

Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform

Teil III: Maßstäbe und Grundsätze der verfassungsgerichtlichen Kontrolle*

Von Rechtsanwalt Bernhard Stüer, Münster

Die seit Inkrafttreten der abschließenden Neugliederungsgesetze ergangenen Entscheidungen des VerfGH NW haben die vom Gericht bisher angelegten Prüfungsmaßstäbe erneut bestätigt, verfeinert und zum Teil erheblich weiterentwickelt.

1. Allgemeine Aussagen zur gerichtlichen Kontrolle

Das verfassungsgerichtliche Prüfungsschema ist auch in den neueren Entscheidungen weitgehend unverändert übernommen worden. Der Gerichtshof prüft, ob die Gemeinde *ordnungsgemäß angehört* worden ist, sodann werden die *Motive* und *Zwecke* des Gesetzgebers auf ihre Ausrichtung am öffentlichen Wohl geprüft. Daran schließt sich die Kontrolle der gesetzgeberischen *Ziele* im Blick auf ihre Gemeinwohlkonformität an. Es folgt die Prüfung der *Eignung*, *Verhältnismäßigkeit* und *Erforderlichkeit*¹.

Die neueren Urteile des Gerichts sind dabei durch folgende Besonderheiten gekennzeichnet:

1.1 Tendenziell größere Kontrolldichte

Im Vergleich zu der eher rückläufigen Tendenz des Sennestadt-Urteils² fand der Gerichtshof in den neueren Entscheidungen – mit einigen Kursausschlägen – zu der kontrollfreundigeren Linie der Aachen-Urteile³, besonders des Heimbach-Urteils, zurück. Deutliches Beispiel für diese tendenziell größere Kontrolldichte sind die sog. Dezember-Urteile des VerfGH NW⁴, in denen von einem „offensichtlichen Abwägungsdefizit“ und einer „einseitigen, eindeutig fehlerhaften Überbewertung der Bedenken“ gegen eine Alternativlösung⁵, von „zu einem nicht geringen Teil offensichtlich fehlerhafter Wertungen und Erwägungen, die der Annahme der Geeignetheit der gesetzlichen Maßnahme zugrunde liegen“⁶, von „dem Mißverhältnis zwischen dem Nachteil des Eingriffs in den Bestand der Beschwerdeführerin und dem geringen Ausmaß, in dem die gesetzliche Maßnahme den Zielen der kommunalen Neugliederung dient“⁷, und davon die

Rede ist, daß bestimmte Annahmen des Gesetzgebers „nicht die von ihm angenommene Bedeutung haben“⁸ oder bestimmte Begründungen „wenig überzeugend“ sind⁹.

1.2 Verbesserungsgebot mit Schaden-Nutzen-Bilanz

Recht deutlich haben die neueren Entscheidungen des VerfGH NW auf das Gebot der Verbesserung hingewiesen, dem der Gesetzgeber bei seinen Neugliederungsmaßnahmen unterliegt. Die verfassungsrechtliche Befugnis des Gesetzgebers, in den gemeindlichen Bestand einzugreifen, besteht nur dann, wenn sich „die kommunale Gliederung im Hinblick auf Sinn und Zweck der kommunalen Selbstverwaltung mehr als nur geringfügig verbessern läßt“¹⁰.

Dabei ist ein Schaden-Nutzen-Vergleich¹¹ anzustellen, wobei der Gesetzgeber auf der Schadenseite die mit der Änderung der bisherigen Gliederung verbundenen Nachteile zu berücksichtigen hat.

1.3 Ausgeprägtes Abwägungsdenken

Das gerichtliche Prüfungsschema ist von einem ausgeprägten Abwägungsdenken gekennzeichnet. Das aus der Rechtsprechung des BVerwG zur Plankon-

* Dieser Teil des Beitrags geht auf einen Vortrag zurück, den der Verfasser auf Einladung der Ruhr-Universität Bochum am 25. Juni 1976 dort gehalten hat.

¹ In dieser Reihenfolge prüft der Gerichtshof seit dem Kettwig-Urteil – VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 14/74 –, in den vorangegangenen Urteilen ist nach der Eignung zunächst die Erforderlichkeit und erst daran anschließend die Verhältnismäßigkeit geprüft worden; vgl. zu der Reihenfolge der Prüfung HOPPE/STÜER, Analyse der neueren Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Städte- und Gemeinderat 1976, S. 51 f. –.

² VerfGH v. 2. 11. 1973 – VerfGH 11/72 – DVBl. 1974 S. 515; vgl. STÜER, Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes NW zum Bielefeld-Gesetz, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 138 – 146 –.

³ VerfGH v. 4. 8. 1972 – VerfGH 9/71 – (Walheim); v. 4. 8. 1972 – VerfGH 11/71 – (Merken); v. 4. 8. 1972 – VerfGH 13/71 – (Heimbach); v. 4. 8. 1972 – VerfGH 15/71 – (Arnoldsweller); HOPPE, Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes für das Land NW zum Aachen-Gesetz, Städte- und Gemeinderat 1972, S. 275; HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 84 ff. –.

⁴ Insbesondere VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim); v. 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74 – (Gladbeck/Kirchhellen); v. 6. 12. 1975 – VerfGH 62/74 – (Wesseling), auszugsweise abgedruckt in Mitt. StuGB 1/76 –.

⁵ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim) A.U., S. 41 –.

⁶ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74 – (Gladbeck/Kirchhellen), A.U., S. 20 –.

⁷ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74 – (Gladbeck/Kirchhellen), A.U., S. 27 –.

⁸ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 62/74 – (Wesseling), A.U., S. 20 –.

⁹ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 62/74 – (Wesseling), A.U., S. 20 f. –.

¹⁰ VerfGH v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – (Meerbusch), Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367; vgl. zum Verbesserungsgebot auch HOPPE/STÜER, Analyse des Meerbusch-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371 (373) –.

¹¹ Dieser Ausdruck ist im Meerbusch-Urteil verwendet, VerfGH v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 –, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (371) –.

trolle bekannte Abwägungsgebot wird auf die Kontrolle von Neugliederungsgesetzen übertragen und vom Gerichtshof als wesentlicher Bestandteil eines rechtsstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens bezeichnet¹².

In mehreren Entscheidungen ist dabei von „sorgfältiger Abwägung“¹³, von der Notwendigkeit einer „unabhängigen und kritischen Würdigung“¹⁴, von dem Erfordernis einer „eingehenden Auseinandersetzung“ auch mit Gesichtspunkten der „Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit“¹⁵ sowie von „Einzelabwägungen“ und „Gesamt abwägung“¹⁶ sowie von einer „nicht besonders intensiven Abwägung“¹⁷ die Rede.

Auch das Anhörungsgebot wird aus dem Abwägungsgebot entwickelt und in seinen Ausprägungen besonders im Meerbusch-Urteil weiter verfeinert¹⁸.

Die verfassungsgerichtliche Kontrolle einer ordnungsgemäßen gesetzgeberischen Abwägung kann allerdings nur gelingen, wenn dem Gerichtshof die wesentlichen Elemente der Abwägung erkennbar sind. Der Gesetzgeber ist daher nach den Ausführungen des Buir-Urteils zu einer Begründung seiner Entscheidungen verpflichtet (Begründungsgebot)¹⁹.

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

Neben diesen allgemein feststellbaren Tendenzen einer eingehenden gerichtlichen Beschäftigung mit den der Neugliederung zugrunde liegenden Sachverhalten, mit den gesetzgeberischen Wertungen, Erwägungen und Prognosen sowie neben einer besonderen Betonung des Verbesserungsgebots mit Schaden-Nutzen-Bilanz und einer verstärkten Ausprägung des Abwägungsgebots haben die neueren Entscheidungen zu einer Klärung zahlreicher Einzelfragen beigetragen, die in den Urteilen erörtert worden sind.

2. Anhörung

In mehreren Entscheidungen sind Fragen der ordnungsgemäßen Anhörung behandelt worden²⁰. Dabei hat das Gericht im Meerbusch-Urteil die bisherige Rechtsprechung bestätigt, wonach „die sorgfältige Abwägung aller für und gegen ein Neugliederungsvorhaben sprechenden Gründe nur auf der Grundlage einer Anhörung möglich (ist), die den *wesentlichen Inhalt* des Neugliederungsvorhabens mit allen *wesentlichen Gründen* für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen der betroffenen Gebietskörperschaft bekanntgibt.“²¹

Was für die Gebietskörperschaft wesentlich ist, bestimmt sich nach dem Inhalt ihres Selbstverwaltungsrechts. Es ist danach nicht erforderlich, daß der Gebietskörperschaft alle Einzelheiten des Neugliederungsvorhabens mitgeteilt werden, auch kann auf eine parzellenscharfe Mitteilung des Grenzverlaufs verzichtet werden²².

Da eine Anhörung nur insoweit erforderlich ist, als die beabsichtigte Maßnahme das Selbstverwaltungsrecht der Gebietskörperschaft zu beeinträchtigen ge-

eignet ist, kann eine Anhörung entfallen, wenn und soweit eine gesetzliche Maßnahme das Selbstverwaltungsrecht der Gebietskörperschaft nicht berührt²³.

So ist ein beschwerdeführender Kreis nicht zu der Zuordnung eines Gebietes anzuhören, das bisher nicht Bestandteil seines Kreisgebietes war, weil das Selbstverwaltungsrecht grundsätzlich nicht über die Grenzen des eigenen Gebietes hinausreicht²⁴.

Die *Einteilung des Landes* in verschiedene *Neugliederungsräume*²⁵ sowie die Behandlung einer Gebietskörperschaft in verschiedenen Neugliederungsgesetzen hat der Gerichtshof für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt, wenn diese Aufteilung sachlich berechtigt war²⁶.

