

5.

VerfGH 54/75

B e s c h l u ß

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren
wegen der Behauptung der Gemeinde Dingden,
vertreten durch den Rat,

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt

das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des
Neugliederungsraumes Niederrhein vom 9. Juli 1974 (GV NW 344)
verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das
Recht der Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
auf die Verfassungsbeschwerde vom 23. Dezember 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
Professor Dr. K r i e l e
Rechtsanwältin S c h w a r z
Professor Dr. S t e r n

am 23. September 1976 gemäß § 20 VerfGHG beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird als
offensichtlich unbegründet verworfen.

G r ü n d e :

I.

1. Im Rahmen der kommunalen Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen sind die beschwerdeführende Gemeinde Dingden sowie die Gemeinden Hamminkeln, Ringenberg, Brünen, Loikum und Wertherbruch zu einer neuen Gemeinde Hamminkeln zusammengeschlossen worden (§ 5 Abs. 1 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Niederrhein [Niederrhein-Gesetz] vom 9. Juli 1974 [GV NW 3447]). Kleinere Gebietsteile der Gemeinde Dingden wurden durch § 51 Abs. 2 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm (Münster/Hamm-Gesetz) vom 9. Juli 1974 (GV NW 416) in die Stadt Bocholt eingegliedert.

Die Gemeinde Dingden war vor der kommunalen Neugliederung kreisangehörige Gemeinde des Kreises Borken. Dieser gehörte zum Regierungsbezirk Münster und zum Landschaftsverband Westfalen-Lippe. Die neue Gemeinde Hamminkeln und damit auch das Gebiet der Beschwerdeführerin wurden durch § 11 Abs. 1 des Niederrhein-Gesetzes dem neuen Kreis Wesel zugeordnet. Dieser ist Teil des Regierungsbezirks Düsseldorf und gehört zum Landschaftsverband Rheinland.

Entgegen dieser Neugliederung erstrebt die Beschwerdeführerin die Erhaltung ihrer Selbständigkeit und die Wiedereingliederung in den Kreis Borken.

2. Die Gemeinde Dingden hatte am 31.12.1974 auf einer Fläche von 42,79 qkm 5.566 Einwohner. Von 1961 bis 1974 wuchs die Einwohnerzahl um 17,6 v.H.. Die Gemeinde verfügt über eine gute kommunale Grundausstattung. Im gehobenen Bedarf ist sie eindeutig auf Bocholt ausgerichtet. Von den Arbeitsauspendlern,

insgesamt 38 v.H. der in Dingden wohnhaften 2.031 Erwerbstätigen, arbeiten 70 v.H. in Bocholt. Die neue Gemeinde Hamminkeln hat nach dem Stand vom 30.6.1975 19.156 Einwohner auf einer Fläche von 164,44 qkm. Ohne die Ortsteile Loikum und Dingden würde sich die Einwohnerzahl auf ca. 13.800 verringern.

3. Der Vorschlag des Innenministers und der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Niederrhein sahen bereits den später Gesetz gewordenen Zusammenschluß der Gemeinde Dingden und anderer Gemeinden zur neuen Gemeinde Hamminkeln vor. Diese neue Gemeinde sollte im neu zu bildenden Kreis Wesel liegen, in den auch die Stadt Bocholt eingegliedert werden sollte.

Der Rat der Gemeinde Dingden hat durch Beschluß vom 1.6.1973 den Zusammenschluß mit der Gemeinde Hamminkeln ebenso wie mit der Stadt Bocholt abgelehnt und sich für die Beibehaltung der Selbständigkeit der Gemeinde ausgesprochen. Als Alternative hat er die Bildung zweier Gemeinden zwischen Bocholt und Wesel vorgeschlagen, von denen eine aus den Gemeinden Loikum und Dingden gebildet werden sollte.

Die Entscheidung der Landesregierung für die Bildung der Gemeinde Hamminkeln unter Einschluß der Gemeinde Dingden beruhte im wesentlichen auf folgendem Grund: Die exponierte Lage des Raumes Hamminkeln/Dingden innerhalb des Gefüges von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen mit großer Anziehungskraft und Leistungsfähigkeit zwingt zur Bildung einer starken Gemeinde in diesem Raum, die sich nicht an die Entwicklung der großen Nachbarzentren Bocholt und Wesel anlehne

und von dort her beeinflusst werde, sondern leistungsfähig genug sei, um sich dem von den angrenzenden Entwicklungsschwerpunkten ausgehenden Sog auf Dauer zu entziehen.

