



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 6. Dezember 1975  
gez. Ronner  
Angestellte als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

VerfGH 13/74

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren  
wegen der Behauptung

der Stadt Gladbeck, vertreten durch den Rat,  
Verfahrensbevollmächtigter:

und der Gemeinde Kirchhellen, vertreten durch den Rat,  
Verfahrensbevollmächtigte:

das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des  
Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 9. Juli 1974 (GV NW 256)  
verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das  
Recht der Selbstverwaltung

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN  
auf die mündliche Verhandlung

vom 11. Juli 1975

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B i s c h o f f  
Präsident des Oberlandesgerichts Köln A s s e l b o r n  
Präsident des Oberlandesgerichts Düsseldorf Dr. T h u n e c k e  
Professor Dr. B r o x  
Rechtsanwalt Professor Dr. K u n z e  
Rechtsanwalt v a n d e L o o  
Rechtsanwalt Dr. S c h u l t e s

für Recht erkannt:

§ 5 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 9. Juli 1974 (GV NW 256) ist nichtig. Die §§ 25, 27, 28 und 31 des Gesetzes sind nichtig, soweit die in ihnen getroffenen Regelungen auf der in § 5 des Gesetzes getroffenen Regelung beruhen.

Es wird ferner beschlossen:

- I. Das Verfahren aufgrund der Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Kirchhellen wird eingestellt.
- II. Es wird angeordnet, daß die Städte Bottrop und Gladbeck sowie die Gemeinde Kirchhellen bis zum 31. März 1976 durch diejenigen Organe und Behörden gemeinsam verwaltet werden, die aufgrund des Gesetzes eingerichtet worden sind. Die Zuständigkeiten dieser Behörden bleiben in dem durch die einstweilige Anordnung vom 21. Dezember 1974 bestimmten Rahmen bestehen.  
Für den Fall, daß bis zum 31. März 1976 ein Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht worden ist, der eine Neugliederung im Raum der drei Gemeinden vorsieht, verlängert sich die Frist um weitere sechs Monate, längstens bis zum Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes.

A.

I.

1. Im Rahmen der kommunalen Neuordnung des Landes Nordrhein-Westfalen hat der Landtag am 8. Mai 1974 das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet (GV NW 256) beschlossen. Durch § 5 dieses Gesetzes werden die Städte Bottrop und Gladbeck sowie die Gemeinde Kirchhellen - diese mit Ausnahme einiger in § 9 Abs. 2 Nr. 2 genannter Flurstücke - zu einer neuen kreisfreien Stadt mit dem Namen Bottrop zusammengeschlossen. Die Beschwerdeführerinnen möchten entgegen dieser Regelung selbständig bleiben.

2. Nach dem Landesentwicklungsplan I in der Fassung vom 17. Dezember 1970 (MBl NW 1971, 200) gehören die Städte Bottrop und Gladbeck zum Ballungskern, die Gemeinde Kirchhellen zur Ballungsrandzone. Als Städte im Ballungskern sind Bottrop und Gladbeck nach dem Landesentwicklungsplan II Entwicklungsschwerpunkte 1. Ordnung, während die Gemeinde Kirchhellen die Standortvoraussetzungen für einen Entwicklungsschwerpunkt 3. Ordnung aufweist.

a) Die Stadt Gladbeck zählt bei einem negativen Wachstumsindex von 98,9 im Jahre 1970 (1961 = 100) 81.832 Einwohner (diese und die folgenden Zahlen nach den Materialien des Gesetzgebungsverfahrens) und umfaßte eine Fläche von 35,89 qkm, so daß die Bevölkerungsdichte bei 2.280 Einwohnern/qkm lag.

Der nördliche Ortsteil Zweckel geht fast nahtlos in den östlich angrenzenden Gelsenkirchener Ortsteil Scholven über. Noch dichter sind die siedlungsmäßigen Verflechtungen des südlichen Ortsteils Brauck mit dem südöstlich angrenzenden Gelsenkirchener Ortsteil Horst. Zu dem südlich und südwestlich gelegenen Bottrop bestehen bauliche Verflechtungen nur entlang der L 511, der einzigen Straße, die die beiden Ortskerne unmittelbar verbindet, im übrigen liegt zwischen der Masse der bebauten Ortsteile Gladbecks und Bottrops eine

ausgedehnte unbebaute Grünzone, die nach dem Gebietsentwicklungsplan 1966 des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk als Teil eines regionalen Grünzugs bestehen bleiben soll. Rund 48 % des Stadtgebiets von Gladbeck sind Bau- und Verkehrsflächen, rund 42 % werden land- und forstwirtschaftlich genutzt. Grünflächen (8,4 %) lockern das Stadtbild auf und bieten gute Erholungsmöglichkeiten. Durch die das südliche Stadtgebiet durchlaufende Bundesautobahn A 2 (Oberhausen-Hannover) und die Bundesstraße 224 ist Gladbeck direkt an das Fernstraßennetz angeschlossen.

Das Wirtschaftsleben der Stadt war über Jahrzehnte vom Steinkohlenbergbau und der kohleverarbeitenden Nebenindustrie bestimmt. Durch die rechtzeitige Ansiedlung von Industriebetrieben der eisen- und metallverarbeitenden, elektrotechnischen, chemischen und Bekleidungsindustrie hat die Wirtschaftsstruktur der Stadt inzwischen eine breitere Basis erhalten. Den 31.560 in Gladbeck wohnenden Erwerbspersonen stehen 26.043 Arbeitsplätze gegenüber. Von diesen entfallen 56 % auf das produzierende Gewerbe, 41,8 % auf den tertiären Sektor und 1,3 % auf die Land- und Forstwirtschaft. 12.187 Erwerbstätige (38,6 %) verlassen täglich Gladbeck. Von ihnen arbeiten weitaus die meisten (40,3 %) in Gelsenkirchen, 28,5 % in Essen und 5,1 % in Bottrop. Von den 6.124 Einpendlern kommen 29 bis 30 % aus Gelsenkirchen, 27,4 % aus Bottrop und ca. 10 % aus Kirchhellen.

Nach Auffassung der Landesregierung ist Gladbeck ein nicht vollwirksamer zentraler Ort mittlerer Stufe. Diese Feststellung beruht auf der geographisch-landeskundlichen Bestandsaufnahme des Instituts für Landeskunde aus den Jahren 1964 bis 1968. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin Gladbeck, die sie durch eine Vielzahl von Daten im einzelnen belegt hat, liegen die Infrastruktureinrichtungen Gladbecks heute teilweise erheblich über den vergleichbaren Einrichtungen anderer Mittelzentren, teilweise entsprechen sie dem Landesdurchschnitt der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens.

Die Stadt verfügt über 2 Realschulen und 3 Gymnasien. Von den 165 auswärtigen Schülern der Realschulen kommen 80 % aus Kirchhellen, von den 365 auswärtigen Schülern der Gymnasien 61 % aus Kirchhellen und 25 % aus Gelsenkirchen. Auf dem berufsbildenden Sektor stehen Berufsschulen, Berufsfachschulen, Fachoberschulen und eine Fachschule für Sozialpädagogik zur Verfügung. Eine Volkshochschule, ein nach modernen Gesichtspunkten gestaltetes Museum, die städtische Bücherei mit über 66.000 Bänden, Konzert- und Theaterveranstaltungen durch auswärtige Ensembles sowie Kunstausstellungen runden das Angebot kultureller Veranstaltungen ab. Im Bereich des Gesundheitswesens verfügt Gladbeck über ein Gesundheitsamt und ein Akutkrankenhaus mit 521 Betten. Der sportlichen Betätigung dienen Sportplätze, Turnhallen, Tennisplätze, Reithalle und Turnierplatz, ein Freibad, ein Hallenbad und 3 Lehrschwimmbecken. Außerdem ist ein Stadion für rund 40.000 Zuschauer vorhanden. Neben der Stadtverwaltung haben in Gladbeck u.a. Finanzamt, Arbeitsamt, Amtsgericht, eine Zweigstelle der Landeszentralbank, AOK und Kreishandwerkerschaft ihren Sitz. Für einige Bereiche liegt Gladbeck im Zuständigkeitsbereich von Behörden in Recklinghausen und Gelsenkirchen. Im privaten Handels- und Dienstleistungsbereich sind Fachgeschäfte und Kaufhäuser vorhanden.

