

VGH 11/70

Verkündet am 18. Dezember 1970
gez. Rosenbaum
Regierungsamtman
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle
des Verfassungsgerichtshofs

IM NAMEN DES VOLKES !

In der Verfassungsstreitsache

aufgrund der Behauptung, das Gesetz zur Neugliederung
des Ennepe-Ruhr-Kreises vom 16. Dezember 1969 (GV NW
S. 94o ff) verletze, soweit es die Gemeinde Waldbauer
betrifft, das Recht der Selbstverwaltung,

Beschwerdeführerin: Gemeinde W a l d b a u e r ,
vertreten durch den Rat der
Gemeinde,

Verfahrensbevollmächtigter:

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
in Münster

auf die mündliche Verhandlung vom

21. November 1970,

an der teilgenommen haben

der Präsident des Verfassungsgerichtshofs
Präsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. B i s c h o f f,
Oberlandesgerichtspräsident Dr. H e n s e ,
Oberlandesgerichtspräsident W o l f f r a m ,
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:

Das Gesetz zur Neugliederung des Ennepe-Ruhr-Kreises
vom 16. Dezember 1969 (GV NW S. 94o ff) ist, soweit
es die Gemeinde Waldbauer betrifft, nichtig.

Die Entscheidung hat Gesetzeskraft.

Gründe:

G r ü n d e :

A.

I.

1. Im Lande Nordrhein-Westfalen verfolgen Landesregierung und Landtag seit mehreren Jahren im Rahmen eines umfassenden Reformwerks den Plan, die Gemeinden und Gemeindeverbände neu zu gliedern, um die Verwaltungsorganisation zu vereinfachen und die Leistungskraft der Selbstverwaltungskörperschaften auszugleichen, zu stärken und erhöhten Anforderungen anzupassen. Der Landtag hat in den letzten Jahren eine Reihe von Neugliederungsgesetzen erlassen, darunter auch das von der Beschwerdeführerin beanstandete Gesetz zur Neugliederung des Ennepe-Ruhr-Kreises vom 16. Dezember 1969 - Neugliederungsgesetz -. Danach wurde die Gemeinde Waldbauer mit dem wesentlichen Teil ihres Gebietes (ca. 4/5) in die Stadt Hagen (§ 11 Neugliederungsgesetz) und mit dem restlichen Teil in die aus den Gemeinden Breckerfeld und Dahl gebildete neue Gemeinde Breckerfeld eingegliedert (§ 7 Neugliederungsgesetz).

Bis zur Neugliederung bildete die Gemeinde Waldbauer (Fläche: 20,73 qkm; Einwohnerzahl nach dem Stand vom 6. Mai 1966: 1.016) zusammen mit den Gemeinden Breckerfeld (ca. 48,61 qkm; 5.748 Einwohner) und Dahl (29,16 qkm; 5.657 Einwohner) das durch das Neugliederungsgesetz aufgelöste Amt Breckerfeld. Das Gebiet dieser drei Gemeinden hat zum größten Teil land- und forstwirtschaftlichen Charakter. Die Gemeinden Breckerfeld und Dahl sind Orte mit einem geschlossen besiedelten Ortskern. Die Gemeinde Waldbauer besteht aus einzelnen Häusern oder Häusergruppen. Sie grenzt im Osten an die Gemeinde Dahl, im Süden an die Gemeinde Breckerfeld und im Norden an die Stadt Hagen.

2. Der Vorschlag des Innenministers zur Neugliederung des Ennepe-Ruhr-Kreises vom 8. Juli 1968 sah vor, die Gemeinde Waldbauer mit Ausnahme des nordwestlichen, teilweise durch das Hasperbachtal erschlossenen Gemeindegebietes, mit den Gemeinden

Breckerfeld

Breckerfeld und Dahl zu einer neuen Gemeinde zusammenzuschließen. Der nordwestliche Teil - mit 7,30 qkm etwa ein Drittel des Gemeindegebietes - sollte in die Stadt Hagen eingegliedert werden. In der Begründung heißt es zu diesem Teilgebiet, es sei funktional auf Hagen bezogen; seine Bewohner fänden wegen der Nähe der Stadt Hagen und der wesentlich weiteren Entfernung zu Breckerfeld ihre Nahversorgung ausschließlich in Hagen; ferner sei die kommunale Versorgung von Hagen aus auch besser und billiger sicherzustellen.

Die Eingliederung der funktional gleichfalls auf Hagen ausgerichteten Gemeinde Dahl in die Stadt Hagen lehnte der Innenminister in seinem Vorschlag mit Rücksicht darauf ab, daß sonst die Gemeinde Breckerfeld nicht mehr lebensfähig sei; in der Zusammenfassung der Gemeinden Breckerfeld, Dahl und Waldbauer zu einer Gemeinde könne diese ländliche Zone als Freiraum gesichert werden.

