

Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform

Teil II: Die den Entscheidungen zugrundeliegenden Neugliederungsfallgruppen*

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

Mit Inkrafttreten der abschließenden Neugliederungsgesetze zum 1. 1. 1975 ist die landweite Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen beendet worden. Insgesamt 55 Gesetze haben in sieben Jahren die kommunale Landschaft NW entscheidend verändert. Der bisher aus 2297 kreisangehörigen Gemeinden, 37 kreisfreien Städten und 57 Kreisen bestehende bunte kommunale Flickenteppich ist einem großzügig, aber oft auch holzschnittartig angelegten Raster von nur noch 373 kreisangehörigen Gemeinden¹, 23 kreisfreien Städten und 31 Kreisen gewichen².

Diese auch in den meisten anderen Bundesländern feststellbare Entwicklung zu großflächigen Gemeindebildungen³ konnte in Nordrhein-Westfalen nur mit Hilfe einer aus Landtagsabgeordneten interfraktionell besetzten „Zehner-Kommission“ vollzogen werden, deren Mitglieder sich selbst gelegentlich als „Vereinigung orientalischer Teppichhändler“^{4/5} oder als „Kegelclub“ bezeichnet haben.

* Teil I des Beitrags: „Begründungszwang bei Neugliederungsgesetzen. Zum Buir/Manheim/Blatzheim-Urteil“ ist in Städte- und Gemeinderat 1976, S. 183 – 189 veröffentlicht. Der Beitrag wird fortgesetzt, Teil III folgt im nächsten Heft.

¹ Meerbusch, Monheim, Gladbeck und Wesseling haben durch Urteile des VerfGH NW ihre Selbständigkeit wiedererlangt: VerfGH v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – (Meerbusch), DVBl. 1976, S. 391; VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim); – VerfGH 13/74 – (Gladbeck/Kirchhellen); – VerfGH 62/74 – (Wesseling), Mitt. NW StGB 1/76.

² Die 290 Ämter sind ganz von der Bildfläche verschwunden, vgl. zur heutigen Gemeindestruktur KÖSTERING/BÜNERMANN, Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in NW, Handbuch für Verwaltung und Wirtschaft, Kommunale Schriften für NW, Deutscher Gemeindeverlag 1975, S. V.

³ HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 3, 1973, S. 11 ff; MATTENKLODT, Gebiets- und Verwaltungsreform in NW. Ein Zwischenbericht zum Abschluß des 1. Kommunalen Neugliederungsprogramms, Münster 1970; ders., Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Sachstandsbericht unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Lande NW, 1972; vgl. auch v. BURSKI, Verfassungsfragen der Gemeindeform in der Rechtsprechung des Ba-Wü Staatsgerichtshofs, DOV 1976, S. 29 ff.

⁴ So der Landtagsabgeordnete Antwerpes bei der 1. Lesung des Münster/Hamm-Gesetzes in der 89. Landtagssitzung, Plenarprotokoll 7/89 v. 6. 12. 1973, S. 3523 (A): „Denjenigen, die meinen, die Zehner-Kommission sei nichts anderes als eine verkappte Vereinigung orientalischer Teppichhändler, sei gesagt: Auch dieser Beruf ist durchaus ehrenwert, und was den Orient anbelangt, kennen wir zumindest seit der Ölkrise auch dessen Stellenwert.“

Gemeinden wurden zu „Paketen“ zusammengeschnürt⁶ und durch „Rekordverkäufer“⁷ als „Wundertüten“⁸ angepriesen⁹. Daß dabei auch „heilige Neugliederungskühe“ nicht immer „wohlbehalten vom Eis gezogen“, sondern gelegentlich auch geschlachtet wurden, liegt auf der Hand.

Viele der aufgelösten Gemeinden und Gemeindeverbände erhoben gegen die sie betreffenden Neugliederungsgesetze Verfassungsbeschwerden vor dem Verfassungsgerichtshof NW und gaben damit dem Gerichtshof ein vom Landtag buntgemischtes Kartenspiel in die Hand. Die Richter legten den größeren Teil der Karten recht bald wieder beiseite, indem sie mehrere Beschwerden nach § 20 VerfGHG NW¹⁰ durch einstimmigen Beschluß als unzulässig oder offensichtlich unbegründet verwarfen¹¹ oder zahlreiche weitere Beschwerden nach mündlicher Verhandlung zurückwiesen¹².

⁵ Die einen hinten im letzten Regal noch hängenden, ganz schrecklichen lilafarbenen Anzug – noch mit ein paar Kröten vom letzten Austauschgeschäft im Hals – an einen Blinden teuer verkauft hätten, wenn nicht der Blindenhund geknurrte hätte, so der Landtagsabgeordnete Neu bei der 1. Lesung des Münster/Hamm-Gesetzes in der 89. Landtagssitzung, Plenarprotokoll 7/89 v. 6. 12. 1973, S. 3523 (D) – 3524 (A).

⁶ So der Landtagsabgeordnete Schulte bei der 3. Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes in der 100. Landtagssitzung, Plenarprotokoll 7/100 v. 8. 5. 1974, S. 4061 (D) – 4062 (A).

⁷ Neu, Plenarprotokoll v. 6. 12. 1973, S. 3523 (D).

⁸ So der Abgeordnete Schulte, Plenarprotokoll 7/100 v. 8. 5. 1974, S. 4061 (D) – 4062 (A) oder „Sprengstoffpakete“, so der Abgeordnete Worms, Plenarprotokoll 7/89 v. 6. 12. 1973, S. 3517 (A).

⁹ Die erst nach Inkrafttreten der Neugliederungsgesetze geöffnet werden durften.

¹⁰ Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4. 3. 1952 GV NW 1103: „Formwidrige, unzulässige, verspätete oder offensichtlich unbegründete Anträge sowie Anträge von Nichtberechtigten können durch einstimmigen Beschluß des Gerichts verworfen werden.“

¹¹ Als unzulässig wurden verworfen: VerfGH NW v. 5. 12. 1975 – VerfGH 65/74 – (Amt Buir); v. 9. 4. 1976 – VerfGH 49/75 – (Solingen); vom 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. 1975 – VerfGH 76/74 – (Hilden); v. 12. 2. 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); v. 24. 6. 1976 – VerfGH 1/75 – (Kluppelberg).

¹² VerfGH v. 15. 3. 1975 – VerfGH 11/74 – (Walsum); 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 51/74 – (Kreis Moers/Homburg/Rheinhausen/Rumein-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); v. 30. 6. 1976 – VerfGH 29/76 – (Düsseldorf).

