

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B i s c h o f f

Präsident des Oberlandesgerichts Köln A s s e l b o r n

Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht Düsseldorf M e e s e

Rechtsanwalt v a n d e L o o

Richter am Oberlandesgericht Düsseldorf Dr. R o n s d o r f

Rechtsanwalt Dr. S c h u l t e s

Professor Dr. W e s s e l s

für Recht erkannt:

Das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden
und Kreise des Neugliederungsraumes
Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal vom
10. September 1974 (GV NW 890) ist, soweit
es die Stadt Meerbusch betrifft, mit Aus-
nahme der Bestimmung des § 2 Abs. 2 Nr. 3
nichtig.

Soweit sich die beschwerdeführende Stadt
Meerbusch auch gegen jene Bestimmung
wendet, wird ihre Verfassungsbeschwerde
zurückgewiesen.

Die Entscheidung hat Gesetzeskraft.

A.

I.

1. Im Rahmen der kommunalen Neugliederung des Landes hat der Landtag das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal vom 10. September 1974 (GV NW 890) (im folgenden: Gesetz) erlassen. Durch dieses Gesetz wird die beschwerdeführende Stadt Meerbusch, die dem gleichfalls beschwerdeführenden Kreis Grevenbroich angehörte, aufgelöst und ihr Gebiet in die Städte Düsseldorf und Krefeld (§§ 10 Abs. 1 und 9 Nr. 1 des Gesetzes) sowie - zu einem kleinen Teil - in die Stadt Neuss (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes) eingegliedert. Diese wird durch § 23 Abs. 1 des Gesetzes in den in "Kreis Neuss" umbenannten Kreis Grevenbroich 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. Dezember 1969 (GV NW 966) mit Wirkung vom 1. Januar 1970 als Zusammenschluß von acht Gemeinden - Ilverich, Langst-Kierst, Lank-Latum, Nierst, Ossum-Bösinghoven, Strümp, Osterath und Büberich - gebildet worden.
2. Der Neugliederungsvorschlag des Innenministers vom 10. Dezember 1973 sah eine Auflösung und Eingliederung der Stadt nicht vor. Entsprechend den Zielen der Landesplanung stellte seine Begründung auf eine Verbesserung der großstädtischen Entwicklungsmöglichkeiten der Stadt Düsseldorf bei gleichzeitiger Ausbildung leistungsfähiger

Mittelzentren im Umland ab und betonte, daß der engere großstädtische Verflechtungsbereich der Stadt Düsseldorf in diese eingegliedert werden solle, ihr Flächenbedarf gedeckt werden müsse und daß dieser sich nach den Aufgaben richten müsse, die die Stadt als Oberzentrum zu erfüllen habe. Weiter hieß es in der Begründung, die Neuabgrenzung der Stadt Düsseldorf müsse in ein übergreifendes Neugliederungskonzept passen. Räume, die außerhalb des engeren großstädtischen Verflechtungsbereiches der Stadt Düsseldorf lägen und aufgrund ihrer zentralörtlichen Ansätze zu einem eigenen Mittelzentrum entwicklungsfähig seien, sollten jedoch nicht in die Stadt einbezogen, sondern einer selbständigen, schwerpunktartigen Entwicklung zugeführt werden.

Trotz dieser Grundsätze hielt der Vorschlag des Innenministers an der Regelung des Kempen-Krefeld-Gesetzes von 1969 fest, bemerkte aber, daß sie "nach den heutigen Erkenntnissen über den Bau von Entlastungsstädten wahrscheinlich nicht mehr verwirklicht werden würde". Entscheidend sei aber, daß die Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers leiden könne, wenn der Vorschlag weniger als vier Jahre nach Inkrafttreten des Kempen-Krefeld-Gesetzes dieses ohne zwingende Gründe zu revidieren versuchen würde, zumal es das letzte Gesetz im Ersten Neugliederungsprogramm gewesen sei und der Gesetzgeber daher die Konsequenzen seiner Entscheidungen besser beurteilen können, als zu dessen Beginn. Daher respektiere er, der Innenminister, die Entscheidung des Gesetzgebers und stelle diese Lösung zunächst nicht in Frage, obwohl sich im Falle Meerbusch eine andere Beurteilung möglicherweise rechtfertigen ließe.

Zu der von der Stadt Krefeld gewünschten Eingliederung der nördlichen Gebiete der Stadt Meerbusch hieß es im Vorschlag, sie sei für die Stadt Krefeld zur Erfüllung

ihrer oberzentralen Funktion nicht erforderlich.

