



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 12. Juli 1975
gez. Albring
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 22/74

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung der Stadt Freckenhorst,
vertreten durch den Rat,

Verfahrensbevollmächtigte:

das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des
Neugliederungsraumes Münster/Hamm vom 9. Juli 1974 (GV NW 416)
verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht
der Selbstverwaltung

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 25. April 1975

durch

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B i s c h o f f
Präsident des Oberlandesgerichts Düsseldorf Dr. T h u n e c k e
Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht Köln S i r p
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:

Die Verfassungsbeschwerde wird
zurückgewiesen.

A

I.

1. Im Rahmen der kommunalen Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen hat der Landtag das von der Beschwerdeführerin beanstandete Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm (iF.: das Gesetz) vom 9. Juli 1974 (GV NW 416) erlassen. Durch § 20 Abs. 1 des Gesetzes wird aus den Städten Warendorf und Freckenhorst sowie - jeweils mit Ausnahme einiger Flurstücke - den Gemeinden Einen und Milte die neue Stadt Warendorf gebildet.

Die Beschwerdeführerin erstrebt die Erhaltung ihrer Selbständigkeit.

2. Nach dem Landesentwicklungsplan - LEP - I (idF vom 17. Dezember 1970, MBl. NW 1971, 200) gehören alle durch § 20 Abs. 1 des Gesetzes zusammengeschlossenen Städte und Gemeinden zur ländlichen Zone. Die bisherige Stadt Warendorf ist als Gemeinde mit zentralörtlicher Bedeutung für einen Versorgungsbereich ausgewiesen, der mehr als 50.000 Einwohner umfaßt oder in absehbarer Zeit umfassen wird. Die beschwerdeführende Stadt Freckenhorst ist als Gemeinde mit zentralörtlicher Bedeutung für einen Versorgungsbereich von 5.000 bis 10.000 Einwohnern ausgewiesen.

Im System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen nach dem LEP II (vom 3. März 1970, MBl.NW 494) liegt Warendorf als Entwicklungsschwerpunkt 2. Ordnung an der gleichrangigen Achse Münster-Warendorf-Rheda/Wiedenbrück und an den Entwicklungsachsen 3. Ordnung Beckum-Warendorf-Lengerich sowie Warendorf-Versmold. Die Achse Beckum-Warendorf berührt auch das Gebiet der Beschwerdeführerin.

Die (Titular-)Stadt Freckenhorst zählte 1972 8.134 und am 1. März 1973 8.503 Einwohner, was bei einer Fläche von 62 qkm eine Einwohnerdichte von etwa 131 Einwohnern je qkm ergibt. Die Stadt wuchs von 1961 bis 1972 um 23 v.H..

Neben dem eigentlichen Stadtgebiet (Alt-Freckenhorst), das eine geschlossene Ortslage zeigt, gehören zur Stadt Freckenhorst das ehemalige Kirchspiel Freckenhorst, das durch Gesetz vom 5. November 1968 (GV NW 367), und der Ortsteil Hoetmar, der durch das Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Kreises Warendorf vom 24. Juni 1969 (GV NW 362) mit Alt-Freckenhorst zusammengeschlossen wurde.

Freckenhorst ist überwiegend gewerblich geprägt. Rd. 21 v.H. der Arbeitsplätze sind mit Einpendlern besetzt. Davon kommen rd. 49 v.H. aus Warendorf (= 16 v.H. der Auspendler Warendorfs). Rd. 26 v.H. der in Freckenhorst lebenden Erwerbspersonen pendeln aus, davon rd. 43 v.H. nach Warendorf. Durch das Stadtgebiet führen 3 Land-, 3 Kreis- und mehrere Gemeindeverbindungsstraßen. Im öffentlichen Nahverkehr ist Freckenhorst mit Münster, Hamm, Bielefeld, Ennigerloh und Wolbeck verbunden. Die häufigsten Nahverkehrsverbindungen bestehen mit Warendorf (30 Buspaare täglich). Freckenhorst verfügt über fast alle kommunalen Basiseinrichtungen. Die privaten Einrichtungen in Freckenhorst reichen für eine volle Versorgung im Rahmen des einfachen Bedarfs aus. Im gehobenen Bedarf ist die Stadt ausschließlich auf Warendorf, im höheren Bedarf auf Münster ausgerichtet.

Die Stadt Warendorf wies 1972 19.300 Einwohner auf, was bei ihrer Fläche von nicht ganz 66 qkm eine Einwohnerdichte von 293 Einwohnern je qkm ergibt. Die Stadt wuchs von 1961 bis 1972 um 21,8 v.H.. Warendorf ist eine Wohn- und Dienstleistungsstadt.

Sie war bisher Sitz der Verwaltung des bisherigen Kreises Warendorf und ist seit dem 1. Januar 1975 Kreissitz des durch § 53 des Gesetzes aus den bisherigen Kreisen Warendorf und Beckum gebildeten neuen Kreises Warendorf (§ 53 Abs. 3 d.G.). Warendorf wird unmittelbar von den Bundesstraßen 64 und 475 berührt. Weitere 2 Land-, 2 Kreis- und mehrere Gemeindeverbindungsstraßen verbinden die Stadt mit ihren Nachbargemeinden. Mit mehreren Umlandgemeinden bestehen Nahverkehrsverbindungen durch mehrere Buspaare täglich.

Die kommunale wie private Ausstattung Warendorfs bietet ein beträchtliches Versorgungsangebot für den einfachen und gehobenen Bedarf. Es gibt insbesondere ein breit gefächertes Schulangebot, vor allem auch bei weiterführenden Schulen, eine Vielzahl moderner Sporteinrichtungen und vielfältige kulturelle Einrichtungen.

3. Bereits der Vorschlag des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm vom 29. März 1973 sah die später Gesetz gewordene Lösung vor.

Während die - bisherige - Stadt Warendorf den Zusammenschluß mit Freckenhorst befürwortet hatte, hatte sich der Rat der Stadt Freckenhorst für die Erhaltung der Selbständigkeit ausgesprochen. Beide Städte erneuerten ihre Stellungnahmen mit Ratsbeschlüssen vom 24. Mai bzw. 25. Mai 1974.

4. Der Gesetzentwurf der Landesregierung schloß sich dem Vorschlag des Innenministers an. Die Entscheidung für den Zusammenschluß von Warendorf und Freckenhorst beruhte im wesentlichen auf folgenden, dem Gesetzentwurf beigefügten Gründen:

Da die 1969 begründete kommunale Einheit der Stadt Freckenhorst nicht durch Teilung habe in Frage gestellt werden sollen, sei die Alternative weitere Selbständigkeit oder Zuordnung nach Warendorf gewesen. Zwar ergebe sich eine Anzahl von guten Gründen, die Stadt als selbständige Gemeinde zu erhalten, wenn man ausschließlich auf die Strukturen der Stadt Freckenhorst abstelle. Eine sachgerechte Neugliederung dürfe sich aber nicht auf einen Nachvollzug

bereits eingetretener Verhältnisse beschränken, sondern habe vornehmlich die Aufgabe, die Gemeindestrukturen für die Zukunft zu verbessern, und müsse dabei die größeren Zusammenhänge im Gesamt-
raum des Münsterlandes berücksichtigen. Im Hinblick auf die un-
günstigen strukturellen Gegebenheiten des Raumes sei ein besonde-
res Ziel der gemeindlichen Neuordnung, die Leistungsfähigkeit und
Entwicklungsmöglichkeiten der vorhandenen Mittelstädte außerhalb
der Verdichtungsgebiete zu verbessern. Es könnten und sollten
dann auch kleinere Nahversorgungsgemeinden erhalten bleiben, die
wegen der punktuellen Siedlungsstruktur des Münsterlandes nicht
mit gleichartigen Nachbarorten zusammengelegt werden könnten. Nur
durch eine derartige Schwerpunktbildung könne das Ziel einer lang-
fristigen Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur in dem
weiten ländlichen Raum erreicht werden.

Dementsprechend sei auch die Umlandgemeinde Freckenhorst in die
Stadt Warendorf - Kerngemeinde eines wichtigen Entwicklungs-
schwerpunktes 2. Ordnung - einzubeziehen, um deren Einwohnerbasis
und vor allem deren Wirtschaftskraft nachhaltig aufzustocken. Nur
mit einer solchen strukturellen Verstärkung könne sich Warendorf
auch in Zukunft als Mittelzentrum im Ausstrahlungsbereich der
Stadt Münster behaupten und die ihr zugedachte Funktion als Kreis-
stadt erfüllen.

Die Baugebiete von Freckenhorst und Warendorf seien derzeit nur
noch 1,5 km voneinander entfernt, und es sei damit zu rechnen,
daß es zu einem immer stärkeren Prozeß des Zusammenwachsens kommen
werde.