Der unter dem 24. Juni 1969 von der Landesregierung in den Landtag eingebrachte Entwurf des Neugliederungsgesetzes (Drucksache Nr. 1340) übernahm den Vorschlag des Innenministers.

Dieser Entwurf zeigte als Alternativlösung ferner auf, die Gemeinden Waldbauer und Dahl ganz der Stadt Hagen zuzuordnen und die Gemeinde Breckerfeld in die Stadt Ennepetal einzugliedern. In der eingehenden Begründung dieser Alternativlösung wird ausgeführt, daß die Eingliederung von Waldbauer und Dahl nach Hagen dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip und der tatsächlich vorhandenen funktionalen Verflechtung besser gerecht werde als die Bildung der Großgemeinde Breckerfeld. Der wesentliche Nachteil der Alternativlösung bestehe jedoch darin, daß mit der Eingliederung der Gemeinde Breckerfeld in die Stadt Ennepetal dieser dadurch zusätzliche Entwicklungsaufgaben zufallen würden.

3. Der Rat der Gemeinde Waldbauer beschäftigte sich am 27. August 1968 mit dem Vorschlag des Innenministers und billigte den Abschluß eines Gebietsänderungsvertrages mit den Gemeinden Breckerfeld und Dahl. Die Eingliederung des nordwestlichen

Drittels

Drittels des Gemeindegebietes nach Hagen lehnte er unter Hinweis auf die völlig andere Struktur des Gebietes der Stadt Hagen jedoch ab. Die Amtsvertretung Breckerfeld lehnte am 29. August 1968 ebenfalls die Eingliederung von Teilen der Gemeinde Waldbauer nach Hagen ab. Am 16. September 1968 schlossen die Gemeinden Breckerfeld, Dahl und Waldbauer sowie das Amt Breckerfeld einen Gebietsänderungsvertrag, in dem sie sich unter Auflösung des Amtes Breckerfeld zu einer neuen Gemeinde zusammenschlossen.

Die Einstellung der Gemeinde Waldbauer zum Vorschlag des Innenministers und die Eingliederungswünsche der Stadt Hagen wurden dem Landtag in der Allgemeinen Begründung zu der Regierungsvorlage mitgeteilt.

Im Gesetzgebungsverfahren fand am 17. Oktober 1969 ein Anhörungstermin vor dem Ausschuß für Verwaltungsreform statt. In diesem Termin bat der Oberbürgermeister der Stadt Hagen in Gegenwart des Bürgermeisters der Gemeinde Waldbauer die Mitglieder des Ausschusses ausdrücklich, sich auch mit der die Eingliederung der Gemeinden Waldbauer und Dahl nach Hagen vorsehenden Alternativlösung näher zu beschäftigen. Anschließend trug der Bürgermeister von Waldbauer für die Gemeindevertretung eine schriftlich abgefaßte Erklärung vor, in der die Gründe für die Ablehnung der in der Gesetzesvorlage vorgesehenen Abtretung von einem Drittel des Gemeindegebietes an Hagen dargelegt wurden. Zu der Alternativlösung der Regierungsvorlage äußerte der Bürgermeister sich nicht.

Zum Abschluß des Anhörungstermins trug der Oberkreisdirektor des Ennepe-Ruhr-Kreises seine Meinung eingehend vor. Er berührte die kritischen Punkte, wie sie sich aus dem Termin im ganzen ergeben hatten, ging auf die Alternativlösung, ganz Waldbauer mit Dahl zusammen der Stadt Hagen anzugliedern, jedoch nicht ein.

In seiner abschließenden, nicht öffentlichen Sitzung vom 13. November 1969 faßte der Ausschuß für Verwaltungsreform den Beschluß, dem Landtag in Abweichung von der Regierungsvorlage die Lösung vorzuschlagen, die dann Gesetz geworden ist und die von der Beschwerdeführerin

Beschwerdeführerin angefochten wird. Der Beschlußfassung lag ein Vorschlag zugrunde, der damit zusammenhing, daß der Ausschuß es - ebenfalls entgegen der Regierungsvorlage - nicht für richtig hielt, das Hasperbachtal der Stadt Hagen anzugliedern. Hagen sollte nunmehr nicht nur den in der Regierungsvorlage vorgesehenen Nordwestteil, sondern auch das Zentralgebiet der Gemeinde Waldbauer erhalten. Dieser Vorschlag wurde im wesentlichen damit begründet, daß die Stadt Hagen das Naherholungsgebiet ihrer Bürger selbst verwalten und gestalten sollte und daß sie die Einwohner Waldbauers besser versorgen könne, als die Stadt Breckerfeld dies vermöchte. Bedenken gegen diese Begründung fanden bei der Ausschlußmehrheit keinen Anklang. Die Auswirkungen dieser neuen sowohl von der Regierungsvorlage als auch von den Alternativlösungen (Zuordnung der Gemeinden Waldbauer und Dahl zu Hagen ohne oder bei gleichzeitiger Auflösung des Ennepe-Ruhr-Kreises) abweichenden Regelung auf die dennoch gebildete Stadt Breckerfeld und den Ennepe-Ruhr-Kreis wurden nicht erörtert.