4. Der Landtag beriet den Entwurf des Gesetzes in erster Lesung am 6. Dezember 1973.

In der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verwaltungsreform am 19. Februar 1974 in Wesel trug der Gemeindedirektor die Stellungnahme des Rates der Gemeinde Dingden vor. Er lehnte den Gesetzesvorschlag und die Alternative, Dingden nach Bocholt einzugliedern, ab.

Der Ausschuß schlug nach Bereisung des Neugliederungsraumes dem Plenum vor, die Stadt Bocholt nicht in den Kreis Wesel, wie im Regierungsentwurf vorgesehen, sondern in den Kreis Borken einzugliedern. Die neue Gemeinde Hamminkeln und damit auch die Beschwerdeführerin, sollten dagegen im Kreise Wesel verbleiben.

In seiner Sitzung am 8. Mai 1974 stimmte das Plenum des Landtages in dritter Lesung dem Gesetzentwurf in der Fassung des Ausschusses mit großer Mehrheit zu.

5. Gegen dieses Gesetz hat die Gemeinde Dingden Verfassungsbeschwerde erhoben mit der Behauptung, es verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Die Beschwerdeführerin beantragt,

festzustellen, daß das Niederrhein-Gesetz nichtig sei, soweit es die Beschwerdeführerin betrifft.

Zur Begründung führt sie im wesentlichen aus:

Der Gesetzgeber sei bei der Einbeziehung der Gemeinde Dingden in die neue Gemeinde Hamminkeln offensichtlich von einer unzutreffenden Voraussetzung ausgegangen. Wichtiger Bestandteil des ursprünglichen Konzepts sei es gewesen, daß der gesamte Raum Bocholt in den Kreis Wesel eingefügt werden sollte. Nachdem Bocholt aber beim Kreis Borken verblieben sei, entfalle auch die Voraussetzung für die Einbeziehung der Beschwerdeführerin in die neue Gemeinde Hamminkeln. Dingden sei mittelzentral allein auf Bocholt ausgerichtet. Diese mittelzentrale Verflechtung sei nunmehr entgegen den allgemein anerkannten Grundsätzen der kommunalen Neugliederung durch eine Kreisgrenze durchschnitten.

Im übrigen sei die gesetzliche Maßnahme nicht geeignet, eine größere Verwaltungseffizienz im Neugliederungsraum zu erreichen. Die Großflächigkeit und der Mangel an Verflechtungen vor allem zwischen Dingden und den übrigen Ortsteilen wie auch die nicht zu verkennenden Unterschiede im Bevölkerungscharakter ließen es als ausgeschlossen erscheinen, daß innerhalb dieses Gemeindegebildes sich eine Integration vollziehe. Falsch gewertet habe der Gesetzgeber auch die integrierende Wirkung im Hinblick auf die Konkurrenzsituation zwischen Hamminkeln und Dingden. Die Grundausstattung mit öffentlichen Versorgungseinrichtungen sei in beiden Bereichen kaum noch verbesserungsbedürftig, und das Vorhandensein von ausgewiesenen Industrie- und Gewerbegebieten in beiden Zentren werde nicht dadurch beseitigt, daß diese zu einer Flächengemeinde gehörten.

Die durch die Einbeziehung der Beschwerdeführerin in die neue Gemeinde Hamminkeln zu erwartenden geringen Vorteile für das öffentliche Wohl stünden in keinem vernünftigen

Verhältnis zu den Nachteilen, die aus ihr sowohl für die Beschwerdeführerin selbst als auch für das öffentliche Wohl erwachsen. Ein Nachteil für das öffentliche Wohl sei es vor allem, daß die mittelzentralen Versorgungsverflechtungen zwischen Bocholt und Dingden zerschnitten würden. Nur die Wiederherstellung der Selbständigkeit der Gemeinde Dingden und die Wiedereingliederung in den Kreis Borken könnten diese Nachteile beseitigen. Zu berücksichtigen sei schließlich auch noch, daß sich bei einer von einer "Bürgerinitiative Dingden" in den vergangenen Wochen durchgeführten Befragungsaktion 97,35 v.H. aller wahlberechtigten Bürger Dingdens für die Selbständigkeit der Gemeinde ausgesprochen hätten.

