Meerbusch-Urteil des VerfGH NW*

Leitsätze:

1. Eine sachgerechte Entscheidung des Gesetzgebers über die kommunale Neugliederung eines Gebietes setzt eine umfassende Kenntnis von allen erheblichen Umständen, insbesonders ein zutreffendes Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaft voraus. Die sorgfältige Abwägung aller für und gegen ein Neugliederungsvorhaben sprechenden Gründe ist nur auf der Grundlage einer Anhörung möglich, die den wesentlichen Inhalt des Neugliederungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen der betroffenen Gebietskörperschaft bekanntgibt.
2. Bei einem erst kürzlich neugegliederten Gebiet hat der Gesetzgeber in seine Wertungen, Erwägungen und Entscheidungen anläßlich des neuen Gesetzgebungsvorhabens in vollem Umfang einzubeziehen: Die Tatsache, daß das frühere Gesetz aus Gründen des öffentlichen Wohls verabschiedet worden ist, den dabei zugrunde gelegten Sachverhalt sowie die damals angestellten Prognosen, Wertungen und Erwägungen und schließlich die von dem Gesetz ausgegangenen Wirkungen, insbesondere das in seine Geltung gesetzte Vertrauen.
3. Soll die erste Neugliederungsmaßnahme nach wenigen Jahren als Fehlentscheidung oder wegen veränderter Verhältnisse oder Erkenntnisse oder Prinzipien aufgehoben werden — und zwar wiederum aus Gründen des öffentlichen Wohls —, so bedarf das einer entsprechenden Begründung, die sich mit der Vorentscheidung, den veränderten Verhältnissen, den neuen Erkenntnissen und den neuen Prinzipien sowie der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer erneuten Regelung insgesamt eingehend auseinandersetzt. Die neue Maßnahme unterliegt somit einer erweiterten Begründungspflicht und die Begründung einer besonderen Qualifizierung.
4. Beim Nutzen-Schaden-Vergleich im Rahmen der Erwägungen zur Geeignetheit hat der Gesetzgeber Gesichtspunkte auf der Verlust- und Schadenseite, wie z. B. den beim Aufbau der neuen Gemeinde bewiesenen Elan und die großen Planungs- und Arbeitsleistungen, die Wirkung der beabsichtigten Maßnahme auf die öffentlichen Bediensteten, die Gefahr einer willkürlichen Unterbrechung der Verantwortungskontinuität sowie Gesichtspunkte der Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers zu berücksichtigen. Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung hat der Gesetzgeber zu fragen, welches Gewicht dem Bestand einer konkreten kommunalen Selbstverwaltungseinheit zukommt, die nach ihrer aufgrund moderner kommunalpolitischer Überlegungen erfolgten Gründung mit großer Intensität auf die bewußte Gestaltung der Zukunft gerichtet war.

VerfGH NW, Urteil vom 13. 9. 1975 — VerfGH 43/74 — (Meerbusch)

Tatbestand:

Durch das Düsseldorf-Gesetz vom 10. 9. 1974 (GV NW 899) wurde die beschwerdeführende Stadt Meerbusch, die dem gleichfalls beschwerdeführenden Kreis Grevenbroich angehörte, aufgelöst und ihr Gebiet in die Städte Düsseldorf, Krefeld sowie — zu einem kleinen Teil — in die Stadt Neuss eingegliedert. Die Stadt Meerbusch (im folgenden: Stadt) und der Kreis Neuss (im folgenden: Kreis) erstreben die Erhaltung der Stadt. Sie war durch § 9 des Kempen-Krefeld-Gesetzes vom 18. 12. 1969 (GV NW 966) mit Wirkung vom 1. 1. 1970 als Zusammenschluß von 8 Gemeinden — Ilverich, Langst-Kierst, Lank-Latum, Nierst, Ossum-Bösinghoven, Strümp, Osterath und Büderich — gebildet worden. Der Neugliederungsvorschlag des Innenministers sowie der Gesetzentwurf der Landesregierung, zu denen die Beschwerdeführer angehört wurden, sahen vor, Meerbusch bestehen zu lassen.

Auf Weisung des Ausschusses für Verwaltungsreform wurden die Beschwerdeführer während des Gesetzgebungsverfahrens nunmehr erstmals zu einer möglichen Auflösung der Stadt Meerbusch angehört. Die angegebenen Gründe — Meerbusch könne die zugedachte Größe mangels Zuzugs nicht erreichen, der Aufbau eines neuen Stadtzentrums sei deshalb unwirtschaftlich, die Stadt könne die mit ihrer Gründung 1969 geplante Entlastungsfunktion in der Ballungsrandzone daher nicht erfüllen — waren nach Feststellung des VerfGH jedoch nicht die tragenden Gründe des Gesetzes. Bei der endgültigen Beschlußfassung stand vielmehr im Vordergrund, die Oberzentren Düsseldorf und Krefeld zu fördern, die Wirtschafts-, Siedlungs-, Verkehrs- und Verwaltungsstruktur des Umlandes von ihnen her zu entwickeln und die Bevölkerungsbewegung entsprechend zu steuern. Zu diesem gegenüber 1969 prinzipiellen Zielwechsel sind die Beschwerdeführer nicht angehört worden.

Der VerfGH erklärte das Düsseldorf-Gesetz, soweit es die Stadt Meerbusch in die Städte Düsseldorf und Krefeld eingliedert, für nichtig.

Aus den Gründen:

Die Verfassungsbeschwerden sind nach § 50 VerfGHG zulässig (vgl. Urt. v. 24. 4. 70 — VGH 13/69 —, OVGE 26, 271 m. w. Hinw.); sie sind wegen Mängeln im Anhörungsverfahren im wesentlichen auch begründet.

I.

1. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (Urt. v. 4. 8. 72 — VerfGH 9/71 —, OVGE 28, 292 und dort. Hinw. sowie Urt. v. 2. 11. 73 —VerfGH 17/72 — und v. 7. 12. 73 — VerfGH 18/72 —) wird der Bestand der Gemeinde als Teil des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung durch Art. 78 LV in begrenztem Umfang geschützt. In ihn darf nur nach Anhörung der Gemeinde unter Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung aus Gründen des öffentlichen Wohls eingegriffen werden.

Diese verfassungsrechtliche Befugnis des Gesetzgebers besteht grundsätzlich immer dann, wenn die kommunale Gliederung sich im Hinblick auf Sinn und Zweck der kommunalen Selbstverwaltung mehr als nur geringfügig verbessern läßt. Das kann auch dann der Fall sein, wenn das fragliche Gebiet erst kürzlich neugegliedert worden ist, diese Gliederung im Lichte neuerer Erfahrungen, Erkenntnisse oder Zielsetzun-

* Anm. der Schriftleitung: Das Urteil ist mitgeteilt von Prof. Dr. Werner HOPPE und Rechtsanwalt Bernhard STÜER, Münster, die auch die Leitsätze und den Tatbestand des Urteils formuliert haben; vgl. auch den nachfolgenden Beitrag: Analyse des Meerbusch-Urteils".

gen aber deutlich weniger gut ist als die neuerdings angestrebte. Der Gesetzgeber ist dabei weder für eine vorübergehende Zeit an eine von ihm getroffene Neugliederungsmaßnahme gebunden (vgl. Urt. v. 15. 3. 75 — VerfGH 26/74 — AU 26), noch bei Neugliederung durch eine Reihe von Gesetzen an bestimmte Regeln für „Reihen-" oder „Kettengesetze", noch bei Neugliederung auf Grund von bestehenden Gliederungssystemen an diese Systeme (vgl. Urt. v. 4. 8. 72 — VGH 9/71 — AU 23). Allerdings hat er in seine Wertungen, Erwägungen und Entscheidungen anläßlich des neuen Gesetzesvorhabens in vollem Umfang einzubeziehen: Die Tatsache, daß das frühere Gesetz aus Gründen des öffentlichen Wohls verabschiedet worden ist, den dabei zugrunde gelegten Sachverhalt sowie die damals angestellten Prognosen, Wertungen und Erwägungen und schließlich die von dem Gesetz ausgegangenen Wirkungen, insbesondere das in seine Geltung gesetzte Vertrauen. Andernfalls würde der Gesetzgeber gegen das Verfassungsgebot verstoßen, wonach in den Bestand der Gemeinden nur aus Gründen des öffentlichen Wohls eingegriffen werden darf.

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

2. Die Verfassung bestimmt nicht ausdrücklich, worauf die Anhörung einer betroffenen Gemeinde sich zu erstrecken hat und wann, wie und von wem sie durchzuführen ist. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Anhörung ergeben sich jedoch aus dem Zweck, den die Anhörung der von einer Neugliederung betroffenen Gemeinde verfolgt. Eine sachgerechte Entscheidung des Gesetzgebers über die kommunale Neugliederung eines Gebietes setzt voraus, daß er umfassende Kenntnis von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaft erhält; denn nur dann vermag er alle Argumente, die für und gegen ein Neugliederungsvorhaben sprechen, sorgfältig abzuwägen. Die zuverlässige Unterrichtung des Gesetzgebers läßt sich nur erreichen, wenn alle Betroffenen Gelegenheit haben, rechtzeitig und ausgiebig zu Wort zu kommen. Eine Gebietskörperschaft kann ihre Interessen und ihre Argumente für oder gegen ein Neugliederungsvorhaben nur dann wirksam vorbringen, wenn sie das betreffende Vorhaben kennt und ihr eine angemessene Frist zur Prüfung sowie zu ihrer Willens- und Meinungsbildung zur Verfügung steht. Es ist zwar nicht erforderlich, daß der Gebietskörperschaft das Neugliederungsvorhaben mit allen Einzelheiten, etwa schon in der endgültigen Fassung des Gesetzentwurfs, bekanntgegeben wird. Notwendig ist aber, daß sie den wesentlichen Inhalt des Neugliederungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen erfährt (vgl. Urt. v. 18. 12. 70 — VGH 11/70 —, OVGE 26, 311 ff).

II.

Gemessen an diesen Erfordernissen ist die Anhörung der Beschwerdeführer nicht ausreichend gewesen.

1. Aus dem Protokoll der Ausschußsitzung vom 4./5. Juli 1974, dem Bericht des Ausschusses zur dritten Lesung vom 8. Juli 1974, der Niederschrift der dritten Lesung vom 10. Juli 1974 und dem erläuternden Vortrag der Landesregierung in dem verfassungsgerichtlichen Verfahren ergeben sich folgende tragenden Gründe der gesetzlichen Maßnahme:

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. 74 — 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 aaO), 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 Naherholungs-Freiraum. Selbständige Mittelzentren sollten in der Nachbarschaft der Oberzentren nur bestehenbleiben, wenn sie außerhalb des engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs genügend weit entfernt liegen und bereits ausgeprägte und tragfähige Siedlungsschwerpunkte aufweisen, deren Ausbau nicht so kostspielig ist, wie der Neubau eines Zentrums „auf grüner Wiese" sein würde. Bevölkerungsbewegungen, die diesen Absichten zuwiderlaufen, sollten gesteuert werden, um die Versorgung der Bevölkerung und den Ausgleich der Lebensverhältnisse angesichts der knappen Mittel nicht zu gefährden.

Diese — dem öffentlichen Wohl nicht zuwiderlaufenden — allgemeinen Gründe haben in bezug auf die Städte Meerbusch, Düsseldorf und Krefeld folgende Ausprägung erfahren: 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 all-

gemeinen 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 Wanderbewegung 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.

Der Vorschlag der Landesregierung, die genannten Zwecke insbesondere durch Vereinigung der mit Düsseldorf eng verflochtenen früheren Städte Erkrath und Hochdahl zu verfolgen, wurde vom Landtag verworfen. Deshalb sollten diese Zwecke nunmehr durch die Vereinigung anderer Gebiete, insbesondere des größten Teils der Städte Meerbusch und Monheim, mit der Stadt Düsseldorf erreicht werden. Der Gesetzgeber sah sich zu dieser Lösung vor allem wegen der mittelzentralen und der Pendlerverflechtung zwischen Düsseldorf und den meisten Ortsteilen der Stadt Meerbusch und wegen der Tatsache veranlaßt, daß ein gemeinsamer Siedlungsschwerpunkt, der für alle Ortsteile tragfähig wäre, in Meerbusch — möglicherweise auch wegen der Kürze der seit Gründung der Stadt abgelaufenen Zeit — nicht besteht.

Die Zuordnung der nördlichen Ortsteile der Stadt nach Krefeld beruhte in geringerem Umfang gleichfalls auf Erwägungen, die Stadt Krefeld in ihrer oberzentralen Funktion zu stärken, vor allem aber darauf, daß diese Ortsteile mittelzentral nur auf Krefeld oder eher auf Krefeld als auf Düsseldorf ausgerichtet sind.

Diese tragenden Gründe der gesetzlichen Maßnahme mögen dem öffentlichen Wohl entsprechen; die gesetzliche Maßnahme mag im Verhältnis zu ihnen auch nicht offensichtlich ungeeignet und im Verhältnis zu dem Eigenwert der bestehenden Stadt nicht unverhältnismäßig sein; die gesetzliche Maßnahme mag sich insbesondere auch trotz der Tatsache rechtfertigen lassen, daß die Stadt entsprechend den damals herausgestellten Zielen erst 1969 gebildet worden ist. Dennoch ist sie im wesentlichen verfassungswidrig, weil ihre tragenden Gründe nur teilweise und daher für die Beschwerdeführer mißverständlich Gegenstand der Anhörung gewesen sind.

2. Dies ergibt sich aus folgendem Ablauf der Anhörung:

a) Als die Beschwerdeführer zu dem Vorschlag des Innenministers vom 10. Dezember 1973 angehört wurden, wurde ihnen zwar vorgehalten, daß man die Bildung der Stadt schon 1969 und auch danach vielfach kritisiert habe und daß die Stadt „nach den heutigen Erkenntnissen über den Bau von Entlastungsstädten wahrscheinlich nicht mehr verwirklicht werden würde". Der Innenminister hielt es aber für vereinbar mit dem öffentlichen Wohl, ihre Existenz „zunächst nicht in Frage zu stellen" und sie trotz der Absicht bestehen zu lassen, den engeren großstädtischen Verflechtungsbereich Düsseldorfs nach dort zuzuordnen. Der Innenminister bezeichnete im übrigen lediglich den Ortsteil Büderich als mit Düsseldorf mittelzentral verflochten. Zu den Belangen der Stadt Krefeld bemerkte er, sie hätten sich gegenüber 1969 nicht wesentlich verschoben. Insbesondere aber betonte er, „daß die Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers leiden könnte, wenn der Vorschlag weniger als vier Jahre nach Inkrafttreten des damaligen Neugliederungsgesetzes dessen Ergebnisse ohne zwingende Gründe zu revidieren versuchen würde", zumal das Kempen-Krefeld-Gesetz das letzte Gesetz im Ersten Neugliederungsprogramm gewesen sei und der Gesetzgeber daher die Konsequenzen seiner Entscheidungen schon besser habe beurteilen können als zu dessen Beginn.

