

Buir/Blatzheim/Manheim-Urteil des VerFGH NW*

Leitsätze

1. Das Abwägungsgebot ist wesentlicher Bestandteil des rechtsstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens. Da der Verfassungsgerichtshof zur Nachprüfung verpflichtet ist, ob und in welcher Weise der Gesetzgeber diesem Gebot genügt hat, müssen dem Gerichtshof die wesentlichen Elemente der Abwägung erkennbar sein. Sie lassen sich in der Regel der Begründung des Gesetzentwurfs entnehmen, wenn ersichtlich ist, daß der Gesetzgeber ihr gefolgt ist.
2. Weicht der Gesetzgeber von begründeten Vorschlägen der Landesregierung oder Alternativvorschlägen ab, indem er nicht näher begründeten Abänderungsanträgen von Abgeordneten des Landtags entspricht, so müssen die wesentlichen Gründe der Abweichung, die zur Annahme der gesetzlichen Lösung geführt haben, – jedenfalls bei Neugliederungsgesetzen – in den Materialien erkennbar gemacht werden.
3. Der Verfassungsgerichtshof darf nicht von sich aus ermitteln, welche Gründe für die gesetzliche Maßnahme sprechen könnten, und dann abwägen, welches Gewicht ihnen gegenüber den Nachteilen der gesetzlichen Maßnahme und den Vorzügen der Alternativen zukäme.

Tatbestand

Durch das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln vom 5. November 1974 (GV NW 1072) sind die zur ländlichen Zone gehörenden Gemeinden Buir (3125 E.), Blatzheim (2425 E.) und Manheim (1713 E.) mit der Stadt Kerpen und anderen Gemeinden zu einer neuen Stadt von über 40000 E. zusammengeschlossen worden.

Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, daß die Stadt Kerpen und die durch die Neugliederung mit ihr zusammengeschlossenen Gemeinden Horrem, Sindorf und Türnich – im Unterschied zu den ländlich strukturierten Gemeinden Buir, Blatzheim und Manheim – eine ausgeprägt gewerblich-industrielle Struktur mit erheblicher städtebaulicher Verdichtung aufweisen. Der eindeutig ungeeigneten gesetzlichen Lösung stünden Alternativen gegenüber, die den Neugliederungszielen offensichtlich besser zu dienen geeignet seien und weniger belastend in die Rechtssphäre der Beschwerdeführerinnen eingriffen. Eine aus Buir, Manheim und Blatzheim gebildete A-Gemeinde sei zur Verwirklichung der Neugliederungsziele offensichtlich geeigneter als die gesetzliche Maßnahme. Mit 7418 E. (31. 12. 1974) verfüge sie über eine ausreichende Größe. Auch eine nur aus Buir und Manheim bestehende Gemeinde werde mit 5000 E. den Grundsätzen der Neugliederung für eine Gemeinde des Typs A gerecht. Offensichtlich geeigneter als die gesetzliche Lösung sei ferner ein Zusammenschluß von Buir, Manheim und Merzenich mit rd. 12000 E.

Die Beschwerdeführerinnen machen ferner geltend, daß die gesetzliche Lösung nicht ausreichend begründet worden sei. Dies sei erforderlich gewesen, nachdem der – im einzelnen begründete – Vorschlag der Landesregierung, die Gemeinde Merzenich aufzulösen und deren Ortsteile Golzheim und Morschenich in eine aus Buir und Manheim neu zu bildende Gemeinde Buir einzubeziehen, in der 71. Sitzung des Ausschusses für Verwaltungsreform zugunsten der – nicht begründeten – gesetzlichen Lösung, die Gemeinde Buir – wie Manheim und Blatzheim – der

* VerFGH v. 8. 5. 1976 – VerFGH 65/74 – (Buir/Blatzheim/Manheim). Anm. der Schriftleitung: Das Urteil ist mitgeteilt von Prof. Dr. Werner HOPPE und Rechtsanwalt Bernhard STUER, die auch die Leitsätze und den Tatbestand des Urteils formuliert haben; vgl. auch den nachfolgenden Beitrag: „Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerFGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Teil I: Analyse des Buir/Blatzheim/Manheim-Urteils“.

Stadt Kerpen zuzuordnen, aufgegeben worden sei. Dies verstöße gegen das Begründungsgebot bei abweichenden Entscheidungen des Landtags gegenüber den im einzelnen begründeten Vorschlägen der Landesregierung.

Entscheidungsgründe

Die Verfassungsbeschwerden sind nach § 50 VerfGHG zulässig (vgl. Urteil vom 24. 4. 1970 [Bonn] in OVGE 26, 271, mit weiteren Hinweisen). Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Blatzheim ist unbegründet; die Verfassungsbeschwerden der Gemeinden Buir und Manheim sind begründet.

I.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (Urteil vom 4. 8. 1972 [Walheim], OVGE 28, 292, und dortige Hinweise) wird der Bestand einer Gemeinde als Teil des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung durch Art. 78 LV in begrenztem Umfang geschützt. In ihn darf nur nach Anhörung der Gemeinde unter Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung aus Gründen des öffentlichen Wohls eingegriffen werden. Das öffentliche Wohl (Gemeinwohl, öffentliches Interesse) ist 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 gemeindlichen Neuordnung zu bestimmen und die von ihm zur Verwirklichung dieser Ziele für erforderlich gehaltenen Einzelregelungen zu treffen. Dabei ist das öffentliche Wohl gewahrt, solange Ziele angestrebt und Sachverhalte verwirklicht werden, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im Ganzen mehr nützen als schaden. Die Einhaltung dieser Grenze nachzuprüfen, obliegt dem Verfassungsgerichtshof (Urteil vom 4. 8. 1972, aaO, 293). Die Prüfung erstreckt sich insbesondere darauf, ob der Gesetzgeber mit der Verfolgung dieser Ziele dem öffentlichen Wohl hat dienen wollen, ob die gesetzliche Maßnahme dem öffentlichen Wohl und den hieran orientierten konkreten Zielen des Gesetzgebers dient, ob sie wegen der Vorzüge einer die Beschwerdeführer weniger belastenden Alternativlösung etwa nicht erforderlich ist und ob die mit der gesetzlichen Maßnahme eintretenden Nachteile, insbesondere die Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner mit ihrer Gemeinde und ihrem Kreis, nicht außer Verhältnis stehen zu den Vorzügen der gesetzlichen Maßnahme. Hierbei ist der Verfassungsgerichtshof an die Erwägungen und Wertungen des Gesetzgebers gebunden, sofern sie nicht offensichtlich fehlerhaft und eindeutig widerlegbar sind.

II.

Fehler im Gesetzgebungsverfahren sind nicht festzustellen

III.

Die sich aus dem Gesetz und seinen Materialien ergebenden allgemeinen Ziele der kommunalen Neuordnung und besonderen Ziele der Bildung einer

neuen Stadt Kerpen halten sich im Rahmen des öffentlichen Wohls. Die angewandten Neugliederungsprinzipien entsprechen den angestrebten Zielen.

1. Innerhalb des ganzen Landes sollen nach den tiefgreifenden Änderungen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse seit der letzten umfassenden gemeindlichen Neuordnung Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung geschaffen werden, durch die den Bürgern unter möglichst geringer Belastung eine möglichst umfassende und in allen Landesteilen gleichwertige Daseinsvorsorge gewährt und die Erfüllung der übrigen öffentlichen Aufgaben gesichert werden kann. Darüber hinaus soll die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden. Zu diesen Zwecken sollen das Land nach einem System von Schwerpunkten und Achsen entwickelt, die Siedlungsstruktur des Landes nach dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip verbessert, die Bevölkerungsbewegungen entsprechend geordnet und die Erhaltung von Freiflächen gesichert werden.

2. Auch die besonderen Neugliederungsziele für den hier bedeutsamen Raum halten sich, soweit sie aus dem Gesetz, den Gesetzesmaterialien und der mündlichen Verhandlung erkennbar geworden sind, in dem vorbezeichneten Rahmen. In dem mehrpoligen städtischen Verflechtungsgebiet entlang der Erft soll im Bereich Türnich – Kerpen – Sindorf – Horrem ein Mittelzentrum entstehen, das nach Einwohnerzahl, Fläche und Ausstattung den Anforderungen an ein leistungsfähiges Mittelzentrum in jeder Hinsicht genügt und eine geordnete städtebauliche Entwicklung sicherstellt. Die Gemeinde Blatzheim soll wegen ihrer Nahversorgungsverflechtungen mit (Alt-) Kerpen der neuen Stadt zugeordnet werden. Die Gemeinden Buir und Manheim sollen wegen der zwischen ihnen bestehenden Verflechtungen in der Nahversorgung künftig innerhalb einer Gemeinde zusammengefaßt werden. Die vom Gesetzentwurf und mehreren Alternativvorschlägen berührte Gemeinde Merzenich soll in ihrer derzeitigen Form und Kreiszugehörigkeit erhalten werden. Welche weiteren auf die Neuordnung der Gemeinden bezogenen Gründe den Gesetzgeber zur Einbeziehung von Buir und Manheim in die Stadt Kerpen veranlaßt haben, läßt sich nicht erkennen.

IV.

