Monheim-, Gladbeck/Kirchhellen- und Wesseling-Urteile des VerfGH NW

VerfGH NW v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim);
– VerfGH 13/74 – (Gladbeck/Kirchhellen);
– VerfGH 62/74 – (Wesseling)

1. Monheim

Der Verfassungsgerichtshof hat folgendes Urteil verkündet:

Das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach, Düsseldorf, Wuppertal vom 10. 9. 1974 ist, soweit es die Stadt Monheim betrifft, mit Art. 78 der Verfassung des Landes NW nicht vereinbar.

Aus den Gründen:

Der Verfassungsgerichtshof prüft insbesondere, ob der Gesetzgeber dem öffentlichen Wohl hat dienen wollen, welche konkreten Ziele zu dessen Verwirklichung er verfolgt hat und ob die gesetzliche Maßnahme diesen Zielen entspricht. Hierbei ist der Gerichtshof jedoch an die tatsächlichen Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers gebunden, sofern sie nicht offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind. Die weitere Prüfung richtet sich darauf, ob die Neugliederungsmaßnahme offensichtlich ungeeignet ist, den Zielen des Gesetzes sofort oder künftig zu dienen, ob sie wegen der Vorzüge einer die beschwerdeführende Gemeinde weniger belastenden Alternativlösung offensichtlich nicht erforderlich ist und ob die mit der gesetzlichen Maßnahme eintretende Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit zwischen den Einwohnern der Gemeinde und der kommunalen Selbstverwaltung außer Verhältnis steht zu den Vorzügen der gesetzlichen Maßnahme. . . .

Entsprechend den tiefgreifenden Veränderungen der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse soll durch die kommunale Neugliederung im ganzen Land den Bürgern unter möglichst geringer Belastung eine möglichst umfassende und in allen Landesteilen gleichwertige Daseinsvorsorge gewährt, die Erfüllung der übrigen öffentlichen Aufgaben gesichert und die gemeindliche Selbstverwaltung gestärkt werden. Zu diesen Zwecken sollen die einzelnen Regionen nach dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip geordnet werden, das dazu dient, öffentliche Leistungen möglichst breit und möglichst wirtschaftlich anzubieten sowie das private Angebot entsprechend anzuregen. Das Land soll ferner nach dem Prinzip festgelegter Achsen und Schwerpunkte entwickelt werden, das darauf angelegt ist, die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst dort einzusetzen, wo sie im Hinblick auf die vorgenannten Zwecke und andere Entwicklungsziele den größten Nutzen bringen. Als Entwicklungsschwerpunkte von besonderer Bedeutung kommen nach diesen Zielvorstellungen vor allem diejenigen Städte in Betracht, die oberzentrale Aufgaben erfüllen und die zu Planungsträgern und Entscheidungszentren für den mittelzentral oder sonst funktional mit ihrem Kern verbundenen „engeren großstädtischen Verflechtungsbereich" ausgebaut werden sollen, der auch den für die Großstadtbevölkerung notwendigen Naherholungsfreiraum mit umfaßt. . . .

Um die Gemeinverträglichkeit des Gesamtkonzeptes im Düsseldorfer Neugliederungsraum zu wahren, sollte der Flächenbedarf der Landeshauptstadt im wesentlichen innerhalb ihres engeren großstädtischen Verflechtungs- und mittelzentralen Einzugsbereichs gedeckt werden. Außerhalb dieses Verflechtungsbereichs sollten selbständige Mittelzentren nur bei ausreichender Entfernung vom Ballungskern und nur unter der Voraussetzung bestehen bleiben, daß sie bereits ausgeprägte Siedlungsschwerpunkte sowie tragfähige Ansätze für eine eigenständige mittelzentrale Entwicklung aufweisen und daß eine solche Weiterentwicklung landesplanerisch erwünscht ist. Demgemäß sollte zwischen Düsseldorf und Leverkusen im Raum Langenfeld/Monheim nur e i n e Stadt zu einem möglichst leistungsfähigen Mittelzentrum ausgebaut werden. Um die weitere städtebauliche Entwicklung entlang der Rheinschiene in der Hand weniger und besonders leistungsfähiger Planungsträger zu konzentrieren, sollte die Rheinschiene möglichst wenige und möglichst nur kreisfreie Anlieger haben. . . .

Die Entscheidung des Gesetzgebers, im Raum Langenfeld/Monheim nur e i n e Stadt zu einem möglichst leistungsfähigen Mittelzentrum weiterzuentwickeln und dabei dem mit besseren realen Ansätze ausgestatteten Entwicklungsschwerpunkt Langenfeld unter Wegfall der kommunalen Eigenständigkeit von Monheim den Vorzug zu geben, hält sich in den durch Gründe des öffentlichen Wohls gesetzten Grenzen. . . .

Dasselbe gilt für die Erwartung, daß in der unmittelbaren Nachbarschaft des Mittelzentrums Leverkusen zwischen den Oberzentren Düsseldorf und Köln im Raum Langenfeld/Monheim nur e i n weiteres Mittelzentrum mit einem umfassenden Angebot sowohl im Bereich der öffentlichen als auch der privaten Daseinsvorsorge über hinreichende Zukunftsaussichten verfüge. Die darauf beruhende Entscheidung, daß es landesplanerisch unerwünscht sei, Monheim n e b e n dem künftigen Mittelzentrum Langenfeld als kommunale Körperschaft bestehen zu lassen, daß es zur Vermeidung von Konkurrenzplanungen und Fehlentwicklungen vielmehr geboten sei, das knapper gewordene Entwicklungspotential vorrangig auf Langenfeld zu konzentrieren und von Monheim im Interesse der Gesamtbevölkerung des Neugliederungsraumes den Verzicht auf seine kommunale Selbständigkeit zu verlangen, hält sich im Rahmen des dem Gesetzgeber insoweit zustehenden Beurteilungs- und Entscheidungsspielraums. . . .

Die Eingemeindung der Ortsteile Monheim-Mitte und Monheim-Baumberg in die Stadt Düsseldorf gemäß § 10 Abs. 1 des Düsseldorf-Gesetzes ist dagegen verfassungswidrig, da sie – im Hinblick auf die von der Beschwerdeführerin hilfsweise erstrebte Zuordnung nach Langenfeld – dem Grundsatz der Erforderlichkeit offensichtlich widerspricht. . . .

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, die sich an die des Bundesverfassungsgerichts anlehnt, unterliegt in der Frage, ob eine Neugliederungsmaßnahme durch Gründe des öffentlichen Wohls gedeckt ist, das gesetzgeberische Motiv der uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle: Der Gesetzgeber muß dem öffentlichen Wohl dienen wollen und mit dem Neugliederungsgesetz konkrete Zwecke zur Verwirklichung des öffentlichen Wohls verfolgen. Würden mit einer bestimmten Neugliederungsmaßnahme sachfremde Zwecke verfolgt, müßte eine Verletzung des Art. 78 der Landesverfassung und ein Verstoß gegen die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung schon deshalb bejaht werden, weil das Gesetz nicht am öffentlichen Wohl orientiert wäre. . . .

Ob – wie die Beschwerdeführerin meint – die Zuordnung von Monheim-Baumberg und Monheim-Mitte nach Düsseldorf offensichtlich ungeeignet ist, den Zwecken des Düsseldorf-Gesetzes sofort oder künftig zu dienen, kann dahingestellt bleiben, da die Verfassungswidrigkeit der Neugliederungsmaßnahme sich insoweit jedenfalls aus dem Verstoß des Gesetzgebers gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit ergibt. Er besagt im Rahmen des Art. 78 LV, daß der Gesetzgeber unter mehreren offensichtlich gleich gut geeigneten Lösungen diejenige auszuwählen hat, die für die betroffene Gemeinde weniger belastend ist und in ihre Rechtssphäre weniger intensiv eingreift. Diese ihm von der Verfassung auferlegten Beschränkungen hat der Gesetzgeber bei Abwägung der Vorteile und Nachteile im Verhältnis zwischen der im Düsseldorf-Gesetz getroffenen Lösung und der Alternative einer Zuordnung von Monheim (ohne den Ortsteil Hitdorf) nach Langenfeld nicht hinreichend beachtet. . . .

Den insgesamt nur als gering zu veranschlagenden Vorteilen der gesetzlichen Neugliederungsmaßnahmen stehen Nachteile von erheblichem Gewicht gegenüber.

Zunächst widerspricht die gesetzliche Lösung in gewissem Umfang den Grundsätzen, die aus dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip für die Neuabgrenzung des Oberzentrums Düsseldorf entwickelt worden sind und die darauf abzielen, lediglich den „engeren großstädtischen Verflechtungsbereich" der Stadt Düsseldorf zu einer neuen kommunalen Einheit zusammenzufassen, in ausreichender Entfernung von der Stadt liegende Mittelzentren jedoch als solche zu entwickeln. Zu dem engeren, durch intensive Funktionalbeziehungen innerlich fest miteinander verknüpften großstädtischen Organismus gehört die Stadt Monheim anders als beispielsweise Erkrath/Hochdahl – wie schon dargelegt – nur mit Einschränkungen. Sie liegt zudem bei einer Entfernung von rund 25 km in ausreichendem Abstand vom Oberzentrum innerhalb jenes Raumes der Ballungsrandzone, in welchem insbesondere im Zusammenhang mit der Stadt Langenfeld die volle mittelzentrale Versorgung der Bevölkerung in selbständigen Mittelzentren gewährleistet werden kann.

Infolgedessen war es auch noch im Neugliederungsvorschlag des Innenministers vom 10. Dezember 1973 als absolut sicher angesehen worden, daß Langenfeld und Monheim für eine Eingliederung in die Landeshauptstadt „von vornherein nicht in Betracht kämen". Mit dieser Beurteilung deckt sich das im August 1972 vom Institut für Regionalplanung und Urbane Planung in Düsseldorf erstellte Gutachten zur kommunalen Neugliederung im Raum Langenfeld, das zu dem Ergebnis gelangt, die Stadt Düsseldorf benötige zur Sicherung ihrer Funktionsfähigkeit als Oberzentrum keiner Eingemeindung auf Kosten Langenfelds und Monheims, vielmehr liege eine möglichst weitgehende Delegation mittelzentraler Funktionen an diese Umland-

gemeinden unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten auch im Interesse des Oberzentrums.

Besonders nachteilig fällt hierbei ins Gewicht, daß die gesetzliche Lösung das im weiteren Ausbau befindliche Mittelzentrum Langenfeld in ernstzunehmender Weise schwächt und die eigene Zielvorstellung des Gesetzgebers in Frage stellt, im mittelzentralen Verflechtungsbereich der Stadt Langenfeld ein möglichst leistungsfähiges, vollwirksames Mittelzentrum zu entwickeln, das genügend Verwaltungskraft und Attraktivität gewinnt, um sich im Sog der Nachbarzentren — insbesondere des durch Opladen und Bergisch-Neukirchen vergrößerten Mittelzentrums Leverkusen sowie der Oberzentren Düsseldorf und Köln — behaupten zu können. Als weiterer gewichtiger Nachteil kommt hinzu, daß die gesetzliche Lösung die Verflechtungsbeziehungen zwischen den Städten Monheim und Langenfeld zerschneidet, die im Rahmen der Wasserversorgung und der sog. Entsorgungsaufgaben bestehen. Insoweit belastet die gesetzliche Lösung die davon betroffenen Städte mit Versorgungs- und Integrationsproblemen, die wegen der räumlichen Gegebenheit durch Düsseldorf weniger gut zu erfüllen sind als durch ein Zusammenwirken von Monheim und Langenfeld.

Im Verkehr mit den zentralen Dienststellen der Stadtverwaltung und sonstiger Behörden belastet die gesetzliche Regelung die Monheimer Bevölkerung zudem im privaten wie im öffentlichen Personennahverkehr mit Fahrzeiten, die weit über den Zeitverlust beim Aufsuchen von Dienststellen in Langenfeld hinausgehen würden.

Als Vorteile der Alternativlösung eines Zusammenschlusses der Städte Monheim (ohne den Ortsteil Hitdorf) und Langenfeld sind demgegenüber im Neugliederungsvorschlag des Innenministers vom 10. Dezember 1973, im Landtag durch die Änderungsanträge des Abgeordneten Prof. Dr. Lauber und im Sachvortrag der Beschwerdeführerin zu ihrem Hilfsbegehren zutreffend folgende Gründe genannt worden:

Die Alternativlösung würde dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip besser entsprechen, wonach die kommunale Gebietsreform in der Ballungsrandzone durch die Zielvorstellung bestimmt wird, im Rahmen bereits ausgeprägter Siedlungs- und Entwicklungsschwerpunkte und entsprechend den Leitlinien der Landesplanung durch Zusammenfassung der mittelzentralen Verflechtungsbereiche leistungsfähige Mittelzentren zu bilden, die zur Entlastung und Ergänzung des Ballungskerns beitragen und damit gleichzeitig einer ungeordneten räumlichen Entwicklung vorbeugen sollen. Ein solcher Entwicklungsschwerpunkt 2. Ordnung besteht im Raum Langenfeld/Monheim mit ausgeprägten Ansätzen an den Haltepunkten des Verkehrsnetzes von Bundesbahn und S-Bahn. Das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, in diesem Bereich eine Stadtlandschaft mit aneinander sinnvoll zugeordneten Siedlungsgebieten zu entwickeln, erfordert eine Bündelung der Kräfte und eine Überwindung isolierter Planung. Die Alternativlösung verwirklicht diese Zielvorstellungen in geeigneter Weise.

Durch die Zuordnung von Monheim (ohne den Ortsteil Hitdorf) nach Langenfeld würde der gesamte Verflechtungsraum des hier bestehenden mittelzentralen Entwicklungsschwerpunktes 2. Ordnung zu einer kommunalen Einheit mit nur einem Planungsträger und einem einheitlichen Entscheidungsorgan zusammengefaßt werden. Das würde die einheitliche Ausgestaltung des Verteilernetzes für Wasser, Gas, Energie, Heizung und Kanalisation sowie eine erfolgreiche Fortsetzung der bisherigen Zusammenarbeit in diesem Bereich ermöglichen. Unter anderem ließe sich dabei durch aufeinander abgestimmte Planungen auch die gesundheitliche Betreuung der Bevölkerung im Rahmen der Krankenhausversorgung weiter ausbauen und verbessern.

Die einheitliche Planung, Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Verkehrsnetzes zwischen Monheim und Langenfeld würde durch die Alternativlösung ebenfalls ermöglicht und gefördert werden. Daraus ergäben sich positive Auswirkungen für den engeren wie für den weiteren Raum. Die Stadt Langenfeld, die im Vergleich zu Monheim über den besser zugeschnittenen Planungsraum, über standortgünstigere Wohngebiete und eine vorteilhafte Verdichtung der Besiedlung an den Haltepunkten des Bundesbahn- und S-Bahnschienennetzes verfügt, würde durch die Zuordnung von Monheim-Baumberg und Monheim-Mitte eine wesentliche Zentralitätssteigerung erfahren. Die Besiedlung des Gesamtraumes könnte besser als bisher auf die Haltestellen der S-Bahn und der Stadtbahn ausgerichtet werden. Dadurch könnten die Entwicklungschancen des im weiteren Ausbau befindlichen und noch stärkungsbedürftigen Mittelzentrums Langenfeld günstig beeinflußt und erheblich gefestigt werden.

Die beiden Ortszentren Langenfeld und Monheim-Mitte könnten im Rahmen der Alternativlösung durch eine sinnvoll aufeinander abgestimmte Funktionsteilung mittelzentrale Aufgaben für die Gesamtstadt übernehmen. Die Konzentration der Investitionsmittel auf ausgewählte Schwerpunkte würde zu einer fühlbaren Anhebung des Versorgungsniveaus führen und für eine schwerpunktmäßige weitere Förderung öffentlicher wie privater Einrichtungen günstigere Voraussetzungen schaffen können. Die Gefahr von Konkurrenzplanungen und Fehlentwicklungen auf relativ engem Raum mit der daraus resultierenden beiderseitigen Behinderung und Schwächung zum Schaden der Gesamtbevölkerung wäre behoben.

Die im Freiraum zwischen Langenfeld und Monheim nach dem Nordrhein-Westfalen-Programm 75 vorgesehene „Tageserholungsanlage Monheim", deren Wald-, See- und Freigelände etwa zu gleichen Teilen auf Langenfelder und Monheimer Stadtgebiet liegt, könnte auf Grund der Alternativlösung als verbindendes Element dazu dienen, das wegen dieser Freiflächen in städtebaulicher Hinsicht nicht erreichbare Zusammenwachsen beider Städte zu fördern und das Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb der Bevölkerung zu festigen. Die zwischen Monheim und Langenfeld schon bestehende enge Arbeitsgemeinschaft für Grünflächenplanung hinsichtlich dieser Tageserholungsstätte würde sich in dieser Beziehung positiv auswirken.

Bei Verwirklichung der Alternativlösung würde der Integrationsprozeß in beiden Städten auch durch die bisher gepflegte Zusammenarbeit im Kultur- und Bildungsbereich, wie etwa im Berufsschulwesen, in der Kooperation zwischen den Gymnasien hinsichtlich der Sekundarstufe II und in der gemeinsamen Abstimmung des Programms beider Volkshochschulen, wesentlich erleichtert und gefördert. . . .

Die Abwägung der jeweiligen Vorzüge und Nachteile führt eindeutig zu dem Ergebnis, daß mit der Alternativlösung weniger Nachteile und wesentlich mehr Vorteile verbunden sind als mit der gesetzlichen Lösung. Beide Lösungen vermögen zwar, wie auch der Gesetzgeber nicht verkannt hat, nicht vollauf zu befriedigen. Angesichts der ungewöhnlich großen Schwierigkeiten, das Städte-Kreis-Modell im Düsseldorfer Neugliederungsraum zu realisieren, und bei der gegebenen ungünstigen räumlichen Lage erscheint der Zusammenschluß zwischen dem Mittelzentrum Langenfeld und der Stadt Monheim (ohne den Ortsteil Hitdorf) zu einer zweipoligen kommunalen Einheit gleichwohl als zumindest offensichtlich gleich gut geeignete Lösung, die weniger belastend in den Rechtskreis der Beschwerdeführerin eingreift als die gesetzliche Lösung. Entscheidend dafür ist insbesondere, daß südlich von Düsseldorf im Raum Langenfeld/Monheim nur durch eine Bündelung der Kräfte die Bildung eines möglichst leistungsfähigen Mittelzentrums mit einem breit gefächerten Angebot öffentlicher und privater Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung sowie der Freizeitgestaltung und Erholung geschaffen werden kann. Ein Zusammenschluß der Städte Langenfeld und Monheim (ohne Hitdorf) zu einer neuen Stadt würde hier bessere Voraussetzungen für eine geordnete Stadtentwicklungsplanung, den Ausbau des Verkehrsnetzes, die Vedichtung der Besiedlung und die Ausrichtung der Bebauung auf die Haltepunkte der öffentlichen Verkehrsträger schaffen. Eine solche Lösung würde sich auch harmonisch in das im Düsseldorfer Raum realisierte Städte-Kreis-Modell und damit in das raumübergreifende Neugliederungskonzept einfügen. Sie entspräche eher dem Willen der Monheimer Bevölkerung und böte für den damit verbundenen Integrationsprozeß bessere Chancen als die Zuordnung nach Düsseldorf, zumal auch die Stadt Langenfeld sich dem Zusammenschluß nicht widersetzt, wenngleich sie ihn nicht erstrebt. . . .