Aus dieser Begründung durften die Beschwerdeführer entnehmen, daß es keinen Grund zur Neuordnung gebe, der gewichtiger sei als die Gesichtspunkte, die für das Bestehenbleiben der Stadt sprächen, insbesondere die der Glaubwürdigkeit und des Vertrauensschutzes. Auch konnten sie nicht erkennen, daß die Neugliederungspolitik sich durch Konzentration auf die Belange der Oberzentren und durch einen deutlichen Übergang von der bloßen raumordnerischen Landesplanung zu der aktiven Landesentwicklung mit ihren besonderen Aspekten des optimalen Einsatzes der staatlichen Mittel und der Einflußnahme auf die Bevölkerungsbewegungen — auch dies verfassungsrechtlich unbedenklich (vgl. Urt. v. 15. 3. 75 — VerfGH 26/74 — AU 23 und Urt. v. 12. 7. 75 — VerfGH 21/74 — AU 15) — inzwischen wesentlich gewandelt hatte. Dies zu erkennen, wurde ihnen durch den oben erwähnten Hinweis des Innenministers auf das 1969 bereits „gebesserte Beurteilungsvermögen" des Gesetzgebers, das zur Gründung der Stadt Meerbusch geführt habe, und durch das Festhalten an der Selbständigkeit der Stadt trotz deren Lage im engeren großstädtischen Verflechtungsbereich erheblich erschwert.

b) Zu der Anhörung der Beschwerdeführer vor dem Ausschuß am 29. April 1974 lagen — abgesehen von den Forderungen der Städte Düsseldorf und Krefeld — der Gesetzentwurf der Landesregierung und die Einbringungsrede des Innenministers vom 4. April 1974 vor. Sie brachten für die Beschwerdeführer keine zusätzlichen Aufschlüsse hinsichtlich der überörtlichen Gründe der späteren gesetzlichen Maßnahme. Sie hoben vielmehr lediglich darauf ab, daß die für die Stadt gehegten Entwicklungserwartungen des Jahres 1969 nicht eingetreten seien und bestimmten damit diesen Komplex mit seinen teilweise fragwürdigen Einzelbehauptungen zum Schwerpunkt der Argumentation.

Diese mußte den Beschwerdeführern weiterhin verhältnismäßig problemlos erscheinen, weil die Landesregierung und der Innenminister das Weiterbestehen der Stadt Meerbusch trotz aller Zweifel und trotz der massiven Forderungen der Städte Düsseldorf und Krefeld offensichtlich immer noch für vereinbar hielten mit dem öffentlichen Wohl.

c) Mit Erlaß des Innenministers vom 9. Mai 1974 wurden die Beschwerdeführer erneut angehört. Nunmehr wurden sie im Auftrage des Ausschusses erstmalig seitens des Landes mit der Alternativlösung konfrontiert, die später Gesetz geworden ist. Diese war zwar noch von niemandem beantragt. Sie wurde aber deutlich als naheliegend dargestellt und konkretisierte sich damit über den Charakter von Vermutungen, Anregungen oder Forderungen hinaus, die vor oder während des Gesetzgebungsverfahrens erhoben worden waren.

In der Erläuterung der Alternative wurde die später tragende Begründung des Gesetzes allerdings wiederum nur teilweise erwähnt. Die Alternative wurde lediglich darauf gestützt, daß wegen der Stagnation der Bevölkerung in Meerbusch eine Bevölkerungszunahme für die Bildung des Zentrums Meerbusch nicht zu erwarten sei. Zwar sei bei der Bildung der Stadt kein bestimmter Bevölkerungszuwachs vorausgesetzt worden. Das Kempen-Krefeld-Gesetz sei jedoch von der Notwendigkeit der Bildung eines neuen Stadtzentrums und von einer entsprechenden Bevölkerungszunahme ausgegangen. Diese Annahmen seien nicht mehr gerechtfertigt.

Auch diese Begründung mußte die Beschwerdeführer zu einer Äußerung verleiten, die an dem wesentlichen Teil der Begründung des späteren Gesetzesbeschlusses, nämlich den Landesentwicklungsabsichten und den Belangen des Oberzentrums Düsseldorf, vorbeiging. Die Stadt wehrte sich dementsprechend auch im wesentlichen gegen die als Vorwurf aufgefaßte Feststellung, das Stadtzentrum noch nicht geschaffen zu haben, und gegen die Prognose mangelnden Zuzugs. Diese war in der Tat auch fragwürdig, wenn man die Absicht, die Bevölkerungsbewegung zu steuern, nicht berücksichtigte. Die Beschwerdeführer mußten verkennen, daß es dem Gesetzgeber nicht darum ging, welcher Zuzug angesichts der Nachfrage nach Arbeit und Wohnung in der rheinischen Städtelandschaft möglich war, sondern darum, welche Bevölkerungsbewegung im Hinblick auf die bevorzugten Belange des Oberzentrums Düsseldorf erwünscht war und deshalb eingeplant werden sollte.

d) Der Bericht des Ausschusses an das Plenum und der Verlauf der zweiten Lesung des Gesetzes im Landtag, die gemeinhin Hauptort der kontroversen Plenardiskussionen darstellt, konnten die Hoffnungen der Beschwerdeführer nur bekräftigen, der Gesetzgeber werde ihr Vertrauen und seine Glaubwürdigkeit trotz aller Zweifel in die Geeignetheit der Lösung von 1969 wahren; denn von keiner Seite wurde ein Antrag in Richtung auf die später Gesetz gewordene Alternative gestellt. Den Beschwerdeführern kann daher nicht entgegengehalten werden, sie hätten die Zeit bis zur dritten Lesung nicht genutzt, sich schriftlich zu der für sie bis dahin nicht genügend erkennbaren Problematik zu äußern.

3. Die Meinung der Beschwerdeführer über denjenigen Teil der Begründung der gesetzlichen Maßnahme, der die Landesentwicklung von den Oberzentren her, die besonderen Belange der Stadt Düsseldorf und die damit verbundene bewußte Steuerung der Bevölkerungsbewegungen betrifft, gehört zu den „erheblichen Umständen" (vgl. Urt. v. 18. 12. 70 — VGH 11/70 —, OVGE 26, 311 f), von denen der Gesetzgeber ein zutreffendes Bild hätte haben müssen, um zu dem Eingriff in den Bestand der Stadt Meerbusch legitimiert zu sein. Dies folgt aus mehreren Erwägungen.

a) Schon im ersten Abschnitt der kommunalen Neugliederung in Nordrhein-Westfalen hat sich — wie auch bei der Neugliederung anderer Bundesländer — gezeigt, daß wesentliche Entscheidungen für die kommunale Neugliederung bereits vom Innenminister und von der Landesregierung getroffen werden, und daß der Entscheidungsraum des Landtags in der politischen Praxis dadurch eingeschränkt ist. Dies ist bei der Komplexität und Kompliziertheit der Materie nicht anders möglich, wie der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 12. Juli 1975 (VerfGH 21/74 — AU 13) anerkannt hat.

Es hat sich weiter gezeigt, wie gering die verfassungsgerichtliche Möglichkeit ist, den Bestand der Gemeinden zu schützen — soweit er zum Kern der kommunalen Selbstverwaltung gehört —, wenn der Verfassungsgerichtshof bei der Bestimmung des öffentlichen Wohls sich nicht an die Stelle des hierzu allein befugten Gesetzgebers setzen will.

Die Beschränkung des Entscheidungsraums des Gesetzgebers und der Schutzfunktion des Verfassungsgerichtshofs erfordert deshalb die Informationsbasis des Gesetzgebers in allen wesentlichen Fragen möglichst breit zu halten. Schon aus diesem Gesichtspunkt lag es nahe, daß der Gesetzgeber den seiner Entscheidung unterworfenen kommunalen Körperschaften Gelegenheit hätte geben sollen, möglichst in allen erheblichen Fragen mitzudenken und sich zu den Vorzügen und Mängeln zu äußern, die die Änderung der Neugliederungsprinzipien zu Gunsten der Oberzentren und der aktiven Landesentwicklung nach ihren Erfahrungen, denen eines großen Kreises und eines Mittelzentrums der Ballungsrandzone, im ganzen mutmaßlich mit sich bringen würde. Das Anhören ihrer über die örtlichen Interessen möglicherweise hinausgehenden fachlichen und politischen Stellungnahmen hätte dem Gesetzgeber eine noch bessere Möglichkeit gegeben, die von der Exekutive erarbeiteten Prinzipien insgesamt unabhängig und kritisch zu würdigen.

b) Entscheidend fällt bei der Anhörung im vorliegenden Fall indes das Gebot des Vertrauensschutzes ins Gewicht.

Die Bildung der Stadt Meerbusch durch die erste Neugliederungsmaßnahme erfolgte aus Gründen des öffentlichen Wohls. Sollte sie nach wenigen Jahren als Fehlentscheidung oder wegen veränderter Verhältnisse oder neuer Erkenntnisse und Prinzipien aufgehoben werden — und zwar wiederum aus Gründen des öffentlichen Wohls —, so bedurfte das einer entsprechenden Begründung, die sich mit der Vorentscheidung, den veränderten Verhältnissen, den neuen Erkenntnissen und den neuen Prinzipien sowie der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer erneuten Regelung insgesamt eingehend auseinandersetzt. Die neue Maßnahme unterlag somit einer erweiterten Begründungspflicht und die Begründung einer besonderen Qualifizierung. Dies mußte sich auf die zur Anhörung vorgelegte Begründung entsprechend auswirken. Hinzu kommt, daß es wesentlich das Vertrauen der Beschwerdeführer in den Bestand des Kempen-Krefeld-Gesetzes gewesen ist, das — bestärkt durch das Verhalten des Innenministers, der Landesregierung, des Ausschusses und der Fraktionen bis zur zweiten Lesung einschließlich — die Beschwerdeführer gehindert hat, die durchaus vorhandenen Anzeichen für eine Änderung der Neugliederungsprinzipien in den seit 1969 abgelaufenen Jahren zu erkennen und sich dementsprechend zu äußern. Da der Gesetzgeber das Entstehen dieses Vertrauens 1969 ausgelöst hat, hätte er 1974 die Beschwerdeführer ausdrücklich auf die Änderungen in den Prinzipien hinweisen und ihnen Gelegenheit

geben müssen, sich auch zu den später tragenden Gründen der beabsichtigten gesetzlichen Maßnahme zu äußern.

Ohne eine solche Äußerung fehlte ihm auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes ein notwendiger Teil der Entscheidungsbasis. Notwendig war er über die oben zu a) dargestellten Gründe hinaus insbesondere, weil die Frage des Vertrauensschutzes – wie die Materialien zeigen – zu Recht ein wesentliches Element der Entscheidung dargestellt hat. Die Frage stellte sich im Rahmen der dem Gesetzgeber obliegenden Erwägungen zur Geeignetheit der gesetzlichen Maßnahme und denjenigen zu deren Verhältnismäßigkeit.

Beim Nutzen-Schaden-Vergleich im Rahmen der Erwägungen zur Geeignetheit mußte vom Gesetzgeber auf der Schadensseite die Überlegung angestellt werden, in welchem Umfang mit dem Vertrauen und Engagement der örtlichen Bevölkerung bei der Integration der Teile der Stadt Meerbusch in die Städte Düsseldorf und Krefeld gerechnet werden konnte, nachdem der vom Kempen-Krefeld-Gesetz ausgelöste und beim Aufbau des Mittelzentrums Meerbusch bewiesene Elan und die großen Planungs- und Arbeitsleistungen sich als vergeblich erwiesen hatten. In diesem Zusammenhang spielte auch die Wirkung der beabsichtigten Maßnahme auf die öffentlichen Bediensteten des Kreises, der Stadt Meerbusch und – in gewissem Umfang – der Gemeinden allgemein eine Rolle, deren Verantwortungsbereitschaft durch nicht klar dargelegte und einander widersprechende Maßnahmen des Gesetzgebers sowie durch scheinbar willkürliche Unterbrechungen der Verantwortungskontinuität leiden muß. Schließlich mußte auch erwogen werden, welche Wirkung die gesetzliche Maßnahme auf die Glaubwürdigkeit eines Gesetzgebers haben würde, der die Gründe des öffentlichen Wohls binnen weniger Jahre so unterschiedlich bestimmte.

Im Rahmen der Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit mußte vom Gesetzgeber einerseits berücksichtigt werden, welches Gewicht dem Bestand einer konkreten kommunalen Selbstverwaltungseinheit zukam, die nach ihrer aufgrund moderner kommunalpolitischer Überlegungen erfolgten Gründung mit großer Intensität auf die bewußte Gestaltung der Zukunft gerichtet war, und andererseits, wie gewichtig sich demgegenüber die Bilanz der Vor- und Nachteile ausnahm, die die Erwägungen zur Geeignetheit ergeben hatten.

Für alle hier aufgeführten Einzelabwägungen und die Gesamtabwägung hätten die Äußerungen der Stadt und des Kreises zu dem Teil der Begründung von wesentlicher Bedeutung sein können, der die Landesentwicklung durch bestmögliche Ausstattung der Oberzentren, hier insbesondere der Stadt Düsseldorf, und durch bewußte Steuerung der Bevölkerungsbewegungen sowie den Zusammenhang betrifft zwischen der Lösung im Raum Meerbusch, der im Raum Erkrath-Hochdahl und der in den angrenzenden Kreisen. Aus den Äußerungen hätte sich einerseits ergeben können, daß die im Rahmen des Vertrauensschutzes zu würdigenden Umstände auch angesichts der überörtlichen Gründe die höhere Bewertung verdienten. Andererseits hätte sich aber auch zeigen können, daß die Beschwerdeführer nach Einsicht in die Problematik, um die es eigentlich ging, eine differenziertere Haltung eingenommen hätten. Diese hätte eine bessere Ausgangsbasis für die Integration der Ortsteile der Stadt Meerbusch in die Städte Düsseldorf und Krefeld werden können. Mit einer solchen Folge hätte die angesichts des notwendigen Vertrauensschutzes besonders wichtige Teilfunktion der Anhörung, die Legitimation des Gesetzgebers zum Eingriff in den Bestand der kommunalen Selbstverwaltung zu bekräftigen, wesentlich besser erfüllt werden können . . .