Die starken Verflechtungen im Arbeitsbereich hätten zur Folge,
daß Warendorf auch einen Teil der Nahversorgung für Freckenhorst
decke. Die gegenseitigen Verflechtungen würden noch gefördert
durch die guten Verkehrsbeziehungen im Nahverkehr und die entweder
bereits ausgebauten oder noch zu schaffenden Straßenverbindungen.

Die heutige Abstufung zwischen Freckenhorst als Grundversorgungsgemeinde und Warendorf als B-Gemeinde werde sich ohne den Zusammen-
schluß beider weiter verwischen und nach und nach zu einer erheb-
lichen Konkurrenzlage führen.

Das Gebiet des Entwicklungsschwerpunktes Warendorf müsse durch die Bildung einer möglichst leistungsfähigen Stadt gestützt werden, die für den ganzen Raum zwischen Münster und dem Kreis Gütersloh die entscheidenden Impulse geben könne.

5. Der Landtag beriet den Entwurf des Gesetzes in erster Lesung am 6. Dezember 1973 und überwies ihn an den Ausschuß für Verwaltungsreform.

In der öffentlichen Anhörung durch den Ausschuß am 30. Januar 1974 trugen Vertreter der Städte Warendorf und Freckenhorst deren Stellungnahmen vor. Am 31. Januar 1974 bereiste der Ausschuß das südöstliche Münsterland und berührte dabei auch das Gebiet der Städte Warendorf und Freckenhorst.

Ohne zu § 20 Abs. 1 des Gesetzentwurfs eine besondere Sachdiskussion geführt oder an ihm eine Änderung vorgenommen zu haben, beschloß der Ausschuß in seiner Sitzung vom 3. April 1974 einstimmig, er empfehle dem Landtag die Annahme des Gesetzentwurfs.

In der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs am 4. April 1974 nahm der Landtag den Gesetzentwurf an und verwies ihn an den Ausschuß für Verwaltungsreform zurück.

In der dritten Lesung am 8. Mai 1974 beschloß der Landtag das Gesetz entsprechend der Ausschußvorlage mit großer Mehrheit. Es wurde am 26. Juli 1974 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (S. 416 ff) verkündet. Es ist am 1. Januar 1975 in Kraft getreten.

II.

1. Gegen das Gesetz hat die Stadt Freckenhorst Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erhoben, es verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

festzustellen, daß das Gesetz, soweit es sie betrifft, verfassungswidrig -nichtig sei.

Zur Begründung ihrer Verfassungsbeschwerde macht sie geltend: Wichtige Vorentscheidungen seien vom Parlament in den sog. "Zehnerclub" verlagert und das Parlament durch dieses Gremium "praktisch präjudiziert" worden. Die beanstandete Neugliederungsmaßnahme sowie schon die ihr zugrunde liegende Zwecksetzung des Gesetzes für das Münsterland verstoße gegen die Grundsätze der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit. Die Maßnahme beruhe neben Mängeln im Bereich der Wertungen und Erwägungen außerdem auf mangelhafter Sachverhaltsermittlung und fehlerhaften Sachannahmen, da die Landesregierung es verabsäumt habe, den Abgeordneten in der Gesetzesbegründung eine begründete Stellungnahme zu dem von ihr - der Beschwerdeführerin - vorgelegten Gutachten ihres Verfahrensbevollmächtigten zu unterbreiten.

Es sei in keinem Fall nachgewiesen, daß für die Erhaltung schwächerer A-Gemeinden die vorgesehenen Zusammenschlüsse von A- und B-Gemeinden dienlich seien. Die Stärkung von schwächeren A-Gemeinden könne nur durch Maßnahmen geschehen, die eine Stärkung dieser Gemeinden aus sich heraus gestatteten. Anderenfalls unterlägen sie der Sogwirkung der starken B-Gemeinden. Die Gesamtkonzeption für das Münsterland bewirke, daß lebens- und entwicklungsfähige, gesunde und gut ausgestattete A-Gemeinden von beträchtlichen Größenordnungen die Selbständigkeit verlören, und verletze damit das Übermaßverbot.

Auch soweit bezweckt sei, den mittelzentralen Einfluß von Münster zurückzudrängen und die Leistungsfähigkeit und die Entwicklungsmöglichkeiten von Kerngemeinden in Entwicklungsschwerpunkten durch Eingemeindung von "Randgemeinden" in die Mittelstädte zu erhöhen, verfehle das Modell diesen Zweck.

Besonders ins Gewicht falle bei diesem Modell auch die Verletzung des Demokratiegebots, da die Münsterland-Konzeption in ausgesprochen rigoroser Weise die Selbständigkeit existenzfähiger Gemeinden auslösche. Die Konzeption stehe in Widerspruch zu den allgemeinen Neugliederungsgrundsätzen, da das zentralörtliche Gliederungsprinzip gerade auf eine Leistungssteigerung der kleineren Gemeinden abgestellt sei.

Hinzu komme, daß die Voraussetzungen für die Anwendung der Münsterland-Konzeption im Falle Warendorf-Freckenhorst gar nicht gegeben seien: Es sei weder nachgewiesen, daß eine Verstärkung von Warendorf als B-Gemeinde nach den räumlichen Zusammenhängen zu rechtfertigen und überzeugend zu begründen sei, noch daß im mittelzentralen Bereich von Warendorf irgendwelche A-Gemeinden mit weniger als 8.000 Einwohnern lägen, die von der Stadt überhaupt "abgestützt" werden könnten.

Die Ungeeignetheit ergebe sich im einzelnen aus folgendem:

Der Zusammenschluß sei nicht etwa wegen einer unter der Richtzahl von 20.000 liegenden Einwohnerzahl von Warendorf erforderlich, da Warendorf bereits durch die Einbeziehung von Einen und Milte 21.614 Einwohner erreiche.

Die Argumentation aus der "räumlichen Nähe" von Freckenhorst zu Warendorf gehe willkürlich von einer Minimaldistanz aus und an dem Problem des 8 km vom heutigen Freckenhorst entfernt liegenden Ortsteils Hoetmar mit seinen über 2.000 Einwohnern vorbei.

Alle im Gesetzentwurf erwähnten Verflechtungen gäben keine hinreichende Grundlage für den Zusammenschluß der beiden leistungsfähigen Städte ab. Sie seien im einzelnen wenig aussagekräftig.

Die Verbesserung der Entwicklungschancen einer Stadt könne nicht automatisch durch die Vergrößerung ihrer Einwohnerbasis und die Stärkung ihrer Wirtschaftskraft gelingen. Die entsprechende Konzeption des Gesetzgebers sei nicht mit abgesicherten prognostischen Daten untermauert. Überdies könnten Wirtschaftskraft und damit auch Einwohnerbasis der Stadt Warendorf in Zukunft durchaus durch Eigeninitiative aufgestockt werden, wie die dortige Ansiedlung und Erweiterung von Industrie- und Gewerbebetrieben gerade in letzter Zeit gezeigt habe.

Ebenso fehle der Nachweis dafür, daß die angebliche industriell-gewerbliche Schwäche des Raumes Warendorf durch den Zusammenschluß bzw. durch eine unmittelbare gemeindliche Anbindung an den Beckumer Raum beseitigt werden könnte.

Es sei ferner nicht nachgewiesen und nicht nachweisbar, daß die mittelzentrale Entwicklung im Münsterland, vor allem im Raum Warendorf/Freckenhorst, auf Münster "umkippen" könnte und nur der Zusammenschluß von Warendorf und Freckenhorst durch Stärkung des Entwicklungsschwerpunktes Warendorf dies auszuschließen vermöchte.

Die im Gesetzentwurf intendierte künstliche Stagnation, eine - vom Gesetzentwurf als unerwünscht bezeichnete - Fortentwicklung von Freckenhorst, die es zu vermeiden gelte, sei erst recht kein legitimer Grund für den Zusammenschluß. Die Entwicklung zu einer unerwünschten Konkurrenz zu Warendorf sei nicht nachgewiesen und nicht nachweisbar. Auch nicht nachgewiesen und nicht nachweisbar sei, daß ihr - der Beschwerdeführerin - Potential nur dann oder überhaupt erst dann der Bevölkerung des gesamten nördlichen Ostmünsterlandes zugute kommen könne, wenn sie mit Warendorf zusammengeschlossen sei.

Eine Verbesserung der Situation des Gesamtraumes Warendorf-Freckenhorst werde nicht erreicht. Die beiden Städte würden dank ihrer Entwicklung und ihrer bisherigen Eigenständigkeit ihr Eigenleben weiterführen, ohne daß ihnen eine spezifische Funktion im Rahmen der neuen Stadt zuwachsen könnte. Es könne keine Rede sein von nach Vereinigung drängenden oder diese nahelegenden übergreifenden realen Strukturen.