6. Dem Landtag, der Landesregierung, der Stadt Bocholt, der Gemeinde Hamminkeln sowie den Kreisen Borken und Wesel ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Die Stadt Bocholt und der Kreis Borken sind der Beschwerdeführerin beigetreten und unterstützen ihr Anliegen. Die Landesregierung, die Gemeinde Hamminkeln und der Kreis Wesel sind der Verfassungsbeschwerde entgegengetreten.
7. Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhalts im einzelnen wird auf den Inhalt der Schriftsätze in den Akten, die Gesetzesmaterialien sowie auf die Kreiskarte Nr. 1 des Landesvermessungsamtes Nordrhein-Westfalen (Landkreis Rees), 4. Auflage, 1973, Bezug genommen.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Sie ist jedoch offensichtlich unbegründet.

1. Die mit dem Niederrhein-Gesetz verfolgten allgemeinen Ziele der Neugliederung und deren konkrete Ausprägung halten sich im Rahmen der Gründe des öffentlichen Wohls. Dasselbe gilt

für die angewandten Neugliederungsprinzipien: Im dünn besiedelten, ländlich strukturierten Raum zwischen den Entwicklungsschwerpunkten Bocholt und Wesel soll eine leistungsfähige neue Gemeinde gebildet werden, die in der Lage ist, sich im Spannungsfeld zwischen diesen Entwicklungsschwerpunkten auf Dauer als eigenständige Gemeinde zu behaupten und den ländlichen Charakter des Gesamtgebietes im Rahmen einer einheitlichen Konzeption und Planung zu erhalten.

Hinter diesem mit dem öffentlichen Wohl zu vereinbarenden Ziel hat der Gesetzgeber das Bestreben, mittelzentrale Versorgungsbereiche und die Verflechtungsbereiche von Entwicklungsschwerpunkten nicht durch Kreisgrenzen zu zerschneiden, zurücktreten lassen. Daß er bei widerstreitenden Zielen Prioritäten setzt, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, solange jedes seiner Ziele für sich und diese insgesamt am öffentlichen Wohl orientiert sind (vgl. Urteil vom 9.4.1976 - VerfGH 24/74 [Gescher] -).

2. Die gesetzliche Maßnahme ist nicht offensichtlich ungeeignet, dem genannten Ziel der Neugliederung zu dienen. Die Funktion der neuen Gemeinde Hamminkeln, die Eigenständigkeit des Raumes zwischen Bocholt und Wesel zu stärken und eine selbständige Entwicklung zu gewährleisten, wird durch die Zuordnung von Dingden mit seinen 5.600 Einwohnern und seiner unbestrittenen Finanzkraft erheblich gestärkt. Die Aufgabe, am Rande der Ballungsrandzone und des besonderen städtischen Verdichtungsbereichs Bocholt ein ländliches Erholungsgebiet zu erhalten und im Hinblick auf den Naturpark Hohe Mark, der mit den Bereichen Brünen und erheblichen Teilen von Dingden auch weite Gebiete der neuen Gemeinde Hamminkeln umfaßt, eine weitgehend einheitliche Planung zu gewährleisten, wird durch die Zusammenfassung des gesamten Gebiets zu einer Gemeinde mit einem einzigen Rat und damit einer einheitlichen Willensbildung wesentlich erleichtert.

Die gesetzliche Maßnahme verstößt auch nicht gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit, der den Gesetzgeber im Rahmen des Artikels 78 LV verpflichtet, unter mehreren offensichtlich gleich gut geeigneten Lösungen diejenige zu wählen, die für die betroffene Gemeinde weniger belastend ist und in ihre Rechtssphäre weniger intensiv eingreift. Zwar würde die Beschwerdeführerin durch den von ihr erstrebten Zusammenschluß mit der Gemeinde Loikum und gegebenenfalls auch noch der Gemeinde Wertherbruch weniger als durch die gesetzliche Maßnahme belastet werden. Es kann jedoch nicht festgestellt werden, daß der Gesetzgeber offensichtlich fehlerhaft gehandelt hat, wenn er bei der Abwägung zwischen beiden Lösungen dem Zusammenschluß der Beschwerdeführerin mit den übrigen Gemeinden zur neuen Gemeinde Hamminkeln den Vorzug gegeben hat. Dabei war er sich der Problematik, Bocholt und Dingden zwei unterschiedlichen Kreisen zuzuordnen, durchaus bewußt, wie die erste Lesung im Plenum des Landtages und die Anhörung des Gemeindedirektors gezeigt haben.

