



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 30. Juni 1976  
gez. Albring  
Angestellte als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

VerfGH 29/76

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung der Stadt  
vertreten durch den Oberstadtdirektor,

Verfahrensbevollmächtigte: \_\_\_\_\_

das Gesetz über Gebietsänderungen im Neugliederungsraum  
Düsseldorf vom 1. Juni 1976 (GV NW 214) verletze die  
Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der  
Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 30. Juni 1976

durch

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  
Vizepräsident des Oberlandesgerichts Düsseldorf M e e s e  
Professor Dr. B r o x  
Professor Dr. K r i e l e  
Rechtsanwältin S c h w a r z  
Professor Dr. S t e r n

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I.

1. Durch § 10 Abs. 1 des Düsseldorf-Gesetzes vom 10. September 1974 (GV NW 890) ist die Stadt Monheim mit ihren Ortsteilen Monheim und Baumberg mit Wirkung vom 1. Januar 1975 in die Stadt Düsseldorf eingegliedert worden. Durch Urteil vom 6. Dezember 1975 - VerfGH 39/74 - wurde das Düsseldorf-Gesetz, soweit es die Stadt Monheim betraf, für verfassungswidrig erklärt. Durch § 2 Abs. 1 des Gesetzes über Gebietsänderungen im Neugliederungsraum Düsseldorf vom 1. Juni 1976 (GV NW 214; im Folgenden: Gesetz) wird das Gebiet der ehemaligen Stadt Monheim mit Ausnahme einiger Flurstücke in der Urdenbacher Kämpe mit Wirkung vom 1. Juli 1976 aus der Stadt Düsseldorf wieder ausgegliedert. § 4 Abs. 1 des Gesetzes bestimmt, daß der Rat der Stadt Düsseldorf aufgelöst wird.
2. Gegen diese gesetzliche Bestimmung hat die Stadt Düsseldorf Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erhoben, sie verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung.

Die

Die Beschwerdeführerin beantragt,

festzustellen, daß § 4 Abs. 1 des Gesetzes über Gebietsänderungen im Neugliederungsraum Düsseldorf vom 1. Juni 1976 verfassungswidrig und nichtig ist.

Zur Begründung führt sie im wesentlichen aus:

Die Auflösung des Rats verletze ihr Selbstverwaltungsrecht; denn sie sei weder zwingend geboten gewesen noch habe sie zur Disposition des Gesetzgebers gestanden.

Die Bürger einer Gemeinde müßten die Möglichkeit haben, sich an der Wahl des Rats zu beteiligen. Dies müsse bei Eingliederungen in der Regel zur Auflösung des Rats der aufnehmenden Gemeinde führen, wie der Verfassungsgerichtshof im Urteil vom 4. Juli 1970 (Hörstmar, OVGE 26, 299 ff) entschieden habe. Bei der Ausgliederung eines Gemeindeteils habe jedoch jeder Bürger der abgebenden Gemeinde sich an der Wahl des Rats beteiligen können und werde daher vom Rat repräsentiert. Die Notwendigkeit der Ratsauflösung scheidet jedenfalls dann aus, wenn die Verkleinerung des Gebiets und das Ausscheiden eines begrenzten Einwohnerkreises auf die Repräsentation der verbleibenden Bürgerschaft ohne Einfluß bleibe. Auch wenn die Bürgerschaft von Düsseldorf am 4. Mai 1975 ohne die Wahlbezirke Baumberg und Monheim gewählt hätte, würde der Rat die gleiche politische Zusammensetzung aufweisen, wie dies jetzt der Fall ist. Die CDU hätte dann nämlich ebenfalls 39 Sitze, die SPD 38 Sitze und die F.D.P. 6 Sitze erhalten. Das Ausscheiden der Monheimer Bevölkerung aus der Düsseldorfer Bürgerschaft und das Ausscheiden der Ratsmitglieder mit Wohnsitz in Monheim habe auf die politische Struktur des Rates keinerlei Einfluß. Auch unter wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten ergebe sich nichts anderes. Schon die Tatsache,

daß

daß Monheim und Baumberg nur kurze Zeit zu Düsseldorf gehört hätten, mache deutlich, daß diese Ortsteile keine wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Prägung für die Stadt Düsseldorf gehabt haben könnten.