Eine besondere Problematik bestehe hinsichtlich des Ortsteils Hoetmar. Die Anbindung an Warendorf bedeute eine merkliche Verschlechterung für diesen Ortsteil, der erst 1969 neugegliedert worden sei. Abgesehen davon widerspreche die Behandlung dieses Raumes auch § 2 Abs. 1 Ziff. 5 des Raumordnungsgesetzes des Bundes.

Durch die Maßnahme werde außerdem das Gebot der Freiwilligkeit verletzt. Da sich der Gesetzentwurf wie bereits der Innenminister-

vorschlag darauf beschränkt habe, ihren Ratsbeschluß, mit dem sie sich für die Erhaltung ihrer Selbständigkeit ausgesprochen habe, zu erwähnen, und darüber hinaus auf den Willen der Bevölkerung nicht eingehe, liege zudem ein Abwägungsdefizit vor.

2. Dem Landtag, der Landesregierung sowie der Stadt Warendorf ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag und die Stadt Warendorf haben sich nicht geäußert.

Die Landesregierung hält das Gesetz für verfassungsmäßig und führt aus: Die an den spezifischen Verhältnissen des Münsterlandes orientierte Gemeindereform weiche nicht von den allgemeinen Grundsätzen der Gebietsreform in ländlichen Zonen ab. Auch im Münsterland werde es in Zukunft eine abgestufte zentralörtliche Gliederung geben. Die Neugliederungskonzeption für das Münsterland führe bewußt zu einer stärkeren Akzentuierung mittelzentraler Entwicklungen aus Gründen der Strukturverbesserung für den ganzen Raum. Sie fördere die Ausrichtung der Landesentwicklung auf ein System von Entwicklungsschwerpunkten und wirke dem Abwanderungstrend der ländlichen Bevölkerung in die Ballungsgebiete und damit einer Verödung des Münsterlandes entgegen. Demgegenüber sei die subsidiäre Versorgungsfunktion der Mittelzentren für Nahversorgungsgemeinden mit einem lückenhaften Versorgungsangebot kein primäres Neugliederungsziel, sondern in einigen Fällen lediglich erwünschte Folge der besonderen örtlichen Verhältnisse gewesen.

Die Beschwerdeführerin stelle die Schwierigkeiten einer gemeinsamen Entwicklung mit Warendorf zu einseitig dar.

Durch die Neugliederung der Beschwerdeführerin im Rahmen des 1. Neugliederungsprogramms 1969 sei kein schutzwürdiges Vertrauen in ihren Fortbestand begründet worden. Die damaligen Entscheidungen hätten stets - so auch im Fall der Beschwerdeführerin - unter dem Vorbehalt der auf den Einzelfall bezogenen Korrektur gestanden.

3. Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhalts im einzelnen wird auf den Inhalt der Schriftsätze mit ihren Anlagen,

die Gesetzesmaterialien sowie die Kreiskarte Nr. 55 des Landesvermessungsamtes Nordrhein-Westfalen (Kreis Warendorf, 1 : 50.000) Bezug genommen.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach § 50 VerfGHG zulässig (vgl. Urteil vom 24.4.1970 - VGH 13/69 - OVGE 26, 270 [271] mit weiteren Hinweisen). Sie ist jedoch unbegründet.

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 der 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 aus Gründen des öffentlichen Wohls eingegriffen werden. Die Bindung des Gesetzgebers an das öffentliche Wohl bedeutet nicht, daß er bei der kommunalen Neugliederung an bestimmte von der Verfassung vorgegebene Gliederungsziele und -prinzipien gebunden ist. Ihm steht vielmehr ein weiter Spielraum zu, die Neugliederungsziele zu bestimmen und die zu ihrer Erreichung gebotenen Maßnahmen auszuwählen. Dabei müssen allerdings Ziele angestrebt und Sachverhalte verwirklicht werden, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr nützen als schaden.

Dem Verfassungsgerichtshof obliegt es zu prüfen (Urteil vom 4.8.1972, aaO [293]), ob der Gesetzgeber mit der Verfolgung dieser Ziele dem öffentlichen Wohl hat dienen wollen, ob die Ziele dem öffentlichen Wohl dienen und ob die gesetzliche Maßnahme den Zielen entspricht. Bei der Prüfung der zweiten und dritten Frage ist der Gerichtshof jedoch an die tatsächlichen Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers gebunden, sofern sie nicht offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind.

II.

Fehler im Gesetzgebungsverfahren sind nicht festzustellen.

1. Der Wille der Bevölkerung in Freckenhorst ist dem Gesetzgeber durch die schriftliche Stellungnahme des Rates vom 23. Mai 1973 zum Neugliederungsvorschlag des Innenministers, welcher bereits auf die einen Zusammenschluß ablehnende Haltung der Stadt hingewiesen hatte, und durch die mündliche Stellungnahme des Bürgermeisters im Anhörungstermin des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 30. Januar 1974 zur Kenntnis gekommen. Der Gesetzgeber hat den Willen der Bevölkerung auch berücksichtigt, wie sich aus dem Bericht des Ausschusses an das Plenum vom 3. April 1974 (Drucksache 7/3680, S. 28 f.) ergibt.

Die Beschwerdeführerin irrt, wenn sie meint, die Landesregierung und der den Gesetzentwurf vorbereitende Innenminister hätten sich mit ihren detaillierten Einwendungen in der Gesetzesbegründung im einzelnen auseinandersetzen müssen, um dem Gesetzgeber ein vollständiges Bild von der Bedeutung der von der Beschwerdeführerin vorgetragene(n) Tatsachen und Argumente zu geben. Landesregierung und Innenminister waren nicht verpflichtet, in eine solche Auseinandersetzung einzutreten.

Bei der Komplexität und Kompliziertheit des Neugliederungsvorhabens war es ausgeschlossen, jedem Abgeordneten eine Zusammenstellung vorzulegen, in der sämtliche Daten und Meinungen zu allen Fragen enthalten waren. Der Gesetzentwurf und seine Begründung konnten nur das Wesentliche enthalten. Die Fülle des Materials, darunter auch des Vorbringens der Beschwerdeführerin, mußte prognostizierend, wertend und erwägend von der Exekutive verarbeitet werden. Durch den Gesetzentwurf, seine Begründung und die ihm beigefügten Materialien, insbesondere das von der Beschwerdeführerin vorgelegte Gutachten des Professors Dr. Hoppe, war sichergestellt, daß jeder einzelne Abgeordnete von dem Widerstand der Beschwerdeführerin gegen die geplante Neugliederung erfuhr und den Gründen des Widerstandes, dem genauen Vortrag

der Gemeinde und der Kette von Wertungen und Erwägungen nachgehen konnte, die zum Gesetzentwurf geführt haben. Unter solchen Umständen dürfen und müssen Prognosen, Wertungen und Erwägungen der gesetzentwerfenden Exekutive, von denen der Gesetzgeber sich nicht ausdrücklich oder sonst erkennbar distanziert hat, diesem zugerechnet werden. Ebenso wenig wie der Gesetzgeber ist die Exekutive gehalten, ihre Meinung über die Unerheblichkeit eines Einwandes der Gemeinde im einzelnen darzulegen. Es genügt, wenn sie den Einwand zur Kenntnis nimmt und gewissenhaft verarbeitet.

Daß dies auch bei Gesichtspunkten, die im Landtag überhaupt nicht zur Sprache gekommen sind, geschehen ist, zeigt der Vortrag der Landesregierung. Die Beschwerdeführerin weist zwar zu Recht darauf hin, daß die gesetzliche Maßnahme im allgemeinen nicht auf nachträglich entstandene Gründe gestützt werden kann, die im Gesetzgebungsverfahren keine Rolle gespielt haben. Die Landesregierung hat indes im wesentlichen Gründe vorgetragen, die bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfs bedeutsam erschienen und in ihn eingegangen sind, ohne daß dies mangels Rückfrage oder Erörterung im Landtag offenbar geworden ist. Aus ihnen ergibt sich, daß sie sich mit den Einwendungen der Beschwerdeführerin gewissenhaft auseinandergesetzt hat.