Nach Bekanntwerden der vom Ausschuß für Verwaltungsreform beschlossenen Eingliederung von 4/5 des Gemeindegebietes nach Hagen sprachen sich die Bürger der Gemeinde Waldbauer am 19. November 1969 in einer geheimen Abstimmung für einen Zusammenschluß mit den Gemeinden Breckerfeld und Dahl aus. In einer gemeinsamen Sitzung der Vertretungskörperschaften des Amtes Breckerfeld mit interessierten Bürgern wurde eine Resolution gefaßt, die mit Schreiben vom 21. November 1969 den Mitgliedern des Landtages noch vor der zweiten Lesung zugesandt worden ist und in der die vom Ausschuß vorgeschlagene Eingliederung der Gemeinde Waldbauer in die Stadt Hagen mit eingehender Begründung abgelehnt wurde.

4. Der Landtag beriet den Gesetzentwurf in zweiter und dritter Lesung am 26. November 1969. Ein Änderungsantrag der Fraktion der CDU (Drucksache Nr. 1597), die Gemeinden Breckerfeld, Dahl

und

und Waldbauer zu einer amtsfreien Gemeinde zusammenzuschließen, wurde nach ausführlicher Diskussion in der zweiten Lesung abgelehnt. Das Neugliederungsgesetz wurde in der vom Ausschuß für Verwaltungsreform vorgeschlagenen Fassung in dritter Lesung mit Mehrheit angenommen.

II.

1. Gegen dieses Gesetz hat die Gemeinde Waldbauer, vertreten durch den Rat der Gemeinde, gemäß § 50 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4. März 1952 (SGV NW 1103) - VerfGHG - Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erhoben, das Neugliederungsgesetz verletze die Vorschriften der Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

festzustellen, daß das Gesetz zur Neugliederung des Ennepe-Ruhr-Kreises vom 16. Dezember 1969 (GV NW S. 940 ff), soweit es die Gemeinde Waldbauer betrifft, nichtig ist.

Zur Begründung der Verfassungsbeschwerde trägt sie vor:

Der Gesetzgeber habe der Gemeinde Waldbauer das rechtliche Gehör nicht gewährt. Das durch Art. 78 LV geschützte Recht der Selbstverwaltung gebe der von einer Gebietsänderung betroffenen Gemeinde ein Recht auf Anhörung. Diese diene der umfassenden Information des Gesetzgebers, damit er eine sachgerechte Entscheidung fällen könne. Die von einem Neugliederungsvorhaben betroffene Gemeinde müsse daher ausreichend Gelegenheit haben, ihre Interessen und Argumente dem Gesetzgeber zu unterbreiten. Eine solche Information sei nur möglich, wenn die Gemeinde den wesentlichen Inhalt und die Begründung des Neugliederungsvorhabens kenne und ihr eine angemessene Frist zur Prüfung und Willensbildung bleibe..

Diese Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen Anhörung seien im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Die Gemeinde sei zwar zu dem Vorschlag des Innenministers und zu der Regierungsvorlage gehört worden; das

auf

auf dem Änderungsvorschlag des Ausschusses für Verwaltungsreform beruhende Neugliederungsgesetz weiche aber so erheblich von den Vorschlägen des Innenministers und der Regierungsvorlage ab, daß es nur nach nochmaliger Anhörung der Gemeinde hätte beschlossen werden dürfen.

Bei der Beurteilung der Frage, ob die Anhörung ausreichend gewesen sei, könne es keine Rolle spielen, daß die Regierungsvorlage in der Alternativlösung die Eingliederung von Waldbauer und Dahl nach Hagen vorgesehen habe. Diese Alternativlösung sei nämlich nicht Gegenstand des Anhörungsverfahrens gewesen; denn der Vorschlag des Innenministers habe sie nicht vorgesehen, und in der Regierungsvorlage sei sie nach Abwägung des Für und Wider abgelehnt worden. Im übrigen weiche die Lösung des Neugliederungsgesetzes von der Alternativlösung der Regierungsvorlage so erheblich ab, daß man sie nur als völlig neue Lösung ansprechen könne. Die Alternativlösung habe nämlich die Eingliederung der Gemeinden Waldbauer und Dahl nach Hagen sowie der Gemeinde Breckerfeld nach Ennepetal vorgesehen. Zudem habe der Ennepe-Ruhr-Kreis aufgelöst werden sollen. Durch das Neugliederungsgesetz dagegen sei der wesentliche Teil der Gemeinde Waldbauer in die Stadt Hagen eingegliedert worden. Damit stünden nunmehr die Einwohner von Waldbauer allein den Bewohnern der Stadt Hagen gegenüber; es sei unter diesen Umständen nicht damit zu rechnen, daß sie durch einen Vertreter der ländlichen Zone im Rat der Stadt Hagen vertreten würden.