1. Soweit die Gemeinde Blatzheim in Rede steht, ist die gesetzliche Maßnahme nicht offensichtlich ungeeignet, den allgemeinen und besonderen Zielen zu dienen. Maßgeblich für die Einbeziehung in die neue Stadt Kerpen war die Annahme, die Gemeinde bilde mit Kerpen einen Nahversorgungs- und Verflechtungsbereich unterer Stufe, innerhalb dessen die Stadt Kerpen die Funktionen des Zentralorts wahrnehme, so daß die Zusammenfassung beider Gemeinden in Anwendung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips geboten sei. Diese Annahme ist nicht offensichtlich falsch. Zwar bestreiten die Beschwerdeführerinnen, daß die Bevölkerung Blatzheims ihren Grundbedarf, soweit er nicht im Ort selbst gedeckt werde, ausschließlich in der Stadt Kerpen befriedige. Sie räumen jedoch ein, daß Kerpen ganz überwiegend die unterzentrale Versorgung Blatzheims wahrnehme. Die Einbeziehung Blatzheims in die Stadt Kerpen ist daher nicht offensichtlich ungeeignet, einer besseren Versorgung der Bevölkerung zu dienen, zumal den guten

Nahversorgungsbeziehungen mit dem Ausbau der neuen Stadt Kerpen zu einem voll wirksamen Mittelzentrum auch mittelzentrale Beziehungen folgen können und die über die Kreisgrenze hinweg bestehende mittelzentrale Abhängigkeit von Düren gemildert werden kann.

2. Die Neugliederungsmaßnahme verstößt auch nicht gegen den Grundsatz des am wenigsten belastenden Eingriffs. Er besagt, daß der Gesetzgeber gebunden war, unter mehreren zur Steigerung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung gleichermaßen geeigneten Maßnahmen diejenige auszuwählen, die am wenigsten in die Rechtssphäre der Gemeinde eingreift. Selbst wenn man davon ausgeht, daß die von der Beschwerdeführerin Blatzheim erstrebten Alternativlösungen offensichtlich gleich gut geeignet sind wie die gesetzliche Maßnahme, liegt ein Verstoß gegen den genannten Grundsatz der Erforderlichkeit nicht vor, weil die gesetzliche Maßnahme nicht stärker als eine der angestrebten Alternativlösungen in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin eingreift.

Der Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht bemißt sich unter objektiven und subjektiven Gesichtspunkten. Zu den objektiven gehören diejenigen, die mit dem Selbstverwaltungszweck der möglichst effektiven Versorgung der Bürger (Leistungsfunktion) und mit der Anbindung der Selbstverwaltung an die örtliche Verbundenheit zwischen den Bürgern und ihrer Verwaltung (Basis- oder Demokratiefunktion) zusammenhängen. Subjektive Gesichtspunkte sind die (Neu-) Gliederungswünsche der Gemeinden, die der örtlichen Verbundenheit entsprechen können, aber nicht müssen.

Unter den objektiven Gesichtspunkten der Leistungsfunktion greift die gesetzliche Maßnahme in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde Blatzheim nicht intensiver als die Alternativlösungen ein. Nach den insoweit nicht widerlegbaren Wertungen des Gesetzgebers werden die Bürger Blatzheims im Rahmen der neuen Stadt Kerpen im Gegenteil besser versorgt als im Rahmen der Alternativgemeinden Buir/Manheim/Blatzheim oder Buir/Manheim/Blatzheim/Morschenich/Golzheim oder Buir/Manheim/Blatzheim/Merzenich.

Die objektiven Gesichtspunkte im Bereich der Basis- oder Demokratiefunktion ergeben sich für den Gesetzgeber aus dem Anteil an der Selbstverwaltung, der den Bürgern Blatzheims im Rahmen der neuen Gemeinde zukommt, aus den historisch gewachsenen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Strukturen, aus dem von den Repräsentanten der Gemeinden im Gesetzgebungsverfahren dargelegten Willen der Bevölkerung und aus sonstigen Merkmalen. Der Anteil der Blatzheimer Bürger an der Selbstverwaltung der neuen Stadt Kerpen ist zwar kleiner als ein solcher Anteil im Rahmen der Alternativlösungen sein würde. Auch hat Blatzheim mit den Gemeinden Buir und Manheim früher in einem Amtsverband gestanden, und es bestehen auch jetzt noch Gemeinsamkeiten zwischen den drei Gemeinden (ländliche Zone, Bevölkerungsdichte, Agrarstruktur, politische Ausrichtung). Deutlich gewichtiger hat sich jedoch die seit Jahrzehnten bestehende Amtsgemeinschaft und daher auch politische Schicksalgemein-

schaft zwischen Blatzheim, (Alt-) Kerpen und Mödrath ausgewirkt. Ihre Bedeutung wird verstärkt durch die Beschäftigung zahlreicher Bürger der Gemeinde Blatzheim im Braunkohlentagebau des Raumes (Neu-) Kerpen. Der Wille der Bevölkerung Blatzheims ist nach dem Vortrag der Repräsentanten der Gemeinde, denen der Wunsch der Gemeinden Buir und Manheim auf Bildung einer Großgemeinde unter Einschluß Blatzheims bekannt war, im gesamten Gesetzgebungsverfahren dahin geäußert worden, Blatzheim möge der neuen Stadt Kerpen zugeordnet werden. Hieraus ergab sich für den Gesetzgeber eindeutig, daß die örtliche Verbundenheit Blatzheims mit Kerpen größer war als die mit Buir und Manheim.

Der Gesetzgeber hat daraus und aus den anderen oben genannten objektiven Kriterien in Abwägung des Für und Wider den nicht offensichtlich fehlerhaften Schluß gezogen, die Zuordnung Blatzheims zur neuen Stadt Kerpen greife in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde Blatzheim weniger intensiv ein als jede der genannten Alternativlösungen. Diese Wertung ist in die Gesamtabwägung eingegangen. Sie kann vom Verfassungsgerichtshof nur auf eine – oben schon verneinte – Fehlerhaftigkeit geprüft, grundsätzlich aber nicht etwa deshalb ersetzt werden, weil die Repräsentanten der Beschwerdeführerin Blatzheim nun nach Verabschiedung des Gesetzes einen anderen Neugliederungswunsch vorbringen und dartun wollen, auch die örtliche Verbundenheit und der Wille der Bevölkerung seien in Wirklichkeit anders, als vom Gesetzgeber – ohne daß ihm dies vorzuwerfen wäre – angenommen. Ob der Verfassungsgerichtshof auf dieses Begehren anders zu entscheiden hätte, wenn wesentliche Prognosen des Gesetzgebers im Bereich der Leistungsfunktion sich in der Zeit zwischen Verabschiedung des Gesetzes und Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs als eindeutig falsch erwiesen hätten oder wenn Tatsachen eingetreten wären, die für die Frage der Intensität des Eingriffs wesentlich und weder für den Gesetzgeber noch für die Beschwerdeführerin vorhersehbar gewesen wären, kann dahingestellt bleiben. Derartige ist von der Beschwerdeführerin nicht vorgetragen worden und auch nicht ersichtlich. Mit Einordnungs-, Betreuungs- oder Versorgungsschwierigkeiten während einer unter Umständen mehrjährigen Phase nach der Neugliederung und mit einem Sinneswandel aufgrund von Verschiebungen zwischen den politischen Kräften muß gerechnet werden.

V.

Soweit die Neugliederungsmaßnahme dagegen die Gemeinden Buir und Manheim betrifft, ist sie mit der Verfassung nicht vereinbar, weil Gründe für sie nicht ersichtlich sind.

1. Im Gesetzgebungsverfahren sind mehrere Alternativen zur Sprache gekommen, die, gemessen an den allgemeinen und besonderen Neugliederungszielen jedenfalls erwägenswert sind. Das gilt für die von der Landesregierung im Gesetzgebungsverfahren zuletzt als beste Lösung bezeichnete Bildung einer neuen Gemeinde Buir

aus den Gemeinden bzw. Ortsteilen Buir, Manheim, Golzheim und Morschenich,

aber auch für die Bildung einer neuen Gemeinde Buir aus Buir, Mannheim, Blatzheim, Golzheim und Morschenich

oder
aus Buir, Mannheim und Blatzheim

oder
nur aus Buir und Mannheim

und schließlich für die Bildung einer neuen Gemeinde Merzenich

aus Merzenich, Buir und Mannheim.

Jede dieser Alternativen entspräche den bevölkerungs- und siedlungsmäßigen Strukturen dieses Raumes. Alle genannten Gemeinden sind typische Gemeinden der ländlichen Zone, mit geringer Einwohnerdichte und einem hohen Anteil landwirtschaftlich Beschäftigter. Auch unter räumlichen und verkehrsmäßigen Gesichtspunkten erscheint die Verwirklichung einer der genannten Alternativen sowie die Bildung der am Erfttal orientierten Stadt Kerpen – unter Einbeziehung der Gemeinden Horrem, Mödrath, Sindorf und Türnich, möglicherweise auch der Gemeinde Blatzheim – als geeignet.

Bei Verwirklichung einer der Alternativen würde die Befürchtung des Innenministers, durch die Einbeziehung Buirs und Mannheims in die neue Stadt Kerpen werde die Entwicklung Kerpens zu einem leistungsfähigen Mittelzentrum gefährdet, ausgeräumt werden.

Zur Verwirklichung des besonderen Neugliederungszieles im Raum Kerpen, eine leistungsfähige B-Gemeinde entlang der Erftschiene zu schaffen, die das Bindeglied zwischen der im Süden gelegenen Erftstadt und der neuen Stadt Bergheim bildet, hätte es der Zuordnung der Gemeinden Buir und Mannheim nicht bedurft. Ohne diese Gemeinden hätte die neue Stadt Kerpen mit über 40000 Einwohnern die für ein Mittelzentrum erforderliche Einwohnerbasis aufgewiesen.