Während die Stadt Meerbusch dem Vorschlag mit Ratsbeschuß vom 31. Januar 1974 zustimmte, forderten die Städte Düsseldorf und Krefeld die Auflösung der Stadt, ihre Aufteilung und Eingliederung.

3. Der Gesetzentwurf der Landesregierung, der am 19. März 1974 in den Landtag eingebracht wurde, sah entsprechend dem Vorschlag des Innenministers ebenfalls keinen Eingriff in den Bestand der Stadt vor.

In seiner Einbringungsrede vom 4. April 1974 ging der Innenminister auf die Neugliederungsproblematik im Raum zwischen den Städten Düsseldorf und Krefeld ein und erklärte, die Städte Düsseldorf und Krefeld seien der Auffassung, die Bildung einer selbständigen Stadt Meerbusch zwischen den Zentren Düsseldorf und Krefeld sei eine Fehlentscheidung gewesen, und es bestehe in der Tat Anlaß, die Lösung Meerbusch noch einmal zu überdenken. Es sei einigermaßen sicher, daß man sich heute nicht mehr für die Bildung einer Stadt Meerbusch entscheiden würde. Dies liege nicht nur daran, daß man im Rahmen des Zweiten Neugliederungsprogramms insbesondere bezüglich der Verdichtungsräume einige zusätzliche Erkenntnisse gewonnen habe. Es komme vielmehr hinzu, daß die Entwicklungserwartungen heute sehr viel anders seien als vor fünf Jahren und sich die damaligen Erwartungen nicht verwirklichen ließen. Auch im Raum Düsseldorf stagniere die Bevölkerung; was sich jetzt noch vollziehe, sei lediglich eine Umverteilung. Man wisse, daß die Standortvoraussetzungen für eine weitere Bevölkerungszunahme im Raum Meerbusch gar nicht so günstig seien, wie man sich das planerisch gedacht habe. Landesregierung und Innenminister hätten dieses Problem durchaus gesehen, wollten es aber angesichts der verhältnismäßig kurzen

Zeitspanne seit Verabschiedung des Gesetzes durch den Landtag diesem überlassen, ob er seine frühere Entscheidung revidieren wolle.

4. Der Landtag überwies den Gesetzentwurf in der ersten Lesung an den Ausschuß für Verwaltungsreform (im folgenden: Ausschuß).

In der öffentlichen Anhörung durch den Ausschuß am 29. April 1974 forderten Vertreter der Städte Krefeld und Düsseldorf eine Auflösung und Aufteilung der Stadt Meerbusch. Demgegenüber setzten sich die Vertreter der Stadt Meerbusch für deren Fortbestand ein. Im Rahmen der Anhörung zur geplanten Kreisreform wandte sich auch der Oberkreisdirektor des Kreises gegen eine Auflösung der Stadt.

In seiner Sitzung vom 7. Mai 1974 erörterte der Ausschuß mögliche Alternativen zum Gesetzentwurf und beauftragte den Innenminister, entsprechende Anhörungsverfahren einzuleiten. Mit Erlaß des Innenministers vom 9. Mai 1974 wurden u.a. die Beschwerdeführer aufgefordert, bis zum 31. Mai 1974 zu der - später Gesetz gewordenen - Alternative Stellung zu nehmen.

Die Begründung dazu lautete auszugsweise:

"... Ihre (der Stadt Meerbusch) Bildung erfolgte mit dem erklärten Ziel, im Raum zwischen den Ballungskernen Düsseldorf/Neuss und Krefeld eine einheitliche Bauleit- und Investitions-Planung zu ermöglichen und im Dreieck Büderich-Osterath-Strümp ein Zentrum zu schaffen, das nicht nur öffentliche, sondern auch private Versorgungsfunktionen insbesondere im gehobenen Bedarf erfüllen sollte. Der Gesetzentwurf wies gleichzeitig darauf hin, daß die Anlegung eines neuen Stadtkernes abseits der gewachsenen Zentren landesplanerisch nicht unbedenklich sei. Er sprach in diesem Zusammenhang von der "vielleicht vorhandenen Chance einer eigenständigen Entwicklung" und sah den Zusammenschluß mit dem Risiko behaftet, daß das

neue Zentrum nicht angenommen werde und die Investitionen der öffentlichen Hand sich im Ergebnis als fehlerhaft erweisen könnten.