b) Die Stadt Bottrop wies bei einem negativen Wachstumsindex von 95,6 im Jahre 1970 (1961 = 100) 104.915 Einwohner auf und umfaßte eine Fläche von 42,15 qkm (Bevölkerungsdichte 2.489 Einwohner/qkm). Der westliche Ortsteil Fuhlenbrock geht mit seiner Bebauung ohne Unterbrechung in den Oberhausener Ortsteil Klosterhardt über. Im Süden sind der Ortsteil Ebel und der nördliche Essener Ortsteil Dellwig mit ihrer Bebauung bis unmittelbar an den hier die Grenze bildenden Rhein-Herne-Kanal herangerückt. Zwei Straßen- und zwei Eisenbahnbrücken verbinden die Ortsteile. Im Osten grenzt das Stadtgebiet an den dicht besiedelten Essener Ortsteil Karnap, im Norden und Nordosten an Kirchhellen und Gladbeck. Die Bundesautobahn A 2 Oberhausen-Hannover führt durch das nördliche, die

Bundesautobahn A 78 (Emscher Schnellweg) durch das südliche Stadtgebiet. Der Hauptbahnhof liegt an den Bundesbahnstrecken Oberhausen-Rhein, Oberhausen-Münster und Oberhausen-Hamm. Zahlreiche Bahn- und Buspaare verbinden Bottrop mit Essen.

Anders als in Gladbeck spielt der Bergbau mit 10.810 Arbeitsplätzen auch heute noch eine dominierende Rolle im Wirtschaftsleben der Stadt. Bedingt durch die geringere Zahl der Arbeitsplätze von 26.100 gegenüber 39.764 Erwerbspersonen ist eine starke Auspendlerbewegung festzustellen. Von 13.467 Beschäftigten, die täglich Bottrop verlassen, finden 36,8 % in Essen, 19,9 % in Oberhausen und 12,5 % in Gladbeck Arbeit. Von den rund 5.000 Einpendlern kommen 40,5 % aus Oberhausen, 14,7 % aus Essen und 12,4 % aus Gladbeck.

Während die Landesregierung gestützt auf die Bestandsaufnahme des Instituts für Landeskunde von 1964 bis 1968 Bottrop ebenso wie Gladbeck als einen nicht voll wirksamen zentralen Ort mittlerer Stufe ansieht, stellt nach Auffassung der Beschwerdeführerin Gladbeck auch Bottrop ein funktionsfähiges Mittelzentrum dar.

c) Die Gemeinde Kirchhellen ist eine überwiegend ländlich strukturierte Gemeinde mit einem Ortskern und mehreren verstreuten Siedlungsansätzen. Der Ortskern hat seit einigen Jahren im Zuge eines starken Wachstums der Gemeinde (Index 1970 = 132,6; 1961 = 100) eine deutliche Verdichtung erfahren. Kirchhellen stellt ein Ausflugsziel für den südlich und westlich angrenzenden Ballungskern dar.

Nach den Feststellungen der Landesregierung ist die Gemeinde gewerblich stark auf den Bergbau und die Bauwirtschaft ausgerichtet. Im Ortsteil Grafenwald ist 1959/60 die Schachtanlage Prosper IV mit 1.200 Beschäftigten errichtet worden, die aber nur der Bewetterung und der Personenseilfahrt dient. Die Kohle aus Kirchhellen wird auf der Zentralschachtanlage Prosper III in Bottrop gefördert und verarbeitet.

Die mittelzentralen Verflechtungen der Gemeinde weise nach Gladbeck und Bottrop sowie nach Dorsten und Recklinghausen. Recklinghausen war bisher Sitz der meisten für Kirchhellen zuständigen Behörden und Dienststellen mit überörtlichem Zuständigkeitsbereich. Besucher weiterführender Schulen müssen auspendeln. Von den Realschülern aus Kirchhellen fahren ca. 63 bis 68 % nach Gladbeck, 20 bis 22 % nach Bottrop und 10 bis 13 % nach Dorsten. Von den Gymnasiasten aus Kirchhellen fahren 59 % nach Gladbeck, 27 bis 28 % nach Bottrop und 11 bis 12 % nach Dorsten.

3. Der Vorschlag des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 25. September 1972 sah bereits den Gesetz gewordenen Zusammenschluß der Städte Bottrop und Gladbeck und der Gemeinde Kirchhellen zu einer neuen kreisfreien Stadt Bottrop vor. Der Rat der Stadt Gladbeck lehnte den vorgesehenen Zusammenschluß mit Beschluß vom 18. Dezember 1972 ab. Für den Fall, daß eine Zusammenfassung kommunaler Einheiten für notwendig gehalten werde, schlug er eine Vergrößerung der Stadt Gladbeck um die Gemeinde Kirchhellen - mit Ausnahme einiger Randbezirke - sowie die Gelsenkirchener Ortsteile Scholven und Horst und den Essener Ortsteil Karnap vor.

In einer Stellungnahme der Staatskanzlei vom 11. Dezember 1972 hieß es: "Die sachlichen Argumente gegen den Zusammenschluß von Bottrop/Gladbeck/Kirchhellen müßten wohl aus politischen Gründen zurückgestellt werden . . .".

4. Der Gesetzentwurf der Landesregierung, der am 10. Juli 1973 als Drucksache 7/2800 in den Landtag eingebracht wurde, schloß sich dem Vorschlag des Innenministers an. In der Begründung des Gesetzentwurfs ging die Landesregierung an zwei Stellen auf die kommunale Neugliederung im Raum Bottrop/Gladbeck ein.

a) Exemplarisch nahm sie diesen Raum bereits im Abschnitt "Allgemeine Grundsätze der kommunalen Neugliederung im Ballungskern" (II. 2 1) in Bezug: Neben einer Verbesserung der Verwaltungseffizienz sei der kommunalen Neuordnung gerade im Ruhrgebiet die Aufgabe gestellt, vor allem anderen das Zentrengefüge zu verbessern und die Voraussetzungen für eine bessere städtebauliche Ordnung zu schaffen. Dabei seien durch ein abgestuftes Zentrengefüge gekennzeichnete großstädtische Strukturen anzustreben. Insgesamt sei eine Verbesserung des Zentrengefüges in aller Regel nicht durch eine Vereinigung mehrerer mittelzentraler Bereiche herbeizuführen. Die so gebildeten mehrpoligen Städte würden über einen längeren Zeitraum hin aus mehreren selbständigen mittelzentralen Bereichen bestehen bleiben und aller Voraussicht nach nicht einmal eine Verbesserung der mittelzentralen Versorgung bewirken.

b) Im Abschnitt "Einzelbegründungen zu den neuen Gemeinden" (II. 5.) führte die Landesregierung als Gründe für den Zusammenschluß von Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen an: Mit ca. 200.000 Einwohnern besitze die neue Stadt die erforderliche Einwohnerbasis für eine optimale Wahrnehmung der Kreisaufgaben. Die größere Finanzkraft biete die Voraussetzungen für eine Verbesserung und Sicherstellung der mittelzentralen Versorgung der Bevölkerung. Der Raum, der Bereiche des Ballungskerns mit dem funktional zugeordneten Entwicklungsraum der Ballungsrandzone vereinige, bedürfe für seine Entwicklung einer einheitlichen Planung und damit eines Entscheidungsträgers. Die Zusammenfassung dieses Raumes stelle insbesondere sicher, daß die Entwicklungsmöglichkeiten, die das Autobahnkreuz der Bundesautobahn Oberhausen-Hannover mit der Bundesautobahn Emslandlinie demnächst mit sich bringe, bestmöglich genutzt würden. Der Zusammenschluß ermögliche die Bildung innerstädtischer Schwerpunkte.



