

## Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes NW zum Bielefeld-Gesetz

Von Wissenschaftlichem Assistenten Bernhard Stüer, Münster

Die das gesamte Land Nordrhein-Westfalen seit einigen Jahren erfassende Neugliederungswelle gerät zunehmend in die kritische Diskussion von Politikern, Kommunalbeamten und Wissenschaftlern unterschiedlicher Provenienz. Auch ein nicht geringer Teil der interessierten Bürger des Landes fragt nach den durchgängigen Vorteilen jenes Reformwerkes, das neben einer nicht unerheblichen Vergrößerung und damit Verteuerung des gemeindlichen Verwaltungsapparates<sup>1</sup> gerade bei überdimensionierten Großlösungen wegen der räumlichen Distanz zur Verwaltung sowie dem erheblichen Schwund an bürger-schaftlicher Beteiligungs- und Entscheidungsmöglichkeit bereits heute spürbare Nachteile erkennen läßt.

Da allerdings schon wegen des von der Landesregierung vorgesehenen geradezu hektischen Zeitplans eine grundsätzliche Änderung des Neugliederungskonzepts auf der politischen Bühne nicht mehr zu erwarten ist,<sup>2</sup> richten sich die Erwartungen der eingemeindungsgefährdeten Kommunen mehr und mehr auf eine verfassungsgerichtliche Abänderung der gesetzlichen Neugliederungsentscheidung im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde. Damit verlagert sich die Argumentation von politischen, verwaltungswissenschaftlichen, sozio-ökonomischen und planerischen Gesichtspunkten auf eine Ebene, bei der aus dem umfassenden Argumentationshaushalt verschiedener Disziplinen nur die verfassungsrechtlich einzufangenden Aspekte wirksam werden.

Dieses Instrumentarium, wie es in der Rechtsprechung des nw Verfassungsgerichtshofes für die Kontrolle dieser hyperkomplexen<sup>3</sup> Entscheidungen entwickelt worden ist, soll im folgenden dargestellt werden.<sup>4</sup>

Dabei ist vor allem zu untersuchen, ob die am 2. November und 7. Dezember 1973 verkündeten Bielefeld-Urteile<sup>5</sup> eine Verschiebung der Akzente mit sich gebracht haben, die auf eine rückläufige Rechtsschutzintensität schließen lassen könnten.<sup>6</sup>

### 1. Die bisherigen Ergebnisse der Rechtsprechung

Nach § 50 VerfGHG können Gemeinden Verfassungsbeschwerde mit der Begründung erheben, daß Landesrecht die Vorschriften der Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletze. Nach ständiger Rechtsprechung des VerfGH schützt Art. 78 der Landesverfassung den Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung, wie er sich nach der bisherigen Entwicklung darstellt. Der Kernbereich umfaßt das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln und – in beschränktem Umfang – den Bestand der Gemeinden.

Zwar hat der Staat im Rahmen des ihm zustehenden Staatsorganisationsrechts die Befugnis, Gemeinden aufzulösen oder ihre Grenzen zu ändern. Diese Befugnis wird jedoch beschränkt durch den geschichtlich gewordenen Wesensbestand der Gemeindeverwaltung, wie er von der

verfassungsgerichtlichen Garantie des Art. 78 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung umfaßt wird. Danach darf in den Bestand einer Gemeinde nur nach Anhörung der Gemeinde und nur aus *Gründen des öffentlichen Wohls* unter Berücksichtigung des Willens der betroffenen Bevölkerung eingegriffen werden.<sup>7</sup>

Der Eingriff darf nur in einem einwandfreien Verfahren beschlossen werden.

Die Bindung des Gesetzgebers an das öffentliche Wohl bedeutet, daß der Eingriff in den Bestand einer Gemeinde nicht mehr gedeckt ist, wenn und soweit er dem öffentlichen Wohl zuwiderläuft. Das öffentliche Wohl (Gemeinwohl, öffentliches Interesse) ist ein wertbezogener abstrakter Rechtsbegriff, der einerseits eine Vielfalt von Zwecken und Sachverhalten deckt, andererseits die Verwirklichung von Zwecken oder Herbeiführung von Sachverhalten ausschließt, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr schaden als nützen.

<sup>1</sup> So hatten etwa die beiden Städte Rheda und Wiedenbrück vor dem Zusammenschluß 276 Sollstellen (1969). Die zusammengeschlossene Stadt Rheda-Wiedenbrück wies demgegenüber im Jahre 1970 bereits 320 Stellen aus, 1971 waren es 360 Sollstellen. Ähnliche Entwicklungen zeigen sich etwa in Aachen und Bielefeld, wo jeweils weit über 100 zusätzliche Planstellen bewilligt wurden.

<sup>2</sup> Die gemeindliche und kreisliche Neugliederung soll nach den Vorstellungen der Landesregierung bis 1975 beendet sein.

<sup>3</sup> von einer unvorstellbar hohen Zahl von Einflußgrößen abhängenden

<sup>4</sup> Siehe hierzu HOPPE, Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofes zur kommunalen Neugliederung, in: Rechtsfragen der Gegenwart, Festgabe für Wolfgang Hefermehl 1972, S. 92 ff; ders., Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen zum Aachen-Gesetz, Städte- und Gemeinderat 1972 S. 257 ff; HOPPE-RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 84 ff; Urteile des Verfassungsgerichtshofes vom 4. August 1972, VerfGH 9/71 (Walheim-Urteil); VerfGH 11/71 (Merken-Urteil); VerfGH 13/71 (Heimbach-Urteil); VerfGH 15/71 (Arnoldsweiler-Urteil); Walheim- und Heimbach-Urteil sind veröffentlicht in: Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, Mitteilungen Nr. 19, 1972, S. 303 ff. = Eildienst des Landkreistages 1972, S. 206.

<sup>5</sup> Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 2. November 1973, VerfGH 17/72 (Sennestadt-Urteil); vom 7. Dezember 1973, VerfGH 11 – 15/72 (Verfassungsbeschwerde der Gemeinden Destel, Lavern, Niedermehnen, Sundern und Twiehausen: Lavern-Urteil); vom 7. Dezember 1973, VerfGH 16/72 (Lashorst-Urteil); vom 7. Dezember 1973, VerfGH 18/72 (Verfassungsbeschwerde der Gemeinden Nettelstedt, Oberlütbe, Rothenuffeln und Unterlütbe: Nettelstedt-Urteil).

<sup>6</sup> Siehe hierzu STUER, Sennestadt-Urteil ein: Kurswechsel? in: Kommunalpolitische Blätter 15, 1973, S. 1112 – 1115.

<sup>7</sup> Urteile des VerfGH vom 8. 11. 1969, VerfGH 7/69, OVGE Bd. 25, S. 310 ff (Kellen-Urteil); vom 24. 4. 1970, VerfGH 13/69, KOTTENBERG-STEFFENS-HEINRICHS zu § 12 KrO = DVBl. 1970, S. 794 (Bonn-Urteil); vom 4. August 1972, VerfGH 9/71, Mitt. NW StGB 5. 10. 1972, S. 308 (311) (Walheim-Urteil) und die übrigen Aachen-Urteile (s. Fußnote 1); von dem Gemeinwohlerfordernis als zentralem Prüfungsmaßstab gehen auch die übrigen mit der Kontrolle von Neugliederungsgesetzen bisher befaßten Verfassungsgerichte der Länder aus: vgl. Urteil des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 8. 9. 1972, Gesch. Reg. Nr. 6/71, A. U., S. 58 ff = DOV 1973, S. 163 ff; vgl. dazu HOPPE, StGB 1973, S. 114 ff; Urteil des niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 23. 1. 1974 – StGH 2/72 – A. U., S. 21 ff (Wolfsburg-Gesetz, bisher unveröffentlicht); Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Rheinland-Pfalz vom 21. 3. 1969, VerfGH 5/68, AfK, Jg. 8 (1969), S. 375 ff = AöR 1970, S. 598 ff; vom 14. 4. 1969, VerfGH 2/69, DVBl. 1969, S. 799 = DOV 1969, S. 590, weitere Hinweise bei HOPPE-RENGELING, S. 72, Fnte. 86; zu einer Überprüfung an den Grundsätzen des Gemeinwohls kommen auch überwiegend die dazu in der Literatur geführten Erörterungen, vgl. HOPPE-RENGELING, S. 85 ff; HOPPE, Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, DVBl. 1971, S. 473 (480); ders., Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des nw VerfGH zu kommunalen Gebietsänderungen in: Rechtsfragen der Gegenwart, Festgabe für Wolfgang Hefermehl (1972), S. 92 ff; ders., Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg zur kommunalen Gebietsreform, StGB 1973, S. 115; GÖRG, Der Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DVBl. 1966, S. 329 – 334; ders., nochmals: Der Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DVBl. 1969, S. 772 ff; SALZWEDEL, Zur verfassungsgerichtlichen Nachprüfung von Willkür und mangelnder Konzeptionsgerechtigkeit der Eingemeindungen, Anmerkung zum Urteil des VerfGH Rh.-Pf. vom 17. 4. 1969, VerfGH 2/69, DVBl. 1969, S. 546 ff; ders., Kommunale Gebietsänderung und Selbstverwaltungsgarantien, DOV 1969, S. 810 ff; OSSENBUHL, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DOV 1969, S. 548 ff; ULE, Zwangseingemeindungen und Verfassungsgerichtsbarkeit, Über die Bindung des Gesetzgebers bei Gebietsänderungsgesetzen und den Umfang der Nachprüfung durch die Verfassungsgerichte, VerwArch. Bd. 60 (1969), S. 101; ders., Maßnahmen der Verwaltungsreform und ihre gerichtliche Überprüfung in: Festschrift für Gebhard Müller (1970), S. 529 ff.