Die Auflösung des Rates stehe auch nicht im Ermessen des Gesetzgebers. Eine Wahlperiode dürfe nur aus gewichtigen Gründen - etwa im Fall des § 111 der Gemeindeordnung - abgekürzt werden. Gewichtige Gründe des Gemeinwohls für die Auflösung des Rates der Stadt Düsseldorf seien nicht erkennbar. Die verbleibenden rd. 95 v.H. der Düsseldorfer Bürger seien durch den von ihnen gewählten Rat voll repräsentiert. Es mache auch keinen entscheidungserheblichen Unterschied, ob 5,6 v.H. wie im Fall Düsseldorf/Monheim oder nur 2,6 v.H. der Einwohner ausschieden wie im Fall Köln/Wesseling, in dem der Gesetzgeber von einer Neuwahl Abstand genommen habe. Die Durchführung einer Neuwahl in Düsseldorf würde erhebliche Nachteile mit sich bringen. Die Arbeit des vor einem Jahr gewählten Rates würde unterbrochen. Ein erneuter Wahlkampf innerhalb so kurzer Zeit stelle eine fast unzumutbare Belastung für alle Kandidaten dar. Ein neuer Rat würde wiederum nur für eine verkürzte Wahlperiode bestehen, nämlich nur für 3 1/2 Jahre.

Schließlich rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung ihres Anhörungsrechts. Bei der ursprünglichen Konzeption des Gesetzes, nämlich der teilweisen Eingliederung von Meerbusch, sei die Auflösung des Rates selbstverständlich gewesen. Zu der kurzfristig geänderten Endfassung des Gesetzes, nach der lediglich Monheim ausgegliedert worden sei, und zu der Frage, ob auch für diesen Fall die Auflösung des Rates erforderlich sei, sei sie nicht angehört worden.

3. Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat auf die Abgabe einer Stellungnahme verzichtet.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für offensichtlich unbegründet: Die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Auflösung des Rates der Stadt Düsseldorf ergebe sich

aus dem Repräsentationsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Außerdem sei er den tragenden Gründen des Hörstmar-Urteils gefolgt, an die er gebunden gewesen sei. Die Ausgliederung des Gebiets der Stadt Monheim mit einem Bevölkerungsanteil von 5,6 v.H. könne nicht mehr als geringfügige, die Identität der Bürgerschaft im Sinne des Hörstmar-Urteils nur unerheblich berührende Neugliederungsmaßnahme angesehen werden. Die Neugliederungsmaßnahme habe auch praktische Auswirkungen auf das Wahlergebnis vom 4. Mai 1975 gehabt. Ohne das Monheimer Gebiet hätten die 42 Wahlbezirke in Düsseldorf notwendigerweise einen anderen Zuschnitt erhalten, und dies hätte sich auf die personelle Zusammensetzung des Rates ausgewirkt. Die Auflösung des Rates habe jedenfalls im gesetzgeberischen Ermessen gestanden. Dem Gesetzgeber könne nicht der Vorwurf eines verfassungswidrigen Handelns gemacht werden, wenn er bei der Interessenabwägung dem Interesse an einer dem Repräsentationsgebot entsprechenden Zusammensetzung des Rates den Vorrang gegenüber dem Interesse an der Fortdauer der laufenden Wahlperiode eingeräumt habe. Auch die Rüge einer fehlerhaften Anhörung sei un begründet.

4. Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhalts im einzelnen wird auf den Inhalt der Schriftsätze mit ihren Anlagen, auf die Gesetzesmaterialien, auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 6. Dezember 1975 - VerFGH 39/74 - und auf die Materialien zum Düsseldorf-Gesetz verwiesen, die zum Gegenstand der Verhandlung gemacht worden sind.