Zum *Zeitpunkt der Anhörung* hat die Entwicklung der Rechtsprechung eine Änderung gebracht. Während das Herbede-Urteil²⁷ die Anhörung einer von der Neugliederung betroffenen Gemeinde „spätestens in derjenigen Ausschußsitzung“ für erforderlich hielt, „in der die Vorlage an das Plenum zur *zweiten* Lesung beschlossen wird“²⁸, genügt die Anhörung nach dem Kempen-Urteil²⁹ auch zur Ausschußsitzung vor der *dritten* Lesung, wenn sich der Ausschuß für Verwaltungsreform mit dem Raum zwischen zweiter und dritter Lesung noch einmal befaßt³⁰.

Ein Anspruch, bereits zum Gesetzentwurf vor der ersten Lesung gehört zu werden, besteht nach den Ausführungen des Gerichts³¹ nicht.

¹² So VerGH v. 8. 5. 1976 – VerGH 65/74 – (Buir/Blatzheim/Manheim), Städte- und Gemeinderat 1976, S. 179 –.

¹³ VerGH v. 13. 9. 1975 – VerGH 43/74 – (Meerbusch), Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (368) –.

¹⁴ Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (370) –.

¹⁵ Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (370) –.

¹⁶ Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (371) –.

¹⁷ VerGH v. 6. 12. 1975 – VerGH 13/74 – (Gladbeck/Kirchhellen), A.U., S. 27 –.

¹⁸ VerGH v. 13. 9. 1975 – VerGH 43/74 –, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367, LS 1 –.

¹⁹ VerGH v. 8. 5. 1976 – VerGH 65/74 – (Buir/Blatzheim/Manheim), Städte- und Gemeinderat 1976, S. 179; vgl. HOPPE/STUER, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Teil I: Begründungszwang bei Neugliederungsgesetzen. Zum Buir/Blatzheim/Manheim-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1976, S. 183 –.

²⁰ VerGH v. 15. 3. 1975 – VerGH 26/74 – (Herbede), A.U., S. 16; v. 14. 8. 1975 – VerGH 76/74 – (Hilden), A.U., S. 8; v. 13. 9. 1975 – VerGH 43/74 – (Meerbusch), Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367; v. 7. 11. 1975 – VerGH 64/74 – (Neuss), A.U., S. 14; v. 6. 12. 1975 – VerGH 45/74 – (Kempen), A.U., S. 27; v. 6. 12. 1975 – VerGH 51/74 – (Moers), A.U., S. 30; v. 9. 4. 1976 – VerGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 20; v. 9. 4. 1976 – VerGH 24/74 – (Coesfeld/Gescher), A.U., S. 16 –.

²¹ VerGH v. 13. 9. 1975 – VerGH 43/74 – (Meerbusch), Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367, LS 1; v. 18. 12. 1970 – VG 11/70 – (Dahl), OVG 26, S. 306 (311); v. 9. 4. 1976 – VerGH 24/74 – (Coesfeld/Gescher), A.U., S. 16 –.

²² VerGH v. 13. 9. 1975 – VerGH 43/74 – (Meerbusch), Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (368); v. 6. 12. 1975 – VerGH 45/74 – (Kempen), A.U., S. 21; v. 9. 4. 1976 – VerGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 20 –.

²³ VerGH v. 9. 4. 1976 – VerGH 24/74 – (Coesfeld/Gescher), A.U., S. 16 –.

²⁴ VerGH v. 9. 4. 1976 – VerGH 24/74 – (Coesfeld/Gescher), A.U., S. 16 –.

²⁵ VerGH v. 9. 4. 1976 – VerGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 20 –.

²⁶ VerGH v. 6. 12. 1975 – VerGH 15/74 – (Gahlen); v. 6. 12. 1975 – VerGH 51/74 – (Moers), A.U., S. 30; v. 9. 4. 1976 – VerGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 20 –.

²⁷ v. 15. 3. 1975 – VerGH 26/74 – A.U., S. 16 –.

²⁸ So das Herbede-Urteil mit Hinweis auf VerGH v. 18. 12. 1970 – VG 10/70 – OVG 26, S. 303 (315) –.

²⁹ VerGH v. 6. 12. 1975 – VerGH 45/74 – A.U., S. 24 –.

³⁰ Das Neuss-Urteil (VerGH v. 7. 11. 1975 – VerGH 64/74 – A.U., S. 15) hatte die Frage, ob bis zur zweiten oder zur dritten Lesung angehört werden kann, dahinstehen lassen und damit eine Änderung der Rechtsprechung vorbereitet –.

³¹ VerGH v. 14. 8. 1975 – VerGH 76/74 – (Hilden), A.U., S. 8 –.

Den *Anhörungszeitraum* von 18 Tagen zur Abgabe einer Stellungnahme hat das Gericht im Kempen-Urteil zwar als knapp aber bei vergleichsweise kleinräumigen Grenzziehungsfragen und bekannten Sachverhalten als noch angemessen bezeichnet³².

Bei zu kurzen Anhörungszeiträumen sei im übrigen zu fragen, ob die Gebietskörperschaft noch die Möglichkeit hatte, sich später zu äußern und ihre Anregungen und fachkundigen Stellungnahmen in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen³³.

Sind die Gründe der gesetzlichen Maßnahme jedoch widersprüchlich oder nicht vollständig mitgeteilt worden, so kann einer Gebietskörperschaft „nicht entgegengehalten werden, sie hätte die Zeit bis zur dritten Lesung nicht genutzt, sich schriftlich zu der für sie bis dahin nicht genügend erkennbaren Problematik zu äußern“.³⁴

3. Motivkontrolle

Da der Gerichtshof unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerfG uneingeschränkt die Motive des Gesetzgebers auf ihre Gemeinwohlkonformität prüft³⁵, haben zahlreiche Verfassungsbeschwerden die Vorentscheidungen des „Zehnerclubs“, der sich aus neun Landtagsabgeordneten und dem Innenminister zusammensetzte, und die sog. „Paketbildung“, also das politische Austauschgeschäft, als motivationsfehlerhaft und damit verfassungswidrig gerügt. Der Gerichtshof ist diesen Überlegungen nicht gefolgt und hat die Verhandlungen im Zehnerclub sowie die Paketbildungen als begründete Kompromißentscheidungen in Sachfragen bezeichnet³⁶, die zur Natur des politischen Meinungsbildungsprozesses gehören³⁷. Zahlreiche Änderungsanträge im Landtag hätten gezeigt, daß die Abgeordneten *rechtlich* nicht gebunden gewesen seien³⁸.

„Auch wenn – vom jeweiligen Standpunkt aus – sachlich weniger befriedigende Lösungen in Kauf genommen worden“ seien, stelle „die Rücksichtnahme (auf die politischen Kräfteverhältnisse im Landtag) in einem demokratisch gewählten Parlament jedenfalls solange keinen sachfremden Beweggrund dar, wie die in Kauf genommenen Lösungen sich zur Förderung des öffentlichen Wohls nicht als offensichtlich ungeeignet oder als offensichtlich nicht erforderlich oder als unverhältnismäßig“ erweisen würden³⁹.

Nach dem Monheim-Urteil⁴⁰ bewirken wahrarithmetische Kompensationsüberlegungen bei einzelnen Abgeordneten oder Gruppen von ihnen im parlamentarischen Willensbildungsprozess nur dann die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes, wenn sie für die konkrete Neugliederungsentscheidung ausschlaggebend gewesen sind. Es genügt nicht, daß derartige Überlegungen überhaupt eine Rolle gespielt haben⁴¹.

Auf den zunächst angedeuteten Weg, in diesen Fällen, in denen fehlerhafte Motivationen neben sachgerechten Gründen festzustellen sind, eine strengere Kontrolle der gesetzgeberischen Wertungen und Erwägungen über die offensichtliche Fehlsamkeit hinaus durchzuführen, ist der Gerichtshof im Monheim-Urteil nicht zugegangen.

Nach dem Buir-Urteil wäre es allerdings verfassungswidrig, wenn der Gesetzgeber sich nur deshalb für eine bestimmte Lösung und gegen eine die beschwerdeführende Gemeinde weniger belastende Alternativlösung entscheiden würde, weil bei der Alternativlösung eine erneute Anhörung erforderlich wäre, die mit Rücksicht auf den Zeitplan des Gesetzgebungsverfahrens nicht ernsthaft erörtert worden sei⁴².

Das Mitwirken und Mitstimmen eines Abgeordneten, der in der Stadt beheimatet oder gewählt ist, stellt dagegen nach dem Moers-Urteil⁴³ keinen Verfassungsverstoß dar.

4. Zielkontrolle

Da der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des VerfGH nicht an ein *von der Verfassung* vorgegebenes Zielkonzept gebunden ist, er vielmehr mit einem gewissen eigenverantwortlichen Entscheidungs- und Bewertungsspielraum seine Zielvorstellungen und Maßstäbe entwickeln kann, beschränken sich die Entscheidungen des VerfGH darauf, die vom Gesetzgeber seiner Neugliederung zugrunde gelegten Zielvorstellungen, Gliederungskonzepte und Maßstäbe auf ihre Gemeinwohlkonformität zu prüfen. Diese Kontrolle ist überwiegend zugunsten des Gesetzgebers ausgefallen. Den von den Beschwerdeführerinnen vielfach vorgetragenen kritischen Einwänden gegen die raumordnerischen und landesplanerischen Grundlagen der Neugliederung ist der Gerichtshof nicht gefolgt. In bisher keinem Fall hat der Gerichtshof die allgemeinen Neugliederungskonzepte oder die konkreten auf den jeweiligen Raum bezogenen Ausprägungen dieser Zielvorstellungen als verfassungswidrig bezeichnet.

Er hat ferner ausgeführt, daß auch die Versagung der Unterstützung und selbst der Abzug von Potential nicht von vornherein verfassungsrechtlich unzulässig seien, jedenfalls solange sich dies in ein Gesamtkonzept der Neugliederung einfüge und daraus für den Gesamttraum Vorteile erwachsen würden⁴⁴.