Im Hinblick darauf, daß der Gesetzgeber sich im übrigen aus wohlerwogenen Gründen gegen eine Dreiteilung von Monheim entschieden und zutreffend angenommen hat, daß der Ortsteil Monheim-Baumberg wegen seiner engen Verflechtung mit dem Ortsteil Monheim-Mitte dessen Schicksal teilen muß, wird der Verfassungsbeschwerde in bezug auf beide Ortsteile stattgegeben.

2. Gladbeck/Kirchhellen

Der Verfassungsgerichtshof hat folgendes Urteil verkündet:

§ 5 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 9. 7. 1974 ist nichtig.

Aus den Gründen:

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

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

Die Wertungen und Erwägungen, die der Annahme der Geeignetheit der gesetzlichen Maßnahme zur Verwirklichung der angestrebten

Ziele zugrunde liegen, sind zu einem nicht geringen Teil offensichtlich fehlerhaft. So kann die Wertung, Bottrop und Gladbeck seien als Mittelzentren im Jahre 1974 nicht voll wirksam, keinen Bestand haben. Gemessen an der Umschreibung einer mittelzentralen Normalausstattung, wie sie in der Begründung des Gesetzentwurfs enthalten ist, sind Bottrop und Gladbeck voll ausgestattete Mittelzentren.

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

Die Annahme, die Verwaltungseffizienz in dem Gebiet der beiden Städte werde verbessert, beruht auf der Erwägung, die optimale Wahrnehmung der Kreisaufgaben in diesem Gebiet erfordere eine Basis von mindestens 200 000 Einwohnern, und auf der Wertung, die Verwaltungseffizienz in diesem Gebiet sei verbesserungsfähig. Diese Erwägung und Wertung sind nicht offensichtlich falsch. Die Richtzahl von mindestens 200 000 Einwohnern für eine optimale Wahrnehmung der Kreisaufgaben in Gebieten mit überdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte ist zwar wissenschaftlich umstritten, wie die Beschwerdeführerinnen zutreffend hervorheben. Hieraus folgt aber auch, daß sie nicht offensichtlich falsch ist. Es ist auch nicht fehlerhaft, sie auf den hier interessierenden Neugliederungsraum anzuwenden. Zwar soll die Richtzahl von 200 000 Einwohnern auch nach Wagener, auf dessen Untersuchungen der Gesetzgeber sich besonders stützt, nur für Gebiete mit überdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte gelten, während bei durchschnittlicher Dichte mindestens 170 000, bei unterdurchschnittlicher Dichte mindestens 130 000 Einwohner ausreichen sollen. Als durchschnittliche Bevölkerungsdichte ist in den Untersuchungen, die der Ermittlung der Richtzahlen zugrunde liegen, jedoch der Bundesdurchschnitt von 200 bis 300 Einwohnern je qkm angesehen worden; mehr als 300 Einwohner je qkm wurden bereits als überdurchschnittlich gewertet.

Die Verwaltungseffizienz ist in dem Gesamtgebiet der Städte Bottrop und Gladbeck auch noch verbesserungsfähig. Dabei geht der Verfassungsgerichtshof mit der Beschwerdeführerin Gladbeck davon aus, daß die Verwaltungseffizienz der Stadt Gladbeck nach dem Angebot an Infrastruktureinrichtungen auf 1000 Einwohner, dem Personalbestand je 1000 Einwohner, der Höhe der Verwaltungs- und Zweckausgaben je Einwohner und der Günstigkeit der Relation zwischen Personalausgaben einerseits und Verwaltungs- und Zweckausgaben andererseits bereits bisher überdurchschnittlich – gemessen am Durchschnitt der kreisfreien Städte des Ruhrgebiets – gewesen ist. Auch eine überdurchschnittliche Verwaltungseffizienz schließt jedoch eine weitere Steigerung auf die Dauer nicht aus. Diese könnte allerdings auch bei weiterer Selbständigkeit der Stadt Gladbeck eintreten. Wesentlich war dem Gesetzgeber indes, Gladbeck nicht isoliert zu betrachten, sondern die bisherige Stadt Bottrop einzubeziehen. Mag diese in den letzten Jahren auch eine Entwicklung zu einem voll ausgebauten Mittelzentrum angenommen haben, so ist die Verwaltungseffizienz hier – wie auch der Vortrag der Beschwerdeführerin Gladbeck deutlich erkennen läßt – doch nicht unerheblich zu verbessern.

Die gesetzliche Maßnahme ist auch nicht völlig ungeeignet, die mittelzentrale Versorgung im Gesamtgebiet von Bottrop und Gladbeck zu verbessern. . . . Gleichwohl ist die Möglichkeit zumindest geringfügiger Verbesserungen der mittelzentralen Versorgung durch den Zusammenschluß von Bottrop und Gladbeck – unter Einbeziehung Kirchhellens – nicht auszuschließen. Angesichts des in beiden Städten bereits jetzt breit ausgebauten allgemein- und berufsbildenden Schulwesens ist allerdings nicht zu erkennen, in welcher Weise der Zusammenschluß gerade auf dem schulischen Sektor, wie der Gesetzgeber annimmt, zu einer Verbesserung der Versorgung führen soll. Eine Schwerpunktbildung könnte hier eher eine Verschlechterung des mittelzentralen Angebots zur Folge haben. Eine Verbesserung scheint jedoch im Feuerschutzwesen und im außerschulischen kulturellen Bereich nicht ausgeschlossen zu sein. Ähnliches gilt für die Möglichkeit, in anderen Bereichen Schwerpunkte zu bilden.

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

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

Auch in anderer Hinsicht würde die gesetzliche Maßnahme Nachteile mit sich bringen. Sie würde das gewachsene Zentrengefüge insbesondere dadurch stören, daß sie auf die bauliche und teilweise funktionale Verflechtung zwischen Bottrop und Essen sowie zwischen Gladbeck und Gelsenkirchen keine Rücksicht nimmt. Auch folgt sie in Abkehr von dem Ziel, die engeren großstädtischen Verflechtungsbereiche zusammenfassen, nicht der oberzentralen Verflechtung, die sich wenigstens zwischen Bottrop und Essen deutlich zeigt. Vor allem aber würde sie trotz der schlechten Erfahrungen, die seit 1929 mit zweipoligen Mittelstädten gemacht worden sind, eine Stadt schaffen, in der zwei deutlich ausgeprägte mit nahezu den gleichen Einrichtungen versehene und bisher nicht zueinander orientierte Mittelzentren bestehen würden.

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

Für die Stadt Bottrop kommt insbesondere eine Eingliederung in die Stadt Essen in Betracht. Folgt man dem Grundsatz, jeweils die engeren großstädtischen Verflechtungsbereiche zusammenzufassen, der für die übrigen Teile des Ruhrgebiets maßgeblich war, auch für den Raum der Stadt Bottrop, so ist deren Einbeziehung in die Stadt Essen sogar unausweichlich, wie der Gesetzgeber selbst einräumt. Diese Lösung entspricht darüber hinaus dem Vorschlag der Sachverständigenkommission im Gutachten B, ohne die vom Gesetzgeber hervorgehobenen Nachteile dieses Vorschlages in Kauf zu nehmen, da diese nach der Begründung des Gesetzentwurfs erst bei einer Einbeziehung auch der Gemeinden Gladbeck und Kirchhellen in die Stadt Essen eintreten würden.

Für die Stadt Gladbeck besteht – neben einer Einbeziehung in den Kreis Recklinghausen – insbesondere die Möglichkeit einer Vergrößerung um Kirchhellen und/oder einer Eingliederung in die Stadt Gelsenkirchen. Der Gesetzentwurf hebt selbst die engen baulichen und funktionalen Verflechtungen zwischen Gladbeck und Gelsenkirchen hervor und räumt ein, daß sie dichter sind als die zwischen Gladbeck und Bottrop. Die Gladbecker Ortsteile Zweckel und Brauck gehen ohne Unterbrechung in die Gelsenkirchener Ortsteile Scholven und Horst über. Nach Gelsenkirchen fahren weit mehr Auspendler aus Gladbeck (40,43 %), als nach Bottrop und Essen zusammen (33,6 %). Gelsenkirchen verzeichnet nicht nur wie Essen im Rahmen der oberzentralen Versorgung, sondern selbst im mittelzentralen Bereich einen nicht unerheblichen Kundenanteil aus Gladbeck. Während die Zentren Bottrop und Gladbecks mehr als 8 km voneinander entfernt liegen – der Gesetzgeber sieht bereits in dieser Distanz einen Grund für den Zusammenschluß –, beträgt die Entfernung

zwischen den Zentren Gladbecks und Buers – bei weit engeren Verflechtungen – nur 4 km. In diesem Zusammenhang verdient auch Berücksichtigung, daß die Stadt Gelsenkirchen in ihrer Stellungnahme angeboten hat, bei einer Einbeziehung Gladbacks Buer zum Verwaltungsmittelpunkt zu machen. Darin läge möglicherweise ein Weg, das bereits mit der Vereinigung von Alt-Gelsenkirchen und Buer im Jahre 1929 verfolgte Ziel, die Entwicklung Gelsenkirchens stärker nach Norden zu lenken, wirkungsvoll zu fördern und so die vom Gesetzgeber mehrfach herausgestellte Ungunst der Zweipoligkeit im Raum Gelsenkirchen zu beheben. Der Gesetzgeber wird die Entfernung von 8 km zwischen den Zentren Gladbecks und Alt-Gelsenkirchens nicht – wie es in der Begründung des Gesetzentwurfs anklingt – als Argument gegen diese Lösung werten dürfen. Sonst hätte er die gleiche Distanz zwischen Bottrop und Gladbeck nicht als Grund für den Zusammenschluß ansehen können. Hinsichtlich der vom Gesetzgeber befürchteten Gefährdung der Entwicklung von Bochum bei einer Stärkung Gelsenkirchens wird zu prüfen sein, ob diese auch im Fall einer Verlagerung des Gelsenkirchener Schwerpunkts nach Norden droht.

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

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

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

3. Wesseling

Der Verfassungsgerichtshof hat folgendes Urteil verkündet:

Das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln vom 5. 11. 1974 ist, soweit es die Stadt Wesseling betrifft, mit Art. 78 der Verfassung des Landes NW nicht vereinbar.

Aus den Gründen:

„Die Eingemeindung der Stadt Wesseling in die Stadt Köln mag in gewissem Umfang geeignet sein, den angestrebten Zielen zu dienen. Der mit der Maßnahme verbundene Eingriff in die örtliche Verbundenheit zwischen den Bürgern der Stadt Wesseling und ihrer kommunalen Selbstverwaltung steht jedoch außer Verhältnis zu den mit ihr erreichbaren Vorteilen.

Die Einbeziehung einer kleineren Stadt in ein Großzentrum und die damit eintretende einheitliche Planungsträgerschaft für den entsprechenden Raum führen zwar in der Regel zu einer Erleichterung der Planung in verschiedenen Bereichen ... Dieser Vorzug nahezu jeder Eingemeindung ist aber im Fall Wesseling nur von geringer Bedeutung.

Im Gesetzgebungsverfahren hat zunächst die angestrebte wasserwirtschaftliche Sanierung des Raumes Wesseling mit seinem durch industrielle Großabnehmer wenn nicht über-, so doch zumindest sehr stark beanspruchten Grundwasserhaushalt breiten Raum eingenommen. Zu einer solchen ... Verbesserung der dortigen Grundwassersituation dürfte die Eingemeindung Wesselings nur einen eher unmaßgeblichen Beitrag leisten können ...

Ausschlaggebend für die Feststellung, in wie geringem Maße die kommunale Zusammenfassung des Bereiches zur Verbesserung des Wasserhaushalts beitragen kann, ist jedoch der Umstand, daß die Befugnis zur Bewilligung von Wasserrechten beim Regierungspräsidenten als der oberen Wasserbehörde liegt. Demgegenüber fallen die Einwirkungsmöglichkeiten, die einer Gemeinde etwa mit der Bauleitplanung und Ansiedlungspolitik zu Gebote stehen, nicht entscheidend ins Gewicht. Denn ein auf ausreichende Wasserversorgung angewiesener Industriebetrieb wird seine Standortentscheidungen doch letztlich erst dann zugunsten einer bestimmten Gemeinde treffen, wenn die Bewilligung entsprechender Wasserrechte durch die obere Wasserbehörde gesichert ist. Darauf kann eine Stadt, auch wenn sie, wie Köln, untere Wasserbehörde ist, nur Einfluß nehmen. Es mag zwar zutreffen, daß die Großstadt Köln gegenüber einem Industriebetrieb die kommunalen – möglicherweise auch gesamträumlichen – Belange mit mehr Nachdruck vertreten kann als die Stadt Wesseling. Dies allein rechtfertigt eine Eingemeindung aber nicht ...

Die von der Eingliederung Wesselings nach Köln erhoffte bessere Bewältigung der Immissionsprobleme läßt sich mit der Neugliederungsmaßnahme ebenfalls nur in geringem Umfang erreichen. Auch hier sind kommunale Grenzen nicht entscheidend; denn der Immissionsschutz obliegt den staatlichen Gewerbeaufsichtsbehörden ...

Es mag zwar sein, daß die einheitliche Planungsträgerschaft der Großstadt Köln bessere Gewähr für die Vermeidung einer Zersiedlung zwischen Villehang und Rhein bieten könnte. Die Gefahr einer solchen Zersiedlung und damit der entsprechende Vorzug der Einbeziehung Wesselings in das städtebauliche Gesamtkonzept Kölns erscheint aber nicht besonders groß. Abgesehen davon, daß die Bauleitplanung der Beschwerdeführerin die Billigung des Regierungspräsidenten gefunden hat, muß die Stadt das Schwergewicht wegen ihrer inneren Struktur ohnehin auf die Entwicklung ihres Kernbereiches legen. Dies ist im Vorschlag des Innenministers auch anerkannt worden ...

Die mit der Einfügung Wesselings in eine abgestimmte Gesamtplanung des Großzentrums Köln beabsichtigte Verhinderung teuerer Konkurrenzplanung in der Bundeshauptstadtregion dürfte nicht die vom Gesetzgeber angenommene Bedeutung haben.

Entgegen der Rüge der Beschwerdeführerin handelt es sich bei dem Begriff „Bundeshauptstadtregion" allerdings nicht um einen Allgemeinplatz oder eine „schillernde Formel". Die Landesregierung hat eingehend dargelegt, der Köln-Bonner-Raum an der Rheinschiene werde dadurch gekennzeichnet, daß dort besonders hohe Anforderungen an die Wohn-, Bildungs-, Freizeit- und Erholungsqualitäten und die verkehrliche Erschließung zu stellen seien. Das müsse bei der Planung und dem Ausbau der städtischen Zentren sowie der Verkehrs- und Versorgungsbänder berücksichtigt, insbesondere müßten wirtschaftlich nicht vertretbare Konkurrenzentwicklungen vermieden werden.

Diese allgemeinen Überlegungen vermögen jedoch eine Eingemeindung Wesselings nicht zu rechtfertigen. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, daß im konkreten Fall Fehlentwicklungen drohen ... Außerdem ist die Begründung der Eingemeindung Wesselings auch deshalb wenig überzeugend, weil die Gemeinden Bornheim, Alfter und Niederkassel, die der Bundeshauptstadt viel näher liegen, selbständig geblieben sind. Neben der Existenz dieser Gemeinden kann sich die weitere selbständige Existenz auch Wesselings nicht entscheidend als Störfaktor für eine vom Gesetzgeber aus der geographischen, verkehrlichen und siedlungsräumlichen Einbindung in den Gesamtraum als wünschenswerte gefolgerte übergreifende Koordinierung auswirken.

Der durch die Eingliederung der Stadt Wesseling mit ihrem aktiven „Einpendlersaldo" erreichbare Vorteil einer Entzerrung der Berufspendlerströme an der linksrheinischen Entwicklungsachse ist gleichfalls nur unwesentlich. Da sich durch den Verlust der Selbständigkeit Wesselings rein tatsächlich keine Änderung in dem bisher stattfindenden Pendlerverkehr ergibt, bleibt als Vorzug nur die Möglichkeit, die Pendlerströme unter einem einheitlichen Planungsträger besser zu lenken und langfristig vielleicht auch teilweise abzubauen. Beides kann durch die Eingliederung nach Köln kaum gefördert werden, weil nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Einpendler aus Köln (einschließlich Rodenkirchens), der überwiegende Teil aber aus Brühl und Bornheim kommt.

Die Einbeziehung Wesselings in das Großzentrum Köln kann schließlich auch nicht mit einem etwa allgemein zu erzielenden Rationalisierungs- oder Leistungssteigerungseffekt für die Verwaltungskraft Kölns begründet werden. Dieser Gesichtspunkt hat – soweit feststellbar – im Gesetzgebungsverfahren zu Recht keine Rolle gespielt, vielmehr hat die Landesregierung in der mündlichen Verhandlung selbst eingeräumt, die für die Verwaltungskraft einer Großstadt optimale Einwohnerbasis liege deutlich unter der Millionengrenze.

Der aus der Würdigung der Einzelvorzüge gezogene Schluß des Gesetzgebers, die dargestellten Abhängigkeiten und Verflechtungen im Zwischenbereich der Oberzentren Köln und Bonn könnten nicht mehr durch interkommunale Zusammenarbeit kreisangehöriger Stadtrandgemeinden mit der Kernstadt geordnet werden, überzeugt nicht.

Die Verflechtungen oder Abhängigkeiten zwischen Wesseling und Köln sind eher als wenig ausgeprägt zu bezeichnen.

Dies gilt auch dann, wenn man die Verbindungen mit dem jetzt zu Köln gehörenden Rodenkirchen in die Betrachtung einbezieht. Die Grenze zwischen Wesseling und Rodenkirchen verläuft zwar durch das Gelände der ROW- und auch der Godorfer Hafen liegt teils auf Rodenkirchener, teils auf Wesselinger Gebiet. Außerdem bedient dieser Hafen neben den ROW noch zwei weitere Großbetriebe der petrochemischen Industrie, die Deutsche Shell AG in Rodenkirchen/Godorf und die Union-Kraftstoff-AG in Wesseling. Alle drei genannten Werke sind auch durch Pipelines untereinander verbunden. Es erscheint aber kaum gerechtfertigt, hieraus den Schluß zu ziehen, daß Rodenkirchen und Wesseling „untrennbar miteinander verwachsen" seien. Denn eine derartige Situation findet sich, wie auch im Gesetzentwurf eingeräumt wird, in Verdichtungsgebieten häufig und ist kein Grund, der eine Zusammenfassung erfordert.