## II.

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist nicht begründet. Die durch § 4 Abs. 1 des Gesetzes bewirkte Auflösung des am 4. Mai 1975 für eine fünfjährige Wahlperiode gewählten Rats der Stadt Düsseldorf verletzt nicht deren durch Art. 78 Abs. 1 LV gewährtes Recht der Selbstverwaltung.

1. Zu Unrecht rügt die Beschwerdeführerin, sie sei zu der angegriffenen gesetzlichen Bestimmung nicht ordnungsgemäß gehört worden.

Die angefochtene Bestimmung war als § 5 bereits in dem Gesetzentwurf vom 21. März 1976 enthalten. Dieser ist der Beschwerdeführerin rechtzeitig zugegangen. Dazu ist sie am 28. April 1976 durch den Landtags-Ausschuß für Landesplanung und Verwaltungsreform angehört worden. Oberbürgermeister Bungert und Oberstadtdirektor Just haben sich für sie geäußert und dabei auf ihre an den Landtag gerichteten Zuschriften 8/260 und 8/261 Bezug genommen. Zu diesem Zeitpunkt wußten ihre Vertreter auf Grund des Innenministervorschlags, des Gesetzentwurfs, der Stellungnahmen der Städte Erkrath und Meerbusch sowie der öffentlichen Diskussion, daß die Beschwerdeführerin die begehrte Zuordnung der Städte Erkrath und Meerbusch nicht mit Sicherheit erwarten konnte, während die Ausgliederung Monheims auf Grund des Urteils vom 6. Dezember 1975 feststand. Danach lag es bei der Beschwerdeführerin, wie sie sich zur Auflösung des Rats für den Fall lediglich der Ausgliederung Monheims stellen wollte und ob ihre Vertreter sich dazu äußern sollten. Einer besonderen Aufforderung durch den Gesetzgeber bedurfte es dazu nicht.

2. Das Verfassungsrecht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe (Art. 78 Abs. 1 LV) umfaßt grundsätzlich auch einen Bestandschutz für die gewählten Organe auf die Dauer ihrer Wahlperiode. Es verbietet dem Gesetzgeber, die Organe aufzulösen, wenn dies nicht aus verfassungsrechtlichen (Urt. v. 4.7.1970 /Hörstmar7, OVGE 26, 299 ff) oder aus sonstigen gewichtigen Gründen des öffentlichen Wohls geboten ist (StGH BW, DSV 1975, 58 ff).

Das in Art. 78 Abs. 1 LV enthaltene Prinzip der Selbstverwaltung durch gewählte Organe muß im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verwirklicht werden. Danach muß die

Bürgerschaft der Gemeinde durch ihre Organe ordnungsgemäß repräsentiert sein (Urt. v. 4.7.1970, aaO). Nur in diesem Rahmen ist der Bestandschutz gerechtfertigt.

3. Die Auflösung des Rats der Stadt Düsseldorf durch die angefochtene Bestimmung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil die Bürgerschaft sich nach den nicht fehlerhaften Wertungen des Gesetzgebers mit dem 1. Juli 1976 in ihrem Bestand erheblich ändert und der Rat sie von diesem Zeitpunkt ab trotz der auch in ihm eingetretenen Veränderung nicht mehr ordnungsmäßig repräsentiert.
  - a) Die Bürgerschaft als politische und rechtliche Einheit ist durch eine Reihe von Merkmalen gekennzeichnet. Zu ihnen gehören neben dem zahlenmäßigen Umfang die gesamten wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und verwaltungsmäßigen Verhältnisse, in denen die Bevölkerung des Gemeindegebiets lebt sowie die sich aus dieser Struktur ergebende kommunale Problematik des Gemeindegebiets und das daraus resultierende kommunalpolitische Wollen. Es richtet sich auf die Entscheidungen über den Inhalt, den Umfang, die Rangfolge sowie die Art und Weise der Erledigung der kommunalen Angelegenheiten (Urt. v. 4.7.1970, aaO).
  - b) Inwieweit die Bürgerschaft sich durch die Ausgliederung eines Teils der Gemeinde in ihrer politischen und rechtlichen Einheit verändert, läßt sich nicht ohne politische Wertungen erfassen. Der Gesetzgeber muß deshalb einen gewissen Bewertungsspielraum bei der Feststellung haben, ob eine Bürgerschaft sich durch eine Neugliederungsmaßnahme in der Gesamtheit ihrer Merkmale in repräsentationserheblicher Weise ändert. Die Weite des Spielraums bestimmt sich nach der Art des einzelnen