2. Der Einwand der Beschwerdeführerin, durch Verlagerung wichtiger Vorentscheidungen vom Parlament in den sog. "Zehnerclub" unter Beteiligung der Exekutive sei das Parlament präjudiziert worden; greift nicht durch. Das Gesetzgebungsverfahren ist auch insofern nicht fehlerhaft gewesen. Der Zehnerclub, der sich aus 9 Landtagsabgeordneten und dem Innenminister - der ebenfalls Mitglied des Landtags war - zusammensetzte, ist anlässlich der 1973 vermehrt auftretenden kommunalen Neugliederungsvorhaben des Landes zur Unterstützung des Plenums, der Fraktionen und der Ausschüsse sowie zur Koordinierung ihrer Arbeit gebildet worden und tätig gewesen. Durch seine Absprachen und Beschlüsse ist kein Abgeordneter bei den Beratungen im Plenum oder im Ausschuß für Verwaltungsreform rechtlich gebunden gewesen (VerfGH NW, Urteil vom 15.3.1975 - VerfGH 11/74 -, A.U. S. 15 f).

III.

Bei den Zielen, die das Gesetz verfolgt, indem es die Stadt Freckenhorst mit der Stadt Warendorf zusammenlegt, handelt es sich um Gründe des öffentlichen Wohls. Die dabei angewandten Neugliederungsprinzipien entsprechen den angestrebten Zielen.

1. Im Kern zielt die kommunale Neugliederung dahin, nach den tiefgreifenden Veränderungen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse

a) den Bürgern unter möglichst geringer Belastung eine möglichst umfassende und in allen Landesteilen gleichwertige Daseinsvorsorge zu gewähren und die Erfüllung der übrigen öffentlichen Aufgaben zu sichern,

b) die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.

Es gibt kein verfassungsrechtliches Bedenken dagegen, daß der Gesetzgeber aus Gründen des öffentlichen Wohls gehandelt hat, indem er diese Ziele bestimmte. Die Beschwerdeführerin erkennt auch an, daß die Ziele sich nur verwirklichen lassen, wenn der Staat den Raum ordnet und das Land entwickelt sowie die Gemeinden genügend leistungsfähig gestaltet und ihre Strukturen in gewissem Umfang vereinheitlicht.

2. Zur Ordnung des Raums und Entwicklung des Landes hat der Gesetzgeber neben dem Prinzip der zentralörtlichen Gliederung, das dazu dient, öffentliche Leistungen möglichst breit und möglichst wirtschaftlich anzubieten sowie das private Angebot entsprechend anzureizen, das Prinzip der Landesentwicklung nach Entwicklungsachsen und -schwerpunkten angewendet.

Zu Unrecht wendet die Beschwerdeführerin ein, dieses müsse seine Grenze dort finden, wo es zur Stagnation der bis dahin guten Entwicklung einer Gemeinde führe. Es muß vielmehr einschließen, bestimmten örtlichen Entwicklungsimpulsen die

Unterstützung zu versagen oder sie durch Abzug von Potential sogar zu hindern. Eine solche Benachteiligung ist wegen der Unterschiedlichkeit der örtlichen Verhältnisse und der vom Sozialstaatsprinzip gebotenen optimalen Daseinsvorsorge auch angesichts des Gleichbehandlungsgebots und des Freiheitsgebots - das hier bedeutet, die Freiheit zu örtlichem sozialen Geschehen möglichst zu wahren - gerechtfertigt, wenn die konkreten Verhältnisse der einzelnen Neugliederungsräume sie gebieten.

Auch das mit dem Gesetz verfolgte Ziel der Landesentwicklung, die Bevölkerung in der ländlichen Zone zu halten und zu diesem Zweck den Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsraum attraktiv zu machen sowie die Wirtschaft sachdienlich zu fördern, begegnet im Hinblick auf die Ziele des Gesetzes keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

3. a) Das gleiche gilt für das Prinzip, die Leistungsfähigkeit und eine begrenzte Einheitlichkeit der Gemeinden durch die Bildung von Gemeinden bestimmter Richtgrößen zu erreichen, die wissenschaftlich erarbeitet und die der Gesetzgeber bei der kommunalen Neugliederung im ganzen Lande angestrebt hat. Die Richtgrößen für die Unterzentren (A-Gemeinden, 8.000 Einwohner) und die Mittelzentren (B-Gemeinden, 30.000 bis 40.000 Einwohner), beziehen sich auf deren unterschiedliche Aufgaben. Sie sollen sichern, daß das personelle und finanzielle Aufkommen genügend groß ist, um eine leistungsfähige Personal- und Sachausstattung zu erreichen und zu unterhalten, und daß die Mittel durch nur einen Rat und eine Verwaltung im Wege der Bündelung sowie der zeitlichen und räumlichen Schwerpunktbildung optimal eingesetzt werden.

Die Beschwerdeführerin irrt, wenn sie meint, diese Überlegung sei nur bedingt richtig; die Zusammenfassung von Potential an sich steigere die Chancen, die oben genannten Ziele des Gesetzes zu erreichen, nicht; denn sie sei mit einer quantitativen und qualitativen Steigerung der Aufgaben verbunden, die den Gewinn absorbiere; sie vermindere zudem die Ansatzpunkte für kommunale Initiative und heilsame Konkurrenz; deshalb sei die Zusammenfassung von Potential als Gliederungsprinzip nur gerechtfertigt, wenn weitere günstige Umstände hinzukämen, so insbesondere, wo es sich um Bereiche handele, die in sich genügend bauliche und

andere Verflechtungsbeziehungen aufwiesen. Dem Gesetzgeber ist die Frage in der Begründung zum Gesetzentwurf, in der eine Auseinandersetzung mit den damaligen Einwendungen enthalten ist, deutlich aufgezeigt worden. Er hat sich die allgemeine Erfahrung, daß die Konzentration sozialer Gebilde bis zu einer optimalen Größe eine Steigerung der Effektivität (Verhältnis von Aufwand zu Leistung) mit sich bringe, zunutze gemacht und ist dem generellen Einwand der Beschwerdeführerin, der Gesetzentwurf überschreite die optimalen Größen der Mittelzentren im Münsterland allgemein, nicht gefolgt. Die in dieser Entscheidung liegenden Wertungen und Erwägungen sind nicht offensichtlich fehlerhaft.

b) Verfassungsrechtlich unbedenklich ist entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin auch das Prinzip, diejenigen Mittelzentren, die zu Entwicklungsschwerpunkten bestimmt worden sind, über das Minimum an Leistungskraft hinaus zu stärken, das für die mittelzentrale Versorgung ihres Bereichs ausreichend wäre. Wenn die Beschwerdeführerin vorträgt, der Trend in der Bevölkerungsbewegung weise nicht mehr in dem Maße wie früher aus den Mittelzentren der ländlichen Zone in die Stadtkerne der Oberzentren, der Wohnwert der Mittelzentren nehme vielmehr zu und auch Warenhäuser ließen sich jetzt häufiger dort nieder, so mag dies zwar richtig sein. Der daraus gezogene Schluß, die Mittelzentren bedürften deshalb gegenüber den Oberzentren keiner zusätzlichen Förderung mehr, ist jedoch nicht zwingend. Der Gesetzgeber wollte die Mittelzentren über das Minimum hinaus weiter entwickeln, ihre Standortgunst steigern und ihre Infrastruktur verbessern, um sie als Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsraum besonders attraktiv zu machen und dadurch die Bevölkerung in der ländlichen Zone zu halten. Um dies auch angesichts der ihm von der Beschwerdeführerin vorgetragenen Entwicklung auf jeden Fall zu sichern und planlose Abwanderung zu vermeiden, hat er das Prinzip angewendet. Die dabei angestellten Wertungen und politischen Erwägungen sind weder offensichtlich fehlerhaft noch widerlegbar, zumal in der mündlichen Verhandlung ein Unterschied zwischen der größeren Attraktivität des mittelzentral ausgestatteten Gürtels um das Oberzentrum Münster und der geringeren anderer Mittelzentren im Münsterland

deutlich geworden ist, der Zweifel des Gesetzgebers an der Prognose der Beschwerdeführerin gerechtfertigt erscheinen läßt.

Verfassungsrechtlich unangreifbar ist auch die politische Gewichtung, die der Gesetzgeber dem Ziel, die Mittelzentren attraktiv zu machen und dies auf jeden Fall sicherzustellen, beigemessen hat.

c) Schließlich ist verfassungsrechtlich unbedenklich der dem Gesetz innewohnende Grundsatz, innerhalb der Entwicklungsschwerpunkte durch die kommunale Neugliederung zu verhindern, daß mehrere Gemeinden nebeneinander durch Einsatz entsprechender Mittel um private Investitionen konkurrieren. Auch dieser Grundsatz führt zwar - wie die Beschwerdeführerin zu Recht bemerkt - dazu, daß die durch die kommunale Neugliederung ohnehin schon erheblich verringerte Zahl der selbständigen Gemeinden sich weiter vermindert. Die ihm zugrunde liegende Wertung des Gesetzgebers, die Gefahr der Unwirtschaftlichkeit und Planlosigkeit solcher Konkurrenz überwiege den Nutzen des Anreizes und der freiheitlichen Vielfalt von Impulsen und Gedanken, ist jedoch nicht offensichtlich fehlerhaft. Insbesondere beweist die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Tatsache, daß die Entwicklungsschwerpunkte sich trotz der bestehenden Konkurrenzen zwischen den bisher selbständigen Gemeinden als gesellschaftliche und wirtschaftliche Schwerpunkträume herausgebildet haben, nicht das Gegenteil, weil nicht dargetan ist, wie die Schwerpunkträume heute aussehen würden, wenn sie früher planvoller entwickelt worden wären.