Im übrigen sei das angefochtene Neugliederungsgesetz, soweit es die Gemeinde Waldbauer betreffe, auch deshalb nichtig, weil die Eingliederung nach Hagen nicht von Gründen des öffentlichen Wohls getragen werde.

Der Gesetzgeber sei von falschen Sachverhaltsannahmen ausgegangen. Die zur ländlichen Zone gehörende Gemeinde Waldbauer habe keine Verbindung zur Stadt Hagen. Sie sei durch einen mehrere Kilometer breiten Waldstreifen und durch einen Gebirgszug, der wie eine Barriere wirke, von Hagen getrennt. Die einzige

Verbindung

Verbindung zwischen beiden Gemeindefe sei die Landstraße. Die Gemeinde Waldbauer sei eindeutig nach Breckerfeld und nicht nach Hagen orientiert. So besuchten seit August 1969 die Kinder der Gemeinde die mehrgliedrige Grund- und Hauptschule in Breckerfeld, die neuerdings ausgebaut worden sei. In Breckerfeld sei auch eine neue Realschule errichtet worden. Die Schulverhältnisse seien in Breckerfeld besser als in Hagen, so daß sämtliche Kinder der Gemeinde auf Wunsch der Eltern in Breckerfeld zur Schule gingen. Die Bewohner von Waldbauer nähmen auch sonst keine kommunalen Leistungen von der Stadt Hagen in Anspruch. Die Gemeinde verfüge selbst über eine vollbiologische Kläranlage sowie über ein ausgebautes Wege- und Entwässerungsnetz.

Die Eingliederung der Gemeinde nach Hagen stehe im Widerspruch zu der Allgemeinen Begründung der Regierungsvorlage, in der ausgeführt sei, daß in den ländlichen Zonen zusammenhängende Flächen für Land-, Forst- und Wasserwirtschaft möglichst erhalten bleiben sollten. Um einen solchen Freiraum handele es sich bei dem Gebiet der Gemeinde Waldbauer. Im Vorschlag des Innenministers sei mit Recht darauf hingewiesen worden, daß es nicht Aufgabe einer Großstadt sein könne, die ländliche Zone zu entwickeln. Die Eingliederung der Gemeinde Waldbauer in die Stadt Hagen laufe diesen Grundsätzen zuwider. Es bestehe nämlich nunmehr die Gefahr, daß die Stadt Hagen entweder ihre Siedlungsentwicklung nicht im erforderlichen Maße konzentriere und den Raum Waldbauer für eine vom Gesetzgeber nicht gewünschte Besiedlung in Anspruch nehme oder daß sie die Bewohner des eingegliederten Gebietes vergesse.

Schließlich verstoße das Neugliederungsgesetz auch deshalb gegen die Verfassung, weil es trotz Eingliederung von erheblichen Gebietsteilen in die Stadt Hagen keine Neuwahl zum Rat dieser Stadt anordne.

2. Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet und führt aus:

Die Gemeinde Waldbauer habe ausreichend Gelegenheit gehabt,

ihre

ihre Interessen dem Gesetzgeber zu unterbreiten. Sie sei zunächst vor Beginn des Neugliederungsverfahrens im Rahmen der Anhörung durch die Arbeitsgruppe des Innenministeriums über die Neugliederung unterrichtet worden. Später sei ihr der Vorschlag des Innenministers zugeleitet worden, zu dem sie auch Stellung genommen habe. Mit der Regierungsvorlage habe sie weiterhin Kenntnis von der Alternativlösung erhalten. In dem Anhörungstermin vor dem Ausschuß für Verwaltungsreform sei der Bürgermeister von Waldbauer zwar in der verlesenen Stellungnahme nicht ausdrücklich auf die Alternativlösung der Regierungsvorlage eingegangen; er habe aber doch klar zum Ausdruck gebracht, daß die Gemeinde Waldbauer jede Gebietsabtretung an die Stadt Hagen ablehne. Schließlich seien die Mitglieder des Landtags auch noch durch die Resolution vom 19. November 1969 darüber unterrichtet worden, daß die Gemeinde den Vorschlag des Ausschusses abgelehnt habe. Daß die Interessen der Gemeinde Waldbauer vom Gesetzgeber erkannt worden seien, werde durch die Diskussion bei der zweiten Lesung und den Abänderungsantrag der CDU-Fraktion bewiesen.