Von diesen Grundsätzen gehen die Aachen-Urteile und die Bielefeld-Urteile aus.

Der VerfGH sieht die kommunale Neuordnung als ein Zweckprogramm an. Er hält den Gesetzgeber für befugt, im Rahmen der allgemeinen Neugliederungszwecke konkrete Ausprägungen der Neugliederungszwecke in einem bestimmten Gesetz jeweils zu setzen.<sup>8</sup>

Im Walheim-Urteil hat der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen, daß ein Abweichen vom Gutachten B im Hinblick auf stärkere Eingemeindungen „nicht schlechthin gegen das öffentliche Wohl verstoßen“ würde. Der Gesetzgeber sei im Rahmen des Bundesrechts und der Landesverfassung grundsätzlich frei, die von ihm bejahten Grundsätze des Gutachtens B für die kommunale Neuordnung fortzuentwickeln, zu verfeinern oder sonst zu ändern. Bei der Prüfung der Geeignetheit des Mittels und im Hinblick auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung stellte der Gerichtshof fest, an die Pläne und Programme der Exekutive sei der Gesetzgeber ebenso wenig gebunden, wie an die mit der Billigung des Gutachtens B von der Landesregierung bestätigten Neugliederungsgrundsätze.

Der VerfGH hält es auch nicht für offensichtlich fehlsam, wenn der Gesetzgeber von bisher beachteten landesplanerischen Gesichtspunkten und Neugliederungsgrundsätzen abweicht. Allerdings läßt er offen, ob ein Abweichen hiervon unter Umständen ein Anhalt dafür sein könnte, daß der Gesetzgeber die vom öffentlichen Wohl gebotenen materiellen Grenzen überschritten hat.<sup>9</sup>

Damit distanziert sich der nordrhein-westfälische VerfGH deutlich von der bisherigen Modellrechtsprechung des rheinland-pfälzischen VerfGH unter Annahme eines verfassungsrechtlichen Gebots der Systemgerechtigkeit.<sup>10</sup>

Diese Auffassung hat der Gerichtshof in den Bielefeld-Urteilen bestätigt.

Im einzelnen prüft der VerfGH, ob die Neugliederungsmaßnahme offensichtlich ungeeignet ist, den Zwecken des Gesetzes sofort oder künftig zu dienen, ob die vom Gesetz getroffene Maßnahme im Verhältnis zu den sachlichen Vorzügen einer Alternativlösung oder des bisherigen Zustandes übermäßig ist, und schließlich, ob sie außer Verhältnis zu der durch die gesetzliche Maßnahme eintretenden Beeinträchtigung der – u. a. auch im Willen der Bevölkerung zum Ausdruck kommenden – örtlichen Verbundenheit zwischen den Einwohnern der betroffenen Gemeinde und ihrer kommunalen Selbstverwaltung steht.<sup>11</sup>

Dabei ging die Einzelanalyse sehr weit. Hervorzuheben ist, daß die Schaden-Nutzen-Bilanz sich auf den bisherigen Zustand und die Alternativlösungen bezieht.<sup>12</sup>

Im übrigen sind die Gesetze – im Rahmen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit – darauf zu überprüfen, ob sie dem Demokratiegebot, dem Sozialstaatsprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip gerecht werden.<sup>13</sup>

Uneingeschränkt überprüfbar sind nur die Motivationen des Gesetzgebers, die ausreichende Anhörung, die Sachverhaltsannahmen darauf, ob sie wesentlich vom wirklichen Sachverhalt abweichen, die Innehaltung des Grundsatzes der Geeignetheit des Mittels und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, wobei die Ungeeignetheit allerdings eindeutig sein muß.

Beschränkt überprüfbar sind hingegen Wertungen und Erwägungen, soweit sie eine Rolle spielen bei der Beurteilung von Sachverhaltsannahmen und bei dem Urteil über die Frage, ob mit dem Gesetz der Gemeinwohlzweck erreicht wird. Insoweit orientiert sich das Gericht an einer Evidenztheorie, die durch die Merkmale der Eindeutigkeit und Offensichtlichkeit gekennzeichnet ist. Ähnliches gilt für Prognosen.<sup>14</sup>

## 2. Die zum Teil restriktiven Tendenzen der Bielefeld-Urteile

Gegenüber dieser Rechtsprechung, die gerade mit der Hervorhebung der Schaden-Nutzen-Bilanz eine sehr sorgfältige und weitgehende Abwägung aller konkreten Gemeinwohlgründe mit sich brachte,<sup>15</sup> zeigt insbesondere das Sennestadt-Urteil deutlich restriktive Tendenzen sowohl im Hinblick auf die Schaden-Nutzen-Bilanz wie auch im Hinblick auf die Notwendigkeit der Evidenz bei Wertungen und Erwägungen.

Dies läßt sich sowohl bei der Darstellung der allgemeinen Grundsätze in den Urteilen zeigen wie auch bei der Anwendung verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstäbe auf den Einzelfall.<sup>16</sup>

Allerdings ist gerade bei der Anwendung verfassungsrechtlicher Grundsätze auf gewisse *Unterschiede in der Kontrollintensität* des Gerichtshofs hinzuweisen, die zwischen dem den Evidenzvorbehalt überbetonenden Sennestadt-Urteil und den kontrollfreudigeren übrigen Bielefeld-Urteilen zu erkennen sind. Hinzu kommt, daß sich gerade das Sennestadt-Urteil – im Gegensatz zu den Aachen-Urteilen und weitgehend auch zu den übrigen Bielefeld-Urteilen – stärker durch *dezisionistische Momente* als argumentative Bemühungen auszeichnet.<sup>17</sup> (S. 140).

Dies macht die Beantwortung der Frage nach einer verfassungsgerichtlichen Durchsetzbarkeit schwieriger.

<sup>8</sup> HOPPE/RENGELING, S. 89.

<sup>9</sup> HOPPE/RENGELING, S. 88.

<sup>10</sup> Gesch. Reg. Nr. 6 aus 1971 AU, S. 62 ff.; s. dazu HOPPE, Die Rechtsprechung des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs zur kommunalen Neugliederung, Städte- und Gemeindebund 1971, S. 175 ff.; HOPPE/RENGELING, S. 114 ff.

<sup>11</sup> So lautet die Formel in den Aachen-Urteilen. Auf die Unterschiede zu den entsprechenden Formulierungen der Bielefeld-Urteile ist weiter unten einzugehen.

<sup>12</sup> HOPPE/RENGELING, S. 86.

<sup>13</sup> HOPPE/RENGELING, S. 104 ff.

<sup>14</sup> So auch die Bielefeld-Urteile vom 2. 11. 1973, VerfGH 17/72, A. U., S. 20 (Sennestadt-Urteil); vom 7. Dezember 1973, VerfGH 11–15/72, A. U., S. 16 (Levern-Urteil); vom 7. 12. 1973, VerfGH 16/72, A. U., S. 17 (Lashorst-Urteil); vom 7. 12. 1973, VerfGH 18/72, A. U., S. 29 (Nettelstedt-Urteil).

<sup>15</sup> Siehe HOPPE/RENGELING, S. 86 ff.; HOPPE, Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zum Aachen-Gesetz, Städte- und Gemeinderat 1972, S. 257 ff.

<sup>16</sup> Vgl. zum Sennestadt-Urteil STÖER, Sennestadt-Urteil ein Kurswechsel? in: Kommunalpolitische Blätter 15/73, S. 1112 – 1115.