Gleiches gilt bezüglich der gemeinsamen Ausweisung der beiden Gemeinden als Entwicklungsschwerpunkt. An dem allenfalls geringen Maß, in dem die Einbeziehung Wesselings in die planerische Gesamtkonzeption Kölns von Vorteil sein könnte, ändert es auch nichts, daß eine solche Einbeziehung durch die Raumstruktur und die gute verkehrliche Erschließung des Raumes erleichtert würde und außerdem die bisherige Zusammenarbeit Wesselings mit Rodenkirchen für die Integration innerhalb Kölns möglicherweise förderlich sein würde.

Auch die Tatsache, daß Rodenkirchen infolge der Eingliederung nach Köln nach den formalen Kriterien des LEP I Bestandteil des Ballungskerns geworden und damit ein „trennender Zwischenraum, auf den die Kriterien der Ballungsrandzone Anwendung finden", zwischen Wesseling und Köln nicht mehr vorhanden ist, vermag die gesetzliche Maßnahme nicht entscheidend zu stützen. Es darf nämlich nicht außer Acht gelassen werden, daß sich im Grenzbereich von Wesseling auf der einen und Köln einschließlich der Siedlungsbereiche Rodenkirchens auf der anderen Seite Freiräume erheblichen Umfanges befinden. Insoweit ist die spezifische Siedlungsstruktur der Gemeinde Rodenkirchen zur Beurteilung der tatsächlichen räumlichen Zusammenhänge doch von Belang.

Auch siedlungsstrukturelle Gründe oder die Erwartung einer „unvergleichbaren Siedlungsentwicklung" vermögen die Eingliederung nicht zu begründen ... Aus den Wachstumserwartungen für Wesseling läßt sich für die nähere Zukunft folgern, daß die Stadt die für ein starkes Mittelzentrum ausreichende Einwohnerzahl von 40 000 in absehbarer Zeit erreichen kann. Hiervon ausgehend hätte die Entscheidung für die weitere Selbständigkeit Wesselings durchaus in das „übergreifende Neugliederungskonzept" für den Kölner Raum gepaßt, wonach die – außerhalb des neuen Stadtgebietes liegenden – Gemeinden, die zu eigener mittelzentraler Entwicklung fähig sind, einer schwerpunktartigen selbständigen Entwicklung zugeführt werden sollten.

Schließlich weisen auch der kaum nennenswerte Wanderungsgewinn Wesselings auf Kosten von Köln sowie die Einpendlerzahlen – nur 18,8 v.H. aus Köln/Rodenkirchen – auf eine insoweit eher geringe Orientierung der Stadt nach Köln hin. Darin besteht einer der entscheidenden Unterschiede gegenüber der Situation der Stadt Porz.

Angesichts der dargestellten, nur geringfügigen Vorteile, die mit der Beseitigung der Selbständigkeit Wesselings erreichbar sind, wiegt die damit verbundene Beeinträchtigung der gewachsenen örtlichen kommunalen Selbstverwaltung unverhältnismäßig schwer. Das Maß der die Stadt Wesseling hierdurch treffenden Belastung steht nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis zu den ihr und der Allgemeinheit aus einer Eingliederung erwachsenden Vorteilen.

Da sich die Vorzüge der Maßnahmen als wenig tragfähig erweisen, gewinnen die für die weitere Selbständigkeit der Stadt sprechenden Umstände an Gewicht. Der Innenminister hat in seinem Vorschlag dazu ausdrücklich festgestellt, daß Wesseling für sich betrachtet durchaus als Beispiel für eine zukunftsträchtige eigenständige Entwicklung gelten könne. Er hat dabei die überragende Wirtschaftskraft der Stadt und ihre schon heute gute Ausstattung mit Einrichtungen des gehobenen Bedarfs hervorgehoben. Aus diesem Grund bezeichnete der Innenminister auch die Entscheidung für eine weitere Selbständigkeit Wesselings als vertretbar und ließ erkennen, daß abstimmungsbedürftige Tatbestände zwischen Köln und Wesseling auch in der Form institutioneller interkommunaler Zusammenarbeit befriedigend gelöst werden könnten. Hinzu kommt die ebenfalls bereits im Innenministervorschlag getroffene Feststellung, die Bemühungen der Stadt Wesseling um den Aufbau eines mittelzentralen Bereiches stünden in Übereinstimmung mit der Planungskonzeption Kölns, hier ein Nebenzentrum zu entwickeln, und die von Wesseling eingeleiteten Maßnahmen zur Erhöhung der Zentralität würden von Köln fortgeführt werden ...

Die mit der Schaffung eines unselbständigen Nebenzentrums Wesseling verbundenen möglichen Vorteile wiegen die mit dem Verlust der Selbständigkeit eintretenden Nachteile nicht auf: Mit der Selbständigkeit Wesselings würde funktionierende örtliche kommunale Selbstverwaltung beseitigt, die als solche einen demokratischen Eigenwert darstellt. Die Selbstverwaltung findet in einem Rahmen statt, innerhalb dessen die Sachverhalte und Interessen gut überschaubar sind. An ihr sind im Rat sehr viel mehr Bürger Wesselings beteiligt, als dies in der Großstadt Köln möglich sein könnte. Dieser Umstand mildert den Nachteil der repräsentativen Demokratie, der darin besteht, daß es schwierig ist, zwischen Repräsentierten und Repräsentanten einen genügend engen Kontakt zu halten. Die Selbstverwaltung ist wegen der geringeren Entfernungen verhältnismäßig kostengünstig, weniger zeitaufwendig und den gewachsenen gesellschaftlichen Strukturen in Wesseling eng verbunden. Auch stellt die kommunale Selbstverwaltung in Wesseling ein selbständiges Zentrum eigenverantwortlicher und freier örtlicher Entscheidungen dar, was unter dem Gesichtspunkt der vom Grundgesetz und der Landesverfassung gebotenen Freiheitlichkeit bedeutsam ist ...

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die Eingliederung nach Köln nicht nur vom Rat der Stadt Wesseling wiederholt, so auch in der mündlichen Anhörung, abgelehnt worden ist, sondern sich auch bei einer Befragung 83,6 v.H. aller wahlberechtigten Bürger der Stadt für deren weitere Selbständigkeit ausgesprochen haben.

Unter Abwägung aller Umstände ist es demnach nicht gerechtfertigt, die örtliche Verbundenheit der Einwohner Wesselings zugunsten einer Einbeziehung in die Großstadt Köln aufzugeben.

Analyse der neueren Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform*

Von Prof. Dr. Werner Hoppe
und Rechtsanwalt Bernhard Stüer, Münster

Mit dem *Meerbusch*-Urteil des VerfGH vom 13. September 1975[1], vor allem mit den *Kirchhellen/Gladbeck*-, den *Monheim*- und *Wesseling*-Urteilen dieses Gerichts vom 6. Dezember 1975[2] ist die Verfassungsgerichtsbarkeit des Landes Nordrhein-Westfalen wieder einmal als unabhängige Kraft im Verfassungsleben des Landes recht eindrucksvoll in Erscheinung getreten. Wichtige gesetzlich geregelte Teile der Neugliederung im Ruhrgebiet, im Düsseldorfer und im Kölner Raum sind für nichtig bzw. als nicht mit der Verfassung vereinbar erklärt worden. Wie weittragend die Wirkungen der Urteile sind, mag daraus erhellen, daß ein Großteil der Bürger des Landes allein infolge dieser Urteile wiederholt an die Wahlurne treten muß, nämlich mehrere Millionen Wähler. Diese Entscheidungen sind sowohl bei Berücksichtigung der Rechtsprechung der Verfassungs- und Staatsgerichtshöfe anderer Länder wie auch und vor allem angesichts der bisherigen Erkenntnisse des VerfGH NW von in diesem Umfang nicht von allen erwarteter Reichweite und Kontrollintensität.

So ist es verständlich, daß sich vielen die Frage aufdrängt, ob ein Kurswechsel der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts zu konstatieren ist, ob die Schutzfunktion des Gerichts erhöht und der Entscheidungsraum des Gesetzgebers eingeengt worden ist. Hinzu kommt, daß sich das Gesetz sehr eingehend und in recht konkreter Weise mit den Zielsetzungen der einzelnen gesetzgeberischen Maßnahmen befaßt hat. Die Bedeutung der Ziele – vom Gerichtshof auch „tragende Gründe" genannt – wird durch die noch einmal betonte verfassungsrechtliche Pflicht der Gesetzgebungsorgane zur Anhörung der betroffenen Gemeinden gerade zu diesen Zielen auch bei Änderung einer Zielkonzeption[3] unterstrichen.

Somit interessiert die Frage, welche konkreten Ziele hat das Gericht insbesondere für Oberzentren und Mittelzentren herausgearbeitet? Gibt das Gericht damit die Zielkonzeption des Gesetzgebers zutreffend wieder oder hat es eigene Zielkonzeptionen entwickelt?

Schließlich hat sich das Gericht mit anderweitigen gemeindlichen Zuordnungen und Lösungen als den gesetzlich geregelten und für verfassungswidrig erklärten befaßt, die nicht, zumindest nicht unmittelbar Gegenstand der Verfassungsbeschwerden waren. Insoweit stellt sich das Problem, wie das Gericht überhaupt zu der Behandlung dieser vom Gesetzgeber evtl. noch zu gestaltenden und zu durchdenkenden Lösungen im Rahmen der Normenkontrolle gelangt und welche Pflichten für den Gesetzgeber daraus resultieren. Dasselbe gilt für die Frage, ob sich überhaupt aus den Urteilen eine Pflicht des Gesetzgebers zum Tätigwerden ableiten läßt, etwa in den Fällen, in denen das Gesetz nicht für nichtig, sondern nur für nicht mit der Verfassung vereinbar erklärt worden ist.

Angesichts dieser Fragen erscheint ein umfassender Bericht über diese Entwicklung der Rechtsprechung angezeigt. Zunächst eine kurze Charakterisierung der Urteilssprüche:

Das *Meerbusch*-Urteil[4], mit dem das Düsseldorf-Gesetz für nichtig erklärt wurde, soweit es die – erst 1970 aus dem Zusammenschluß von 8 Gemeinden entstandene – Stadt Meerbusch in die Städte Düsseldorf und Krefeld eingliedert, ist *wegen Mängeln im Anhörungsverfahren* als begründet angesehen worden. Die tragenden Gründe waren nur teilweise und daher für die Beschwerdeführerin mißverständlich Gegenstand der Anhörung.

Das Gericht hat sich auch eingehender mit dem Vertrauensschutz befaßt. Der Vertrauensschutz als Bestandteil der gesetzgeberischen Abwägung ist aber nicht Gegenstand dieses Berichts[5].

Der Zusammenschluß von *Bottrop, Gladbeck* und *Kirchhellen* ist *wegen mangelnder Verhältnismäßigkeit* für nichtig erklärt worden. Angesichts des Eignungsgrades für die Erfüllung der gesetzgeberischen Ziele, den das Urteil als „offensichtlich nur gering" gewertet hat und angesichts der mit dem Eingriff verbundenen Nachteile hat das Gericht die Maßnahme für unverhältnismäßig angesehen.

Die Eingliederung von *Monheim-Mitte* und *Monheim-Baumberg* nach *Düsseldorf* ist *wegen offensichtlich fehlender Erforderlichkeit*, und zwar im Hinblick auf die von der Beschwerdeführerin hilfsweise erstrebte Zuordnung nach Langenfeld für mit der Verfassung unvereinbar erklärt worden.

Die Eingliederung von *Wesseling* nach *Köln* ist *wegen mangelnder Verhältnismäßigkeit* für mit der Verfassung nicht vereinbar erklärt worden.

I.

Verhältnis von gerichtlicher Schutzfunktion und gesetzgeberischer Entscheidungsfreiheit

1. *Die Abwägungsmethode des Gerichts*

Die erste Frage ist die, ob die Schutzfunktion des Gerichts in diesen Urteilen intensiviert worden ist.

---

* Die Ausführungen gehen auf einen Vortrag zurück, den die Verfasser am 9. Januar 1976 vor dem Präsidium des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes gehalten haben.

[1] VerfGH v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 ff.

[2] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74 – (Kirchhellen/Gladbeck); VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim); VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 62/74 – (Wesseling); die Urteile sind auszugsweise veröffentlicht in den Mitteilungen des NW Städte- und Gemeindebundes 1976, S. 10 ff, AZ: II-011-40, Mitt. NWStGB 5. 1. 1976.

[3] Dazu s. besonders das Meerbusch-Urteil: VerfGH v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 ff (S. 369 f).

[4] VerfGH v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367; über diese Verfassungsbeschwerde ist in dieser Zeitschrift bereits mehrfach berichtet worden, vgl. STÜER, Punktueller Gesetzesaufschub – Einstweilige Anordnungsanträge gegen Neugliederungsgesetze –, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 387; TIGGEMANN, Zur Anwendung landesplanerischer Grundsätze in der kommunalen Neugliederung – dargestellt am Beispiel der Stadt Meerbusch –, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 391; STÜER, Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil I: Entscheidungsbericht, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24; HOPPE/STÜER, Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil II: Gerichtliche Verhaltensregeln für die Behandlung beschwerdeführender Städte und Gemeinden, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 46; STÜER, Gebietsreform, Alle Jahre wieder? – Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz –, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 109; ders., Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze – Das Beispiel Meerbusch –, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 261; HOPPE/STÜER, Analyse des Meerbusch-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371 ff.

[5] Siehe dazu vielmehr eingehend HOPPE/STÜER, Analyse des Meerbusch-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371 ff (S. 380).

Es erscheinen einige methodische Vorbemerkungen angezeigt, die das Problem mit erhellen sollen, warum die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts für manchen so schwankend und so schwer voraussehbar erscheint.

Der bei der Auslegung von Verfassungsrecht und verfassungsrechtlicher Rechtsanwendung ohnehin auftretende Tatbestand der Knappheit der verfassungsrechtlichen Normtexte, der Weite und relativen Unbestimmtheit der Norminhalte[6] potenziert sich bei der Überprüfung von Neugliederungsgesetzen dadurch, daß sich als einziger Prüfmaßstab die „Gründe des öffentlichen Wohls" anbieten. Das Gericht betont deswegen stets, das öffentliche Wohl (Gemeinwohl, öffentliches Interesse) sei ein wertbezogener, ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff, der eine Vielzahl von Zielen und Sachverhalten decke[7]. Die Gemeinwohlkonformität ist alles andere als eine der Subsumtion zugängliche Norm[8]. Daraus entwickelt das Gericht vielmehr ebenso ausfüllungs- und wertungsbedürftige weitere Begriffe oder Leitlinien:

Diese können auf zwei Pole zurückgeführt werden.

- Die *Freiheit der Zielkonzipierung:*

  Es sei Aufgabe des Gesetzgebers,

  1. selbst die Ziele der Neuordnung zu bestimmen innerhalb des von der Verfassung gesteckten weiten Rahmens,
  2. die für die Verwirklichung dieser Ziele für erforderlich gehaltenen Einzelregelungen zu treffen.

- Das *Gebot der positiven Schaden-Nutzen-Bilanz:*

  Als verfassungsrechtliche Grenze allgemeinster Art gilt, daß nur Ziele angestrebt und Sachverhalte verwirklicht werden dürfen, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr nützen als schaden[9]. Das Gericht sieht geradezu die verfassungsrechtliche Befugnis zur Neugliederung daran geknüpft, daß die kommunale Gliederung sich „im Hinblick auf Sinn und Zweck der kommunalen Selbstverwaltung mehr als nur geringfügig verbessern läßt"[10]. Das ist der allgemeinste Nenner, auf den man alle Prüfungsmaßstäbe zurückführen kann: *Das Gebot des Überschusses der Vorteile über die Nachteile.*

Es liegt auf der Hand, daß die Feststellung der Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit anhand dieser Inhalts- und Grenzbestimmungen sich nur in einem umfassenden Prozeß des rational zu begründenden, intersubjektiv nachvollziehbaren Abwägungsdenkens im Hinblick auf die Gesamtheit der Vor- und Nachteile gewinnen und – unter Respektierung der Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers, soweit sie nicht offensichtlich fehlsam sind[11] – verfassungsgerichtlich nachprüfen läßt[12]. Dieser – in der bisherigen Rechtsprechung durchaus angelegte, also keine Neuigkeit darstellende, jedoch, wie es scheint, jetzt stärker hervortretende Gedanke des Abwägens von Vor- und Nachteilen läßt sich als die zentrale Figur der neueren Rechtsprechung nachweisen und – das ist das Bemerkenswerte – durch alle Prüfungsstadien von der Geeignetheit der gesetzgeberischen Maßnahme, das Ziel zu erreichen, über die Verhältnismäßigkeit von belastendem Eingriff und erreichbaren Vorteilen, bis zur Erforderlichkeit einer bestimmten belastenden Lösung angesichts einer geringer eingreifenden, größere Selbständigkeit gewährenden Lösung, hindurch verfolgen.

Wenn eine Besonderheit der neueren Urteile hervorgehoben werden kann, dann die, daß dieser Abwägungsprozeß, der in den Aachen-Urteilen erstmalig bei der aus der Gemeinwohlklausel entwickelten Schaden-Nutzen-Bilanz seinen Ausdruck und vor allem im Heimbach-Urteil im Bereich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes seine Anwendung gefunden hat, im Sennestadt-Urteil allerdings zurückgetreten ist, eine starke – das ganze Prüfungsverfahren bestimmende – Ausprägung, Ausdifferenzierung und Verfeinerung erfahren hat.

Befragt man diesen Ansatz auf seine methodische Verortung, so muß man sagen, daß bei allen gerichtlichen Kontrollen von Planungsvorgängen immer deutlicher wird, daß nur die topische Methode des Konsequenz-Abwägungsdenkens[13] der Überprüfung eines Regelungsgegenstandes gerecht wird, dessen überprüfte Regelungen – nämlich die Neugliederungsgesetze – Gestaltungsmittel zur Erreichung von vorher gesetzten Zielen – der kommunalen Neugliederung – sind[14].

[6] Friedrich MÜLLER, Normstruktur und Normativität, Zum Verhältnis von Recht und Wirklichkeit in der juristischen Hermeneutik, entwickelt an Fragen der Verfassungsinterpretation, Berlin 1966, S. 57 f.

[7] Diese Formulierung ist in dieser Form seit dem Bonn-Urteil vom 24. 4. 1970 – VGH 13/69 – A. U., S. 22, in die Rechtsprechung eingegangen.