4. Die zu 2. und 3. erörterten, bei der Konzeption der gesetzlichen Maßnahme berücksichtigten Prinzipien, deren verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit insofern festgestellt worden ist, als sie sich in dem Bewertungs- und Erwägungsspielraum halten, der dem Gesetzgeber zusteht, führen insgesamt notwendig dazu, daß das Gesetz die Zahl der bestehenden Gemeinden in erheblichem Umfang mindert und in den Bestand der von ihm betroffenen Gemeinden eingreift. Die sich daraus ergebende Intensität des Eingriffs in die gewachsene kommunale Selbstverwaltung im ganzen verstößt prinzipiell

nicht gegen die Verfassung. Es trifft zwar zu, daß der um der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung willen bestehende Bestandschutz der einzelnen Gemeinden durch die Anwendung der oben genannten Prinzipien in seiner Gesamtheit erheblich beeinträchtigt wird. Dennoch läßt sich hinsichtlich des Gesetzes im ganzen nicht feststellen, es sei nicht geeignet, den zu 1. dargestellten, dem öffentlichen Wohl entsprechenden Zielen der kommunalen Selbstverwaltung zu dienen. Ob die Verfassungsbeschwerde begründet ist, hängt somit allein davon ab, ob die um des öffentlichen Wohls willen angestrebten Ziele der Zusammenlegung der Städte Freckenhorst und Warendorf unter Zugrundelegung der nicht offensichtlich fehlerhaften Prognosen, Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers durch die gesetzliche Maßnahme in einem solchen Umfang verwirklicht werden, daß die Beseitigung der Selbständigkeit der Beschwerdeführerin gerechtfertigt ist.

IV.

Die gesetzliche Maßnahme, der Zusammenschluß der Städte Freckenhorst und Warendorf, ist nicht offensichtlich ungeeignet, den Zielen der kommunalen Neugliederung im Raum Warendorf zu dienen.

1. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß der Gesetzgeber von einem unrichtigen Sachverhalt hinsichtlich solcher Tatsachen ausgegangen ist, die für die Frage der Geeignetheit der gesetzlichen Maßnahme von so wesentlicher Bedeutung hätten sein können, daß es des weiteren Eingehens auf die Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers nicht mehr bedürfte.

Soweit die Beschwerdeführerin die Rüge fehlerhafter Sachannahmen oder fehlender Sachverhaltsermittlung mit dem Hinweis zu begründen sucht, die Landesregierung habe dem Gesetzgeber durch Nichtäußerung zu dem detaillierten Vorbringen der Beschwerdeführerin einen teils falschen, teils unvollständigen Sachverhalt unterbreitet, ist ergänzend zu II. 1. oben festzustellen,

daß sämtliche Stellungnahmen und Gutachten der Beschwerdeführerin und damit auch die darin enthaltenen Ergänzungen oder Berichtigungen zum Sachverhalt - soweit es sich nicht ohnehin nur um abweichende Wertungen und Prognosen handelte - zur Kenntnis des Gesetzgebers gebracht worden sind. Aus der Gesamtheit der ihm - nach der Darstellung des maßgebenden Sachverhalts in der Begründung zum Gesetzentwurf und nach der Bereisung des Neugliederungsraumes durch den Ausschuß für Verwaltungsreform - vorliegenden Unterlagen hat sich für ihn ein jedenfalls in den für seine Entscheidung wesentlichen Punkten zutreffendes und vollständiges Bild des Raumes Warendorf/Freckenhorst ergeben.

Die Beschwerdeführerin hat auf ausdrücklichen Vorhalt in der mündlichen Verhandlung keine wesentlichen Tatsachen genannt, die fälschlich angenommen worden wären. Sie wendet sich im wesentlichen gegen Prognosen und Wertungen des Gesetzgebers.

2. Der Einwand der Beschwerdeführerin, die Eingliederung der sich unstreitig selbst tragenden A-Gemeinde Freckenhorst in das Mittelzentrum Warendorf verstoße gegen das System der zentralörtlichen Gliederung, ist verfassungsrechtlich nicht begründet. Das Prinzip, das Land zentralörtlich zu gliedern, dient zwar auch der schon aus anderen verfassungsrechtlichen Gründen gebotenen Erhaltung von A-Gemeinden. Es zielt jedoch dahin, die neu gebildeten Gemeinden möglichst auf die gewachsenen zentralörtlichen Beziehungen, gegliedert in solche des täglichen, des gehobenen und des besonderen Bedarfs, auszurichten. Unstreitig ist Freckenhorst, dessen Ortskern für Hoetmar und einige Streusiedlungen das Unterzentrum darstellt, mittelzentral auf Warendorf ausgerichtet. Ein dieser Ausrichtung folgender Zusammenschluß verstößt daher - wie der Gesetzgeber ohne offensichtlich fehlerhafte Erwägungen angenommen hat - nicht gegen das genannte Prinzip.
3. Die Annahme der Vorteile, die der Gesetzgeber mit der gesetzlichen Maßnahme erstrebt, beruht weder auf falschen Sachverhaltsannahmen noch auf offensichtlich fehlerhaften oder widerlegbaren Prognosen, Wertungen oder Erwägungen.

a) Soweit die Beschwerdeführerin die Maßnahme bereits deshalb für ungeeignet hält, weil die damit angestrebte Verbesserung der Entwicklungschancen der neuen Stadt Warendorf nicht automatisch durch die Vergrößerung ihrer Einwohnerbasis und die Stärkung ihrer Wirtschaftskraft gelingen könne und die Einbeziehung Freckenhorsts in die neue Stadt unnötig sei, weil die Richtzahl von 20.000 Einwohnern bereits durch das Hinzukommen von Milte und Einen erreicht werde, ergibt sich bereits aus den Ausführungen oben unter III., daß die Konzentration sozialer Gebilde auch über das notwendige Minimum hinaus bis zu einer optimalen Größe nicht zu beanstanden ist. Der Gesetzgeber hat für seine Erwartung, die Vereinigung von Freckenhorst mit der - alten - Stadt Warendorf werde tatsächlich die beabsichtigte kräftige Stärkung der Kreisstadt und des Mittelzentrums Warendorf zur besseren Versorgung des gesamten Raumes bewirken, folgende Gründe angeführt: Gerade die Zusammenfassung der Finanz- und Verwaltungskraft beider Städte werde die angestrebte Kräftigung des Mittelzentrums und Entwicklungsschwerpunktes zur Folge haben. Durch die Einbeziehung der Wirtschafts- und Verwaltungskraft Freckenhorsts in die neue Stadt Warendorf erhalte diese eine tragfähigere und finanzkräftigere Grundlage, die es ihr ermögliche, in einheitlicher Planung und durch schwerpunktmäßiges Einsetzen ihrer Mittel eine noch bessere Ausstattung mit sozialen und kulturellen Einrichtungen des gehobenen Bedarfs zu schaffen und das Entstehen solcher des freien Bedarfs zu begünstigen. Das bedeute gleichzeitig, daß das Potential der Beschwerdeführerin der gesamten Region besser zugute komme.

Diese Prognosen, Wertungen und Erwägungen sind nicht offensichtlich fehlerhaft.

b) Der Gesetzgeber hat - gleichfalls ohne offensichtliche Fehler - angenommen, daß es sich bei der Beschwerdeführerin um eine Gemeinde handelt, die ausreichend nahe zur alten Stadt Warendorf als bisheriger Kerngemeinde dieses

Entwicklungsschwerpunktes gelegen und mit dieser genügend funktional verflochten ist, um in deren mittelstädtische Entwicklung einbezogen werden zu können. Er ist dabei weder von in wesentlichen Punkten falschen Sachannahmen ausgegangen noch hat er den Sachverhalt mangelhaft ermittelt. Insbesondere ist entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin nicht zu beanstanden, daß der Gesetzgeber in der Nähe der Ortskerne von Freckenhorst und Warendorf einen die gemeinsame Entwicklung erleichternden Umstand gesehen und die auch bisher schon deutliche Entfernung des Ortsteiles Hoetmar nicht als gewichtiges Hindernis gewertet hat.