In den vergangenen vier Jahren hat die Stadt Meerbusch zwar die Planung eines Zentrums in Angriff genommen; ... Die Stadt Meerbusch geht auch zu Recht davon aus, daß das neue Zentrum einer entsprechenden, in seinem Bereich anzusiedelnden Wohnbevölkerung bedarf. Sie glaubt dies dadurch erreichen zu können, daß "der für Meerbusch zu erwartende Bevölkerungszuwachs konzentriert in dem geplanten zentralen Siedlungsbereich der Stadt im Raum Strümp-Osterath angesiedelt werden (soll)."

Die Bevölkerungsentwicklung in der rhein. Stadtlandschaft, insbesondere im Teilraum Düsseldorf, läßt jedoch bei der erkennbaren Stagnation der Gesamtbevölkerung in Meerbusch nicht mehr einen solchen Bevölkerungszuwachs erwarten. Damit aber steht die geplante Zentrumsbildung planerisch auf zu schwachen Füßen. Es ist richtig, daß bei der Bildung von Meerbusch kein bestimmter Bevölkerungszuwachs vorausgesetzt wurde; der Gesetzentwurf ging jedoch von der Notwendigkeit einer Zentrumsbildung aus. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllbar. Damit läßt sich die Feststellung treffen, daß die wesentliche Zielvorstellung bei der Gründung der Stadt nicht erreicht worden ist. Deshalb muß ihre Existenz in Frage gestellt werden."

In seiner Sitzung vom 28. Mai 1974 stimmte der Ausschuß u.a. einstimmig der Empfehlung Nr. 7 seiner "Grenzkommision zu, wonach das südlich der Autobahn A 209 gelegene Gebiet des Ortsteils Meerbusch-Büderich mit dem Kaufhaus ALLKAUF (im folgenden: Allkauf-Gebiet) der Stadt Neuss zugeordnet werden sollte.

In ihrer Stellungnahme auf den Anhörungserlaß vom 9. Mai 1974 lehnte die Stadt in einem ausführlich begründeten Ratsbeschluß vom 31. Mai 1974 ihre Auflösung und Eingliederung ab. Der Kreis äußerte sich in der Stellungnahme

vom 29. Mai 1974 ebenfalls eingehend gegen den Alternativvorschlag und bezog sich hierbei auf das vorgelegte Gutachten von Prof. Dr. Werner Thieme vom 12. Mai 1974.

In seinen Sitzungen vom 5. und 11. Juni 1974 beschloß der Ausschuß, zahlreiche Änderungen des Gesetzentwurfs vorzuschlagen, nicht aber die Auflösung und Eingliederung der Stadt Meerbusch. In der zweiten Lesung im Plenum am 11. Juni 1974 wurde das Problem Meerbusch mehrfach von Abgeordneten aller drei Fraktionen angesprochen, ein Antrag auf Auflösung der Stadt jedoch wiederum nicht gestellt.

Der Ausschuß beriet den zurückverwiesenen Gesetzentwurf nochmals und beschloß am 4./5. Juli 1974 auf Antrag der CDU-Fraktion einstimmig vorzuschlagen, die Stadt Meerbusch in die Städte Düsseldorf und Krefeld einzugliedern. Davon ausgenommen war der Gebietsteil südlich der A 209, der nach Neuss einbezogen werden sollte. Der Abgeordnete Dr. Worms begründete als Sprecher der CDU-Fraktion diesen Beschluß wie folgt:

"Die Stadt Meerbusch ist im Jahre 1969 in der Annahme gebildet worden, daß zwischen den Oberzentren Düsseldorf und Krefeld die Entwicklung eines eigenständigen Mittelzentrums möglich und angesichts der erwarteten Bevölkerungsentwicklung auch notwendig sei. Dabei gingen der Landtag und die Landesregierung sowie alle übrigen Beteiligten davon aus, daß es erforderlich sei, die verstreut liegenden Siedlungsbereiche und -splitter der bisher selbständigen Gemeinden auf ein neues gemeinsames Zentrum mit einem hohen Anteil an Wohnungen auszurichten.

Die neue Stadt Meerbusch nahm folgerichtig mit einem bemerkenswerten Elan die Entwicklungsplanung für ein neues Ortszentrum in Angriff, das neben zentralen kommunalen Einrichtungen und Dienstleistungseinrichtungen aller Art auch Wohnsiedlungsbereiche für zahlreiche neue Einwohner vorsah.