Die Gemeinden Buir und Mannheim wären notfalls für sich allein, erst recht im Verein mit einer der anderen genannten Gemeinden oder Ortsteile in der Lage, eine hinreichend leistungsfähige Gemeinde des Typs A zu bilden. Entsprechend den allgemeinen Neugliederungsgrundsätzen soll eine solche Gemeinde zwar in der Regel mindestens 8000 Einwohner aufweisen. Ausnahmsweise reichen jedoch auch mindestens 5000 Einwohner aus. Nach der kommunalen Neugliederung im Lande Nordrhein-Westfalen sind immerhin noch 11 Gemeinden vorhanden, die weniger als 5000 Einwohner zählen.

2. Unter dem Gebot des geringst belastenden Eingriffs hatte der Gesetzgeber zu prüfen, ob eine der oben erörterten Alternativlösungen wenigstens ebenso gut geeignet und weniger eingreifend war als die später getroffene gesetzliche Lösung. Ob dies geschehen ist, vermag der Verfassungsgerichtshof nicht zu prüfen, weil die Gesetzesmaterialien und die mündliche Verhandlung keine Gründe haben erkennen lassen, die eine Einbeziehung der Gemeinden Buir und Mannheim in die Stadt Kerpen gegenüber den Alternativlösungen als besser geeignet erscheinen lassen

Nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung spricht einiges dafür, daß der Gesetzgeber sich aufgrund des Ausschlußvorschlages für die Einbeziehung der Gemeinden Buir und Mannheim in die Stadt Kerpen im wesentlichen deshalb entschieden hat, weil er den Kreis Düren im Hinblick auf den Zeitplan des Gesetzgebungsverfahrens nicht mehr anhören und das Risiko eines Anhörungsfehlers nicht eingehen wollte.

Sollte dies der wesentliche Grund für die Annahme der gesetzlichen Lösung gewesen sein, würde das Gesetz insoweit auf einem sachfremden Motiv beruhen und schon deshalb verfassungswidrig sein. Der Verfassungsgerichtshof vermag dies indes nicht positiv festzustellen, weil für die Verwerfung des Vorschlags Buir/Mannheim/Golzheim/Morschenich wenigstens der eine Sachgrund der Erhaltung Merzenichs vorlag und deshalb nicht eindeutig erkennbar ist, daß das genannte sachfremde Motiv ausschlaggebende Bedeutung gehabt hat.

Der Verfassungsgerichtshof kann das Gesetz aber auch nicht für verfassungsmäßig erklären; denn es ist nicht ersichtlich, ob der Gesetzgeber die gebotene Abwägung der für die gesetzliche Lösung sprechenden Gründe mit den Vorzügen der Alternativlösungen überhaupt vorgenommen hat.

Das Abwägungsgebot ist wesentlicher Bestandteil des rechtsstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens. Da der Verfassungsgerichtshof zur Nachprüfung verpflichtet ist, ob und in welcher Weise der Gesetzgeber diesem Gebot genügt hat, müssen dem Gerichtshof die wesentlichen Elemente der Abwägung erkennbar sein. Sie lassen sich in der Regel der Begründung des Gesetzentwurfs entnehmen, wenn ersichtlich ist, daß der Gesetzgeber ihr gefolgt ist. Weicht er jedoch von begründeten Vorschlägen der Landesregierung oder Alternativvorschlägen ab, indem er nicht näher begründeten Abänderungsanträgen von Abgeordneten des Landtags entspricht, so müssen die wesentlichen Gründe der Abweichung, die zur Annahme der gesetzlichen Lösung geführt haben, – jedenfalls bei Neugliederungsgesetzen – in den Materialien erkennbar gemacht werden.

Der Verfassungsgerichtshof darf nicht von sich aus ermitteln, welche Gründe für die gesetzliche Maßnahme sprechen könnten, und dann abwägen, welches Gewicht ihnen gegenüber den Nachteilen der gesetzlichen Maßnahme und den Vorzügen der Alternativen zukäme. Sonst würde er sich nicht darauf beschränken, Erwägungen und Wertungen des Gesetzgebers nachzuvollziehen, sondern eigene Erwägungen an deren Stelle setzen. Dazu ist er nicht befugt.

VI.

Dieser Verstoß gegen die Verfassung führt nicht zur Nichtigkeitserklärung des Gesetzes, sondern zu der Feststellung, daß das Gesetz mit der Verfassung nicht vereinbar ist.

1. Die Unvereinbarkeit einer gesetzlichen Norm mit der Verfassung hat zwar regelmäßig zur Folge, daß die Norm für nichtig zu erklären ist. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt aber dann, wenn die Nichtigkeitsklärung in die Gestaltungsfreiheit des Gesetz-

gebers eingreifen würde oder wenn die Herbeiführung des verfassungskonformen Zustandes eine Regelung voraussetzt, deren Ausgestaltung im einzelnen dem Gesetzgeber überlassen bleiben muß (vgl. Leibholz/Rupprecht, BVerfGG. Nachtrag 1971, § 31 Anm. 3 m. w. N.). Eine verfassungsgemäße Neugliederung kann nur vom Landesgesetzgeber vorgenommen werden. Unter den vorliegend gegebenen Umständen würde eine Nichtigkeitserklärung des Gesetzes im genannten Umfange auch nicht etwa nur den Zustand wiederherstellen, wie er vor dem Erlaß des Köln-Gesetzes bestand, sondern dazu führen, daß die Beschwerdeführerinnen Buir und Manheim bis zur erneuten gesetzlichen Regelung keinem Kreis zugeordnet wären, ohne jedoch im Sinne des Kommunalverfassungsrechts den Status der „Kreisfreiheit“ zu besitzen. Denn der Kreis Bergheim, dem die Beschwerdeführerinnen früher angehörten, ist aufgelöst (§ 26 Abs. 4 des Köln-Gesetzes), und zur Eingliederung in einen der neugebildeten Kreise bedürfte es eines Gesetzgebungsaktes. 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 verfassungsgemäßen Zuordnung zur jetzigen Stadt Kerpen (vgl. Urteil vom 6. 12. 1975 — VerfGH 39/74 [Monheim] — aml. Umdr. S. 48 ff.).

Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform

Teil I: Begründungszwang bei Neugliederungsgesetzen. Zum Buir/Blatzheim/Manheim-Urteil

Von Prof. Dr. Werner Hoppe und
Rechtsanwalt Bernhard Stüer, Münster

Nachdem der VerfGH NW mit dem Meerbusch-Urteil vom 19. 3. 1975¹, den Monheim-, Gladbeck/Kirchhellen- und Wesseling-Urteilen vom 6. 12. 1975² Neugliederungsgesetze für verfassungswidrig erklärt hat, hat er eine Reihe von Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen in Fällen, in denen sich die Beschwerdeführerinnen vor allem nach den positiven Dezember-Urteilen Hoffnungen auf ein zusprechendes Urteil gemacht hatten³. Diese Urteile haben bei manchen Beobachtern der Rechtsprechung den Eindruck erweckt, das Pendel sei zurückgeschlagen, ein Urteil mit der Feststellung, ein Gesetz sei nichtig oder mit der Verfassung nicht vereinbar, sei nicht so schnell wieder zu erwarten, zumal bei der Behandlung der „Neugliederungs-Reparatur“, wie dieser Vorgang vom Innenminister bei der Einbringung der Vorschläge zur erneuten Neugliederung der Räume Köln, Düsseldorf

2. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die hiernach erforderliche Neugliederung im Raum Buir/Kerpen alsbald vorzunehmen. Zur Herbeiführung des verfassungsmäßigen Zustandes erscheint ein Zeitraum bis zum 31. Dezember 1976 als angemessen und ausreichend. Die Interessen der Beschwerdeführerinnen Buir und Manheim sind dadurch hinreichend gewahrt, daß es ihnen unbenommen bleibt, den Verfassungsgerichtshof erneut anzurufen, sofern der Gesetzgeber die ihm gesetzte Frist ungenutzt verstreichen läßt.

Im Rahmen des neuen Gesetzgebungsverfahrens hat er unter Berücksichtigung dieses verfassungsgerichtlichen Verfahrens die Möglichkeit, entweder erneut die gleiche gesetzliche Neugliederungsmaßnahme zu treffen, wenn überzeugende Gründe für die Zuordnung von Buir und Manheim zu Kerpen vorhanden sind und gemessen an den Alternativlösungen Bestand haben; oder er kann sich für eine der erstrebten Alternativlösungen — einschließlich einer solchen unter Einbeziehung der Gemeinde Blatzheim — entscheiden, wenn für deren Geeignetheit hinreichende Gründe vorhanden sind.

VII.

Für das Verhältnis der Beschwerdeführerinnen Buir und Manheim zur Stadt Kerpen folgt aus der rechtlichen Tragweite der Entscheidung, daß die Stadt Kerpen die ihr durch die gerichtliche Anordnung vom heutigen Tage auferlegte Zurückhaltung bei Verwaltungsmaßnahmen jedweder Art zu wahren hat.

und Bottrop/Kirchhellen/Gladbeck bezeichnet wurde, doch recht deutlich wurde, wie schwer sich Innenminister, Landesregierung und Landtag tun, mit einer Verfassungsrechtsprechung zu leben, die ihnen die Grenzen gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit deut-

¹ — VerfGH 43/74 — Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367.

² VerfGH 39/74 (Monheim); VerfGH 13/74 (Gladbeck/Kirchhellen); VerfGH 62/74 (Wesseling); vgl. dazu HOPPE/STÜER, Analyse der neueren Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Städte- und Gemeinderat 1976, S. 38 ff.