Das Neugliederungsgesetz entspreche auch dem öffentlichen Wohl. Der Gesetzgeber habe in dem Raum des ehemaligen Amtes Breckerfeld mehrere sachgerechte Möglichkeiten für eine Neugliederung gehabt. Die Zuordnung nach dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip hätte zur Eingliederung von Waldbauer und Dahl nach Hagen führen müssen; denn beide Gemeinden gehörten zum Grundversorgungsbereich der Stadt Hagen und seien hinsichtlich der freien Zentralität, die vor allem den Bereich von Handel und Dienstleistungen betreffe, auf Hagen ausgerichtet. Daß bezüglich der gebundenen Zentralität (Schulstandorte, Sitz von Behörden und Verwaltungen) Waldbauer auf Breckerfeld ausgerichtet sei, ergebe sich aus den alten Verwaltungsstrukturen. Hier sei eine Änderung aber jederzeit möglich.

Eine Neuwahl des Rates der Stadt Hagen sei angesichts des extremen Mißverhältnisses zwischen einer Großstadt wie Hagen und einer kleinen ländlichen Gemeinde wie Waldbauer verfassungsrechtlich nicht geboten gewesen.

3. Der Stadt Hagen und dem Ennepe-Ruhr-Kreis ist Gelegenheit

zur

zur Stellungnahme gegeben worden. Die Stadt Hagen teilt die Auffassung der Landesregierung und hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Der Ennepe-Ruhr-Kreis meint, das Gesetz sei aus den von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Gründen nichtig. Vor allem rügt er eine Verletzung des Anhörungsrechts sowohl der Gemeinde Waldbauer als auch des Kreises.

B.

I.

Die Verfassungsbeschwerde ist statthaft und zulässig.

Nach § 50 VerfGHG können Gemeinden und Gemeindeverbände Verfassungsbeschwerde erheben mit der Behauptung, daß Landesrecht die Vorschriften der Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletze.

Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung der Verfassungsbeschwerde, die sich gegen die Auflösung der Gemeinde und ihre Eingliederung in die Stadt Hagen richtet, legitimiert, obwohl sie mit Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes am 1. Januar 1970 aufgelöst worden ist; denn zur Geltendmachung ihrer Verteidigungsrechte gilt die Gemeinde Waldbauer als fortbestehend (vgl. Urteile des VerFGH vom 10. 1. und 21. 2. 1959 - OVGE 14, 372 und 377; vom 24. 4. 1970 - VGH 13/69 -, DVBl. 1970, S. 794 f).

Die Beschwerdeführerin wird durch den Rat der Gemeinde gesetzlich vertreten. Mit Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes ist das Dienstverhältnis zwischen ihr und dem Hauptgemeindeführer, der nach § 55 GO ihr gesetzlicher Vertreter war, gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 15 und 20 des Neugliederungsgesetzes in Verbindung mit § 128 BRRG erloschen. Wenn die Beschwerdeführerin aber zur Geltendmachung ihrer Verteidigungsrechte als fortbestehend gilt, muß sie auch in der Lage sein, die zur Einleitung und Durchführung des Verfassungsverfahrens notwendigen Erklärungen abzugeben. Als gesetzlicher Vertreter kommt in diesem Fall nur der Rat der Gemeinde in Betracht. Er repräsentiert sie und ist

bei

bei Ausfall des Hauptgemeindebeamten das einzige noch funktionsfähige Organ. Die im Urteil des VerFGH vom 24. April 1970 (VGH 41/69) vertretene Rechtsauffassung, daß auch die gesetzliche Vertretung des Hauptgemeindebeamten als fortbestehend gelte, wird aufgegeben.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist auch begründet.

1. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (zuletzt Urteil vom 24. April 1970 - VGH 13/69 -, DVBl. 1970 Seite 794 f) schützt Artikel 78 IV den Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung, wie er sich nach der historischen Entwicklung darstellt. Der Kernbereich umfaßt das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln, und - in begrenztem Umfang - den Bestand der Gemeinden. Der Staat hat zwar im Rahmen des ihm zustehenden Staatsorganisationsrechts die Befugnis, Gemeinden aufzulösen oder ihre Grenzen zu ändern. Diese Befugnis ist nach dem historischen Bild der Selbstverwaltung, wie es sich aus den übereinstimmenden gemeinderechtlichen, vor Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung in Preußen und Bayern geltenden Regelungen ergibt, aber beschränkt. In den Gebietsstand einer Gemeinde darf nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nur unter Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung eingegriffen werden.
2. Der Verfassungsgerichtshof bejaht deshalb in Übereinstimmung mit Rechtslehre und Rechtsprechung (VGH Urteile vom 20. 12. 1969 - VGH 24/69 - und vom 24. 4. 1970 - VGH 13/69 -, DVBl. 1970 S. 794 f, jeweils mit Nachweisen) das Recht der betroffenen Gemeinde auf Anhörung. Er sieht in der Nichtachtung des Anhörungsrechts durch den Gesetzgeber eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts, welche die Verfassungswidrigkeit des Neugliederungsgesetzes zur Folge haben kann. Der Verfassungsgerichtshof ist daher im Rahmen der Beschwerde nach § 50 VerFGHG gehalten, in vollem Umfang nachzuprüfen, ob die Gemeinde ausreichend gehört worden ist.