Inzwischen hat sich nach Untersuchungen des Statistischen Landesamtes und der Landesplanung herausgestellt, daß die Bevölkerung im Lande Nordrhein-Westfalen bis 1985 jährlich um rund 40.000 durch Sterbeüberschuß und etwa 20.000 Einwohner durch Abwanderungsverlust abnehmen wird. Davon sind insbesondere die Verdichtungsgebiete und hier wieder in erster Linie die Städte des Ballungskerns betroffen. Das gilt auch für die Bevölkerungsentwicklung im Bereich Düsseldorf/Krefeld. Auch der Bevölkerungszugang in Meerbusch hat ganz erheblich nachgelassen und ist hinter den Erwartungen weit zurückgeblieben.

In den Räumen Düsseldorf und Krefeld hat sich der Ausbau der vorhandenen Entwicklungsbereiche der Bevölkerungsentwicklung bereits angepaßt und damit erheblich verlangsamt. Die Träger haben wegen des Nachlassens der Bautätigkeit im öffentlich geförderten wie im rein privaten Bereich mit zunehmenden Schwierigkeiten zu kämpfen. Es wäre nicht zu verantworten, neue Entwicklungsbereiche zuzulassen, so lange nicht die im Bau befindlichen fertiggestellt sind und nicht sicher oder doch wenigstens wahrscheinlich ist, daß ein Bedarf für weitere Entwicklungen besteht; das Gegenteil ist aber der Fall. Die Landesregierung hat es daher auch abgelehnt, dem Antrag der Stadt Meerbusch auf Erklärung des vorgesehenen neuen Zentrums zum Entwicklungsgebiet nach dem Städtebauförderungsgesetz zu entsprechen. Dadurch sind - bis auf entstandene Planungskosten - noch keine wesentlichen Investitionen getätigt worden, die die 1969 angestrebte Entwicklung der Stadt Meerbusch gefördert und die Stadt damit festgeschrieben hätten.

Wird das gemeinsame Ortszentrum in Meerbusch jedoch nicht entstehen können und dürfen, so entfällt eine wesentliche Grundlage, wie sie der Landtag 1969 bei seiner Entscheidung für die Gründung der Stadt vorausgesetzt hat.

Unter diesen Umständen ist es von besonderem Gewicht, daß die von der Stadt Meerbusch geplante und bei ihrer Bildung durch den Landtag als notwendig unterstellte Entwicklung eines Ortszentrums nur möglich wäre bei einer ganz erheblichen Zuwanderung von Bevölkerung, die größtenteils aus den Kernstädten Düsseldorf und Krefeld käme.

Es widerspricht aber den Zielen der Raumordnung und Landesplanung, den Ballungskern (Düsseldorf und Krefeld) zu Gunsten der Ballungsrandzone (dazu gehört Meerbusch) zu entleeren. Diese Zielsetzung hat im Landesentwicklungsprogramm, das am 1.5.1974 in Kraft getreten ist, ihren Niederschlag gefunden, u.a. § 23. Auch dürfen die Oberzentren nicht noch weitere Einwohner verlieren, weil sie zur Wahrnehmung ihrer zentralen Funktionen auf eine entsprechende Einwohnerbasis angewiesen sind und auch für sie die Schlußfolgerung gilt, wonach eine Selbstverwaltung bei anhaltender Schwächung der bürgerschaftlichen Substanz gefährdet ist.

Insgesamt ist festzustellen, daß die Annahmen und Voraussetzungen, unter denen die Stadt Meerbusch gebildet worden ist, nach ihrer Entstehung fortgefallen sind. Was dem Landtag in der vorigen Legislaturperiode als erwünschte Lösung zur Entlastung der Oberzentren erscheinen konnte, hat sich unter den veränderten Umständen ins Gegenteil verkehrt:

Die Stadt Meerbusch könnte nur gedeihen, wenn die weitere Schwächung von Düsseldorf und Krefeld hingenommen würde. Die beschleunigte Auszehrung der Oberzentren zu Gunsten der Bildung eines neuen Mittelzentrums in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft ist landesplanerisch unerwünscht. Insoweit kann von einer gefährlichen Teilkonkurrenzentwicklung im mittelzentralen Basisbereich der Städte Düsseldorf und Krefeld gesprochen werden.

Aus diesen Gründen ist es im Interesse des öffentlichen, an der Entwicklung eines größeren Raums orientierten Wohls nicht nur als gleichwertige Alternative gerechtfertigt, sondern zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Oberzentren landesplanerisch notwendig, die Entwicklung des Bereiches Meerbusch an die Entwicklung der Oberzentren anzubinden. Die im Bereich Meerbusch zu erfüllende Funktion muß diesem Raum von den Oberzentren zugewiesen werden. Dies setzt eine Aufteilung auf die Oberzentren voraus.