In mehreren Entscheidungen hat sich der Gerichtshof mit den Zusammenhängen zwischen *landesplanerischer Ausweisung als Entwicklungsschwerpunkt* und

³² VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74 – (Kempen), A.U., S. 21 –.

³³ VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 19 –.

³⁴ VerfGH v. 13. 9. 1976 – VerfGH 43/74 – (Meerbusch), Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (370) –.

³⁵ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim), A.U., S. 29 mit Hinweis auf BVerfG v. 16. 3. 1971 – 1 BvR 52, 665, 667, 754/66 – (Mindestbevorratungspflicht für Erdölzeugnisse), BVerwGE 30, S. 316 sowie VerfGH NW v. 24. 4. 1970 – VG 14/69 – OVG 26, S. 286 (293); v. 4. 8. 1972 – VerfGH 9/71 – (Walheim), OVG 28, S. 291 (293); v. 2. 11. 1973 – VerfGH 17/72 – (Sennestadt), OVG 28, S. 307 (308) sowie v. 15. 3. 1975 – VerfGH 11/74 – (Walsum), A.U., S. 17 –.

³⁶ VerfGH v. 15. 3. 1975 – VerfGH 11/74 – (Walsum), A.U., S. 15 –.

³⁷ VerfGH v. 15. 3. 1975 – VerfGH 26/74 – (Herbede), A.U., S. 18 –.

³⁸ VerfGH v. 12. 7. 1975 – VerfGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 13; v. 6. 12. 1975 – VerfGH 51/74 – (Moers), A.U., S. 31 –.

³⁹ VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 24/74 – (Coesfeld/Gescher), A.U., S. 19, Ergänzungen vom Verf. –.

⁴⁰ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – in diesem Verfahren stellte der Gerichtshof nach einer Anhörung mehrerer Landtagsabgeordneter als Zwischenergebnis fest, daß auch wahrarithmetische und damit sachfremde Überlegungen für die Zuordnung von Monheim nach Düsseldorf eine Rolle gespielt haben –.

⁴¹ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim), A.U., S. 29; vgl. auch VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 59/74 – (Porz), A.U., S. 21 –.

⁴² v. 8. 5. 1976 – VerfGH 65/74 – (Buir/Blatzheim/Manheim), Städte- und Gemeinderat 1976, S. 179 –.

⁴³ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 51/74 – A.U., S. 31 –.

⁴⁴ v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 15; v. 12. 7. 1975 – VerfGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 15; v. 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74 – (Gladbeck/Kirchhellen), A.U., S. 22; v. 9. 4. 1976 – VerfGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 22: „Auch das Ziel, bestimmten örtlichen Entwicklungsimpulsen die Unterstützung zu versagen oder ihre Entfaltung zu verhindern, ist nicht gemeinwohlwidrig.“ –

kommunaler Gebietsreform befaßt. Da sich die Ausweisung von Entwicklungsschwerpunkten nicht auf Gemeinden, sondern auf Räume beziehe, könne daraus die Notwendigkeit der Selbständigkeit einer Gemeinde nicht abgeleitet werden, selbst wenn sie – wie etwa Porz – als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung ausgewiesen sei⁴⁵, zumal die Zielvorstellungen des Landesentwicklungsplans II nach der Eingemeindung unverändert bestehen blieben. Andererseits sei es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß der Gesetzgeber die Entwicklungsschwerpunkte, auf die sich die Gesamtentwicklung des Landes ausrichten solle, durch Eingliederung von Nachbargemeinden über ein Minimum der Leistungsfähigkeit, das für die Versorgung der eigenen Bevölkerung notwendig sei, hinaus gestärkt habe⁴⁶.

Im Bereich des Ballungskerngebietes sei es nicht offensichtlich fehlerhaft, die Ausdehnung der Kernstadt der Bildung von *Planungs- oder Zweckverbänden* oder ähnlichen Formen institutionalisierter kommunaler Zusammenarbeit vorzuziehen. Die Bildung zwischengemeindlicher Verbände zur verantwortlichen Wahrnehmung einzelner Aufgaben trete grundsätzlich in Widerspruch zum Prinzip der Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises und mache die Verwaltungsstruktur nicht übersichtlicher⁴⁷.

Auch sei die Erfahrung des Gesetzgebers nicht offensichtlich fehlerhaft, daß ein Zweckverband, weil er Kompromisse zwischen mehreren Beteiligten finden müsse, zumindest schwerfälliger arbeite und daß er sich nicht immer in gleicher Weise an den vordringlichen Bedürfnissen der Bevölkerung des Gesamtgebietes orientieren werde⁴⁸. Diese Überlegungen haben auch bei der verkehrsmäßigen Erschließung und Inanspruchnahme von Erholungsgebieten eine Rolle gespielt⁴⁹.

Im Kempfen-Urteil wies der Gerichtshof den Einwand einer möglichen Benachteiligung der Beschwerdeführerin im Rahmen der künftigen Funktionalreform zurück. Abgesehen davon, daß solche möglichen nachteiligen Auswirkungen im derzeitigen Stadium der Reform noch nicht abzusehen seien, werde die Funktionalreform auf den Ergebnissen der Gebietsreform aufbauen müssen⁵⁰.

5. Sachverhaltsermittlung

In zahlreichen Entscheidungen hat sich der Gerichtshof mit der gesetzgeberischen Sachverhaltsermittlung beschäftigt. Eine sachgerechte Entscheidung des Gesetzgebers über die kommunale Neugliederung eines Gebietes setzt nach dem Meerbusch-Urteil eine *umfassende Kenntnis von allen erheblichen Umständen*, insbesondere ein zutreffendes Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften voraus⁵¹.

Wegen der Vorbewertung durch Innenminister und Landesregierung⁵² und der dadurch gegebenen Beschränkung des Entscheidungsraums des Gesetzgebers und der auf die Prüfung eindeutiger Fehler im Bereich der gesetzgeberischen Wertungen, Erwägungen und Prognosen beschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle müsse die Informationsbasis des Gesetzgebers in allen wesentlichen Fragen möglichst breit gehalten werden⁵³.

Es ist allerdings nach Ansicht des Gerichts nicht erforderlich, daß im Gesetzentwurf und in den sonstigen Gesetzesvorlagen eine ins Detail gehende Auseinandersetzung mit allen Einwendungen und Gegenstellungen der Beschwerdeführerin stattfindet. Es genügt nach der Rechtsprechung des VerFGH vielmehr, daß die Abgeordneten vom Widerstand der Beschwerdeführerin gegen die geplante Neugliederung erfahren und ihnen die Möglichkeit offensteht, den Gründen des Widerstandes im einzelnen nachzugehen und sich hierüber umfassend zu informieren⁵⁴.

Dabei werden Wertungen und Erwägungen der Begründungen in Innenminister-Vorschlag und Regierungsentwurf, von denen sich der Gesetzgeber nicht ausdrücklich oder sonst erkennbar distanziert hat, diesem als eigene Wertungen und Erwägungen zugerechnet⁵⁵.

Die Frage, wie eingehend die gesetzgeberische Sachverhaltsermittlung im Einzelfall zu erfolgen hat, ist nach der Rechtsprechung des VerFGH offen geblieben. Einige Urteile sprechen sich für eine sehr sorgfältige Sachverhaltsermittlung aus, in anderen Entscheidungen genügt ein in den wesentlichen Punkten zutreffendes Gesamtbild. So kommen mehrere Entscheidungen des Gerichts bei der Prüfung der gesetzgeberischen Sachverhaltsannahmen zu folgendem Ergebnis: „Aus der Gesamtheit der dem Gesetzgeber – nach der Darstellung des maßgeblichen Sachverhalts in der Begründung zum Gesetzentwurf und nach der Bereisung des Neugliederungsraumes durch den Ausschuß für Verwaltungsreform – vorliegenden

⁴⁵ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 59/74 – (Porz), A.U., S. 29 –.

⁴⁶ VerFGH v. 12. 7. 1975 – VerFGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 15; v. 12. 7. 1975 – VerFGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 15 –.

⁴⁷ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 51/74 – (Moers), A.U., S. 38; v. 6. 12. 1975 – VerFGH 59/74 – (Porz), A.U., S. 26; „Die Bildung zwischengemeindlicher Planungsverbände zur verantwortlichen Wahrnehmung einzelner Aufgaben . . . birgt mindestens in gleichem Maße wie die Vergrößerung der Städte die Gefahr in sich, daß das Interesse der Bürger an der kommunalen Selbstverwaltung erlahmt (vgl. StGH Ba-Wü v. 15. 2. 1975 – StGH 17, 29, 61/74 – A.U., S. G 40). Es ist auch nicht zu verkennen, daß die Notwendigkeit der Koordination unter mehreren gleichberechtigten Gemeinden nicht nur zu Zeitverlusten, sondern häufig auch zu sachlich unbefriedigenden Lösungen führt, daß ein Planungsverband die Inkongruenz von Siedlungs- und Wirtschaftsraum auf der einen und Verwaltungsraum auf der anderen Seite daher allenfalls erträglicher macht, nicht aber behebt. Bedeutsam ist auch die Überlegung, daß städtebauliches Planen aus der Gesamtverantwortung für das jeweils zu ordnende Gebiet hervorgehen und aus dieser Verantwortung heraus auch in die Tat umgesetzt werden sollte. Diejenigen Gremien und Verwaltungsstellen, die die allgemeine Verantwortung für den jeweiligen Raum tragen, denen insbesondere auch die Verwirklichung der Planung obliegt, sind am ehesten imstande, sachgerecht zu planen (vgl. Frido WAGENER, Neubau der Verwaltung, Berlin 1969, S. 167 ff, 174; Werner WEBER, Der Gemeinderat 1965, S. 242 ff). Das Bestreben, engverflochtene Siedlungs- und Wirtschaftsräume mit den kommunalen Verwaltungsräumen zur Deckung zu bringen und Veränderungen der Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrsstruktur bei der Neuabgrenzung von Verwaltungsräumen zu berücksichtigen, ist aus diesen Gründen nicht offensichtlich verfehlt.“ –

⁴⁸ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 51/74 – (Moers), A.U., S. 40 –.