## 2.1 Die allgemeinen Grundsätze der Bielefeld-Urteile

In wörtlich übereinstimmenden Formulierungen weist der Verfassungsgerichtshof zunächst darauf hin, das öffentliche Wohl (Gemeinwohl, öffentliches Interesse) sei ein wertbezogener ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff der einerseits eine Vielfalt von Zwecken und Sachverhalten decke, andererseits jedoch die Verwirklichung von Zwecken oder die Herbeiführung von Zuständen ausschließe, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr schaden als nützen.<sup>18</sup>

Damit orientiert sich der Gerichtshof an einer Schaden-Nutzen-Bilanz, die positiv zugunsten des vom Gesetzgeber ausgehenden Nutzens ausfallen muß, soll das Gesetz gemeinwohlkonform sein.

### 2.1.1 Die Überbetonung des Evidenzvorbehalts

Diese aus der Gemeinwohlklausel abgeleitete und auf eine weitgehende richterliche Kontrolle ausgerichtete Schaden-Nutzen-Bilanz wird jedoch in den Bielefeld-Urteilen wenig später in Abweichung von den Aachen-Urteilen relativiert, wenn dort einschränkend darauf hingewiesen wird, verfassungswidrig würde es sein, Zwecke zu setzen und Zustände herbeizuführen, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften *im ganzen offensichtlich schaden*.

Zwar ist nicht ausdrücklich gesagt, daß nur bei einer offensichtlichen Schadensherbeiführung eine Verfassungswidrigkeit anzunehmen ist. Es fällt jedoch auf, daß diese an einer Art Evidenz der Fehlerhaftigkeit orientierte Neuformulierung gerade im Sennestadt-Urteil mit einer gegenüber den Aachen-Urteilen stark reduzierten, ja fast gänzlich fehlenden Schaden-Nutzen-Bilanz einhergeht. In dieses Bild einer weitgehend reinen Evidenzprüfung verfassungsgerichtlicher Kontrolle fügt sich der Hinweis des Gerichtshofs ein, die Nichtigkeit eines Neugliederungsgesetzes könne nur bei eindeutiger Verletzung des öffentlichen Wohls festgestellt werden.<sup>19</sup>

### 2.1.2 Die Unterscheidung zwischen Handlungs- und Kontrollnormen

In dieser Überbetonung des Evidenzvorbehalts wird erkennbar, daß der Gerichtshof eine deutliche Unterscheidung trifft zwischen den *Handlungs- oder Funktionsnormen*, an denen sich die gerichtliche Überprüfung der gesetzgeberischen Maßnahme vollzieht. Dabei sind die allgemeinen Prüfungsgrundsätze der Bielefeld-Urteile durch die Betonung des Merkmals der Offensichtlichkeit der Schadenszufügung von dem Gedanken bestimmt, den Funktionsnormen gegenüber den Kontrollnormen einen mehr oder weniger weiten kontrollfreien Raum zu gestatten, dessen Bandbreite nach Maßgabe richterlicher Dezision variationsfähig ist. Damit entfernt sich der Gerichtshof von dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Gebot, die Kontrollnormen den Funktionsnormen soweit anzunähern, als dies in einem gerichtlichen Verfahren irgend möglich ist.

Gewiß mag es Unterschiede geben zwischen den Handlungsnormen des Gesetzgebers und der Kontrollintensität der Gerichte, soweit Wertun-

gen, Erwägungen und Prognosen in Rede stehen. Hier räumt das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber in ständiger Rechtsprechung einen *Handlungs- und Beurteilungsspielraum* ein, der nur bei evident fehlerhaften Wertungen, Erwägungen und Prognosen den gerichtlichen Ausspruch der Verfassungswidrigkeit nach sich zieht.

Vor dem Hintergrund des eine möglichst umfassende Analyse der gesetzgeberischen Zwecke und Sachverhalte gebietenden Rechtsstaatsprinzips sind die Funktionsnormen des Gesetzgebers und die Kontrollnormen der Gerichte jedoch in weiten Bereichen identisch. So stellen beide Verfahren das *öffentliche Wohl* in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen. Da es aber nur einen einheitlichen Begriff des öffentlichen Wohls gibt, kann in diesem Kernbereich verfassungsgerichtlicher Prüfung kein grundsätzlicher Unterschied zwischen den Kontrollnormen und den Funktionsnormen bestehen. Verstößt eine gesetzliche Maßnahme gegen das öffentliche Wohl, so ist sie auf die Beschwerde der betroffenen Gemeinde hin für verfassungswidrig zu erklären, ohne daß es auf die Evidenz des Verstoßes gegen das Allgemeinwohl ankommt. Trotz der anscheinend anders lautenden Aussage in den allgemeinen Grundsätzen erscheint es nicht ausgeschlossen, daß auch das Sennestadt-Urteil noch von diesen Überlegungen getragen ist, wenn es im Rahmen der Schaden-Nutzen-Bilanz *ohne* Hinweis auf eine Offensichtlichkeit feststellt, die Entscheidung des Gesetzgebers halte sich in den Grenzen, die einzuhalten das öffentliche Wohl gebiete. Prüft aber das Verfassungsgericht, wie man nach dieser Aussage annehmen könnte, – uneingeschränkt – die Vereinbarkeit der gesetzgeberischen Maßnahmen mit den Gründen des öffentlichen Wohls ohne dabei ganz allgemein auf die Evidenz der Fehlerhaftigkeit abzustellen, so nähern sich die Bereiche der Handlungs- und der Kontrollnormen weitgehend an.

Es bleibt abzuwarten, ob der Gerichtshof in den künftigen Urteilen die Evidenz der Fehlerhaftigkeit erneut unterstreichen wird oder – was auch

<sup>17</sup> So führt etwa das Sennestadt-Urteil zu dem im verfassungsgerichtlichen Verfahren vorgetragenen umfangreichen neuen Tatsachenmaterial ohne nähere Untersuchungen und Begründungen aus (S. 25): „Diese Tatsachen sind im einzelnen und in ihrer Gesamtheit im Rahmen der Erwägungen und Wertungen des Gesetzgebers für die Entscheidung nicht wesentlich. Mit ihnen kann nicht dargetan werden, daß das dem Gesetzgeber vermittelte Gesamtbild in seinen maßgeblichen Grundzügen falsch oder unvollständig gewesen sei“. Eine wörtlich übereinstimmende Formulierung enthält auch das Nettelstedt-Urteil (S. 34); ähnliche Wendungen finden sich im Levern-(S. 22) und Lashorst-Urteil (S. 19), die jedoch ein etwas stärkeres Bemühen um eine Begründung erkennen lassen. Dezisionistische Momente zeigen sich auch bei der Behandlung rechtlicher Argumentationen der Verfahrensbeteiligten. Während etwa der Tatbestand des Sennestadt-Urteils (A. U., S. 14) den Vortrag der Beschwerdeführerin wiedergibt, die gesetzliche Lösung verstoße gegen § 2 Abs. 1 Nr. 6 BRAumOG, „weil in die gesunde Entwicklung einer voll leistungsfähigen Gemeinde mit einem ausgeprägten Gemeinschaftsbewußtsein eingegriffen und ein städtebauliches Experiment aufgebrosen werde“ – beschränken sich die Entscheidungsgründe auf den Hinweis (A. U., S. 26): „Ob ein etwaiger Verstoß gegen den von der Beschwerdeführerin zitierten § 2 Abs. 1 BRAumOG u. U. wenigstens Anhalt sein kann, daß der Gesetzgeber die vom öffentlichen Wohl gebotenen materiellen Grenzen überschritten hat, kann dahingestellt bleiben. Denn das Gesetz verstößt nicht gegen diese Bestimmungen“. Eine weitere Begründung enthält das Sennestadt-Urteil zu diesem Fragenkreis nicht.

<sup>18</sup> Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 2. 11. 1973, VerfGH 17/72, A. U., S. 18 (Sennestadt-Urteil); vom 7. 12. 1973, VerfGH 11–15/72, A. U., S. 14 (Levern-Urteil); vom 7. 12. 1973, VerfGH 16/72, A. U., S. 16 (Lashorst-Urteil); vom 7. 12. 1973, VerfGH 18/72, A. U., S. 26 (Nettelstedt-Urteil).

<sup>19</sup> Sennestadt-Urteil, S. 20; wörtlich gleiche Formulierungen enthalten auch die übrigen Bielefeld-Urteile.

nach den Bielefeld-Urteilen nicht ausgeschlossen ist – unter Berufung auf die im wesentlichen gleich gebliebenen allgemeinen Prüfungsgrundsätze einer größeren Annäherung der Kontrollnormen an die Funktionsnormen den Vorzug gibt.

### 2.1.3 Die Neuformulierung der Verhältnismäßigkeitsprüfung

Neben einer stärkenden Betonung des Evidenzvorbehalts enthalten die Bielefeld-Urteile eine teilweise Neufassung des gerichtlichen Kontrollschemas, das nach ständiger Rechtsprechung die Prüfung der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit der gesetzlichen Lösung umfaßt.