³ Über die Entscheidungen des VerfGH seit dem 1. 1. 1975 (Inkrafttreten der abschließenden Neugliederungsgesetze) ergibt sich folgende Übersicht:

Als unbegründet wurden zurückgewiesen: VerfGH NW v. 15. 3. 1975 — VerfGH 26/74 — (Herbede); v. 12. 7. 1975 — VerfGH 21/74 — (Neubeckum); v. 12. 7. 1975 — VerfGH 22/74 — (Freckenhorst); v. 10. 10. 1975 — VerfGH 49/74 — (Erkrath-Unterbach); v. 7. 11. 1975 — VerfGH 64/74 — (Kreisfreiheit der Stadt Neuss); v. 6. 12. 1975 — VerfGH 15/74 — (Gahlen); v. 6. 12. 1975 — VerfGH 45/74 — (Kempen/Kreis Viersen); v. 6. 12. 1975 — VerfGH 11/74 — (Kreis Moers/Homberg/Rheinhausen/Rumeln-Kaldenhausen/Rheinkamp); v. 6. 12. 1975 — VerfGH 59/74 — (Porz); v. 8. 1. 1976 — VerfGH 20/74 — (Elten); v. 13. 2. 1976 — VerfGH 37/74 — (Wattenscheid); v. 9. 4. 1976 — VerfGH 14/74 — (Kettwig/Kreis Mettmann); v. 9. 4. 1976 — VerfGH 24/74 — (Kreis Coesfeld/Gescher); v. 9. 4. 1976 — VerfGH 72/74 — (Bensberg); v. 7. 5. 1976 — VerfGH 3/75 — (Scherfede); v. 7. 5. 1975 — VerfGH 70/74 — (Borghorst).

Als unzulässig wurden verworfen: VerfGH NW v. 5. 12. 1975 — VerfGH 65/74 — (Amt Buir); v. 9. 4. 1976 — VerfGH 49/75 — (Solingen); v. 9. 4. 1976 — VerfGH 51/75 — (Remscheid); v. 9. 4. 1976 — VerfGH 58/75 (Kreis Lüdinghausen).

Als offensichtlich unbegründet wurden verworfen: VerfGH v. 14. 8. 75 — VerfGH 76/74 — (Hilden); v. 3. 3. 1976 — VerfGH 14/75 — (Witten); v. 6. 5. 1976 — VerfGH 46/75 (Rodenkirchen); v. 6. 5. 1975 — VerfGH 52/75 — (Lövenich); v. 6. 5. 1976 — VerfGH 53/75 — (Bocholt).

Folgende Verfassungsbeschwerden sind bisher zurückgenommen worden: — VerfGH 60/74 — (Lünen) (Verfahren eingestellt); — VerfGH 55/75 — (Ennepetal); VerfGH 56/75 — (Neviges); — VerfGH 57/75 — (Wulfen); über die Zwischenbilanz der Entscheidungen des VerfGH wird im nächsten Heft des Städte- und Gemeinderates berichtet.

lich aufweist⁴. Da mag es manchen gewundert haben, als der Gerichtshof am 8. Mai 1976 auf die Verfassungsbeschwerden der Gemeinden Buir, Blatzheim und Manheim, die sich gegen die Eingliederung in die Stadt Kerpen wandten, verkündete⁵, das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln vom 5. November 1974 sei, soweit es die Gemeinden Buir und Manheim betreffe, mit Art. 78 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen nicht vereinbar. Der Stadt Kerpen werde aufgegeben, keine Entscheidungen zu treffen oder Maßnahmen einzuleiten, die den Beschwerdeführerinnen Buir und Manheim nicht wiedergutzumachende Nachteile einbringen würden.

Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Blatzheim wurde zwar zurückgewiesen, dennoch kann die Gemeinde Blatzheim nach dem Urteil im Rahmen eines neuen Gesetzgebungsverfahrens in eine Alternativlösung einbezogen, also aus der Stadt Kerpen wieder ausgegliedert werden. Das Gericht hält die gesetzliche Regelung mit der Verfassung für nicht vereinbar, „weil Gründe für sie nicht ersichtlich sind“.

Die Entscheidung vom 8. Mai 1976 enthält eine Reihe von interessanten neuen Erkenntnissen in Form einer Bestätigung und einer Fortentwicklung der bisherigen Rechtsprechung. Über sie soll berichtet werden ebenso wie über eine Zwischenbilanz der Rechtsprechung des VerfGH NW, wie sie sich heute darstellt⁶:

1. Die Grundzüge des Buir/Blatzheim/Manheim-Urteils

1.1 Die gesetzliche Regelung im Köln-Gesetz

Im Rahmen der kommunalen Neuordnung des Landes sind die zur ländlichen Zone gehörenden Gemeinden Buir (3 125 E. am 31. 12. 1972; 14,80 qkm; Wachstumsindex 123,4), Blatzheim (2 425 E.; 23,44 qkm) und Manheim (1 713 E.; 11,74 qkm; Wachstumsindex 108,9) durch das Köln-Gesetz vom 5. November 1974 (GV NW 1072) mit der Stadt Kerpen und einigen anderen Gemeinden zu einer neuen Stadt zusammengeschlossen worden.

Im Unterschied zu den ländlich strukturierten Gemeinden Buir, Blatzheim und Manheim weisen die Stadt Kerpen und die durch die Neugliederung mit ihr zusammengeschlossenen Gemeinden Horrem, Sindorf und Türnich eine ausgeprägt gewerblich-industrielle Struktur mit erheblicher baulicher Verdichtung auf.

Bereits im Gesetzentwurf der Landesregierung zum Neugliederungsraum Aachen vom 15. 6. 1971 waren die drei genannten Gemeinden angesprochen, vom Gesetzgeber aber damals nicht behandelt worden.

Der Haupteinwand der Beschwerdeführerinnen ging dahin, daß der eindeutig ungeeigneten gesetzlichen Lösung Alternativen gegenüberstünden, die den Neugliederungszielen offensichtlich besser zu dienen geeignet seien und weniger in die Rechtssphäre der Beschwerdeführerinnen eingriffen.

Diese Alternativlösungen seien nicht ausreichend abgewogen worden, weil die Abgeordneten sie aus Furcht vor dem Zeitverlust, der bei einer erneuten

Anhörung im Rahmen diskussionswürdiger Alternativen eingetreten wäre, nicht in die Abwägung einbezogen hätten.

1.2 Die wesentlichen rechtlichen Aussagen des Urteils

Das Gericht ist von seinem schon häufig dargestellten Grundschemata der Prüfung nicht abgewichen:

- Kontrolle der allgemeinen Ziele der kommunalen Neuordnung und der besonderen Neugliederungsziele in dem in Rede stehenden Raum auf Gemeinwohlkonformität
- Geeignetheit oder offensichtliche Ungeeignetheit der Lösung, den allgemeinen und besonderen Zielen zu dienen
- Verhältnismäßigkeit von belastendem Eingriff und erreichbaren Vorteilen
- Erforderlichkeit einer bestimmten belastenden Lösung angesichts einer geringer eingreifenden, größere Selbständigkeit gewährenden Lösung

⁴ Vorschlag des Innenministers NW zur Neugliederung von Gemeinden im Neugliederungsraum Düsseldorf (2. Düsseldorf-Gesetz) vom 2. 2. 1976; Vorschlag des Innenministers NW zur Neugliederung von Gemeinden im Neugliederungsraum Ruhrgebiet (2. Ruhrgebiet-Gesetz) v. 2. 2. 1976; Vorschlag des Innenministers NW zur Wiederherstellung der Selbständigkeit der Stadt Wesseling (Wesseling-Gesetz) v. 2. 2. 1976; Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neugliederung von Gemeinden im Neugliederungsraum Düsseldorf (2. Düsseldorf-Gesetz) v. 28. 4. 1976, Drucksache 8/797; Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Ruhrgebiet-Gesetzes (Ruhrgebiets-Änderungsgesetz) vom 28. 4. 1976, Drucksache 8/796; Gesetzentwurf der Landesregierung zur Wiederherstellung der Selbständigkeit der Stadt Wesseling (Wesseling-Gesetz) vom 28. 4. 1976, Drucksache 8/795. Daß die Landesregierung offenbar auf dem Standpunkt steht, der VerfGH habe seine Grenzen überschritten, zeigt die Äußerung von Innenminister HIRSCH bei der Einbringung der Neugliederungs-Reparatur-Gesetze vom 31. 3. 1976, Plenarprotokoll 8/18, S. 867 (B): „Ebenso wie sich der Gesetzgeber bemühen sollte, das Übermaßverbot nicht zu verletzen, muß sich aber auch der Gerichtshof davor hüten, die Rolle des Gesetzgebers zu übernehmen und ihm Lösungen vorzuschreiben oder nahezu legen, die politisch nicht realisierbar sind.“ Nicht selten werden dabei die Erkenntnisse des Verfassungsgerichts in einer Weise ausgedeutet, wie sie den Urteilen nicht entnommen werden kann, vgl. dazu etwa die Rede des Abgeordneten NEU in derselben Landtagssitzung vom 31. 3. 1976, Plenarprotokoll 8/18, S. 837 (D): „Zum einen muß objektiv festgestellt werden, daß die Stadt Meerbusch die in sie gesteckten Erwartungen insofern nicht erfüllt, als der Stadtcharakter bis heute unterentwickelt ist und eine erfolgversprechende Entwicklung zu einem Stadtkern Meerbusch auch nicht gegeben ist; zum anderen gibt es Bedenken, eine Stadt, die man erst vor einigen Jahren durch Zusammenschluß mehrerer Gemeinden gebildet hat, nun wieder aufzulösen. Der Verfassungsgerichtshof Münster hat jedoch deutlich gemacht, daß es hinsichtlich dieses zuletzt genannten Gesichtspunktes, der auch von Mitgliedern unserer Fraktion geteilt wurde, einen befürchteten Vertrauensbruch bei der Auflösung der Stadt nicht geben kann.“ Das Gegenteil steht im Meerbusch-Urteil, das sich sehr eingehend zu Vertrauensschutzgesichtspunkten bei einer erneuten Neugliederung verhält; vgl. auch die Äußerung des Abgeordneten NEU in derselben Landtagssitzung: „Zu Monheim/Langenfeld lassen Sie mich sagen: für die F.D.P.-Fraktion ist es unverständlich, daß die offensichtlichen Bindungen zwischen Garath und Baumberg durch das Verfassungsgericht in Münster nicht schwerer gewichtet wurden, als das im Urteil hervortritt (Dr. Antwerpes, SPD: Sehr richtig!).“ Demgegenüber bleibt festzuhalten, daß die Stadt Düsseldorf, die an einer Zuordnung von Baumberg und Monheim-Mitte interessiert war, in einem hausinternen Vermerk unterstrichen hat, daß zwischen Baumberg (Monheim) und Garath (Düsseldorf) keine engen Versorgungsverflechtungen bestehen. Auch der Abgeordnete Dr. ANTWERPES verzichtete nicht darauf, bei der ersten Lesung der Reparatur-Gesetze (8/18 v. 31. 3. 76 S. 871 (A)) den „Richtern in Münster“ vorzuhalten: „Die Richter in Münster haben nicht vollständig erkennen können, wie die Beweisführung für die einzelnen Neugliederungsvorhaben durch den Landtag mit seinen Ausschüssen und fraktionsinternen Arbeitskreisen letztlich erarbeitet wurde. (Soenius: Das muß an den Zeugen liegen!); S. 871 (B): „Zu den materiellen Entscheidungen von Münster soll hier nichts weiter vermerkt werden, da man demjenigen, der die Motivation des Gesetzgebers nicht bis zum letzten erkennen konnte, auch nicht den Vorwurf machen kann, er habe aus der Gesamtdiskussion einzelner Neugliederungsvorhaben falsche Schlüsse gezogen.“, S. 871 (D): „Nun zum Fall Glabotki! Wenn der Verfassungsgerichtshof meint, daß angesichts des geringen Ausmaßes, in dem die Schaffung der Stadt Glabotki den Zielen der kommunalen Neugliederung dient, und angesichts der damit verbundenen Nachteile der Eingriff in den Bestand der Stadt Gladbeck unverhältnismäßig sei, so muß hier noch einmal ausdrücklich festgestellt werden, daß bei der Schaffung des neuen Botrops diesem Hause durchaus die Problematik des Zusammenschlusses zweier nicht mit dichtesten Verflechtungsbeziehungen ausgestatteter Mittelzentren bekannt war.“