⁴⁹ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 51/74 – (Moers), A.U., S. 40 –.

⁵⁰ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 45/74 – (Kempfen), A.U., S. 30 –.

⁵¹ VerFGH v. 13. 9. 1975 – VerFGH 43/74 – (Meerbusch), Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367, LS 1 –.

⁵² VerFGH v. 12. 7. 1975 – VerFGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 14; v. 12. 7. 1975 – VerFGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 14; v. 13. 9. 1975 – VerFGH 43/74 – (Meerbusch), Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (370) –.

⁵³ VerFGH v. 13. 9. 1975 – VerFGH 43/74 – (Meerbusch), Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (370); vgl. HOPPE/STUER, Analyse des Meerbusch-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371 (375) –.

⁵⁴ VerFGH v. 12. 7. 1975 – VerFGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 13; v. 14. 8. 1975 – VerFGH 78/74 – (Hilden), A.U., S. 9; v. 7. 5. 1976 – VerFGH 70/74 – (Borghorst), A.U., S. 14 –.

⁵⁵ VerFGH v. 12. 7. 1975 – VerFGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 14; v. 12. 7. 1975 – VerFGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 14; v. 6. 12. 1975 – VerFGH 15/74 – (Gahlen), A.U., S. 11 –.

Unterlagen hat sich für ihn ein jedenfalls in den für seine Entscheidung wesentlichen Punkten zutreffendes und vollständiges Bild des Raumes ergeben.“⁵⁶

Eine spezifische Strukturuntersuchung etwa des gesamten Ruhrgebiets war nach dem Wattenscheid-Urteil⁵⁷ ebenfalls nicht erforderlich, zumal dem Ausschuß für Verwaltungsreform eine Luftbildaufnahme vorgelegen habe⁵⁸.

Es genügt, wenn fehlerhafte Sachverhaltsannahmen im Gesetzgebungsverfahren durch den Vortrag der Beschwerdeführerin korrigiert worden sind und die Landtagsabgeordneten die Möglichkeit hatten, dem im einzelnen nachzugehen⁵⁹.

6. Verflechtungen

Die Eingemeindung ist in der wohl überwiegenden Zahl der Fälle von den Neugliederungsbegründungen auf enge Verflechtungsbeziehungen der Gemeinden gestützt worden. Auch in den verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren standen diese Fragen daher mit im Vordergrund.

Der Gesetzgeber sei nicht auf das Zusammenfassen *siedlungsverflochtener Orte* beschränkt. Auch die Möglichkeit einer künftigen baulichen Verflechtung sei für den gemeindlichen Zusammenschluß nicht Bedingung⁶⁰. Der Gesetzgeber habe die Tatsache, daß keine baulichen Verflechtungen bestünden, vielfach zu Recht nicht als Hindernis für eine sachgerechte Erschließung und Verwaltung des Raumes bewertet⁶¹.

Nach mehreren Entscheidungen des Gerichts ist es nicht offensichtlich fehlerhaft, wenn der Gesetzgeber Hindernisse natürlicher oder technischer Art (Wälder, Freiflächen, Autobahnen, Hochspannungsleitungen, Kalkaufbrüche der Zementindustrie, Industrieanlagen), die eine bauliche Verflechtung unmöglich machen, nicht als unüberwindbare Trennzone bewertet hat⁶².

Innerstädtische unbebaute Freiflächen sind vom Gericht als im gewissen Umfang erwünscht und nach den Gegebenheiten des Einzelfalls als verbindende Elemente bezeichnet worden, die einer Eingliederung nicht entgegenstehen⁶³.

Das Monheim-Urteil bezeichnet die zwischen Monheim und Langenfeld bestehende Tageserholungsanlage als Integrationsfaktor, der das Zusammenwachsen beider Städte fördern und das Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb der Bevölkerung festigen könne⁶⁴. Auch der Freiraum zwischen den beiden zusammengeschlossenen Städten Borghorst und Burgsteinfurt von etwa 5 km wird als innerstädtisches Freizeit- und Erholungsgebiet bezeichnet, das für das Zusammenwachsen keine unüberwindbaren Schranken darstelle⁶⁵.

Im Bereich der *funktionalen Verflechtungen* spielten die *Pendlerströme*, die nach der Rechtsprechung „Kristallisationspunkte neuen Zusammengehörigkeitsgefühls“ darstellen können, eine besondere Rolle⁶⁶.

In der polyzentrischen Stadtlandschaft des Ruhrgebiets komme ihnen im Hinblick auf die kommunale Neugliederung zwar eine erheblich geringere Bedeutung zu als in ländlichen Zonen⁶⁷. Gleichwohl habe der Gesetzgeber die Pendlerverflechtungen berücksichtigen dürfen⁶⁸.

Es sei auch nicht offensichtlich fehlerhaft, wenn der Gesetzgeber aus der *Intensität der Wanderungsbewegungen*⁶⁹, aus dichten *Verkehrsverbindungen*⁷⁰ und hohen Verkehrspendlerzahlen⁷¹, aus der deutlichen Ausrichtung im öffentlichen Nahverkehr⁷², aus *engen Einkaufsbeziehungen*⁷³, aus der *hohen Einzelhandelszentralität* oder einem erheblichen *Kaufkraftabfluß*⁷⁴ sowie aus Verflechtungen im Bereich der *öffentlichen Verwaltung und Gerichtsbarkeit*⁷⁵ Gesichtspunkte für die Zusammenfassung dieser eng verflochtenen Räume abgeleitet habe.

Zwar fordere eine interkommunale Zusammenarbeit eine einheitliche Zuordnung nicht⁷⁶. Es sei aber auch nicht eindeutig fehlerhaft, wenn der Gesetzgeber darin einen Gesichtspunkt für die Eingemeindung gesehen habe⁷⁷.

Auch könne die Zusammenarbeit im Bereich der schulischen Versorgung⁷⁸, bei der Grünflächenplanung⁷⁹ sowie bei der technischen Versorgung⁸⁰ eine Rolle spielen. Fragen der Trinkwasserversorgung, der technischen Entsorgung und der Müllbeseitigung haben nach den Ausführungen des Kettwig-Urteils für den Gesetzgeber regelmäßig zu Recht keine Rolle gespielt⁸¹.

Die Untersuchung funktionaler Verflechtungen geht in einigen Entscheidungen recht weit. So wird etwa im Coesfeld/Gescher-Urteil eine starke Ruhrgebiets-

⁵⁶ VerfGH v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 19; v. 12. 7. 1975 – VerfGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 19; v. 10. 10. 1975 – VerfGH 49/74 – (Erkrath), A.U., S. 17; v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim), A.U., S. 25; v. 6. 12. 1975 – VerfGH 51/74 – (Moers), A.U., S. 29 f.; v. 13. 2. 1976 – VerfGH 37/74 – (Wattenscheid), A.U., S. 22; v. 9. 4. 1976 – VerfGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 24; v. 9. 4. 1976 – VerfGH 72/74 – (Bensberg), A.U., S. 20 –.

⁵⁷ VerfGH v. 13. 2. 1976 – VerfGH 37/74 – (Wattenscheid), A.U., S. 22 –.

⁵⁸ VerfGH v. 14. 8. 1975 – VerfGH 76/74 – (Hilden), A.U., S. 10 –.

⁵⁹ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim), A.U., S. 25 –.

⁶⁰ VerfGH v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 25 –.

⁶¹ VerfGH v. 14. 8. 1975 – VerfGH 76/74 – (Hilden), A.U., S. 10; v. 9. 4. 1976 – VerfGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 30 –.

⁶² VerfGH v. 15. 3. 1975 – VerfGH 26/74 – (Herbede), A.U., S. 25; v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 25; v. 12. 7. 1975 – VerfGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 21; v. 6. 12. 1975 – VerfGH 15/74 – (Gahlen), A.U., S. 15; v. 8. 1. 1976 – VerfGH 20/74 – (Elten), A.U., S. 17; v. 7. 12. 1973 – VerfGH 11/72 – (Levern), OVG 28, S. 312; v. 7. 12. 1973 – VerfGH 18/72 – (Nettelstedt), OVG 28, S. 317 –.

⁶³ VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 30 –.

⁶⁴ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – A.U., S. 39 –.

⁶⁵ VerfGH v. 7. 5. 1976 – VerfGH 70/74 – (Borghorst), A.U., S. 18; vgl. auch v. 14. 8. 1975 – VerfGH 76/74 – (Hilden), A.U., S. 9; v. 6. 5. 1976 – VerfGH 46/74 – (Rodenkirchen), A.U., S. 4 f –.

⁶⁶ VerfGH v. 15. 3. 1975 – VerfGH 11/74 – (Walsum), A.U., S. 22; v. 10. 10. 1975 – VerfGH 49/74 – (Erkrath), A.U., S. 19; v. 6. 12. 1975 – VerfGH 51/74 – (Moers), A.U., S. 35; v. 6. 5. 1976 – VerfGH 52/74 – (Lövenich), A.U., S. 5; v. 7. 5. 1976 – VerfGH 70/74 – (Borghorst), A.U., S. 8 –.

⁶⁷ VerfGH v. 15. 3. 1975 – VerfGH 11/74 – (Walsum), A.U., S. 22; v. 15. 3. 1976 – VerfGH 26/74 – (Herbede), A.U., S. 22 –.

⁶⁸ Vgl. auch VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 31 –.

⁶⁹ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 59/74 – (Porz), A.U., S. 22; v. 6. 5. 1976 – VerfGH 52/75 – (Lövenich), A.U., S. 5 –.