Die bisherige Formel für die Verhältnismäßigkeitsprüfung einer Neugliederungsentscheidung, ob sie außer Verhältnis zu der durch die gesetzliche Maßnahme eintretenden Beeinträchtigung der u. a. auch im Willen der Bevölkerung zum Ausdruck kommenden örtlichen Verbundenheit zwischen den Einwohnern der betroffenen Gemeinde und ihrer kommunalen Selbstverwaltung steht, wird zwar in ähnlichen Formulierungen wiederholt: zu prüfen sei, ob der Eingriff in den gewachsenen Bestand der betroffenen Gemeinde, insbesondere die dadurch bedingte Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit, außer Verhältnis steht zu der durch die Neugliederungsmaßnahme angestrebten Verbesserung der kommunalen Leistungskraft.<sup>20</sup>

An dieses Erfordernis hält sich aber gerade das Sennestadt-Urteil nicht, wenn es die Berufung auf den Eingriff in die Stadt Sennestadt als gewachsene und integrierte politische Einheit zunächst einmal abqualifiziert mit „eigenen örtlichen Interessen“ und erklärt:

„Die entscheidende Frage im Rahmen der Gebietsreform ist jedoch – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen – nicht, ob Sennestadt aus der Sicht seiner eigenen örtlichen Interessen die Entwicklungschancen seines Raumes ohne die Zuordnung nach Bielefeld ebenso gut oder möglicherweise sogar schneller realisieren könnte, sondern ob die Erhaltung seiner kommunalen Selbständigkeit mit dem Wohl der Gesamtbevölkerung innerhalb des Bielefelder Verflechtungsbereichs vereinbar ist und sich sinnvoll in eine übergreifende Neugliederungskonzeption einfügen läßt . . .“<sup>21</sup>.

Hier wird die erste Stufe der Untersuchung, der gewachsene Bestand der betroffenen Gemeinde, übersprungen und dem Gesamtraum von vornherein Vorrang eingeräumt.

Im übrigen ist anzumerken, daß die Neufassung der Formel für die Verhältnismäßigkeitsprüfung – wörtlich genommen – eine Einengung der Abwägungsfaktoren auf der Nutzen-Seite mit sich gebracht hat. Wird bei der Güterabwägung, in die auf der einen Seite die betroffene Gemeinde und deren örtliche Verbundenheit einbezogen wird, als Vorteil lediglich – wie es in den allgemeinen Grundsätzen wörtlich heißt – „die durch die Neugliederungsmaßnahme angestrebte Verbesserung der kommunalen Leistungskraft“ berücksichtigt, so schlagen andere Ziele und Vorteile, die der

Gesetzgeber mit der Neugliederungsmaßnahme möglicherweise verfolgte, bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht mehr zu Buche.

Dies kann gerade für eine verfassungsrechtliche Untersuchung bei jenen Fällen eine nicht unmaßgebliche Bedeutung haben, in denen der Gesetzentwurf nach den von ihm selbst gegebenen Begründungen schwergewichtig andere Ziele als die Verbesserung der kommunalen Leistungskraft verfolgt.<sup>22</sup>

Es wird zu fragen sein, welche Auswirkungen es für die Verhältnismäßigkeit einer Neugliederungsentscheidung hat, wenn andere Zielvorstellungen als die Stärkung der kommunalen Leistungskraft im Vordergrund der gesetzgeberischen Überlegungen stehen.

### 2.2 Die Anwendung der Grundsätze bei der Kontrolle des Sachverhalts und bei der Überprüfung von Wertungen, Erwägungen und Prognosen

Die schon in den allgemeinen Grundsätzen der Bielefeld-Urteile zum Ausdruck kommenden restriktiven Tendenzen im Hinblick auf die Rechtsschutzintensität der betroffenen Gemeinden werden auch bei der Anwendung der Prüfungsmaßstäbe deutlich.

#### 2.2.1 Die Berücksichtigung neuen Tatsachenvortrags

Dies gilt vor allem bei der gerichtlichen Kontrolle der gesetzgeberischen Sachverhaltsannahmen darauf, ob sie in ihren wesentlichen Punkten zutreffen. So wird etwa im Sennestadt-Urteil das umfangreiche neue Tatsachenmaterial, das sich nach den Worten des Urteils bezieht auf die Zusammensetzung der Sennestädter Bevölkerung, die Arbeitsplatzentwicklung, die Pendlerbewegung, den Umfang der gewerblichen Abwanderungsverluste im Ballungskern, die Berufsschulsituation, den Anteil am Defizit der Bielefelder Verkehrsbetriebe sowie die Versorgungs- und Verflechtungsbeziehungen<sup>23</sup> – Tatsachenmaterial mit dem Korrekturen an den gesetzgeberischen Ausgangspunkt vorgenommen werden sollten – beiseite geschoben mit dem nicht näher begründeten Hinweis: Diese Tatsachen seien „im einzelnen und in ihrer Gesamtheit im Rahmen der Erwägungen und Wertungen des Gesetzgebers für die Entscheidung nicht *wesentlich*“. Mit ihnen könne nicht dargetan werden, daß das dem Gesetzgeber vermittelte „*Gesamtbild in seinen maßgeblichen Grundzügen*“ falsch oder unvollständig gewesen sei.

Gleiche<sup>24</sup> oder ähnliche dezisionistisch formulierte Wendungen<sup>25</sup> finden sich auch in den übrigen Bielefeld-Urteilen. Dabei zeichnet sich das Levern-Urteil noch durch den Versuch einer um-

<sup>20</sup> Sennestadt-Urteil S. 20; wörtlich übereinstimmende Formulierungen enthalten auch die übrigen Bielefeld-Urteile.

<sup>21</sup> Sennestadt-Urteil A. U., S. 27.

<sup>22</sup> Siehe dazu etwa die Einzelbegründungen des Ruhrgebiet-Gesetzentwurfs zum Raum Essen/Kettwig (§ 4 des Gesetzentwurfs vom 10. 7. 1973 Drs. 7/2800 Bd. 1 S. 180 ff.). Hier verfolgt der Gesetzentwurf schwergewichtig das landesplanerische Ziel der Freiraumsicherung, ohne dabei eine Verbesserung der kommunalen Leistungskraft anzustreben.

<sup>23</sup> Tatsachen im Bereich der „für die Entscheidung wesentlichen Punkte“, vgl. Sennestadt-Urteil, A. U., S. 24.

<sup>24</sup> So das Nettelstedt-Urteil A. U., S. 34.

<sup>25</sup> Levern-Urteil, A. U., S. 22, Lashorst-Urteil, A. U. S. 19.

rißhaften Offenlegung der gerichtlichen Erwägungen aus, wenn es zu dem im Gerichtsverfahren unterbreiteten neuen Tatsachenmaterial erklärt<sup>26</sup>:

„Diese weiteren Einzelheiten zum Sachverhalt bestätigen zwar die ohnehin gegen die gesetzliche Lösung bestehenden Bedenken, die dem Gesetzgeber bekannt waren und bei seiner Abwägung berücksichtigt worden sind. Sie waren nach den Maßstäben, die der Gesetzgeber bei der Abwägung hat erkennen lassen, jedoch nicht dazu angetan gewesen, eine andere Entscheidung zu bewirken.“

Eine ausreichende Begründung dafür, daß die von den Beschwerdeführerinnen vorgetragene Tatsachen für die gesetzgeberische Entscheidung nicht maßgeblich waren, enthält jedoch auch das Levern-Urteil nicht.

Immerhin erscheint die Vermutung nicht ganz unbegründet, daß der Gerichtshof auch bei der Frage, welche Tatsachen für die verfassungsgerichtliche Kontrolle als wesentlich anzusehen sind, dem Gesetzgeber einen mehr oder weniger großen Wertungs- und Erwägungsspielraum einräumt. Zudem wird mit dem Hinweis auf das gesetzgeberische Gesamtbild in seinen wesentlichen Grundzügen die Diskussion um Einzelfragen im Bereich der Sachverhaltsermittlung und die Möglichkeit, im Gesetzgebungsverfahren nicht berücksichtigte neue Tatsachen in das gerichtliche Verfahren einzubringen, weitgehend abgeschnitten<sup>27</sup>.

## 2.2.2 Die Sachverhaltskontrolle im Bereich der Eignungs-, Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung

Zu wenig tiefgreifend ist auch die gerichtliche Überprüfung und Bewertung des Sachverhalts bei der Untersuchung der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit der gesetzgeberischen Lösung. Dabei ist allerdings auf deutlich erkennbare *Unterschiede in der Kontrollintensität* im Sennestadt-Urteil, das sich mit dem Hinweis auf gesetzgeberische Wertungen und Erwägungen sehr schnell einer umfassenden Tatsachennachprüfung entzieht, und den in diesem Bereich kontrollfreundigeren übrigen Bielefeld-Urteilen hinzuweisen.