Was das siedlungsmäßige Zusammenwachsen betrifft, so mag es durchaus sein, daß - wie die Beschwerdeführerin vorbringt - Warendorf sich ebenso nach Norden wie nach Süden weiterentwickeln könnte. Diese Möglichkeit widerlegt die Prognose des Gesetzgebers, es werde künftig zu einem immer stärkeren Prozeß des Zusammenwachsens kommen, jedoch nicht. Dabei stellt eine Schutzzone für Hochspannungsleitungen kein entscheidendes Hindernis, erst recht keine, wie die Beschwerdeführerin meint, spürbare Zäsur dar. Schließlich war es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, auch das Maß der bestehenden Verflechtungen, das die Beschwerdeführerin nicht bestreitet, vielmehr nur als "wenig aussagekräftig" bezeichnet, sowie die günstigen Verkehrsbeziehungen - ohne daß es auf deren "Qualität" im einzelnen ankommt - als für den Zusammenschluß beider Städte sprechende Umstände zu werten.

Im Übrigen waren für den Gesetzgeber - wie den Gesetzesmaterialien zu entnehmen ist - weder die bestehenden Verflechtungen noch die günstigen Verkehrsbeziehungen noch die bessere Lösung von Entwässerungsproblemen allein ausschlaggebend, sondern mehr noch die für notwendig erachtete Stärkung des Entwicklungsschwerpunktes Warendorf zur besseren Erfüllung von dessen mittelzentralen Funktionen. Insofern kommt auch den Wertungen des Gesetzgebers, Freckenhorst habe bisher von der Nähe zu Warendorf profitiert und es sei zu einer gewissen Funktionsergänzung zwischen beiden Städten gekommen, keine letztlich entscheidende Bedeutung zu. Dennoch ist festzuhalten, daß auch diese Wertungen

nicht offensichtlich fehlerhaft sind. Der Gesetzgeber hat sie den Tatsachen der für eine ländliche Gemeinde von der Größe Freckenhorsts beachtlichen gewerblichen Struktur, der günstigen Einwohnerentwicklung und der auch von außerhalb Freckenhorsts arbeitenden Personen mitbestimmten Baulandnachfrage entnommen.

- c) Auch die vom Gesetzgeber angestellte Prognose, der Zusammenschluß von Warendorf und Freckenhorst werde eine bei selbständiger Weiterentwicklung der beiden Städte mögliche Konkurrenzsituation verhindern und damit einem - wie oben unter III. festgestellt - dem öffentlichen Wohl entsprechenden Ziel folgen, ist nicht offensichtlich fehlerhaft. Es erscheint nicht verfehlt anzunehmen, daß die von der Beschwerdeführerin selbst eingeräumte, bisher günstig verlaufene Entwicklung in Freckenhorst sich fortsetzen und jedenfalls in Zukunft zu mittelzentralen Ansätzen und damit zur unwirtschaftlichen getrennten Schaffung von mittelzentralen Einrichtungen führen würde, die durch Zusammenfassung der Leistungskraft und Finanzmittel besser und wirtschaftlicher im Raum Warendorf konzentriert werden sollten.
- d) Die von der gesetzlichen Maßnahme erwartete Attraktivitätssteigerung des Mittelzentrums Warendorf als Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsraum ist kein offensichtlich ungeeignetes Mittel, die Standortgunst zu fördern und damit die Grundlage für die Ansiedlung und Förderung von Industrie- und Gewerbebetrieben zu legen.

Der Prognose des Gesetzgebers, durch seine Maßnahme und die ihr folgende Wirtschaftsförderung werde die Wirtschaftsstruktur im nördlichen Ostmünsterland verbessert, hält die Beschwerdeführerin entgegen, die Wirtschaftsstruktur in diesem Raum sei nicht analysiert worden. In gewissem Umfang ist dies indes geschehen, wie die Begründung des Gesetzentwurfs ausweist. Der daraus gewonnene Einblick durfte dem Gesetzgeber sowie der Landesregierung und dem vorbereitenden Innenminister angesichts

der sonst von ihnen vorgenommenen Wertungen und Erwägungen sowie der in die Zukunft gerichteten Absichten genügen. Es gibt jedenfalls keine Anhaltspunkte dafür, daß die Ergebnisse einer detaillierten Analyse, wie sie sicher nötig ist, wenn die konkreten Wirtschaftsförderungsmaßnahmen zu treffen sind, das allgemeine Bild in der Sicht des Gesetzgebers entscheidend geändert hätten.

Die Erwartungen des Gesetzgebers, die mit der Stärkung Warendorfs verbundene Kräftigung des nördlichen Ostmünsterlandes sei geeignet, eine Verbesserung der persönlichen und beruflichen Lebensverhältnisse (Verdienstmöglichkeiten, Arbeits-, Wohnungs- und Freizeitbedingungen) herbeizuführen, das gestärkte Mittelzentrum Warendorf werde dem gesamten nördlichen Ostmünsterland wirtschaftliche Impulse vermitteln, sich als Wachstumspol gegenüber dem Oberzentrum Münster und Ostwestfalen behaupten können und nicht zu sehr gegenüber seinen starken südlichen Nachbarn abfallen, sind nicht offensichtlich fehlerhaft. Durch die Verringerung des wirtschaftlichen und sonstigen Abstandes dieser Region zu den bisher besser strukturierten Gebieten, wie etwa dem Raum Beckum, und durch die Angleichung der Lebensverhältnisse wird ein Beitrag zur Verwirklichung des Gleichheitssatzes geleistet.

Wenn die Beschwerdeführerin die Eignung des Zusammenschlusses im übrigen deshalb bezweifelt, weil nicht nachgewiesen sei, daß selbst das vergrößerte Warendorf ein gleichwertiger Gegenpol zum Beckumer Raum werden könne, so ergibt sich gerade auch hieraus die Zweckmäßigkeit jedenfalls einer Verringerung des bestehenden Gefälles.

- e) Auch die Erwägung des Gesetzgebers, besonders starke und gut erreichbare Mittelzentren, wie das neue Warendorf, seien eher in der Lage, für die isoliert gelegenen Selbstversorgerorte des Typs A mit ihrem lückenhaften Versorgungsangebot Hilfsfunktionen wahrzunehmen, erscheint entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht offensichtlich verfehlt. Der Beschwerdeführerin ist zwar einzuräumen, daß auch ein weniger

starkes Mittelzentrum, wie es Warendorf ohne die Einbeziehung von Freckenhorst sein würde, zur "Abstützung" solcher Orte beitragen könnte. Daraus folgt jedoch nur, daß die genannte Erwägung eine besondere Stärkung von Warendorf nicht zwingend gebietet. Es bedeutet aber nicht, daß ein noch stärkeres Mittelzentrum mit seinen besseren und differenzierten Einrichtungen eine solche Aufgabe nicht noch besser erfüllen könnte. Im übrigen handelt es sich bei dieser Überlegung nicht nur um die Abstützung im Bereich der Grundversorgung, die hier im Zusammenhang mit der gehobenen Versorgung geschehen soll, sondern darum, den nicht differenzierten Stand der Selbstversorgung durch die Attraktivität des gestärkten Mittelzentrums Warendorf wenigstens teilweise auszugleichen.

Es bedurfte entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin auch keiner Klärung der Frage mehr, ob etwa Beelen oder Everswinkel auch ohne die Stärkung Warendorfs ihre Selbständigkeit hätten behalten können. Denn die Annahme, daß die Bewohner dieser Orte anlässlich ihrer sonstigen Verbindungen nach Warendorf die Einrichtungen dieser Stadt auch im Bereich der Grundversorgung mit in Anspruch nehmen können und werden, ist nicht eindeutig widerlegbar. Der in diesem Zusammenhang vorgetragene Annahme der Beschwerdeführerin, die Verstärkung des Mittelzentrums Warendorf werde dessen Sog zum Nachteil der kleineren Gemeinde erhöhen, steht schon der eigene Vortrag der Beschwerdeführerin entgegen, daß die höhere Zentralität zu einer Bevölkerungsbewegung nur führe, wenn man in den Genuß der Vorteile des höheren Zentralorts anders nicht gelangen könne.