⁷⁰ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 59/74 – (Porz), A.U., S. 31; v. 9. 4. 1976 – VerfGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 31; v. 6. 5. 1976 – VerfGH 46/75 – (Rodenkirchen), A.U., S. 5 –.

⁷¹ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 59/74 – (Porz) –.

⁷² v. 13. 2. 1976 – VerfGH 37/74 – (Wattenscheid), A.U., S. 28; v. 6. 5. 1976 – VerfGH 52/75 – (Lövenich), A.U., S. 5; v. 7. 5. 1976 – VerfGH 70/74 – (Borghorst), A.U., S. 18 –.

⁷³ v. 6. 12. 1975 – VerfGH 59/74 – (Porz), A.U., S. 24 –.

⁷⁴ VerfGH v. 6. 5. 1976 – VerfGH 52/75 – (Lövenich), A.U., S. 6 –.

⁷⁵ VerfGH v. 13. 2. 1976 – VerfGH 37/74 – (Wattenscheid), A.U., S. 28 –.

⁷⁶ VerfGH v. 6. 5. 1976 – VerfGH 46/75 – (Rodenkirchen), A.U., S. 7 –.

⁷⁷ VerfGH v. 13. 2. 1976 – VerfGH 37/74 – (Wattenscheid), A.U., S. 28 –.

⁷⁸ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim), A.U., S. 40; v. 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74 – (Kempen), A.U., S. 31 –.

⁷⁹ VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim), A.U., S. 40 –.

⁸⁰ VerfGH v. 6. 5. 1976 – VerfGH 46/75 – (Rodenkirchen), S. 6 –.

⁸¹ VerfGH v. 9. 4. 1976 – VerfGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 32 –.

orientierung der Gemeinde Gescher festgestellt⁸² oder im Wesseling-Urteil ausgeführt, daß die Verflechtungen zwischen Wesseling und der Nachbargemeinde Rodenkirchen trotz der grenzüberschreitenden Industrieverflechtung nicht überbewertet werden dürften⁸³.

Seien Orte auf mehrere Zentren ausgerichtet, so müßten bei Zuordnung zu einem Zentrum die bestehenden bleibenden Verflechtungen zu dem anderen Zentrum in Kauf genommen werden⁸⁴.

7. Richtzahlen

Eine besondere Bedeutung in der gesetzlichen Neugliederungskonzeption kam den Einwohnerrichtgrößen zu, an denen die Neugliederungswünsche der beteiligten Gebietskörperschaften gemessen wurden. Der Gerichtshof hat dieses Denken in Zahlen und Richtgrößen nicht also von vornherein offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar angesehen.

Der Neugliederungsgrundsatz, nur Gemeinden mit bestimmten wissenschaftlich erarbeiteten Richtgrößen zu bilden, entspreche dem öffentlichen Wohl⁸⁵.

Maßgeblich sei die Verbesserung der Verwaltungseffizienz. Nach den Entscheidungen des Gerichts ist die Annahme des Gesetzgebers, „die Konzentration sozialer Gebilde bis zu einer optimalen Größe bringe eine Steigerung der Effektivität (Verhältnis von Aufwand und Leistung)“, nicht offensichtlich fehlsam⁸⁶.

Die Richtgrößenorientierung soll sicherstellen, daß die Gemeinden über eine leistungsfähige Personal- und Sachausstattung verfügen. Sie bezweckt den optimalen Mitteleinsatz und eine Schwerpunktbildung⁸⁷. Dabei dürfe es keine schematische Richtgrößenorientierung geben. Der Gesetzgeber habe die Richtzahlen vielmehr nach Raumstrukturen flexibel anzuwenden⁸⁸.

Die Richtzahlen für ein *Untzentrum* sollen nach der nicht eindeutig fehlerhaften Annahme des Gesetzgebers grundsätzlich 8000 E⁸⁹, ausnahmsweise 5000 E betragen⁹⁰. Auch eine Gemeinde von sogar weniger als 5000 E kann dem öffentlichen Wohl entsprechen, wie der Gerichtshof im Buir-Urteil hervorgehoben hat⁹¹.

Mittelzentren sollen nach den ebenfalls nicht offensichtlich fehlerhaften Vorstellungen des Gesetzgebers mindestens 30000 E, möglichst sogar 40000 E aufweisen⁹², da die mittelzentralen Aufgaben in der Regel nur von Gemeinden dieser Größenordnung sachgerecht erfüllt werden können⁹³.

Der Gesetzgeber durfte nach Auffassung des Gerichts auch berücksichtigen, daß die Übertragung von Aufgaben der Kreise auf die Gemeinden an eine Mindesteinwohnerzahl von 20000 E gebunden ist⁹⁴. Es stand dem Gesetzgeber auch frei, die aufnehmende Stadt über ein Minimum an Leistungskraft hinaus zu stärken, das für die mittelzentrale Versorgung ihres Bereichs notwendig wäre⁹⁵.

Die Richtzahlen für *kreisfreie Städte* habe der Gesetzgeber ohne offensichtliche Fehler je nach Lage auf 130000, 150000, 170000 oder 200000 E festgesetzt. Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung auf Kreisebene setze eine solche Einwohnerzahl voraus⁹⁶. Auch hier sei die Verbesserung der Verwaltungseffizienz maßgeblich⁹⁷.

Eine Steigerung der Leistungskraft sei auch in der Großstadt noch möglich. Selbst eine Stadt wie Bochum könne in vielen Bereichen ein besseres öffentliches Leistungsangebot, und zwar teils sogar zu kostengünstigeren Bedingungen erbringen als ein selbständiges Mittelzentrum wie Wattenscheid⁹⁸.

Die Richtzahl von 200000 E für kreisfreie Städte im Kernraum des Ruhrgebiets⁹⁹ sei zwar wissenschaftlich umstritten. Hieraus folge aber auch, daß sie nicht offensichtlich fehlsam sei¹⁰⁰.

Die Einwohnerzahl der Stadt Witten liege mit etwa 110000 E so erheblich hinter dem verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Richtwert von etwa 150000 E für kreisfreie Städte, daß die Zuordnung zu einem leistungsfähigen Kreis auch für die Bewohner der Stadt Witten eine deutliche Verbesserung ihrer Betreuung und Verwaltung mit sich bringen könne¹⁰¹. Ob allerdings die Einkreisung der ca. 150000 E großen Stadt Neuss aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten war, kann möglicherweise auch anders als in der Entscheidung des VerFGH¹⁰² beurteilt werden.

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

⁸³ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 62/74 – A.U., S. 21 ff; vgl. auch v. 6. 5. 1976 – VerFGH 46/75 – (Rodenkirchen), A.U., S. 5 –.

⁸⁴ VerFGH v. 10. 10. 1975 – VerFGH 49/74 – (Erkrath), A.U., S. 20 –.

⁸⁵ VerFGH v. 12. 7. 1975 – VerFGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 15; v. 12. 7. 1975 – VerFGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 15; v. 8. 1. 1976 – VerFGH 20/74 – (Elten), A.U., S. 11; v. 7. 5. 1976 – VerFGH 3/75 – (Scherfede), A.U., S. 16 –.

⁸⁶ VerFGH v. 12. 7. 1975 – VerFGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 15; v. 12. 7. 1975 – VerFGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 16; v. 12. 2. 1976 – VerFGH 14/75 – (Witten), A.U., S. 5; v. 6. 5. 1976 – VerFGH 53/75 – (Bocholt), A.U., S. 4 –.

⁸⁷ VerFGH v. 8. 1. 1976 – VerFGH 20/74 – (Elten), A.U., S. 11 –.

⁸⁸ VerFGH v. 13. 2. 1976 – VerFGH 37/74 – (Wattenscheid) A.U., S. 24 –.

⁸⁹ 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 –.

⁹⁰ VerFGH v. 7. 5. 1976 – VerFGH 3/75 – (Scherfede), A.U., S. 23; v. 8. 1. 1976 – VerFGH 20/74 – (Elten), A.U., S. 12; „Der Gesetzgeber hat den Grundsatz, daß Gemeinden des Typs A nicht weniger als 5000 Einwohner haben sollen, nur in Ausnahmefällen verlassen. Im Jahre 1967 bestanden in Nordrhein-Westfalen etwa 1900 Gemeinden, die weniger als 5000 Einwohner hatten (vgl. Köstering-Bünermann, Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, S. 2); nach Abschluß der Neugliederung erreichen dagegen nur 11 der verbliebenen 393 Gemeinden des Landes nicht die Richtgröße von 5000 Einw. (Stand v. 31. 12. 1974).“ –

⁹¹ VerFGH v. 8. 5. 1976 – VerFGH 65/74 – Städte- und Gemeinderat 1976, S. 179 (182) –.

⁹² VerFGH v. 15. 3. 1975 – VerFGH 11/74 – (Walsum), A.U., S. 23; v. 15. 3. 1975 – VerFGH 26/74 – (Herbede), A.U., S. 21; v. 12. 7. 1975 – VerFGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 15; v. 12. 7. 1975 – VerFGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 15; v. 9. 4. 1976 – VerFGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 30 –.

⁹³ VerFGH v. 7. 5. 1976 – VerFGH 70/74 – (Borghorst) A.U., S. 15 –.

⁹⁴ VerFGH v. 7. 5. 1976 – VerFGH 3/75 – (Scherfede), A.U., S. 16 mit Hinweis auf § 77 Abs. 5 S. 2 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung v. 27. 1. 1970 – GV NW 96; § 8 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt in der Fassung vom 1. 7. 1965 – GV NW 248; § 7 Abs. 1 des Ersten Gesetzes zur Neuordnung und Vereinfachung der Verwaltung v. 23. 7. 1957 – GV NW 189 –.

⁹⁵ 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 –.