### 2.2.2.1 Die unzureichende Sachverhaltskontrolle im Sennestadt-Urteil

Die Ausführungen des Sennestadt-Urteils lassen eine deutliche Abkehr von der vor allem im Rahmen der Schaden-Nutzen-Bilanz sehr umfassenden und bis in Einzelheiten gehenden Tatsachenüberprüfung des Gerichtshofs in den Aachen-Urteilen erkennen. Während dort etwa die zentralörtliche Bedeutung, die Zahl der Erwerbspersonen, die Zugehörigkeit zum städtischen Verflechtungsgebiet, die Orientierung der Bevölkerung auf weiterführende Schulen, bauliche und funktionale Verflechtungen, Pendlerbeziehungen, das Vorhandensein einer lückenlosen Grundausstattung<sup>28</sup>, Fragen der Schulversorgung, Bestehen einer Trennzone, verkehrliche Verbindungen, Konkurrenzentwicklungen und widerstreitende Interessenstrukturen<sup>29</sup> als Elemente gesetzgeberischer Sachverhaltsannahmen vom Verfassungsgerichtshof überprüft wurden, weicht diese Ein-

zelanalyse im Sennestadt-Urteil dem pauschalen Hinweis, das dem Gesetzgeber vermittelte „Gesamtbild“ sei „in seinen maßgeblichen Grundzügen“ nicht falsch oder unvollständig gewesen.

Gegenüber diesen restriktiven Tendenzen ist zu betonen, daß die auf eine umfassende Abwägung gerichtete Schaden-Nutzen-Bilanz, die auch in den allgemeinen Grundsätzen des Sennestadt-Urteils ihren besonderen Stellenwert behalten hat, nur gelingen kann, wenn die dieser Abwägung zugrunde liegenden Sachverhalte im einzelnen ermittelt und analysiert werden. Dies folgt nicht nur aus dem selbstgesetzten Kontrollziel des Gerichtshofs, nämlich zu untersuchen, ob die vom Gesetzgeber gewählte Neugliederungsmaßnahme „dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr schadet als nützt“, es entspricht auch jenem Standard verfassungsgerichtlicher Kontrolltätigkeit, der sich für die Überprüfung von legislatorischen Entscheidungen herausgebildet hat.

So hat etwa das Bundesverfassungsgericht im Apotheken-Urteil<sup>30</sup> gerade auch aus der besonderen Funktion, die dem Verfassungsgerichtshof im weitgehend politisch determinierten Handlungsbereich des Gesetzgebers zukommt, eine umfassende Überprüfung der dem Gesetz zugrunde liegenden Sachverhalte und eine Analyse der für die Gestaltung des Gesetzgebers maßgeblichen Erwägungen abgeleitet. Unter Hinweis auf die schon durch den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich begründete ständige Rechtsprechung stellt das Gericht heraus, es genüge im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung nicht, „Ziel und Zweck der gesetzlichen Regelung nur allgemein und schlagwortartig“ zu bezeichnen und festzustellen, daß die gesetzgeberische Maßnahme „zur Erreichung dieses Ziels nicht völlig ungeeignet“ erscheine. Es erweise sich vielmehr als notwendig, den „Inhalt des zur Prüfung stehenden Gesetzes und die für seine Gestaltung maßgebend gewesenen Erwägungen des Gesetzgebers . . . im einzelnen zu analysieren“. Wörtlich heißt es sodann:<sup>31</sup>

„Das setzt naturgemäß voraus, daß das Gericht – notfalls mit Hilfe von Sachverständigen – sich einen möglichst umfassenden Einblick in die durch das Gesetz zu ordnenden Lebensverhältnisse verschafft. Gerade dadurch wird sich oft ergeben, daß es möglich ist, größere Lebenszusammenhänge, die bisher in begrifflich undeutlicher Zusammenfassung als ‚Gegenstand‘ einer gesetzgeberischen Regelung angegeben waren, in einzelne klar erfaßbare Sachverhalte aufzulösen und sie so unter Ausschaltung subjektiver Wertungen auch für das Gericht beurteilbar zu machen.“<sup>32</sup>

Diesen Anforderungen an eine umfassende Sachverhaltsanalyse wird das Sennestadt-Urteil nicht gerecht.

<sup>26</sup> Levern-Urteil, A. U., S. 22.

<sup>27</sup> Vgl. auch STÜER, Sennestadt-Urteil ein Kurswechsel? Kommunalpolitische Blätter, 15/1973, S. 1112 (1113).

<sup>28</sup> Urteil des VerGH vom 4. 8. 1972, VerGH 11/71, A. U., S. 15, 16 (Merken-Urteil).

<sup>29</sup> Urteil des VerGH vom 4. 8. 1972, VerGH 13/71, Mitt. NW StGB 1972, S. 303 (307) (Helmbach-Urteil).

<sup>30</sup> BVerfG vom 11. 6. 1958 – I BvR 596/56 – BVerfGE 7, S. 377 (411 ff).

<sup>31</sup> BVerfG vom 11. 6. 1958 – I BvR 596/56 – BVerfGE 7, S. 377 (412).

<sup>32</sup> Hervorhebungen von mir.

### 2.2.2.2 Die größere Kontrollintensität der anderen Bielefeld-Urteile

Demgegenüber zeichnen sich die übrigen Bielefeld-Urteile durch eine intensivere Aufhellung des Sachverhalts bei der Eignungs- und Erforderlichkeitsprüfung aus.

So wird etwa im Levern-Urteil<sup>33</sup> bei der Frage der Geeignetheit der gesetzlichen Lösung die Weiträumigkeit der neuen Gemeinde hervorgehoben, die lange Wege mit sich bringe. Es werden die innergemeindlichen Nahverkehrsverbindungen untersucht und als unzureichend bezeichnet. Dies wird als besondere Belastung der Bevölkerung gewertet, zumal die Möglichkeit von Koppelungsbesuchen wegen der unterschiedlichen Nahversorgungsorientierung ausscheide. Das Urteil enthält sehr in Einzelheiten gehende Aussagen zur Bedeutung der zwischen den Gemeindeteilen liegenden Trennzone und stellt ihr psychologisches Gewicht für die Erschwerung einer Integration gemeindlichen Lebens besonders heraus. Im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung mißt der Gerichtshof die von den Beschwerdeführerinnen vorgetragene Alternative an den Grundsätzen der Landesplanung und Überlegungen zur Funktionalreform, wobei er auch hier den zugrundeliegenden Sachverhalt ermittelt und bewertet, indem er die Geschlossenheit des Siedlungskerns und die Finanzausstattung der Gemeinden einer Überprüfung unterzieht.

Auch das Nettelstedt-Urteil<sup>34</sup> enthält zahlreiche Aussagen über den der Neugliederungsentscheidung zugrundeliegenden Sachverhalt, der vom Gericht im einzelnen geprüft und bewertet wird. So wird auch hier auf die Weiträumigkeit der neuen Gemeindebildung hingewiesen, die auf Dauer bestehende unterschiedliche Nahversorgungsausrichtung der Ortsteile im *öffentlichen und privaten Bereich* sowie die Heterogenität der Räume besonders betont, die an die Verwaltung – gerade hinsichtlich der Planung – hohe Anforderungen stelle und die kommunale Versorgung aufwendig mache. Auch enthält das Urteil sehr eingehende Feststellungen zu der Bedeutung der zwischen den Ortsteilen liegenden Freiräume und über die Zentrenstruktur der neuen Gemeindebildung.

Selbst ethnische, mundartliche, historische und religiöse Unterschiede werden durch den Gerichtshof untersucht (S. 43). Unter Hinweis auf eine Belegstelle – im übrigen die einzige Literaturangabe der gesamten Bielefeld-Urteile – ermittelt der Gerichtshof neben mundartlichen Verschiedenheiten von Ort zu Ort eine *Dialektgrenze* und stellt deren Verlauf im einzelnen fest. Hieran mag deutlich werden, eine welche genaue und sorgfältige Aufklärung der zugrundeliegende Sachverhalt bei der verfassungsgerichtlichen Prüfung gelegentlich erfahren kann.

Insgesamt fällt es schwer, aus den Einzelbegründungen der Bielefeld-Urteile eine *einheitliche Linie der Intensität verfassungsgerichtlicher Sachverhaltskontrolle* zu erkennen. Auch hier werden erst die späteren Urteile des Gerichtshofs zeigen,

ob er nun mehr zu den restriktiven Tendenzen der Sachverhaltsüberprüfung des Sennestadt-Urteils neigt oder ob er sich nicht doch auf die Dauer wieder der größeren Kontrollintensität der Aachen-Urteile zuwendet, wofür die übrigen Bielefeld-Urteile gewisse Anhaltspunkte geben könnten.