In bisher fünf Verfahren, die sieben Gemeinden betrafen¹³, erklärten die Richter die Neugliederungsgesetze für verfassungswidrig, überließen die endgültige Entscheidung jedoch zumeist dem Gesetzgeber, dem eine erneute Beschäftigung mit den bei Gericht erfolgreichen Gemeinden unter Verwirklichung anderer Alternativlösungen offenstand¹⁴. Der Gesetzgeber nahm die ihm zugefallenen Karten jedoch nicht auf, sondern ließ es¹⁵ bei der Selbständigkeit von Meerbusch, Monheim und Gladbeck¹⁶ bewenden¹⁷.

Der Innenminister des Landes NW konnte sich danach mit den von ihm als „Neugliederungs-Reparaturgesetze“ bezeichneten Vorschlägen¹⁸, die eine Aufteilung von Meerbusch auf Düsseldorf und Krefeld, eine Eingemeindung von Erkrath/Hochdahl nach Düsseldorf, einen Zusammenschluß von Monheim und Langenfeld im Kreise Mettmann, eine Eingemeindung von Bottrop nach Essen oder Oberhausen, eine Zuordnung von Gladbeck nach Gelsenkirchen sowie eine Aufteilung von Kirchhellen vorsahen, im Landtag nicht durchsetzen¹⁹.

Der nachfolgende Bericht gibt einen Überblick über die vom VerfGH NW bisher entschiedenen Verfassungsbeschwerden, die sich nach Neugliederungsfallgruppen in fünf Beschwerdetypen einteilen lassen²⁰.

1. Abgrenzung der Großstädte des Ballungskerns / Selbständige Mittelzentren in Ballungsrandzonen

Ein Großteil der Verfassungsbeschwerden betraf den Zielkonflikt zwischen der Abgrenzung von Großstädten in Ballungskernen und der Förderung eigenständiger mittelzentraler Entwicklung in Ballungsrandzonen. Dieses Problem stand im Mittelpunkt jener Verfassungsbeschwerden, mit denen die Abgrenzung der Städte Düsseldorf, Köln und Krefeld sowie die Ruhrgebiets-Neuordnung angegriffen wurde.

- Im Neugliederungsraum *Düsseldorf* wehrten sich die Stadt Meerbusch gegen ihre Aufteilung auf Düsseldorf, Krefeld und Neuss²¹, die Stadt Monheim gegen ihre Eingemeindung nach Düsseldorf²², die Städte Erkrath²³ und Hilden²⁴ gegen die Abtrennung von Gebietsteilen (Erkrath-Unterbach, Hilden-Elb) nach Düsseldorf und die Stadt Kempen²⁵ gegen eine Umgliederung der erst vor sechs Jahren ihr zugeordneten vormals selbständigen Gemeinde Hüls nach Krefeld.
- Die Vergrößerung von *Köln* zur Millionen-Stadt wurde von den eingegliederten Gemeinden Porz²⁶, Wesseling²⁷, Bensberg²⁸, Lövenich²⁹ und Rodenkirchen³⁰ angegriffen.
- Im *Ruhrgebiet* kämpften Herbede (nach Witten eingemeindet)³¹, Walsum³² und der Raum Moers³³ (nach Duisburg eingegliedert), Gladbeck und Kirchhellen (mit Bottrop zu einer neuen Stadt zusammengefaßt)³⁴, Wattenscheid (nach Bochum einbezogen)³⁵ und Kettwig (Essen zugeordnet)³⁶ um ihre Selbständigkeit.

Die allgemeinen Neugliederungsziele in diesen Bereichen, die der Gerichtshof den Gesetzgebungsmaterialien und dem erläuternden Vortrag der Beteiligten im Beschwerdeverfahren entnahm, näher präzisierende und wertend weiterentwickelte, wurden vom Gericht als verfassungsmäßig bezeichnet. Hierzu stellte der Gerichtshof fest:

Um eine möglichst umfassende und in allen Landesteilen gleichmäßige Daseinsvorsorge unter möglichst geringer Belastung der Bürger zu gewähren, solle der Raum nach dem zentralörtlichen Prinzip gegliedert (vgl. § 20 Landesentwicklungsprogramm-Gesetz vom 19. 3. 1974 GV NW 96) und durch den Einsatz staatlicher Mittel nach dem Prinzip festgelegter Achsen und Schwerpunkte entwickelt werden (§ 21 Landesentwicklungsprogramm-Gesetz)³⁷.

Die Entwicklungsschwerpunkte mit oberzentraler Bedeutung sollen zu dem Gerüst der Kommunalstruktur des Landes entwickelt werden und als Entscheidungszentren für die Ordnung und Entwicklung des mit ihrem Kern mittelzentral oder sonst funktional verflochtenen sog. „engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs“ sorgen. Die Wanderungsbewegungen vom Kern in die Randzonen sollen gesteuert und aufgefangen werden³⁸.

¹³ VerfGH v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – (Meerbusch), DVBl. 1976, S. 391; v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim); v. 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74 – (Gladbeck/Kirchhellen); v. 12. 12. 1975 – VerfGH 62/74 – (Wesseling); v. 5. 5. 1976 – VerfGH 65/74 – (Buir/Blatzheim/Manheim); vgl. dazu HOPPE/STUER, Analyse des Meerbusch-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371 ff.; vgl. auch HOPPE/STUER, Analyse der neueren Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Städte- und Gemeinderat 1976, S. 38 ff.; HOPPE/STUER, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform Teil I, Städte- und Gemeinderat 1976, S. 183.

¹⁴ Dies gilt bisher für die Gemeinden Meerbusch, Monheim, Gladbeck, Kirchhellen, Buir, Manheim sowie – hinsichtlich der kreislichen Zuordnung – auch für Wesseling.

¹⁵ In einer parlamentarischen Kampfabstimmung vom 20. 5. 1976 mit einem recht knappen Stimmenergebnis von 94:92 bei 7 Enthaltungen für die Selbständigkeit der Gemeinden.

¹⁶ das er dem Kreis Recklinghausen zuordnete.

¹⁷ Nur die Gemeinde Kirchhellen wurde erneut in die Gebietsreform einbezogen und Bottrop zugeordnet. Mit dem Raum Buir/Blatzheim/Manheim (zwischen Köln und Düren) wird sich der Landesgesetzgeber NW bis Ende des Jahres 1976 noch zu befassen haben.

¹⁸ Vorschlag des Innenministers NW zur Neugliederung von Gemeinden im Raum Düsseldorf (2. Düsseldorf-Gesetz) v. 2. 2. 1976; Vorschlag des Innenministers NW zur Änderung des Ruhrgebiet-Gesetzes (Ruhrgebiet-Änderungsgesetz) v. 2. 2. 1976; Vorschlag des Innenministers NW zur Wiederherstellung der Selbständigkeit der Stadt Wesseling (Wesseling-Gesetz) v. 2. 2. 1976. Die Landesregierung NW hatte – mit Ausnahme der Eingemeindung von Erkrath nach Düsseldorf, die in den Gesetzentwürfen nicht mehr enthalten war – die Vorschläge des Innenministers übernommen, vgl. Gesetzentwurf zur Wiederherstellung der Selbständigkeit der Stadt Wesseling (Wesseling-Gesetz), Drucksache 8/795 v. 28. 4. 1976; Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Ruhrgebiet-Gesetzes (Ruhrgebiet-Änderungsgesetz), Drucksache 8/796 vom 28. 4. 1976; Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neugliederung von Gemeinden im Neugliederungsraum Düsseldorf (2. Düsseldorf-Gesetz), Drucksache 8/797 v. 28. 4. 1976.