⁵ VerfGH NW v. 8. 5. 1976 – VerfGH 65/74 – Städte- und Gemeinderat 1976, S. 179 (Buir/Blatzheim/Manheim).

⁶ Teil II: „Zwischenbilanz“ folgt im nächsten Heft.

Einige Gesichtspunkte und Akzente sind hingegen neu:

1.2.1 *Die nachhaltige Betonung des Abwägungsgebots als rechtsstaatliches Erfordernis*

Bereits in den zusprechenden Urteilen vom 13.9.1975 und vom 6.12.1975 hatte das Abwägungsgebot im Mittelpunkt der Entscheidung gestanden⁷.

Dabei ist die Rede gewesen 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 „Gesamt abwägung“.

Nunmehr hat das Gericht in aller wünschenswerten Deutlichkeit ausgeführt: „Das Abwägungsgebot ist wesentlicher Bestandteil des rechtsstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens“. Das deckt sich mit den Aussagen des BVerwG zum Abwägungsgebot bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, einem Gebot, das zwar in § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG positiviert ist, vom BVerwG aber in ständiger Rechtsprechung als unmittelbar rechtsstaatlich ableitbar charakterisiert worden ist⁸.

Die Hervorhebung dieses Gesichtspunkts im Urteil des VerfGH erhält ihre Bedeutung von den weittragenden Konsequenzen, die sich aus dem Abwägungsgebot als wesentlichem Bestandteil des rechtsstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens ableiten im Hinblick auf die Erkennbarkeit der Abwägung im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle auf Einhaltung dieses Gebots und im Hinblick auf die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Begründungspflicht.

1.2.2 *Die Aussagen zur Erkennbarkeit der wesentlichen Abwägungsmomente*

Der Gerichtshof sieht sich zur Nachprüfung verpflichtet, ob und in welcher Weise der Gesetzgeber diesem rechtsstaatlichen Gebot genügt hat. Um dieser Pflicht zur Kontrolle des Abwägungsgebots nachkommen zu können, müssen – so folgert das Urteil überzeugend – dem Gerichtshof die wesentlichen Elemente der Abwägung erkennbar sein. Die Erkennbarkeit der wesentlichen Abwägungselemente wird aufgrund dieser Überlegungen zu einem maßgeblichen Maßstab des Gerichts für die Verfassungsmäßigkeit eines Neugliederungsgesetzes.

Abwägungen sind aber nur erkennbar anhand von Begründungen, die den Vorgang der Abwägung begleiten und ihn durch ihr Für und Wider überhaupt erst zur Abwägung machen und anhand von Begründungen, die das Ergebnis des Abwägungsvorgangs als gemeinwohlkonform abgewogen zu legitimieren geeignet sind⁹.

1.2.3. *Die Aussagen zum Begründungsgebot*

Woraus entnimmt nun der VerfGH die Begründungen? In der Regel – so das Urteil – lassen sie sich der Begründung des Gesetzentwurfs entnehmen, „wenn ersichtlich ist, daß der Gesetzgeber ihr gefolgt ist“. Der VerfGH stellt nun für den Fall, daß der Landtag von begründeten Vorschlägen der Landesregierung oder Alternativvorschlägen abweicht, ein Begründungsgebot auf. Entspricht der Landtag nicht näher begründeten Abänderungsanträgen von Abgeordne-

ten des Landtags, so müssen die wesentlichen Gründe der Abweichung, die zur Annahme der gesetzlichen Lösung geführt haben, „in den Materialien erkennbar gemacht werden“. Der Gerichtshof fügt den Vorbehalt ein „jedenfalls bei Neugliederungsgesetzen“¹⁰. Mögen die mehr objektiven Zielvorstellungen („tragenden Gründe“) noch eher vom Gericht mosaikartig zusammengesetzt werden können aus Ausschußprotokollen, Ausschußberichten, Lesungsniederschriften, wobei dem späteren erläuternden Vortrag der Landesregierung¹¹ Bedeutung zukommt und sogar Landtagsabgeordnete im Gerichtsverfahren zur Erläuterung der Zielkonzeption vernommen werden können¹². Der mehr subjektive Abwägungsvorgang des Landtags, der Belange gewichtet und wertet, muß als Verfahrensvorgang erkennbar seinen Niederschlag in den Materialien finden, weil sonst nicht ersichtlich ist, „ob der Gesetzgeber die gebotene Abwägung der für die gesetzliche Lösung sprechenden Gründe mit den Vorzügen der Alternativlösung überhaupt vorgenommen hat“¹³, es also möglicherweise an dem Abwägungsvorgang fehlt. Er kann auch nicht nachträglich erläutert werden, sei es von der Landesregierung, sei es von einzelnen vom Gericht vernommenen Abgeordneten, weil nachträgliche Erläuterungen im Gerichtsverfahren den mit dem Gesetzgebungsverfahren verbundenen und darin abgeschlossenen Abwägungsvorgang nicht ersetzen können.

1.2.4 *Die Aussagen zum Ermittlungsverbot für den VerfGH*

Aus denselben Gründen sieht sich das Gericht gehindert, von sich aus zu ermitteln, „welche Gründe für die gesetzliche Maßnahme sprechen könnten, und dann abzuwägen, welches Gewicht ihnen gegenüber den Nachteilen der gesetzlichen Maßnahme und den Vorzügen der Alternativen zukäme. Sonst würde er sich nicht darauf beschränken, Erwägungen und Wertungen des Gesetzgebers nachzuvollziehen, sondern eigene Erwägungen an deren Stelle setzen. Dazu ist er nicht befugt“¹⁴.

⁷ Siehe HOPPE/STÜER, Analyse des Meerbusch-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371 (S. 374 ff); HOPPE/STÜER, Analyse der neueren Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Städte- und Gemeinderat 1976, S. 47 ff, S. 39 rSp.

⁸ BVerwG v. 12. 12. 1969 – IV C 105.66 – BVerwGE 34, S. 301 = Bau-recht 1970, S. 31; v. 16. 4. 1971 – IV C 66.67 – DVBl. 1971, S. 746; HOPPE, Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit (§ 1 Abs. 4 und 5 BBauG), Das Urteil des BVerwG v. 12. 12. 1969 zum Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG) und seiner Rechtskontrolle, Baurecht 1970, S. 15 ff; ders., Bauleitplanung und Eigentums-garantie – Zum Abwägungsgebot des § 1 Abs. 4 Satz 2 I BBauG –, DVBl. 1964, S. 165 ff; ERNST-ZINKHAHN-BIELENBERG, BBauG Komm. (Loseblatt), Rdn. 46 ff zu § 1 m. w. Nachw.; vgl. auch HOPPE, Rechts-schutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, Rdn. 179 ff; ders., Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans-Ulrich Scupin, 1973, S. 121 – 143; vgl. auch die neueren Entscheidungen des BVerwG v. 14. 2. 1975 – IV C 21.74 – NJW 1975, S. 1373; v. 5. 7. 1974 – IV C 50.72 – NJW 1975, S. 70; v. 1. 11. 1974 – IV C 38.71 – NJW 1975, S. 841.