c) Die Einbeziehung Kirchhellens beruhe ferner auf folgenden Gründen: Kirchhellen sei der einzig mögliche Entwicklungsraum für Bottrop und Gladbeck. Es sei dringend geboten, diesen Raum einheitlich zu verwalten. Kirchhellen habe in den letzten Jahren eine starke Entwicklung genommen. Dieser Prozeß sei mit einer fortschreitenden Inanspruchnahme von Freiflächen in Kirchhellen verbunden, ohne daß der Kernraum des Ruhrgebiets einer Entlastung bedürfe. Die Gemeinde gehe selbst davon aus, daß sie bereits jetzt in Teilbereichen mittelzentrale Funktionen übernommen habe und dies in weiteren Bereichen demnächst tun werde. Eine solche Entwicklung müsse sich in Konkurrenz zu Bottrop und Gladbeck vollziehen. Bei der im Ruhrgebiet und seinen Randzonen stagnierenden, keinesfalls wachsenden Bevölkerung sei jedoch nicht die Entwicklung neuer, sondern die Festigung und Stärkung der vorhandenen Zentren vordringliches Ziel der kommunalen Neuordnung. Kirchhellen dürfe deshalb keine isolierte Entwicklung zum Mittelzentrum nehmen. Kirchhellen sei trotz seiner Entwicklung in nahezu allen Bereichen weitgehend auf Gladbeck und Bottrop ausgerichtet.

d) Der Gesetzentwurf bringe zwar keine Ideallösung, alle anderen Neuordnungsmöglichkeiten wiesen jedoch größere Schwächen auf. Die Einbeziehung Bottrops nach Essen werde zwar dem Grundsatz gerecht, im Kernraum des Ruhrgebiets jeweils die engeren großstädtischen Verflechtungsbereiche zusammenzufassen, lasse aber keine befriedigende Lösung für Gladbeck zu. Als selbständige kreisfreie Stadt könne Gladbeck nicht bestehen bleiben, weil es mit 82.000 Einwohnern nicht einmal die Hälfte der dafür optimalen Bevölkerungsbasis erreiche. Eine Reihe von Gründen spreche zwar für die Eingliederung einer um die Kirchheller Ortsteile Mitte und Feldhausen vergrößerten selbständigen Stadt Gladbeck in den Kreis Recklinghausen. Dagegen spreche jedoch, daß ein so zugeschnittener Kreis Recklinghausen tief in den Kern des Ruhrgebiets hineingreife und hier ein nicht zu vertretendes Nebeneinander von Planungsträgern bestehen lasse. Denkbar sei auch eine Vereinigung Gladbecks mit dem Raum Gelsenkirchen. Dagegen spreche

jedoch, daß die bereits bestehende Zweipoligkeit Gelsenkirchens (Alt-Gelsenkirchen und Buer) dann zu einer Dreipoligkeit erweitert werde, die im Raum Gelsenkirchen bestehenden Probleme durch eine Einbeziehung Gladbecks somit nur noch vergrößert würden.

5. Der Landtag beriet den Entwurf des Ruhrgebiet-Gesetzes in erster Lesung am 6. September 1973 (Plenar-Protokoll 7/80, 3077 ff) und überwies ihn an den Ausschuß für Verwaltungsreform. In der öffentlichen Anhörung durch den Ausschuß am 16. Oktober 1973 forderten die Sprecher der Stadt Gladbeck und der Gemeinde Kirchhellen die weitere Selbständigkeit ihrer Gemeinden. Am 17. Oktober 1973 bereiste der Ausschuß das westliche Ruhrgebiet, darunter auch das Gebiet der Städte Bottrop und Gladbeck und der Gemeinde Kirchhellen. Eine Diskussion des Neugliederungsvorschlags für die Räume Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen fand ausweislich der Protokolle des Ausschusses nicht statt.

In der 3. Lesung vom 8. Mai 1974 (Plenar-Protokoll 7/100) nahm der Landtag den Gesetzentwurf entsprechend der Ausschußvorlage und unter Berücksichtigung der Einzelabstimmungen mit Mehrheit an. Das Ruhrgebiet-Gesetz wurde am 9. Juli 1974 ausgefertigt und am 22. Juli 1974 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (256 ff) verkündet. Es ist am 1. Januar 1975 in Kraft getreten.

## II.

1. Gegen das Ruhrgebiet-Gesetz haben die Beschwerdeführerinnen Verfassungsbeschwerde erhoben mit der Behauptung, das Gesetz verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Die Beschwerdeführerin Gladbeck beantragt,

festzustellen, daß das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet (Ruhrgebiet-Gesetz) vom 9. Juli 1974 (GV NW 256) nichtig sei, soweit es die Stadt Gladbeck betrifft.

Die Beschwerdeführerin Kirchhellen beantragt,

festzustellen, daß das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet (Ruhrgebiet-Gesetz) vom 9. Juli 1974 (GV NW 256) nichtig sei, soweit es die Gemeinde Kirchhellen betrifft.

Zur Begründung ihrer Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin Gladbeck geltend:

a) Der Gesetzgeber habe sich von sachfremden Motiven leiten lassen. Für seine Entscheidung seien nicht die in der Begründung des Gesetzentwurfs angegebenen allgemeinen Neugliederungsziele und die zur Begründung der gewählten Lösung angeführten konkreten Gründe maßgebend gewesen, sondern Erwägungen, die mit der Neugliederung des in Frage stehenden Raumes in keinem sachlichen Zusammenhang ständen. Ausschließlicher Grund für die SPD-Fraktion sei gewesen, Bottrop dem einflußreichen SPD-Bezirk Westliches Westfalen zu erhalten.

b) Die gesetzliche Maßnahme sei offensichtlich ungeeignet, der Steigerung der Verwaltungseffizienz und der Verbesserung des Zentrengefüges durch Zusammenfassung der engeren großstädtischen Verflechtungsbereiche zu dienen.

Die Zusammenfassung von Bottrop und Gladbeck sei nicht geeignet, die Verwaltungseffizienz in diesem Raum zu verbessern. Dieses vom Gesetzgeber mehrfach hervorgehobene Argument beruhe auf der unzutreffenden Annahme, eine optimale Wahrnehmung der Kreisaufgaben erfordere im Raum Bottrop/

Gladbeck eine kreisfreie Stadt von mindestens 200.000 Einwohnern als Basis. Diese Annahme beruhe nicht auf konkreten Erhebungen - in den vom Innenminister durchgeführten und den Beteiligten mitgeteilten Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsvergleich von 14 der 16 kreisfreien Städte des Ruhrgebiets sei gerade Gladbeck nicht einbezogen worden -, sondern auf der These, in Gebieten mit starker Verdichtung erfordere eine optimale Wahrnehmung der Kreisaufgaben generell kommunale Einheiten von mindestens 200.000 Einwohnern. Diese These habe sich nicht durchgesetzt. Selbst wenn man aber davon ausgehe, daß sie nicht erweislich unrichtig sei, so sei es fehlerhaft, die Richtzahl 200.000 Einwohner auf das Gebiet der Gemeinden Bottrop und Gladbeck anzuwenden. Kreisfreie Städte mit mindestens 200.000 Einwohnern seien nur in solchen Gebieten für eine effiziente Erfüllung der Verwaltungsaufgaben optimal, in denen die Bevölkerungsdichte überdurchschnittlich hoch sei und in denen großstädtische Aufgaben wahrzunehmen seien. Die neue Stadt Bottrop habe eine Bevölkerungsdichte von nur 1.559 Einwohnern/qkm und erreiche damit gerade den Durchschnittswert für Ballungsrandzonen.

Die Zusammenfassung Bottrops und Gladbecks sei auch nicht geeignet, das Zentrengefüge oder auch nur die mittelzentrale Versorgung in diesem Teil des Ruhrgebiets zu verbessern. Daß die Vereinigung mittelzentraler Bereiche weder die Entstehung großstädtischer Strukturen noch eine Anhebung der mittelzentralen Versorgung bewirke, räume der Gesetzgeber im Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung unter ausdrücklichem Hinweis auf die Städte Bottrop und Gladbeck selbst ein. Wenn er im Rahmen der Einzelbegründung gleichwohl sachliche Gründe für die - tatsächlich aus ganz anderen Motiven - gewählte Lösung anzuführen und den Widerspruch zu seinen Ausführungen im Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung zu verwischen suche, dann gehe er von falschen Annahmen und offensichtlich fehlerhaften Wertungen und Erwägungen aus.