¹⁹ Damit hat der alte römisch-rechtliche Grundsatz „Roma locuta, causa finita“ auch für die Urteile des VerfGH NW seine Gültigkeit behalten.

²⁰ Ein Bericht über die in den Entscheidungen entwickelten und angewandten verfassungsgerichtlichen Maßstäbe folgt im nächsten Heft.

²¹ VerfGH v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 = DVBl. 1976, S. 391.

²² VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74.

²³ VerfGH v. 10. 10. 1975 – VerfGH 49/74.

²⁴ VerfGH v. 14. 8. 1975 – VerfGH 76/74.

²⁵ v. 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74.

²⁶ v. 6. 12. 1975 – VerfGH 59/74.

²⁷ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 62/74.

²⁸ VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 72/74.

²⁹ VerfGH v. 6. 5. 1976 – VerfGH 52/75.

³⁰ VerfGH v. 6. 5. 1976 – VerfGH 46/75.

³¹ VerfGH v. 15. 3. 1975 – VerfGH 26/74.

³² VerfGH v. 15. 3. 1975 – VerfGH 11/74.

³³ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 51/74 – (Kreis Moers, Homberg, Rheinhausen, Rumeln-Kaldenhausen, Rheinkamp).

³⁴ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74.

³⁵ VerfGH v. 13. 2. 1976 – VerfGH 37/74.

³⁶ VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 14/74.

³⁷ VerfGH v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – (Meerbusch) Städte- und Gemeinderat 1975, S. 368.

³⁸ VerfGH v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – (Meerbusch), Städte- und Gemeinderat 1975, S. 368; v. 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74 – (Kempen) A. U., S. 19; v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim), A. U., S. 24; v. 9. 4. 1976 – VerfGH 14/74 (Kettwig), A. U., S. 27.

Selbständige Mittelzentren sollen in der Nachbarschaft der Oberzentren nur bestehen bleiben, wenn sie außerhalb des engeren großstädtischen Verflechtungsbereiches genügend weit entfernt liegen und bereits ausgeprägte und tragfähige Siedlungsschwerpunkte aufweisen³⁹.

Der für die Abgrenzung der Großstädte zu einem Schlüsselbegriff gewordene sog. „*engere großstädtische Verflechtungsbereich*“ wird umschrieben als ein Raum, der durch intensive Funktionalbeziehungen innerlich fest miteinander verknüpft ist⁴⁰ und sich als einheitlicher großstädtischer Organismus darstellt, so daß die auf die City bezogenen Ortschaften den Charakter von unselbständigen Nebenzentren gewinnen.“⁴¹

Besonders interessant sind die Feststellungen des Gerichtshofs im Porz-Urteil⁴²:

„Seit Anfang der sechziger Jahre ist eine Entwicklung zu beobachten, in deren Verlauf sich das Wachstum großer Städte – bei stagnierenden oder leicht rückläufigen Einwohnerzahlen in der Kernstadt – in den suburbanen Raum verlagert, in ihm treffen sich zwei Bevölkerungswellen. Die Stadtflucht und die Landflucht kumulieren sich hier zu außergewöhnlichen Zuwachsraten innerhalb kürzester Zeitabschnitte. Den Impuls für beide Bevölkerungswellen gibt die Kernstadt. Der plötzliche Bevölkerungsanstieg trifft auf einen Raum, der nach Infrastruktur und Funktion auf eine solche Entwicklung nicht vorbereitet ist (vgl. BOUSTEDT, Stichwort „Stadtregion“ in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Band II, 1970, herausgegeben von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover) ...“

„Die Intensität der Einwanderungsbewegungen, der Berufspendlerströme und der Einkaufsbeziehungen zur Kernstadt sind ein Anhaltspunkt dafür, daß die Bevölkerung ihren Lebensraum nicht als durch die Gemeindegrenze bestimmt, sondern als Bestandteil des Großzentrums Köln empfindet. Die Abhängigkeit der Entwicklung von Porz in seiner Bedeutung als Wohnort und industriell-gewerblicher Standort von der Nähe zu Köln deutet auf eine zunehmende Homogenität in struktureller und funktionaler Hinsicht mit innerstädtischen Lebenszentren der Stadt Köln hin und läßt erwarten, daß der Prozeß des Zusammenwachsens auch in Zukunft anhält.“⁴³

Bei der Abgrenzung der Großstädte des Ballungskerns stehen Gesichtspunkte der *gesamträumlichen Entwicklungsplanung* im Vordergrund, so wie sie der Gesetzgeber als Begründung für die Neugliederung verwertet hat⁴⁴.

„Die Gefahr von Konkurrenzplanungen und Fehlentwicklungen auf relativ engem Raum mit der daraus resultierenden beiderseitigen Behinderung und Schwächung zum Schaden der Gesamtbevölkerung“⁴⁵ soll durch die Zusammenfassung vermieden und der nach der Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrsstruktur einheitliche Lebensraum nach einem Gesamtkonzept geplant und entwickelt werden.“⁴⁶

„Auch die Notwendigkeit einer nur gesamträumlich möglichen Abstimmung in der Verteilung von Wohn-, Gewerbe-, Industrie- und Erholungsgebieten sowie die Erfordernisse einer gesamträumlichen Verkehrsplanung sprechen nach der Urteilsbegründung Porz⁴⁷ für die Einbeziehung des Entwicklungsraumes in die Kernstadt.“⁴⁸

Am Beispiel der *Ruhrgebiets-Neuordnung* hat sich der Gerichtshof mit dem *System der abgestuften Versorgungszentralität in Großstädten* befaßt und dazu ausgeführt⁴⁹:

„In den Verdichtungsräumen der Ballungsrandzone soll es und in denen des Ballungskerns kann es kommunal selbständige Selbstversorgerorte unterer Stufe nicht geben. An ihre Stelle tritt das Vorstadt- oder Außenstadtzentrum unterer Stufe als Nebenzentrum zum Stadtzentrum mittlerer oder höherer Stufe. Ähnliches gilt für die Mittelbereiche im Ballungskern, insbesondere dann, wenn mehrere Mittelbereiche sich innerhalb eines oberzentralen Bereiches befinden. An die Stelle des Mittelzentrums oder des Selbstversorgerortes mittlerer Stufe tritt dann ein Nebenzentrum mittlerer Stufe. Gerade das dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip zugrundeliegende System der sich funktional ergänzenden zentralörtlichen Stufen verlangt für die Großstädte in Verdichtungsräumen, daß sie in sich ein gegliedertes System innerstädtischer abgestufter Versorgungsbereiche und Zentren entwickeln, um so die Stadtregion planvoll zu dezentralisieren, die Kernstadt zu entlasten, den Verkehr zu entzerren sowie die Versorgung der außerhalb des Stadtkerns wohnenden Bevölkerung auf der Stufe der Grundversorgung und der des gehobenen Bedarfs zu verbessern. Die Einbeziehung eines bisher kommunalpolitisch selbständigen Selbstversorgerortes mittlerer Stufe in ein Oberzentrum widerspricht daher nicht dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip. Sie ist zwar Ausdruck eines Konzentrationsprozesses der kommunalen Entscheidungszentren im Ballungskern; sie schließt aber die geplante Dezentralisierung und Entzerrung sowohl im eigenen als auch in den Nachbarbereichen nicht aus.“

Auch Gemeinden der Ballungsrandzone können in die Ballungskernstadt einbezogen werden, wenn sie wegen der engen wechselseitigen Verflechtungen mit dem Ballungskern nicht in der Lage sind, eigene Entlastungsfunktionen in der Ballungsrandzone zu übernehmen⁵⁰.

Wird eine Gemeinde, die bisher der Ballungsrandzone angehörte, in den Ballungskern einbezogen, so hat sich die Landesförderung an der geänderten landesplanerischen Ausweisung zu orientieren⁵¹. Diese

³⁹ VerFGH v. 13. 9. 1975 – VerFGH 43/74 – (Meerbusch), Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (368); v. 6. 12. 1975 – VerFGH 39/74 – (Monheim), A.U., S. 24; v. 6. 12. 1975 – VerFGH 45/74 – (Kempen), A.U., S. 19; v. 6. 12. 1975 – VerFGH 59/74 – (Porz), A.U., S. 20; v. 6. 12. 1975 – VerFGH 62/74 – (Wesseling), A.U., S. 15; v. 9. 4. 1976 – VerFGH 72/74 – (Bensberg), A.U., S. 19.

⁴⁰ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 39/74 – (Monheim), A.U., S. 36.

⁴¹ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 45/74 – (Kempen), S. 26: „Er umfaßt den Bereich, der in seiner Vollversorgung mit privaten Gütern und Leistungen des gehobenen Bedarfs auf die Kernstadt ausgerichtet ist und in ‚Vorortssituationen‘ hineingewachsen ist.“

⁴² VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 59/74 – (Porz), A.U., S. 23.

⁴³ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 51/74 – (Moers), A.U., S. 36.

⁴⁴ Vgl. etwa VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 45/74 – (Kempen), A.U., S. 20: „Die Zuordnung von Hülfs zu Krefeld beruht ferner auf der Erwägung, die Funktionsfähigkeit des Oberzentrums Krefeld, u. a. zur Verbesserung der Voraussetzungen für die städtebauliche Entwicklungsplanung, zu stärken und zu sichern.“

⁴⁵ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 39/74 – (Monheim), A.U., S. 39.

⁴⁶ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 59/74 – (Porz), A.U., S. 24.

⁴⁷ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 59/74 – A.U., S. 27.

⁴⁸ Dabei spielen Gesichtspunkte des Umweltschutzes, der Industrieansiedlung, der Standortplanung und der Siedlungsstruktur eine Rolle, vgl. VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 51/74 – (Moers), A.U., S. 37.

⁴⁹ VerFGH v. 13. 2. 1976 – VerFGH 37/74 – (Wattenscheid), A.U., S. 18.

⁵⁰ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 51/74 – (Moers), A.U., S. 39.

⁵¹ Die Förderung erfolgt damit nach den für Ballungskerne geltenden Grundsätzen als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung, so VerFGH v. 14. 8. 1975 – VerFGH 76/74 – (Hilden), A.U., S. 11.

verstärkte Förderung hat der Gerichtshof als einen Vorteil bezeichnet, der mit der Einbeziehung einer Ballungsrandzonen-Gemeinde in den Ballungskern verbunden sein könne⁵².

Bei der Verfassungsbeschwerde der Stadt Kettwig spielte die *Naherholungs- und Freiraumplanung* eine besondere Rolle. Während die Beschwerdeführerin sich auf das landesplanerische Instrumentarium (Landesentwicklungsplan III) bezog und unter Hinweis auf ihr Verhalten in der Vergangenheit vortrug, der Kreis Mettmann und sie seien mindestens ebenso gut wie die aufnehmende Großstadt Essen in der Lage, diesen Belangen Rechnung zu tragen, bezeichnete es der Gerichtshof als nicht „offensichtlich fehlerhaft, daß der Gesetzgeber nicht in erster Linie das staatliche Instrumentarium nutzt, um die Freiräume zu erhalten, sondern die örtliche Bebauungs- und Entwicklungsplanung möglichst geschlossen in die Verantwortung derjenigen Städte legt, deren Bevölkerung unmittelbar betroffen ist, und die eine ausreichende Größe aufweisen.“⁵³

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

Neben der Neuordnung in Verdichtungsräumen hatte sich der Gerichtshof mit der Abgrenzung von Gemeinden des Typs A oder B in ländlichen Zonen zu beschäftigen.

- Die Gemeinden Buir, Manheim und Blatzheim – zwischen Köln und Düren gelegen – wandten sich gegen die Eingemeindung in das mit über 40 000 E städtisch geprägte mehrpolige Kerpen und begehrten die Bildung einer selbständigen A-Gemeinde⁵⁴.
- Die Gemeinde Gahlen, die auf Schermbeck und Dorsten aufgeteilt worden war, verfolgte die ungeteilte Zuordnung zu Schermbeck⁵⁵.
- Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Elten richtete sich gegen die Eingliederung in das Mittelzentrum Emmerich⁵⁶.
- Die Gemeinde Scherfede, die mit 15 anderen Gemeinden zur Stadt Warburg zusammengeschlossen worden war, erstrebte eine neue Großgemeinde Scherfede, in die andere bisher selbständige Gemeinden einbezogen werden sollten⁵⁷.
- Die durch das „Münsterland-Modell“ in ihrer Selbständigkeit betroffenen Gemeinden Freckenhorst, Neubeckum und Borghorst begehrten ihre Ausgliederung aus den neugebildeten Städten Warendorf, Beckum und Steinfurt⁵⁸.