⁹ Das BVerwG unterscheidet bei der Bebauungsplankontrolle deutlich zwischen dem Abwägungsvorgang und dem Abwägungsergebnis, BVerwG v. S. 7. 1974 – IV C 50/72 – BauR 1974, S. 311 (313) mit Rechtsprechungsnachweisen; vgl. auch HOPPE/STÜER, Analyse des Meerbusch-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371 ff.

¹⁰ VerfGH v. 8. 5. 1975 – VerfGH 65/74 – Städte- und Gemeinderat 1976, S. 179 (Buir/Blatzheim/Manheim).

¹¹ So im Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 368 f.

¹² So beim Monheim-Verfahren, Monheim-Urteil AU. S. 34 f.

¹³ VerfGH v. 8. 5. 1976 – VerfGH 75/74 – Städte- und Gemeinderat 1976, S. 182 (Buir/Blatzheim/Manheim).

¹⁴ Städte- und Gemeinderat 1976, S. 182.

1.2.5 Die Verfeinerung des Grundsatzes der Erforderlichkeit

Im Rahmen der Erörterung des Grundsatzes der Erforderlichkeit hat der VerfGH im Hinblick auf den Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht Differenzierungen nach objektiven und subjektiven Gesichtspunkten vorgenommen, die damit zusammenhängen, daß die Gemeinde Blatzheim sich zunächst bei der Anhörung gegenüber dem Gesetzgeber für die Zuordnung nach Kerpen ausgesprochen, sich mit der Verfassungsbeschwerde aber gegen die Eingliederung gewandt hat.

Als objektive Gesichtspunkte wertet das Urteil die auf die Leistungsfunktion und auf die Basis- oder Demokratiefunktion zurückzuführenden Gesichtspunkte. „Subjektive Gesichtspunkte sind die (Neu-)Gliederungswünsche der Gemeinden, die der örtlichen Verbundenheit entsprechen können, aber nicht müssen“¹⁵.

„Die objektiven Gesichtspunkte im Bereich der Basis- oder Demokratiefunktion ergeben sich für den Gesetzgeber aus dem Anteil an der Selbstverwaltung, der den Bürgern Blatzheims im Rahmen der neuen Gemeinde zukommt, aus den historisch gewachsenen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Strukturen, aus dem von den Repräsentanten der Gemeinden im Gesetzgebungsverfahren dargelegten Willen der Bevölkerung und aus sonstigen Merkmalen“¹⁶.

1.2.6 Die Aussagen zum maßgeblichen Zeitpunkt der Prüfung

Das Gericht sieht das Einstellen der zunächst positiven Auffassung der Gemeinde in die Gesamtabwägung durch den Gesetzgeber als unbedenklich an. Eine spätere Sinnesänderung könne die Abwägung nicht fehlerhaft machen.

Diese Ausführungen sind im Hinblick auf den Abwägungsvorgang zutreffend.

Völlig richtig fragt das Gericht aber auch noch nach dem Abwägungsergebnis, wenn nach Verabschiedung des Gesetzes von der Gemeinde vorgetragen wird, „auch die örtliche Verbundenheit und der Wille der Bevölkerung seien in Wirklichkeit anders, als vom Gesetzgeber – ohne daß ihm dies vorzuwerfen wäre – angenommen“¹⁷.

„Ob der Verfassungsgerichtshof auf dieses Begehren anders zu entscheiden hätte, wenn wesentliche Prognosen des Gesetzgebers im Bereich der Leistungsfunktion sich in der Zeit zwischen Verabschiedung des Gesetzes und Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs als eindeutig falsch erwiesen hätten oder wenn Tatsachen eingetreten wären, die für die Frage der Intensität des Eingriffs wesentlich und weder für den Gesetzgeber noch für die Beschwerdeführerin vorhersehbar gewesen wären, kann dahingestellt bleiben. Derartige ist von der Beschwerdeführerin nicht vorgetragen worden und auch nicht ersichtlich. Mit Einordnungs-, Betreuungs- oder Versorgungsschwierigkeiten während einer unter Umständen mehrjährigen Phase nach der Neugliederung und mit einem Sinneswandel aufgrund von Verschiebungen zwischen den politischen Kräften muß gerechnet werden“¹⁸.

Mit diesen Ausführungen hat der Gerichtshof immerhin die Auffassung angedeutet, daß sich nach Verabschiedung des Gesetzes eindeutig als falsch erweisende Prognosen und für den Gesetzgeber unvorhersehbare Tatsachen, die für die Frage der Intensität des Eingriffs wesentlich sind, unter Umständen für die gerichtliche Kontrolle relevant sind. Der damit angedeutete Weg der Überprüfung erscheint richtig. Wenn das BVerfG in der Entscheidung vom 9.3.1971¹⁹ zum Absicherungsgesetz zur Beurteilung der Zwecktauglichkeit eines Gesetzes hervorgehoben hat: „Eine gesetzliche Maßnahme kann nicht schon deshalb als verfassungswidrig angesehen werden, weil sie auf einer Fehlprognose beruht (BVerfGE 25, 1 [12 f.]) – die Frage nach der Zwecktauglichkeit eines Gesetzes kann also nicht nach der tatsächlichen späteren Entwicklung, sondern nur danach beurteilt werden, ob der Gesetzgeber aus seiner Sicht davon ausgehen durfte, daß die Maßnahmen zur Erreichung des gesetzten Ziels geeignet waren, ob also seine Prognose bei der Beurteilung wirtschaftlicher Zusammenhänge sachgerecht und vertretbar war“ –, so stellt es zu einseitig auf den Abwägungsvorgang ab, wie Formulierungen zeigen, daß der Gesetzgeber „aus seiner Sicht“ von der Geeignetheit „ausgehen durfte“. Für die Betroffenen ist viel entscheidender, ob das Abwägungsergebnis objektiven Kriterien standhält und unter dem Gesichtspunkt der geringeren Belastung anders zu werten ist, als vom Gesetzgeber angenommen.

1.2.7 Die Aussagen zu sachfremder Motivation

Da nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung einiges dafür sprach, „daß der Gesetzgeber sich aufgrund des Ausschlußvorschlags für die Einbeziehung der Gemeinden Buir und Manheim in die Stadt Kerpen im wesentlichen deshalb entschieden hat, weil er den Kreis Düren im Hinblick auf den Zeitplan des Gesetzgebungsverfahrens nicht mehr anhören und das Risiko eines Anhörungsfehlers nicht eingehen wollte“²⁰, hat das Gericht Veranlassung genom-

¹⁵ Städte- und Gemeinderat 1976, S. 181.

¹⁶ Städte- und Gemeinderat 1976, S. 181; die Unterscheidung ist wenig ergiebig, zumal das Gericht an diese Differenzierung keinerlei Folgen anknüpft. Es wird auch nicht deutlich, ob zwischen dem „Willen der Bevölkerung“ (objektiver Gesichtspunkt) und (Neu-)Gliederungswünschen der Gemeinden (subjektiver Gesichtspunkt) unterschieden werden kann. Denn der Wille der Bevölkerung, der sich ebenso wie die Neugliederungswünsche der Gemeinde nur durch die Repräsentativorgane der Gemeinde äußern kann, schließt die Neugliederungswünsche ein. Zudem ist das Urteil widersprüchlich: Wenn sich aus dem Willen der Bevölkerung nach dem Vortrag der Repräsentanten der Gemeinde „eindeutig“ ergab, daß die örtliche Verbundenheit Blatzheims mit Kerpen größer war als die mit Buir und Manheim (Städte- und Gemeinderat 1976, S. 181), so können nicht andererseits die Neugliederungswünsche als subjektive Gesichtspunkte charakterisiert werden, „die der örtlichen Verbundenheit entsprechen können, aber nicht müssen“ (S. 181). Die Unterscheidung zwischen objektiven und subjektiven Gesichtspunkten scheint der Rechtsprechung des StGH Ba-Wü entlehnt, der bei der nach Art. 74 LV, § 8 Abs. 5 GO Ba-Wü erforderlichen Bürgeranhörung, die neben die Anhörung der Gemeindeorgane tritt, zwischen subjektiven und objektiven Merkmalen unterschieden hat. Im Urteil v. 25. 4. 1975 – GR 6/74 – DÖV 1975, S. 500 (Böblingen-Sindelfingen) ist dazu ausgeführt: „Ob die Änderung eines konkreten Neuordnungsvorhabens im Verhältnis zum ursprünglich vorgesehenen wesentlich ist, muß nach objektiven und – vom Standpunkt des anzuhörenden Bürgers aus – auch nach subjektiven Merkmalen geprüft werden. Für die Prüfung in objektiver Hinsicht kommt es dabei darauf an, in welchem Verhältnis nach Markungsfläche, Bevölkerungszahl und Entwicklungsmöglichkeiten der Siedlungsstrukturen das neue Vorhaben von demjenigen abweicht, zu dem die Anhörung bereits erfolgt ist...“ Zur subjektiven Seite ist zu fragen, wie sich das Reformvorhaben aus der Sicht der Bürger darstellt und welche Interessen, Wünsche und Vorstellungen, die nicht immer mit den objektiven Neuordnungskriterien identisch sein müssen, dazu von ihnen entwickelt werden.

¹⁷ Städte- und Gemeinderat 1976, S. 181.

¹⁸ Städte- und Gemeinderat 1976, S. 181.

¹⁹ Beschluß vom 9. 3. 1971 – 2 BvR 326, 327, 341, 342, 343, 344, 345/69 – BVerfGE 30, S. 250 (263).