[8] Diesen Gesichtspunkt hatte noch das Kellen-Urteil vom 8. 11. 1969 – VGH 7/69 – A. U., S. 14, deutlich hervorgehoben: „Der wertbezogene Begriff ‚Gründe des öffentlichen Wohls' läßt sich nicht allgemeingültig auf beschreibende, einer unmittelbaren Tatsachen-Subsumtion zugängliche Merkmale zurückführen. Er kann jedoch im Hinblick auf ein bestimmtes gesetzgeberisches Vorhaben aus dem Gesamtzusammenhang der hierfür maßgeblichen verfassungsrechtlichen Normen und anhand der vom Gesetzgeber gefundenen Tatsachen mehr oder weniger scharf auf solche beschreibenden Merkmale fixiert werden, die die Feststellung ermöglichen, ob eine bestimmte gesetzliche Regelung nach den hier zugrundeliegenden Motiven und in ihrem Inhalt durch Gründe des öffentlichen Wohls gedeckt wird oder dem öffentlichen Wohl zuwider läuft."

[9] Diese Formulierung ist Bestandteil der Rechtsprechung seit den Aachen-Urteilen vom 4. August 1972, s. hierzu HOPPE, Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zum Aachen-Gesetz, Eine Analyse, Städte- und Gemeinderat 1972, S. 257 ff.

[10] So sehr prägnant im Kempen-Urteil vom 6. Dezember 1975, VerfGH 75/74 – A. U., S. 18: „Diese verfassungsrechtliche Befugnis des Gesetzgebers (sc. des Eingriffs in den Bestand der Gemeinde) besteht grundsätzlich immer dann, wenn die kommunale Neugliederung sich im Hinblick auf Sinn und Zweck der kommunalen Selbstverwaltung mehr als nur geringfügig verbessern läßt."

[11] Welche Bestandteile der Prüfungen dem Evidenzvorbehalt unterliegen, ist im einzelnen in der Analyse des Meerbusch-Urteils dargestellt, s. HOPPE/STÜER, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371 ff, S. 374. Es fällt allerdings auf, daß sich der Gerichtshof bei seinen Formulierungen der Urteilsgründe unterschiedlich verhält. Während z. B. das Kirchhellen/Gladbeck-Urteil vom 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74 – A. U., S. 22 ff sehr sorgfältig den Evidenzvorbehalt beachtet, den es für ausgeräumt ansieht, ist das Wesseling-Urteil vom 6. 12. 1975 – VerfGH 62/74 –, S. 17 ff, in seinem Anwendungsteil so geschrieben, als gäbe es den Evidenzvorbehalt nicht, obgleich das Gericht bei dem zusprechenden Urteil die Evidenzschranke überschritten haben muß. Das trägt zu der mißverständlichen Deutung bei, die Rechtsprechung beruhe auf einem starken Kurswechsel. In der Sache unterscheidet sich aber das Wesseling-Urteil von den anderen Urteilen, die die Gesetze für nichtig bzw. nicht mit der Verfassung für vereinbar erklärt haben, im Hinblick auf den Evidenzvorbehalt nicht. Auf diesem Mißverständnis beruhen offensichtlich die Ausführungen des früheren Verfassungsrichters Hubert WEBER (in: „Mit dem Gericht hart ins Gericht, Sieben machen sich zum Obergesetzgeber" Kölner Stadt-Anzeiger vom 12. 12. 1975), der im Wesseling-Urteil den Evidenzvorbehalt vermißt. Wenn er sich im übrigen auf die Entscheidung VGH 3/66 v. 5. 11. 1966 beruft, ist darauf hinzuweisen, daß diese Rechtssprechung seit dem Kellen-Urteil aufgegeben worden ist.

[12] Zum Abwägungsdenken im Meerbusch-Urteil s. HOPPE/STÜER, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 374 ff; zur Entwicklung des Abwägungsdenkens in der Rechtsprechung des VerfGH NW s. HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform (1973), S. 86 f.

[13] Siehe hierzu vor allem Horst EHMKE, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, Bd. 20 (1963), S. 53 ff; Konrad HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., Karlsruhe 1975, § 2; Martin KRIELE, Theorie der Rechtsgewinnung, entwickelt am Problem der Verfassungsinterpretation, Berlin 1967, S. 114 ff, S. 157 ff.

[14] Zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Plan(ung) s. demnächst HOPPE, in: Festschrift für das Bundesverfassungsgericht (im Druck); ders., Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl. 1974, S. 641 ff.

2. *Die Wertungen und Gewichtungen des Gerichts bei zusprechenden Urteilen*

Die in der Sache und nicht nur aus formellen Gründen zusprechenden Urteile, die erstmalig in einem größeren Umfang vorliegen, gestatten in ganz anderer Weise als die abweisenden Urteile, einen Blick auf die Entscheidungsweise des Verfassungsgerichtshofs zu werfen. Es ist deswegen davor zu warnen, bereits aus den knapper gehaltenen Gründen in den abweisenden Urteilen auf eine geringere Kontrolldichte oder geringere Befassung des Gerichts mit den konkreten Gründen zu schließen. Sieht das Gericht eine Lösung für verfassungsmäßig an, so kann es im Hinblick auf eine Reihe von Wertungen, Erwägungen und Prognosen sich mit der Feststellung begnügen, diese sei nicht offensichtlich falsch oder eindeutig widerlegbar.

Ist zum Beispiel eine Annahme wie etwa die Richtzahl von 200000 Einwohnern für eine optimale Wahrnehmung der Kreisaufgaben in einer kreisfreien Gemeinde wissenschaftlich umstritten, so genügt dies dem Gericht, um sie als „nicht offensichtlich falsch" zu bezeichnen [15]. Bei diesen Begründungen wird man also nie erfahren, wie weit das Gericht bei seinen Beratungen an die Grenze der evident falschen Erwägungen, Wertungen und Prognosen geraten ist, an der der Bedenklichkeitsgrad gegen die gesetzgeberischen Erwägungen, Wertungen und Prognosen in eine Verfassungswidrigkeit umschlägt. Da ein großer Teil des Streitstoffes von Verfassungsbeschwerden sich in diesem Bereich des Evidenzvorbehaltes bewegt, bleiben die abweisenden Urteile notwendigerweise weniger aufschlußreich.

Das eigentlich Bemerkenswerte ist hingegen an den Urteilen vom 6. Dezember 1975 die sehr dezidierte und sich häufig wiederholende Feststellung des Gerichts, daß dem Gesetzgeber offensichtliche Fehler anzulasten sind. Es sieht also in dem dem Evidenzvorbehalt unterliegenden Bereich der Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers die Schwelle zur evident falschen Beurteilung durch den Gesetzgeber überschritten.

So wird im *Monheim*-Urteil die offensichtlich fehlende Erforderlichkeit gerügt [16] und angeführt: „Die Abwägung der jeweiligen Vorzüge und Nachteile führt *eindeutig* zu dem Ergebnis, daß mit der Alternativlösung weniger Nachteile und *wesentlich* mehr Vorteile verbunden sind als mit der gesetzlichen Lösung" [17]. Das Gericht bezeichnet die Alternativlösung „als zumindest *offensichtlich* gleich gut geeignete Lösung, die weniger belastend in den Rechtskreis der Beschwerdeführerin eingreift als die gesetzliche Lösung" [18].

Es sagt weiter: „Soweit der Gesetzgeber im Rahmen der gebotenen Abwägung zu einer anderen Beurteilung gelangt ist, beruht seine Entscheidung zugunsten der gesetzlichen Lösung auf einem *offensichtlichen* Abwägungsdefizit und einer *einseitigen eindeutig* fehlerhaften Überbewertung der Bedenken, die aus städtebaulicher Sicht . . . bestehen . . . und des Umstandes, daß der . . . Zusammenschluß zu einem zweipoligen Stadtgebilde führt" [19].

Diese Ausführungen sind noch krasser im *Kirchhellen/Gladbeck*-Urteil: „Die Wertungen und Erwägungen, die der Annahme der Geeignetheit der gesetzlichen Maßnahme zur Verwirklichung der angestrebten Ziele zugrunde liegen, sind zu einem nicht geringen Teil *offensichtlich* fehlerhaft" [20]. Ebenso falsch wie die Wertung nach dem sonst vom Gesetzgeber angewandten Maßstab, das Gebiet (der Städte Bottrop und Gladbeck) sei ein zusammenhängender Raum, „ist . . . auch die Erwägung, die technologisch-wirtschaftliche Entwicklung sowie die räumlichen Verflechtungen erforderten die Zusammenfassung" [21] Das Gericht spricht von einem *„Mißverhältnis* zwischen diesen Nachteilen des Eingriffs in den Bestand der Stadt Gladbeck und dem geringen Ausmaß, in dem die gesetzliche Maßnahme den Zielen der kommunalen Neuordnung dient . . ." [22].

Im *Wesseling*-Urteil heißt es, daß ganz bestimmte Annahmen des Gesetzgebers „nicht die vom Gesetzgeber angenommene Bedeutung haben" [23]; es bestänen keine Anhaltspunkte dafür, „daß im konkreten Fall Fehlentwicklungen drohen", bestimmte Begründungen seien „wenig überzeugend" [24] oder „überzeugten nicht" [25]

Es liegt auf der Hand, daß solche Feststellungen in den Urteilen dem Gericht einen Begründungszwang auferlegen, dem es sachgemäß nur entsprechen kann, wenn es die Vor- und Nachteile im einzelnen behandelt, sie selbst gewichtet und wertet.

Somit erweist sich eine bereits zu den Aachen-Urteilen getroffene Feststellung als richtig, daß das Verfassungsgericht im Rahmen der Schaden-Nutzen-Bilanz oder des Schaden-Nutzen-Vergleichs, wie der VerfGH jetzt sagt [26], *selbst* gewichten und werten muß, wenn auch seiner Kontrollfunktion entsprechend *nachvollziehend* [27].

Selbst diesen Bereich des reinen Nachvollzugs von gesetzgeberischen Wertungen überschreitet das Gericht, wenn es – wie vor allem in dem Fall Kirchhellen/Gladbeck – eine vom Gericht für die gesetzgeberische Entscheidung als notwendig angesehene Abwägung vermißt, also ein Abwägungsdefizit konstatiert, das zu einer Fehlbeurteilung im Bereich der Geeignetheit und der Erforderlichkeit geführt hat. So heißt es im *Kirchhellen/Gladbeck*-Urteil:

[15] Kirchhellen/Gladbeck-Urteil vom 6. Dezember 1975 – VerfGH 13/74 – A. U., S. 24.

[16] Monheim-Urteil v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 –. A. U.. S. 19.

[17] Monheim-Urteil aaO., S. 40.

[18] Monheim-Urteil aaO., S. 40 f.

[19] Monheim-Urteil aaO., S. 41.

[20] Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 23.

[21] Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 23.

[22] Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 27.

[23] Wesseling-Urteil v. 6. 12. 1975 – VerfGH 62/74 –, A. U.. S. 20.

[24] Wesseling-Urteil aaO., S. 20.

[25] Wesseling-Urteil aaO., S. 21.

[26] Meerbusch-Urteil v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 –, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371

[27] Bei HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform (1973), S. 87, hat es bereits im Hinblick auf die Aachen-Urteile geheißen: „Die Urteile zeigen auch, daß die in die Gemeinwohlklausel aufgenommene Schaden-Nutzen-Bilanz in jedem Neugliederungsfall, der vom VerfGH überprüft wird, zu einer mit der Untersuchung aller konkreten Gründe einhergehenden, wertenden, abwägenden und gewichtenden Analyse von Vorteilen und Nachteilen, die das Gericht vornimmt, führt." und: „die Gemeinwohlklausel in ihrer jetzigen Ausprägung in den Aachen-Urteilen ist aussagekräftig geworden. Recht deutlich zeigt sich die Rolle des Abwägungsgebots, dem der Gesetzgeber unterliegt und das in allen seinen Auswirkungen vom Gericht zu überprüfen ist." Die Rechtsprechung bewegt sich damit in den Bahnen früherer Ansätze, an die es sich möglicherweise im Sennestadt-Urteil nicht gehalten hat und die es jetzt offensichtlich konsequent verfeinert und ausbaut.

„Die zu günstige Beurteilung ihrer Geeignetheit (sc. der gesetzlichen Maßnahme) hat sich auf die ausweislich der Ausschußprotokolle zudem nicht besonders intensive Abwägung der verschiedenen Neuordnungsmöglichkeiten untereinander durch den Gesetzgeber ausgewirkt. Eine neuerliche Abwägung könnte eine andere Entscheidung ergeben. Der Verfassungsgerichtshof hat die Möglichkeit einer anderweitigen Zuordnung durch den Gesetzgeber in diesem Fall in seine Prüfung einzubeziehen" [28].

Diese Untersuchung ist in den Rahmen der Vorteil/Nachteil-Analyse bei der Geeignetheit mit der Frage gestellt, ob das Mißverhältnis zwischen dem Nachteil des Eingriffs und dem geringen Geeignetheitsgrad durch die Überlegung gemildert werde, „daß ohne die gesetzliche Maßnahme ein noch unbefriedigenderer Nachteil hingenommen werden müsse" [29]. Das Gericht hat also defizitäre, aber nach seiner Auffassung notwendige Überlegungen zur Verfassungsmäßigkeit der Lösung ersetzt. Sieht man diesen systematischen Zusammenhang, so erscheint die vielfach zu hörende Behauptung nicht ganz zutreffend, das Gericht sei in den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers eingebrochen. Es hat vielmehr – von seinem methodischen und systematischen Ansatzpunkt aus konsequent – im Rahmen seiner Kontrollbefugnis, und zwar einer umfassenden Schaden-Nutzen-Analyse, die Prüfung der Milderung denkbarer Nachteile bei einem Belassen des bisherigen Zustandes durch Alternativlösungen angestellt.

Nicht sehr ausgeprägt erscheinen allerdings die Ausführungen zur Notwendigkeit, Alternativlösungen zur Milderung der Nachteile des bestehenden Zustandes – also des Zustandes vor der Neugliederung – in die Erwägung einbeziehen zu müssen, mit anderen Worten, die Ausführungen über das Unbefriedigende an dem Zustand vor der Neugliederung. Das Gericht sagt hierzu lediglich: „Zwar ist die Erwägung des Gesetzgebers, die kreisfreien Städte Bottrop und Gladbeck könnten in ihrer bisherigen Größe die ihnen künftig zufallenden Aufgaben nicht optimal erfüllen, angesichts der wissenschaftlichen Diskussion zur Frage von Optimalgrößen nicht offensichtlich falsch" und spricht von einem hierin „möglicherweise liegenden Nachteil" [30]. Das Gericht hat sich selbst also nicht dazu verhalten, ob der Zustand vor der Neugliederung – gemessen an den Neugliederungszielen – einen unbefriedigenden oder unbefriedigenderen Nachteil darstellt.

Unter diesem Gesichtspunkt sind die sodann angestellten Überlegungen über Alternativen in diesem Raum deswegen auch nur als im höchsten Grade bedingt erörterungswürdig und abwägungsnotwendig anzusehen. Unter dem Aspekt des mangelnden Nachweises des „unbefriedigenderen Nachteils" *ohne* die gesetzliche Maßnahme erscheinen diese Überlegungen vielmehr, so betrachtet, nicht geboten. Der Gesetzgeber ist jedenfalls völlig frei in der Erwägung, ob er nicht doch den Zustand vor der Neugliederung als durchaus befriedigend oder aber zumindest als hinreichend befriedigend ansieht.

Im *Monheim*-Urteil hat das Gericht die Alternative des Zusammenschlusses von Langenfeld und Monheim untersucht, unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit der Zuordnung zu Düsseldorf angesichts einer sich anbietenden Alternativlösung.

An diesem Urteil erscheint allerdings zweierlei auffällig:

Erstens, daß der Gerichtshof die Alternativlösung als den gesetzgeberischen Zielen entsprechend dargestellt hat [31], obgleich der *Gesetzgeber* die mittelzentrale Stärkung außerhalb des großstädtischen Verflechtungsbereichs im Hinblick auf Monheim gerade nicht als Ziel verfolgt hat; dies ist umso unverständlicher, als das Gericht in demselben Urteil konstatiert hat, die Ausschußmitglieder Dr. Antwerpes, Neu und Dr. Worms hätten vor dem Verfassungsgerichtshof glaubhaft bekundet, daß in ihren Fraktionen allein Sachgründe den Ausschlag für die Zuordnung von Monheim (ohne Hitdorf) nach Düsseldorf gegeben hätten [32].

Zweitens: Bei diesem Ansatz ist sodann die Überprüfung der in erster Linie von Monheim angestrebten Selbständigkeit der Stadt als Mittelzentrum neben Langenfeld unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit vollends auf der Strecke geblieben, d. h. sie ist mit keinem Wort erwähnt.

In diesem Zusammenhang wichtig ist jedenfalls, daß der Gerichtshof gewertet und gewichtet hat, wo nicht einmal der Gesetzgeber Wertungen vorgenommen hatte.

Ob sich aus diesen – im Hinblick auf Abwägungsdefizite und Alternativlösungen angestellten – Überlegungen des Gerichtshofs verfassungsrechtliche Pflichten des Gesetzgebers ergeben, diesen Überlegungen zu folgen, ist eine völlig andere – gesondert zu behandelnde – Frage (siehe unter IV).

3. *Die Zielanalyse*

Ein weiterer beachtlicher Punkt in den Entscheidungen ist die Zielanalyse und Zielkontrolle.

Die verfassungsrechtlichen Beurteilungen müssen sich – dem Normcharakter und der Normstruktur der Neugliederungsgesetze entsprechend – zunächst der Zielanalyse zuwenden, um dann fragen zu können, ob der Gesetzgeber mit der Verfolgung dieser Ziele dem öffentlichen Wohl hat dienen wollen *(Motivationskontrolle),* ob die Ziele dem öffentlichen Wohl dienen *(Gemeinwohlkonformität der Ziele)* und ob die gesetzliche Maßnahme den Zielen dient *(Geeignetheits-Kontrolle)* [33]. Die Zielanalyse erstreckt sich auf die allgemeinen Ziele, deren konkrete Ausprägungen und die angewendeten Neugliederungsprinzipien. Ziele nennt der VerfGH – wie bereits gesagt – auch tragende Gründe [34].

Das gesetzgeberische Motiv unterliegt der uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle [35]. Ein zur Verfassungswidrigkeit führender Motivationsfehler muß allerdings schon sehr schwer sein: „Wel-

---

[28] Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 27.

[29] Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 27.

[30] Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 27

[31] Monheim-Urteil aaO., S. 24–27.

[32] Monheim-Urteil aaO., S. 31.

[33] So die übliche Formulierung, z. B. VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 62/74 –, A. U., S. 15 unter Bezugnahme auf die frühere Rechtsprechung.

[34] Ständige Rechtsprechung, z. B. Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 369.

[35] Monheim-Urteil aaO., S. 29.

che Motive einer Neugliederungsmaßnahme zugrunde liegen und welche konkreten Zwecke mit ihr verwirklicht werden sollen, ist in erster Linie dem im Gesetz selbst zum Ausdruck gebrachten objektivierten Willen des Gesetzgebers und den Gesetzesmaterialien zu entnehmen, verdeutlicht durch die Entstehungsgeschichte des Gesetzes und die darauf bezogenen – gegebenenfalls im verfassungsgerichtlichen Verfahren einzuholenden – Erläuterungen der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten.

