Integrationsnachteilen. Sie sei allerdings nicht notwendig mit ständigen Konfliktsituationen verbunden und könne durch eine sinnvolle Funktionsteilung, die in einer fortschreitenden Arbeitsteilung oder Spezialisierung bestehe, gemildert werden¹⁷⁶. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Mehrpoligkeit bestehen nach dem Borghorst-Urteil¹⁷⁷ allerdings, wenn „zwi-

schen beiden Ortsteilen eine notwendige (nicht ausräumbare) Konkurrenzsituation gegeben ist, etwa weil sie in denselben Bereichen im wirtschaftlichen Wettbewerb miteinander stehen und die Bevorzugung eines Ortsteils in diesen Bereichen zur Existenzgefährdung des anderen Ortsteils führen muß“. Konfrontationen von amtsangehörigen Gemeinden in der Vergangenheit sprechen im übrigen nach Ansicht des Gerichts nicht unbedingt gegen die Zusammenfassung des bisherigen Amtes zu einer neuen Gemeinde, sondern eher dafür¹⁷⁸.

10. Rechtsfolgeprobleme bei zusprechenden Urteilen

Stellt der *VerfGH NW* die Unvereinbarkeit einer gesetzlichen Neugliederungsregelung mit der Verfassung fest, so hat dies regelmäßig zur Folge, daß die Norm für nichtig zu erklären ist. Diese Nichtigkeitserklärung ist im Meerbusch-Urteil erfolgt¹⁷⁹. Eine Ausnahme von dem vorgenannten Grundsatz gilt nach Auffassung des Gerichtshofs aber dann, wenn die Nichtigkeitserklärung in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers eingreifen würde oder wenn die Herbeiführung des verfassungskonformen Zustandes eine Regelung voraussetzt, deren Ausgestaltung im einzelnen dem Gesetzgeber überlassen bleiben muß. Diese Voraussetzungen waren in den erfolgreichen Beschwerdeverfahren Buir/Manheim/Blatzheim, Monheim und Wesseling gegeben, weil die Nichtigkeitserklärung des Gesetzes dazu geführt hätte, daß die Beschwerdeführerinnen „bis zu einer erneuten gesetzlichen Regelung keinem Kreis zugeordnet wären, ohne jedoch im Sinne des Kommunalverfassungsrechts den Status der ‚Kreisfreiheit‘ zu besitzen“. Denn die Kreise, denen die Beschwerdeführerinnen früher angehörten, waren durch die Neugliederungsgesetze aufgelöst, und zur Eingliederung in einen der neugebildeten Kreise hätte es eines Gesetzgebungsaktes bedurft. „Infolgedessen würde die Nichtigkeitserklärung des Gesetzes einen Zustand der ‚Kreislosigkeit‘ für ehemals kreisangehörige Gemeinden zur Folge haben, der mit dem geltenden Kommunalverfassungsrecht unvereinbar und insgesamt nachteiliger wäre als die auf einen kurzen Übergangszeitraum beschränkte Aufrechterhaltung der gegenwärtigen, nicht verfassungsmäßigen Zuordnung¹⁸⁰.“ Es sei allein Sache des Gesetzgebers, über die Zugehörigkeit der Beschwerdeführerinnen zu einem Kreis zu entscheiden, für die mehrere Möglichkeiten in Betracht kämen. Entsprechendes gelte für die gerichtsorganisatorische Zuordnung der Beschwerdeführerinnen.

Im erfolgreichen Beschwerdeverfahren Gladbeck/Kirchhellen stellte der *VerfGH NW* zwar die Nichtigkeit der die Beschwerdeführerinnen betreffenden Neugliederungsbestimmungen fest, ordnete jedoch für einen Übergangszeitraum den Fortbestand der durch das verfassungswidrige Gesetz geschaffenen Zuordnung an (*Durchführungsanordnung*). Die Nichtigkeit des Neugliederungsgesetzes habe zwar zur Folge, daß die beteiligten Gemeinden ihre Selbständigkeit wiedererlangen. Zur Rückführung der aus den beteiligten Kommunalverwaltungen gebildeten neuen Stadtverwaltung bedürfe es jedoch einer Übergangsregelung. Angesichts der Größe der Verwaltung und der Vielzahl der Bediensteten sowie der Notwendigkeit, jede Unterbrechung in der Versorgung der Bevölkerung zu vermeiden, sowie aus verwaltungsorganisatorischen, insbesondere aus finanz- und kassentechnischen Gründen, biete sich eine etwa dreimonatige Übergangszeit an. Werde im Landtag innerhalb dieses Zeitraums ein neues Ge-

¹⁷⁰ Erkrath-Urteil (Anm. 5), AU, S. 23.

¹⁷¹ Rheinisch-Bergischer Kreis-Urteil (Anm. 5), AU, S. 18.

¹⁷² Kreis Tecklenburg-Urteil (Anm. 5), AU, S. 24.