Beide Städte haben die Aufgabe, die ihnen zufallenden Gebiete ihrer Funktion entsprechend weiterzuentwickeln und sie in ihr gesamtstädtisches Planungskonzept einzufügen."

In der dritten Lesung des Gesetzentwurfs am 10. Juli 1974

brachten 46 Abgeordnete der CDU-Fraktion einen Änderungsantrag ein, nach dem die Stadt bestehen bleiben sollte. Der Antrag wurde jedoch mit Mehrheit abgelehnt. Der Gesetzentwurf wurde anschließend im wesentlichen entsprechend der Ausschußvorlage bei 25 Gegenstimmen und 10 Enthaltungen mit Mehrheit angenommen. Das Gesetz ist am 1. Januar 1975 mit Ausnahme der die Stadt Meerbusch betreffenden Vorschriften, deren Vollzug durch Beschluß des Verfassungsgerichtshofes vom 21. Dezember 1974 ausgesetzt worden ist, in Kraft getreten.

II.

1. Gegen dieses Gesetz haben die Stadt und der Kreis Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erhoben, das Gesetz verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Die Stadt beantragt,

festzustellen, daß das Düsseldorf-Gesetz verfassungswidrig - nichtig sei, soweit sie betroffen ist.

Der Kreis beantragt,

festzustellen, daß die §§ 9 und 10 des Düsseldorf-Gesetzes, soweit sie die Stadt Meerbusch betreffen, nichtig seien.

Zur Begründung führen die Beschwerdeführer aus:
Ihr Anhörungsrecht sei verletzt worden. Die mit Erlaß des Innenministers vom 9. Mai 1974 gesetzte Frist zur Stellungnahme bis zum 31. Mai 1974 sei angesichts der vorgeschlagenen Auflösung und Dreiteilung der Stadt unangemessen kurz gewesen. So sei der Erlaß erst am

10. Mai 1974 beim Kreis eingegangen: Er habe die Kreis- tagsmitglieder erst am 14. Mai 1974 erreicht. Der Erlaß habe außerdem eine andere Begründung für die Auflösung der Stadt enthalten als der Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform zur dritten Lesung, der die maßgebliche Grundlage für den Gesetzesbeschluß gewesen sei. Es seien also für die Entscheidung andere Gründe tragend geworden als die, zu denen man habe Stellung nehmen können. Der Kreis führt weiter aus, im Erlaß sei insbesondere nicht klar geworden, daß sich die behauptete "erkennbare Stagnation der Gesamtbevölkerung in Meerbusch" auf eine Prognose des Statistischen Landesamtes gestützt habe. Damit sei ihm die Möglichkeit genommen worden, zu dem entscheidenden Argument Stellung zu nehmen, insbesondere klarzustellen, daß gerade Meerbusch zu jenen Gemeinden gehören dürfte, die trotz der vom Statistischen Landesamt ermittelten negativen Gesamtbilanz erhebliche Gewinne zu erwarten haben würden. Die Stadt bringt noch vor, über die Zuordnung des Gebietes südlich der A 209 zu Neuss sei im Ausschuß schon vor Ablauf der Anhörungsfrist Einigkeit erzielt worden.

Die Beschwerdeführer halten die getroffene Maßnahme selbst für weder gemeinwohlerforderlich, noch mit rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar. Sie werde insbesondere nicht den Anforderungen gerecht, die an die Verfassungsmäßigkeit von Mehrfachneugliederungen zu stellen seien.

Nach Ansicht der Stadt setzt die Gebietsreform bereits einmal neugegliederter Gemeinden das Vorhandensein spezifischer Abänderungsgründe voraus, die der Gesetzgeber als gemeinwohlkonform darzutun und einsichtig zu machen habe. In die Ermittlungen und Abwägungen einzubeziehen seien der Vertrauensverlust in staatliche Maßnahmen, die aufgrund der Vertrauensbasis erbrachten Leistungen, die Unterbrechung der Kontinuität der Verantwortung, der

Nutzenvergleich und die Untersuchung, ob nicht die bisherige gesetzliche Regelung erhalten bleiben könne. In der Stadt habe sich ein ausgeprägtes bürgerschaftliches Leben gebildet, das durch die Planungen angeregt worden sei. Die Hoffnung auf eine mittelzentrale Versorgung in unmittelbarer Nähe sei ein Faktor, der bei der Beurteilung des Vertrauensschutzes berücksichtigt werden müsse. Die Wiederauflösung von Meerbusch zerstöre erhaltenswerte Integrationskräfte. Es sei nicht zu erwarten, daß sich die Bürger der Stadt auch nur mit annähernd gleicher Intensität den Problemen der örtlichen Gemeinschaft widmen würden, deren Vertretung sie bei den aufnehmenden Städten vermissen würden. Die Erfahrungen mit den Eingemeindungen der 20er Jahre zeigten deutlich, welches Schattendasein eingemeindeten Randgebieten von Großstädten aufgezwungen werde. Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, der Gesetzgeber lasse die Eigenverantwortung der Verwaltung verkümmern; er habe den Vertrauenstatbestand außerdem unzulänglich in die Abwägung einbezogen.