- f) Soweit die Beschwerdeführerin die Eignung der angegriffenen Maßnahme zum Zurückdrängen des mittelzentralen Einflusses der Stadt Münster bezweifelt und dazu vorträgt, es sei nicht nachweisbar, daß die mittelzentrale Entwicklung im Münsterland, insbesondere im Raum Warendorf auf Münster "umkippen" könnte und der Zusammenschluß Warendorfs mit Freckenhorst dies auszuschließen vermöchte, greifen ihre Einwendungen

ebenfalls nicht durch. Mag es auch - bisher - keinen wissenschaftlich gesicherten Beweis für diese Annahmen geben, so lassen sich die Annahmen des Gesetzgebers, es erscheine durchaus denkbar, daß die Bewohner etwa des nördlichen Ostmünsterlandes eher geneigt sind, zur Deckung ihres mittelzentralen Bedarfs ein nachhaltig verstärktes leistungsfähiges, gut ausgestattetes und darum attraktives Mittelzentrum Warendorf aufzusuchen als sich zur Deckung des Bedarfs nach Münster zu wenden, jedenfalls nicht eindeutig widerlegen.

3. Die Bewertung der von der Beschwerdeführerin vorgetragene Nachteile der gesetzlichen Maßnahme und die Erwägungen, sie gegebenenfalls in Kauf zu nehmen, beruhen ebenfalls weder auf falschen Sachverhaltsannahmen, noch sind sie sonst fehlerhaft oder widerlegbar.

a) Die Beschwerdeführerin mag mit ihrem Einwand recht haben, der Wille der Bevölkerung richte sich eindeutig auf Selbständigkeit Freckenhorsts und beruhe darauf, daß kein Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen der Bevölkerung Warendorfs und Freckenhorsts bestehe. Der Einwand ist dem Gesetzgeber bekannt gewesen. Soweit er die Meinung enthält, es bestehe ein Neugliederungsprinzip der Freiwilligkeit, ist er nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs unerheblich.

Eine gewisse Zweipoligkeit der neuen Stadt Warendorf kann nach ihrer derzeitigen Struktur für eine längere Zeit nach dem Zusammenschluß nicht in Abrede gestellt werden. Für die Richtigkeit der Behauptung der Beschwerdeführerin, daß die Zweipoligkeit zu ständigen Konfliktsituationen führen werde, liegen keine überzeugenden Anhaltspunkte vor. Der Gesetzgeber hat aufgrund des Ergebnisses der ihm in der Begründung des Gesetzesentwurfs vorgetragene eingehenden Auseinandersetzung der Landesregierung mit dem Für und Wider dieses Bedenkens angenommen, daß die bei einem Zusammenschluß erreichbare Einwohnerzahl sowie die Wirtschaftskraft beider Gemeinden eine gemeinsame mittelstädtische Entwicklung ermögliche und daß die Bedeutung Freckenhorsts in dieser Verbindung, die bereits bestehenden

funktionalen Verflechtungen, die Verkehrslage und die Entwicklungsaufgaben des Raumes und des Kreissitzes immer stärker gemeinsame Probleme sichtbar werden ließen, die der Lösung in einer Einheitsgemeinde bedürftigen. Diese Prognosen, Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers, die dahin zielen, die Nachteile des Zusammenschlusses seien nicht entscheidend, sie würden durch die künftige Entwicklung an Gewicht noch abnehmen und könnten den bedeutsamen Vorteilen gegenüber daher nicht durchgreifen, sind nicht offensichtlich fehlerhaft oder widerlegbar. Die funktionale Verflechtung zwischen Warendorf und Freckenhorst, so lückenhaft sie auch sein mag, ist im Hinblick auf die reale Interessenlage der Bevölkerung des Gesamtraumes nicht offensichtlich zu Unrecht als Kristallisationspunkt neuen Zusammengehörigkeitsgefühls und der Verstärkung der Bürger Freckenhorsts angenommen worden. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß beide Orte unter dem Zwang der gleichen Bedingungen und der gemeinsamen Aufgaben auch im Gemeindeleben zusammenwachsen und die Einwohner von Freckenhorst ein die kommunale Selbstverwaltung mittragendes Verhältnis zur Verwaltung der neuen Stadt Warendorf finden werden.

- b) Schließlich greift auch der Einwand nicht durch, als Folge der Zusammenlegung sei zu befürchten, daß der Raum der bisherigen Stadt Warendorf aus dem gemeinsamen Aufkommen stärker gefördert werde als der Raum der Beschwerdeführerin, daß hier also zwangsläufig eine gewisse Stagnation der Entwicklung eintreten werde. Dieses vielen Verfassungsbeschwerden innewohnende Bedenken war dem Gesetzgeber bekannt. Er hat es weder offensichtlich fehlerhaft bewertet, noch ist die Erwägung, ihm keinen Raum zu geben, zu beanstanden. Bei der Bewertung hat er berücksichtigt, daß die befürchtete Entwicklung zwar durchaus im Bereich des Möglichen liegt, wie Gebiete zeigen, die in früheren Jahrzehnten neugegliedert worden sind, daß andererseits aber der besser und funktionsfähiger gegliederte Gesamtraum einen Aufschwung nehmen kann, von dem auch die Einwohner des Gebiets der Beschwerdeführerin mehr Vorteile haben, als ihnen bei getrenntem Fortbestehen der Gemeinden zugekommen wären.

Hierbei wird die Förderung durch das Land eine wesentliche Rolle spielen, dem es obliegt, etwaige negative Folgen der Neugliederung zu erkennen und ihnen, wo möglich und geboten, zu begegnen.

Die vom Gesetzgeber getroffene Abwägung wäre im Übrigen selbst dann nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber mit einer gewissen Stagnation der Entwicklung im Gebiet Freckenhorst selbst gerechnet hätte; denn seine Erwägung, eine optimale Gesamtentwicklung, d.h. eine möglichst gleichmäßige Entwicklung zu Gunsten möglichst vieler Bürger des Landes lasse sich nur durchführen, wenn die Vielfalt der ohne Einflußnahme des Landes laufenden örtlichen Entwicklung an einigen Stellen eingeschränkt werde, ist nicht offensichtlich fehlerhaft, wie oben zu III. 2. ausgeführt worden ist.

V.

Der Einwand der Beschwerdeführerin, die gesetzliche Maßnahme sei nicht notwendig oder erforderlich, weil die Beschwerdeführerin als voll entwickelte A-Gemeinde und die Stadt Warendorf als gut entwickeltes Mittelzentrum ihre Funktionen einwandfrei auch ohne sie hätten erfüllen können, ist verfassungsrechtlich unerheblich.

1. Auf die Notwendigkeit einer Neugliederungsmaßnahme kommt es nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht an (VerfGH NW, Urteil vom 24.4.1970 - VGH 14/69 -, OVGE 26, 286 [294]). Der Gesetzgeber darf schon dann in den Bestand einer Gemeinde eingreifen, wenn er die bestehende Funktionsfähigkeit der örtlichen kommunalen Selbstverwaltung weiter verbessern will. Die Verbesserung muß allerdings so gewichtig sein, daß sie den Eingriff rechtfertigt, dieser also verhältnismäßig ist.

2. Hinsichtlich der Erforderlichkeit ist zu bemerken:

a) Mit ihrer Rüge mangelnder Erforderlichkeit vertieft die Beschwerdeführerin im wesentlichen die Rüge mangelnder

Geeignetheit. Dies beruht darauf, daß Ziel der gesetzlichen Maßnahme die Verbesserung der kommunalen Aufgabenerfüllung und der kommunalen Selbstverwaltung ist. Die Maßnahme ist demnach nur geeignet, wenn der neue Zustand diese Funktionen besser ermöglicht als der alte. Wenn das aber so ist, kann das Bestehenlassen des alten Zustandes nicht auch geeignet, mithin erst recht nicht erforderlich sein.

- b) Anders stellt sich das Problem nur, wenn eine Alternativmaßnahme in Frage steht. Die Beschwerdeführerin bringt in diesem Zusammenhang vor, das einzig taugliche Mittel zur Stützung schwächerer A-Gemeinden sei deren Unterstützung durch gezielte staatliche Förderung. Auch dies ist indes nicht durchschlagend. Die Lösung, der nach Ansicht der Beschwerdeführerin der Vorzug zu geben ist, ist schon deshalb nicht offensichtlich ebensogut geeignet, weil das angestrebte Ziel nur auf Kosten eines erhöhten Finanzaufwandes erreicht werden könnte.

Auch die Formen interkommunaler Zusammenarbeit, die einen Zusammenschluß nach Ansicht der Beschwerdeführerin jedenfalls insoweit entbehrlich machen sollen, sind kein eindeutig gleichermaßen geeignetes Mittel, die gleichlaufenden strukturellen Tendenzen von (Alt-)Warendorf und Freckenhorst zu koordinieren. Denn einmal wird auf diesem Wege jedenfalls nicht das vom Gesetzgeber angestrebte Ziel einer allgemeinen Stärkung des Mittelzentrums Warendorf durch organisatorische Zusammenfassung des im Bereich Warendorf/Freckenhorst vorhandenen Potentials an Leistungs- und Verwaltungskraft erreicht werden können. Zum anderen bringt die - sicherlich mögliche - Erledigung einer oder mehrerer Aufgabenbereiche im Wege solcher interkommunaler Zusammenarbeit in der Regel einen Verlust an Übersichtlichkeit der entsprechenden Verwaltungsarbeit, zumindest aber eine zusätzliche Belastung des Personals der beteiligten Körperschaften mit sich (vgl. - bezüglich Verwaltungsgemeinschaften und Nachbarschaftsverbänden - Staatsgerichtshof für das

Land Baden-Württemberg, Urteil vom 14. Februar 1975
- GR 11/74 -, Sonderdruck: Leitsätze und Auszüge, S. 15).