Im Rahmen der darauf gerichteten verfassungsgerichtlichen Kontrolle kann die Vereinbarkeit des Gesetzes mit der Landesverfassung nicht schon durch die Behauptung in Frage gestellt werden, in den Beratungen der Landtagsfraktionen und im parlamentarischen Willensbildungsprozeß hätten sachfremde Erwägungen ‚eine Rolle gespielt'. Vielmehr kommt es nur darauf an, ob die Gesetzesentscheidung auf sachfremde, nicht dem öffentlichen Wohl entsprechende Ziele gerichtet ist, d. h. ob sachfremde Erwägungen bei der gesetzlichen Entscheidung in Bezug auf die konkrete Neugliederungsmaßnahme *ausschlaggebend* gewesen sind. In diesem Falle orientiert der in Betracht kommende Eingriff in den Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung sich nicht mehr in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise am öffentlichen Wohl." [36]

Es ist im übrigen interessant, wie sorgfältig diese Ziele vom Gericht herausdestilliert werden, da sie die Basis abgeben für die Geeignetheits-, Verhältnismäßigkeits- und Erforderlichkeitsprüfung.

Eine große Schwierigkeit ist darin zu sehen, daß diese Ziele oder Bestandteile der Ziele nicht förmlich festgelegt sind, sich auch nicht immer aus den Gesetzesbegründungen ergeben. Nicht zuletzt wegen der Wichtigkeit der Ziele und Zielkontrolle verlangt aber der Gerichtshof, daß die Ziele oder tragenden Gründe zum Gegenstand der Anhörung gemacht werden, also der Begründung des Gesetzes, wenn auch nicht der Begründung des Gesetzentwurfs selbst, entnommen werden können. Die sorgfältige Erarbeitung der Ziele führt das Gericht dazu, Diskrepanzen zwischen den Zielangaben im Innenminister-Vorschlag und der Gesetzesbegründung und den eigentlichen und wahren Zielen des Gesetzgebers aufzudecken, die sich aus Ausschußprotokollen, Ausschußberichten, Lesungsniederschriften, dem später erläuternden Vortrag der Landesregierung im Verfahren ergeben [37]. Im Fall Monheim hat sich das Gericht dabei auch des Mittels der Anhörung von Landtagsabgeordneten bedient, die – neben anderen Gründen – zur Erläuterung der Zielkonzeption vernommen worden sind [38].

Dadurch wird auch die Landesregierung bzw. das Innenministerium in seinem sonst relativ freien Vortrag über Zielkonzeptionen im Gerichtsverfahren – der Landtag hat sich an den Verfahren nicht beteiligt – eingeengt. So hat das Gericht im Monheim-Urteil deutlich auf Diskrepanzen zwischen dem Vortrag der Landesregierung im Verfahren und den wahren Gründen des Gesetzgebers hingewiesen: „Das große Gewicht, das die Landesregierung in ihrem jetzigen Sachvortrag dem Neugliederungskonzept der ‚stromnahen, kreisfreien Rheinschiene' für den Monheimer Raum beizulegen sucht, entspricht ebenfalls nicht dem wirklichen Verlauf der Beratung bei Zustandekommen des Düsseldorf-Gesetzes. Nach Aussage der Ausschußmitglieder Dr. Antwerpes, Neu und Dr. Worms hat die Kreisfreiheit der Rheinschiene im Landtag nicht eine dominierende, sondern nur eine untergeordnete Rolle gespielt" [39]. Oder: „Im übrigen hat der Gesetzgeber der Erwägung, die Landeshauptstadt und ihre innere Struktur zu stärken und zu verbessern, im Rahmen der Abwägung der Vor- und Nachteile keinen so hohen Stellenwert beigemessen, wie die Landesregierung jetzt vorträgt" [40].

4. *Der konkrete Schaden-Nutzen-Vergleich*

Das eigentlich Entscheidende in den Urteilen vom 6. Dezember 1975 ist der intensive, sehr konkrete und umfassende Schaden-Nutzen-Vergleich oder die Vorteil-Nachteil-Analyse.

4.1 *Die Geeignetheitsprüfung*

Auch die Prüfung der Geeignetheit der Maßnahme zur Erreichung der Ziele beruht auf dem Vorteil-Nachteil-Vergleich. Selbst wenn das Gericht die Maßnahme – wie in allen entscheidenden Fällen – nicht für offensichtlich ungeeignet ansieht, stellt sie im *Gladbeck*-Urteil jedoch den Eignungsgrad fest [41]. Denn das Endergebnis der Vor- und Nachteilbilanz, die die Erwägungen zur Geeignetheit ergeben, geht in die Nachprüfung zur Verhältnismäßigkeit ein [42]. Im *Monheim*- und *Wesseling*-Urteil ist die Geeignetheitsprüfung dahingestellt geblieben, dennoch inzidenter in der Verhältnismäßigkeitsprüfung enthalten bei der Feststellung der geringen Vorteile. Was in die Bilanzierung der Geeignetheitskontrolle im *Kirchhellen/Gladbeck*-Urteil an Positionen und Belangen eingegangen ist, sei exemplarisch in Stichworten aufgeführt:

- Die falsche Wertung des Gesetzgebers der nicht vollen Wirksamkeit der Städte Bottrop und Gladbeck als *Mittelzentren* [43]
- Die falsche gesetzgeberische Wertung, das Gebiet sei ein *zusammengehöriger Raum* [44]
- Die falsche Wertung des Gesetzgebers, die *technologisch-wirtschaftliche Entwicklung* sowie die *räumlichen Verflechtungen* erforderten die Zusammenfassung [45]
- Die nicht offensichtlich falsche Wertung, die *Verwaltungseffizienz* in diesem Gebiet sei verbesserungsfähig [46]

---

[36] Monheim-Urteil aaO., S. 29 f. Dieser Nachweis dürfte wohl nie gelingen. Das Gericht hat folgendes festgestellt (aaO., S. 31): „Nach dem Ergebnis der Anhörung der Abgeordneten ist . . . davon auszugehen, daß parteipolitische Kompensationsüberlegungen für den engeren Düsseldorfer Raum im parlamentarischen Willensbildungsprozeß eine Rolle gespielt haben . . .".

[37] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 368 f.

[38] Monheim-Urteil aaO., S. 22.

[39] Monheim-Urteil aaO., S. 34 f.

[40] Monheim-Urteil aaO., S. 34.

[41] Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 22 f.

[42] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 370.

[43] Das Gericht hat dies gemessen an der Umschreibung einer mittelzentralen Normalausstattung, wie sie in der Begründung des Gesetzesentwurfs enthalten ist, Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 23.

[44] Das Gericht beruft sich zu dieser Feststellung auf den sonst vom Gesetzgeber angewendeten Maßstab, Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 23.

[45] Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 23.

[46] Das Gericht muß allerdings feststellen, daß auch eine überdurchschnittliche Verwaltungseffizienz, die der Stadt Gladbeck bescheinigt wird, eine weitere Steigerung auf die Dauer nicht ausschließt, sonst hätte es zu dieser Aussage nicht kommen können, Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 24 f.

- Die nicht offensichtlich falsche Erwägung, die *optimale Wahrnehmung der Kreisaufgaben* in diesem Gebiet erfordere eine Basis von mindestens 200 000 Einwohnern [47]
- Bei der nicht offensichtlich falschen Wertung, daß die volle Wirksamkeit von Bottrop und Gladbeck als Mittelzentren eine weitere Verbesserung nicht notwendig ausschließe, untersucht es:
  - Die in diesem Zusammenhang falsche Erwägung des Gesetzgebers, die *schulische Versorgung* könne verbessert werden
  - die in diesem Zusammenhang nicht offensichtlich falsche Wertung, eine Verbesserung scheine im *Feuerschutzwesen,* im *außerschulischen kulturellen Bereich* und hinsichtlich der *Schwerpunktbildung* in anderen Bereichen nicht ausgeschlossen [48].

Das Ergebnis der Gesamtbilanz wird sodann gezogen und im Fall Gladbeck als *„offensichtlich gering"* bezeichnet.

4.2 *Die Verhältnismäßigkeitsprüfung*

Mit diesem Ergebnis aus dem Vorteil-Nachteil-Vergleich tritt sodann das Gericht im *Kirchhellen/Gladbeck*-Urteil in die Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ein.

Der geringe Eignungsgrad, der den Vorteil i. S. der Zielsetzung darstellt, wird den Nachteilen gegenübergestellt.

Auch diese sehr konkrete Nachteilsprüfung ist höchst interessant. Sie soll wiederum exemplarisch und stichwortartig nachvollzogen werden. Als nachteilige Belange werden angesehen:

- Die Beseitigung der Selbständigkeit der Stadt Gladbeck unter den Gesichtspunkten der *örtlichen Verbundenheit* und der Bedeutung der *kommunalen Selbstverwaltung im demokratischen Staat.*

Das wird – über die sehr allgemeine Formel hinaus – noch konkretisiert durch den Hinweis auf folgende Vorteile bei der Selbständigkeit [49]:

- Zahlenmäßig *stärkere Beteiligung von Bürgern* an der Stadtverwaltung als in der neuen Stadt Bottrop
- Dadurch *Abbau der Nachteile der repräsentativen Demokratie* wegen mangelnder Kontakte zwischen Repräsentierenden und Repräsentierten
- *Höhere Kostengünstigkeit* und *geringerer Zeitaufwand* der bürgerschaftlichen Beteiligung wegen geringerer Entfernung
- Berücksichtigung des *Gefühls örtlicher Verbundenheit,* das nach den guten Aufbau- und Umstrukturierungsleistungen in Gladbeck stark ausgeprägt ist
- Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung in Gladbeck als *selbständiges Zentrum eigenverantwortlicher und freier örtlicher Entscheidungen*
- Wiederholte *Ablehnung* des Zusammenschlusses durch den Rat

Als weitere Nachteile werden aufgeführt [50]:

- Störung des *gewachsenen Zentrengefüges* wegen mangelnder Berücksichtigung der baulichen und teilweise funktionalen Verflechtungen zwischen Bottrop und Essen sowie zwischen Gladbeck und Gelsenkirchen
- Abkehr von dem Ziel, die *engeren großstädtischen Verflechtungsbereiche* zusammenzufassen
- Nichtberücksichtigung der seit 1929 gemachten *schlechten Erfahrungen mit zweipoligen Mittelstädten,* in der zwei deutlich ausgeprägte, mit nahezu den gleichen Einrichtungen versehene und bisher nicht zueinander orientierte Mittelzentren bestehen.

Sodann wird untersucht, ob das Mißverhältnis von Nachteilen und Vorteilen dadurch gemildert wird, daß ohne die gesetzliche Maßnahme ein noch unbefriedigenderer Nachteil hingenommen werden müßte. Darauf ist bereits eingegangen.

Ebenso detailliert werden die Vorteile des Zusammenschlusses von *Wesseling* mit *Köln* im *Wesseling*-Verfahren über 8 Seiten untersucht mit dem Ergebnis, daß die Vorteile nur geringfügig seien [51].

Interessant ist sodann eine Schlußfolgerung des Gerichts: „Da sich die Vorzüge der Maßnahmen als wenig tragfähig erweisen, gewinnen die für die weitere Selbständigkeit der Stadt sprechenden Umstände an Gewicht" [52].

Man kann sagen, daß nicht nur der Eignungsgrad und die Vorteile kritisch genau untersucht werden, sondern die *für* die Selbständigkeit sprechenden Gründe nicht nur detaillierter dargestellt, sondern auch höher gewichtet werden. So spielen – neben den in Gladbeck erwähnten Vorteilen der örtlichen Verbundenheit und kommunalen Selbstverwaltung – in *Wesseling eine Rolle* [53]:

- Die beispielhafte *zukunftsträchtige eigenständige Entwicklung* der Stadt
- Die überragende *Wirtschaftskraft* der Stadt
- Ihre schon heute gute *Ausstattung* mit Einrichtungen des gehobenen Bedarfs
- Die Möglichkeit und Vertretbarkeit der Lösung abstimmungsbedürftiger Tatbestände zwischen Köln und Wesseling auch in der Form institutioneller *interkommunaler Zusammenarbeit*
- Die Übereinstimmung der Bemühungen der Stadt Wesseling um den Aufbau eines mittelzentralen Bereichs mit der Planungskonzeption Kölns, nur ein *Nebenzentrum* zu erreichen
- Selbstverwaltung in einem Rahmen, innerhalb dessen die Sachverhalte und Interessen gut *überschaubar* sind
- Selbstverwaltung, die nicht nur wegen der geringeren Entfernungen verhältnismäßig kostengünstig und weniger zeitaufwendig, sondern auch den *gewachsenen gesellschaftlichen Strukturen* in Wesseling eng verbunden ist.

4.3 *Die Erforderlichkeitsprüfung*

Eine Verfeinerung der Methoden, eine detailliertere Argumentation, zeigt sich auch bei der Erforderlichkeitsprüfung, also bei der Frage, welche von mehreren

[47] Die Zahl wird als wissenschaftlich umstritten dargestellt, Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 24.
[48] aaO., S. 25.
[49] Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 26.
[50] Kirchhellen/Gladbeck-Urteil aaO., S. 26 f.
[51] Wesseling-Urteil aaO., S. 25.
[52] Wesseling-Urteil aaO., S. 24.
[53] Wesseling-Urteil aaO., S. 24 f.

offensichtlich gleich gut geeigneten Lösungen in die Rechtssphäre am wenigsten eingreift. Als gering zu veranschlagende Vorteile der gesetzlichen Lösung – jeweils mit eingehenden Untersuchungen und Begründungen – sieht das Gericht bei Monheim an[54]:

- Die Vergrößerung der *Einwohner- und Flächenbasis* von Düsseldorf[55] und die Gewinnung *neuer Gewerbeflächen* für Zwecke der Industrieansiedlung oder Standortverlagerung[56]
- Die gemeinsame *Entwicklung der Planung* für die Bebauung Düsseldorf-Hellerhof und für den Ortsteil Monheim-Baumberg[57]
- Die Verbesserung der Entwicklungsmöglichkeiten der *Landeshauptstadt* und der Stärkung ihrer inneren Struktur[58]
- Schaffung einer besseren städtebaulichen Ordnung und Konzentration der gesamten vorausschauenden Planung im *stromnahen Bereich der Rheinschiene* in der Hand eines möglichst leistungsfähigen kreisfreien Planungsträgers[58].

Als Nachteile mit erheblichem Gewicht der gesetzlichen Lösung wertet es[59]:

- Den *Widerspruch zum zentralörtlichen Gliederungsprinzip* für die Neuabgrenzung des Oberzentrums Düsseldorf und die Entwicklung von leistungsfähigen Mittelzentren in ausreichender Entfernung von der Stadt[60]
- Die *Schwächung des Mittelzentrums* Langenfeld und die Infragestellung eigener Zielvorstellungen des Gesetzgebers im Hinblick auf ein möglichst leistungsfähiges Mittelzentrum in ausreichender Entfernung von der Stadt
- Die *Zerschneidung von Verflechtungsbeziehungen* zwischen den Städten Monheim und Langenfeld
- Die *Belastung der Monheimer Bevölkerung* mit *Fahrzeiten,* die weit über den Zeitverlust bei Dienststellen in Langenfeld hinausgehen[61].

Als Vorteile der Alternativlösung schließlich stellt das Gericht heraus[62]:

- Die *Übereinstimmung* mit dem *zentralörtlichen Gliederungsprinzip* (leistungsfähige Mittelzentren zur Entlastung und Ergänzung der Ballungskerne)
- Die Zusammenfassung des *mittelzentralen Entwicklungsschwerpunktes* zweiter Ordnung zu einer kommunalen Einheit mit einem Planungsträger und einem einheitlichen Entscheidungsorgan
- Die einheitliche Planung, Ausgestaltung und Weiterentwicklung des *Verkehrsnetzes* zwischen Monheim und Langenfeld
- Die *Zentralitätssteigerung* der Stadt Langenfeld
- Die sinnvoll aufeinander abstimmbare *Funktionsteilung* mittelzentraler Aufgaben für die Gesamtstadt Langenfeld/Monheim
- Die Möglichkeit der *Konzentration der Investitionsmittel* auf ausgewählte Schwerpunkte
- Die *Förderung des Zusammengehörigkeitsgefühls* durch das verbindende Element der „Tageserholungsanlage Monheim"
- Die Erleichterung und Förderung des *Integrationsprozesses* zwischen beiden Städten (Zusammenarbeit im Kultur- und Bildungsbereich, im Berufsschulwesen, in der Kooperation zwischen den Gymnasien hinsichtlich der Sekundarstufe 2 und der gemeinsamen Abstimmung der Programme beider Volkshochschulen).

Als Nachteile der Alternativlösung werden erwähnt:

- Verzicht von Düsseldorf auf den *Zuwachs* im Monheimer Raum
- Die *Zweipoligkeit der Stadt Langenfeld/Monheim.*

Diese Methode kommt dem *Nutzwert-Analyse-Verfahren* sehr nahe, das für die gesetzgeberische Arbeit und die verfassungsgerichtliche Kontrolle auf diesem Gebiete empfohlen worden ist[63].

II.

Vom Gerichtshof zugrunde gelegte gesetzliche Zielvorstellungen

Neben einer Intensivierung des Abwägungsprozesses haben die neueren Urteile des Verfassungsgerichtshofs NW – wie oben bereits ausgeführt – eine sorgfältige Analyse der gesetzgeberischen Zielsetzungen geleistet und dabei die von Innenminister und

[54] Monheim-Urteil aaO., S. 32 ff.

[55] Durch die Maßnahme gewinne die Stadt Düsseldorf einen Teil der früheren Einwohner zurück, die sie vorwiegend von 1963 – 1972 durch Abwanderung in diesen Raum verloren habe (Monheim-Urteil aaO., S. 32). Auch dieser Vorteil fällt mit unter die Beurteilung, daß er gering zu veranschlagen sei.

[56] Das Gericht betont ausdrücklich, daß der Stellenwert dieses Vorteils nicht so hoch veranschlagt werden könne, wie die Stadt Düsseldorf dies für angezeigt halte (Monheim-Urteil aaO., S. 32).

[57] Der Vorteil wird als „von gleichfalls nicht nennenswert ins Gewicht fallender Bedeutung" bezeichnet (aaO., S. 33).

[58] In Bezug auf diese Vorteile wird ausgeführt, sie hielten sich gleichfalls in Grenzen.

[59] Monheim-Urteil aaO., S. 35 ff.

[60] Es ist bemerkenswert, daß zwar die Bindung des Gesetzgebers an Neugliederungsgrundsätze in der Rechtsprechung des Gerichtshofs abgelehnt wird – auch über den Rechtsgedanken der Systemgerechtigkeit –, daß ein Widerspruch zu den Neugliederungsgrundsätzen jetzt als Nachteil in die Erforderlichkeitsprüfung einbezogen wird.