²⁰ Städte- und Gemeinderat 1976, S. 182.

men, die Frage der sachfremden Motivation anzusprechen: „Sollte dies der wesentliche Grund für die Annahme der gesetzlichen Lösung gewesen sein, würde das Gesetz insoweit auf einem sachfremden Motiv beruhen und schon deshalb verfassungswidrig sein. Der Verfassungsgerichtshof vermag dies indes nicht positiv festzustellen, weil für die Verwerfung des Vorschlags Buir/Manheim/Golzheim/Morschenich wenigstens der eine Sachgrund der Erhaltung Merzenichs vorlag und deshalb nicht eindeutig erkennbar ist, daß das genannte sachfremde Motiv ausschlaggebende Bedeutung gehabt hat“²¹.

Wichtig ist an diesen Ausführungen, daß ein solches Verhalten, das nicht selten eine Rolle bei der Entscheidung des Gesetzgebers gespielt haben mag, als geeignet angesehen wird, die Verfassungswidrigkeit von Neugliederungsgesetzen zu begründen. Im übrigen bleibt der Gerichtshof bei seiner Rechtsprechung, daß das sachfremde Motiv nur dann Relevanz erlangt, wenn es ausschlaggebende Bedeutung gehabt hat und wesentlicher Grund für die Annahme der gesetzlichen Lösung war²².

2. Die Analyse des Begründungsgebots

2.1 Die Bedeutung des Begründungsgebots

Wen die sehr dezidierte Hervorhebung eines Begründungszwangs, des Gebots einer „formellen“ Begründung für den Gesetzgeber überrascht, sollte sich die tatsächlichen Feststellungen des Gerichts vor Augen führen, die sich zur Erkennbarkeit von gesetzgeberischen Gründen in diesem Fall verhalten. Das Gericht hält – wie oben bereits ausgeführt – das Gesetz für unvereinbar mit der Verfassung, „weil Gründe für sie nicht ersichtlich sind“²³.

Im Gesetzgebungsverfahren seien „mehrere Alternativen zur Sprache gekommen, die, gemessen an den allgemeinen und besonderen Neugliederungszielen jedenfalls erwägenswert sind“²⁴. „Unter dem Gebot des geringstbelastenden Eingriffs hatte der Gesetzgeber zu prüfen, ob eine der oben erörterten Alternativlösungen wenigstens ebenso gut geeignet und weniger eingreifend war als die später getroffene gesetzliche Lösung. Ob dies geschehen ist, vermag der Verfassungsgerichtshof nicht zu prüfen, weil die Gesetzesmaterialien und die mündliche Verhandlung keine Gründe haben erkennen lassen, die eine Einbeziehung der Gemeinden Buir und Manheim in die Stadt Kerpen gegenüber den Alternativlösungen als besser geeignet erscheinen lassen.“²⁵

Die erhöhten Anforderungen an Gebote formaler Natur – wie ordnungsgemäße Begründung und ordnungsgemäßer Abwägungsvorgang – haben eine Kompensationsfunktion, die das Gericht im Bezug auf das Abwägungsgebot und die Informationsbasis selbst betont hat: „Es hat sich . . . gezeigt, wie gering die verfassungsgerichtliche Möglichkeit ist, den Bestand der Gemeinden zu schützen – soweit er zum Kern der kommunalen Selbstverwaltung gehört –, wenn der Verfassungsgerichtshof bei der Bestimmung des öffentlichen Wohls sich nicht an die Stelle des hierzu allein befugten Gesetzgebers setzen will.“

Die Beschränkung . . . der Schutzfunktion des Verfassungsgerichtshofs erfordert deshalb die Informationsbasis des Gesetzgebers in allen wesentlichen Fragen möglichst breit zu halten.“²⁶ Dasselbe gilt für die Notwendigkeit der Begründung im Hinblick auf eine Kontrolle, ob eine Abwägung stattgefunden hat.

Wenn das Gericht sich aber nicht an die Stelle des für die Bestimmung des öffentlichen Wohls befugten Gesetzgebers setzen will, so kann es dies auch nicht bei den in Begründungen erst erkennbar werdenden Erwägungen und Wertungen tun, die diese Bestimmung des Gemeinwohls im konkreten Fall tragen. Hier kann und muß der Gerichtshof konsequent sein.

2.2 Die Rechtsprechung des StGH Ba-Wü zum Begründungszwang

Der StGH Baden-Württemberg hat in einer grundlegenden Entscheidung vom 14. 2. 1975²⁷ zur Begründung von Neugliederungsgesetzen eine andere Auffassung vertreten:

„In einigen anhängigen Verfahren ist geltend gemacht worden, der Gesetzgeber habe es unterlassen, eine hinreichende Begründung für seine Maßnahme zu geben. Wenn er keine abstrakt-generellen Regelungen treffe, sondern, wie bei der Gemeindereform, Verwaltungsakte in Gesetzesform erlasse, so sei er gehalten, diese Akte auch nach den für Verwaltungsakte geltenden Grundsätzen zu begründen. Diese Ansicht ist abzulehnen. Der StGH hat schon im Urteil vom 8. 9. 1972 ausgeführt, daß Neugliederungsakte, soweit sie von der Verfassung dem Gesetzgeber zugewiesen sind, legitime und ursprüngliche Akte der gesetzgebenden Gewalt sind und deshalb keinen grundsätzlich anderen Maßstäben unterliegen als sonstige (materielle) Gesetze (s. DÖV 1973, 165 = ESUGH 23, 6 f.). Das gilt auch für die Begründung jener Akte. Schon die Art und Weise der Bildung des gesetzgeberischen Gesamtwillens, insbesondere die möglicherweise ganz unterschiedlichen Motive der für die gleiche Entscheidung stimmenden Abgeordneten, schließt es aus, für Gesetze einen auch nur ähnlichen Begründungszwang zu verlangen wie für Verwaltungsakte. Die Verfassung hat die Auflösung von Gemeinden gegen deren Willen dem Gesetz vorbehalten, um sicherzustellen, daß der entgegenstehende Wille der unmittelbar demokratisch legitimierten Gemeindevertretung nur durch den übergeordneten Willen der gleichfalls unmittelbar demokratisch legitimierten Volksvertretung gebrochen werden könne, nicht aber durch den Willen der nur mittelbar demokratisch legitimierten Exekutive. Für die in diesem Gesetzesvorbehalt zugleich liegende verfahrensmäßige Stärkung der Existenzsicherung der Gemeinden muß der damit verbundene Entfall einer förmlichen Begründung notwendig in Kauf genommen werden.“

Dem läßt sich auch nicht entgegen halten, eine Prüfung an Gründen des öffentlichen Wohls (Art. 74 I LV) sei nicht möglich, wenn es an einer formellen

²¹ Städte- und Gemeinderat 1976, S. 182.

²² Siehe auch Monheim-Urteil AU, S. 29 f.

²³ Städte- und Gemeinderat 1976, S. 181.

²⁴ Städte- und Gemeinderat 1976, S. 181.

²⁵ Städte- und Gemeinderat 1976, S. 182.

²⁶ Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 370 r. Fp.

²⁷ StGH Ba-Wü, Urteil vom 14. 2. 1975 – GR 11/74 – Leitsätze und Auszüge, S. 18 = NJW 1975, S. 1205 ff.

Begründung fehle. Sinn und Zweck eines Gesetzes und damit auch die vom Gesetzgeber als maßgebend erachteten Gründe des öffentlichen Wohls ergeben sich aus dem sog. objektiven Willen des Gesetzes, wie er nach den allgemein anerkannten Auslegungsregeln zu ermitteln ist. Um eine Neugliederungsmaßnahme auf ihre Rechtfertigung durch Gründe des öffentlichen Wohls prüfen zu können, genügt es, die Zielvorstellungen des Gesetzgebers, wie sie sich aus dem Gesetzeswortlaut in Verbindung mit den Gesetzesmaterialien ergeben, auf ihre Übereinstimmung mit den Gründen des öffentlichen Wohls zu prüfen, und sodann zu untersuchen, ob die konkrete Neugliederungsmaßnahme durch solche Zielvorstellungen gedeckt ist.“

Es ist zu fragen, ob die in dieser Entscheidung vorgetragenen Gründe gegenüber dem neuen Urteil des VerFGH NW zu überzeugen vermögen. Dazu erscheint eine Analyse der mit der Begründung verbundenen Funktionen angezeigt, die recht unterschiedlich sind.

2.3 Die Funktionen des Begründungszwangs

2.3.1 Die Ermöglichung einer sachgemäßen Verteidigung

Das Gebot, daß belastende Verwaltungsakte idR zu begründen sind²⁸, beruht auf den rechtsstaatlichen Grundsatz, „daß der Staatsbürger, in dessen Rechte die Verwaltung eingreift, einen Anspruch darauf hat, die dafür maßgeblichen Gründe zu erfahren, weil er nur dann seine Rechte sachgemäß verteidigen kann“²⁹.

Den Gedanken der Ermöglichung einer sachgemäßen Verteidigung hat der VerFGH NW nicht herangezogen.

2.3.2 Ermöglichung der Beteiligung

Bei der nach § 9 Abs. 6 BBauG positiv-rechtlich geregelten Begründung von Bebauungsplänen spielen zwei Momente eine Rolle. Das BVerwG³⁰ stellt maßgeblich darauf ab, daß angesichts des auch vom Gericht anerkannten weiten planerischen Ermessens der Gemeinden beim Erlaß eines Bebauungsplans sich eine – ohnehin nur in Grenzen mögliche – gerichtliche Plankontrolle nicht verwirklichen lasse, wenn das Begründungsgebot des § 9 Abs. 6 nicht beachtet werde; denn im allgemeinen werde es nicht schwierig sein, planerische Ermessenserwägungen nachzuschieben, die auch einem zweifelhaften Plan noch den Anschein der Rechtmäßigkeit geben könnten.