Nach der nicht offensichtlich fehlerhaften Wertung des Gesetzgebers bringt die gesetzliche Maßnahme wesentliche Vorteile mit sich, die mit der von der Beschwerdeführerin erstrebten Alternativlösung nicht verbunden wären. Die neue Gemeinde umfaßt das gesamte Gebiet im unmittelbaren Spannungsfeld zwischen den Entwicklungsschwerpunkten Wesel und Bocholt. Mit über 19.000 Einwohnern hat sie die genügende Bevölkerungsbasis, um eine eigenständige Entwicklung des Gesamttraumes zwischen den beiden Mittelzentren zu gewährleisten. Gerade die Einbeziehung der Gemeinde Dingden mit ihrer starken Finanzkraft in die neue Gemeinde stellt sicher, daß sie ihre Aufgaben für den Gesamttraum in Zukunft erfüllen kann. Die Annahme des Gesetzgebers, daß nur eine große, finanzstarke Gemeinde in der Lage sein wird, sich

dem Sog der Entwicklungsschwerpunkte Bocholt und Wesel zu entziehen und eine Aufteilung des Gesamtraumes auf diese beiden Zentren, die auch von der Beschwerdeführerin nicht erstrebt wird, verhindern kann, ist nicht zu beanstanden

Demgegenüber würde eine selbständige Gemeinde Dingden, vermehrt um die Gemeinde Loikum, diese Aufgabe nicht in gleicher Weise erfüllen können. Mit etwa 6.000 Einwohnern läge diese Gemeinde unter der Richtgröße von 8.000 Einwohnern für A-Gemeinden am Rande der Ballungsrandzone und im Einflußbereich von Entwicklungsschwerpunkten. Das Neugliederungsprinzip, grundsätzlich nur Gemeinden bestimmter Richtgrößen zu bilden, entspricht, wie der Verfassungsgerichtshof mehrfach ausgesprochen hat, dem öffentlichen Wohl (Urteil vom 8.1.1976 - VerFGH 20/74 Elten -; Urteil vom 12.7.1975 - VerFGH 21/74 Neubeckum -). Die Richtgrößen sollen - auch im Hinblick auf die beabsichtigte Funktionalreform - sicherstellen, daß die Gemeinden über eine leistungsfähige Personal- und Sachausstattung verfügen; sie bezwecken den optimalen Einsatz der Mittel durch nur einen Rat und eine Verwaltung im Wege der Bündelung sowie der zeitlichen und räumlichen Schwerpunktbildung. Daß der Gesetzgeber im Kerngebiet des Münsterlandes A-Gemeinden unter 8.000 Einwohnern gebildet hat, zum Teil sogar unter 5.000 Einwohnern, ist auf die besonderen Verhältnisse dieses Raumes zurückzuführen und mit der Lage Dingdens im Spannungsbereich zwischen Wesel und Bocholt und im besonderen Entwicklungsgebiet zwischen den Entwicklungsachsen Wesel-Bocholt und Wesel-Rees-Emmerich-Niederlande nicht zu vergleichen.

Ein weiterer Vorteil der gesetzlichen Maßnahme liegt nach der verfassungsrechtlich unbedenklichen Auffassung des Gesetzgebers darin, daß nur eine einheitliche Gemeinde in der Lage ist, in diesem Raum die im wesentlichen bisher auf drei Siedlungsbereiche - Dingden, Hamminkeln, Brünen -

verteilte kommunale Infrastruktur zu erweitern, in ihrem Angebot zu verbessern und die Nutzung der bisherigen oder neuer Einrichtungen aufeinander abzustimmen. Einrichtungen, deren wirtschaftliche Nutzung einen möglichst großen und beständigen Benutzerkreis erfordert, sind nur in Gemeinden mit möglichst starker Einwohnerbasis zu verwirklichen. Gerade durch die Einwohnerstärke und Finanzkraft von Dingden wird es der Gemeinde Hamminkeln ermöglicht, Einrichtungen für den Gesamtraum anzubieten, die von einer Teilgemeinde nicht mit derselben Effizienz errichtet werden können.