⁹⁶ VerFGH v. 12. 2. 1976 – VerFGH 14/75 – (Witten), A.U., S. 5; v. 6. 5. 1976 – VerFGH 53/75 – (Bocholt), A.U., S. 4; „Die im Hinblick auf die einzelnen Kreisaufgaben erwünschten Mindesteinwohnerzahlen sind im Gutachten B (Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise des Landes NW, Siegburg 1968, S. 111) ermittelt worden (vgl. auch WAGENER, Neubau der Verwaltung, S. 483). Der Gesetzgeber hat sich auf diese Vorarbeiten gestützt. Dies ist nicht zu beanstanden, die genannten Zahlen mögen im einzelnen zwar umstritten sein; offensichtlich falsch sind sie nicht.“ –

⁹⁷ VerFGH v. 7. 11. 1975 – VerFGH 64/74 – (Neuss), A.U., S. 22; v. 12. 2. 1976 – VerFGH 14/75 – (Witten), A.U., S. 5 –.

⁹⁸ VerFGH v. 13. 2. 1976 – VerFGH 37/74 – (Wattenscheid) A.U., S. 31 –.

⁹⁹ Vgl. VerFGH v. 13. 2. 1976 – VerFGH 37/74 – (Wattenscheid), A.U., S. 24 –.

¹⁰⁰ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 13/74 – (Gladbeck/Kirchellen), A.U., S. 24 –.

¹⁰¹ VerFGH v. 12. 2. 1976 – VerFGH 14/75 – (Witten), A.U., S. 8 –.

¹⁰² VerFGH v. 7. 11. 1975 – VerFGH 64/74 – (Neuss), A.U., S. 17, 22 –.

In einigen Urteilen hat sich der Gerichtshof mit der *Einwohnerzahl der Großstädte* befaßt und dabei die Ansicht der Landesregierung bestätigt, daß die für die Verwaltungskraft einer Großstadt optimale Einwohnergrenze deutlich unter 1 Mio E liege¹⁰³. Dabei hat er besonders auf die „Unwirtlichkeit“ und „Enthumanisierung“ zahlreicher Großstädte hingewiesen¹⁰⁴.

8. Finanzielle Auswirkungen

In mehreren Entscheidungen hat sich der Gerichtshof mit den finanziellen Folgewirkungen der Neugliederung beschäftigt.

Die Absicht des Gesetzgebers, durch Neugliederungsmaßnahmen zu einer *Stärkung der Finanzkraft* beizutragen, sei nicht offensichtlich fehlerhaft¹⁰⁵. Durch die Bündelung der Investitionsmittel und mit der Vergrößerung der Gesamtfinanzmasse steige die Chance, die notwendigen großstädtischen Einrichtungen zu schaffen¹⁰⁶. So könne auch die Erhöhung der Schlüsselzuweisungen der neuen Stadt einen Vorteil darstellen, der eine Steigerung der finanziellen Basis bewirke¹⁰⁷.

Es sei nicht eindeutig fehlerhaft, wenn der Gesetzgeber durch die Gebietsreform die Voraussetzungen für die Ausnutzung der Förderung durch Bund und Länder durch bessere Eigenleistungen der Gemeinden schaffe¹⁰⁸.

Die Stärkung der finanziellen Basis soll nach den Darlegungen des Gerichts nicht nur dem Ausbau des oberzentralen Kerngebietes, sondern auch der Förderung der bestehenden innerkommunalen Schwerpunkte mittlerer und unterer Stufe dienen. Dies könne im Einzelfall allerdings zur *Festschreibung des Status quo* führen, wenn es aus planerischen Gesichtspunkten sinnvoll erscheine, eine Entwicklung anzuhalten, um an anderer Stelle eine standortgünstigere Entwicklung zu fördern¹⁰⁹.

Zu einer generellen Festschreibung der Mittelzentren auf den Status quo dürfe dies allerdings nicht führen, wovon nach den vorliegenden Neugliederungsgesetzen auch keine Rede sein könne¹¹⁰.

Bei seiner Bewertung habe der Gesetzgeber berücksichtigen dürfen, daß eine befürchtete Stagnation in einzelnen Ortsteilen der neuen Gemeinde **zwar** durchaus im Bereich des Möglichen liege, wie die Gebiete zeigten, die in früheren Jahrzehnten umgliedert worden seien, daß andererseits aber der besser und funktionsfähiger gegliederte Gesamttraum einen Aufschwung nehmen könne, von dem auch die Einwohner des Gebiets der Beschwerdeführerin mehr Vorteile hätten, als ihnen bei getrenntem Fortbestand der Gemeinden zugekommen wäre¹¹¹.

Hierbei werde die *Förderung durch das Land* eine wesentliche Rolle spielen, dem es obliege, etwaige negative Folgen der Neugliederung zu erkennen und ihnen – wo möglich und geboten – zu begegnen¹¹².

Finanzmittel müssen nicht immer in dem Orts- bzw. Gemeindeteil eingesetzt werden, in dem sie erarbeitet worden sind. Es ist nach Auffassung des Gerichts Aufgabe des vergrößerten Rates der neugebildeten Gemeinde, unter Abwägung aller Interessen darüber zu entscheiden¹¹³, wo die Finanzkraft losgelöst von teilräumlichen Aspekten am sachgerechtesten eingesetzt werden soll¹¹⁴.

Kürzungen der Investitionen in den eingegliederten Gemeinden seit Inkrafttreten der Neugliederungsgesetze beruhen nach der Rechtsprechung des Gerichts zumeist auf konjunkturellen Entwicklungen und dem daraus resultierenden Rückgang der Steuereinnahmen. Kürzungen werden nach dem Walsum-Urteil in der Gesamtstadt zumeist proportional durchgeführt¹¹⁵.

Daß gegenwärtig keine Mittel aus eigener Steuerkraft zur Verfügung stehen, um wesentliche Investitionen zur Verbesserung der kommunalen Gesamtstruktur vorzunehmen, ist nach dem Borghorst-Urteil¹¹⁶ unerheblich, weil die derzeitige Finanzsituation nicht unabänderlich sei.

Der Nachteil bei der Förderung könne auch dadurch im Einzelfall ausgeglichen werden, daß die aufnehmende Gemeinde als Entwicklungsschwerpunkt stärker gefördert werde¹¹⁷.

Selbst wenn Investitionen sich infolge einer Neugliederungsmaßnahme als sinnlos erweisen sollten, stelle dies die Maßnahme nicht ohne weiteres in Frage. Besondere Umstände müssen nach der Rechtsprechung hinzutreten¹¹⁸.

Die Anhebung der kommunalen Steuerhebesätze könne sich auf die Ausweitung von Gewerbegebieten in den Außenzentren hemmend auswirken und habe daher in Sonderfällen sogar einen positiven Aspekt¹¹⁹.

9. Integrationsnachteile

In zahlreichen Entscheidungen hat sich der Gerichtshof mit dem Verlust an bürgerschaftlicher Beteiligung, der mit der Auflösung „*funktionierender ört-*

¹⁰³ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 62/74 – (Wesseling), A.U., S. 21: „Die Einbeziehung Wesselings in das Großzentrum Köln kann schließlich auch nicht mit einem etwa allgemein zu erzielenden Rationalisierungs- oder Leistungssteigerungseffekt für die Verwaltungskraft Kölns begründet werden. Dieser Gesichtspunkt hat – soweit feststellbar – im Gesetzgebungsverfahren zu Recht keine Rolle gespielt, vielmehr hat die Landesregierung in der mündlichen Verhandlung selbst eingeräumt, die für die Verwaltungskraft einer Großstadt optimale Einwohnerbasis liege deutlich unter der Millionengrenze.“ –

¹⁰⁴ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 59/74 – (Porz), A.U., S. 30 f. –

¹⁰⁵ VerFGH v. 15. 3. 1975 – VerFGH 11/74 – (Walsum), A.U., S. 26; v. 13. 2. 1976 – VerFGH 37/74 – (Wattenscheid), A.U., S. 22 –.

¹⁰⁶ VerFGH v. 13. 2. 1976 – VerFGH 37/74 – (Wattenscheid), A.U., S. 26 –.

¹⁰⁷ VerFGH v. 13. 2. 1976 – VerFGH 37/74 – (Wattenscheid), A.U., S. 26; VerFGH v. 7. 5. 1976 – VerFGH 3/75 – (Scherfede), A.U., S. 19 –.

¹⁰⁸ VerFGH v. 7. 5. 1976 – VerFGH 3/75 – (Scherfede), A.U., S. 19 –.

¹⁰⁹ VerFGH v. 13. 2. 1976 – VerFGH 37/74 – (Wattenscheid), A.U., S. 22 –.

¹¹⁰ VerFGH v. 13. 2. 1976 – VerFGH 37/74 – (Wattenscheid), A.U., S. 22 –.

¹¹¹ VerFGH v. 12. 7. 1975 – VerFGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 25 –.

¹¹² VerFGH v. 12. 7. 1975 – VerFGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 25; v. 14. 8. 1975 – VerFGH 76/74 – (Hilden), A.U., S. 21; v. 10. 10. 1975 – VerFGH 49/74 – (Erkrath), A.U., S. 21; vgl. auch v. 7. 5. 1976 – VerFGH 70/74 – (Borghorst), A.U., S. 16: „Durch die Ausweisung des Raumes Borghorst/Burgsteinfurt als Entwicklungsschwerpunkt 2. Ordnung hat der Landtag seine Bereitschaft bekundet, diesen Bereich mit Landesmitteln stärker zu fördern.“ –

¹¹³ VerFGH v. 15. 3. 1975 – VerFGH 26/74 – (Herbede), A.U., S. 30; v. 8. 1. 1976 – VerFGH 20/74 – (Elten), A.U., S. 15 –.

¹¹⁴ VerFGH v. 8. 1. 1976 – VerFGH 20/74 – (Elten), A.U., S. 16 –.