¹⁷³ Scherfede-Urteil (Anm. 5), AU, S. 22: „Oberzentren haben Bedeutung als Einkaufsstätten für größere und gelegentliche Anschaffungen. Zentralorte unterer und mittlerer Stufe haben als Zentren des täglichen Bedarfs für die Bevölkerung des Umlandes eine ungleich größere Bedeutung. Örtliche Verbundenheit bildet sich daher vornehmlich in Nahversorgungsräumen und in Räumen für die Versorgung des gehobenen Bedarfs.“

¹⁷⁴ Herbede-Urteil (Anm. 5), StuGR 1975, S. 110; Freckenhorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 30 f.; Urt. v. 21. 12. 1974 — *VerfGH* 44/74 — (einstweilige Anordnung Meerbusch) *OVGE* 30, S. 276 (277).

¹⁷⁵ Bockum-Hövel-Urteil (Anm. 5), AU, S. 33.

¹⁷⁶ Neubeckum-Urteil (Anm. 5), AU, S. 23; Freckenhorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 25; Borghorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 17; Riesenbeck-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 12; Epe-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 8; Langenberg-Urteil (Anm. 5), AU, S. 28; vgl. schon *VerfGH* Urt. v. 4. 8. 1972 — *VerfGH* 31/71 — (Heimbach) *OVGE* 28, S. 304.

¹⁷⁷ Borghorst-Urteil (Anm. 5), AU, S. 17 f.

¹⁷⁸ Riesenbeck-Beschluß (Anm. 4), AU, S. 9: „Die Konflikte in der Vergangenheit lassen erwarten, daß beide Gemeinden als selbständige nicht mehr durch eine gemeinsame Amtsverwaltung verbundene Gemeinden in noch heftigere Konfrontation geraten würden und legen den Schluß nahe, daß zur Vermeidung eines unfruchtbaren Gegeneinanders die Bildung einer Gemeinde mit nur einem Rat und einer Verwaltung geboten ist, nachdem die weniger starke Verbindung innerhalb eines Amtes hierzu nicht ausreichte.“

¹⁷⁹ Meerbusch-Urteil (Anm. 1), *OVGE* 30, S. 306.

¹⁸⁰ Monheim-Urteil (Anm. 1), Mitt. NW *StuGB* 1/1976; Wesseling-Urteil (Anm. 1), *DVB* 1976, S. 393 (395); Buir-Urteil (Anm. 1), *StuGR* 1976, S. 179 (183).

setzungsverfahren zur Neugliederung dieses Raumes eingeleitet, verlängere sich die Übergangsfrist um weitere sechs Monate, weil es in der Verwaltung des Raumes der drei Gemeinden zu unnötigen und schwerwiegenden Störungen kommen könne, wenn zunächst die alten Behörden und Zuständigkeiten wiederhergestellt und kurze Zeit später durch neue ersetzt würden¹⁸¹.

III. Ergebnis

Die Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen ist beendet, die verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren sind abgeschlossen. Die Entscheidungen des *VerfGH NW*, der sich durch den politischen Gestaltungsraum des Gesetzgebers weitgehend gebunden sah, trafen auf den oft weit gespannten Erwartungshorizont der beschwerdeführenden Gemeinden und Kreise, die auf zuspreekende Urteile hofften. So kam es gelegentlich bei der Verkündung abweisender Urteile zu emotionsträchtigen Entladungen und tumultartigen Szenen im Gerichtssaal, die im Verfahren *Wattenscheid* das Stadium völliger Fassungslosigkeit der anwesenden Zuhörer erreichten und dazu führten, daß der Gerichtspräsident die Verkündung der Urteilsgründe abbrechen mußte¹⁸². Die auf allen Seiten mit Engagement geführte verfas-

sungsrechtliche Auseinandersetzung hat den „Naubau der Verwaltung“¹⁸³ nicht zum Einsturz gebracht, wenn gleich an einigen Stellen Korrekturen der neuen Verwaltungs-Landkarte erreicht werden konnten. Die Zukunft mag erweisen, ob das Jahrhundertwerk Gebietsreform stets einen Beitrag zu einer Verbesserung der „ungünstigen Lebensbedingungen“, der „Unwirtlichkeit“ und „Enthumanisierung“ unserer Großstädte geleistet hat und dem „betonierten Behausungselend“¹⁸⁴ ein Ende bereiten wird. Die Auflösung und der Zusammenschluß der zahlreichen Klein- und Kleinstgemeinden in den ländlichen Gebieten dürfte mit weniger Fragezeichen versehen werden.

¹⁸¹ Gladbeck/Kirchhellen-Urteil (Anm. 1), Mitt. NW StuGB 1/1976.

¹⁸² Vgl. zur Reaktion der Zuhörer auf die Urteile des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs *Ulrich v. Burski*, Die Gemeinderechtsprechung des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs, DÖV 1976, S. 810 (813) und *ders.*, Verfassungsfragen der Gemeindereform in der Rechtsprechung des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs, DÖV 1976, S. 29.

¹⁸³ So der Titel des grundlegenden Werks von *Frido Wagener*, Berlin 1969.

¹⁸⁴ Porz-Urteil (Anm. 5), AU, S. 30.