### 2.2.3 Die gerichtliche Kontrolle von Wertungen, Erwägungen und Prognosen

Abschließende Aussagen über die Dichte der gerichtlichen Überprüfung lassen sich nach den Bielefeld-Urteilen auch bei der Kontrolle von Wertungen, Erwägungen und Prognosen nicht treffen. Zwar betonen die allgemeinen Grundsätze der Urteile übereinstimmend, der Gerichtshof könne sich über gesetzgeberische Annahmen mit wertendem oder prognostischem Charakter nur hinwegsetzen, wenn sie *eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlsam seien*. Für die konkrete Anwendung ist damit allerdings noch nicht viel gewonnen, wie die im Hinblick auf die Kontrolle gesetzgeberischer Wertungen und Prognosestätigkeit recht unterschiedlichen Einzelbegründungen der Bielefeld-Urteile deutlich zeigen.

So begnügt sich etwa das *Sennestadt-Urteil* mit dem Hinweis, (S. 26), das Ausmaß der funktionalen Verflechtungen sei in der Begründung zum Gesetzentwurf in den wesentlichen Grundzügen hinreichend belegt. Die darauf beruhenden Wertungen des Gesetzgebers seien nicht offensichtlich fehlsam und hielten einer verfassungsgerichtlichen Nachprüfung Stand. Auch soweit der Gesetzgeber bei der Abwägung der Lösungen die künftige Entwicklung des Alternativmodells weniger günstig beurteilt habe, seien seine Sach-erwägungen und Prognosen weder eindeutig widerlegbar noch offensichtlich fehlsam. Darüberhinausreichende Einzelbegründungen enthält das Urteil nicht.

Erheblich weitreichender ist demgegenüber die Untersuchung in den *Levern- und Nettelstedt-Urteilen*. Hier nimmt der Gerichtshof Gewichtungen und Bewertungen weitgehend selbst vor, wobei er auch die Einschätzung künftiger Entwicklungen (Prognosen) einbezieht.

Das Levern-Urteil<sup>35</sup> verknüpft etwa mit der psychologischen Bedeutung der innergemeindlichen Trennzone die Befürchtung, sie werde den „Mangel an Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen den Menschen der beiden ehemaligen Ämter verstärken und für längere Zeit aufrechterhalten und damit die innere Integration“ der neuen Gemeinde behindern. Andererseits eröffne die vom Gesetzgeber vorgesehene Funktionsteilung und das damit verbundene Aufeinanderangewiesensein „bei gutem Willen aller Beteiligten die Chance“, jenes Mindestmaß „an Gemeinschaftsbewußtsein und politischer Integration zu erzielen“, das eine Funktionsfähigkeit der neuen Gemeinde sicherstelle.

<sup>33</sup> Urteil des VerfG vom 7. 12. 1973, VerfGH 11–15/72, A. U., S. 23 ff.

<sup>34</sup> Urteil des VerfGH vom 7. 12. 1973, VerfGH 18/72, A. U., S. 34 ff.

<sup>35</sup> Urteil des VerfGH vom 7. 12. 1973, VerfGH 11–15/72, A. U., S. 23 ff.

Sodann heißt es im Rahmen der Eignungsprüfung:<sup>36</sup>

„Die Weiträumigkeit und die Heterogenität der Räume stellen die Verwaltung vor schwierige Planungs- und Durchführungsaufgaben. Sie machen die kommunale Versorgung der Bürger zum dem aufwendig, was sich ganz besonders auch bei Ordnung und Aufbau des Schulsystems und hinsichtlich der Schülerfahrkosten zeigt. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu bedenken, daß das weite unbewohnte Gebiet im Nordosten, Osten und Südwesten, kaum Aufwand erfordert, daß sich die Finanzkraft des gesamten Raums nach gebietlichen und sachlichen Schwerpunkten einsetzen läßt, daß die im Gesamtraum verwendbaren kommunalen Einrichtungen nur einmal erstellt und unterhalten zu werden brauchen und daß die Gemeinde zum Einsatz von Landesmitteln umso mehr einlädt, je nutzbringender und lohnender ein solcher Einsatz erscheint.“

Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung leitet der Gerichtshof aus den bisherigen Ratsbeschlüssen der neuen Gemeinde die Prognose ab, daß eine gute Zusammenarbeit aller aus den verschiedenen Orten stammenden Ratsmitglieder zu erwarten sei<sup>37</sup>.

Auch das Nettelstedt-Urteil<sup>38</sup> enthält zahlreiche Beispiele dafür, daß der Gerichtshof Wertungen und Erwägungen selbst vornimmt, etwa wenn die Bस्ताuniederung als „unbebaute und unwirtschaftlich aussehende Fläche“ bezeichnet wird, der „psychologische Bedeutung“ zukomme. Wenig später heißt es sodann:<sup>39</sup>

„Die kommunale Leistungskraft der neuen Gemeinde Hille wird deutlich größer sein als die der in ihr zusammengefaßten einzelnen Orte. Zwar steigen entsprechend der Zusammenfassung der Mittel auch die Lasten und Schwierigkeiten, die mit ihnen zu bewältigen sind. Rationalisierung und Koordinierung des Mitteleinsatzes haben bei der vorliegenden Größenordnung aber Gelegenheit gegeben, die Mittel effizienter anzuwenden. Daraus wird sich eine Verbesserung der Lebensverhältnisse im Raum Hille und damit auch eine Steigerung seiner Anziehungskraft ergeben.“

Insgesamt bieten die Bielefeld-Urteile auch auf dem Felde der gerichtlichen Kontrolldichte bei Wertungen, Erwägungen und Prognosen kein einheitliches Bild. Während das Sennestadt-Urteil zu einer deutlichen Betonung des Evidenzvorbehalts neigt, zeichnen sich auch hier die übrigen Bielefeld-Urteile durch eine größere Kontrollfreundlichkeit aus.

### 2.3 Skelettierte Schaden-Nutzen-Bilanz

Vor allem aber verliert die in den Aachen-Urteilen noch recht genaue und mit einer Einzelanalyse der gesetzgeberischen Zwecke und Sachverhalte verbundene Schaden-Nutzen-Bilanz durchweg deutlich an Konturen, obwohl auch hier gewisse Unterschiede zwischen dem Sennestadt-Urteil und den übrigen Bielefeld-Urteilen zu erkennen sind<sup>40</sup>.

Während der Gerichtshof etwa im Heimbach-Urteil hervorhebt<sup>41</sup>, er halte es „unter Abwägung aller Umstände nicht (für) gerechtfertigt, die örtliche Verbundenheit der Einwohner zugunsten

einer zweipoligen Großgemeinde aufzugeben“ und während er dort in einer sehr eingehenden Schaden-Nutzen-Analyse die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Lösung mit den in Betracht kommenden Alternativen vergleicht und dabei in einer Gegenüberstellung von Nutzen und Schaden Wertungen und Erwägungen weitgehend selbst vornimmt<sup>42</sup>, zieht sich etwa das Sennestadt-Urteil auf die Feststellung zurück, die von der Beschwerdeführerin angebotene Alternative sei der gesetzlichen Lösung nicht offensichtlich überlegen. Die nachfolgende Begründung steht in der Gefahr, durch eine überbetonte Hervorhebung des Evidenzvorbehalts auf jene die umfassende Einzelanalyse der gesetzgeberischen Zwecke und Sachverhalte voraussetzende weitreichende Nachprüfung zu verzichten, wie sie in den Aachen-Urteilen stets üblich war.

Was im Sennestadt-Urteil davon zurückbleibt, ist eine skelettierte Schaden-Nutzen-Bilanz, die aus der Vielzahl der gesetzgeberischen Zielvorstellungen vornehmlich die auf den Gesamtraum bezogenen Maßstäbe<sup>43</sup> herausgreift und die durch eine Überbetonung dieser partiellen Aspekte zu einem schnellen verfassungsrechtlichen Gesamturteil gelangt, ohne die Vor- und Nachteile der in Betracht kommenden Lösungsmöglichkeiten im einzelnen zu analysieren, zu bewerten und zu vergleichen.

Diese restriktiven Tendenzen werden auch in den übrigen Bielefeld-Urteilen deutlich, mögen auch die Einzelbegründungen hier gelegentlich stärker von dem Bemühen um Offenlegung der tragenden gerichtlichen Überlegungen gekennzeichnet sein.

### 3. Die Aussage des Sennestadt-Urteils zur Bezirksverfassung

Bei der vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu untersuchenden Frage, ob der Eingriff in den gewachsenen Bestand einer Gemeinde und die damit verbundene Beeinträchtigung der politischen Integration sowie der örtlichen Verbundenheit zwischen Bürgerschaft und kommunaler Selbstverwaltung außer Verhältnis steht zu der mit der Neuordnung erstrebten und erreichbaren Steigerung kommunaler Leistungsfähigkeit, gewinnt im Sennestadt-Urteil die Aussage des Gerichts zur gesetzlichen Ausgestaltung der *Bezirksverfassung* zentralen Argumentationscharakter. Das Sennestadt-Urteil sieht in der Bildung von Stadtbezirken, Bezirksausschüssen und Bezirksverwaltungsstellen ein geeignetes Mittel, das mit der Eingemeindung notwendig verbun-

<sup>36</sup> Lavern-Urteil A. U., S. 26

<sup>37</sup> Lavern-Urteil A. U., S. 30.