Analyse des Meerbusch-Urteils

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

Das mit Spannung erwartete Meerbusch-Urteil des Verfassungsgerichtshofs NW[1] hat das Düsseldorf-Gesetz, soweit es die Stadt Meerbusch in die Städte Düsseldorf und Krefeld eingliedert, für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt. Nur die Abtrennung eines kleinen Gebietsteils der Beschwerdeführerin[2] mit ca. 35 Einwohnern in die Stadt Neuss hat der Gerichtshof bestätigt. Damit gehört die Stadt Meerbusch zu den wenigen Gemeinden im Lande, die sich bisher erfolgreich gegen ihre Auflösung wehren und vor dem VerfGH NW die Nichtigkeitserklärung eines sie betreffenden Neugliederungsgesetzes erreichen konnten.

I.

Meerbusch-Urteil im Überblick

Die Auflösung der Stadt Meerbusch war deshalb besonders problematisch, weil die Beschwerdeführerin erst vor fünf Jahren mit Hinweis auf das öffent-

[1] VerfGH NW v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74 –, Die Gründe des Urteils sind vorstehend abgedruckt; 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.

[2] Das sog. „Allkauf-Gelände" im unteren Zipfel des Stadtgebietes Meerbusch südlich der Autobahn.

liche Wohl aus acht vormals selbständigen Gemeinden gebildet worden war[3].

Dabei waren alle für und gegen die Bildung der Stadt Meerbusch sprechenden Gründe sorgfältig und ausgiebig erörtert und abgewogen worden. Auch die Interessen der benachbarten Großstädte Düsseldorf und Krefeld sind in dem ersten Gesetzgebungsverfahren umfassend zur Sprache gekommen[4].

Für die Beschwerdeführerin stand daher die Frage im Mittelpunkt, ob der Gesetzgeber berechtigt war, innerhalb weniger Jahre die Gründe des öffentlichen Wohls so unterschiedlich zu bestimmen[5].

1. *Die allgemeine Bedeutung des Urteils*

Der Gerichtshof hat dieses Problem nicht abschliessend behandelt. Er erklärte das Düsseldorf-Gesetz schon aus Gründen mangelhafter Anhörung für nichtig und konnte daher die Frage, ob eine Auflösung der Stadt Meerbusch materiell verfassungsmäßig wäre, offenlassen[6].

Das Meerbusch-Urteil enthält jedoch zahlreiche Maßstäbe und Bewertungskriterien, die auch ein neues Auflösungsgesetz des Landtags mit der Gefahr belasten, aus Gründen des *Vertrauensschutzes,* die im Urteil besonders betont worden sind, vom Gerichtshof erneut für verfassungswidrig-nichtig erklärt zu werden.

2. *Fehldeutungen des Urteils in Presse und in Äußerungen von Politikern*

Bevor das Urteil im einzelnen analysiert wird, sind zunächst einige Äußerungen in der Presse und in Kommentierungen von Politikern zu behandeln, die der materiellen Bedeutung der Entscheidung z. T. nicht gerecht werden. Hier sind drei Fehldeutungen zu nennen, denen das Urteil unterlegen hat:

2.1 Vielfach wurde erklärt, das Gericht habe das Gesetz nicht endgültig für nichtig erklärt, vielmehr habe das Verfassungsgericht das Gesetz an den Landtag *„zurückgegeben",* der Landtag „müsse erneut entscheiden", der Gesetzgeber sei jetzt verpflichtet, schnellstens eine gesetzliche Initiative zu ergreifen, die eine Auflösung der Stadt Meerbusch zum Ziel habe. Er müsse ein neues Verfahren starten und die Mängel beseitigen.

Diese Auffassung hält einer Überprüfung nicht stand. Das Gesetz ist nichtig, das Urteil löst keinerlei Pflichten des Gesetzgebers aus. Das Gesetz ist auch nicht zurückverwiesen wie ein aufgehobenes Berufungsurteil durch die Revisionsinstanz zurückverwiesen werden kann. Der Gesetzgeber steht vielmehr vor einer völlig neuen Entscheidungssituation.

2.2 In diesem Zusammenhang wird vielfach geäußert, der Landtag brauche nur einen *Formfehler* zu beseitigen, nur den formalen Mangel einer fehlenden Anhörung auszuräumen; alles, was den Düsseldorfern fehle, sei ein neuer Gesetzentwurf.

Diese Kommentierungen erwecken den Anschein, als liege hier ein formeller Fehler vor, derart, wie er sonst beispielsweise bei fehlerhaften Veröffentlichungen von Satzungen, z. B. in bezug auf Fristen auftritt.

Diese Auffassung verkennt, daß die Anhörung einen materiell-rechtlichen Hintergrund hat, d. h. daß das Gericht das Gesetz deswegen für nichtig erklärt hat, weil bei ordnungsgemäßer Anhörung, die erst eine ordnungsgemäße Abwägung aller Gesichtspunkte durch den Gesetzgeber ermöglicht hätte, sich durchaus hätte ergeben können, daß sich der Gesetzgeber von dem Gedanken der Aufteilung von Meerbusch gelöst hätte, ja sogar hätte lösen müssen. Das gilt für das für nichtig erklärte Gesetz ebenso wie für jedwede evtl. Absicht des Gesetzgebers, nochmals dem Gedanken der Auflösung von Meerbusch näherzutreten.

Außerdem hat das Gericht nicht unbeachtliche Schranken für die Auflösung von Meerbusch aufgerichtet, die in derartigen Kommentaren übergangen werden.

2.3 Völlig abwegig wird es allerdings, wenn dem Urteil unterstellt wird, es habe *bestätigt,* die *Eingemeindung sei in Ordnung,* durch die Urteilsbegründung schimmere jedenfalls die positive Einstellung des Gerichts gegenüber den Wünschen des Oberzentrums durch, ihre Flächen- und Einwohnerbasis zu verbreitern; das Gericht halte die Auflösung für vertretbar, das Gericht habe dem Gesetzgeber den Wink gegeben, er könne es noch einmal und diesmal richtig versuchen.

Diese Kommentare mögen durch eine *absolut falsche dpa-Meldung* ausgelöst sein, die folgende sehr plastische Schilderung von der Urteilsbegründung gegeben hat:

„Der Präsident des Verfassungsgerichtshofs hob allerdings in der ausführlichen Urteilsbegründung im überfüllten Gerichtssaal ausdrücklich hervor, diese Entscheidung bedeute nicht, daß eine Auflösung Meerbusch's mit der Landesverfassung unvereinbar wäre."

Richtig ist daran, daß die Urteilsbegründung ausführlich und der Gerichtssaal überfüllt war. Alles andere ist bare Phantasie dieser Nachrichtenagentur. Wenn etwas durch die Urteilsbegründung durchschimmert, wenn das Gericht einen Wink gegeben hat und sogar etwas ausdrücklich ausgesprochen hat, dann ist dies das Gebot des *Vertrauensschutzes,* das der Gerichtshof recht ausgiebig behandelt hat.

Anlaß zu den hier beschriebenen Fehldeutungen mag eine *Pressemitteilung des OVG* gewesen sein, die folgende Aussage enthält:

„Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs lautet also auf Nichtigkeit des Gesetzes wegen eines Mangels im Gesetzgebungsverfahren. Sie bedeutet

---

[3] § 9 des Gesetzes zur Neugliederung des Kreises Kempen-Krefeld und der kreisfreien Stadt Viersen vom 18. 12. 69 (GV NW S. 966); vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung des Landkreises Kempen-Krefeld und der kreisfreien Stadt Viersen, Drs. Nr. 6/1341, S. 117 – 118.

[4] Gesetzentwurf zur Neugliederung des Landkreises Kempen-Krefeld und der kreisfreien Stadt Viersen, S. 117 – 118 sowie die Beratungen im Ausschuß für Verwaltungsreform und in den drei Lesungen im Landtag.

[5] Vgl. dazu das Meerbusch-Urteil v. 13. 9. 75, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 367.

[6] Diese Frage ist mit der Wendung offengeblieben, daß die tragenden Gründe der gesetzlichen Maßnahme dem öffentlichen Wohl entsprechen „mögen"; dennoch sei die gesetzliche Maßnahme verfassungswidrig. Daraus ergibt sich, daß das Gericht sich nicht endgültig positiv oder negativ dazu geäußert hat, ob eine gesetzliche Lösung im Endergebnis verfassungswidrig ist oder nicht.

nicht, daß eine Auflösung der erst 1969 gegründeten Stadt Meerbusch mit der Landesverfassung unvereinbar wäre. Der Verfassungsgerichtshof war jedoch nicht berechtigt, aufgrund der im verfassungsgerichtlichen Verfahren erfolgten Erörterung nun seinerseits positiv festzustellen, daß die Auflösung aus den im Gesetzgebungsverfahren deutlich gewordenen Gründen gerechtfertigt sei. Mit einer solchen Feststellung würde er in den Entscheidungsraum des Gesetzgebers eingreifen."

Diese Darstellung ist nicht nur deshalb bedenklich, weil sie das Urteil jenseits eines lediglich beschreibenden Berichts über die Urteilsgründe wertend ausdeutet und weder authentische noch offiziöse Interpretationen gerichtlicher Erkenntnisse zur Aufgabe gerichtlicher Pressestellen gehören. Sie ist in der Sache auch unrichtig, weil das Urteil – für dessen Interpretation einzig und allein sein Wortlaut maßgeblich ist – für eine derartige Deutung keinen Anhaltspunkt bietet. Es bedeutet seinem Wortlaut und Inhalt nach ebensowenig, daß die Auflösung mit der Verfassung unvereinbar, wie, daß sie mit ihr vereinbar wäre. Diese Frage ist ebenso offengeblieben wie die, warum das Gericht sich nicht mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Auflösung unter dem Aspekt der in dem Gesetzgebungsverfahren deutlich gewordenen Gründe befaßt hat. Dazu vermag auch eine Pressenotiz des Gerichts nichts zu sagen, so sehr sie vielleicht mit der Auffassung eines einzelnen Richters übereinstimmt. Das Gericht spricht einzig und allein durch das Urteil. Und das Urteil enthält zahlreiche den Entscheidungsraum des Gesetzgebers eingrenzende Maßstäbe, die bei einem neuen Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen sind. Es kann keine Rede davon sein, daß die Entscheidung dem Gesetzgeber – bei Berücksichtigung der vom Gerichtshof entwickelten verfahrensrechtlichen Grundsätze – in der Sache selbst einen „Freibrief" zur Auflösung der Stadt Meerbusch gegeben hätte. Vielmehr ist auch ein neues Auflösungsgesetz mit einem erheblichen *verfassungsrechtlichen Risiko* behaftet, das auch bei einer politischen Diskussion der „Auflösung im zweiten Anlauf" zu berücksichtigen ist.

3. *Die künftige Bedeutung des Urteils*

Es ist also zu fragen, welche Bedeutung das Urteil für die Zukunft und ein zukünftiges Gesetzgebungsverfahren hat, wenn der Gesetzgeber diesem überhaupt nahe treten will. Diese Bedeutung zeigt sich in mehreren Punkten:

3.1 *Das Bild der Stadt Meerbusch*

Das Gericht hat sich in einigen wenigen Sätzen zu dem Erscheinungsbild der Stadt Meerbusch geäußert. Da die Beurteilung der Stadt durch das Urteil des höchsten nordrhein-westfälischen Gerichts sehr positiv ist, seien diese Ausführungen wörtlich wiederholt. Das Urteil kommt an einer Stelle auf den Aufbau des Mittelzentrums Meerbusch zu sprechen. Dabei erwähnt es ausdrücklich den dabei „bewiesenen Elan und die großen Planungs- und Arbeitsleistungen" der Stadt. An anderer Stelle behandelt das Urteil das Gewicht, das dem Bestand der konkreten kommunalen Selbstverwaltungseinheit Meerbusch zukommt. Maßgeblich für dieses Gewicht hält es die Tatsache, daß es sich bei Meerbusch um eine Gemeinde handelt, „die nach ihrer aufgrund moderner kommunalpolitischer Überlegungen erfolgten Gründung mit großer Intensität auf die bewußte Gestaltung der Zukunft gerichtet war." Das sind Wertungen und Gewichtungen, die sich jeder vor Augen halten sollte, der Meerbusch weiterhin anzutasten versucht. Der Gesetzgeber hat im übrigen nach dem Urteil besondere Pflichten, wenn er sich etwa nochmals an die Neugliederung im Raum Meerbusch heranmachen will.

3.2 *Spezifische Ausprägung des Verbesserungsgebots*

Jede kommunale Neugliederung, die mit einem Eingriff in bestehende Gemeinden einhergeht, unterliegt nach dem Urteil dem Gebot, eine Verbesserung des bestehenden Zustandes herbeizuführen. Ist das Gebiet erst kürzlich neugegliedert, dann muß diese erste Gliederung, d. h. hier die Weiterexistenz von Meerbusch, im Lichte neuerer Erfahrungen, Erkenntnisse oder Zielsetzungen aber „deutlich weniger gut" sein als die neuerdings angestrebte Lösung. Der jetzige Zustand müßte also deutlich schlechter als die evtl. angestrebte Auflösung sein. Das ist eine nicht unerhebliche Barriere gegenüber gesetzgeberischen Plänen einer erneuten Auflösung.

3.3 *Erweiterung des Abwägungsgebots*

Der Gerichtshof hat auch deutlich gesagt, was der Gesetzgeber aus Gemeinwohlgründen bei einer erneuten Befassung mit Meerbusch in seine Entscheidungsüberlegungen zwingend einbeziehen muß. Es heißt hierzu wörtlich:

„Allerdings hat er in seine Wertungen, Erwägungen und Entscheidungen anläßlich des neuen Gesetzesvorhaben in vollem Umfange einzubeziehen: Die Tatsache, daß das frühere Gesetz aus Gründen des öffentlichen Wohls verabschiedet worden ist, den dabei zugrundegelegten Sachverhalt sowie die damals angestellten Prognosen, Wertungen und Erwägungen und schließlich die von dem Gesetz ausgegangenen Wirkungen, insbesondere das in seine Geltung gesetzte Vertrauen."

3.4 *Spezifische Ausprägung der Begründung und der Auseinandersetzung*

Dementsprechend muß der Gesetzgeber auch seine Maßnahmen begründen und sich mit diesen Gründen auseinandersetzen. Es heißt dazu im Urteil:

„Die Bildung der Stadt Meerbusch durch die erste Neugliederungsmaßnahme erfolgte aus Gründen des öffentlichen Wohls. Sollte sie nach wenigen Jahren als Fehlentscheidung oder wegen veränderter Verhältnisse oder neuer Erkenntnisse und Prinzipien aufgehoben werden – und zwar wiederum aus Gründen des öffentlichen Wohls –, so bedurfte das einer entsprechenden Begründung, die sich mit der Vorentscheidung, den veränderten Verhältnissen, den neuen Erkenntnissen und den neuen Prinzipien sowie der Notwendigkeit und der Zweckmäßigkeit einer erneuten Regelung insgesamt erneut auseinandersetzt. Die neue Maßnahme unterlag somit einer erweiterten Begründungspflicht und die Begründung einer besonderen Qualifizierung."