Die Stadt Meerbusch entspreche den Grundsätzen und der Funktion einer mittelzentralen Entlastungsstadt, und allein ihr Fortbestand sei geeignet, die Ziele der kommunalen Gebietsreform in den Ballungsrandzonen zu verwirklichen. Das Landesentwicklungsprogramm habe die Richtigkeit der Bildung der Stadt Meerbusch bestätigt. Nach dem Bundes-Raumordnungsprogramm (1974) bestünden für den Großraum Düsseldorf bezüglich der Bevölkerungsentwicklung positive Entwicklungschancen. Zudem habe von vornherein festgestanden, daß sich die künftige Bevölkerung der Stadt zumindest zu einem nicht unbeträchtlichen Teil aus Wanderungsgewinnen aus den beiden Oberzentren Düsseldorf und Krefeld rekrutieren würde. Bereit 1969 bekannte Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung im Verein mit der unveränderten Zielsetzung einer mittelzentralen Entlastung der Oberzentren könnten deshalb heute nicht

mit dem Argument "veränderter Umstände" oder "einer sich ins Gegenteil verkehrenden Entwicklung" abgetan werden. Um die Abwanderung der Bevölkerung aus den Ballungszentren zu verhindern, müßten im übrigen auch Düsseldorf und Krefeld in ihrem vergößerten Gebiet Flächen zur Wohnbebauung ausweisen.

Die Auflösung und Eingliederung der Stadt könne nicht mit der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Oberzentren Düsseldorf und Krefeld gerechtfertigt werden. Eine solche Begründung entspreche weder der bisherigen Neugliederungspraxis noch den allgemeinen Neugliederungsgrundsätzen, insbesondere der Theorie der zentralen Orte. Im übrigen gehe es nicht an, daß die Landesregierung Förderungsmittel versage und damit die Notwendigkeit der Auflösung von Meerbusch begründe, wenn der Gesetzgeber im Jahre 1969 von dem Bau eines gemeinsamen Zentrums ausgegangen sei. Dies könne schon unter dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes nicht zugelassen werden.

Der Kreis macht schließlich noch geltend, auch unter dem Aspekt der Verwirklichung des Demokratiegebotes im Bereich von Gemeinde und Gemeindeverband sei die gleichzeitige Auflösung der Stadt Meerbusch und die Einkreisung der Stadt Neuss negativ zu bewerten. Da die Stadt Neuss mit 145.887 Einwohnern auf diese Weise einen Anteil von 42,3 v.H. der Kreisbevölkerung (345.041 Einwohner) erreiche, werde sie ein diese Relation übersteigendes Übergewicht im Kreis gewinnen.

Die Beschwerdeführer halten die gesetzliche Maßnahme angesichts der ihrer Ansicht nach mit ihr verbundenen Verschlechterung insgesamt für unverhältnismäßig.

2. Dem Landtag, der Landesregierung sowie den Städten Düsseldorf, Krefeld und Neuss ist Gelegenheit zur

Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag und die Stadt Neuss haben sich zur Sache nicht geäußert.

Die Landesregierung hält das Gesetz für verfassungsmäßig und führt aus:

Die Beschwerdeführer seien bereits in der Sitzung des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 29. April 1974 ausreichend angehört worden. Zu diesem Zeitpunkt hätten bereits überschaubare und hinreichend konkrete Neugliederungsvorstellungen für den Raum Meerbusch vorgelegen, darunter das später Gesetz gewordene Aufteilungsmodell. Bereits der Innenminister habe sowohl in seinem Vorschlag von 10. Dezember 1973 als auch in seiner Einbringungsrede vom 4. April 1974 die Angreifbarkeit der 1969 entschiedenen Bildung der Stadt betont. Die Aufteilungs- vorstellungen seien von den Beschwerdeführern bereits lange vor der Anhörung im Ausschuß erkannt und verstanden worden. Dies zeigten ein Brief des Bürgermeisters der Stadt vom 18. April 1974 an den Innenminister, in dem schon auf alle wesentlichen Gesichtspunkte eingegangen worden sei, die von den Beschwerdeführern in der Ausschußsitzung am 29. April 1974 überreichten ausführlichen Stellungnahmen sowie das vom Kreis in Auftrag gegebene Gutachten von Prof. Dr. Thieme vom 12. Mai 1974. In der Diskussion im Ausschuß seien alle maßgeblichen Argumente behandelt worden.