Das Gericht hebt also die kompensatorische Funktion einer strengeren Kontrolle des Begründungsgebots angesichts des weiten planerischen Ermessens hervor.

Dieser Gesichtspunkt erscheint aber – in bezug auf Bebauungspläne – sehr einseitig. Die Begründung wird mehr und mehr als ein wesentliches Instrument zur Beteiligung der Bürger und der Öffentlichkeit an dem Plan gesehen. Mindestens gleichgewichtig neben die Plankontrolle durch Genehmigungsbehörde und Gerichte tritt die Beteiligung der Betroffenen und anderer Bürger. Das technische Planwerk ist für diese bereits inhaltlich schwer verständlich. Das Auskunftsrecht nach § 2 Abs. 8 BBauG bezieht sich in erster Linie auf den Planinhalt, nicht auf die Planungsziele und -zwecke sowie Motive; die Auskunft Ertei-

lenden haben hierüber regelmäßig auch nicht die erforderlichen Erkenntnisse. Damit erlangen aber die Begründung und ihre Vollständigkeit unverkennbar starke rechtliche Bedeutung³¹.

Mit diesen Überlegungen gelangt man aber zu einem weiteren Gesichtspunkt:

2.3.3 Die Verbesserung der Qualität der Entscheidungen

Eine Begründung kann auch zur Verbesserung der Qualität der Entscheidungen führen insofern, als Begründungen zu einem Prozeß des Austausches von Argumenten in Form von ergänzenden Gesichtspunkten und Gegengründen führen („Anregungen und Bedenken“). Sie bewirken in der Auseinandersetzung mit ihnen eine Anreicherung des Argumentationshaushalts, machen oft neue Gesichtspunkte oder neue Bewertungen bekannter Gesichtspunkte erst bewußt; sie sind der Eigenkontrolle der Entscheidungsträger im Hinblick auf die Stichhaltigkeit und Tragfähigkeit ihrer Begründungen dienlich; sie ermöglichen und verbessern die Kommunikation der Entscheidungsträger untereinander. Begründungen haben also auch die Verbesserung des Entscheidungsprozesses und damit des Entscheidungsprodukts zur Folge.

2.3.4 Die Ermöglichung der Drittkontrolle

Schließlich hat die Begründung die Funktion, eine sachgerechte Drittkontrolle zu ermöglichen. Diese Funktion allein hat der VerFGH in den Mittelpunkt seiner Entscheidung gestellt, wenngleich die Begründungen bei anderen Gesetzen der kommunalen Neugliederung durchaus zeigen, daß die umfangreichen Begründungen in den Gesetzentwürfen der Landesregierung die oben angesprochenen Funktionen erfüllen.

Kann nun auf diese Funktionen verzichtet werden mit Gründen, wie sie in der Entscheidung des StGH Ba-Wü vorgetragen worden sind?

2.4 Auseinandersetzung mit den Gründen des StGH Ba-Wü

Die Rechtsprechung des StGH Ba-Wü birgt die große Gefahr in sich, daß mangelnde Begründungen, die eine verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit erschweren oder verhindern, honoriert werden mit dem Attribut der Verfassungsmäßigkeit der Regelung. Nicht von ungefähr hat der StGH diese Linie auch gar nicht durchhalten können, wie das Weingarten-Urteil zeigt, das sich mit einer abstrakten Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Systems und der dabei verwirklichten Zielvorstellungen nicht begnügte, sondern die sich aus der Begründung zum Regierungsentwurf ergebenden Zielsetzungen, Maßstäbe und „Motive“ im einzelnen untersuchte und an die vom Gesetzgeber gewählte Lösung wertend anlegte³².

Aber auch die vom StGH Baden-Württemberg ins Feld geführten Gründe für seine Auffassung vermögen nicht zu überzeugen.

²⁸ Siehe dazu mit weiteren Angaben WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., 1974, § 50 II d 2, S. 420 ff.

²⁹ BVerfGE 6, S. 32 (44).

³⁰ BVerwG v. 7. 5. 1971, DVBl. 1971, S. 759.

³¹ ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, Bundesbaugesetz-Komm. (2. Aufl.), Rdn. 92 zu § 9 BBauG (S. 65).

³² StGH Ba-Wü v. 15. 2. 1975 – GR 17, 29, 61/74 – A.U., S. G 63 ff (Weingarten).

2.4.1 *Das Argument der Art der gesetzgeberischen Willensbildung*

Das Gericht sieht bereits in der Art und Weise der Bildung des gesetzgeberischen Willens, insbesondere in der möglicherweise ganz unterschiedlichen Motivation der für die gleiche Entscheidung stimmenden Abgeordneten einen Hinderungsgrund für einen „nur ähnlichen Begründungszwang... wie für Verwaltungsakte“³³.

Daß die Erfüllung des Begründungszwangs für Gesetze Schwierigkeiten tatsächlicher Art mit sich bringt, wird niemand bestreiten können. Daß die Art der Bildung des gesetzgeberischen Willens die Begründungen und Begründungsmöglichkeiten im Hinblick auf wesentliche Elemente der Abwägung ausschliesse, ist einfach unzutreffend. Das beweisen die vielfachen Kontrollen von Neugliederungsgesetzen, die sich intensiv mit Begründungen befassen, auch wenn der Gesetzgeber vom Regierungsentwurf abweicht und den Änderungsvorschlägen einzelner Abgeordneter folgt.

2.4.2 *Das Argument der Sicherung durch Gesetzesvorbehalt*

Der StGH Ba-Wü sieht bei Neugliederungsmaßnahmen in dem Gesetzesvorbehalt für die unmittelbar demokratisch legitimierte Volksvertretung eine „verfahrensmäßige Stärkung der Existenzsicherung der Gemeinden“. Für diesen Zuwachs an Sicherung müsse der damit verbundene Fall einer förmlichen Begründung notwendig in Kauf genommen werden.

Es mag dahinstehen und ist sicherlich für viele Gemeinden kaum überzeugend, daß im Gesetzesvorbehalt eine verfahrensmäßige Stärkung der Existenzsicherung gesehen werden soll. Sicherlich hätte sich manche Gemeinde lieber der nur mittelbar demokratisch legitimierten Exekutive unterworfen, da deren Maßnahmen einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung unterzogen werden und nicht einer mehr oder weniger beschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf Evidenz der Fehlerhaftigkeit bei Wertungen, Erwägungen und Prognosen.

Warum aber der Entfall einer förmlichen Begründung „notwendig“ in Kauf zu nehmen ist, ist schlechterdings nicht einsichtig.

2.4.3 *Das Argument der hinreichenden Zielkontrolle*

Völlig unzureichend erscheint aber das Argument, mit dem sich der StGH Ba-Wü im Hinblick auf den Kontrollausfall bei mangelnder Begründung auseinander-

setzt. Um eine Neugliederungsmaßnahme auf ihre Rechtfertigung durch Gründe des öffentlichen Wohls prüfen zu können, genügt es nach Auffassung des StGH Ba-Wü, die Zielvorstellungen des Gesetzgebers, wie sie sich aus dem Gesetzeswortlaut in Verbindung mit den Gesetzesmaterialien ergeben – also aus dem sog. objektiven Willen des Gesetzgebers, wie er nach den allgemein anerkannten Auslegungsregeln zu ermitteln ist –, auf ihre Übereinstimmung mit den Gründen des öffentlichen Wohls zu prüfen, und sodann zu untersuchen, ob die konkrete Neugliederungsmaßnahme durch solche Zielvorstellungen gedeckt ist.

Um die Kontrolle der Zielvorstellungen des Gesetzgebers, ihre Gemeinwohlkonformität und Innehaltung im Einzelfall geht es nicht allein bei der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Neugliederungsgesetzen. Auch in dem hier besprochenen Urteil hat der VerfGH NW ausdrücklich bejaht, daß sich die allgemeinen und besonderen Ziele im Rahmen des öffentlichen Wohls hielten und die angewandten Neugliederungsprinzipien den angestrebten Zielen entsprächen³⁴.

Wie allerdings der Verfassungsgrundsatz der Erforderlichkeit der Maßnahme bei einer Entscheidung ohne irgendwelche Angaben von gesetzgeberischen Gründen kontrolliert werden kann, wenn mehrere Alternativen vorhanden sind, die, gemessen an den allgemeinen und besonderen Neugliederungszielen jedenfalls erwägenswert sind, ist nicht erkennbar. Ohne jede Begründung tritt hier ein vollständiger Kontrollausfall ein.

Vor den Argumenten des StGH Ba-Wü kann die Entscheidung des VerfGH durchaus bestehen.

Das Urteil des nordrhein-westfälischen Gerichtshofs zeigt aber, daß eine differenziertere Gesetzestypenlehre mit möglicherweise unterschiedlich zu behandelnden Fehlerquellen und Fehlerfolgen notwendig erscheint. So hat auch bei diesem Urteil das Gericht nicht Nichtigkeit als Fehlerfolge ausgesprochen, sondern dem Gesetzgeber anheimgegeben, die erforderliche Neugliederung im Raum Buir/Kerpen alsbald, spätestens bis zum 31. 12. 1976 vorzunehmen. Ausdrücklich hat er ausgesprochen, daß bei einer solchen Regelung auch die Gemeinde Blatzheim, deren Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen worden ist, in eine – von der jetzigen Regelung abweichende – Alternativregelung einbezogen werden könne*.

³³ StGH Ba-Wü v. 14. 2. 1975 – GR 11/74 – NJW 1975, S. 1205 (Neureut).

³⁴ Städte- und Gemeinderat 1976, S. 180.

* Der Beitrag wird fortgesetzt. Teil II: „Zwischenbilanz“ folgt im nächsten Heft.