Der Gerichtshof bezeichnete auch hier die *allgemeine Zielkonzeption* des Gesetzgebers als verfassungsrechtlich unangreifbar. Das Scherfede-Urteil führt dazu aus⁵⁹:

„In den ländlichen Zonen soll die kommunale Infrastruktur durch Schwerpunktbildung und Bündelung der Einrichtungen der Daseinsvorsorge verbessert werden. Die Grundfunktionen der arbeitsteiligen Gesellschaft sollen in leistungsfähigen Zentren unterer Stufe mit in der Regel wenigstens 8 000 Einwohnern, ausnahmsweise auch 5 000 Einwohnern zusammengefaßt werden. Leistungen gehobener Art für einen mittelzentralen Versorgungsbereich von regelmäßig mindestens 30 000 Einwohnern sollen von Städten mittel-

städtischen Gepräges vorgehalten werden, die primär an Entwicklungsschwerpunkten zu bilden sind und deren Einwohnerzahl 20 000 Einwohner nicht unterschreiten soll.“

Auch in der ländlichen Zone seien die Neugliederungsgrundsätze am Prinzip der zentralörtlichen Gliederung und an dem abgestuften System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen ausgerichtet⁶⁰. Es sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber die mittelzentrale Entwicklung durch Zuordnung von weiteren Gemeinden habe stärken wollen⁶¹. Nach der Rechtsprechung des VerfGH können dabei auch Gemeinden in eine größere Einheit einbezogen werden, die im Landesentwicklungsplan I als Zentralorte unterer Stufe ausgewiesen sind⁶².

In den Urteilen Neubeckum, Freckenhorst und Borghorst befaßte sich der Gerichtshof mit dem sog. „Münsterland-Modell“, das von der Notwendigkeit der Abstützung kleinerer isoliert liegender Nahversorgungsgemeinden mit oft nur 3 500 bis 5 000 Einwohnern durch kräftige Mittelzentren ausging (Abstützungstheorie). Hierzu stellte der Gerichtshof fest: „Es stand dem Gesetzgeber frei, die Mittelzentren über das Minimum an Leistungskraft hinaus zu stärken, das für die Versorgung ihres Bereiches notwendig wäre.“⁶³

Er konnte in diesem Zusammenhang auch die Ausweisung des Raumes als Entwicklungsschwerpunkt 1. oder 2. Ordnung berücksichtigen⁶⁴. Auch die vom Gesetzgeber angestellte Prognose, der Zusammenschluß der Gemeinden in den Entwicklungsschwerpunkten werde eine bei selbständiger Weiterentwicklung mögliche Konkurrenzsituation verhindern, sei nicht offensichtlich fehlerhaft⁶⁵.

⁵² VerfGH v. 6. 5. 1976 – VerfGH 52/75 – (Lövenich), A.U., S. 6.

⁵³ VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 27; bereits im Meerbusch-Urteil hat der Gerichtshof hervorgehoben, daß zum engeren großstädtischen Verflechtungsbereich auch der für die Naherholung der Bevölkerung zur Verfügung stehende Freiraum gehört und das Ziel der Freiraumsicherung verfassungskonform ist, vgl. VerfGH v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (368); im Moers-Urteil (A.U., S. 39) wird ebenfalls auf die Notwendigkeit der verkehrsmäßigen Erschließung und Ausgestaltung der Naherholungsräume hingewiesen; vgl. auch v. 14. 8. 1975 – VerfGH 76/74 – (Hilden), A.U., S. 9.

⁵⁴ VerfGH v. 8. 5. 1976 – VerfGH 65/74 – Städte- und Gemeinderat 1976, S. 179; vgl. auch HOPPE/STUER, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Teil I: Begründungszwang bei Neugliederungsgesetzen. Zum Buir/Blatzheim/Manheim-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1976, S. 183 ff.

⁵⁵ Der Gemeindeteil Östlich war Dorsten zugeordnet worden, VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 15/74.

⁵⁶ VerfGH v. 8. 1. 1976 – VerfGH 20/74.

⁵⁷ VerfGH v. 7. 5. 1976 – VerfGH 3/75.

⁵⁸ VerfGH v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/74 – (Neubeckum); v. 12. 7. 1975 – VerfGH 22/74 – (Freckenhorst); v. 7. 5. 1976 – VerfGH 70/74 – (Borghorst).

⁵⁹ VerfGH v. 7. 5. 1976 – VerfGH 3/75 – A.U., S. 14.

⁶⁰ VerfGH v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 16; v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 20.

⁶¹ VerfGH v. 7. 5. 1976 – VerfGH 3/75 – (Scherfede), A.U., S. 18.

⁶² VerfGH v. 8. 1. 1976 – VerfGH 20/74 – (Elten), A.U., S. 11; „Der Landtag hat solche landesplanerischen Zielsetzungen und Modellvorstellungen als wichtige Neugliederungskriterien im allgemeinen auch berücksichtigt. Er hat sie jedoch für die kommunale Neugliederung nicht als bindend angesehen (Gesetzentwurf der Landesregierung zum Niederrhein-Gesetz LT-Drucks. 7/3151, S. 125). Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Demgemäß hat die Neugliederung in zahlreichen Fällen zur Auflösung von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung geführt.“

⁶³ VerfGH v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 16; v. 12. 7. 1975 – VerfGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 16; v. 8. 1. 1976 – VerfGH 20/74 – (Elten), A.U., S. 14.

⁶⁴ VerfGH v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/74 – (Neubeckum), S. 16; v. 12. 7. 1975 – VerfGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 16; v. 8. 1. 1976 – VerfGH 20/74 – (Elten), A.U., S. 14.

⁶⁵ VerfGH v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 21; v. 12. 7. 1975 – VerfGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 22.

Die Probleme der Wirtschaftsförderung, der Notwendigkeit, potentielle Divergenzen zwischen den Interessen der beteiligten Gemeinden in die Abstimmung einzubeziehen, und Gesichtspunkte der einheitlichen übergreifenden Stadtentwicklung seien vom Gesetzgeber nicht eindeutig falsch bewertet worden⁶⁶.

Obwohl die zusammengeschlossenen Mittelzentren Borghorst und Burgsteinfurt einen sich überschneidenden gemeinsamen Mittelbereich bisher nicht gebildet und ihre Versorgungspolitik in der Vergangenheit vielmehr auf getrennte, verhältnismäßig kleine Bereiche ausgerichtet hätten, sei die Erwartung des Gesetzgebers nicht offensichtlich fehlerhaft, daß die zusammengeschlossene neue Stadt künftig mittelzentrale Einrichtungen anbieten könne, die den Gesamtbereich der beiden bisher selbständigen Städte versorgen könne und zu einer Verbesserung des Angebots unter Vermeidung unnötiger Konkurrenzplanung führen werde⁶⁷.