Die von der Beschwerdeführerin gerügten Nachteile stehen nicht außer Verhältnis zu den durch die Neugliederungsmaßnahme bewirkten Vorteilen. Sie liegen im wesentlichen im administrativen Bereich und lassen sich deshalb durch entsprechende Vereinbarungen zwischen den Beteiligten ohne Nachteile für die Bevölkerung überwinden. Dies gilt insbesondere für die Organisation des Rettungsdienstes, des Sonderschulwesens und des Berufsschulwesens. Eine Anpassung der Verwaltung an die geänderten Zuständigkeiten läßt erwarten, daß sich auch die Bevölkerung in absehbarer Zeit umorientiert, zumal die öffentlichen Verkehrsverbindungen zwischen Dingden und Hamminkeln sehr günstig sind.

3. Unbeachtlich ist der Vortrag der Beschwerdeführerin, daß sie durch die Neugliederungsmaßnahme auch einem neuen Kreis, einem neuen Regierungsbezirk und einem anderen Landesteil, nämlich dem Kreis Wesel und damit dem Regierungsbezirk Düsseldorf und dem Landesteil Rheinland zugeordnet würde. Der verfassungsrechtlich geschützte Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung, dessen Verletzung allein mit der Verfassungsbeschwerde nach § 50 VerfGHG gerügt werden kann, umfaßt weder die Zugehörigkeit der Gemeinde zum Bezirk eines bestimmten Regierungspräsidenten (vgl. Beschlüsse vom 9.4.1976 - VerfGH 49/75 Solingen -

und - VerFGH 51/75 Remscheid -) noch zu einem bestimmten Kreis (vgl. Urteil vom 9.4.1976 - VerFGH 24/74 Gescher -).

4. Die gesetzliche Maßnahme steht auch nicht außer Verhältnis zu der Beseitigung der kommunalen Selbständigkeit der Beschwerdeführerin. Die Auflösung der Gemeinde Dingden ist allerdings ein gewichtiger Nachteil, da funktionierende örtliche kommunale Selbstverwaltung beseitigt wird, die als solche einen demokratischen Eigenwert darstellt. An ihr waren im Rat mehr Bürger von Dingden beteiligt als im Rat der neuen Gemeinde Hamminkeln beteiligt sein werden. Auch der Eingriff in die örtliche Verbundenheit wiegt schwer. Den Nachteilen des Zusammenschlusses für die Bevölkerung der Gemeinde Dingden stehen indes durchaus beachtenswerte Vorteile gegenüber, weil die gesetzliche Maßnahme nach den nicht offensichtlich fehlerhaften Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers den allgemeinen und besonderen Zielen der kommunalen Neugliederung dient. Die Einbuße an Bürgernähe und Überschaubarkeit der Verwaltung wird durch eine andere Gewichtung der demokratischen Mitverantwortung der Bürger ausgeglichen. Es sind auch keine auf Dauer wirksamen oder nur schwer überwindbaren Faktoren ersichtlich, die der Bildung eines neuen Gemeinschaftsbewußtseins unter den Bewohnern der neuen Gemeinde Hamminkeln und dem Wachsen von Verbundenheit zwischen den Bewohnern von Dingden und ihrer neuen kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der Gemeinde Hamminkeln ernstlich entgegenstehen könnten. Insgesamt ist nicht erkennbar, daß diese durch die Zuordnung der Gemeinde Dingden zur neuen Gemeinde Hamminkeln eingetretene Beeinträchtigung der kommunalen Selbständigkeit nicht in einem vernünftigen Verhältnis zu den Vorteilen stünde, die Dingden und der Allgemeinheit aus der gesetzlichen Maßnahme erwachsen.

gez. Dr. Bischoff gez. Asselborn gez. Dr. Thunecke
gez. Dr. Brox gez. Dr. Kriele gez. Schwarz gez. Dr. Stern