Falsch sei der Ausgangspunkt, Gladbeck und Bottrop seien als Mittelzentren nicht voll wirksam, für eine Sicherstellung

der vollen mittelzentralen Versorgung bedürfe es einer Zusammenfassung der Wirtschafts- und Finanzkraft beider Städte und einer Funktionsteilung unter ihnen. Diese Feststellung des Gesetzgebers beruhe auf einer Bestandsaufnahme aus den Jahren 1964 bis 1966. Jetzt sei Gladbeck - ebenso wie Bottrop - voll wirksames Mittelzentrum. Im Vergleich zu den Infrastruktureinrichtungen der benachbarten Zentren und dem Durchschnitt der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens ergebe sich, daß Gladbeck keineswegs hinter dem Durchschnitt zurückstehe, teilweise sogar erheblich darüber liege.

Die Stadt arbeite auch effizient und wirtschaftlich. Mit 11,26 Vollbeschäftigten der öffentlichen Verwaltung je 1.000 Einwohner liege Gladbeck mit Castrop-Rauxel und Recklinghausen am unteren Ende der Skala der Ruhrgebietsstädte. Der Landesdurchschnitt der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen habe bereits 1969 bei 13,37 Vollbeschäftigten/1.000 Einwohner gelegen. Mit der Höhe der Verwaltungs- und Zweckausgaben pro Einwohner liege Gladbeck in der oberen Hälfte der 16 kreisfreien Städte des Ruhrgebiets, hinsichtlich der Relation zwischen Personal- und Zweckausgaben in der Spitzenzone.

Falsch sei auch die Feststellung, Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen bildeten einen zusammengehörigen Raum, eine raumplanerische Einheit, einen "funktionalen Entwicklungsraum", der einer einheitlichen Planung und somit eines Entscheidungsträgers bedürfe. Von einem einheitlichen und zusammengehörigen Raum zu sprechen, setzt nach Ansicht der Beschwerdeführerinnen voraus, daß die Innenbeziehungen dieses Raumes ein stärkeres zumindest aber kein schwächeres Ausmaß siedlungsmäßiger und funktionaler Verflechtungen aufweisen als die Außenbeziehungen dieses Raumes oder seiner einzelnen Teile. Bottrop und Gladbeck seien jedoch siedlungsmäßig nicht verflochten. Stark ausgeprägte übergangslose bauliche Zusammenhänge beständen dagegen zwischen Bottrop und Essen sowie Oberhausen einerseits und Gladbeck und Gelsenkirchen andererseits. Auch die funktionalen Verflechtungen zwischen beiden

Städten seien nur schwach entwickelt und stünden hinter den funktionalen Beziehungen Bottrops zu Essen und Gladbecks zu Gelsenkirchen, Recklinghausen und Essen weit zurück. Folge man dem Ziel der Neugliederung im Ruhrgebiet, zwecks Schaffung großstädtischer Strukturen die engeren großstädtischen Verflechtungsbereiche zusammenzufassen, so gehöre Bottrop eindeutig zu Essen, mit dem es einen einheitlichen Planungs- und Entwicklungsraum bilde.

Offensichtlich falsch sei auch die Auffassung, die Zusammenfassung Bottrops und Gladbecks führe zu einer verfassungsrechtlich unbedenklichen "ergänzenden Zweipoligkeit". Im Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung beurteile der Gesetzgeber selbst eine Zusammenfassung, die zu einem länger andauernden Nebeneinander von zwei oder mehr mittelzentralen Polen innerhalb einer kommunalen Einheit führe, als negativ. Zwischen den Städten Bottrop und Gladbeck sei ein Zusammenwachsen nicht nur über einen längeren Zeitraum hin, sondern auf Dauer ausgeschlossen. Die Grenze zwischen beiden Städten verlaufe durch ein Gelände, das im wesentlichen als Grünzone erhalten bleiben solle. Überdies wirkten die Bundesautobahn Oberhausen-Hannover und demnächst die Bundesautobahn Emslandlinie trennend zwischen den Zentren Bottrops und Gladbecks. Ebenso wie die siedlungsmäßigen seien auch die funktionalen Verflechtungen zwischen beiden Städten nur gering und ließen keine Ansätze erkennen, die als Basis einer gemeinsamen Entwicklung in der Zukunft dienen könnten. Zwischen beiden Zentren beständen - gemessen an den Maßstäben des Ruhrgebiets - keine guten Verkehrsverbindungen. Weit besser seien die Verbindungen Bottrops nach Essen und Oberhausen und Gladbecks nach Gelsenkirchen und Recklinghausen. Nach dem Entwicklungsprogramm Ruhr sollten auch in Zukunft sowohl hinsichtlich des Straßenverkehrs als auch hinsichtlich des Schnellbahnsystems die Verbindungen Bottrops nach Essen und Gladbecks nach Gelsenkirchen und Recklinghausen vor einer Intensivierung der Verbindungen zwischen Bottrop und Gladbeck favorisiert werden.

Die dem Gesetzgeber als Ziel vorschwebende Funktions-  
teilung zwischen Bottrop und Gladbeck im mittelzentralen  
Bereich und eine damit verbundene Schwerpunktbildung seien  
nicht möglich. Für eine "ergänzende Zweipoligkeit" sei näm-  
lich kein Raum, da die mittelzentrale Versorgung sowohl in  
Bottrop als auch in Gladbeck voll gewährleistet sei.

c) Sei die gesetzliche Maßnahme bereits ungeeignet, die  
allgemeinen und besonderen Ziele der Neugliederung zu för-  
dern, so sei sie außerdem offensichtlich unverhältnismäßig.  
Die Verwaltungseffizienz im Neugliederungsraum werde durch  
den Zusammenschluß nicht gesteigert. Bottrop und Gladbeck  
seien als Mittelzentren voll wirksam, auch die mittel-  
zentrale Versorgung sei sichergestellt. Das Gebiet bedürfe  
keiner einheitlichen Planung und Entwicklung. Weder handele  
es sich um einen einheitlichen Raum, noch treffe die pau-  
schale Feststellung einer willkürlichen und ungeordneten  
Flächenverteilung und Bebauung im Gebiet der drei Gemeinden  
heute noch zu. Das an den erklärten Zielen des Gesetzes ge-  
messene Ergebnis der gesetzlichen Maßnahme stehe außer Ver-  
hältnis nicht nur zu der Beeinträchtigung der Verbundenheit  
der Bürger Gladbecks mit der kommunalen Selbstverwaltung  
(Basisfunktion), sondern auch zu den Beeinträchtigungen und  
Gefährdungen der Verwaltungseffizienz, der Entstehung groß-  
städtischer Strukturen und einer vollwirksamen mittelzen-  
tralen Versorgung in dem Gebiet Gladbecks (Leistungsfunktion).

2. Dem Landtag, der Landesregierung sowie der Stadt  
Bottrop, hinsichtlich der Verfassungsbeschwerde der Gemeinde  
Kirchhellen auch dem Kreis Recklinghausen und der Stadt  
Dorsten ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden.  
Der Landtag, der Kreis Recklinghausen und die Stadt Dorsten  
haben sich nicht geäußert.

a) Die Landesregierung hält das Gesetz für verfassungs-  
mäßig und führt aus: Der Gesetzgeber habe sich auch bei  
seiner für den Raum Bottrop/Gladbeck/Kirchhellen gewählten

Lösung von den allgemeinen Zielen der Neugliederung und dem Bestreben leiten lassen, in diesem Raum die Entwicklung eines voll leistungsfähigen Mittelzentrums zu sichern, günstige Planungs-, Finanzierungs- und Durchführungsvoraussetzungen zu schaffen, der Gefahr einer unwirtschaftlichen Konkurrenzplanung Kirchhellens zu begegnen, insgesamt, eine Neugliederungslösung zu finden, die den Grundsätzen der Neugliederung und der konkreten Situation am meisten gerecht werde. Dabei habe er von allen denkbaren Lösungswegen den gewählt, der seiner Auffassung nach die geringsten Nachteile entstehen ließe. Daß sich nicht von vornherein eine bestimmte Lösung aufgedrängt habe, habe den Gesetzgeber nicht veranlassen dürfen, alles beim Alten zu belassen. Der Vorwurf sachfremder Motivation sei daher nicht gerechtfertigt.