Neben diesen allgemeinen Aussagen zum Münsterland-Modell hat der Gerichtshof in den Mittelpunkt seiner Prüfung die Frage gestellt, welche konkreten Vorteile von der jeweiligen Neugliederungsentscheidung ausgehen. Dabei werden aufgrund einer *präzisen Einzelanalyse* und unter Berücksichtigung aller konkreten siedlungsräumlichen Bedingungen die Vor- und Nachteile ermittelt und gegeneinander abgewogen, die von der gesetzlichen Lösung für die Beschwerdeführerin und den gesamten Raum ausgehen. Diese Einzelanalyse bezog sich bei den Urteilen Freckenhorst, Neubeckum und Borghorst auf folgende Gesichtspunkte:

- Ausrichtung am zentralörtlichen Gliederungsprinzip
- Möglichkeit einer kräftigen Stärkung des Mittelzentrums
- Hinreichende funktionale Verflechtungen
- Möglichkeit der Funktionsteilung
- Verhinderung einer Konkurrenzsituation
- Attraktivitätssteigerung sowie Verbesserung der Wirtschaftsstruktur durch Ansiedlung und Förderung von Industrie- und Gewerbebetrieben
- Verstärkung der Versorgungsfunktionen für umliegende Selbstversorgerorte
- Beitrag, den mittelzentralen Einfluß der Stadt Münster zurückzudrängen
- Rationalisierungseffekt durch stärkere Spezialisierung der Verwaltung
- Zweipoligkeit und Konfliktsituation
- Möglichkeit einer gemeinsamen mittelstädtischen Entwicklung
- Aufschwung für den Gesamttraum

Das Gericht hatte dabei unter Berücksichtigung des Heimbach-Urteils⁶⁸ zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen die Nachteile einer ausgeprägten Zweipoligkeit noch in Kauf genommen werden können. Dabei spielte der Gesichtspunkt einer möglichen Funktionsteilungen eine besondere Rolle⁶⁹.

3. Mehrfachneugliederung

Besonders schwierig erwiesen sich die Entscheidungen in jenen Verfassungsbeschwerden, die wiederholte Neugliederungen zum Gegenstand hatten. Dies gilt vor allem für die vor sieben Jahren aus acht Ortschaften gebildete Stadt Meerbusch, die durch das Düsseldorf-Gesetz auf Düsseldorf, Krefeld und Neuss aufgeteilt werden sollte⁷⁰.

Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die wiederholte Neugliederung hat sich der Gerichtshof ferner in den Urteilen Herbede⁷¹, Monheim⁷², Kempen⁷³, Freckenhorst⁷⁴ und Elten⁷⁵ geäußert. Auf die Analyse des Meerbusch-Urteils⁷⁰ sowie auf verschiedene weitere Beiträge zu diesem Fragenkreis kann verwiesen werden⁷⁶.

4. Grundsätze der Kreisreform / Abgrenzung der Regierungsbezirke

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

4.1 Kreisliche Zuordnung der Gemeinden

Die Verfassungsbeschwerde der Stadt Gescher, die eine andere kreisliche Zuordnung erreichen wollte⁷⁷, wurde vom Gericht als unzulässig zurückgewiesen, da die Kreiszuordnung der Gemeinde nicht zum verfassungsrechtlichen Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung gehöre. Zu diesem Kernbereich gehöre nach Art. 78 LV lediglich das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze durch eigene Organe selbstverantwortlich zu regeln sowie ein begrenzter Bestandsschutz. Ein Eingriff in diesen Kernbereich liege u. a. vor, wenn eine Gemeinde aufgelöst, ihr Gebietsbestand verkleinert oder ihr Bestand an eigenen Zuständigkeiten beschnitten werden. Die gesetzliche Maßnahme stelle der Beschwerdeführerin gegenüber keinen solchen Eingriff dar⁷⁸.

⁶⁶ VerfGH v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 21.

⁶⁷ VerfGH v. 7. 5. 1976 – VerfGH 70/74 – (Borghorst), A.U., S. 15.

⁶⁸ VerfGH v. 4. 8. 1972 – VerfGH 13/71 – In: Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, Mitteilungen Nr. 19, 1972, S. 303 ff = Eildienst des Landkreistages 1972, S. 206; vgl. auch 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.

⁶⁹ Vgl. dazu VerfGH v. 7. 5. 1976 – VerfGH 70/74 – (Borghorst), A.U., S. 17.

⁷⁰ VerfGH v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 = DVBl. 1976, S. 391; vgl. dazu HOPPE/STÜER, Analyse des Meerbusch-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371.

⁷¹ VerfGH v. 15. 3. 1975 – VerfGH 26/74 – Auszugsweise abgedruckt in Städte- und Gemeinderat 1975, S. 109 (110 f).

⁷² VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74.

⁷³ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74 (Kempen/Kreis Viersen).

⁷⁴ VerfGH v. 12. 7. 1975 – VerfGH 22/74.

⁷⁵ VerfGH v. 8. 1. 1976 – VerfGH 20/74.

⁷⁶ STÜER, Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil I: Entscheidungsbericht, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 (29); ders., Gebietsreform, alle Jahre wieder? Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 109; ders., Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze – Das Beispiel Meerbusch –, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 261.

⁷⁷ Die Beschwerdeführerin war durch das Münster/Hamm-Gesetz dem neuen Kreis Borken zugeordnet worden, während sie bisher dem Kreis Coesfeld angehörte.

⁷⁸ VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 24/74 – (Kreis Coesfeld/Gescher), A.U., S. 14.

Ob diese Entscheidung dem gewandelten Verständnis funktionaler Verflechtungen und der Einheit in Zweistufigkeit von Kreis und Gemeinde in einem arbeitsteiligen Leistungs- und Verwaltungsverbund⁷⁹ gerecht wird, sollte erneut überdacht werden.

LERCHE⁸⁰ bemerkt zu Recht, „daß Gemeinden und Kreise in vielfältiger und elastischer Weise rechtlich miteinander verwoben sind, und zwar nicht nur in organisationstechnischer, sondern nicht minder in kompetenzieller und sonstiger Beziehung. So kann bekanntlich ein nicht geringfügiger Teil gemeindlicher Agenda nicht ohne die unterstützende und ergänzende Tätigkeit der Kreisverwaltung gedacht werden. Die Selbständigkeit des gemeindlichen Agierens ist in vielfältiger Hinsicht nur relativ.“

4.2 Gebietszuschnitt der Kreise

Die Kreise Coesfeld und Lüdinghausen richteten sich mit ihren Verfassungsbeschwerden gegen den Gebietszuschnitt der neugebildeten Kreise. Beide Beschwerden hatten keinen Erfolg. Die Verfassungsbeschwerde des Kreises Lüdinghausen⁸¹ wurde durch Beschluß nach § 20 VerfGHG NW verworfen, weil der Beschluß des Kreistages, Verfassungsbeschwerde einzulegen, in nichtöffentlicher Sitzung gefaßt worden war und damit nichtig sei. Die Verfassungsbeschwerde des Kreises Coesfeld wurde als unbegründet zurückgewiesen, weil die Aufteilung seines bisherigen Gebietes auf zwei Kreise und die kreisliche Zuordnung der bisher zu seinem Gebiet gehörenden Stadt Gescher in den Kreis Borken nicht gegen das öffentliche Wohl verstoße⁸².