3.5 *Das Vertrauensschutzgebot*

Wesentlich sind vor allem die Ausführungen über das Vertrauensschutzgebot. Die Frage des Vertrauensschutzes – so das Gericht – stellt ein wesentliches

Element der gesetzgeberischen Entscheidung dar. Es ist verfassungsrechtlich als Belang und Gewicht bei der Abwägung zu berücksichtigen.

II.

Das Abwägungsgebot als zentraler Bestandteil der Neugliederungsentscheidung

Neuartig in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs NW ist die besondere Betonung des Abwägungsgebots, die das gesamte Urteil kennzeichnet. Auch das Anhörungsrecht, dessen Verletzung zur Nichtigkeitserklärung des Düsseldorf-Gesetzes geführt hat, wird aus dem Abwägungsgebot entwickelt. Dabei ist von „sorgfältiger Abwägung“ [7], von der Notwendigkeit einer „unabhängigen und kritischen Würdigung“ [8], von dem Erfordernis einer „eingehenden Auseinandersetzung“ auch mit Gesichtspunkten der „Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit“ [9] sowie von „Einzelabwägungen“ und „Gesamtabwägung“ [10] die Rede.

Es liegt nahe, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Kontrolle von Bauleitplänen und Fachplanungen [11] vergleichend heranzuziehen.

1. *Die allgemeine Bedeutung des Abwägungsgebots*

Für die verschiedensten Planungsbereiche hat gerade der IV. Senat des BVerwG in ständiger Rechtsprechung wiederholt entschieden, daß sich jede rechtsstaatliche Planung unabhängig von einer gesetzlichen Positivierung an dem Gebot zu orientieren hat, die von einer Planung betroffenen öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (Abwägungsgebot) [12].

Nach der zum BBauG entwickelten und vom BVerwG auch auf andere Planbereiche übertragenen Rechtsprechung verlangt das Abwägungsgebot, daß

- eine Abwägung überhaupt stattfindet (Abwägungsausfall, Abwägungsdefizit) [13]
- alle für die Entscheidung wichtigen öffentlichen und privaten Belange ermittelt und festgestellt werden (Ermittlungsausfall, Ermittlungsdefizit). Hierzu ist eine genaue und möglichst vollständige Sachverhaltsanalyse und -aufnahme erforderlich
- bei der Bewertung der privaten und öffentlichen Belange deren Bedeutung nicht verkannt wird (Abwägungsfehleinschätzung) noch
- der Ausgleich zwischen den gegenläufigen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität) [14].

Erst innerhalb des so gezogenen Rahmens beginnt die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, Belange zu gewichten und in ihrem Verhältnis zueinander vorzuziehen oder zurückzustellen. Wenngleich nicht ausdrücklich auf diese Abwägungsmaßstäbe Bezug genommen wird, so enthält das Meerbusch-Urteil doch Anzeichen dafür, diese für die verwaltungsgerichtliche Plankontrolle entwickelten Grundsätze des Abwägungsgebots auf die verfassungsgerichtliche Überprüfung gesetzgeberischer Neugliederungsentscheidungen zu übertragen.

2. *Das Abwägungsgebot bei der Kontrolle von Neugliederungsentscheidungen*

Verknüpft man das verfassungsgerichtliche Prüfungsschema mit den Grundsätzen des Abwägungsgebots, so ergibt sich für die gerichtliche Kontrolle von Neugliederungsgesetzen folgendes Bild:

- Der Gesetzgeber überprüft, ob überhaupt eine Abwägung stattgefunden hat *(Abwägungsausfall, Abwägungsdefizit).*
- Er überprüft, ob der für die Neugliederungsentscheidung wesentliche Sachverhalt vom Gesetzgeber vollständig und umfassend ermittelt und festgestellt ist *(Ermittlungsausfall, Ermittlungsdefizit).* Dabei ist an Belangen in die Abwägung einzustellen, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß.
- Die betroffene Gebietskörperschaft ist nach Bekanntgabe des wesentlichen Inhalts des Neugliederungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen ausreichend anzuhören *(Anhörungsgebot).*
- Der Gerichtshof überprüft die Motive des Gesetzgebers. Dieser muß dem öffentlichen Wohl dienen wollen *(Motivkontrolle).*
- Der Gesetzgeber hat am öffentlichen Wohl orientierte Zielkonzepte und konkrete Zwecke zu entwickeln, die mit dem Neugliederungsgesetz ver-

---

[7] Meerbusch-Urteil (S. 368): „Eine sachgerechte Entscheidung des Gesetzgebers über die kommunale Neugliederung eines Gebietes setzt voraus, daß er umfassende Kenntnis von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaft erhält; denn nur dann vermag er alle Argumente, die für und gegen ein Neugliederungsvorhaben sprechen, sorgfältig abzuwägen.“ (Hervorhebungen von den Verf.).

[8] Meerbusch-Urteil (S. 370): „Das Anhören ihrer über die örtlichen Interessen möglicherweise hinausgehenden fachlichen und politischen Stellungnahmen hätte dem Gesetzgeber eine noch bessere Möglichkeit gegeben, die von der Exekutive erarbeiteten Prinzipien insgesamt unabhängig und kritisch zu würdigen.“ (Hervorhebungen von den Verf.)

[9] Meerbusch-Urteil (S. 370): „Sollte (die Bildung der Stadt Meerbusch) nach wenigen Jahren als Fehlentscheidung oder wegen veränderter Verhältnisse oder neuer Erkenntnisse und Prinzipien aufgehoben werden – und zwar wiederum aus Gründen des öffentlichen Wohls –, so bedurfte das einer entsprechenden Begründung, die sich mit der Vorentscheidung, den veränderten Verhältnissen, den neuen Erkenntnissen und den neuen Prinzipen sowie der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer erneuten Regelung insgesamt eingehend auseinandersetzt.“ (Ergänzungen und Hervorhebungen von den Verf.)

[10] Meerbusch-Urteil (S. 371): „Für alle hier aufgeführten Einzelabwägungen und die Gesamtabwägung hätten die Äußerungen der Stadt und des Kreises zu dem Teil der Begründung von wesentlicher Bedeutung sein können . . .“ (Hervorhebungen von den Verf.)

[11] BVerwG v. 12. 12. 1969 – IV C 105.66 – BVerwGE 34, S. 301 = Baurecht 1970, S. 31; v. 16. 4. 1971 – IV C 66.67 – DVBl. 1971, S. 746; HOPPE, Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit (§ 1 Abs. 4 u. 5 BBauG), Das Urteil des BVerwG v. 12. 12. 1969 zum Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG) und seiner Rechtskontrolle, Baurecht 1970, S. 15 ff; ders., Bauleitplanung und Eigentumsgarantie – Zum Abwägungsgebot des § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG –, DVBl. 1964, S. 165 ff; ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG, BBauG, Komm. (Loseblatt) Rdn. 46 ff zu § 1 m. w. Nachw.; vgl. auch HOPPE, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, Rdn. 179 ff; ders., Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans-Ulrich Scupin, 1973, S. 121 – 143; vgl. auch die neueren Entscheidungen des BVerwG v. 14. 2. 1975 – IV C 21.74 – NJW 1975, S. 1373; v. 5. 7. 1974 – IV C 50.72 – NJW 1975, S. 70; v. 1. 11. 1974 – IV C 38.71 – NJW 1975, S. 841.

[12] BVerwG v. 12. 12. 1969, BVerwGE 34, S. 301; v. 14. 2. 1975 – IV C 21.74 – NJW 1975, S. 1373 (1375); für Fachplanungen: BVerwG in Buchholz 401/4 § 17 FStrG Nr. 12; v. 11. 10. 1968 – IV C 55.66 – NJW 1969, S. 340; v. 20. 10. 1972 – IV C 14.71 – BVerwGE 41, S. 67; HOPPE, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, 1971, Rdn. 148 ff; ders., Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans-Ulrich Scupin, S. 121 (133).

[13] Die Abwägungsfehler sind jeweils in Klammern angegeben.

[14] BVerwG v. 12. 12. 1969 – IV C 105.66 – BVerwGE 34 S. 301; v. 14. 2. 1975 – IV C 21.74 – NJW 1975, S. 1373 (1375); HOPPE, Bauleitplanung und Eigentumsgarantie, Zum Abwägungsgebot des § 1 Abs. 4 S. 2 BBauG, DVBl. 1964, 165 ff; ders., Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit (§ 1 Abs. 4 und 5 BBauG), Das Urteil des BVerwG v. 12. 12. 1969 zum Abwägungsgebot und seiner Rechtskontrolle, BauR 1970, S. 15 ff.

wirklicht werden sollen und gegenüber dem bisherigen Zustand eine Verbesserung der kommunalen Gliederung bedeuten *(Verbesserungsgebot).*

- Die Bedeutung der Belange darf vom Gesetzgeber nicht verkannt werden *(Abwägungsfehleinschätzung).*
- Der Ausgleich zwischen den – richtig eingestellten und abgewogenen – Belangen darf nicht in einer Weise vorgenommen werden, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht *(Abwägungsdisproportionalität).* Diese Prüfung erfolgt unter den Gesichtspunkten der
  - *Eignung* mit *Nutzen-Schaden-Bilanz* und *Verbesserungsgebot*
  - *Erforderlichkeit* (wenn andere Alternativen in Rede stehen) und
  - *Verhältnismäßigkeit.*

3. *Die intensive verfassungsgerichtliche Kontrolle des Abwägungsvorgangs*

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG beziehen sich die Anforderungen, wie sich aus der Umschreibung des Abwägungsgebots ergibt, sowohl auf den *Abwägungsvorgang* als auch auf das in der planerischen Gesamtentscheidung zum Ausdruck kommende *Abwägungsergebnis,* also ebenso auf das verfahrensmäßige *Abwägen* bei Planaufstellung an sich wie auch das *inhaltliche Abgewogensein* der festgestellten planerischen Entscheidung [15].

Diese Differenzierung nach *Abwägungsvorgang* und *Abwägungsergebnis* kann auch bei der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Neugliederungsentscheidungen weiterhelfen.

3.1 *Die unterschiedlichen Funktionen von gesetzgeberischer Neugliederungsentscheidung und verfassungsgerichtlicher Kontrolle*

Nach ständiger Rechtsprechung des VerfGH NW darf der Gesetzgeber in den Bestand der Gemeinde nur aus Gründen des öffentlichen Wohls eingreifen. Trotz dieser Bindung steht ihm ein mehr oder weniger weiter Spielraum zu, die „Neugliederungsziele zu bestimmen und die zu ihrer Erreichung gebotenen Maßnahmen auszuwählen" [16].

Dies schränkt die verfassungsgerichtliche Kontrolle ein. Über Sacherwägungen, Wertungen und über die Beurteilungen künftiger Entwicklungen (Prognosen) setzt sich der Gerichtshof nur dann hinweg, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlsam sind [17].

Alle anderen Bestandteile der gesetzgeberischen Neugliederungsentscheidung unterliegen einer uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Dies gilt insbesondere für den gesamten *Abwägungsvorgang* (formellen, prozeduralen Teil der Abwägung) und damit für folgende Fragen:

- Hat überhaupt eine Abwägung stattgefunden?
- Ist der wesentliche Sachverhalt möglichst vollständig ermittelt worden?
- Ist eine ordnungsgemäße Anhörung, die eine Mitteilung der für die Neugliederungsentscheidung wesentlichen Begründung voraussetzt, vom Gesetzgeber durchgeführt worden?
- Sind alle Belange berücksichtigt worden, die nach Lage der Dinge in die Abwägung eingestellt werden müssen?
- Sind die Motive des Gesetzgebers am öffentlichen Wohl orientiert?
- Hat der Gesetzgeber eine ausreichend differenzierte Zielkonzeption aufgestellt?
- Sind die für die Neugliederungsentscheidung wichtigen Belange in die Abwägung eingestellt und bewertet worden?
- Hat ein Ausgleich zwischen allen in Rede stehenden Belangen stattgefunden?
- Hat der Gesetzgeber ausreichende Überlegungen zur
  - Eignung mit Nutzen-Schaden-Bilanz und Verbesserungsgebot
  - Erforderlichkeit und
  - Verhältnismäßigkeit

  angestellt?

Diese Fragen unterliegen – als Teil des *Abwägungsvorgangs* – der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Wertungen, Erwägungen und Prognosen bei der gerichtlichen Überprüfung des *Abwägungsergebnisses* werden dagegen nur auf eindeutige Fehlerhaftigkeit kontrolliert [18].

3.2 *Gründe für die uneingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolle des gesetzgeberischen Abwägungsvorgangs*

Diese recht strenge gerichtliche Kontrolle des *Abwägungsvorgangs* hat der Gerichtshof am *Anhörungsgebot,* das als Teil der gesetzgeberischen Ermittlungspflicht ebenfalls zur formellen Seite, zum Abwägungsvorgang gehört, deutlich gemacht:

„Eine sachgerechte Entscheidung des Gesetzgebers über die kommunale Neugliederung eines Gebietes setzt voraus, daß er *umfassende Kenntnis* von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein *zutreffendes Bild* von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaft erhält; denn nur dann vermag er alle Argumente, die für und gegen ein Neugliederungsvorhaben sprechen *sorgfältig abzuwägen."* [19]

---

[15] BVerwG v. 14. 2. 1975 – IV C 21.74 – NJW 1975, S. 1373 (1376); vgl. auch SCHMIDT, Abschied vom „unbestimmten Rechtsbegriff", NJW 1975, S. 1753.

[16] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 368; VerfGH NW v. 2. 11. 1973 – VerfGH 17/72 – (Sennestadt-Urteil), DVBl. 1974, S. 515; HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 85 ff; HOPPE, Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs zu kommunalen Gebietsänderungen, in: Rechtsfragen der Gegenwart. Festgabe für Wolfgang Hefermehl, S. 92 – 94; ders., Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zum Aachen-Gesetz. Eine Analyse, Städte- und Gemeinderat 1972, S. 257 ff; ders., Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, Städte- und Gemeinderat 1973, S. 228 ff; STÜER, Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land NW zum Bielefeld-Gesetz – Eine Analyse –, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 138; ders., Sennestadt-Urteil. Ein Kurswechsel?, Kommunalpolitische Blätter 1973, S. 1112 ff.

[17] VerfGH a.a.O. (Fnte. 16).

[18] Vgl. dazu HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei kommunalen Gebietsreformen, S. 85 ff; STÜER, Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs NW zum Bielefeld-Gesetz – Eine Analyse –, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 138 ff.