Der Gesetzgeber habe vor folgender Situation gestanden: Bottrop und Gladbeck hätten wegen ihrer unzureichenden Einwohnerbasis nicht als kreisfreie Städte fortbestehen können. Auch Kirchhellen habe nicht selbständig bleiben dürfen. Die Gemeinde liege unzweifelhaft in einem Verdichtungsraum. Als Unterzentrum habe sie daher nach allgemeinen Grundsätzen nur dann selbständig bleiben können, wenn eine eigenständige mit den Zielen der Landesgesetzgebung in Einklang stehende Entwicklung möglich gewesen wäre. Diese Voraussetzungen hätten nicht vorgelegen. Kirchhellen hätte in absehbarer Zeit nicht die für eine eigenständige Entwicklung notwendige Einwohnerbasis von 30.000 Einwohnern erreichen können. Eine solche Entwicklung würde auch mit den landesplanerischen Zielsetzungen kollidiert haben. Sie hätte sich in Konkurrenz zu Bottrop und Gladbeck vollziehen müssen. Angesichts der Bevölkerungsstagnation im Ruhrgebiet erstrebe die Landesplanung im Ruhrgebiet insgesamt eine Konzentration der Wohnbebauung an den bisherigen Zentren, nicht jedoch eine Verlagerung der Bevölkerung aus dem Kern des Ruhrgebiets in die angrenzende Randzone.



Wenngleich Bottrop Bestandteil einer Agglomeration großstädtischen Charakters um Essen sei, habe eine Einbeziehung Bottrops - oder gar Bottrops, Gladbecks und Kirchhellens zusammen - nach Essen ausscheiden müssen, da Essen zur Wahrnehmung seiner oberzentralen Funktion keiner weiteren Stärkung bedurft habe und die Einbeziehung daher dem Grundsatz widersprochen hätte, Oberzentren durch Vergrößerung ihres Gebietes nur dann zu stärken, wenn sie einer solchen Stärkung bedürften. Auch eine Vereinigung Gladbecks mit Gelsenkirchen sei trotz der beachtlichen Verflechtungen nicht vertretbar gewesen, weil eine solche Stärkung Gelsenkirchens zu Lasten Bochums erfolgt wäre, das Ruhrgebiet darüber hinaus aber auch nur für vier Oberzentren (Duisburg, Essen, Bochum, Dortmund) geeignete Ansatzpunkte biete. Eine Eingliederung Bottrops und Gladbecks in den Kreis Recklinghausen habe sich nicht nur deswegen verboten, weil ein solcher Kreis mit dann über 660.000 Einwohnern (mit Castrop-Rauxel ungefähr 750.000 Einwohner) die Obergrenze eines leistungsstarken Kreises überschritten und den Rahmen der Kreisreform in Nordrhein-Westfalen gesprengt hätte, sondern auch, weil diese Größe die Integrationskraft des Kreises überfordern hätte.

Angesichts dieser Überlegungen habe der Gesetzgeber zu dem Ergebnis kommen müssen, daß in der westlichen Emscherzone nur die Bildung einer aus Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen bestehenden kreisfreien Stadt den Neugliederungszielen gerecht werde. Diese Stadt verfüge über eine ausreichende Einwohnerbasis für die Wahrnehmung der Kreisaufgaben, fasse die Mittelbereiche der Städte Bottrop und Gladbeck zusammen und ordne den Nahversorgungsbereich Kirchhellen einheitlich den ihn erfassenden Mittelbereichen zu.

Die Zahl von 200.000 Einwohnern als Mindestbasis für eine optimale Wahrnehmung der Kreisaufgaben sei das Ergebnis wissenschaftlicher Untersuchungen und diene nicht nur der Maßstabsvergrößerung. Die neue Stadt Bottrop könne die mittelzentrale Versorgung ihrer Bürger voraussichtlich besser

gewährleisten als jede der beiden früheren Städte für sich. Diese Erwartung sei durch das Ergebnis eines Vergleichs der Leistungen in Städten entsprechender Größenordnungen gerechtfertigt.

Die Erhaltung der Frei- und Erholungsflächen Kirchhellens werde durch ihre Einbeziehung in die neue Stadt Bottrop am wirkungsvollsten gewährleistet. Es sei eine landesplanerische Erfahrung, daß die Erhaltung von Erholungsflächen am ehesten von den Städten zu erwarten sei, deren Bevölkerung sie in erster Linie in Anspruch nehme. Die Einbeziehung Kirchhellens in die neue Stadt Bottrop entspreche auch dem Grundsatz, mittelzentrale Versorgungsbereiche nicht durch Kreisgrenzen zu zerschneiden. Mittelzentral aber sei Kirchhellen ganz überwiegend auf Gladbeck und - schwächer - auf Bottrop ausgerichtet. Die Verflechtungen zu Recklinghausen seien nur in der gebundenen mittelzentralen Versorgung stärker entwickelt; entscheidend in diesem Zusammenhang sei jedoch die freie mittelzentrale Versorgung. Das Gemeinschaftsbewußtsein der Einwohner Kirchhellens stehe dem der Einwohner Gladbecks und Bottrops schon deshalb nicht diametral entgegen, weil ein Großteil der Kirchheller Bürger von Bottrop und Gladbeck zugezogen seien. Im übrigen berücksichtige die neugeschaffene Bezirksverfassung den Grad des vom Interesse der Betroffenen legitimerweise geforderten, gegenüber dem Interesse aller Bürger hinnehmbaren Eigenlebens in sehr ausgewogener Weise. Sie ermögliche eine Synthese zwischen Bürgernähe und notwendiger gemeinsamer Aufgabenerfüllung in größerem Rahmen.

Der Hinweis der Beschwerdeführerin Gladbeck auf die schwachen Verflechtungen zwischen Bottrop und Gladbeck ziele ins Leere. Der Gesetzgeber habe sich nicht wegen bestehender Verflechtungen für den Zusammenschluß von Bottrop und Gladbeck entschieden. Ebenso wenig spreche der Einwand, Bottrop und Gladbeck seien zu einer großstädtischen Entwicklung nicht imstande, gegen die gesetzgeberische Lösung; denn die Ausbildung großstädtischer Strukturen im Raum Bottrop/Gladbeck sei nicht Ziel des Zusammenschlusses.

Soweit die im Gesetzentwurf enthaltenen Angaben nicht mit den Behauptungen der Beschwerdeführerinnen übereinstimmen, beruhen sie auf den im Zeitpunkt der Abfassung des Gesetzentwurfs vorhandenen Strukturdaten. Sie verdienen gegenüber der Fortschreibung durch die Gemeinden den Vorzug, weil sie eine Vergleichbarkeit mit anderen Städten gewährleisten.

b) Die neue Stadt Bottrop hält die gesetzgeberische Maßnahme ebenfalls für verfassungsmäßig und führt aus: Die Entscheidung des Gesetzgebers laufe dem öffentlichen Wohl nicht zuwider. Der Zusammenschluß von Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen schaffe in der westlichen Emscherzone eine sinnvolle Ordnung mit guten Entwicklungsmöglichkeiten.

3. Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhalts im einzelnen wird auf den Inhalt der Schriftsätze mit ihren Anlagen, die Gesetzesmaterialien und die Kreiskarte 1 : 50.000 des Ruhrgebiets herausgegeben vom Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen, Bezug genommen.

B.

Die Verfassungsbeschwerde der Stadt Gladbeck ist nach § 50 VerfGHG zulässig und wegen mangelnder Verhältnismäßigkeit auch (vgl. VerfGH, Urteil vom 24.4.1970 - VerfGH 13/69 -, OVGE 26, 270 [271] mit weiteren Hinweisen) begründet.