¹¹⁵ VerFGH v. 15. 3. 1975 – VerFGH 11/74 – (Walsum), A.U., S. 31 –.

¹¹⁶ VerFGH v. 7. 5. 1976 – VerFGH 70/74 – A.U., S. 15 –.

¹¹⁷ VerFGH v. 8. 1. 1976 – VerFGH 20/74 – (Elten), A.U., S. 16 –.

¹¹⁸ VerFGH v. 15. 3. 1975 – VerFGH 11/74 – (Walsum), A.U., S. 28; v. 6. 12. 1975 – VerFGH 45/74 – (Kempen), A.U., S. 32; v. 7. 5. 1976 – VerFGH 3/75 – (Scherfede), A.U., S. 18: „Es mag sein, daß der weitere Ausbau dieses Raumes als Industriestandort zunächst beträchtliche Investitionen erfordert. Dies schließt jedoch nicht aus, daß bereits in absehbarer Zeit in diesem Raum Überschüsse erwirtschaftet werden, die der gesamten neuen Stadt Warburg zugute kommen können.“ –

¹¹⁹ VerFGH v. 9. 4. 1976 – VerFGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 28 –.

licher kommunaler Selbstverwaltung, die als solche einen demokratischen Eigenwert darstellt¹²⁰, verbunden ist, beschäftigt.

„Die Selbstverwaltung fand in einem Rahmen statt, innerhalb dessen die Sachverhalte und Interessen überschaubar waren. An ihr waren im Rat der aufgelösten Gemeinde zumeist erheblich mehr Bürger beteiligt als in der neuen Gemeinde beteiligt sein werden. Diese Tatsache mindert den Nachteil der repräsentativen Demokratie, der darin besteht, daß es schwierig ist, zwischen Repräsentierten und Repräsentanten einen genügend engen Kontakt zu halten. Die Selbstverwaltung war wegen der geringen Entfernungen verhältnismäßig kostengünstig und weniger zeitaufwendig. Ferner entsprach sie dem Gefühl örtlicher Verbundenheit, das sich im Ortskern der alten Gemeinden seit Jahrhunderten gebildet hatte, und war den gewachsenen gesellschaftlichen Strukturen eng verbunden. Auch stellte die kommunale Selbstverwaltung in den alten Gemeinden ein selbständiges Zentrum eigenverantwortlicher und freier örtlicher Entscheidungen dar, was unter dem Gesichtspunkt der vom Grundgesetz und der Landesverfassung gebotenen Freiheitlichkeit bedeutsam ist.“¹²¹

Mit der Eingemeindung sei ein größerer *Wege-, Zeit- und Arbeitsaufwand* für die Bürger verbunden¹²². Dasselbe gelte oft auch für die Bediensteten, deren Dienstwege zur Behörde länger geworden seien. Auch würden nicht selten bewährte Formen der Zusammenarbeit unterbrochen¹²³.

Dies alles seien Nachteile, die von der kommunalen Neugliederung allgemein ausgingen. Der Gerichtshof sei auf die Prüfung beschränkt, ob der Gesetzgeber diese Nachteile aufgrund von nicht eindeutig fehlenden Wertungen und Erwägungen im Hinblick auf die von ihm nicht widerlegbar angenommenen Vorteile nicht offensichtlich unterbewertet habe¹²⁴.

Die Gebietsreform unterstehe nicht dem *Prinzip der Freiwilligkeit* in dem Sinne, daß der Gesetzgeber nur die von den beteiligten Gebietskörperschaften freiwillig vereinbarten Gebietsänderungen vollziehen dürfe¹²⁵. Es genüge, wenn der Wille der Bevölkerung dem Gesetzgeber zur Kenntnis gekommen sei und er ihn in seine Erwägungen mit einbezogen habe¹²⁶.

Die Tatsache, daß ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung sich gegen die Gebietsänderung ausgesprochen habe, stehe der Bildung eines gesamtstädtischen Bewußtseins nicht ohne weiteres entgegen¹²⁷.

Zwar sei etwa der fehlende Wille zur Zusammenarbeit für die Integration innerhalb der neuen Stadt sicherlich von erheblichem Nachteil. Die Wertung des Gesetzgebers, daß dieser Nachteil den Zusammenschluß nicht ausschließe, sei damit allerdings noch nicht offensichtlich fehlsam¹²⁸.

Die Minderung der Mitwirkungsmöglichkeiten und der Verlust an Repräsentation würden durch eine qualitative Steigerung der Tätigkeit der in den Rat gewählten Bürger teilweise ausgeglichen¹²⁹.

Die Verantwortung der einzelnen Repräsentanten und das Gewicht ihrer Entscheidungen werde größer¹³⁰, die Verwaltung werde spezialisiert und eher in der Lage sein, die Entscheidungen des Rates besser und durchsichtiger vorzubereiten¹³¹.

Der Repräsentationsverlust werde durch die nach § 13 GO NW bestehende Möglichkeit, eine *Ortschaftsverfassung* einzurichten „und dabei das neue Gemeindegebiet in Bezirke einzuteilen, für jeden Stadtbezirk eine Bezirksvertretung zu bilden, die die speziellen Belange der Bezirke wahrzunehmen hat, sowie eine Bezirksverwaltungsstelle einzurichten, in der die Verwaltungsaufgaben möglichst ortsnah erledigt werden können¹³², allerdings (nur) teilweise ausgeglichen¹³³.

Die Bezirksverfassung, wie sie nunmehr geregelt sei, stelle „einen Beginn dar, den Verlust der Selbstverwaltung eingemeindeter Bezirke zu mildern, die Reduzierung der Zahl kommunaler Mandatsträger teilweise aufzufangen und dem politischen Willen der Bürger der einzelnen Bezirke ein eigenes Forum zu schaffen“. Der Gerichtshof fährt im Moers-Urteil¹³⁴ fort: „Hier müssen allerdings Erfahrungen gesammelt werden. Weiterentwicklungen, die den genannten Anliegen der Bezirksverfassung noch besser dienen, sind durchaus denkbar. Der Gesetzgeber wird die Entwicklung sorgsam verfolgen müssen.“

Wenn die beschwerdeführenden Gemeinden darauf hinweisen, daß einige mit der Neugliederungsmaßnahme beabsichtigten Erfolge noch nicht eingetreten seien, so ist nach Aussage des Gerichts darüber hinaus darzulegen, daß dies auch nach einer Übergangszeit nicht möglich sein werde oder könne und daß die Prognosen des Gesetzgebers insoweit eindeutig widerlegt seien¹³⁵.

Nachteile in der Betreuung der Bürger seien oft auch durch die Überleitung der Verwaltungsbediensteten bedingt und müßten in diesem Umfang hingenommen werden.

¹²⁰ VerGH v. 12. 7. 1975 – VerGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 28; v. 12. 7. 1975 – VerGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 29; v. 6. 12. 1975 – VerGH 13/75 – (Gladbeck/Kirchhellen), A.U., S. 26; v. 6. 12. 1975 – VerGH 62/74 – (Wesseling), A.U., S. 25 –.

¹²¹ VerGH v. 12. 7. 1975 – VerGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 28; v. 12. 7. 1975 – VerGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 29; v. 6. 12. 1975 – VerGH 13/74 – (Gladbeck/Kirchhellen), A.U., S. 26; v. 8. 1. 1976 – VerGH 20/74 – (Elten), A.U., S. 17; vielfach zeichne sich die aufgelöste Gemeinde auch durch ein geschichtlich gewachsenes besonderes Zusammengehörigkeitsgefühl aus, das in der neuen Einheit nicht unverändert erhalten bleiben könne, VerGH v. 7. 5. 1976 – VerGH 70/74 – (Borghorst), A.U., S. 19 –.

¹²² VerGH v. 15. 3. 1975 – VerGH 26/74 – (Herbede), A.U., S. 29; v. 12. 7. 1975 – VerGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 30; v. 6. 12. 1975 – VerGH 15/74 – (Gahlen), A.U., S. 13; v. 8. 1. 1976 – VerGH 20/74 – (Elten), A.U., S. 17; v. 6. 5. 1976 – VerGH 53/75 – (Bocholt), A.U., S. 4 –.

¹²³ VerGH v. 6. 5. 1976 – VerGH 53/75 – (Bocholt), A.U., S. 4 (am Beispiel der Einkreisung einer bisher kreisfreien Stadt) –.

¹²⁴ VerGH v. 6. 5. 1976 – VerGH 53/75 – (Bocholt); vgl. auch v. 15. 3. 1975 – VerGH 26/74 – (Herbede), A.U., S. 29; v. 12. 7. 1975 – VerGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 30; v. 6. 12. 1975 – VerGH 15/74 – (Gahlen), A.U., S. 13; v. 8. 1. 1976 – VerGH 20/74 – (Elten), A.U., S. 17 –.

¹²⁵ VerGH v. 12. 7. 1975 – VerGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 23; v. 12. 7. 1975 – VerGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 25 –.

¹²⁶ VerGH v. 15. 3. 1975 – VerGH 11/74 – (Walsum), A.U., S. 15 –.

¹²⁷ VerGH v. 6. 12. 1975 – VerGH 45/74 – (Kempfen), A.U., S. 34 –.

¹²⁸ VerGH v. 7. 5. 1976 – VerGH 3/75 – (Scherfede), A.U., S. 21 –.

¹²⁹ VerGH v. 12. 7. 1975 – VerGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 28; v. 12. 7. 1975 – VerGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 31; v. 6. 12. 1975 – VerGH 15/74 – (Gahlen), A.U., S. 13 –.

¹³⁰ VerGH v. 9. 4. 1976 – VerGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 35 –.

¹³¹ VerGH v. 12. 7. 1975 – VerGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 28; v. 12. 7. 1975 – VerGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 31 –.