[19] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 368: „Es ist zwar nicht erforderlich, daß der Gebietskörperschaft das Neugliederungsvorhaben in allen Einzelheiten, etwa schon in der endgültigen Fassung des Gesetzentwurfs, bekanntgegeben wird. Notwendig ist aber, daß sie den wesentlichen Inhalt des Neugliederungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen erfährt (vgl. Urt. v. 18. 12. 1970 – VerfGH 11/70 – OVGE 26, S. 311 ff)." (Hervorhebungen von den Verf.)

Für diese uneingeschränkte gerichtliche Kontrolle führt der Gerichtshof drei Gesichtspunkte an, die sich vom Anhörungsgebot auf den *gesamten Abwägungsvorgang* übertragen lassen:

3.2.1 *Generelle Gewichtsverlagerung vom Parlament auf Ministerialverwaltung und Landesregierung*

Zutreffend stellt das Meerbusch-Urteil fest: „Schon im ersten Abschnitt der kommunalen Neugliederung in Nordrhein-Westfalen hat sich — wie auch bei der Neugliederung anderer Bundesländer — gezeigt, daß wesentliche Entscheidungen für die kommunale Neugliederung bereits vom Innenminister und von der Landesregierung getroffen werden, und daß der Entscheidungsraum des Landtags in der politischen Praxis dadurch eingeschränkt ist. Dies ist bei der Komplexität und Kompliziertheit der Materie nicht anders möglich, wie der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 12. Juli 1975 (VerfGH 21/74 — A. U. S. 31) anerkannt hat."

Diese generelle Gewichtsverlagerung von der Legislative auf die mit größerem Informationsstand ausgestattete Exekutive[20] — gelegentlich als *„Niedergang des Gesetzgebungsverfahrens"* bezeichnet[21] — führt zu einer Vorbewertung und Verarbeitung der Daten und Meinungen, die sich zu einer Neugliederungsmaßnahme gebildet haben. Prognosen, Wertungen und Erwägungen der gesetzentwerfenden Exekutive, von denen sich der Gesetzgeber nicht ausdrücklich oder sonst erkennbar distanziert, werden diesem als eigenen Wertungen zugerechnet, worauf auch zwei neuere Entscheidungen des VerfGH NW hingewiesen haben[22].

Gerade deshalb muß aber die Informations- und Entscheidungsbasis des Gesetzgebers möglichst breit gehalten werden, um „die von der Exekutive erarbeiteten Prinzipien insgesamt unabhängig und kritisch zu würdigen."[23]

3.2.2 *Beschränkte gerichtliche Kontrolle des Abwägungsergebnisses bei Wertungen, Erwägungen und Prognosen*

Bei der Frage, ob die Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers dem öffentlichen Wohl entsprechen, hält sich der Gerichtshof an die Beurteilung des Gesetzgebers gebunden, soweit sie nicht eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlsam ist. Diese Zurückhaltung bei der verfassungsgerichtlichen Kontrolle des *Abwägungsergebnisses* ist nur zu rechtfertigen, wenn damit eine strenge Prüfung des gesamten *Abwägungsverfahrens* einhergeht. Je stärker sich der Gerichtshof aus der Überprüfung der wertenden und prognostischen Elemente der Neugliederungsentscheidung zurückhält, desto intensiver hat die gerichtliche Kontrolle des gesamten Abwägungsvorgangs auszufallen (Kompensation). Wir meinen allerdings nicht, daß die verfassungsgerichtlichen Möglichkeiten, den Bestand einer Gemeinde zu schützen, so gering sind, wie es nach den Ausführungen des Meerbusch-Urteils[24] den Anschein hat. Gerade die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Ba-Wü zeigt eher das Gegenteil.

Unabhängig davon ist jedoch der Gedanke einer Kompensation von restriktiver Kontrolle der Wertungen, Erwägungen und Prognosen und intensiver Überprüfung des gesamten gesetzlichen Abwägungsvorgangs richtig — eine Überlegung, die etwa auch im Bereich der Motivkontrolle gilt und dazu führt, daß sachfremde Beweggründe des Gesetzgebers — wo nötig auch durch Zeugenvernehmungen — uneingeschränkt aufgeklärt und vom Gericht überprüft werden[25].

3.2.3 *Legitimation durch Verfahren*

Die uneingeschränkte gerichtliche Kontrolle des *Abwägungsvorgangs* folgt nicht zuletzt aus folgender Überlegung: Der Spielraum des Gesetzgebers bei Bestimmung der Neugliederungsziele und bei der Auswahl unter verschiedenen Mitteln zur Erreichung der Ziele führt zu einem partiellen Ausfall der gerichtlichen Kontrolle. Dies wird nur erträglich, wenn eine ausreichende *Legitimation* des Gesetzgebers zu diesen Wertungen, Erwägungen und Prognosen vorhan-

---

[20] STERN/BETHGE, Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuss, S. 38 ff; vgl. insgesamt auch BETHGE, Die Effektivität des Anhörungsrechts der gemeindlichen Gebietskörperschaften bei der kommunalen Neugliederung, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 387; OSSENBÜHL, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÖV 1969, S. 553; PARTSCH, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL Heft 16 (1958), S. 74 (76); RAUSCHNING, Die Sicherung der Beachtung von Verfassungsrecht, S. 83; DICHGANS, Vom Grundgesetz zur Verfassung, S. 69; FRIESENHAHN, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL, Heft 16 (1958), S. 9 (39); Carl SCHMITT, Verfassungslehre, S. 319; LEIBHOLZ, Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 94; LASNER, Regierung als Macht kombinierten Ermessens, JZ 1967, S. 727 (729); VOGEL Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL, Heft 24 (1966), S. 125 ff.

[21] Vgl. hierzu sehr ausführlich STERN/BETHGE, Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuss, S. 38 ff; SCHNEIDER, Festschrift für Gebhard Müller, S. 421 ff; kritisch auch DICHGANS, Vom Grundgesetz zur Verfassung, S. 69; Delbrück, DÖV 1970, S. 229; vgl. weiter KONRAD, Parlamentarische Autonomie und Verfassungsbindung im Gesetzgebungsverfahren, DÖV 1971, S. 82; STERN/BETHGE, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 34.

[22] VerfGH v. 12. 7. 1975 — VerfGH 21/74 — (Neubeckum) v. 12. 7. 1975 — VerfGH 22/74 — (Freckenhorst), A. U., S. 13: „Bei der Komplexität und Kompliziertheit des Neugliederungsvorhabens war es ausgeschlossen, jedem Abgeordneten eine Zusammenstellung vorzulegen, in der sämtliche Daten und Meinungen zu allen Fragen enthalten waren . . . Die Fülle des Materials, darunter auch des Vorbringens der Beschwerdeführerin, mußte prognostizierend, wertend und erwägend von der Exekutive bearbeitet werden. Durch den Gesetzentwurf, seine Begründung und die ihm beigefügten Materialien, insbesondere das von der Beschwerdeführerin vorgelegte Gutachten des Professors Dr. Hoppe, war sichergestellt, daß jeder einzelne Abgeordnete von dem Widerstand der Beschwerdeführerin gegen die geplante Neugliederung erfuhr und den Gründen des Widerstandes, dem genauen Vortrag der Gemeinde und der Kette von Wertungen und Erwägungen nachgehen konnte, die zum Gesetzentwurf geführt haben. Unter solchen Umständen dürfen und müssen Prognosen, Wertungen und Erwägungen der gesetzentwerfenden Exekutive, von denen sich der Gesetzgeber nicht ausdrücklich oder nicht erkennbar distanziert hat, diesem zugerechnet werden.", vgl. auch STERN/BETHGE, Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuss, S. 39; OSSENBÜHL, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÖV 1969, S. 553.

[23] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 370; OSSENBÜHL, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÖV 1969, S. 553; STERN/BETHGE, Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuss, S. 39 f; HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 147 ff.

[24] „Es hat sich weiter gezeigt, wie gering die verfassungsgerichtliche Möglichkeit ist, den Bestand der Gemeinden zu schützen, soweit er zum Kern der kommunalen Selbstverwaltung gehört —, wenn der Verfassungsgerichtshof bei der Bestimmung des öffentlichen Wohls sich nicht an die Stelle des hierzu allein befugten Gesetzgebers setzen will.", Städte- und Gemeinderat 1975, S. 370.

[25] Vgl. die Anhörung der Landtagsabgeordneten Dr. ANTWERPES (SPD), HERETH (SPD), NEU (F.D.P.), Dr. WORMS (CDU) vor dem VerfGH im Verhandlungstermin Monheim v. 20. 6. 1975 — VerfGH 39/74 —, die sich zu der Frage geäußert haben, ob die Eingemeindung von Monheim (SPD-Ratsmehrheit) nur deshalb erfolgte, um das politische Gleichgewicht in der Landeshauptstadt Düsseldorf wiederherzustellen, nachdem sich ein Beschluß zur Auflösung der Stadt Meerbusch (CDU-Ratsmehrheit) bei der Mehrheit der Landtagsabgeordneten abzeichnete. Im Anschluß an die Anhörung der Landtagsabgeordneten wurde vom Gericht folgender Beschluß verkündet: „1. Aufgrund der Anhörung geht der Gerichtshof davon aus, a) daß wahlarithmetrische Gesichtspunkte bei der Neugliederung des Raumes Monheim im Landtag eine Rolle gespielt haben, b) daß neben diesen Gesichtspunkten jedoch auch andere Gründe der Neugliederung für die Entscheidung bedeutsam gewesen sind. 2. Für das weitere Gerichtsverfahren stellen sich daher folgende Rechtsfragen: a) Ist das Gesetz schon im Hinblick auf die Feststellung zu 1 a) nichtig, b) wenn nicht, genügen die anderen Gründe (vgl. 1 b)) das Gesetz zu tragen, c) sind die Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers bei der Prüfung der anderen Gründe im Hinblick auf die Feststellung über die Rolle der zwei Gründe mit einem schärferen Maßstab zu überprüfen, d. h. über die Grenzen der offensichtlichen Fehlerhaftigkeit und Widerlegbarkeit hinaus?"

den ist. Die Aufgabe des Rechts in diesem autonom determinierten Verantwortungsbereich des Gesetzgebers[26] besteht darin, das Gesetzgebungsverfahren mit einem Netz von Rechtsnormen[27] zu überziehen, welche die Entscheidungen des Gesetzgebers zum Teil inhaltlich fixieren, zu einem eher noch größeren Teil jedoch verfahrensmäßig strukturieren[28].

Durch einen möglichst umfassenden Abwägungsvorgang, bei dem eine in Einzelheiten gehende Sachverhaltsermittlung stattfindet, die betroffenen Gebietskörperschaften mit allen wesentlichen Gründen bekanntgemacht und dazu angehört werden, der frei ist von fehlerhaften Motivationen, der Gesichtspunkte der Geeignetheit, der Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit, Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit umfassend und eingehend erörtert und den Beteiligten offenlegt, wird der Gesetzgeber zu jenen Wertungen, Erwägungen und Prognosen legitimiert, die das Gericht — weniger streng — auf ihre offensichtliche Fehlsamkeit und eindeutige Widerlegbarkeit überprüft.

Auf diesen Gesichtspunkt weist das Meerbusch-Urteil mehrfach hin[29].

III.

Das Anhörungsgebot als Teil der gesetzgeberischen Ermittlungspflicht

Auch das Anhörungsgebot wird aus dem Abwägungsgebot entwickelt und unterliegt als Teil des *Abwägungsvorgangs* einer strengen Prüfung. Dies wird vom Gerichtshof mehrfach betont[30].

1. *Die Funktionen des Anhörungsgebots*

Das Rechtsinstitut der Anhörung soll den betroffenen Gemeinden Gelegenheit geben, vor einer gesetzgeberischen Entscheidung über ihren individuellen Fortbestand das Wort zu ergreifen, um ihre Meinungen und ihre etwaige Einwendungen gegen die geplante Gebietsänderung darzulegen und so auf den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sowie seinen Ausgang Einfluß nehmen zu können[31].

Insofern ist die Anhörung Bestandteil der staatlichen *Ermittlungspflicht,* die den Staat als Inhaber der Gebietsverfügungshoheit dazu anhält, die Interessen und den Willen der Beteiligten sorgfältig und gewissenhaft zu ermitteln und zu prüfen[32].

„Das verfassungskräftig verbürgte Anhörungsrecht bildet das notwendige Gegenstück zur Gebietsverfügungshoheit des Staates. Die Anhörung soll erstens dem zuständigen Gesetzgeber zusätzliches Entscheidungsmaterial für seine Überlegungen liefern und zweitens die Gemeinden als dritte demokratische Kraft davor bewahren, existentiell zu Objekten einer selbstherrlichen Staatsbürokratie herabzusinken, die verfassungswirklich im Vorfeld der gesetzgeberischen Entscheidung agiert und mit ihren Vorstellungen die gesetzgeberische Entscheidung bereits weitgehend präjudiziert." [33]

Auch OSSENBÜHL[34] räumt dem Anhörungsrecht eine *Ausgleichsfunktion* ein: Da es für eine Gebietskörperschaft nicht leicht sei, ein einmal erlassenes Gebietsänderungsgesetz aus materiellen Gründen zu Fall zu bringen, ergebe sich die Konsequenz, „daß die Würfel über die Grenzänderung regelmäßig vorher fallen". Nur jene Gemeinde, welche die entscheidenden Instanzen davon überzeugen könne, daß die geplante Eingemeindung keine optimale Lösung darstelle, werde imstande sein, ihre Existenz zu erhalten. Unter diesem Aspekt trete das Recht der Anhörung in den Vordergrund des Eingemeindungsverfahrens[35].

„Betrachtet man das Anhörungsrecht in dieser Sicht als ein Element des staatlichen Ermittlungszwangs, als kommunalrechtliches Korrelat der staatlichen Gebietsverfügungshoheit und namentlich als verfassungskräftig verbürgte Befugnis der Gemeinde, eigene Vorstellungen zu entwickeln und selbständig zusätzliches Entscheidungsmaterial zu liefern" [36], dann ist es mehr als eine bloße „Informationshülse", mehr als eine „farblose Unbedenklichkeitsbescheinigung". Es wird zu einer Art Mitwirkungsrecht[37], das den Betroffenen Gelegenheit gibt, „rechtzeitig und ausgiebig zu Wort zu kommen", „die eigenen Interessen und Argu-

---

[26] Vgl. zu dem ähnlich gelagerten Problem bei Verwaltungsentscheidungen HOPPE, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 684; STÜER, Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, DVBl. 1974, S. 314 ff.

[27] STÜER, Die gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen, DÖV 1974, S. 257 (261); HOPPE, a.a.O. (Fnte. 26).

[28] Recht als Legitimation und Determination, vgl. dazu etwa LUHMANN, Legitimation durch Verfahren (1969), S. 69 ff; ders., Rechtssoziologie, Bd. 1, S. 113 ff (132 unter: „Recht als Struktur der Gesellschaft").