Merkmals

Merkmals und dem Anteil, den das politische Element bei der Gesamtbewertung aller Merkmale enthält.

Ein über diesen Bewertungsspielraum hinausgehender Ermessensspielraum des Gesetzgebers in der Frage, ob der Rat aufzulösen ist oder nicht besteht wegen der Stringenz der Verfassungsnormen der Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG und 78 Abs. 1 LV nicht.

- c) Die der angefochtenen Bestimmung zugrunde liegende Feststellung, der Bestand der Bürgerschaft der Stadt Düsseldorf werde sich durch die Ausgliederung des Stadtteils Monheim erheblich ändern, ist nicht fehlerhaft.

(1) Der Beschwerdeführerin ist zwar zuzugeben, daß die Frage, ob die Bürgerschaft Düsseldorfs sich durch Ausgliederung des Stadtteils Monheim ändert, nicht schematisch mit denselben Maßstäben zu messen ist, die das Gericht aus Anlaß der Eingliederung der Gemeinde Hörstmar in die Stadt Lemgo gebildet hat und die von der Literatur für die Fälle der Vergrößerung eines Gemeindegebiets weithin gebilligt worden sind (vgl. Hassel, Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreform, 1975, S. 138 ff. und dort. Hinweise). Während die objektiven Veränderungsmerkmale (Einwohnerzahl, Fläche, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und verwaltungsmäßige Verhältnisse) von der Verkleinerung des Gemeindegebiets ebenso betroffen werden wie von einer Vergrößerung, kann der Änderungsgrad bei den subjektiven Merkmalen im Falle der Verkleinerung durchaus geringer sein. Das kommunalpolitische Wollen der Bürgerschaft, das sich auf die Entscheidungen über den Inhalt, den Umfang, die Rangfolge und die Art und Weise der Erledigung der kommunalen Angelegenheiten richtet, muß die neue kommunale Problematik, die eine Eingliederung von Gebiet und Bürgern mit sich bringt, auf jeden Fall mit einbeziehen, um die Selbstverwaltung aller Bürger

lückenlos



lückenlos sicherzustellen. Die Minderung der kommunalen Gesamtaufgaben der Stadt Düsseldorf durch den Abzug der Teilaufgaben des Stadtteils Monheim ist dagegen erst repräsentationserheblich, wenn der Abzug die Gesamtaufgaben der Stadt Düsseldorf in ihrem Bestand vom 1. Juli 1976 qualitativ deutlich ändert oder sie quantitativ so beeinflusst, daß dies einer qualitativen Änderung gleichkommt (vgl. auch Hassel, aaO, S. 143).

(2) Die angefochtene Bestimmung geht ohne Fehler und entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin hiervon aus. Die Personal- und Gebietskörperschaft Stadt Düsseldorf wird durch das Gesetz eine andere.

Dies gilt zunächst in quantitativer Hinsicht. Es zeigt sich in der Abnahme der Bevölkerung um 36721 Einwohner (5,6 v.H.), die sich in dem Ausscheiden von 4 der 83 (4,6 v.H.) kommunalen Repräsentanten niederschlägt und an dem Gebietsverlust von 20,69 qkm. Ob diese quantitative Änderung an sich schon hinreichen würde, um die Auflösung des Rats zu rechtfertigen, braucht nicht entschieden zu werden, weil sie hier mit einer repräsentationserheblichen qualitativen Veränderung verbunden ist.