[61] Es ist, soweit zu sehen ist, wohl erstmalig in der Urteilsbegründung die Frage der allgemeinen Sozialkosten, die der Wegekosten des Bürgers, die ihn nicht nur finanziell belasten, sondern auch sein Zeitbudget berühren, in einem Urteil angesprochen worden. Siehe hierzu näher Hans HIRSCH, Ökonomische Maßstäbe für die kommunale Gebietsreform, Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Bd. 3 (1971), S. 6 ff. der sehr nachdrücklich auf die – in der Gebietsreform verschwiegenen – Raumüberwindungskosten hingewiesen hat. Es „besteht für öffentliche Verwaltungen stets die Gefahr, daß sie auf Kosten des Publikums rationalisieren, also sich um kleine Ersparnisse an direkten Verwaltungskosten bemühen, die jedoch beim verwalteten Bürger einen höheren Zusatzaufwand in Form von Wegekosten und Zeitverlust zur Folge haben, so daß gesamtwirtschaftlich ein Mehraufwand eintritt." (S. 7)

[62] Monheim-Urteil aaO., S. 37 ff. Für die Vorteile gilt in noch stärkerem Maße der Hinweis (s. Fn. 60), daß die Sachnormen der Neugliederungsgrundsätze eine Verortung gefunden haben. Zum Begriff der Sachnormen s. HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Neugliederung (1973), S. 56 ff. Die Darstellung der Vorteile entnimmt das Urteil dem Neugliederungsvorschlag des Innenministers vom 10. 12. 1973, den Änderungsanträgen des Abgeordneten Prof. Dr. Lauber im Landtag und dem Sachvortrag der Beschwerdeführerin.

[63] HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Neugliederung (1973), S. 176 ff: „Die Nutzwert-Analyse ist ein Verfahren (der Systemtechnik) zur Bewertung und Auswahl von Alternativen. Voraussetzung für die Anwendung der Nutzwert-Analyse ist, daß durch die zu prüfenden Projekte mehreren – verschiedenartigen und unterschiedlich wichtigen – Zielsetzungen gedient wird und somit das Problem entsteht, Teilurteile – je nach Zielerfüllungsgrad und Zielgewicht – zu einem Gesamturteil zusammenzufassen." (Siehe STRASSERT und TUROWSKI, Nutzwertanalyse, Ein Verfahren zur Beurteilung regionalpolitischer Projekte, in: Informationen des Institutes für Raumordnung [21], Bad Godesberg 1971, S. 29.) Die Nutzwertanalyse erfolgt in mehreren Schritten: Zunächst sind Lösungsvarianten aufzustellen, sodann sind die Maßstäbe (Beurteilungskriterien, Indikatoren) zu formulieren, anhand deren gemessen werden kann, durch welche Variante die Ziele am ehesten erreicht werden (Messung der Zielerträge). Maßstäbe haben einen unterschiedlichen Stellenwert. Es besteht daher die Notwendigkeit, die Gewichtungsziffern (Kriteriengewichte) für die einzelnen Maßstäbe im Verhältnis zueinander einzuführen. Sodann ist zu prüfen, in welchem Umfang im konkreten Fall durch die Entscheidung für eine bestimmte Lösungsvariante die Maßstäbe verwirklicht werden. Dazu ist es notwendig, die Verwirklichung anhand von Verwirklichungsziffern (Zielerfüllungsgrad) für jeden Maßstab (Ermittlung von Teilnutzwerten) zu messen.

Landesregierung vorgelegten Neugliederungsbegründungen zum Teil präzisiert und mit schärferen Konturen versehen, zum Teil auch wertend weiterentwickelt. Im Bereich der gemeindlichen Neugliederung standen dabei

- die *oberzentralen Entwicklungsmöglichkeiten* städtischer Ballungszentren
- die Förderung *leistungsfähiger Mittelzentren* im Umland der Kernstädte
- die Abgrenzung des sog. *„engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs"*
- das Verhältnis von *oberzentraler* und *mittelzentraler Entwicklung* sowie
- die Frage von *Einwohnerrichtgrößen* für Unter-, Mittel- und Oberzentren

im Vordergrund. Im Bereich der *Kreisreform* sind diese Zielsetzungen und Maßstäbe durch weitere auf die Kreisstruktur zugeschnittene Grundsätze angereichert worden[64].

1. *Betonung oberzentraler Entwicklungsmöglichkeiten*

Bereits das Meerbusch-Urteil[65] hat die nicht nur gegenüber dem 1. Neugliederungsprogramm[65], sondern sogar innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens zum Raum Düsseldorf[66] veränderte Zielkonzeption des Gesetzgebers aufgezeigt, wobei es die Gesetzesmaterialien[67] sowie den erläuternden Vortrag der Landesregierung im verfassungsgerichtlichen Verfahren berücksichtigte.

Es hat daraus folgende tragende Gründe für die Neuabgrenzung der Oberzentren entwickelt:

„Entsprechend den tiefgreifenden Veränderungen der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse sollte durch die kommunale Neugliederung im ganzen Lande den Bürgern unter möglichst geringer Belastung eine möglichst umfassende und in allen Landesteilen gleichwertige Daseinsvorsorge gewährt, die Erfüllung der übrigen öffentlichen Aufgaben gesichert und die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden. Zu diesen Zwecken sollte der Raum nach dem zentralörtlichen Prinzip gegliedert werden (vgl. § 20 des Landesentwicklungsprogramms v. 19. 3. 1974 – GV NW 96 –), das dazu dient, öffentliche Leistungen möglichst breit und möglichst wirtschaftlich anzubieten sowie das private Angebot entsprechend anzuregen. Das Land sollte ferner durch Einsatz staatlicher Mittel nach dem Prinzip festgelegter Achsen und Schwerpunkte entwickelt werden (vgl. § 21 a.a.O.), das den Zweck hat, die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst dort einzusetzen, wo sie im Hinblick auf die oben genannten Zwecke und andere politische Ziele den größten Nutzen bringen.

Als Entwicklungsschwerpunkte ganz besonderer Bedeutung wurden diejenigen Städte angesehen, die oberzentrale Funktionen erfüllen. Sie sollten zu dem Gerüst der Kommunalstruktur des Landes entwickelt werden, die dafür notwendige Tragfähigkeit erhalten und als Entscheidungszentren für die Ordnung und Entwicklung des gesamten Raums sorgen, der mit ihrem Kern mittelzentral oder sonst funktional verflochten ist, dem sog. ‚engeren großstädtischen Verflechtungsbereich'. Zu ihm gehört auch der für die Großstadtbevölkerung nötige Naherholungsfreiraum." [68]

Ähnliche – und z. T. gleichlautende – Formulierungen enthalten auch die Urteile Kempen[69], Kirchhellen/Gladbeck[70], Monheim[71] und Wesseling[72].

Diese – dem öffentlichen Wohl nicht zuwiderlaufenden – allgemeinen Gründe haben für die einzelnen Neugliederungsräume unterschiedliche Ausprägungen erfahren.

Für das Oberzentrum Düsseldorf wird im Meerbusch-Urteil dazu etwa festgestellt[73]:

„Die Landeshauptstadt Düsseldorf stellt ein Ober- (oder Groß-)Zentrum besonderer Bedeutung und in besonders schwieriger Lage dar. Sie weist eine hohe Bevölkerungsdichte und starken Verkehr, darunter insbesondere Arbeitspendlerverkehr auf. Bevölkerungszahl und Zahl der Unternehmen des sekundären Bereichs nehmen trotz des allgemeinen Zuzugs in die rheinische Stadtlandschaft ab, d. h. die eigenfinanzielle Basis wird schmaler. Die Anforderungen an das Zentrum dagegen steigen an. Aus diesen Gründen sollte die Flächen- und Einwohnerbasis der Stadt Düsseldorf vordringlich verbreitert werden. Die Stadt sollte in die Lage versetzt werden, die Wanderungsbewegung aus dem Stadtkern in das Umland in gewissem Umfang zu steuern oder gar zu unterbinden und den Zuzug in den Raum Düsseldorf so zu lenken, daß die vorhandene Infrastruktur am wirtschaftlichsten ausgenutzt wird."

Im *Monheim-Urteil*, das im übrigen gleichlautende Ausführungen zur gesetzlichen Zielkonzeption enthält, wird auf die Funktion Düsseldorfs als Landeshauptstadt, Industrie-, Wohn- und Einkaufsstadt, Handels- und Kulturzentrum sowie als Verkehrsdrehscheibe hingewiesen[74]. Das *Erkrath-Urteil* betont daneben den Bedarf der Stadt Düsseldorf an größeren Grundstücken für Einfamilienhäuser[75]. Im *Wesseling-Urteil* treten Gesichtspunkte der wasserwirtschaft-

[64] Vgl. dazu VerfGH v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – A. U., S. 16.

[65] Vgl. dazu VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74 – (Kempen) A.U., S. 28.

[66] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 370.

[67] Innenminister-Vorschlag und Entwurf der Landesregierung, Ausführungen der Abgeordneten bei den drei Lesungen im Landtag, Protokolle der Ausschußsitzungen sowie Ausschußberichte zu den Landtags-Lesungen.

[68] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (368).

[69] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74 – A. U., S. 19.

[70] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74 – A. U., S. 21.

[71] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – A. U., S. 23.

[72] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 62/74 – A. U., S. 15.

[73] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 368.

[74] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – A. U., S. 23 f: „Insbesondere sollte (die Stadt Düsseldorf) entsprechend der Vielfalt ihrer Aufgaben als Landeshauptstadt, Industrie-, Wohn- und Einkaufsstadt, Handels- und Kulturzentrum sowie als Verkehrsdrehscheibe in den Stand gesetzt werden, durch eine zukunftsorientierte Planung die Voraussetzungen für funktionsgerechte Standortentscheidungen zu treffen, Gemengelagen zu beseitigen, die notwendigen Flächen für Industrieansiedlung, Arbeit, Wohnen, Verkehr, Bildung und Erholung einander sinnvoll zuzuordnen und so eine geordnete großstädtische Entwicklung zu gewährleisten."

[75] VerfGH v. 10. 10. 1975 – VerfGH 49/74 – A. U., S. 15 f: „Das Oberzentrum Düsseldorf soll großzügig gefördert werden. Dazu sollen der engere großstädtische Verflechtungsbereich des Oberzentrums Düsseldorf zu einer kommunalen Einheit mit einheitlicher kommunaler Willensbildung zusammengefaßt, die einheitliche städtebauliche Konzeption für Düsseldorf unter Berücksichtigung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips ermöglicht, die Flächennutzung und die funktionale Gliederung des Raumes verbessert, insbesondere Freiraum für die Deckung des Bedarfs der Stadt Düsseldorf an größeren Grundstücken für Einfamilienhäuser geschaffen und eine einheitliche Konzeption für die Planung und den Aufbau der Erholungsstätte Unterbach-See und des zur Erweiterung dieses Erholungsgebietes erforderlichen Geländes durch die Zuordnung zu einem einzigen Träger ermöglicht werden. Ferner soll der Intercity-Kreis Mettmann im Hinblick auf seine Entlastungsfunktion erhalten und die Bildung eines gemeinsamen selbständigen Mittelzentrums Erkrath/Hochdahl ermöglicht werden."

lichen Sanierung sowie der Vermeidung von Konkurrenzplanungen in den Vordergrund[76]. Das *Kempen-Urteil* weist auf die Funktionsfähigkeit des angrenzenden Oberzentrums Krefeld hin sowie auf die gesetzliche Zielvorstellung, durch die Neugliederung einen Beitrag zur Verbesserung der Voraussetzungen für die städtebauliche Entwicklungsplanung zu leisten[77]. Das *Kirchhellen/Gladbeck-Urteil* hebt die Verbesserung der Verwaltungseffizienz durch Schaffung einer kreisfreien Stadt mit der für die Wahrnehmung von Kreisaufgaben optimalen Einwohnerbasis sowie das Ziel der Verbesserung der mittelzentralen Versorgung hervor. Dabei sollen unwirtschaftliche Konkurrenzplanungen vermieden und die Stärkung der vorhandenen Mittelzentren gefördert werden[78].

Der Gerichtshof stellt für diese allgemeinen Neugliederungsziele sowie für die dargestellten konkreten Ausprägungen dieser Zielsetzungen fest, daß diese Maßstäbe und Grundsätze jedenfalls nicht offensichtlich dem öffentlichen Wohl widersprechen. Mit dieser verfassungsgerichtlichen Nichtbeanstandung der gesetzgeberischen Zielkonzeptionen ist eine Betonung oberzentraler Entwicklungsmöglichkeiten in den Räumen Düsseldorf und Köln durch den Gesetzgeber als verfassungsrechtlich zulässig gewertet worden.

2. *Mittelzentren zur Entlastung des Ballungskerns*

Aber auch die Mittelzentren zur Entlastung des Ballungskernbereichs behalten nach der vom Gerichtshof als verfassungsmäßig bezeichneten gesetzlichen Zielkonzeption ihre eigenständige Bedeutung.

„Selbständige Mittelzentren sollen in der Nachbarschaft der Oberzentren ... bestehen bleiben, wenn sie außerhalb des engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs genügend weit entfernt liegen und bereits ausgeprägte und tragfähige Siedlungsschwerpunkte aufweisen." [79]

Dabei können auch landesplanerische Gesichtspunkte eine Rolle spielen[80]

3. *Der engere großstädtische Verflechtungsbereich als Abgrenzungskriterium zwischen oberzentraler und mittelzentraler Entwicklung*

Bei der räumlichen Abgrenzung des Oberzentrums nimmt der Begriff des „engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs" eine Schlüsselstellung ein. Der engere großstädtische Verflechtungsbereich ist in die Kernstadt einzubeziehen, außerhalb dieses Bereichs sind in ausreichender Entfernung leistungsfähige Mittelzentren zur Entlastung des Ballungskerns zu bilden[81].

„Zum engeren großstädtischen Verflechtungsbereich gehört nach dem Meerbusch-Urteil der Raum, der mit dem Kern *mittelzentral* oder *sonst funktional verflochten* ist" [82].

Das Kempen-Urteil hat – in Anlehnung an den Regierungsentwurf zum Köln- und Düsseldorf-Gesetz noch folgende Präzisierung gebracht[83]:

„Der engere großstädtische Verflechtungsbereich wird umschrieben als der Raum, der sich wegen enger funktionaler Verflechtungen als *einheitlicher großstädtischer Organismus* darstellt, so daß die auf die City bezogenen Ortschaften den Charakter von – *unselbständigen – Nebenzentren* gewinnen. Er umfaßt den Bereich, der in seiner Vollversorgung mit privaten Gütern und Leistungen des gehobenen Bedarfs auf die Kernstadt ausgerichtet ist und in *‚Vorortsituationen'* hineingewachsen ist."

Neben diesem Abgrenzungskriterium des engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs wird das Spannungsverhältnis zwischen Zuordnung zum Oberzentrum einerseits und mittelzentraler Eigenständigkeit andererseits durch zwei Urteile umschrieben, von denen das eine – das *Kempen-Urteil* – eine stärkere Betonung oberzentraler Entwicklungen zu Lasten der Mittelzentren betont, während das andere – das *Monheim-Urteil* – eine starke mittelzentrale Entwicklung zu Lasten des Oberzentrums deutlich hervorhebt[83a].

Der Gesetzgeber habe sich – so das Kempen-Urteil[84] – im Gegensatz zum 1. Neugliederungsprogramm für eine stärkere Betonung oberzentraler Interessen entschieden und den siedlungsstrukturellen und funktionalen Verflechtungen mit dem Umland in

[76] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 62/74 – A. U., S. 16 f: „Die spezifischen Verflechtungen und Abhängigkeiten im Zwischenbereich der Oberzentren Köln und Bonn an der Rheinschiene, also auch im Bereich Wesseling/Köln, sollen geordnet, der Raum Wesseling wasserwirtschaftlich saniert und die dort bestehenden Immissionsprobleme besser gelöst werden. Eine Zersiedlung zwischen Villehang und Rhein soll vermieden, teure Konkurrenzplanungen bei der Ansiedlung von tertiären Einrichtungen im Rahmen der Bundeshauptstadtregion sollen verhindert und schließlich soll durch den aktiven ‚Einpendlersaldo' Wesseling eine Entzerrung der Berufspendlerströme an der linksrheinischen Entwicklungsachse erreicht werden."

[77] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74 – A. U., S. 20: „Mit der Eingliederung des Ortsteils Hüls in die Stadt Krefeld soll dem Grundsatz der Zusammenfassung des engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs für den Bereich des Oberzentrums Krefeld entsprochen und den örtlichen Zusammenhängen und Verflechtungen mit Krefeld Rechnung getragen werden. Die Zuordnung von Hüls zu Krefeld beruht ferner auf der Erwägung, die Funktionsfähigkeit des Oberzentrums Krefeld, u. a. zur Verbesserung der Voraussetzungen für die städtebauliche Entwicklungsplanung, zu stärken und zu sichern. Dabei soll eine ausreichende Tragfähigkeit und ein angemessener Gebietszuschnitt des Mittelzentrums Kempen erhalten bleiben."

[78] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74 – A. U., S. 21 f: „Die Verwaltungseffizienz soll durch Schaffung einer kreisfreien Stadt mit der für die Wahrnehmung von Kreisaufgaben optimalen Einwohnerbasis verbessert, die mittelzentrale Versorgung in Bottrop und Gladbeck soll vervollständigt und sichergestellt, konkurrierende Doppelinvestitionen sollen durch Bildung von Schwerpunkten abgebaut oder vermieden werden. Ein Raum, der für seine Entwicklung nach Meinung des Gesetzgebers einer einheitlichen Planung und eines Entscheidungsträgers bedarf, soll zusammengefaßt, ein Ballungskernbereich mit dem ihm funktional zugeordneten Entwicklungsraum der Ballungsrandzone vereinigt und das Kirchhellener Erholungsgebiet wirksam geschützt werden. Schließlich soll die Entwicklung Kirchhellens zu einem selbständigen Mittelzentrum, das nach Auffassung des Gesetzgebers in Konkurrenz zu Gladbeck und Bottrop treten würde, verhindert werden. . ."

[79] Meerbusch-Urteil v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – Städte- und Gemeinderat 1975, S. 368; vgl. auch VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 62/74 – (Wesseling) A. U., S. 24; v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – (Monheim) A. U., S. 24; v. 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74 – (Kempen) A. U., S. 29; v. 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74 – (Kirchhellen/Gladbeck) A. U., S. 23.

[80] Das Monheim-Urteil (A. U., S. 24) stellt dabei darauf ab, ob die Weiterentwicklung des Mittelzentrums landesplanerisch erwünscht ist; ähnlich auch das Kirchhellen/Gladbeck-Urteil v. 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74 – A. U., S. 22: „Auch (das) zuletzt genannte Ziel, bestimmten örtlichen Entwicklungsimpulsen – hier: den Ansätzen zu einer selbständigen mittelzentralen Entwicklung in Kirchhellen – die Unterstützung zu versagen oder ihre Entfaltung zu verhindern, ist nicht gemeinwohlwidrig, vgl. Urteil v. 12. 7. 75 – VerfGH 21/74 – A. U., S. 15. Die dieser Zielsetzung zugrundeliegende Motivation, als unwirtschaftlich angesehene Konkurrenzplanungen zu verhindern, in der Randzone des Ruhrgebietes angesichts der Bevölkerungsstagnation nicht die Entwicklung neuer, sondern die Stärkung vorhandener Mittelzentren zu fördern, ist am öffentlichen Wohl orientiert."