[29] Meerbusch-Urteil (S. 370): „Die Meinung der Beschwerdeführer über denjenigen Teil der Begründung der gesetzlichen Maßnahme, der die Landesentwicklung von den Oberzentren her, die besonderen Belange der Stadt Düsseldorf und die damit verbundene bewußte Steuerung der Bevölkerungsbewegungen betrifft, gehört zu den ‚erheblichen Umständen' (vgl. Urt. v. 18. 12. 1970 — VerfGH 11/70 —, OVGE 26, S. 301), von denen der Gesetzgeber ein zutreffendes Bild hätte haben müssen, um zu dem Eingriff in den Bestand der Stadt Meerbusch l e g i t i m i e r t zu sein." „Mit einer solchen Folge hätte die angesichts des notwendigen Vertrauensschutzes besonders wichtige Teilfunktion der Anhörung, die L e g i t i m a t i o n des Gesetzgebers zum Eingriff in den Bestand der kommunalen Selbstverwaltung zu bekräftigen, wesentlich besser erfüllt werden können." (Hervorhebungen von den Verf.)

[30] Meerbusch-Urteil (S. 368): „Eine sachgerechte Entscheidung des Gesetzgebers über die kommunale Neugliederung eines Gebietes setzt voraus, daß er umfassende Kenntnis von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaft erhält; denn nur dann vermag er alle Argumente, die für und gegen ein Neugliederungsvorhaben sprechen, sorgfältig abzuwägen. Die zuverlässige Unterrichtung des Gesetzgebers läßt sich nur erreichen, wenn alle Betroffenen Gelegenheit haben, rechtzeitig und ausgiebig zu Wort zu kommen."

[31] HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 147; BETHGE, Die Effektivität des Anhörungsrechts der gemeindlichen Gebietskörperschaften bei der kommunalen Neugliederung, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 387; STERN/BETHGE, Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuss, S. 24; VerfGH v. 18. 12. 1970 — VerfGH 11/70 —, abgedruckt bei Bischoff, Anl. 2 Nr. 7, S. 93 ff; VerfGH Rh-Pf v. 15. 3. 1969 — VerfGH 8/68 — DÖV 1969, S. 568; OSSENBÜHL, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÖV 1969, S. 548 ff.

[32] STERN/PÜTTNER, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadt-Umland, S. 38; BETHGE, Die Effektivität des Anhörungsrechts der gemeindlichen Gebietskörperschaften bei der kommunalen Neugliederung, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 387 (388); STERN/BETHGE, Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuss, S. 26; BISCHOFF, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 32.

[33] OSSENBÜHL, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÖV 1969, S. 548 (553); so auch BETHGE, a.a.O. (Fnte. 32); GÖRG/SEIBERT, Zum vorläufigen Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, Anm. zu VG Köln v. 31. 5. 1968 — 4 L 161/68 — DVBl. 1968, S. 850 (853); HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 147 ff.

[34] Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÖV 1969, S. 548 (549).

[35] Vgl. dazu auch HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 147 ff; BETHGE, Die Effektivität des Anhörungsrechts der gemeindlichen Gebietskörperschaften bei der kommunalen Neugliederung, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 187 (189).

[36] So STERN/BETHGE, Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuss, S. 26.

[37] LÖWER, Anhörungs- und Abstimmungsrechte, S. 73; MEYER, Die kommunale Neuordnung als verfassungsrechtliches Problem, DÖV 1971, S. 801 (807); vgl. auch SCHOLTISSEK, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825 (830); SEIBERT, BayVBl. 1974, S. 143 f; vgl. auch hierzu STERN/BETHGE, Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuss, S. 26.

mente für oder gegen ein Neugliederungsvorhaben wirksam vorzubringen", „in allen erheblichen Fragen mitzudenken und sich zu den Vorzügen und Mängeln des Gesetzgebungsvorhabens zu äußern", „sowie über die örtlichen Interessen hinausgehende fachliche und politische Stellungnahmen in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen" [38].

2. *Anhörungsgegenstand*

Den Gemeinden ist eine sinnvolle Stellungnahme nur möglich, wenn sie das Vorhaben mit allen Einzelmaßnahmen, die zur Neugliederung selbst gehören, sowie die Begründung des Vorhabens kennen.

2.1 *Die Begründungspflicht als Voraussetzung einer ordnungsgemäßen Anhörung*

Nach der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs ist es zwar nicht erforderlich, daß die Darstellung bereits alle Einzelheiten der späteren Gesetzesvorlage enthält oder etwa aus der formellen Drucksache besteht. Entscheidend hebt das Gericht auf den Inhalt der Begründung ab. Notwendig ist, daß die betroffene Gemeinde „den wesentlichen Inhalt des Neugliederungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen erfährt." [39]

2.2 *Die erweiterte und qualifizierte Begründungspflicht bei Mehrfachneugliederungen*

Bei einer erneuten Neugliederung innerhalb weniger Jahre ist die Begründungspflicht des Gesetzgebers noch erheblich gesteigert. Das Meerbusch-Urteil stellt dazu fest: „Soll die aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgte erste Neugliederungsmaßnahme nach wenigen Jahren als Fehlentscheidung oder wegen veränderter Verhältnisse oder neuer Erkenntnisse oder Prinzipien aufgehoben werden — und zwar wiederum aus Gründen des öffentlichen Wohls —, so bedurfte das einer *entsprechenden Begründung*, die sich mit der *Vorentscheidung*, den *veränderten Verhältnissen*, den *neuen Erkenntnissen* und den *neuen Prinzipien* sowie der *Notwendigkeit* und *Zweckmäßigkeit* einer erneuten Regelung insgesamt eingehend auseinandersetzt. Die neue Maßnahme unterlag somit einer *erweiterten Begründungspflicht* und die Begründung einer besonderen *Qualifizierung.*" [40]

Dabei hat der Gesetzgeber — unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes — die betroffene Gemeinde „ausdrücklich auf die Änderungen in den Prinzipien hinzuweisen und ihr Gelegenheit zu geben, sich auch zu den später tragenden Gründen der beabsichtigten gesetzlichen Maßnahme zu äußern. Ohne eine solche Äußerung fehlt ihm auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes ein notwendiger Teil der Entscheidungsbasis." [41]

2.3 *Partielles Abrücken von der „Gesamtbild-Theorie" des Sennestadt-Urteils?*

Während der Gerichtshof im Meerbusch-Urteil eine „zuverlässige Unterrichtung des Gesetzgebers", eine „umfassende Kenntnis von allen erheblichen Umständen" insbesondere „ein zutreffendes Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaft", also eine intensive Beschäftigung des Gesetzgebers mit den zugrundeliegenden Sachverhalten fordert, stand im Sennestadt-Urteil [42] statt einer Einzelanalyse der gesetzgeberischen Sachverhaltsannahmen der Hinweis des Gerichts auf ein „in den wesentlichen Punkten" richtiges *„Gesamtbild"* im Vordergrund *(Gesamtbild-Theorie),* wodurch eine gerichtliche Überprüfung der gesetzgeberischen Tatsachenannahmen im einzelnen versperrt wurde. Wir meinen, daß allein eine sorgfältige Sachverhaltsermittlung durch den Gesetzgeber und eine ebenso intensive gerichtliche Kontrolle der gesetzgeberischen Sachverhaltsannahmen den Möglichkeiten aber auch den Notwendigkeiten der verfassungsgerichtlichen Überprüfung gerecht werden kann. Es bleibt zu wünschen, daß die Aussagen des Meerbusch-Urteils zur gesetzgeberischen Ermittlungspflicht sich in den noch anstehenden verfassungsgerichtlichen Neugliederungsverfahren niederschlagen.

3. *Zeitpunkt der Anhörung*

Sehr sorgfältig hat das Meerbusch-Urteil die verschiedenen Stationen des Gesetzgebungsverfahrens untersucht auf die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Beschwerdeführerin gehört worden ist. Nach ständiger Rechtsprechung des VerfGH NW [43] darf die Anhörung einer von der Neugliederung betroffenen Gemeinde zwar auch noch nach Einbringung des Gesetzentwurfs durchgeführt werden. Sie muß jedoch spätestens in derjenigen Ausschußsitzung erfolgen, in der die Vorlage an das Plenum zur zweiten Lesung beschlossen wird [44].

Bis zu diesem Zeitpunkt muß der betroffenen Gebietskörperschaft auch der wesentliche Inhalt des geplanten Neugliederungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen mitgeteilt sein. Spätere Mitteilungen heilen ein fehlerhaftes Gesetzgebungsverfahren nicht. Sind der Beschwerdeführerin die tragenden Gründe des Gesetzes — die bei einer erneuten Neugliederung besonders umfassend darzulegen sind — nicht rechtzeitig mitgeteilt, so kann der Beschwerdeführerin auch nicht entgegengehalten werden, sie hätte „die Zeit bis zur dritten Lesung nicht genutzt, sich schriftlich zu der für sie bis dahin nicht genügend erkennbaren Problematik zu äußern" [45].

---

[38] So das Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 370; vgl. auch HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 147 ff; BETHGE, Die Effektivität des Anhörungsrechts der gemeindlichen Gebietskörperschaften bei der kommunalen Neugliederung, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 387 ff; OSSENBÜHL, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÖV 1969, S. 548 ff.

[39] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 368; VerfGH v. 18. 2. 1970 — VerfGH 11/70 — OVGE 26, S. 311, abgedruckt auch bei BISCHOFF, Anl. 2 Nr. 7, S. 93 ff.

[40] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 370. (Hervorhebungen von den Verf.)

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

[42] VerfGH v. 2. 11. 1974 — VerfGH 17/72 — (Sennestadt) DVBl. 1974, S. 515 ff; vgl. dazu STÜER, Sennestadt-Urteil. Ein Kurswechsel?, Kommunalpolitische Blätter 1973, S. 1112; ders., Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs NW zum Bielefeld-Gesetz — Eine Analyse —, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 138 ff.

[43] VerfGH v. 15. 3. 1975 — VerfGH 26/74 — (Herbede), A. U., S. 16; v. 18. 12. 1970 — VerfGH 11/70 — OVGE 26, S. 305 (315); v. 24. 4. 1970 — VerfGH 14/69 — OVGE 26, S. 286 (289).

[44] VerfGH NW a.a.O. (Fnte. 43).

[45] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 370; ohnehin erfährt die Gemeinde die Stellungnahmen und Beratungen im Ausschuß für Verwaltungsreform erst — nach Verkündung des Gesetzes — im verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren, da erst hier Gelegenheit besteht, Einsicht in die Ausschußprotokolle zu nehmen.

IV.

Änderung der gesetzlichen Zielkonzeption bei Mehrfachneugliederungen

Das Meerbusch-Urteil verhält sich nicht nur zu den Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen Anhörung und anderen Fragen des gesetzgeberischen Abwägungsverfahrens, es enthält auch zahlreiche Gesichtspunkte und Richtlinien, die der Gesetzgeber bei seinen Wertungen, Erwägungen und Prognosen zu beachten hat. Gerade diesem Teil des Urteils kommt für ein neues Gesetzgebungsverfahren Meerbusch eine erhöhte Bedeutung zu.

Die Aussagen des Urteils beziehen sich einerseits auf die Voraussetzungen für die Änderung der gesetzlichen *Zielkonzeption* und andererseits auf den Grundsatz des *Vertrauensschutzes* bei Mehrfachneugliederungen, der in dem Urteil ausgebreitet worden ist.

1. *Ursprüngliche Zielkonzeption „fragwürdig" und nicht tragfähig*

Sehr wesentlich sind bereits die Äußerungen des Gerichts zu der *Zielkonzeption*, die im Gesetzgebungsverfahren zum Neugliederungsraum Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal *ursprünglich* für die Auflösung der Stadt Meerbusch angeführt worden ist. Dazu stellt das Gericht fest[46]:

„Die Alternative (eine Auflösung von Meerbusch) wurde darauf gestützt, daß wegen der *Stagnation der Bevölkerung* in Meerbusch eine Bevölkerungszunahme für die Bildung eines *Zentrums* Meerbusch nicht zu erwarten sei. Zwar sei bei der Bildung der Stadt kein bestimmter Bevölkerungszuwachs vorausgesetzt worden. Das Kempen-Krefeld-Gesetz sei jedoch von der Notwendigkeit der Bildung eines neuen Stadtzentrums und von einer entsprechenden Bevölkerungszunahme ausgegangen. Diese Annahmen seien nicht mehr gerechtfertigt."

Diese Auflösungsgründe — Stagnation der Bevölkerung und Unmöglichkeit ein neues Stadtzentrum Meerbusch zu entwickeln — wurde von der Landesregierung noch im verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren vorgetragen und in den Mittelpunkt der Argumentation gerückt[47].

Auch im Gesetzgebungsverfahren nahmen diese Überlegungen einen breiten Raum ein. Der Gerichtshof bemerkt dazu[48]:

„(Der Gesetzentwurf der Landesregierung und die Einbringungsrede des Innenministers) brachten für die Beschwerdeführer keine zusätzlichen Aufschlüsse hinsichtlich der überörtlichen Gründe der späteren gesetzlichen Maßnahme. Sie hoben vielmehr lediglich darauf ab, daß die für die Stadt gehegten *Entwicklungserwartungen* des Jahres 1969 nicht eingetreten seien und bestimmten damit diesen Komplex mit seinen teilweise *fragwürdigen Einzelbehauptungen* zum Schwerpunkt der Argumentation. Diese mußte den Beschwerdeführern weiterhin *verhältnismäßig problemlos* erscheinen, weil die Landesregierung und der Innenminister das Weiterbestehen der Stadt Meerbusch trotz aller Zweifel und trotz der massiven Forderungen der Städte Düsseldorf und Krefeld offensichtlich immer noch für vereinbar hielten mit dem öffentlichen Wohl." [49]

Wenig später wird noch einmal bekräftigt, daß diese ursprünglichen Auflösungsgründe nicht tragfähig sind: „Die Stadt wehrte sich dementsprechend auch im wesentlichen gegen die als Vorwurf aufgefaßte Feststellung, das Stadtzentrum noch nicht geschaffen zu haben, und gegen die Prognose mangelnden Zuzugs. Diese war in der Tat auch fragwürdig, wenn man die Absicht, die Bevölkerungsbewegung zu steuern, nicht berücksichtigte." [50]

Damit verliert ein wesentlicher Teil der Argumente, die im Gesetzgebungsverfahren zur Auflösung der Stadt Meerbusch eine Rolle gespielt haben — Bevölkerungsentwicklung und Zentrumsbildung —, an Gewicht.