I.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (Urteil vom 4.8.1972 - VerfGH 9/71 -, OVGE 28, 291 [292]

und dortige Hinweise sowie Urteile vom 2.11.1973 - VerFGH 17/72 - und 7.12.1973 - VerFGH 18/72 -) wird der Bestand einer Gemeinde als Teil des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung durch Art. 78 LV in begrenztem Umfang geschützt. In ihn darf nur nach Anhörung der Gemeinde, unter Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung und aus Gründen des öffentlichen Wohls eingegriffen werden. Das öffentliche Wohl (Gemeinwohl, öffentliches Interesse) ist ein wertbezogener, ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff, der eine Vielzahl von Zielen und Zwecken deckt. Die Bindung des Gesetzgebers an das öffentliche Wohl bedeutet daher nicht, daß ihm die Verwirklichung bestimmter Neugliederungsziele oder -prinzipien aufgegeben sei. Vielmehr ist es seine Aufgabe, innerhalb des von der Verfassung gesteckten weiten Rahmens selbst die Ziele der von ihm vorzunehmenden gemeindlichen Neuordnung zu bestimmen und die von ihm zur Verwirklichung dieser Ziele für erforderlich gehaltenen Einzelregelungen zu treffen. Dabei ist das öffentliche Wohl gewahrt, solange Ziele angestrebt und Sachverhalte verwirklicht werden, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr nützen als schaden. Die Einhaltung dieser Grenze nachzuprüfen, obliegt dem Verfassungsgerichtshof (Urteil vom 4.8.1972, aaO (293)). Die Prüfung erstreckt sich insbesondere darauf, ob die gesetzliche Maßnahme dem öffentlichen Wohle und den hieran orientierten konkreten Zielen des Gesetzgebers dient, ob sie wegen der Vorzüge einer die beschwerdeführende Gemeinde weniger belastenden Alternativlösung etwa nicht erforderlich ist und ob die mit der gesetzlichen Maßnahme eintretenden Nachteile, insbesondere die Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner mit ihrer Gemeinde nicht außer Verhältnis stehen zu den Vorzügen der gesetzlichen Maßnahme. Hierbei ist der Verfassungsgerichtshof an die Erwägungen und Wertungen des Gesetzgebers gebunden, sofern sie nicht offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind.

## II.

Die sich aus dem Gesetz und seinen Materialien ergebenden allgemeinen Ziele der kommunalen Neugliederung und besonderen Ziele des Zusammenschlusses von Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen halten sich im Rahmen des öffentlichen Wohls. Die angewandten Neugliederungsprinzipien entsprechen den angestrebten Zielen.

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

2. Die konkreten Ausprägungen dieser Neugliederungsziele für den hier bedeutsamen Raum halten sich in dem vorbezeichneten Rahmen. Die Verwaltungseffizienz soll durch Schaffung einer kreisfreien Stadt mit der für die Wahrnehmung von Kreisaufgaben optimalen Einwohnerbasis verbessert, die mittelzentrale Versorgung in Bottrop und Gladbeck soll vervollständigt und sichergestellt, konkurrierende Doppelinvestitionen sollen durch Bildung von Schwerpunkten abgebaut oder vermieden werden. Ein Raum, der für seine Entwicklung nach Meinung des Gesetzgebers einer einheitlichen Planung und eines Entscheidungsträgers bedarf, soll zusammengefaßt, ein Ballungskernbereich mit dem ihm funktional zugeordneten

Entwicklungsraum der Ballungsrandzone vereinigt und das Kirchheller Erholungsgebiet wirksam geschützt werden. Schließlich soll die Entwicklung Kirchhellens zu einem selbständigen Mittelzentrum, das nach Auffassung des Gesetzgebers in Konkurrenz zu Gladbeck und Bottrop treten würde, verhindert werden. Auch dieses zuletzt genannte Ziel, bestimmten örtlichen Entwicklungsimpulsen - hier: den Ansätzen zu einer selbständigen mittelzentralen Entwicklung in Kirchhellen - die Unterstützung zu versagen oder ihre Entfaltung zu verhindern, ist nicht gegenwärtig (vgl. Urteil vom 12.7.75 - VerfGH 21/74 -, AU 15). Die dieser Zielsetzung zugrunde liegende Motivation, als unwirtschaftlich angesehene Konkurrenzplanungen zu verhindern, in der Randzone des Ruhrgebiets angesichts der Bevölkerungsstagnation nicht die Entwicklung neuer, sondern die Stärkung vorhandener Mittelzentren zu fördern, ist am öffentlichen Wohl orientiert.

3. Der Einwand der Beschwerdeführerin, daß der Gesetzgeber sich bei seiner Entscheidung für den Zusammenschluß von Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen von sachfremden Erwägungen habe leiten lassen, greift nicht durch. Die von der Beschwerdeführerin hierzu unter Beweis gestellten Behauptungen schließen, auch wenn sie zutreffen sollten, sachgemäße Erwägungen des Gesetzgebers entweder nicht aus oder sind aus anderen Gründen für die Entscheidung ohne Bedeutung oder es handelt sich bei ihnen nicht um nachprüfbare Tatsachen.

### III.

Die gesetzliche Maßnahme ist zwar nicht offensichtlich ungeeignet, den zu II. genannten Zielen zu dienen. Ihr Eignungsgrad hierzu ist jedoch, soweit es sich um den Zusammenschluß der Städte Bottrop und Gladbeck handelt, offensichtlich nur gering.

1. Die Wertungen und Erwägungen, die der Annahme der Geeignetheit der gesetzlichen Maßnahme zur Verwirklichung der angestrebten Ziele zugrunde liegen, sind zu einem nicht geringen Teil offensichtlich fehlerhaft. So kann die Wertung, Bottrop und Gladbeck seien als Mittelzentren im Jahre 1974 nicht voll wirksam, keinen Bestand haben. Gemessen an der Umschreibung einer mittelzentralen Normalausstattung, wie sie in der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 36) enthalten ist, sind Bottrop und Gladbeck voll ausgestattete Mittelzentren.

Ebenso unzutreffend ist nach dem sonst vom Gesetzgeber angewendeten Maßstab die Wertung, das Gebiet der Städte Bottrop und Gladbeck bilde einen Raum mit - gegenüber den Außenbeziehungen - besonders ausgeprägten Innenbeziehungen, mit einer besonderen siedlungsmäßigen, funktionalen oder sozio-ökonomischen Homogenität, die es rechtfertige, von einem "Raum Bottrop" zu sprechen. Die siedlungsmäßigen und funktionalen Beziehungen Bottrops zu Essen und Oberhausen sowie Gladbecks zu Gelsenkirchen sind weit enger als die genannten Verflechtungen der beiden Städte untereinander. Bottrop ist, wie der Gesetzgeber selbst einräumt, Teil des engeren Verflechtungsbereichs von Essen. Sozio-ökonomisch ist nur Bottrop primär vom Bergbau geprägt, für Gladbeck gilt dies nicht mehr. Die nach der Stilllegung von Zechen notwendig gewordene Umstrukturierung der Wirtschaft ist in Gladbeck bereits vollzogen. Ebenso falsch wie die Wertung, das Gebiet sei ein zusammengehöriger Raum, ist daher auch die Erwägung, die technologisch-wirtschaftliche Entwicklung sowie die räumlichen Verflechtungen erforderten die Zusammenfassung. In der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof hat die Landesregierung denn auch eingeräumt, daß bestehende Verflechtungen die Zusammenfassung von Bottrop und Gladbeck nicht zu begründen vermöchten.

2. Die Annahme, die Verwaltungseffizienz in dem Gebiet der beiden Städte werde verbessert, beruht auf der Erwägung, die optimale Wahrnehmung der Kreisaufgaben in diesem Gebiet erfordere eine Basis von mindestens 200.000 Einwohnern, und auf der Wertung, die Verwaltungseffizienz in diesem Gebiet sei verbesserungsfähig. Diese Erwägung und Wertung sind nicht offensichtlich falsch. Die Richtzahl von mindestens 200.000 Einwohnern für eine optimale Wahrnehmung der Kreisaufgaben in Gebieten mit überdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte ist zwar wissenschaftlich umstritten, wie die Beschwerdeführerinnen zutreffend hervorheben. Hieraus folgt aber auch, daß sie nicht offensichtlich falsch ist. Es ist auch nicht fehlerhaft, sie auf den hier interessierenden Neugliederungsraum anzuwenden. Zwar soll die Richtzahl von 200.000 Einwohnern auch nach Wagener, auf dessen Untersuchungen der Gesetzgeber sich besonders stützt, nur für Gebiete mit überdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte gelten, während bei durchschnittlicher Dichte mindestens 170.000, bei unterdurchschnittlicher Dichte mindestens 130.000 Einwohner ausreichen sollen. Als durchschnittliche Bevölkerungsdichte ist in den Untersuchungen, die der Ermittlung der Richtzahlen zugrunde liegen, jedoch der Bundesdurchschnitt von 200 bis 300 Einwohnern je qkm angesehen worden; mehr als 300 Einwohner je qkm wurden bereits als überdurchschnittlich gewertet (vgl. Wagener, Neubau der Verwaltung, 1969, S. 473, 536).