[81] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (368), siehe auch die vorgehende Fnte.

[82] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (368).

[83] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74 – A. U., S. 26 (Hervorhebungen von dem Verf.).

[83a] Die Verfassungsbeschwerde der Stadt Kempen wurde zurückgewiesen, der Verfassungsbeschwerde der Stadt Monheim – bis auf den südlichen Ortsteil Hitdorf – stattgegeben.

[84] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74 – A. U., S. 28.

größerem Maße Rechnung getragen. Kempen könne mit ca. 30000 Einwohnern seine Funktionsfähigkeit als Mittelzentrum auch weiterhin erhalten.

Im Monheim-Urteil hat der Gerichtshof demgegenüber stärker die mittelzentrale Entwicklung hervorgehoben und darauf hingewiesen, daß der Gesetzgeber im Raum Langenfeld/Monheim ein möglichst leistungsfähiges Mittelzentrum habe schaffen wollen[85].

Im einzelnen führt der Gerichtshof dazu aus[86]:

„Soweit das Düsseldorf-Gesetz den Zweck verfolgt, die Entwicklungsmöglichkeiten der Landeshauptstadt und ihre innere Struktur zu stärken, eine bessere städtebauliche Ordnung zu schaffen und die gesamte vorausschauende Planung im stromnahen Bereich der Rheinschiene in der Hand eines möglichst leistungsfähigen kreisfreien Planungsträgers zu konzentrieren, hält der mit der gesetzlichen Lösung erreichbare Vorteil sich ebenfalls in Grenzen."

„Im übrigen hat der Gesetzgeber der Erwägung, die Landeshauptstadt und ihre innere Struktur zu stärken und zu verbessern, im Rahmen der Abwägung der Vor- und Nachteile keinen so hohen Stellenwert beigemessen, wie die Landesregierung jetzt vorträgt . . ."

„Das größere Gewicht, das die Landesregierung in ihrem jetzigen Sachvortrag dem Neugliederungskonzept der ‚stromnahen kreisfreien Rheinschiene' für den Monheimer Raum beizulegen versucht, entspricht ebenfalls nicht dem wirklichen Verlauf der Beratungen bei dem Zustandekommen des Düsseldorf-Gesetzes."

„Den hiernach insgesamt nur als gering zu veranschlagenden Vorteilen der gesetzlichen Neugliederungsmaßnahme stehen Nachteile von erheblichem Gewicht gegenüber. Zunächst widerspricht die gesetzliche Lösung in gewissem Umfang den Grundsätzen, die aus dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip für die Neuabgrenzung des Oberzentrums Düsseldorf entwickelt worden sind und die darauf abzielen, lediglich den ‚engeren großstädtischen Verflechtungsbereich' der Stadt Düsseldorf zu einer neuen kommunalen Einheit zusammenzufassen, in ausreichender Entfernung von der Stadt liegende Mittelzentren jedoch als solche zu entwickeln."

Die Vorteile der Alternativlösung (Zusammenschluß der Mittelzentren Monheim und Langenfeld) werden wie folgt beschrieben[87]:

„Die Alternativlösung würde dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip besser entsprechen, wonach die kommunale Gebietsreform in der Ballungsrandzone durch die Zielvorstellung bestimmt wird, im Rahmen bereits ausgeprägter Siedlungs- und Entwicklungsschwerpunkte und entsprechend den Leitlinien der Landesplanung durch Zusammenfassung der mittelzentralen Verflechtungsbereiche leistungsfähige Mittelzentren zu bilden, die zur Entlastung und Ergänzung des Ballungskerns beitragen und damit gleichzeitig einer ungeordneten räumlichen Entwicklung vorbeugen sollen."

Ferner habe der Zusammenschluß den Vorteil einer einheitlichen Planung und gewährleiste die Möglichkeit einer sinnvoll aufeinander abgestimmten Funktionsteilung. Hierdurch könne die Zweipoligkeit des Stadtgebildes Langenfeld/Monheim gemildert werden. Dabei könne das zwischen beiden Stadtkernen befindliche Wald-, See- und Freigelände als verbindendes Element den Integrationsprozeß fördern[88].

Insgesamt wird hier eine *deutliche Betonung der mittelzentralen Eigenständigkeit* erkennbar, die auch im Vorfeld oberzentraler Ballungskerne ihre Berechtigung behält.

Ob der Landtag — in einem evtl. neuen Gesetzgebungsverfahren — diese Zielsetzungen sich in der vom Gerichtshof präzisierten Weise uneingeschränkt zu eigen macht, ist eine politisch zu erörternde und zu entscheidende Frage. Verfassungsrechtlich ist der Gesetzgeber nicht etwa verpflichtet, den oberzentralen Entwicklungsmöglichkeiten in dem zuvor geschilderten Umfang Raum zu geben, und er ist nicht gehindert, die mittelzentrale Entwicklung im Umland der Kernstädte stärker zu betonen, wie dies etwa im Monheim-Urteil zum Ausdruck kommt und vom Verfassungsgerichtshof für zulässig erklärt worden ist. Die Freiheit der Zielkonzeption — auch im Hinblick auf die jeweils konkreten Ziele — ist durch die Urteile nicht berührt.

Die bisherigen Forderungen der Großstädte nach einer Einheit von Planungs- und Verwaltungsräumen bis in benachbarte Mittelzentren hinein sind ohnehin durch das neue *Landesentwicklungsprogramm-Gesetz* in Frage gestellt, das neue Instrumentarien und Steuerungsmechanismen zur Einflußnahme auf gemeindliche Entscheidungen der staatlichen Planungs- und Förderungspolitik an die Hand gegeben hat, ohne daß es hierzu stets oder gar notwendig der Eingliederung von Gemeinden bedarf.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die hier dargestellten speziell für die Oberzentren Düsseldorf und Köln entwickelten Grundsätze sich nicht auf anders strukturierte Neugliederungsräume übertragen lassen, sondern daß hier dem jeweiligen Raum angepaßte Maßstäbe anzulegen sind. Darauf hat besonders der Vorschlag des Innenministers zur erneuten Neugliederung des Raumes Düsseldorf — von ihm bei der Bekanntgabe am 2. Februar 1976 als „Düsseldorf-Reparatur-Vorstellung" bezeichnet, ausdrücklich hingewiesen. Die Neugliederungsziele werden in diesem Vorschlag zum 2. Düsseldorf-Gesetz wie folgt konkretisiert[88a]:

„Der Vorschlag sieht vor, die sog. ‚engeren großstädtischen Verflechtungsbereiche' der Städte Düsseldorf und Krefeld mit den gegenwärtigen Stadtgebie-

[85] VerfGH v. 6. 12. 1975 — VerfGH 39/74 — A. U., S. 24.

[86] VerfGH v. 6. 12. 1975 — VerfGH 39/74 — A. U., S. 33 — 36.

[87] VerfGH v. 6. 12. 1975 — VerfGH 39/74 — A. U., S. 37 f.

[88] VerfGH v. 6. 12. 1975 — VerfGH 39/74 — A. U., S. 38 ff. Dabei warnt die Entscheidung vor der Überbetonung der Zweipoligkeit (S. 41): „Soweit der Gesetzgeber im Rahmen der gebotenen Abwägung zu einer anderen Beurteilung gelangt ist, beruht seine Entscheidung zugunsten der gesetzlichen Lösung auf einem offensichtlichen Abwägungsdefizit und einer einseitigen, eindeutig fehlerhaften Überbewertung der Bedenken, die aus städtebaulicher Sicht im Bereich Monheim/Langenfeld bestehen, und des Umstandes, daß der mit der Alternativlösung erstrebte Zusammenschluß zu einem zweipoligen Stadtgebilde führt. Bezüglich dieser Bedenken steht die hier getroffene Entscheidung des Gesetzgebers jedoch in Widerspruch zu vergleichbaren Fällen, in denen er — wie etwa im Neugliederungsraum Warendorf/Freckenhorst (vgl. Urteil vom 12. 7. 1975 — VerfGH 22/74 — A. U., S. 25) oder Beckum/Neubeckum (vgl. Urteil v. 12. 7. 1975 — VerfGH 21/74 — A. U., S. 23) in der Zweipoligkeit der neuen Gemeinde keinen durchgreifenden Hinderungsgrund erblickt hat."

[88a] So der Vorschlag des Innenministers NW zur Neugliederung von Gemeinden im Neugliederungsraum Düsseldorf (2. Düsseldorf-Gesetz) — III A 2 — 55 — 2571/75 — v. 2. 2. 1976, S. 36 f.

ten zu vereinigen. Das ist hier – *abweichend vom entsprechenden Begriff bei der Neugliederung der Oberzentren des Ruhrgebiets* – jener Raum, der sich wegen besonders enger funktionaler Verflechtungen als einheitlicher großstädtischer Organismus darstellt, so daß die auf die großstädtische City bezogenen Zentren zunehmend den Charakter von mehr oder weniger unselbständigen Nebenzentren angenommen haben.

Kriterien für den engeren großstädtischen Verflechtungsbereich der Städte Düsseldorf und Krefeld sind außer der Vollversorgung des Verflechtungsgebietes durch die Kernstädte mit privaten Gütern und Leistungen des qualifizierten gehobenen Bedarfs vor allem: dichte Pendlerströme als Kennzeichen des engen wirtschaftlichen Zusammenhangs, intensiver öffentlicher und privater Personennahverkehr, Einwohnerbewegungen zwischen den Kernstädten und dem engeren Umland (Wanderungen). Rasches Wachstum der Bevölkerung in den Umlandgemeinden auf Grund des zunehmenden Arbeitsplatzangebots der Städte Düsseldorf und Krefeld und des günstigen Wohnangebots im Umland, siedlungsstrukturelle Zusammenhänge und übergreifende technische Versorgung. Bedeutung kommt auch den Naherholungsfunktionen der Nachbargemeinden zu. In den Räumen eines engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs ist die Abhängigkeit von der Entwicklung der benachbarten Großstadt so stark, daß Randgemeinden trotz Verbesserung auch ihrer gehobenen Versorgung als typische ‚Vororte' in Erscheinung treten. Der so beschriebene Bereich deckt sich im Raum Düsseldorf/Krefeld – *anders als bei den Oberzentren des Ruhrgebiets* – etwa mit den mittelzentralen Einzugsbereichen der beiden Städte."

Ob die im 2. Ruhrgebiet-Gesetz[88b] vorgesehene Eingemeindung von leistungsfähigen Mittelzentren in Oberzentren verfassungsmäßig ist, erscheint allerdings eher zweifelhaft.

4. *Grundsätze für die Kreisreform*

Die Ziele und Maßstäbe der gemeindlichen Gebietsreform hat das Neuss-Urteil[89] mit Grundsätzen für die kreisliche Neuordnung angereichert und dazu im einzelnen ausgeführt:

„Zur Ordnung des Raumes und Entwicklung des Landes hat der Gesetzgeber auf der Kreisebene sich sowohl vom zentralörtlichen Gliederungsprinzip als auch vom Prinzip der Landesentwicklung nach Entwicklungsachsen und -schwerpunkten leiten lassen. Außerdem hat er die Größe und Abgrenzung der neuen Gemeinden sowie gewisse Mindestgrößenordnungen und wirtschaftsräumliche Zusammenhänge berücksichtigt."

Dabei sollen mittelzentrale Versorgungsverflechtungen nicht durch Kreisgrenzen durchschnitten werden, Verflechtungsbereiche der Entwicklungsschwerpunkte möglichst nicht durch Kreisgrenzen geteilt und Entwicklungsachsen nicht zu Kreisgrenzen gemacht werden. Auch ist die Ausgleichsfunktion des Kreises, die ein Mindestmaß an innerer kreislicher Ausgewogenheit erfordert, zu beachten[90].

5. *Die Bedeutung von Richtgrößen*

Die allgemeinen Neugliederungsgrundsätze, wie sie den gesetzgeberischen Entscheidungen zugrunde lagen, gehen sowohl für die gemeindliche als auch für die kreisliche Gliederung von *Einwohnerrichtgrößen* aus, an denen die Wünsche auf gemeindliche Selbständigkeit oder Kreisfreiheit gemessen werden. Dieses Verfahren hat der Gerichtshof jedenfalls nicht als offensichtlich fehlsam bezeichnet.

Für die Selbständigkeit eines *Unterzentrums* sei grundsätzlich eine Einwohnerzahl erforderlich, die regelmäßig bei etwa 8000 Einwohner liegen müsse und die – von Ausnahmen abgesehen – 5000 Einw. nicht unterschreiten sollte. Darauf hat besonders das Elten-Urteil hingewiesen[91]. Es sei nicht offensichtlich fehlsam, wenn der Gesetzgeber für *Mittelzentren* grundsätzlich eine Einwohnerzahl von 30000 E., in Ballungsräumen sogar 40000 E. fordere[92].

[88b] Vorschlag des Innenministers NW zur Neugliederung von Gemeinden im Neugliederungsraum Ruhrgebiet (2. Ruhrgebiet-Gesetz) – III A 2 – 41.25 – 451/75 – v. 2. 2. 1976.

[89] VerfGH v. 7. 1. 1975 – VerfGH 64/74 – A. U., S. 17.

[90] VerfGH v. 7. 11. 1975 – VerfGH 64/74 (Neuss), A. U., S. 16: „Die Beachtung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips auf der Kreisebene bedeutet, daß die mittelzentralen Versorgungsverflechtungen möglichst nicht durch Kreisgrenzen durchschnitten werden sollen. Daß dieser Grundsatz dem öffentlichen Wohl entspricht, wird auch von der Beschwerdeführerin anerkannt. Das Prinzip der Landesentwicklung fordert ebenfalls, daß die Verflechtungsbereiche der Entwicklungsschwerpunkte möglichst nicht durch Kreisgrenzen durchschnitten werden. Außerdem sollen die Entwicklungsachsen tunlichst nicht zu Kreisgrenzen gemacht werden, damit die beiderseits der Achse gelegenen Räume durch eine einheitliche Planungskonzeption entwickelt werden können. Auch diese Grundsätze entsprechen dem öffentlichen Wohl. Damit die Kreise ihre Ausgleichsfunktion erfüllen können, sollen sie mindestens 7 – 8 Gemeinden umfassen und soll eine einzelne Gemeinde ein nicht zu starkes Übergewicht haben. Diese Zielsetzung entspricht allgemein anerkannten Grundsätzen und wird von der Beschwerdeführerin ebenfalls anerkannt. Auch das Abgrenzungskriterium der Vermeidung einseitig strukturierter Kreise und der Bildung von Kreisräumen, deren wirtschaftliche Verhältnisse vielgestaltig sind und die über leistungsfähige Zentralorte und gute Verkehrsverbindungen verfügen, begegnet keinerlei verfassungsrechtlichen Bedenken."

[91] VerfGH v. 8. 1. 1976 – VerfGH 20/74 – A. U., S. 11: „Der Gesetzgeber (hat) der landesplanerischen Ausweisung der Gemeinde Elten keine entscheidende Bedeutung beigemessen, da Elten nicht die Mindesteinwohnerzahl für eine Gemeinde des Typs A von 8000 E., ausnahmsweise von 5000 Einwohnern erreicht. Auch dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Neugliederungsprinzip, grundsätzlich nur Gemeinden bestimmter wissenschaftlich erarbeiteter Richtgrößen zu bilden, entspricht, wie der Verfassungsgerichtshof bereits mehrfach ausgesprochen hat (Urteile v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/74 und 22/74 – A. U., S. 15), dem öffentlichen Wohl. Die Richtgrößen sollen – auch im Hinblick auf die beabsichtigte Funktionsreform – sicherstellen, daß die Gemeinden über eine leistungsfähige Personal- und Sachausstattung verfügen; sie bezwecken den optimalen Einsatz der Mittel durch nur einen Rat und eine Verwaltung im Wege der Bündelung sowie der zeitlichen und räumlichen Schwerpunktbildung (Urteile v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/74 u. 22/74) ... Die Rüge der Beschwerdeführerin, der Gesetzgeber habe bei anderen Gemeinden den Richtgrößen keine entscheidende Bedeutung beigemessen und insbesondere im Münsterland zahlreiche Gemeinden mit weniger als 5000 E. bestehen lassen, greift nicht durch. Der Gesetzgeber hat den Grundsatz, daß Gemeinden des Typs A nicht weniger als 5000 E. haben sollen, nur in Ausnahmefällen verlassen. Im Jahre 1967 bestanden in Nordrhein-Westfalen etwa 1900 Gemeinden, die weniger als 5000 E. hatten (vgl. Köstering-Bünermann, Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, S. 3); nach Abschluß der Neugliederung erreichen dagegen nur 11 der verbliebenen 393 Gemeinden des Landes nicht die Richtgröße von 5000 Einwohnern (Stand vom 31. 12. 1972). Einer Untersuchung, aus welchen Gründen der Gesetzgeber in diesen Zentren davon abgesehen hat, größere Gemeinden zu schaffen und einer Erörterung der Frage, ob die Situation einer dieser Gemeinden mit der Lage der Gemeinde Elten vergleichbar ist, bedarf es nicht. Die Zahl der Ausnahmefälle ist so gering, daß diese den erwähnten Neugliederungsgrundsatz auch dann nicht in Frage stellen, wenn der Gesetzgeber in Einzelfällen ohne überzeugenden Grund Ausnahmen zugelassen haben sollte."

[92] VerfGH v. 15. 3. 1975 – VerfGH 26/74 – (Herbede) A. U., S. 21: „Ein (voll ausgebautes) Mittelzentrum sollte nach früheren Vorstellungen mindestens eine Einwohnerzahl von 30000 E., nach neueren (Forderung der Ministerkonferenz für Raumordnung v. 15. 6. 1972, BT-Drucks. VI/3793 S. 146) sogar 40000 E. aufweisen oder in absehbarer Zeit erreichen; eine Einwohnerzahl von 30000 E. reicht aber nach den Feststellungen des Kempen-Urteils für ein funktionsfähiges Mittelzentrum aus, vgl. VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74 – A. U., S. 29: (Die gesetzliche Maßnahme) verstößt nicht gegen den Grundsatz, in der Ballungsrandzone leistungsfähige Mittelzentren zu bilden oder zu erhalten; denn die Stadt Kempen kann ihre Aufgaben als Mittelzentrum nach der nicht eindeutig widerlegbaren Wertung des Gesetzgebers auch ohne den Ortsteil Hüls sachgerecht erfüllen. Es kann dabei offen bleiben, ob der Ortsteil Hüls für Kempen eine Stärkung, eine Belastung oder weder das eine noch das andere bedeutete. In jedem Fall bleibt der Stadt eine für die Tragfähigkeit eines Mittelzentrums ausreichende Basis erhalten; insbesondere erreicht ihre Einwohnerzahl bis auf wenige Hundert den für Mittelzentren geltenden Richtwert von 30000 E."