2. *Die neue Zielkonzeption des Gesetzgebers*

Sehr eingehend hat sich der Gerichtshof mit einer neuen Zielkonzeption befaßt, die er den Ausschußsitzungen, Ausschußberichten und dem erläuternden Vortrag der Landesregierung im Beschwerdeverfahren entnommen, präzisiert und weiterentwickelt hat. Auf der Grundlage des zentralörtlichen Gliederungsprinzips und unter Berücksichtigung von Gesichtspunkten der Landesentwicklung nach festgelegten Achsen und Schwerpunkten komme den Entwicklungsschwerpunkten mit „oberzentralen Funktionen" besondere Bedeutung zu. „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 sogenannten ‚engeren großstädtischen Verflechtungsbereich' ... Selbständige Mittelzentren sollten in der Nachbarschaft der Oberzentren nur bestehen bleiben, wenn sie außerhalb des *engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs* genügend weit entfernt liegen und bereits ausgeprägte und tragfähige *Siedlungsschwerpunkte aufweisen*, deren Ausbau nicht so kostspielig ist, wie der Neubau eines Zentrums ‚auf grüner Wiese' sein würde. *Bevölkerungsbewegungen*, die diesen Absichten zuwiderlaufen, sollten gesteuert werden, um die Versorgung der Bevölkerung und den Ausgleich der Lebensverhältnisse angesichts der knappen Mittel nicht zu gefährden." [51]

---

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

[47] Zum Vortrag der Landesregierung stellt das Meerbusch-Urteil fest (A. U., S. 18) (vorstehend nicht abgedruckt): „Die nach dem Gesetzeszweck erforderliche volle Integration in das benachbarte Stadtgebiet sei leichter und kostengünstiger zu realisieren als der Versuch einer städtebaulichen Gründung „auf der grünen Wiese". Der Aufbau eines eigenständigen städtischen Bereichs in diesem Raum würde unter den derzeitigen und erkennbar auch zukünftigen bevölkerungs- und finanzpolitischen Fakten der ökonomischen Vernunft widersprechen. Von Bevölkerungsbewegung im Gesamtraum Düsseldorf, die den nach dem Kempen-Krefeld-Gesetz nötigen finanziellen Aufwand rechtfertige, könne nicht die Rede sein. Die Bevölkerungsbewegung sei im übrigen auch im Raume Meerbusch und im Kreis Neuss rückläufig, wie eine Analyse der letzten 5 Jahre gezeigt habe, aus der sich ergebe, daß die Zunahme sich von Jahr zu Jahr verringere und die Bevölkerungsentwicklung praktisch heute stagniere. Das frühere Ziel, ein neues Stadtzentrum aufzubauen, könne aus landesplanerischen, städtebaulichen und finanziellen Gründen heute nicht mehr verwirklicht werden, denn ein neues Stadtzentrum müsse die weitere, unerwünschte Entleerung der benachbarten Großstädte fördern und das Land zu Investitionen von größerer Höhe zwingen." Zu dieser Argumentation vgl. STÜER, Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze — Das Beispiel Meerbusch —, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 261.

[48] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 369.

[49] Hervorhebungen und Ergänzung von den Verf.

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

[51] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 368 (Hervorhebungen von den Verf.); vgl. zu den Bedenken gegenüber diesen Zielsetzungen STÜER, Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze — Das Beispiel Meerbusch —, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 261.

„Die Flächen- und Einwohnerbasis der Stadt Düsseldorf ‚sollte' vordringlich verbreitert werden. Die Stadt sollte in die Lage versetzt werden, die Wanderbewegungen 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." [52]

Unabhängig von der Frage, ob die „konkrete Ausprägung" der Zielkonzeption für die Stadt Düsseldorf mit dem öffentlichen Wohl vereinbar ist[53], ist in einem neuen Gesetzgebungsverfahren politisch zu erörtern, ob diese Zielkonzeption, die von einer sehr starken Betonung der Oberzentren ausgeht, nicht dem Grundsatz einer möglichst weitgehenden Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse widerspricht[54].

3. *Voraussetzungen für die Änderung der Zielkonzeption*

Wenngleich der Gesetzgeber zwar nicht an bestimmte Regeln für Reihen- oder Kettengesetze und ebenfalls nicht an den Grundsatz der Systemgerechtigkeit gebunden ist, so darf eine erst kürzlich getroffene Neugliederungsentscheidung jedoch nur korrigiert werden, wenn die bisherige Gliederung „im Lichte neuerer Erfahrungen, Erkenntnisse oder Zielsetzungen deutlich weniger gut ist als die neuerdings angestrebte" *(gesteigertes Verbesserungsgebot)*[55].

Das Herbede-Urteil hat weitere Anforderungen an die Zulässigkeit einer Konzeptionsänderung gestellt[56]:

„Bei der Neugliederung eines Raumes wie des Ruhrgebiets sind mannigfache Faktoren zu berücksichtigen und komplexe Tatbestände zu werten und gegeneinander abzuwägen. Dabei darf es keine starre und schematische Bindung an eine einmal unter bestimmten Gegebenheiten gefundene Lösung geben. *Vielmehr muß es dem Gesetzgeber möglich sein, seine Zielvorstellungen zu ändern und andere Prioritäten zu setzen, wenn ihm eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen oder zusätzlich gewonnene landesplanerische Erkenntnisse dies nötig oder angezeigt erscheinen lassen."*

Hieraus ergeben sich zusätzliche Barrieren und verfassungsrechtliche Risiken, denen ein neues Auflösungsgesetz Meerbusch unterliegen würde[57].

V.

Vertrauensschutz als Bestandteil der gesetzlichen Abwägung

Für ein eventuelles neues Gesetzgebungsverfahren besonders bedeutsam sind die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs zu dem Grundsatz des *Vertrauensschutzes,* der bei der gesetzgeberischen Abwägung — nach der Urteilsbegründung — einen hohen Stellenwert einnehmen muß[58].

1. *Die Bedeutung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes*

„Die Bildung der Stadt Meerbusch" — so stellt das Urteil wörtlich fest — „erfolgte aus Gründen des öffentlichen Wohls. Sollte sie nach wenigen Jahren als Fehlentscheidung oder wegen veränderter Verhältnisse oder neuer Erkenntnisse und Prinzipien aufgehoben werden — und zwar wiederum aus Gründen des öffentlichen Wohls —", so ist dabei der Gesichts-

---

[52] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 369; im Verlauf der Urteilsbegründung wird diese Zielkonzeption mehrfach aufgegriffen: „Auch konnten die Beschwerdeführer nicht erkennen, daß die Neugliederungspolitik sich durch die Konzentration auf die Belange der Oberzentren und durch einen deutlichen Übergang von der bloßen raumordnerischen Landesplanung zu der aktiven Landesentwicklung mit ihren besonderen Aspekten des optimalen Einsatzes der staatlichen Mittel und der Einflußnahme auf die Bevölkerungsbewegungen — auch dies ist verfassungsrechtlich unbedenklich — inzwischen wesentlich gewandelt hatte." (S. 369); „(Die Prognose mangelnden Zuzugs) war in der Tat auch fragwürdig, wenn man die Absicht, die Bevölkerungsbewegung zu steuern, nicht berücksichtigte" (S. 370); „Die Meinung der Beschwerdeführer über denjenigen Teil der Begründung der gesetzlichen Maßnahme, der die Landesentwicklung von den Oberzentren her, die besonderen Belange der Stadt Düsseldorf und die damit verbundene bewußte Steuerung der Bevölkerungsbewegungen betrifft, gehört zu den ‚erheblichen Umständen', von denen der Gesetzgeber ein zutreffendes Bild hätte haben müssen, um zu dem Eingriff in den Bestand der Stadt Meerbusch legitimiert zu sein" (S. 370); „Schon aus diesem Gesichtspunkt lag es nahe, daß der Gesetzgeber den seiner Entscheidung unterworfenen kommunalen Körperschaften Gelegenheit hätte geben sollen, möglichst in allen erheblichen Fragen mitzudenken und sich zu den Vorzügen und Mängeln zu äußern, die die Änderung der Neugliederungsprinzipien zugunsten der Oberzentren und der aktiven Landesentwicklung nach ihren Erfahrungen, denen eines großen Kreises und eines Mittelzentrums der Ballungsrandzone, im ganzen mutmaßlich mit sich bringen würde" (S. 370); „Für alle hier aufgeführten Einzelabwägungen und die Gesamtabwägung hätten die Äußerungen der Stadt und des Kreises zu dem Teil der Begründung von wesentlicher Bedeutung sein können, der die Landesentwicklung durch bestmögliche Ausstattung der Oberzentren, hier insbesondere der Stadt Düsseldorf, und durch bewußte Steuerung der Bevölkerungsbewegungen sowie den Zusammenhang betrifft zwischen der Lösung im Raum Meerbusch, der im Raum Erkrath-Hochdahl und der in den angrenzenden Kreisen" (S. 371). (Hervorhebungen von den Verf.)

[53] Diese Frage läßt das Meerbusch-Urteil mit der Wendung offen: „Diese tragenden Gründe der gesetzlichen Maßnahme mögen dem öffentlichen Wohl entsprechen; die gesetzliche Maßnahme mag im Verhältnis zu ihnen auch nicht offensichtlich ungeeignet und im Verhältnis zu dem Eigenwert der bestehenden Stadt nicht unverhältnismäßig sein.", Städte- und Gemeinderat 1975, S. 369.

[54] Denn zu dem Grundsatz der Landesentwicklung gehört auch das Prinzip, die Mittelzentren gegenüber den Oberzentren zu fördern, deren Standortgunst zu steigern und ihre Infrastruktur zu verbessern, worauf der Gerichtshof in zwei neueren Entscheidungen ausdrücklich hingewiesen hat, VerfGH v. 12. Juli 1975 — VerfGH 21/74 — (Neubeckum) und — VerfGH 22/74 — (Freckenhorst) A. U., S. 17: „Wenn die Beschwerdeführerin vorträgt, der Trend in der Bevölkerungsbewegung weise nicht mehr in dem Maße wie früher aus den Mittelzentren der ländlichen Zone in die Stadtkerne der Oberzentren, der Wohnwert der Mittelzentren nehme vielmehr zu und auch Warenhäuser ließen sich jetzt häufiger dort nieder, so mag dies zwar richtig sein. Der daraus gezogene Schluß, die Mittelzentren bedürften deshalb gegenüber den Oberzentren keiner zusätzlichen Förderung mehr, ist jedoch nicht zwingend. Der Gesetzgeber wollte die Mittelzentren über das Minimum hinaus weiterentwickeln, ihre Standortgunst steigern und ihre Infrastruktur verbessern, um sie als Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsraum besonders attraktiv zu machen und dadurch die Bevölkerung in der ländlichen Zone zu halten." (Hervorhebungen von den Verf.)

[55] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 357. (Ergänzungen von den Verf.)

[56] VerfGH v. 15. 3. 1975 — VerfGH 26/74 —, A. U., S. 26 ff, auszugsweise abgedruckt bei STÜER, Gebietsreform — Alle Jahre wieder? — Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz —, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 109 (110).

[57] Vgl. dazu STÜER, Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze — Das Beispiel Meerbusch —, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 261; ders., Gebietsreform — Alle Jahre wieder? — Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz —, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 109 (111).

[58] Vgl. dazu insgesamt HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 134, die auf Gesichtspunkte der Kontinuität der Verwaltungstätigkeiten und der Verantwortlichkeit für bestimmte Aufgabenkreise, auf erhöhte Zulässigkeitsschwellen unter Gemeinwohlgesichtspunkten, auf einen gesteigerten Begründungs- und Rechtfertigungszwang, auf eine am Gemeinwohlprinzip meßbare Änderungsbegründung, auf die erhöhte Festigkeit gegenüber Änderungsbemühungen, auf die Vermutung der gemeinwohlkonformen Gestaltung über eine längere Zeitdauer, auf das Vertrauen in die Kontinuität staatlicher Maßnahmen und gesetzlicher Regelungen, auf die Berücksichtigung von Aufwendungen, eingeleiteten Entwicklungen und Verwaltungstätigkeiten aufgrund der Vertrauensbasis, auf die Kontinuität der Eigenverantwortung der betroffenen Körperschaft sowie auf die Modifikation des Gebots des geringsten Eingriffs (Übermaßverbot) hingewiesen haben; STÜER, Gebietsreform — Alle Jahre wieder? — Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz —, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 109 ff; ders., Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze — Das Beispiel Meerbusch —, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 261.

punkt des *Vertrauensschutzes* besonders zu berücksichtigen. Er bedeutet, daß eine einmal neugegliederte Gemeinde sich darauf verlassen kann, nicht innerhalb weniger Jahre ohne wirkiich wichtige, überzeugende Gründe erneut in die Gebietsreform einbezogen zu werden. Von der ersten Neugliederung geht ein Vertrauen in den Bestand der einmal gebildeten Lösung aus, das der Gesetzgeber bei einer nochmaligen Gebietsreform zu berücksichtigen hat[59].

2. *Die Berücksichtigungspflicht des Vertrauensschutzes als Belang in der Abwägung*

Wenngleich keine strikte und schematische Bindung des Gesetzgebers an eine einmal getroffene Konzeption besteht[60], so hat der Gesetzgeber doch „in seine Wertungen, Erwägungen und Entscheidungen" bei einer nochmaligen Neugliederung „in vollem Umfang einzubeziehen: Die Tatsache, daß das frühere Gesetz aus *Gründen des öffentlichen Wohls* verabschiedet worden ist, den dabei zugrundegelegten *Sachverhalt* sowie die damals angestellten *Prognosen, Wertungen und Erwägungen* und schließlich die von dem Gesetz ausgegangenen Wirkungen, insbesondere das in seine Geltung gesetzte *Vertrauen.*"[61]

3. *Die doppelte Berücksichtigungspflicht des Vertrauensschutzes bei der Eignungs- und Verhältnismäßigkeitsprüfung*

Die Frage des Vertrauensschutzes stellt sich ferner „im Rahmen der dem Gesetzgeber obliegenden Erwägungen zur *Geeignetheit* der gesetzlichen Maßnahme und derjenigen zu deren *Verhältnismäßigkeit.*" Dazu führt das Urteil aus:

„Beim *‚Nutzen-Schaden-Vergleich'* im Rahmen der Erwägungen zur *Geeignetheit* mußte vom Gesetzgeber auf der Schadenseite die Überlegung angestellt werden, in welchem Umfang mit dem *Vertrauen* und Engagement der örtlichen Bevölkerung bei der Integration der Teile der Stadt Meerbusch in die Städte Düsseldorf und Krefeld gerechnet werden konnte, nachdem der vom Kempen-Krefeld-Gesetz ausgelöste und beim Aufbau des Mittelzentrums Meerbusch bewiesene *Elan* und die großen *Planungs- und Arbeitsleistungen* sich als vergeblich erwiesen hatten. In diesem Zusammenhang spielt auch die *Wirkung* der beabsichtigten Maßnahme auf die öffentlichen Bediensteten des Kreises, der Stadt Meerbusch und — in gewissem Umfang — der Gemeinden allgemein eine Rolle, deren *Verantwortungsbereitschaft* durch nicht klar dargelegte und einander widersprechende Maßnahmen des Gesetzgebers sowie durch scheinbar *willkürliche Unterbrechung der Verantwortungskontinuität* leiden muß. Schließlich mußte auch erwogen werden, welche Wirkung die gesetzliche Maßnahme auf die *Glaubwürdigkeit eines Gesetzgebers* haben würde, der die Gründe des öffentlichen Wohls binnen weniger Jahre so unterschiedlich bestimmte."[62]

„Im Rahmen der Erwägungen zur *Verhältnismäßigkeit* mußte vom Gesetzgeber einerseits berücksichtigt werden, welches Gewicht dem *Bestand* einer konkreten kommunalen Selbstverwaltungseinheit zukam, die nach ihrer aufgrund moderner kommunalpolitischer Überlegungen erfolgten Gründung mit großer *Intensität* auf die bewußte *Gestaltung der Zukunft* gerichtet war, und andererseits, wie gewichtig sich demgegenüber die *Bilanz der Vor- und Nachteile* ausnahm, die die Erwägungen zur Geeignetheit ergeben hatten."[63]

Diese Gesichtspunkte hat der Gerichtshof im Herbede-Urteil[64] ergänzt und darauf hingewiesen, daß an die Zulässigkeit der erneuten Neugliederung besonders hohe Anforderungen zu stellen sind, wenn sie mit einer *Umorientierung der Bevölkerung* verbunden ist[65].