¹³² VerGH v. 10. 10. 1975 – VerGH 49/74 – (Erkrath), A.U., S. 23 unter Hinweis auf §§ 13 bis 13 c GO NW i. d. F. v. 19. 12. 1974 GV NW 1975, S. 91 –.

¹³³ VerGH v. 10. 10. 1975 – VerGH 49/74 – (Erkrath), A.U., S. 23; v. 6. 12. 1975 – VerGH 15/74 – (Gahlen), A.U., S. 13; v. 6. 12. 1975 – VerGH 45/74 – (Kempfen), A.U., S. 34; v. 13. 2. 1976 – VerGH 37/74 – (Wattenscheid), A.U., S. 33; v. 9. 4. 1976 – VerGH 14/74 – (Kettwig), A.U., S. 35; v. 7. 5. 1976 – VerGH 3/75 – (Scherfede), A.U., S. 24 –.

¹³⁴ VerGH v. 6. 12. 1975 – VerGH 51/74 – (Moers), A.U., S. 45 –.

¹³⁵ VerGH v. 6. 5. 1976 – VerGH 53/75 – (Bocholt), A.U., S. 5 –.

Bei der Neugliederung in ländlichen Zonen sei es nicht offensichtlich fehlerhaft, wenn der Gesetzgeber sich in diesen überschaubaren Räumen nicht an den oberzentralen, sondern an den *unter- und mittelzentralen Verflechtungsbeziehungen* orientiert habe. „Oberzentren haben Bedeutung als Einkaufsstätten für größere und gelegentliche Anschaffung. Zentralorte unterer und mittlerer Stufe haben als Zentren des täglichen Bedarfs für die Bevölkerung des Umlandes eine ungleich größere Bedeutung. Örtliche Verbundenheit bildet sich daher vornehmlich in Nahversorgungsräumen und in Räumen für die Versorgung des gehobenen Bedarfs.“¹³⁶

Als besonderen Nachteil für die örtliche Verbundenheit hat der Gerichtshof die *Umorientierung* der Bevölkerung bei mehrfach neugegliederten Gemeinden bezeichnet¹³⁷.

Auch die *Mehrpoligkeit* einer neuen Gemeinde bringe Integrationsnachteile mit sich. Sie sei allerdings nicht notwendig mit ständigen Konfliktsituationen verbunden¹³⁸ und könne durch eine sinnvolle Funktionsteilung gemildert werden. So sei es etwa denkbar, den einen Teil der Gemeinde zum Geschäftszentrum und Verwaltungssitz auszubauen, in dem anderen Ortsteil den industriell-gewerblichen Bereich stärker zu entwickeln¹³⁹.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Mehrpoligkeit bestehen nach dem Borghorst-Urteil¹⁴⁰ allerdings, wenn „zwischen beiden Ortsteilen eine notwendige (nicht ausräumbare) Konkurrenzsituation gegeben ist, etwa weil sie in denselben Bereichen im wirtschaftlichen Wettbewerb miteinander stehen und die Bevorzugung eines Ortsteils in diesen Bereichen zur Existenzgefährdung des anderen Ortsteils führen muß.“¹⁴¹

In mehreren Entscheidungen hat der Gerichtshof betont, daß die Bürger in den *Großstädten der Ballungsräume* vor außerordentlich tiefgreifende Probleme einer tendenziell bürgerfernen Verwaltung gestellt seien – Großstädte, „über deren *ungünstige Lebensbedingungen*, ihre *Unwirtlichkeit* und *Enthumanisierung*“ nach der Aussage des Porz-Urteils¹⁴² „in der Tat weitgehend Einigkeit besteht.“ Der Gesetzgeber sei zutreffend davon ausgegangen, daß die Stadtverwaltung einer Großstadt mit nahezu 1 Mio E nicht genauso bürgernah sein könne wie die Verwaltung einer Gemeinde mit 20 000 E oder 60 000 E¹⁴³.

Das Porz-Urteil kommt zu folgendem Befund¹⁴⁴:

„Mangels gesicherter Erkenntnisse über Höchstwerte für optimale Einwohnerzahlen beruft sich die Beschwerdeführerin zur Begründung ihrer Auffassung nur auf die verbreitete Klage über den Zustand unserer Großstädte. Über deren ungünstige Lebensbedingungen, ihre Unwirtlichkeit und Enthumanisierung besteht in der Tat weithin Einigkeit. Nach einer im Jahre 1971 durchgeführten Ennid-Umfrage wünschen nur 4% aller Bundesbürger, in Ballungsräumen mit rd. einer Million Einwohnern zu leben, mehr als zwei Drittel, nämlich 68%, ziehen dagegen Städte mit weniger als 50 000 Einwohnern vor (Der Städtetag 1972, S. 256). Der seit Anfang der sechziger Jahre zu beobachtende Auszug aus den Ballungskernen in die Ballungsrandzonen hält an (Der Städtetag 1974, S. 139). Statistiken erweisen, daß parallel zur Größe der Städte die Erkrankungen auf 1000 Einwohner und

die Mortalitätsquote zunehmen (Der Städtetag 1973, S. 263). Der Vortrag der Beschwerdeführerin läßt jedoch den Eindruck entstehen, als ob die Kritik sich auf die Einwohnerzahl der kommunalen Verwaltungsräume bezöge, der Gesetzgeber daher mit der Vergrößerung des Verwaltungsgebietes der Stadt Köln die Ungunst der Lebensbedingungen verstärke. Die angeführte Kritik entzündet sich indes nicht an der Dimensionierung der Verwaltungsgrenzen der Kommunen, sondern an dem Zustand der unkontrollierten Entwicklung, dem „betonierten Behausungselend“ (Mitscherlich, Thesen zur Stadt der Zukunft, Frankfurt 1971, S. 137), der Kommunikations-, Alten- und Kinderfeindlichkeit der häufig unabhängig von Gemeindegrenzen und über diese hinweg entstandenen Ballungsräume.

Der Gesetzgeber hat die Verbesserungsbedürftigkeit der Lebensbedingungen in Ballungsräumen auch nicht verkannt. Hiervon geht er gerade aus. Mit seiner Maßnahme will er nicht eine städtische Agglomeration von rd. einer Million Einwohnern und damit Bedingungen großstädtischer Unwirtlichkeit fördern; er hat sie bereits vorgefunden und will durch die Ausweitung der räumlichen Zuständigkeit der Kernstadt die organisatorischen und administrativen Voraussetzungen schaffen, in dem vorhandenen Ballungsraum günstigere Lebensbedingungen wiederherzustellen bzw. ihre Verschlechterung zu verhindern. Es mag zweifelhaft sein, ob ein Festhalten am kommunalrechtlichen Prinzip der Einheitsgemeinde und die damit verbundene Maßstabsvergrößerung der Städte in Zukunft ausreichen werden, die Probleme der Ballungsgebiete zu bewältigen, oder ob es dazu neuer Organisationsformen auf kommunaler Ebene bedarf; bis jetzt hat sich jedenfalls noch kein anderes Modell kommunaler Neugliederung durchgesetzt, das den vom Gesetzgeber eingeschlagenen Weg als offensichtlich verfehlt erscheinen ließe“.

Ob das Jahrhundertwerk Gebietsreform stets einen Beitrag zu einer Verbesserung der „ungünstigen Lebensbedingungen“, der „Unwirtlichkeit“ und „Enthumanisierung“ unserer Großstädte geleistet hat und dem „betonierten Behausungselend“ ein Ende bereiten wird, mag die Zukunft erweisen. Nach den ersten Erfahrungen gerade in den neugegliederten Großstädten sowie nach den bekannten Ergebnissen der Gebietsreform früherer Jahrzehnte erscheint die Befürchtung nicht ganz unberechtigt, daß diese vom höchsten nw Gericht festgestellten negativen Begleiterscheinungen des Lebens in großstädtischen Ballungsräumen durch die Eingemeindung gelegentlich eher noch vergrößert worden sind.

¹³⁶ VerFGH v. 7. 5. 1976 – VerFGH 3/75 – (Scherfede), A.U., S. 22 –.

¹³⁷ VerFGH v. 15. 3. 1975 – VerFGH 26/74 – (Herbede), Städte- und Gemeinderat 1975, S. 110; v. 12. 7. 1975 – VerFGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 30 f; v. 21. 12. 1974 – VerFGH 44/74 – (Einstweilige Anordnung Meerbusch), Städte- und Gemeinderat 1975, S. 29 –.

¹³⁸ VerFGH v. 12. 7. 1975 – VerFGH 21/74 – (Neubeckum), A.U., S. 23; v. 12. 7. 1975 – VerFGH 22/74 – (Freckenhorst), A.U., S. 25 –.

¹³⁹ VerFGH v. 7. 5. 1976 – VerFGH 3/75 – (Scherfede), A.U., S. 21; eine solche Funktionsteilung sei nicht nur zwischen Mittelzentrum und Unterzentrum möglich, sondern auch in Gemeinden mit zwei gleichrangigen Polen denkbar, VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 39/74 – (Monheim), A.U., S. 39; v. 7. 5. 1976 – VerFGH 70/74 – (Borghorst), A.U., S. 17 –.

¹⁴⁰ VerFGH v. 7. 5. 1976 – VerFGH 70/74 –, A.U., S. 17 f –.

¹⁴¹ So VerFGH v. 7. 5. 1976 – VerFGH 70/74 – (Borghorst), A.U., S. 17 f mit Hinweis auf VerFGH v. 4. 8. 1972 – VerFGH 31/71 – (Heimbach), OVG 28, S. 304 ff –.

¹⁴² VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 59/74 – A.U., S. 30 –.

¹⁴³ VerFGH v. 6. 5. 1976 – VerFGH 52/75 – (Lövenich), A.U., S. 7 –.

¹⁴⁴ VerFGH v. 6. 12. 1975 – VerFGH 59/74 – (Porz), A.U., S. 30 –.