<sup>38</sup> Urteil des VerFGH vom 7. 12. 1973, VerFGH 18/72, A. U., S. 34 ff.

<sup>39</sup> Nettelstedt-Urteil A. U., S. 37.

<sup>40</sup> Vgl. zum Sennestadt-Urteil, STÜER, Kommunalpolitische Blätter, 15/1773, S. 1112 (1113).

<sup>41</sup> Urteil des VerFGH vom 4. 8. 1972, VerFGH 13/71, Mitt. NW StGB 1972, S. 303 (307).

<sup>42</sup> Vgl. dazu eingehend HOPPE, Städte- und Gemeinderat 1972, S. 2057 (259).

<sup>43</sup> Sennestadt-Urteil A. U., S. 27: „Wohl der Gesamtbevölkerung, übergreifende Neugliederungskonzeption, Entwicklungsspielraum für die übrigen Zentren und Harmonisieren mit der Kreisreform.“

dene *politische Defizit* – wie Thomas Ellwein es einmal genannt hat – aufzufangen und den von der gemeindlichen Auflösung betroffenen Bürgern in überschaubaren Bereichen neue Möglichkeiten der Beteiligung und Mitgestaltung zu geben.

Gewiß sind die mit einer Eingemeindung in diesen Größenordnungen verbundenen Verluste an bürgerschaftlicher Beteiligung nicht gering.

Der Politologe GROSSER hat in einem im Auftrage der Sennestadt erstellten Gutachten<sup>44</sup> auf den Verlust der eigenen kommunalen Vertretung, auf die drastische Senkung der Zahl jener Bürger, die als Stadträte und Ausschußmitglieder aktiv am kommunalpolitischen Willensbildungsprozeß teilnehmen<sup>45</sup>, auf die Verringerung der Kontaktmöglichkeiten zwischen Bürger und Ratsmitglied und auf die Verstärkung des Anteils der Berufspolitiker oder mindestens vorübergehend hauptsächlich in der Kommunalpolitik Tätigen<sup>46</sup> hingewiesen.

Der Soziologe Schäfers beanstandete vornehmlich<sup>47</sup>, daß durch übergroße Gemeindebildungen die für das soziale und gemeindliche Leben wichtigen Zusammenhänge und Erkenntnisse der Stadtsoziologie, Politologie und Sozialpsychologie außer acht blieben. Unterschätzt werde die Bedeutung integrierter, differenzierter<sup>48</sup> und dadurch überschaubarer Gemeinden für das Leben der Bürger in der „disparitären Gesellschaft“<sup>49</sup>.

Das Ziel der Neugliederung der Kreise und Gemeinden könne nicht in einer gemeindefernen Raumplanungstheorie gefunden werden, sondern nur in einer gemeindebezogenen Überlegung, wie die *Integration*, die *Funktionsmischung*, *Komplexität* und *innere Differenzierung* der einzelnen Gemeinde erhöht werden könne, um durch eine möglichst hochgradige Dichte der sozialen Beziehungen und eine gesteigerte Kommunikation der Bürger die Extreme der Isolierung und Vermassung zu vermeiden.

Ob die gegenwärtige Struktur der Bezirksverfassung mit ihren wenig randscharfen Aufgabenverteilungen zwischen Rat und Bezirksausschüssen<sup>50</sup> in der Lage ist, diesen Anforderungen auf Dauer zu genügen, steht dahin. Bei den zumeist geringen Entscheidungsbefugnissen, die den Bezirksausschüssen durch die Hauptsatzungen der Städte und Gemeinden eingeräumt werden<sup>51</sup>, erscheint es fraglich, ob bei der gegenwärtigen Ausgestaltung des § 13 GO eine echte Beteiligung und Mitwirkung des Bürgers auf bezirklicher Ebene gelingen kann.

Aber auch die sich im politischen Raum abzeichnende gesetzliche Neuregelung der Bezirksverfassung<sup>52</sup> wird den Verlust an bürgerschaftlicher Beteiligung voraussichtlich nicht auffangen, will sie nicht durch eine allzu große Aufgabenverlagerung auf die Bezirksebene die Ziele der Neugliederung infrage stellen. So würden etwa die in Kreisen der CDU geäußerten Reformabsichten, den Bezirksausschüssen die Entscheidung über die Aufstellung von Bebauungsplänen zu über-

tragen, jenem Prinzip der Einheit und Deckungsgleichheit von Planungs- und Verwaltungsraum entgegenlaufen, unter dem das Gesamtwerk der Neugliederung in Nordrhein-Westfalen angetreten ist.

Jedenfalls wäre es voreilig zu glauben und dem Sennestadt-Urteil zu entnehmen, die Bezirksverfassung sei in ihrer gegenwärtigen Form ganz allgemein in der Lage, der von Soziologen und Politologen allenthalben erhobenen Forderung nach einer inneren Differenzierung und Komplexitätssteigerung des gemeindlichen Lebens gerecht zu werden und so dazu beizutragen, das nicht unerhebliche Konflikt- und Krisenpotential unserer Großstädte und Ballungsräume abzubauen. Vielleicht hätte das Sennestadt-Urteil – um Verallgemeinerungen vorzubeugen – noch deutlicher

<sup>44</sup> Gutachten zum Zusammenschluß der Stadt Sennestadt mit der Stadt Bielefeld (maschinenschriftlich), Münster 1973; ferner waren als Gutachter am Sennestadt-Verfahren beteiligt: HOPPE (Verfahrensbevollmächtigter der Sennestadt), Gutachten zum Zusammenschluß der Stadt Sennestadt mit der Stadt Bielefeld durch das Bielefeld-Gesetz (maschinenschriftlich), Münster 1972; STEINBERG (Gutachten im Auftrage der Sennestadt). Zu den Begriffen Stadtregion und Solitärstadt und die ihnen zugeordneten Raumeinheiten (maschinenschriftlich), Münster 1973; SCHÄPFERS (Gutachten im Auftrage der Sennestadt), Stellungnahme zum Beschluß der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Sennestadt nach Bielefeld einzugemeinden (maschinenschriftlich), Neustadt 1973; SCHMIDT-ASSMANN (Verfahrensbevollmächtigter der Landesregierung), Stellungnahme der Landesregierung zur Verfassungsbeschwerde der Sennestadt vom 30. Mai 1973 (maschinenschriftlich); WAGENER (Verfahrensbevollmächtigter der Stadt Bielefeld), Stellungnahme der Stadt Bielefeld zu der Verfassungsbeschwerde Sennestadt vom 30. 4. 1973 (maschinenschriftlich), Speyer 1973.

<sup>45</sup> Von 33 Ratsmitgliedern der ehemals selbständigen Sennestadt hat sich die Zahl auf 3 Mitglieder im Rat der neuen Stadt verringert.

<sup>46</sup> Infolge der zeitlichen Belastung (Bielefeld: rund 24 Stunden in den ersten Wochen) und infolge der stärkeren Verflechtung von Kommunal- und Parteipolitik sowie der Voraussetzung größerer parteipolitischer Aktivität für ein Mandat: von 55 Ratsmitgliedern in Bielefeld sind 22 im öffentlichen Dienst oder angestellt von Parteien, Gewerkschaften und Verbänden, 4 Mitglieder des Landtages, 2 Untergeschäftsführer der SPD.

<sup>47</sup> Stellungnahme zum Beschluß der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Sennestadt nach Bielefeld einzugemeinden, Neustadt 1973 (maschinenschriftlich); ders., *Integration und Differenzierung – stadtsoziologische Aussagen zu Ballungsräumen*, in: *Städte- und Gemeinderat 7/1972*, S. 192 ff und Kettwiger Gespräch, Probleme der kommunalen Neugliederung in der Ballungsrandzone, vom 25./26. Mai 1973, S. 22 ff.

<sup>48</sup> Zu diesen Begriffen G. HARTFIEL, *Wörterbuch der Soziologie*, Stuttgart 1972.

<sup>49</sup> P. ATTESLANDER, *Dichte und Mischung der Bevölkerung*, Ms. Augsburg 1972, S. 3.