Für *kreisfreie Städte* sei eine Mindestzahl von *150 000 E.* erforderlich, um eine optimale Wahrnehmung der Kreisaufgaben zu gewährleisten. Dabei sei eine Differenzierung nach Bevölkerungsdichte nicht offensichtlich fehlerhaft[93].

Die Richtzahl von *200 000 E.* in Gebieten mit überdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte sei zwar wissenschaftlich umstritten. Hieraus folge aber auch, daß sie nicht offensichtlich falsch sei[94].

Schließlich hat der Gerichtshof die Ansicht der Landesregierung bestätigt, daß die für die Verwaltungskraft einer *Großstadt* optimale Einwohnergrenze deutlich *unter 1 000 000 E.* liege[95] – ein Gesichtspunkt, der auch für den Raum Düsseldorf Bedeutung hat.

III.

Die Behandlung künftiger Lösungen in den Gerichtsurteilen

In einigen Urteilen hat der Gerichtshof – wie oben hervorgehoben – andere denkbare Alternativlösungen behandelt und sie in die Überlegungen einbezogen, in anderen Entscheidungen hat er sie dagegen offen gelassen und nicht behandelt.

1. *Der Zusammenschluß Monheim-Langenfeld im Monheim-Urteil*

Im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung wird vom Gerichtshof im Monheim-Urteil untersucht, ob ein Zusammenschluß von Monheim und Langenfeld im Vergleich zur gesetzlichen Lösung eindeutig besser geeignet ist, den gesetzlichen Zielvorstellungen zu dienen, und ob er sich für die Beschwerdeführerin weniger belastend darstellt. Dabei kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, daß die gesetzliche Lösung – Eingemeindung des überwiegenden Teils der Stadt Monheim nach Düsseldorf – dem Zusammenschluß Monheim/Langenfeld deutlich unterlegen ist und hat aus diesen Gründen der Verfassungsbeschwerde der Stadt Monheim stattgegeben[96].

2. *Das Meerbusch-Urteil*

Das erneute Wiederaufgreifen der Neugliederungsentscheidung Meerbusch – die Stadt hat wegen eines Fehlers im Anhörungsverfahren ihre Selbständigkeit behalten – begegnet einem verfassungsrechtlichen Risiko, weil sich nach den Ausführungen des Gerichts im Rahmen einer ordnungsgemäßen Abwägung hätte ergeben können, „daß die im Rahmen des Vertrauensschutzes zu würdigenden Umstände auch angesichts der überörtlichen Gründe die höhere Bewertung verdienten“[97].

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Zuordnung der Stadt Meerbusch zu Düsseldorf und Krefeld ist danach ausdrücklich fraglich geblieben.

3. *Alternativen im Kirchhellen/Gladbeck-Urteil*

Auch das Kirchhellen/Gladbeck-Urteil enthält Überlegungen des Gerichts zu möglichen Alternativlösungen.

3.1 *Alternativen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung*

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung – bei der die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Lösung im Blick auf den demokratischen Eigenwert der Gemeinden verglichen werden – führt der Gerichtshof aus[98]:

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

3.2 *Die vom Gerichtshof erwähnten Alternativlösungen*

Als Alternativen hat der Gerichtshof – ohne deren Verfassungskonformität endgültig festzustellen – in Betracht gezogen:

Für die Stadt Bottrop:

Eingliederung in die Stadt Essen (mit einem gewissen Vorrang) oder auch (möglicherweise) in die Stadt Oberhausen

Für die Stadt Gladbeck und die Gemeinde Kirchhellen:

- Gladbeck und Kirchhellen jeweils selbständig im Kreis Recklinghausen
- Gladbeck vergrößert um Kirchhellen im Kreis Recklinghausen
- Gladbeck eingegliedert in die Stadt Gelsenkirchen, Kirchhellen selbständig im Kreis Recklinghausen
- Eingliederung von Gladbeck und Kirchhellen in die Stadt Gelsenkirchen.

IV.

Erneutes Tätigwerden des Gesetzgebers

Die Behandlung mehrerer Alternativlösungen durch den Gerichtshof sowie seine Feststellung, die Monheim-Mitte und Monheim-Baumberg sowie Wesseling

---

[93] VerfGH v. 7. 11. 1975 – VerfGH 64/74 – A. U., S. 17.

[94] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74 – A. U., S. 24 (Kirchhellen/Gladbeck).

[95] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 62/74 – (Wesseling) A. U., S. 21: „Die Einbeziehung Wesselings in das Großzentrum Köln kann schließlich auch nicht mit einem etwa allgemein zu erzielenden Rationalisierungs- oder Leistungssteigerungseffekt für die Verwaltungskraft Kölns begründet werden. Dieser Gesichtspunkt hat – soweit feststellbar – im Gesetzgebungsverfahren zu Recht keine Rolle gespielt, vielmehr hat die Landesregierung in der mündlichen Verhandlung selbst eingeräumt, die für die Verwaltungskraft einer Großstadt optimale Einwohnerbasis liege deutlich unter der Millionengrenze.“

[96] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – A. U., S. 28.

[97] Meerbusch-Urteil v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (371); vgl. auch HOPPE/STÜER, Analyse des Meerbusch-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371 ff.

[98] Kirchhellen/Gladbeck-Urteil v. 6. 12. 1975 – VerfGH 13/74 – A.U., S. 27.

betreffenden Neugliederungsbestimmungen seien *nicht nichtig*, sondern lediglich *verfassungswidrig*, läßt die Frage berechtigt erscheinen, ob der Gesetzgeber zu einer neuen gesetzlichen Regelung verfassungsrechtlich verpflichtet ist sowie ob und welche verfassungsrechtlichen Risiken bei der Verwirklichung einer vom Gerichtshof erwogenen Alternativlösung dem Gesetzgeber nach den Urteilen nach wie vor bleiben.

1. *Gesetzgeber lediglich verpflichtet, Kreiszuordnung für Monheim und Wesseling zu regeln*

Der Gerichtshof hat im Monheim- und Wesseling-Urteil von einer Nichtigkeitserklärung der diese beiden Gemeinden betreffenden Neugliederungsbestimmungen abgesehen, weil er – *hinsichtlich der kreislichen Zuordnung* – in die Befugnisse des Gesetzgebers eingegriffen hätte, wenn durch das Urteil die Beschwerdeführerinnen „kreislos oder einem bestehenden Kreis zugeordnet worden wären“ [99].

Die *Pflicht des Gesetzgebers*, die *Kreiszuordnung* – und diese allein – *gesetzlich zu regeln*, ergibt sich nicht unmittelbar aus dem Urteilstenor, sondern ist lediglich eine mittelbare Folge daraus, daß ohne eine solche Regelung eine *Lücke im System des kommunalkörperschaftlichen Aufbaus von Gemeinden und Kreisen im Lande* entstehen würde, die mit dem Kommunalverfassungsrecht unvereinbar wäre [100]:

„Unter den vorliegend gegebenen Umständen würde eine Nichtigkeitserklärung des Gesetzes im genannten Umfange auch nicht etwa nur den Zustand wieder herstellen, wie er vor dem Erlaß des Düsseldorf-Gesetzes bestand, sondern dazu führen, daß Monheim-Mitte und Monheim-Baumberg bis zur erneuten gesetzlichen Regelung keinem Kreis zugeordnet wären, ohne jedoch im Sinne des Kommunalverfassungsrechts den Status der ‚Kreisfreiheit' zu besitzen ... Infolgedessen würde die Nichtigerklärung des Gesetzes einen Zustand der ‚Kreislosigkeit' für eine ehemals kreisangehörige Stadt zur Folge haben, der mit dem geltenden Kommunalverfassungsrecht unvereinbar und insgesamt nachteiliger wäre als die auf einen kurzen Übergangszeitraum beschränkte Aufrechterhaltung der gegenwärtigen, nicht verfassungsgemäßen Eingliederung nach Düsseldorf.“

Die Pflicht ist also eine Verpflichtung zur Beseitigung kommunalverfassungsrechtlicher Systemwidrigkeiten. Eine *verfassungsrechtliche Verpflichtung*, die *gemeindliche Neuordnung* etwa durch Zusammenschluß von *Monheim* und *Langenfeld*, Eingliederung von *Meerbusch* und *Erkrath/Hochdahl* nach Düsseldorf oder durch eine andere Eingemeindungslösung im Raum *Bottrop/Gladbeck/Kirchhellen* neu zu regeln, besteht für den Gesetzgeber nicht und ist durch die Urteile nicht ausgelöst.

Dies gilt insbesondere auch für den Zusammenschluß Monheim/Langenfeld, den der Gerichtshof zwar gegenüber der Eingemeindung der Stadt Monheim in die Stadt Düsseldorf als eindeutig besser bezeichnet hat. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, eine solche Lösung vorzusehen, ist jedoch an keiner Stelle des Monheim-Urteils ausgesprochen.

Dabei ist und bleibt die *Zuordnung zu Düsseldorf* verfassungswidrig, auch wenn es der Gesetzgeber bei einer selbständigen Stadt Monheim beläßt. Ebenso wie der Gesetzgeber von Verfassungs wegen im Jahre 1974 nicht verpflichtet war, die Auflösung der Stadt Monheim im Düsseldorf-Gesetz vorzusehen, so besteht auch jetzt eine solche Verpflichtung nicht. Der Gesetzgeber ist und bleibt innerhalb des von der Verfassung gesteckten Rahmens grundsätzlich frei darin, ob und mit welchen – verfassungskonformen – allgemeinen und konkreten Zielsetzungen er seine Neugliederung in Angriff nimmt.

2. *Verfassungsrechtliche Risiken bei einem erneuten gesetzgeberischen Tätigwerden*

Der Gerichtshof hat zwar – etwa im Kirchhellen/Gladbeck-Urteil oder im Monheim-Urteil (hinsichtlich der Eingliederung der Stadt Erkrath-Hochdahl nach Düsseldorf) – andere Neugliederungsalternativen angedeutet, er hat jedoch keine Vollüberprüfung der Verfassungsmäßigkeit dieser denkbaren Alternativen vorgenommen. Dies gilt sowohl für andere Lösungen im Raum Bottrop/Gladbeck/Kirchhellen als auch für die Eingemeindung von Erkrath/Hochdahl und/oder Meerbusch nach Düsseldorf. Daraus folgt, daß bei einer erneuten Inangriffnahme der Neugliederung in den oben bezeichneten Räumen dem Gesetzgeber verfassungsrechtliche Risiken durch die Urteile nicht abgenommen worden sind.

Dies gilt einerseits für den Raum *Bottrop/Gladbeck/Kirchhellen*. Hier hat der Gerichtshof zwar die Eingemeindung von Bottrop nach Essen sowie die Eingliederung Gladbecks nach Gelsenkirchen bei einer Verlegung des Verwaltungssitzes der neuen Stadt nach Gelsenkirchen-Buer behandelt, ohne jedoch auch hier etwa die Verfassungskonformität einer solchen Neugliederungslösung im Urteil abschließend festzustellen. Die Eingemeindung von Kirchhellen wird ebenso wie ihre Selbständigkeit lediglich als (denkbare) Möglichkeit angedeutet, ohne dies mit weiteren Ausführungen zur Verfassungsmäßigkeit einer solchen Lösung zu verbinden.

Die vom Gerichtshof nur im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung angestellten Überlegungen konnten auch mehr nicht leisten, als denkbare Lösungsalternativen vorzustellen, ohne deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit jedoch anhand des Abwägungsgebots abschließend zu beantworten, zumal es notwendiger Bestandteil des kontrollierenden gerichtlichen Abwägungsprozesses ist, das Ergebnis der Anhörung der betroffenen Gemeinde zu einer konkret dargelegten und mit Gründen bekannt gegebenen Alternative in die Abwägung eingehen zu lassen.

Ähnliches gilt für eine Eingemeindung von *Erkrath/Hochdahl* nach Düsseldorf. Hier enthält das Monheim-Urteil lediglich den Hinweis, daß der Gesetzgeber der Erwägung, „die Landeshauptstadt und ihre innere Struktur zu stärken und zu verbessern im Rahmen der Abwägung der Vor- und Nachteile keinen so hohen Stellenwert beigemessen (hat).“ Dies ergebe sich insbesondere daraus, „daß die mit Düsseldorf

[99] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 62/74 – A. U., S. 27.

[100] So das Monheim-Urteil VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – A. U., Seite 49.

offensichtlich enger verflochtenen und entfernungsmäßig günstiger liegenden Gemeinden Erkrath und Hochdahl nicht eingegliedert worden sind" [101].

Über die Notwendigkeit oder sogar Verfassungsmäßigkeit einer solchen Eingemeindung im übrigen besagt das Urteil nichts. Das Gericht gibt lediglich den Grund für seine Annahme an, daß der Gesetzgeber der Stärkung und Verbesserung der Landeshauptstadt keinen so hohen Stellenwert beigemessen habe.

Das Erkrath-Urteil – das sich mit der Zuordnung des Ortsteils Erkrath-Unterbach zu Düsseldorf beschäftigte – enthält sogar im Gegenteil Hinweise, die für eine weitere Selbständigkeit von Erkrath-Hochdahl sprechen und das Land zu einer finanziellen Statussicherung – wo nötig – verpflichten [102]:

„Im Zuge der geplanten weiteren Bautätigkeit und des damit verbundenen Bevölkerungszuwachses kann sich (die) Finanzkraft (der Stadt Erkrath/Hochdahl) weiter stärken. Hierbei wird auch die Förderung durch das Land eine Rolle zu spielen haben, dem es obliegt, etwaige negative Folgen der Neugliederung zu erkennen und ihnen, wo möglich und geboten, zu begegnen."

Erst recht sind bei einer nochmaligen Wiederinangriffnahme einer Auflösung von Meerbusch verfassungsrechtliche Risiken nicht ausgeräumt. Denn auch ein neues Auflösungsgesetz Meerbusch ist mit dem verfassungsrechtlichen Risiko verbunden, vom Gerichtshof *aus Gründen des Vertrauensschutzes* erneut aufgehoben zu werden [103] – ein Gesichtspunkt, der auch bei einer Auflösung und Eingemeindung von Erkrath/Hochdahl nach Düsseldorf bedeutsam erscheint.

Im Zusammenhang mit einem erneuten Versuch der Eingliederung von Meerbusch nach Düsseldorf und einer erneuten evtl. Verfassungsbeschwerde der Stadt würde sich auch die Frage stellen, zu welchem Zeitpunkt der Gesetzgeber die Kommunalwahlen ansetzen soll, wenn die Verfassungsbeschwerde möglicherweise – wie beim ersten Mal – von einer einstweiligen Anordnung begleitet würde, die das Gesetz bis zu einer erneuten gerichtlichen Hauptentscheidung vorläufig aussetzt [104].

V.

Fazit

Faßt man die Besonderheiten der Urteile im Hinblick auf

- die Schutzfunktionen des Verfassungsgerichts,
- die vom Gericht herausgearbeiteten Zielvorstellungen,
- die Bedeutung der Behandlung von zukünftigen Lösungen durch den VerfGH sowie
- die Pflicht und verfassungsrechtliche Risiken des Gesetzgebers, im Anschluß an die Urteile erneut tätig zu werden,

zusammen, so läßt sich folgendes feststellen:

1. Eine stärkere und vor allem eigenständigere Analyse der konkreten Ziele der Maßnahme
2. Eine umfassende Verwendung des konkreten Abwägungsdenkens in allen Prüfungsstadien der Geeignetheit, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit
3. Eine sehr detaillierte, umfassende Analyse aller Vor- und Nachteile
4. Eine Anreicherung des Argumentationshaushaltes vor allem auch im Hinblick auf die für die Selbständigkeit sprechenden Vorteile
5. Ein Vordringen in den Bereich von Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers, verbunden mit eigenen Wertungen und Gewichtungen des Gerichts, die zum Ergebnis führen, daß gesetzgeberische Wertungen und Erwägungen offensichtlich falsch sind
6. Die Verwendung des Mittels systemimmanenter Kritik, d. h. die systemgerechte Übernahme von Wertungen durch den Gesetzgeber selbst, um daran dessen eigene Wertungen in anderen Fällen zu messen
7. Die weitgehende Übernahme und wertende Präzisierung der gesetzgeberischen Ziele durch den Gerichtshof
   - die Betonung oberzentraler Entwicklung in den Räumen Düsseldorf/Krefeld und Köln
   - die Anerkennung aber auch der mittelzentralen Entlastungsstadt außerhalb des engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs
   - die nicht offensichtliche Fehlerhaftigkeit der vom Gesetzgeber eingeführten Richtzahlen: Mindesteinwohnerzahl von 8000 bzw. (im Ausnahmefall) 5000 E. für Unterzentren, 30000 bis 40000 E. für Mittelzentren sowie 150000 bis 200000 E. für kreisfreie Städte.
8. Die Verpflichtung des Gesetzgebers, lediglich die Kreiszuordnung von Monheim und Wesseling zu regeln, nicht jedoch im Bereich der gemeindlichen Gebietsreform erneut tätig zu werden.
9. Wird der Gesetzgeber etwa im Bereich Bottrop/Gladbeck/Kirchhellen oder auch durch die Eingemeindung von Erkrath/Hochdahl und/oder Meerbusch nach Düsseldorf erneut tätig, so ist ihm ein verfassungsrechtliches Risiko durch die Urteile nicht genommen.

Ob die Vorschläge des Innenministers zur erneuten Neugliederung der Räume Köln, Düsseldorf und Bottrop/Gladbeck/Kirchhellen – von ihm bei der Bekanntgabe am 2. Februar 1976 als „Neugliederungs-Reparatur-Vorstellung" bezeichnet –, die eine Aufteilung von Meerbusch auf Düsseldorf und Krefeld, eine Eingemeindung von Erkrath/Hochdahl nach Düsseldorf, einen Zusammenschluß von Monheim und Langenfeld im Kreise Mettmann, eine Eingemeindung von Bottrop nach Essen oder Oberhausen, eine Eingemeindung von Gladbeck nach Gelsenkirchen sowie eine Aufteilung von Kirchhellen vorsehen – sollten sie Gesetz werden –, insgesamt einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten, erscheint eher zweifelhaft.

---

[101] VerfGH v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 – A. U., S. 34.

[102] VerfGH v. 10. 10. 1975 – VerfGH 49/74 – A. U., S. 21 (Ergänzungen von den Verf.).

[103] Vgl. dazu im einzelnen Meerbusch-Urteil v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 – Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367 (371); HOPPE/STÜER, Analyse des Meerbusch-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371 (380 ff).

[104] VerfGH v. 21. 12. 1974 – VerfGH 44/74 – A. U. S. 1 f; vgl. STÜER, Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil I: Entscheidungsbericht, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 (29).