Die

Die Verfassung bestimmt nicht ausdrücklich, worauf die Anhörung einer betroffenen Gemeinde sich zu erstrecken hat und wann, wie und von wem sie durchzuführen ist. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Anhörung ergeben sich jedoch aus dem Zweck, den die Anhörung der von einer Neugliederung betroffenen Gemeinde verfolgt.

Eine sachgerechte Entscheidung des Gesetzgebers über die kommunale Neugliederung eines Gebietes setzt voraus, daß er umfassende Kenntnis von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaft erhält; denn nur dann vermag er alle Argumente, die für und gegen ein Neugliederungsvorhaben sprechen, sorgfältig abzuwägen. Die zuverlässige Unterrichtung des Gesetzgebers läßt sich nur erreichen, wenn alle Betroffenen Gelegenheit haben, rechtzeitig und ausgiebig zu Wort zu kommen. Eine Gebietskörperschaft kann ihre Interessen und ihre Argumente für oder gegen ein Neugliederungsvorhaben nur dann wirksam vorbringen, wenn sie das betreffende Vorhaben kennt und ihr eine angemessene Frist zur Prüfung sowie zu ihrer Willens- und Meinungsbildung zur Verfügung steht. Es ist zwar nicht erforderlich, daß der Gebietskörperschaft das Neugliederungsvorhaben mit allen Einzelheiten, etwa schon in der endgültigen Fassung des Gesetzentwurfs, bekanntgegeben wird. Notwendig ist aber, daß sie den wesentlichen Inhalt des Neugliederungsvorhabens mit der Begründung der in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen erfährt.

3. Gemessen an diesen Erfordernissen ist die Anhörung der Gemeinde Waldbauer nicht ausreichend gewesen.

a) Die Gemeinde Waldbauer hat zwar genügend Gelegenheit gehabt, zu dem Vorschlag des Innenministers und der ihm folgenden Regierungsvorlage Stellung zu nehmen, die beide die Zuordnung des nordwestlichen Drittels des Gemeindegebiets nach Hagen und der Gemeinde Waldbauer im übrigen nach Breckerfeld vorsahen. Sie hätte sich während der Anhörung vor dem Ausschuß für Verwaltungsreform am 17. Oktober 1969 auch zu der (großen) Alternativlösung, den Ennepe-Ruhr-Kreis auf die umliegenden

Städte aufzuteilen, und zu der (kleinen) Alternativlösung, die Gemeinden Waldbauer und Dahl nach Hagen sowie Breckerfeld nach Ennepetal einzugliedern, äußern können. Ihr Vortrag und die Äußerungsmöglichkeit zu den Alternativlösungen erübrigten die Anhörung zu der neuen Lösung, die der Ausschuß für Verwaltungsreform in seiner Sitzung vom 13. November 1969 gefunden hat und die Gesetz geworden ist, jedoch nicht, weil es sich hierbei um einen völlig neuen und sowohl gegenüber der Regierungsvorlage als auch gegenüber den beiden Alternativlösungen wesentlich andersartigen Vorschlag handelte.

Die Regierungsvorlage war von einer in sich schlüssigen Begründung getragen. Sie paßte zu der beigefügten Beschreibung der topographischen und der Siedlungsstruktur des betroffenen Gebietes sowie der des Standes der Aufgabenerfüllung durch die beteiligten Gemeinden und harmonierte mit den landesplanerischen Zielsetzungen. Als Gründe für die Angliederung des nordwestlichen, mit einigen wenigen Häusergruppen besetzten und sonst durchweg bewaldeten Teils der Gemeinde Waldbauer an Hagen waren angegeben, daß es sich dabei um ein typisches Naherholungsgebiet der Stadt Hagen handele, die dort erhebliches Grundeigentum habe, und daß die Bewohner dieses Gebiets besser von Hagen als von dem entfernter liegenden Breckerfeld aus versorgt werden könnten.

Im Rahmen der (kleinen) Alternativlösung wurde es in der Begründung der Regierungsvorlage (Seite 172) als "auch vertretbar" bezeichnet, die Gemeinden Waldbauer und Dahl insgesamt der Stadt Hagen zuzuordnen. Die Vorlage begründete diese Lösung mit dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip und der tatsächlich vorhandenen funktionalen Verflechtung, wobei allerdings nicht deutlich wird, ob die Gemeinde Waldbauer hierbei in gleichem Umfang gemeint war wie die Gemeinde Dahl. Diese Lösung hätte die notwendige Folge gehabt, die Gemeinde Breckerfeld in die Stadt Ennepetal einzugliedern und ein ausgesprochen ländlich strukturiertes Gebiet aus dem Ennepe-Ruhr-Kreis herauszunehmen, dessen Beibehaltung gerade um der Erhaltung und Entwicklung der ländlichen Freiräume willen vorgeschlagen und als einzige Möglichkeit bezeichnet worden war, die dem

öffentlichen

öffentlichen Wohl entspricht (Seite 91). Die Regierungsvorlage lehnte beide Alternativlösungen wegen dieser unerwünschten zwangsläufigen Folgen eindeutig ab und bezeichnete im übrigen ihren Vorschlag als den Wünschen der Stadt Hagen entsprechend (Seite 99).