Obwohl danach bereits am 29. April 1974 eine ausreichende Anhörung durchgeführt gewesen sei, habe der Innenminister mit seinem Erlaß vom 9. Mai 1974 zusätzlich ein administratives Anhörungsverfahren angeordnet. Der Erlaß habe sich auf eine knappe Beschreibung des Sachverhalts beschränken dürfen, da alle maßgebenden Gründe für die Maßnahme bereits genügend bekannt gewesen seien. Er habe die Beschwerdeführer weder unerwartet noch unvorbereitet

getroffen, so daß die gesetzte Frist von drei Wochen keineswegs zu knapp gewesen sei. Zudem sei das seit dem 12. Mai 1974 vorliegende Gutachten des Verfahrensbevollmächtigten des Kreises ausdrücklich zum Gegenstand des erneuten Anhörungsverfahrens bzw. Anhörungsvortrages der Beschwerdeführer gemacht worden. Die Stadt habe sich in ihrer erneuten Stellungnahme vom 31. Mai 1974 auch ausführlich mit der Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes befaßt, so daß die Behauptung, man habe dazu nicht Stellung nehmen können, unrichtig sei. Schließlich könne auch die Anhörung bezüglich der Abtrennung von Flächen zugunsten der Stadt Neuss nicht beanstandet werden, da der Ausschuß sich - entgegen Presseveröffentlichungen - nicht bereits am 28. Mai, sondern erst am 5. Juni 1974 festgelegt habe.

Wenn eine Gemeinde im Anhörungsverfahren selbst auf alle Auflösungsgründe einschließlich der dagegen sprechenden Gründe eingehe, könne ein Anhörungsfehler nicht darin liegen, daß im Anhörungserlaß die Gründe und Gegengründe nicht vollständig enthalten gewesen seien. Vielmehr habe die Mitteilung der wesentlichen Auflösungsgründe in diesem Falle allen Anforderungen, die der Verfassungsgerichtshof im Waldbauer-Urteil an eine ordnungsgemäße Anhörung gestellt habe, entsprochen.

Die Maßnahme stehe mit Artikel 78 LV in Einklang, sie halte sich im Rahmen der am öffentlichen Wohl orientierten Motive und Gründe des Gesetzgebers für die Neugliederung des Raumes Düsseldorf/Krefeld.

Die Motive des Gesetzgebers hätten im besonderen darin bestanden, die Entwicklungsmöglichkeiten und die innere Struktur der großen Städte zu stärken sowie eine bessere und zugleich wirtschaftliche städtebauliche Ordnung zu schaffen und damit der Zersplitterung der Kräfte, aber

auch der Zersiedlung der Fläche entgegenzuwirken. Die raumordnerischen Zielsetzungen im Umland großer Städte hätten sich grundsätzlich, und zwar bundesweit, verändert. Das im Gutachten B und in den landesplanerischen Zielen der 60er Jahre noch vertretene sog. "Entlastungssystem" sei aufgegeben worden. Nach dem Raumordnungsbericht der Bundesregierung von 1974 komme es nicht mehr auf den Ausbau von Entlastungsstädten und eines dichten Netzes von zentralen Orten und Entwicklungszentren an, sondern darauf, die vorhandenen Strukturen funktionsfähig zu erhalten oder zu erneuern. In § 19 Abs. 3 des Landesentwicklungsprogramms sei nicht mehr von Entlastungsstädten die Rede, sondern von Entlastungs- und Ergänzungsaufgaben der Ballungsrandzone. Das Landesentwicklungsprogramm sage außerdem nichts darüber, ob Entlastungsstädte selbständige Gemeinden sein müßten. Die Wanderungsbewegung innerhalb der Regionen sei unerwünscht und solle nicht durch ein neues Angebot an Entlastungsstädten gefördert werden.