<sup>50</sup> Vgl. etwa § 23 Abs. 3 des Bielefeld-Gesetzes: „Die Bezirksausschüsse wirken beratend und empfehend mit, soweit Belange ihres Bezirks besonders berührt werden. Angelegenheiten, die im Bereich der einzelnen Stadtbezirke geregelt werden können und die in der Hauptsatzung im einzelnen festzulegen sind, sollen den Bezirksausschüssen im Rahmen des § 28 der Gemeindeordnung zur Entscheidung übertragen werden“; vgl. ferner v. LOEBELL, *Kommunale Neugliederung NW*, S. 59 ff; für das Beispiel Berlin MACHALET, *Die Berliner Bezirksverwaltung*, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften Berlin 1973.

<sup>51</sup> Vgl. etwa § 7 der Hauptsatzung der Stadt Bonn: „Der Rat der Stadt Bonn überträgt seine Entscheidungsbefugnisse im Rahmen der hierfür von ihm zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel in den nachfolgenden Angelegenheiten auf die Stadtbezirksausschüsse: Abhaltung und Durchführung von Jahrmärkten und Volksfesten im Stadtbezirk, Durchführung von Veranstaltungen der Heimatpflege und des Brauchtums im Stadtbezirk, Gewährung von Beihilfen und Zuschüssen zur Unterstützung der Arbeit von Gesang- und Instrumentalvereinen, der Ortsausschüsse und sonstiger Vereinigungen, Durchführung und Förderung von Maßnahmen im Rahmen der bestehenden Städtepartnerschaften und Städtefreundschaften, Anlage und Ausgestaltung der vom Rat beschlossenen Grünanlagen von bezirklicher Bedeutung, Haltung und Ausgestaltung der bestehenden örtlichen Friedhöfe, Erhaltung und Pflege der kleinen Baudenkmäler, Bildstöcke, Wegekreuze und Zierbrunnen, gewünschte Maßnahmen der Verkehrssicherung ausschließlich bezirklicher Bedeutung, Aufstellung von Werbeflächen, Litfaßsäulen und Warthallen auf öffentlichen Straßen und Plätzen im Stadtbezirk“; vgl. auch HOHLEFELDER, *Die neugliederungs- und sonderfunktionsbedingten Aufgaben und Probleme der neuen Stadt Bonn*, Diss. jur., Speyer 1973, S. 130 ff.

<sup>52</sup> Kommunalpolitische Vereinigung, Dokumentation, Thema: § 13 GO NW reformbedürftig? 41. Fachtagung der KPV vom 11. und 12. 1. 1973 in Duisburg, Recklinghausen 1973; Projektgruppe § 13 GO der CDU Landtagsfraktion, Leitsätze zur Änderung des § 13 GO vom 18. 12. 1973; VETTERLEIN, *Untersuchung über die Einführung der Bezirksverfassung im Rahmen der kommunalen Neugliederung des Kölner Raumes*, erstattet im Auftrage der CDU-Fraktion im Rat der Stadt Köln, 1973; vgl. auch BALZER, *Echte Bezirksverfassung*, Der erste Schritt zur Funktionalreform, *Kommunalpolitische Blätter* 5/1972, S. 265 f.



unterstreichen können, daß diese generalisierende Betrachtung einer sehr sorgfältigen und genauen Prüfung der Frage weichen muß, ob die konkrete Ausgestaltung der Bezirksverfassung in jedem einzelnen Neugliederungsfall einen Ausgleich für den quantitativen Abbau der bürgerchaftlichen Mitwirkung an den kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen zu leisten im Stande ist.

#### 4. Auswirkungen der Bielefeld-Urteile auf die Beurteilung verfassungsrechtlicher Fragen

Es liegt auf der Hand, daß die Aussagen der Bielefeld-Urteile eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung für die verfassungsrechtliche Beurteilung von Neugliederungsgesetzen haben. Dies gilt zunächst im Hinblick auf die deutliche Hervorhebung des Evidenzvorbehalts in weiten Teilen verfassungsgerichtlicher Prüfung. Es zeigt sich ferner im Bereich der Schaden-Nutzen-Bilanz, die in den Bielefeld-Urteilen eine deutlich abwertende Behandlung erfahren hat. Gerade bei der gerichtlichen Durchleuchtung des der Neugliederungsentscheidung zugrunde liegenden Sachverhalts und im Bereich der Überprüfung von Wertungen, Erwägungen und Prognosen ist allerdings auf nicht geringe Unterschiede zwischen den betont restriktiven Tendenzen des Sennestadt-Urteils und den übrigen Bielefeld-Urteilen hinzuweisen, die in diesen Bereichen durch eine größere Kontrolldichte gekennzeichnet sind.

Angesichts dieser unterschiedlichen Prüfungsintensität und der nicht unbeträchtlichen Verlagerung der Akzente zum Nachteil der Überprüfbarkeit gerade im Sennestadt-Urteil erscheinen Prognosen vor allem zur verfassungsgerichtlichen Durchsetzbarkeit ungewiß, zumal sich die Bielefeld-Urteile durch einen stärker dezisionistisch gewordenen als argumentativ angelegten Begründungsstil auszeichnen.

Gerade das Sennestadt-Urteil mag sogar für einen Rückzug der verfassungsgerichtlichen Überprüfung in Richtung auf eine reine Willkür-, Mißbrauchs- und Plausibilitätskontrolle gewisse Anhaltspunkte bieten<sup>53</sup>.

Es erscheint jedoch nicht ausgeschlossen, daß der Gerichtshof unter Heranziehung der im wesentlichen gleichgebliebenen allgemeinen Prüfungsgrundsätze zu der größeren Kontrollintensität der Aachen-Urteile zurückkehrt, zumal die übrigen Bielefeld-Urteile dafür gewisse Anhaltspunkte bieten.

<sup>53</sup> Gegen diese Reduzierung gerichtlicher Kontrolle wendet sich neuerdings auch der niedersächsische Staatsgerichtshof im Urteil vom 23. 1. 1974 — StGH 2/72 — A. U., S. 22, wobei er unter Hinweis auf die gegenteiligen Ansichten von FRIESENHANN (Die verfassungsgerichtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und im Land Nordrhein-Westfalen und die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden (1971), S. 115 ff und LEIBHOLZ (Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 Abs. 2 GG, DVBl. 1973, S. 715) betont, daß der Gerichtshof über den Verstoß gegen das Willkürverbot hinaus zu untersuchen habe, ob der Gesetzgeber die aus dem Gemeinwohlerfordernis abzuleitenden Grenzen beachtet habe.

## Organisation der Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen

Von Hans Körner,  
Beigeordneter des NW Städte- und Gemeindebundes

Bereits während der Beratungen zwischen dem Innenministerium und den kommunalen Spitzenverbänden über ein Organisationsmodell automatisierter Datenverarbeitung zwischen Land und Gemeinden hatte die CDU-Fraktion im Landtag einen Gesetzentwurf (Landtagsdrucksache 7/834) eingebracht, der den Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände weitgehend entsprach. Der wesentlich später eingebrachte Gesetzentwurf der Landesregierung (Landtagsdrucksache 7/1983) dagegen sah sich einer scharfen Kritik der Gemeinden gegenüber, die insbesondere dem Innenministerium vorwarf, die gemeinsam abgesprochene Konzeption ohne triftigen Grund verlassen zu haben und an deren Stelle ein Organisationsmodell entwickelt zu haben, welches den Gemeinden jede eigenständige Entwicklung verwehre. In den Beratungen des Gesetzentwurfs im Ausschuß für Innere Verwaltung des Landtages sind diese Bedenken und Vorwürfe ausgiebig erörtert worden. Nicht zuletzt dieser Tatsache ist es zu verdanken, daß der

Innenausschuß den Gesetzentwurf der Landesregierung in wesentlichen Punkten abgeändert hat. Das am 24. 1. 1974 vom Landtag verabschiedete Gesetz über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen (ADVG NW) trägt zwar nicht allen Wünschen der kommunalen Spitzenverbände Rechnung, es kann aber in der vorliegenden Form durchaus als eine Basis für eine geordnete Zusammenarbeit zwischen Land und Gemeinden auf dem Gebiete der automatisierten Datenverarbeitung akzeptiert werden.

Es ist allgemein anerkannt, daß die automatisierte Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung ständig an Bedeutung gewinnt. Übereinstimmung besteht auch darin, daß die Weiterentwicklung der Datenverarbeitung nicht planlos erfolgen darf, ohne Schaden anzurichten, sondern daß es einer Koordination bedarf, um mit Rücksicht auf die finanziellen, technischen, organisatorischen und personellen Aufwendungen eine funktionell richtige und wirtschaftlich vertretbare gemeinsame Nutzung der Möglichkeiten der automatisierten Datenverarbeitung sicherzustellen. Diese Koordination übernimmt nach dem nun verabschiedeten Gesetz für den Bereich der Landesverwaltung der Innenminister, für den Bereich der Gemeinden der von den kommunalen Spitzenverbänden zu bildende kommunale Koordinierungsausschuß.