Für die Gemeinde Waldbauer mußten beide Alternativlösungen daher ohnehin kaum erörterenswert sein. Jedenfalls aber waren sie mit der Auflösung der selbständigen Stadt Breckerfeld notwendig verbunden, so daß zur Abwehr der Zuordnung nach Hagen keine Argumente zur Verfügung gestanden hätten, die sich auf die Fortexistenz der selbständigen Stadt Breckerfeld hätten stützen können.

- b) Demgegenüber verband die im Ausschuß für Verwaltungsreform erarbeitete neue Lösung die Fortexistenz der Stadt Breckerfeld mit der Zuordnung fast der gesamten Gemeinde Waldbauer (nordwestliche Gebiete und Zentralgebiet) nach Hagen unter Abtrennung lediglich ihres südlichen Randstreifens. Diesem Vorhaben zu begegnen, erforderte eine andere Argumentation der Gemeinde Waldbauer, als sie gegenüber dem Vorschlag der Regierungsvorlage und - wie oben ausgeführt - erst recht gegenüber den beiden Alternativlösungen angebracht gewesen wäre.

Wie die mündliche Verhandlung und der Verlauf der Sitzung des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 13. November 1969, soweit in der Niederschrift festgehalten worden ist, gezeigt haben, war nunmehr zu entscheiden, ob die Gründe, die die Regierungsvorlage für die Zuordnung des nordwestlichen Teils des Gemeindegebiets nach Hagen angeführt hatte, auch für das Zentralgebiet Waldbauers galten. Dieses Gebiet liegt näher an Breckerfeld, weist bei relativ weniger Waldfläche einen höheren Anteil an landwirtschaftlich genutzter Fläche auf und beherbergt den größten Teil der Einwohner Waldbauers. Die Vertreter der Gemeinde hätten Gelegenheit haben müssen, sich zu den für die Entscheidung wesentlichen Fragen zu äußern. Dazu gehörten z.B., ob auch dieses Zentralgebiet ein typisches

Naherholungsgebiet

Naherholungsgebiet Hagens ist; ob die Stadt Hagen auch hier noch erhebliches Grundeigentum hat; ob die Versorgung und welcher Art Versorgung auch dieses weiteren Teiles der Bevölkerung Waldbauers durch die Angliederung an Hagen besser gestaltet werden kann als durch die Zuordnung zu der Stadt Breckerfeld; ob es sich in Wirklichkeit nicht nur darum handelt, der Stadt Hagen für das Hasperbachtal einen Ausgleich zu gewähren; ob die Konzentration der Bebauung in der Gemeinde Waldbauer und die Abwehr gegen eine Zersiedlung von Hagen oder von Breckerfeld aus besser gesteuert werden kann; und schließlich welche Bedeutung dem Gesichtspunkt der mit funktionaler Verflechtung zwischen Waldbauer und Hagen begründeten zentralörtlichen Gliederung noch zukommt, nachdem der Gesetzgeber entschieden hat, die Stadt Breckerfeld bestehen bleiben zu lassen.

Diese Fragen hätte der Gesetzgeber, insbesondere durch Anhörung der Vertreter der Gemeinde Waldbauer, klären müssen. Erst dann hätte er alle Argumente, die für und gegen das Vorhaben sprachen, auch das Zentralgebiet Waldbauer nach Hagen zuzuordnen, sorgfältig abwägen können.

Dies war in dem vorliegenden Verfahren besonders wichtig, weil - wie der Verlauf der Sitzung des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 13. November 1969 gezeigt hat - beide Lösungen (Regierungsvorschlag und neuer im Ausschuß entstandener Vorschlag) beachtenswerte Argumente für sich hatten. Es erscheint nach den Erörterungen in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof als durchaus möglich, daß der Ausschuß für Verwaltungsreform nach weiterer Anhörung der Gemeinde Waldbauer zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre. Möglicherweise hätte er angenommen, die vielleicht nur geringfügigen Verbesserungen der Naherholungsmöglichkeiten der Hagener Bevölkerung und der Versorgung der Bewohner des Zentralgebiets in Waldbauer ständen in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Bestreben der Gemeinde Waldbauer, an ihrer Selbstverwaltung im Rahmen der ihr in der Struktur viel ähnlicheren neuen Stadt Breckerfeld festzuhalten, und zu den sonstigen Gründen des öffentlichen Wohls, die für die

Zuordnung

Zuordnung der Gemeinde Waldbauer nach Breckerfeld und ihr Belassen im Ennepe-Ruhr-Kreis sprachen.