Die Verwaltungseffizienz ist in dem Gesamtgebiet der Städte Bottrop und Gladbeck auch noch verbesserungsfähig. Dabei geht der Verfassungsgerichtshof mit der Beschwerdeführerin Gladbeck davon aus, daß die Verwaltungseffizienz der Stadt Gladbeck nach dem Angebot an Infrastruktureinrichtungen auf 1000 Einwohner, dem Personalbestand je 1000 Einwohner, der Höhe der Verwaltungs- und Zweckausgaben je Einwohner und der Günstigkeit der Relation zwischen Personalausgaben einerseits und Verwaltungs- und Zweckausgaben andererseits bereits bisher überdurchschnittlich - gemessen am Durchschnitt der kreisfreien Städte des Ruhrgebiets - gewesen ist. Auch



eine überdurchschnittliche Verwaltungseffizienz schließt jedoch eine weitere Steigerung auf die Dauer nicht aus. Diese könnte allerdings auch bei weiterer Selbständigkeit der Stadt Gladbeck eintreten. Wesentlich war dem Gesetzgeber indes, Gladbeck nicht isoliert zu betrachten, sondern die bisherige Stadt Bottrop einzubeziehen. Mag diese in den letzten Jahren auch eine Entwicklung zu einem voll ausgebauten Mittelzentrum angenommen haben, so ist die Verwaltungseffizienz hier - wie auch der Vortrag der Beschwerdeführerin Gladbeck deutlich erkennen läßt - doch nicht unerheblich zu verbessern.

3. Die gesetzliche Maßnahme ist auch nicht völlig ungeeignet, die mittelzentrale Versorgung im Gesamtgebiet von Bottrop und Gladbeck zu verbessern. Daß Bottrop und Gladbeck als Mittelzentren bereits voll wirksam sind, schließt eine weitere Verbesserung nicht notwendig aus. Der weitere Ausbau führt dabei nicht zwangsläufig zu oberzentralen Einrichtungen. Zwar hält auch der Gesetzgeber die Vereinigung von zwei mittelzentralen Bereichen im Ruhrgebiet in aller Regel für ungeeignet, die mittelzentrale Versorgung zu verbessern. Die Entfernung beider Zentren voneinander sowie die für das Ruhrgebiet ungewöhnlich schwach entwickelten Verkehrsbeziehungen zwischen beiden Städten sprechen zudem eher gegen das Vorliegen einer Ausnahme von dieser Regel. Gleichwohl ist die Möglichkeit zumindest geringfügiger Verbesserungen der mittelzentralen Versorgung durch den Zusammenschluß von Bottrop und Gladbeck - unter Einbeziehung Kirchhellens - nicht auszuschließen. Angesichts des in beiden Städten bereits jetzt breit ausgebauten allgemein- und berufsbildenden Schulwesens ist allerdings nicht zu erkennen, in welcher Weise der Zusammenschluß gerade auf dem schulischen Sektor, wie der Gesetzgeber annimmt, zu einer Verbesserung der Versorgung führen soll. Eine Schwerpunktbildung könnte hier eher eine Verschlechterung des mittelzentralen Angebots zur Folge haben. Eine Verbesserung scheint jedoch im Feuerschutzwesen und im außerschulischen kulturellen Bereich nicht ausgeschlossen zu sein. Ähnliches gilt für die Möglichkeit, in anderen Bereichen Schwerpunkte zu bilden.

IV.

Der Eingriff in den Bestand der Stadt Gladbeck ist angesichts des geringen Ausmaßes, in dem die gesetzliche Maßnahme den Zielen der kommunalen Neugliederung dient, und angesichts der mit ihm verbundenen Nachteile unverhältnismäßig.

1. Die Beseitigung der Selbständigkeit der Stadt Gladbeck würde unter den Gesichtspunkten der örtlichen Verbundenheit und der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung im demokratischen Staat in mehrfacher Hinsicht von Nachteil sein. Es würde funktionierende örtliche kommunale Selbstverwaltung beseitigt, die als solche einen demokratischen Eigenwert besitzt. An ihr sind im Rat mehr Bürger beteiligt, als in der neuen Stadt Bottrop beteiligt sein würden. Diese Tatsache mildert den Nachteil der repräsentativen Demokratie, der darin besteht, daß es schwierig ist, zwischen Repräsentierten und Repräsentanten einen genügend engen Kontakt zu halten. Die Selbstverwaltung ist wegen der geringen Entfernungen verhältnismäßig kostengünstig und weniger zeitaufwendig. Ferner entspricht sie dem Gefühl örtlicher Verbundenheit, das nach den guten Aufbau- und Umstrukturierungsleistungen in Gladbeck stark ausgeprägt ist. Auch stellt die kommunale Selbstverwaltung in Gladbeck ein selbständiges Zentrum eigenverantwortlicher und freier örtlicher Entscheidungen dar, was unter dem Gesichtspunkt der vom Grundgesetz und der Landesverfassung gebotenen Freiheitlichkeit bedeutsam ist. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß der Zusammenschluß vom Rat wiederholt abgelehnt worden ist.

Auch in anderer Hinsicht würde die gesetzliche Maßnahme Nachteile mit sich bringen. Sie würde das gewachsene Zentrengefüge insbesondere dadurch stören, daß sie auf die bauliche und teilweise funktionale Verflechtung zwischen Bottrop und Essen sowie zwischen Gladbeck und Gelsenkirchen keine Rücksicht nimmt. Auch folgt sie in Abkehr von dem Ziel, die

engeren großstädtischen Verflechtungsbereiche zusammenzufassen, nicht der oberzentralen Verflechtung, die sich wenigstens zwischen Bottrop und Essen deutlich zeigt. Vor allem aber würde sie trotz der schlechten Erfahrungen, die seit 1929 mit zweipoligen Mittelstädten gemacht worden sind, eine Stadt schaffen, in der zwei deutlich ausgeprägte mit nahezu den gleichen Einrichtungen versehene und bisher nicht zueinander orientierte Mittelzentren bestehen würden.

2. Das Mißverhältnis zwischen diesen Nachteilen des Eingriffs in den Bestand der Stadt Gladbeck und dem geringen Ausmaß, in dem die gesetzliche Maßnahme den Zielen der kommunalen Neuordnung dient, wird nicht dadurch gemildert, daß ohne die gesetzliche Maßnahme ein noch unbefriedigenderer Nachteil hingenommen werden müßte. Zwar ist die Erwägung des Gesetzgebers, die kreisfreien Städte Bottrop und Gladbeck könnten in ihrer bisherigen Größe die ihnen künftig zufallenden Aufgaben nicht optimal erfüllen, angesichts der wissenschaftlichen Diskussion zur Frage von Optimalgrößen nicht offensichtlich falsch. Die gesetzliche Maßnahme ist jedoch nicht der einzige Weg, den hierin möglicherweise liegenden Nachteil zu vermeiden. Bei richtiger Einschätzung der durch sie erreichbaren Vorteile ist sie nicht einmal ein sonderlich geeigneter Weg. Die zu günstige Beurteilung ihrer Geeignetheit hat sich auf die ausweislich der Ausschußprotokolle zudem nicht besonders intensive Abwägung der verschiedenen Neuordnungsmöglichkeiten untereinander durch den Gesetzgeber ausgewirkt. Eine neuerliche Abwägung könnte eine andere Entscheidung ergeben. Der Verfassungsgerichtshof hat die Möglichkeit einer anderweitigen Zuordnung durch den Gesetzgeber deshalb in diesem Fall in seine Prüfung einzubeziehen.