Die allgemeinen Kreisneugliederungsgrundsätze entsprechen nach den Feststellungen des Gerichts dem Gemeinwohl⁸²:

„Innerhalb des ganzen Landes sollen Kreise gebildet werden, die den örtlichen Bezug zu den Gemeinden behalten und gleichzeitig ergänzende Funktionen für die ihnen angehörenden Gemeinden übernehmen können. Zu diesem Zweck sollen die Kreise mindestens 150 000, besser 200 000 Einwohner haben. Der räumliche Zuschnitt eines Kreises soll ermöglichen, innerhalb des Kreisgebietes Gebietsentwicklungspläne aufzustellen und durchzuführen. Nach dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip sollen mittelzentrale Versorgungsverflechtungen und nach dem Landesentwicklungsplan II Verflechtungsbereiche von Entwicklungsschwerpunkten grundsätzlich nicht von Kreisgrenzen durchschnitten werden. Entwicklungsachsen sollen von Kreisgrenzen nach Möglichkeit quergeschnitten werden, um die von ihnen ausgehenden Entwicklungsimpulse besser ausnutzen zu können. Zwischen den einzelnen Kreisen soll ein deutliches Leistungsgefälle vermieden werden und soweit möglich soll in allen Kreisen ein differenziertes Arbeitsplatzangebot zur Verfügung stehen.“⁸³

Die Neuabgrenzung der Kreise des westlichen Münsterlandes soll „die Orientierung dieses Raumes auf die Niederlande und das Ruhrgebiet berücksichtigen, durch Bildung eines starken Grenzkreises den besonderen Problemen des grenznahen Raumes Rechnung tragen und durch Bildung von Sektorkreisen anstelle eines Umlandkreises rings um die Solitärstadt Münster die mittelzentrale Versorgung in engeren Münsterland dezentralisieren.“⁸⁴

„Hinter diesen mit dem öffentlichen Wohl zu vereinbarenden Zielen hat der Gesetzgeber das Bestreben, mittelzentrale Versorgungsbereiche und die Verflechtungsbereiche von Entwicklungsschwerpunkten nicht durch Kreisgrenzen zu zerschneiden, im Münsterland teilweise zurücktreten lassen. Daß er bei widerstreitenden Zielsetzungen Prioritäten setzt, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, solange die Ziele alle und insgesamt am öffentlichen Wohl orientiert sind.“⁸⁴

Der Gebietszuschnitt der Kreise wird vom Gerichtshof an den allgemeinen Kreisneugliederungsgrundsätzen, auf ungünstige Randlagen einzelner Gemeinden⁸⁵ und an einem Mindestmaß innerer Homogenität geprüft, wobei die Ausgewogenheit und das Kräfteverhältnis der kreisangehörigen Gemeinden untersucht werden⁸⁶.

Die landesplanerische Zoneneinteilung bildet für die Abgrenzung des Kreisgebietes keine unüberwindbare Barriere⁸⁷.

4.3 Kreisfreiheit

Die Verfassungsbeschwerden der bisher kreisfreien Städte Neuss, Witten und Bocholt, die sich gegen ihre Einkreisung wandten, sah der Gerichtshof als zulässig an, weil mit dem Verlust der Kreisfreiheit im Bereich der Kompetenzen (bezüglich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben und der weisungsfreien Pflichtaufgaben), im Bereich der Finanzen sowie im Bereich des demokratischen und politischen Stellenwerts eine Statusänderung verbunden sei⁸⁸, verwarf die Beschwerden jedoch als unbegründet.

Die geringfügige Überschreitung des im Hinblick auf die Ausgleichsfunktion des Kreises als optimal anzusehenden Wertes, daß die größte kreisangehörige Stadt einen Einwohneranteil von höchstens 33,3% an der Kreisbevölkerung aufweise, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, zumal wenn sie deutlich unter dem vom Innenminister als Höchstwert angesetzten Satz von 40% und erst recht unter dem vom Gesetzgeber bei der Bildung des Kreises Paderborn in Kauf genommenen Anteil der Stadt Paderborn an der Kreisbevölkerung in Höhe von 48 – 49% bleibe⁸⁹.

⁷⁹ Vgl. dazu PAPPERMANN/ROTTERS/VESPER, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, Exemplarische Erläuterung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Deutscher Gemeindeverlag, 1976, Seite 22; SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 131, 145; von UNRUH, Festschrift für Scupin, 1973, S. 416; STERN, DÖV 1975, S. 515 (522).

⁸⁰ Zur Verfassungsposition der Landkreise, DÖV 1969, S. 46 (52).

⁸¹ VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 58/75 – demnächst in NJW 1976, m. Anm. STÖER.

⁸² VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 24/74 – (Coesfeld/Gescher), A.U., S. 17.

⁸³ Vgl. auch VerfGH v. 7. 11. 1975 – VerfGH 64/74 – (Neuss), A.U., S. 21; v. 12. 2. 1976 – VerfGH 14/75 (Witten), A.U., S. 7; v. 6. 5. 1976 – VerfGH 53/75 – (Bocholt), A.U., S. 4.

⁸⁴ VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 24/74 – (Gescher/Coesfeld), A.U., S. 19.

⁸⁵ VerfGH v. 7. 11. 1975 – VerfGH 64/74 – (Neuss), A.U., S. 20.

⁸⁶ VerfGH v. 7. 11. 1975 – VerfGH 64/74 – (Neuss), A.U., S. 21; v. 12. 2. 1976 – VerfGH 14/75 – (Witten), A.U., S. 7; v. 6. 5. 1976 – VerfGH 53/75 – (Bocholt), A.U., S. 4.

⁸⁷ So war der Gesetzgeber nach dem Witten-Beschluß nicht gehindert, die Ballungskerngemeinde Witten in den aus Ballungsrandzone und ländlicher Zone bestehenden Ennepe-Ruhr-Kreis einzubeziehen, v. 12. 2. 1976 – VerfGH 14/75 – (Witten) A.U., S. 7.

⁸⁸ VerfGH v. 7. 11. 1975 – VerfGH 64/74 (Neuss), A.U., S. 12; v. 12. 2. 1976 – VerfGH 14/75 – (Witten), A.U., S. 5; v. 6. 5. 1976 – VerfGH 53/75 – (Bocholt), A.U., S. 3.

⁸⁹ VerfGH v. 7. 11. 1975 – VerfGH 64/74 – (Neuss), A.U., S. 23; v. 12. 2. 1976 – VerfGH 14/75 – (Witten), A.U., S. 7.