- c) Die Kenntnisnahme der Resolution der Vertretungskörperschaften und interessierter Bürger des Amtes Breckerfeld vom 19. November 1969 durch die Abgeordneten des Landtags ersetzt die fehlende Anhörung der Gemeinde Waldbauer nicht. Die Meinungs- und Willensbildung des Gesetzgebers vollzieht sich in dem Ausschuß-, den Fraktions- und den Plenarsitzungen. Unter diesen drei Stationen sind es im wesentlichen die Ausschußsitzungen, in denen die Sachargumente zwischen den Fraktionen frei und im allgemeinen noch ohne Festlegungen im Detail erörtert werden können. In ihnen werden die Vorschläge behandelt und die Alternativen erarbeitet, die Gegenstand der Fraktionsberatungen und Plenarsitzungen werden. Je weiter der Meinungs- und Willensbildungsprozeß fortschreitet, desto schwieriger wird es, neue oder bis dahin nicht aufgenommene Argumente in ihn einzuführen und den Gesetzesvorschlag zu beeinflussen. Ort der Anhörung muß daher - solange eine Anhörung im Plenum selbst nicht in Betracht kommt - spätestens diejenige Ausschußsitzung sein, in der die Vorlage an das Plenum beschlossen wird. Schon aus diesem Grunde kann die Kenntnisnahme der Resolution der Vertretungskörperschaften und interessierter Bürger des Amtes Breckerfeld vom 19. November 1969 durch die Abgeordneten des Landtags nicht als Ersatz für die Anhörung angesehen werden. Im übrigen sind die Verfasser der Resolution auch nicht legitimierte Sprecher der Gemeinde Waldbauer gewesen.
- d) Schließlich ist die Anhörung der Gemeinde Waldbauer auch nicht dadurch ersetzt worden, daß die -Fraktion in der 2. Lesung des Gesetzes einen dem Anliegen der Gemeinde freundlichen Änderungsantrag gestellt hat und über diesen Antrag und eine Reihe der von der Gemeinde Waldbauer vorgebrachten Gründe im Plenum debattiert worden ist. Sinn der politischen Auseinandersetzung in der 2. Lesung ist im wesentlichen, die Meinung der Fraktionen zu den streitigen Fragen darzulegen. Das einzelne Sachargument hat dabei im allgemeinen weniger Aussicht Anklang zu finden als im Rahmen einer Anhörung, bei der es von der betroffenen Gemeinde vorgetragen wird und zu der die Fraktionen ihren Willen

noch

noch nicht gebildet haben. Zudem sind die Fraktionen nicht Interessenwahrer einzelner an dem Neugliederungsverfahren beteiligter Gemeinden, sondern Organe des Gesetzgebers, die das öffentliche Wohl zu wahren haben.

3. Da das Gesetz mit dem in der Landesverfassung garantierten Recht der Gemeinde Waldbauer auf Selbstverwaltung schon deshalb unvereinbar ist, weil die Gemeinde nicht ordnungsmäßig angehört worden ist, bedarf die Frage, ob der Gesetzgeber aus Gründen des öffentlichen Wohls gehandelt hat, ebensowenig der Prüfung, wie die Frage, ob in der Stadt Hagen wegen der Zuordnung von vier Fünfteln der Gemeinde Waldbauer Neuwahlen oder Ergänzungswahlen zum Rat der Stadt hätten durchgeführt werden müssen. Hierzu bemerkt der Verfassungsgerichtshof lediglich, daß die gewichtigen von der Beschwerdeführerin vorgetragene Argumente sich vor allem auf die für die Stadt Hagen fremde Struktur des Zentralgebiets der Gemeinde Waldbauer stützen und für den nach der Regierungsvorlage der Stadt Hagen zuzuordnenden Nordwestteil der Gemeinde Waldbauer, der sich von dem Hagener Stadtwald strukturell kaum unterscheidet, nicht gelten.
4. Nach alledem hat der Verfassungsgerichtshof festzustellen, daß das Neugliederungsgesetz, soweit es die Gemeinde Waldbauer betrifft, nichtig ist (§ 47 VerfGHG). Die Entscheidung hat nach §§ 26 Abs. 2, 13 Abs. 8 VerfGHG Gesetzeskraft.

gez. Dr. Bischoff

gez. Dr. Hense

gez. Wolffram

Prof. Dr. Brox
ist an der Unter-
zeichnung durch
Krankheit gehindert.

gez. Prof. Dr. Kunze

gez. van de Loo

gez. Dr. Bischoff

gez. Dr. Schultes

11