Damit hat der Verfassungsgerichtshof einen Gedanken fortgeführt, der für die Gesetzesaussetzung durch einstweilige Anordnung im Falle Meerbusch entscheidend war[66] und sich in dem Hinweis des Gerichts ausdrückte, dieses ewige „Hin und Her" in wenigen Jahren sei der Antragstellerin nicht zumutbar.

Das Ergebnis dieser Abwägung zwischen Vertrauensschutz und den Vor- und Nachteilen der Konzeptionsänderung hat der Gerichtshof ausdrücklich offengelassen. Der Gesetzgeber müsse, wenn er dem Gedanken der Auflösung von Meerbusch nochmals nähertrete, zunächst den zugrundeliegenden Sachverhalt möglichst umfassend ermitteln, eine erweiterte und qualifizierte Begründung den betroffenen Gebietskörperschaften vorlegen und deren nicht nur an örtlichen Interessen orientierte fachliche und politische Stellungnahme einholen.

„Aus den Äußerungen" — so wörtlich das Gericht — *„hätte sich ... ergeben können, daß die im Rahmen des Vertrauensschutzes zu würdigenden Umstände auch angesichts der überörtlichen Gründe die höhere Bewertung verdienten."*[67]

---

[59] Vgl. dazu HOPPE/RENGELING a.a.O. (Fnte. 58); STÜER a.a.O. (Fnte. 57).

[60] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 368; VerfGH v. 15. 3. 1975 — VerfGH 26/74 — (Herbede) A. U., S. 26, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 110.

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

[62] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371; vgl. dazu auch HOPPE/RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 134 ff; STÜER, Gebietsreform, Alle Jahre wieder? — Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz —, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 109.

[63] Meerbusch-Urteil, a.a.O., S. 371.

[64] Vom 15. 3. 1975 — VerfGH 26/74 — (Herbede) A. U., S. 29, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 111.

[65] Dies hat der Gerichtshof im Herbede-Urteil bei der Frage der Verhältnismäßigkeit für jeden Ortsteil gesondert eingehend untersucht und festgestellt, daß die erneute Gebietsreform keine Umorientierung der Bevölkerung mit sich bringt, VerfGH v. 15. 3. 1975 — VerfGH 26/74 —, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 111: „Eine einschneidende Änderung tritt (auch für die Bewohner des Ortsteils Buchholz) durch die Eingliederung Herbedes in die Stadt Witten aber nicht ein. Während nämlich mit der durch das Ennepe-Ruhr-Kreis-Gesetz am 1. Januar 1970 erfolgten Herauslösung von Buchholz aus der damaligen Stadt Blankenstein eine Umorientierung der dortigen Bewohner vom übrigen Gebiet der Stadt Blankenstein im Westen nach Nordosten auf das Gebiet von Herbede verbunden war, ändert sich durch die jetzige Maßnahme die räumliche Ausrichtung der in Buchholz wohnenden Bürger nicht. Soweit diese bisher den Ortskern Herbedes im Nordosten als Bezugspunkt hatten, bleibt dies auch weiterhin so, nur mit dem Unterschied, daß jener Ortskern nunmehr unselbständiges Nebenzentrum der sich in gleicher Richtung fortsetzenden Stadt Witten ist." (Ergänzung von den Verf.)
Im Freckenhorst-Urteil hat der Gerichtshof diesen Gesichtspunkt der Vermeidung einer Umorientierung bestätigt, VerfGH v. 12. 7. 1975 — VerfGH 22/74 — A. U., S. 30: „Die Situation des Ortsteils Hoetmar erfährt nämlich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keine Verschlechterung, die von solchem Gewicht wäre, daß von einer Verletzung schutzwürdigen Vertrauens die Rede sein könnte. Durch die gesetzliche Maßnahme ändert sich die räumliche Ausrichtung der in diesem Ortsteil wohnenden Freckenhorster Bürger nicht. Soweit diese bisher den Ortskern Freckenhorst im Nordosten als Bezugspunkt hatten, bleibt dies auch weiterhin so, nur mit dem Unterschied, daß dieser Ortskern nunmehr Teil der sich in gleicher Richtung fortsetzenden neuen Stadt Warendorf ist." (Hervorhebungen von den Verf.)

[66] Vgl. dazu STÜER, Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW. Teil I: Entscheidungsbericht, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 (29).

[67] Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 371.

Auch ein neues Gesetz des Landtags, das Meerbusch auflöst, ist also mit dem hohen verfassungsrechtlichen Risiko verbunden, vom Gerichtshof aus Gründen des Vertrauensschutzes erneut für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt zu werden.

VI.

Die Bedeutung des Urteils für ein neues Gesetzgebungsverfahren

Zusammenfassender Überblick

Zusammenfassend hat das Meerbusch-Urteil für ein zukünftiges Gesetzgebungsverfahren, das sich erneut mit der Auflösung der Stadt Meerbusch beschäftigt, folgende Bedeutung:

- Das Düsseldorf-Gesetz ist, soweit es die Stadt Meerbusch in die Oberzentren Düsseldorf und Krefeld eingliedert, endgültig *verfassungswidrig* und damit *nichtig.* Es bedarf eines ganz neuen Gesetzgebungsverfahrens, um die Auflösung von Meerbusch durchzusetzen. Ob dieses Verfahren eingeleitet wird, ist nicht nur eine juristische, sondern auch eine *politische Entscheidung.*
- Ein neues Auflösungsgesetz bedarf einer *eingehenden* und *erweiterten Begründung* und die *Begründung* einer *besonderen Qualifizierung.*
- Die politische Diskussion über die Vor- und Nachteile eines Auflösungsbeschlusses hat davon auszugehen, daß die im bisherigen Gesetzgebungsverfahren zunächst vorgetragene Argumentation – Stagnation der Bevölkerung, keine Möglichkeit der Zentrumsbildung – vom Gericht als *„fragwürdig"* bezeichnet wurde und damit für die Auflösung der Stadt Meerbusch nicht tragfähig ist.
- Hinsichtlich der *neuen Zielkonzeption* – Betonung der Oberzentren, Steuerung der Wanderbewegungen – ist zu fragen und politisch zu diskutieren, ob sie dem Prinzip der *Ausgewogenheit* und *Gleichwertigkeit* der *Lebensverhältnisse* entspricht und genügend Entfaltungsmöglichkeiten für selbständige Mittelzentren läßt, deren besondere Stärkung ebenfalls ein Grundanliegen der Landesplanung ist.
- Die betroffenen Gebietskörperschaften sind *erneut anzuhören* und deren fachliche und politische Stellungnahmen einzuholen und zu verarbeiten.
- Es hat eine *umfassende Abwägung* aller für und gegen die Auflösung sprechenden Gründe unter den Gesichtspunkten der Eignung, Erforderlichkeit (soweit andere Neugliederungslösungen im Raum Düsseldorf in Rede stehen), der Verhältnismäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit stattzufinden. Dabei ist die Tatsache, daß die Stadt Meerbusch erst vor 5 Jahren gegründet worden ist, zu berücksichtigen.
- Der *Grundsatz des Vertrauensschutzes* ist als Belang in die Abwägung einzustellen und im Rahmen der Erwägungen zur *Geeignetheit* beim *Nutzen-Schaden-Vergleich* als Schaden-Posten zu berücksichtigen. Im Rahmen der Erwägungen zur *Verhältnismäßigkeit* ist den Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes die Bilanz der Vor- und Nachteile gegenüberzustellen, welche die Erwägungen zur Geeignetheit ergeben haben.
- Im Rahmen dieser Abwägung hat der Gesichtspunkt der *Umorientierung der Bevölkerung* als Schaden-Posten besonderes Gewicht.
- Auch hat der Gesetzgeber *andere Alternativen* im Gesamtraum Düsseldorf mit ihren Vor- und Nachteilen gegenüber einer Auflösung von Meerbusch abzuwägen.

VII.

Die Bedeutung des Urteils für andere Beschwerdeverfahren

Zusammenfassender Überblick

Für zukünftige Gerichtsentscheidungen läßt das Meerbusch-Urteil folgende Gesichtspunkte erkennen:

- Es findet eine sorgfältige gerichtliche Überprüfung des gesamten Abwägungsvorgangs statt *(Kontrolle des Abwägungsgebots).*
- Die Gesetzesbegründungen werden daraufhin überprüft, ob sie ausreichend und tragfähig sind und in ihnen alle für die Neugliederungsentscheidung wesentlichen Fragen behandelt werden *(Kontrolle des Begründungsgebots).*
- Die *gesetzliche Zielkonzeption* wird auf ihre Tragfähigkeit und Differenziertheit geprüft.
- Der Gesetzgeber ist zu einer möglichst umfassenden, alle wesentlichen Gesichtspunkte enthaltenen Sachverhaltsermittlung verpflichtet. Dies wird vom Gericht nachgeprüft *(Gebot der möglichst umfassenden Sachverhaltsermittlung).*
- Mit der Neugliederung muß eine Verbesserung für die einzelne Gemeinde oder für den Gesamtraum einhergehen *(Verbesserungsgebot).* Dabei ist eine *Nutzen-Schaden-Bilanz* aufzustellen.
- Fragen der *Erforderlichkeit* einer gesetzlichen Lösung werden vom Gericht (nur) überprüft, wenn andere gebietliche Abgrenzungen (nicht nur der bisherige Zustand) als Alternative angeboten werden[68].
- Bei der *Verhältnismäßigkeitsprüfung* hat der Gesetzgeber den Verlust an bürgerschaftlicher Beteiligung und die Schwierigkeiten der Integration in die aufnehmende oder am Zusammenschluß beteiligte Gemeinde der Bilanz der Vor- und Nachteile gegenüberzustellen, die die Erwägungen zur Geeignetheit ergeben haben.

[68] VerfGH NW v. 12. 7. 1975 – VerfGH 21/75 – (Neubeckum) und – – VerfGH 22/75 – (Freckenhorst) A. U., S. 27: „Auf die Notwendigkeit einer Neugliederungsmaßnahme kommt es nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht an (VerfGH NW, Urteil v. 24. 4. 1970 – VerfGH 14/69 –, OVGE 26, S. 286 (294). Der Gesetzgeber darf schon dann in den Bestand einer Gemeinde eingreifen, wenn er die bestehende Funktionsfähigkeit der örtlichen kommunalen Selbstverwaltung weiter verbessern will. Die Verbesserung muß allerdings so gewichtig sein, daß sie den Eingriff rechtfertigt, dieser also verhältnismäßig ist.

Hinsichtlich der Erforderlichkeit ist zu bemerken: Mit ihrer Rüge mangelnder Erforderlichkeit vertieft die Beschwerdeführerin im wesentlichen die Rüge mangelnder Geeignetheit. Dies beruht darauf, daß Ziel der gesetzlichen Maßnahme die Verbesserung der kommunalen Aufgabenerfüllung und der kommunalen Selbstverwaltung ist. Die Maßnahme ist demnach nur geeignet, wenn der neue Zustand diese Funktion besser ermöglicht als der alte. Wenn das aber so ist, kann das Bestehenlassen des alten Zustandes nicht auch geeignet, mithin erst recht nicht erforderlich sein. Anders stellt sich das Problem nur, wenn eine Alternativmaßnahme in Frage steht."

– Für die Gemeinden, die erst kürzlich neugegliedert worden sind, gelten bei einer *nochmaligen Einbeziehung in die Gebietsreform* – zusätzlich – die bereits zuvor (VI.) dargelegten Grundsätze.

Insgesamt hat das Meerbusch-Urteil zahlreiche neue Gesichtspunkte und Maßstäbe erkennen lassen, die sich auf den gesetzgeberischen *Abwägungsvorgang* mit seinen vielfältigen Ausprägungen sowie auf die besondere Betonung des *Vertrauensschutzgedankens* bei mehrfach neugegliederten Gemeinden beziehen – Überlegungen, die ein neues Auflösungsgesetz Meerbusch mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken behaften.

Es ist zu wünschen, daß durch die sorgfältige Analyse der gesetzgeberischen Gründe, die in dem Urteil geleistet worden ist, sowie durch die intensive Beschäftigung des Gerichts mit den zugrundeliegenden Sachverhalten, mit Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers und mit einer abwägenden Gegenüberstellung aller für und gegen eine Neugliederungsmaßnahme sprechenden Gründe das Begräbnis der *„Gesamtbildtheorie“* und einer (nur) „skelettierten *Schaden-Nutzen-Bilanz“* [69] eingeläutet worden ist [70].

---

[69] STÜER, Sennestadt-Urteil. Ein Kurswechsel? –, Kommunalpolitische Blätter 1973, S. 1112 ff; ders., Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs NW zum Bielefeld-Gesetz – Eine Analyse –, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 138 ff.

[70] Gegen die am 1. Januar 1975 in Kraft getretenen Neugliederungsgesetze der Räume Münster/Hamm, Ruhrgebiet, Niederrhein, Düsseldorf, Köln und Sauerland/Paderborn kann nach § 50 Abs. 2 VerfGHG noch bis Ende dieses Jahres Verfassungsbeschwerde eingelegt werden.