3. Für die Stadt Bottrop kommt insbesondere eine Eingliederung in die Stadt Essen in Betracht. Folgt man dem Grundsatz, jeweils die engeren großstädtischen Verflechtungsbereiche zusammenzufassen, der für die übrigen Teile des Ruhrgebiets maßgeblich war, auch für den Raum der Stadt

Bottrop, so ist deren Einbeziehung in die Stadt Essen sogar unausweichlich, wie der Gesetzgeber selbst einräumt. Diese Lösung entspricht darüber hinaus dem Vorschlag der Sachverständigenkommission im Gutachten B, ohne die vom Gesetzgeber hervorgehobenen Nachteile dieses Vorschlages in Kauf zu nehmen, da diese nach der Begründung des Gesetzentwurfs erst bei einer Einbeziehung auch der Gemeinden Gladbeck und Kirchhellen in die Stadt Essen eintreten würden.

Für die Stadt Gladbeck besteht - neben einer Einbeziehung in den Kreis Recklinghausen - insbesondere die Möglichkeit einer Vergrößerung um Kirchhellen und/oder einer Eingliederung in die Stadt Gelsenkirchen. Der Gesetzentwurf hebt selbst die engen baulichen und funktionalen Verflechtungen zwischen Gladbeck und Gelsenkirchen hervor und räumt ein, daß sie dichter sind als die zwischen Gladbeck und Bottrop. Die Gladbecker Ortsteile Zweckel und Brauck gehen ohne Unterbrechung in die Gelsenkirchener Ortsteile Scholven und Horst über. Nach Gelsenkirchen fahren weit mehr Auspendler aus Gladbeck (40,43 %), als nach Bottrop und Essen zusammen (33,6 %). Gelsenkirchen verzeichnet nicht nur wie Essen im Rahmen der oberzentralen Versorgung, sondern selbst im mittelzentralen Bereich einen nicht unerheblichen Kundenanteil aus Gladbeck. Während die Zentren Bottrops und Gladbecks mehr als 8 km voneinander entfernt liegen - der Gesetzgeber sieht bereits in dieser Distanz einen Grund für den Zusammenschluß -, beträgt die Entfernung zwischen den Zentren Gladbecks und Buer - bei weit engeren Verflechtungen - nur 4 km. In diesem Zusammenhang verdient auch Berücksichtigung, daß die Stadt Gelsenkirchen in ihrer Stellungnahme angeboten hat, bei einer Einbeziehung Gladbecks Buer zum Verwaltungsmittelpunkt zu machen. Darin läge möglicherweise ein Weg, das bereits mit der Vereinigung von Alt-Gelsenkirchen und Buer im Jahre 1929 verfolgte Ziel, die Entwicklung Gelsenkirchens stärker nach Norden zu lenken, wirkungsvoll zu fördern und so die vom Gesetzgeber mehrfach herausgestellte Ungunst der Zweipoligkeit im Raum Gelsenkirchen zu beheben. Der

Gesetzgeber wird die Entfernung von 8 km zwischen den Zentren Gladbecks und Alt-Gelsenkirchen nicht - wie es in der Begründung des Gesetzentwurfs anklingt - als Argument gegen diese Lösung werten dürfen. Sonst hätte er die gleiche Distanz zwischen Bottrop und Gladbeck nicht als Grund für den Zusammenschluß ansehen können. Hinsichtlich der vom Gesetzgeber befürchteten Gefährdung der Entwicklung von Bochum bei einer Stärkung Gelsenkirchens wird zu prüfen sein, ob diese auch im Fall einer Verlagerung des Gelsenkirchener Schwerpunkts nach Norden droht.

V.

Die Nichtigkeit der Einordnung der Stadt Gladbeck in die neue Stadt Bottrop muß wegen des engen Sachzusammenhangs die Nichtigkeit der Zusammenlegung der Stadt Bottrop und der Gemeinde Kirchhellen nach sich ziehen. Der Gesetzgeber wäre zwar auch, wenn diese Feststellung nicht getroffen würde, frei, das dann bestehende kleinere Neu-Bottrop wieder aufzulösen und das Gebiet der Gemeinde Kirchhellen durch ein neues Gesetz anderweitig zuzuordnen. Darauf allein kann es jedoch bei der Feststellung des engen Sachzusammenhangs nicht ankommen. Maßgeblich für den Verfassungsgerichtshof muß vielmehr die Gesamtheit der Gründe der gesetzlichen Zuordnung Kirchhellens zu der neuen Stadt Bottrop sein. Unter ihnen spielt die funktionale Verflechtung Kirchhellens mit Gladbeck, die deutlich stärker ist als die Verflechtung Kirchhellens mit Bottrop, eine erhebliche Rolle. Ihretwegen war während des Gesetzgebungsverfahrens geprüft worden, ob der größte Teil Kirchhellens mit Gladbeck zusammen der Stadt Gelsenkirchen zuzuordnen sei. Das Fortbestehen einer aus Alt-Bottrop und Kirchhellen bestehenden Stadt Bottrop könnte diese Verflechtungen beeinträchtigen. Daraus könnte sich nicht nur die Erschwerung einer künftigen gesetzlichen Neuordnung, sondern auch eine größere Belastung der Gemeinde Kirchhellen ergeben, als die Einbeziehung Kirchhellens in eine aus allen drei Gemeinden bestehende Stadt Bottrop darstellt.

§ 9 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes wird von diesem Sachzusammenhang allerdings nicht betroffen; bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine Neuabgrenzung der Räume Dorsten und Kirchhellen, die in jeder Hinsicht geeignet und nicht unverhältnismäßig erscheint.

Wegen der sich aus dem Sachzusammenhang ergebenden Nichtigkeit der Zuordnung der Gemeinde Kirchhellen zu Bottrop ist die Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Kirchhellen gegenstandslos.

## VI.

Der Verfassungsgerichtshof stellt die Nichtigkeit der genannten Bestimmungen des Gesetzes nach §§ 50, 47 VerfGHG fest. Die Entscheidung hat nach §§ 26 Abs. 2, 13 Nr. 8 VerfGHG Gesetzeskraft und ist nach § 26 Abs. 2 Satz 2 VerfGHG zu veröffentlichen.

Die Nichtigkeit des § 5 des Ruhrgebiet-Gesetzes hat zur Folge, daß die Städte Bottrop und Gladbeck sowie die Gemeinde Kirchhellen ihre Selbständigkeit wiedererlangen. Zur Rückführung der aus den drei Kommunalverwaltungen gebildeten Neu-Bottroper Stadtverwaltung bedarf es jedoch einer Übergangsregelung. Angesichts der Größe der Verwaltung und der Vielzahl der Bediensteten sowie der Notwendigkeit, jede Unterbrechung in der Versorgung der Bevölkerung zu vermeiden, ist eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 1975 zu kurz. Aus verwaltungsorganisatorischen, insbesondere aus finanz- und kassentechnischen Gründen bietet sich vielmehr der 31. März 1976 an. Die bei entsprechender Anwendung der Bestimmung des § 22 Kommunalwahlgesetz maßgebliche Sechsmonatsfrist beginnt zu diesem Zeitpunkt.

Sollte bis Ende März 1976 im Landtag ein neues Gesetzgebungsverfahren zur Neugliederung im Raum der drei Gemeinden eingeleitet worden sein, womit nach den Zielvorstellungen und Grundsätzen, von denen der Gesetzgeber sich bei der kommunalen Neugliederung des Ruhrgebiets hat leiten lassen, zu rechnen ist, könnte es in der Verwaltung des Raumes der drei Gemeinden zu unnötigen und schwerwiegenden Störungen kommen, wenn zunächst

die alten Behörden und Zuständigkeiten wiederhergestellt und kurze Zeit später durch neue ersetzt würden. Dem Interesse der Beschwerdeführerinnen und der Stadt Bottrop sowie der gesamten Bevölkerung dient es daher mehr, wenn die vorläufige Regelung für längstens ein weiteres halbes Jahr bestehen bleibt.

Die Beschwerdeführerinnen und die Landesregierung können Abänderungen der Durchführungsanordnung beantragen.

gez. Dr. Bischoff

gez. Asselborn

gez. Dr. Thuncke

gez. Dr. Brox gez. Dr. Kunze gez. van de Loo gez. Dr. Schultes