Entsprechendes gilt schließlich auch, soweit die Beschwerdeführerin vorträgt, etwa auftretende Entwässerungsprobleme im bisherigen Grenzbereich von Warendorf/Freckenhorst, deren einheitliche Lösung als Vorteil des Zusammenschlusses erscheint, könnten zumindest gleichwertig über einen Verbund gelöst werden.

VI.

Die nach den Gründen zu IV. und zu V. nicht offensichtlich ungeeignete gesetzliche Maßnahme steht nicht außer Verhältnis zu der Beseitigung der Selbständigkeit Freckenhorsts, weil sie nach den nicht offensichtlich fehlerhaften Prognosen und Wertungen des Gesetzgebers den Zielen in erheblichem Umfang dient.

1. Die Beseitigung der Selbständigkeit Freckenhorsts ist - wie der Gesetzgeber nicht verkennt - unter mehreren verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten von Nachteil. Es wird funktionierende örtliche kommunale Selbstverwaltung beseitigt, die als solche einen demokratischen Eigenwert darstellt. Die Selbstverwaltung fand in einem Rahmen statt, innerhalb dessen die Sachverhalte und Interessen gut überschaubar waren. An ihr waren im Rat mehr Bürger Freckenhorsts beteiligt, als in der neuen Stadt Warendorf beteiligt sein werden. Diese Tatsache milderte den Nachteil der repräsentativen Demokratie, der darin besteht, daß es schwierig ist, zwischen Repräsentierten und Repräsentanten einen genügend engen Kontakt zu halten. Die Selbstverwaltung war wegen der geringen Entfernungen verhältnismäßig kostengünstig und weniger zeitaufwendig. Ferner entsprach sie dem Gefühl örtlicher Verbundenheit, das sich im Ortskern Freckenhorsts seit Jahrhunderten gebildet hatte, und war den gewachsenen gesellschaftlichen Strukturen in Freckenhorst eng verbunden. Auch stellte die kommunale Selbstverwaltung in Freckenhorst 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 auch hier zu berücksichtigen, daß der Zusammenschluß von dem Gemeinderat von Freckenhorst wiederholt - so auch in der mündlichen Anhörung - abgelehnt worden ist in dem Bewußtsein, Freckenhorst könne seine Nahversorgung selbst bestreiten und wegen seiner Ausstattung sowie seiner Verwaltungskraft eine selbständige Gemeinde bleiben.

2. Zu den Nachteilen, die die gesetzliche Maßnahme unter dem Gesichtspunkt der Demokratiefunktion mit sich bringt, ist allerdings nicht zu rechnen, daß die Stadt Freckenhorst erst vor einigen Jahren stufenweise gebildet worden ist.

Die Situation des Ortsteiles Hoetmar erfährt nämlich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keine Verschlechterung, die von solchem Gewicht wäre, daß von einer Verletzung schutzwerten Vertrauens die Rede sein könnte. Durch die gesetzliche Maßnahme ändert sich die räumliche Ausrichtung der in diesem Ortsteil wohnenden Freckenhorster Bürger nicht. Soweit diese bisher den Ortskern Freckenhorsts im Nordosten als Bezugspunkt hatten, bleibt dies auch weiterhin so, nur mit dem Unterschied, daß dieser Ortskern nunmehr Teil der sich in gleicher Richtung fortsetzenden neuen Stadt Warendorf ist. Da Hoetmar schon bisher in einiger Entfernung vom Ortskern Freckenhorsts lag, fällt die eintretende Verschiebung des Schwerpunktes nur in dem Maße ins Gewicht, als die großräumige kommunale Neugliederung ganz allgemein zu einer Verlängerung der Wege zu manchen Behörden führt (vgl. VerfGH NW, Urteil vom 15.3.1975 - VerfGH 26/74 - [Herbede]; A.U. S. 29).

Es mag dahingestellt bleiben, ob ein Verstoß gegen den von der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Behandlung des Ortsteiles Hoetmar zitierten § 2 Abs. 1 Ziff. 5 des Bundesraumordnungsgesetzes u.U. wenigstens Anhalt dafür sein kann, daß der Gesetzgeber die vom öffentlichen Wohl gebotenen

materiellen Grenzen überschritten hat (vgl. VerfGH NW, Urteil vom 4.8.1972 - VerfGH 9/71 - [Walheim]); denn weder liegt eine - wie die Beschwerdeführerin meint - "Vernachlässigung" dieses Ortsteils vor, noch ist sonst ein Verstoß gegen die genannte Bestimmung feststellbar.

Aus dem Umstand, daß die Beschwerdeführerin ihre bisherige Gestalt erst im Rahmen der kommunalen Neugliederung des Jahres 1969 gefunden hat, folgt - von dem Sonderproblem Hoetmar abgesehen - auch ganz allgemein nicht, daß dem Vertrauen der Bürger in den Fortbestand der damals geschaffenen Gliederung ein solches Gewicht zukäme, daß der Gesetzgeber diesem Faktor den Vorrang vor den für die Bildung der neuen Stadt sprechenden Gründen hätte einräumen müssen. Dies ergibt sich aus dem oben dargestellten Umfang des kommunalen Bestandschutzes. Der von der Beschwerdeführerin dazu erhobene Vorwurf, die damalige Regelung habe im Gesetzgebungsverfahren keine Berücksichtigung gefunden, ist im übrigen unberechtigt. Denn wie der Begründung des Gesetzentwurfs zu entnehmen ist, hat der Gesetzgeber gerade im Hinblick auf die damalige Neugliederung eine Teilung des Gebiets der Beschwerdeführerin als mögliche Alternative ausgeschieden.

3. Im Hinblick auf das Ziel, die kommunale Selbstverwaltung zu verbessern (III. 1.b), ergeben sich auch Vorteile aus der gesetzlichen Maßnahme, bei deren Würdigung der Verfassungsgerichtshof von den nicht offensichtlich fehlerhaften oder widerlegbaren Prognosen und Wertungen des Gesetzgebers auszugehen hat. Nach ihnen werden Rat und Verwaltung in der neuen Stadt Warendorf die Daseinsvorsorge und die übrigen kommunalen Aufgaben sowie die zu ihrer Bewältigung nötigen Maßnahmen effektiver treffen und durchführen können, als das in den beiden früheren Städten Warendorf und Freckenhorst möglich gewesen wäre. Das Interesse, hierbei mitzuwirken, wird daher ebenso wie die Verantwortung der gewählten Repräsentanten deutlich gewichtiger. Die stärker spezialisierte Verwaltung wird zudem in der Lage sein, die Entscheidungen des Rats besser und durchsichtiger vorzubereiten und dadurch die Intensität

der demokratischen Mitwirkung zu steigern und sie qualitativ zu verbessern.

4. Mit den zu 1. aufgezeigten Nachteilen hatte der Gesetzgeber neben den zu 2. genannten Vorteilen auch diejenigen Vorteile abzuwägen, die die gesetzliche Maßnahme für die kommunale Aufgabenerfüllung (III. 1.a) mit sich bringen würde, nämlich Steigerung der Leistung bei möglichst geringem Aufwand und Ausgleich der Lebensverhältnisse im Neugliederungsraum Münster/Hamm. Wenn der Gesetzgeber sich bei dieser Abwägung für den Zusammenschluß Freckenhorsts mit Warendorf entschieden hat, so hat er die Gesamtheit der örtlichen und überörtlichen Vorteile der gesetzlichen Maßnahme für gewichtiger gehalten als die Beeinträchtigung der gewachsenen Selbstverwaltung Freckenhorsts. Es ist nicht ersichtlich, daß das Maß der Belastung, die die in der neuen Gemeinde Warendorf fortlebende Stadt Freckenhorst hierdurch trifft, nicht in einem vernünftigen Verhältnis zu den ihr und der Allgemeinheit aus dem Zusammenschluß erwachsenden Vorteilen stände (BVerfGE 30, 292 [316 f]; 35, 382 [401]; Beschluß vom 18.12.1974 [Ausfertigung S. 24]).

gez. Dr. Bischoff gez. Dr. Thuncke gez. Sirp

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