Der Verlust der Kreisfreiheit werde gemildert, wenn die eingekreiste Stadt den Sitz der Kreisverwaltung erhalte und danach die gebundene Zentralität der Beschwerdeführerin sogar faktisch gestärkt werde oder ihr durch das Neugliederungsgesetz Sonderzuständigkeiten unter Berücksichtigung der Kreiszuständigkeitsverordnung übertragen worden seien⁹⁰.

4.4 Kreissitz

Die Verfassungsbeschwerde des Kreises Viersen, mit der die Zurückverlegung des durch den Gesetzgeber angeordneten Kreissitzes Viersen nach Kempen erreicht werden sollte, wurde als unzulässig zurückgewiesen, weil das Recht, den Sitz der Kreisverwaltung selbst zu bestimmen, nach den Ausführungen des Urteils nicht zum verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich des Rechts auf Selbstverwaltung der Kreise gehört⁹¹.

Der Gesetzgeber sei nicht gehindert, in einem Neugliederungsgesetz – abweichend von der generellen Regelung des § 9 Abs. 2 KreisO – den Kreissitz festzulegen, ohne den Kreis daran zu beteiligen.

4.5 Zuordnung der Nachbargemeinden zu einem anderen Regierungsbezirk

Als unzulässig verworfen wurden die Verfassungsbeschwerden der Städte Remscheid und Solingen, mit denen die Zuordnung ihres Umlandes zu einem anderen Regierungsbezirk gerügt wurde⁹².

Nach den Ausführungen der Verwerfungsbeschlüsse umfaßt der verfassungsgerichtlich geschützte Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung, dessen Verletzung allein mit der Verfassungsbeschwerde nach § 50 VerfGHG NW gerügt werden kann, „weder die Zugehörigkeit der Gemeinden zum Bezirk eines bestimmten Regierungspräsidenten noch die Zugehörigkeit zu demselben Regierungsbezirk, dem ein mit der Gemeinde in gewissen Beziehungen verbundener Teil des Umlandes angehört.“⁹³

5. Anordnung von Kommunalwahlen in Düsseldorf nach Ausgliederung von Monheim

In einer Entscheidung vom 30. Juni 1976 wurde die Verfassungsbeschwerde der Stadt Düsseldorf zurückgewiesen, die sich gegen die Anordnung von erneuten Kommunalwahlen durch das sog. „Düsseldorf-Reparatur-Gesetz“⁹⁴ wandte, nachdem die Stadt Monheim zum 1. Juli 1976 aufgrund der verfassungsgerichtlichen Entscheidung im Verfahren Monheim aus Düsseldorf ausgegliedert worden ist.

Die Verfassungsbeschwerde sei zwar zulässig, weil das Verfassungsrecht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe (Art. 78

Abs. 1 LV) grundsätzlich auch einen Bestandsschutz für die gewählten Organe auf die Dauer ihrer Wahlperiode umfasse. Es verbiete dem Gesetzgeber, die Organe aufzulösen, wenn dies nicht aus verfassungsrechtlichen (Urt. vom 4. 7. 1970 [Hörstmar], OVG 26, S. 299 ff) oder aus sonstigen gewichtigen Gründen des öffentlichen Wohls geboten sei (StGH Ba-Wü, DÖV 1975, S. 58 ff).

Die Auflösung des Rates der Stadt Düsseldorf sei verfassungsrechtlich jedoch nicht zu beanstanden, weil die Bürgerschaft sich nach den nicht fehlerhaften Wertungen des Gesetzgebers mit dem 1. Juli 1976 in ihrem Bestand erheblich ändere und der Rat sie von diesem Zeitpunkt an trotz der auch in ihm eingetretenen Veränderungen nicht mehr ordnungsgemäß repräsentiere.

Nach dem Hörstmar-Urteil⁹⁵ spielt dabei die Frage eine Rolle, ob die Gemeinde nach Struktur und Identität eine Änderung erfahren hat. Bei der Feststellung, „ob eine Bürgerschaft sich durch eine Neugliederungsmaßnahme in der Gesamtheit ihrer Merkmale in repräsentationserheblicher Weise“ ändere, hat der Gesetzgeber nach den Ausführungen des Düsseldorf-Urteils⁹⁶ einen „gewissen Bewertungsspielraum“, dessen „Weite sich nach der Art des einzelnen Merkmals und dem Anteil, den das politische Element bei der Gesamtbewertung aller Merkmale enthält“ bemißt⁹⁷.

Bei der Behandlung der fünf Neugliederungsfallgruppen hat der Gerichtshof den verfassungsgerichtlichen Prüfungskatalog um weitere Maßstäbe und Grundsätze angereichert sowie zu zahlreichen Einzelfragen Stellung genommen, worüber im nächsten Heft dieser Zeitschrift berichtet werden soll.

⁹⁰ VerfGH v. 7. 11. 1975 – VerfGH 64/75 – (Neuss), A.U., S. 23.

⁹¹ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74 – (Kempen/Kreis Viersen), DVBl. 1976, S. 395.

⁹² VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 49/75 – (Solingen); v. 9. 4. 1976 – VerfGH 51/75 – (Remscheid).

⁹³ VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 49/75 – (Solingen), A.U., S. 3; v. 9. 4. 1976 – VerfGH 51/75 – (Remscheid), A.U., S. 3.

⁹⁴ vom 1. 6. 1976, GV NW 214.

⁹⁵ vom 4. 7. 1970 – VGH 2/70 – OVG 26, S. 299.

⁹⁶ VerfGH v. 30. 6. 1976 – VerfGH 29/76 – (Düsseldorf), A.U. S. 8.

⁹⁷ Für den Beobachter der mündlichen Verhandlung war es bemerkenswert, wie sehr sich der Vortrag der Beteiligten in diesem Verfahren von ihren Ausführungen im Verfassungsbeschwerdeverfahren Monheim unterschied: Während die Vertreter von Landesregierung und Stadt Düsseldorf im Monheim-Verfahren auf die große Strukturgleichheit und die engen Beziehungen von Monheim zu Düsseldorf hinwiesen und dies mit statistischen Unterlagen belegten, war nunmehr auf Seiten der Landesregierung von einer „Befreiung Düsseldorfs von einer Verfremdung durch Monheim“, die durch das Gerichtsurteil gelungen sei, die Rede. Die Stadt Düsseldorf konnte wiederum auf statistische Unterlagen verweisen, aus denen sich nunmehr jedoch im Gegensatz zu dem früheren Vortrag erhebliche Strukturunterschiede zwischen Düsseldorf und Monheim ergeben sollten. Die Beziehungen zwischen beiden Städten könnten danach nur als „Nichtverhältnis“ bezeichnet werden.