Die kommunale Gesamtproblematik für Bürgerschaft und Rat der Stadt Düsseldorf, wie er aus der Wahl vom 4. Mai 1975 hervorgegangen ist, unterscheidet sich nach der fehlerfreien Bewertung des Gesetzgebers deutlich von der Gesamtproblematik, die der Bürgerschaft und dem Rat der Stadt ab 1. Juli 1976 aufgegeben ist. Dies hat auch die Beschwerdeführerin im Gesetzgebungsverfahren dadurch zum Ausdruck gebracht, daß sie auf die einmalig schwierige Lage hinwies, in die sie geraten würde, wenn sie den Verlust Monheims hinnehmen müsse, ohne als Oberzentrum anderweitig großräumig abgegrenzt zu werden.

(3) Die Feststellung, daß die Bürgerschaft der Stadt Düsseldorf sich durch die Ausgliederung Monheims in ihrem auf die kommunale Gesamtproblematik gerichteten Willen repräsentationserheblich geändert hat, wird durch den Einwand der Beschwerdeführerin nicht beeinträchtigt, Monheim habe nur gut ein Jahr zu Düsseldorf gehört, der Zusammenschluß habe daher keine Prägewirkung gehabt. Bei der Wahl vom 4. Mai 1975 ging es - wie oben dargelegt - um andere kommunale Aufgaben und Erwartungen als diejenigen, denen sich Bürgerschaft und Rat ab 1. Juli 1976 gegenübersehen. Die Andersartigkeit ist unabhängig davon, ob die damaligen Vorstellungen sich trotz des zwischenzeitlichen gemeinsamen kommunalpolitischen Schicksals wegen der Kürze der Zeit verfestigen konnten oder nicht.

- d) Angesichts der Unterschiede in der durch die Struktur der Stadt Düsseldorf bedingten Aufgabenstellung liegt nahe, daß die personellen Entscheidungen bei der Auswahl der Wahlbewerber in den anderen 40 Düsseldorfer Wahlbezirken - der 41. und 42. entfielen auf Monheim - und bei der Aufstellung der Reservelisten vom 4. Mai 1975 anders ausgefallen sein können, als sie ausgefallen wären, wenn die Stadt Monheim damals nicht zur Stadt Düsseldorf gehört hätte.

Die personellen Entscheidungen beruhen auf einem komplexen Meinungs- und Willensbildungsprozeß im gesellschaftlichen Raum, insbesondere in den Parteien. In ihm mußten die verschiedenen Neugliederungsanliegen und die Haltung der Wahlbewerber zu ihnen eine erhebliche Rolle spielen. Von dem Ergebnis der Neugliederung wurden die politischen Gewichte der Nebenzentren innerhalb der Stadt Düsseldorf, insbesondere das des Nebenzentrums Benrath, beeinflußt. Dies kann sich insbesondere auf die Reihenfolge der Bewerber in der Reserveliste ausgewirkt haben. Zudem wären zwei

weitere

weitere Direktbewerber mit der Folge berücksichtigt worden, daß eine zusätzliche Chancenverschlechterung auf der Reserveliste hätte eintreten können.

Das Gesetz ist nicht fehlerhaft, indem es diese durchaus nicht unwahrscheinlichen Auswirkungen der Unterschiede im Bestand der Bürgerschaft auf die personelle Zusammensetzung des Rats in Rechnung stellt und deshalb von einer Minderung der Legitimation der Repräsentanten durch die Repräsentierten ausgeht.

gez. Dr. Bischoff

gez. Asselborn

gez. Meese

gez. Dr. Brox

gez. Dr. Kriele

gez. Schwarz

gez. Dr. Stern