Das eigentliche Neugliederungsproblem sei hier nicht die Auflösung der Stadt Meerbusch gewesen, sondern die gesamt-räumlichen Bedingungen für den ganzen Neugliederungsraum, in erster Linie die Entwicklung der Stadt Düsseldorf, deren Problematik u.a. darin bestanden habe, daß im Rahmen des Städte-Kreis-Modells links und rechts des Rheins Kreise bestehen bleiben mußten, daß bei der Bevölkerungsdichte von 4.250 E/qm ein besonders großer Raumbedarf bestanden habe und daß erhebliche Einwohnerverluste (1961-1974: 72.000) bei gleichzeitigem Anstieg der Zahl der Erwerbspersonen festzustellen seien. Der Innenminister und die Landesregierung hätten die Eingliederung von Hochdahl-Erkrath vorgesehen, der Ausschuß für Verwaltungsreform habe jedoch am 28. Mai 1974 beschlossen, Hochdahl und Erkrath nicht mit der Stadt Düsseldorf zu

verbinden. Dadurch sei die Einbeziehung der Städte Monheim und Meerbusch wieder aktuell geworden.

Die Stadt Meerbusch sei als Flächengemeinde ohne städtischen Kern mit der Stadt Düsseldorf, zu einem kleineren Teil auch mit der Stadt Krefeld, im Sinne eines "engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs" verbunden. 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 Gesamttraum Düsseldorf, die den nach dem Kempen-Krefeld-Gesetz nötigen finanziellen Aufwand rechtfertige, könne nicht die Rede sein. Zwar habe das Umland Düsseldorfs vom 27. Mai 1970 (Zeitpunkt der Volkszählung) bis zum 30. Juni 1974 70.016 Menschen gewonnen, während die Stadt Düsseldorf 39.754 Einwohner verloren habe. Der Gesamtgewinn von 30.262 Personen sei jedoch rückläufig und vorwiegend auf Bewegungen in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraumes zurückzuführen. Die Bevölkerungsbewegung sei im übrigen auch im Raum Meerbusch und im Kreis Neuss rückläufig, wie eine Analyse der letzten fünf 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 großer Höhe zwingen. Im Falle ihres Fortbestehens würden von der Stadt Aktivitäten und

Förderungen erwartet, die landespolitisch, landesplanerisch und städtebaupolitisch verfehlt und finanziell untragbar wären.

Der Umstand, daß es sich im Falle Meerbusch um eine wiederholte Neugliederung handele, führe nicht zu einer solchen Verdichtung von Entwicklungschancen, daß der Gesetzgeber sie trotz gegenläufiger Erkenntnisse habe honorieren müssen. Da es weder eine absolute Selbstbindung des Gesetzgebers, noch eine besondere Dogmatik der sogenannten wiederholten Neugliederung - etwa unter dem Gesichtspunkt "Reihen- und Kettengesetze" oder der "Systemgerechtigkeit" - gebe, könne sich diese allenfalls aus dem Gedanken des Vertrauensschutzes ergeben. Die im Ersten Neugliederungsprogramm getroffenen Entscheidungen hätten stets unter dem stillschweigenden Vorbehalt einer im Einzelfall vorzunehmenden Korrektur gestanden. Einmal insbesondere deswegen, weil die schwierige Stadt-Umland-Problematik gerade der Oberzentren damals - so auch in Kempen-Krefeld-Gesetz - noch nicht aufgegriffen worden sei, während im Zweiten Neugliederungsprogramm die Bedeutung und die Funktionen der großen Städte stärker in den Vordergrund gerückt worden seien. Zum anderen folge ein allgemeiner Vorbehalt aus der Verpflichtung des Gesetzgebers, entwicklungsgerechte Korrekturen dort vorzunehmen, wo es größeren Schaden zu vermeiden gelte. Die voneinander abweichenden Neugliederungsentscheidungen im Raume Meerbusch aus den Jahren 1969 und 1974 erklärten sich aus eben jenen Vorbehalten. Das Kempen-Krefeld-Gesetz habe die Problematik des schwierigen Raumes um die Oberzentren Krefeld und Düsseldorf bei weitem nicht vollständig erfaßt.

Die Städte Düsseldorf und Krefeld haben sich der Auffassung der Landesregierung angeschlossen und ergänzende Ausführungen gemacht.

3. Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhalts im einzelnen wird auf den Inhalt der Schriftsätze mit ihren Anlagen, die Gesetzesmaterialien sowie die Kreiskarten Nr. 12/13, Nr. 15, 17-19 und Nr. 10/11, herausgegeben vom Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen, Bezug genommen.

B.

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 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 Zielsetzungen 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 ausgehenden 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 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.

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 allgemeinen Zuzugs in die rheinische Stadtlandschaft ab, d.h. die eigenfinanzielle Basis wird schmaler. Die Anforderungen an das Zentrum dagegen steigen an. Aus diesen Gründen sollte die Flächen- und Einwohnerbasis der Stadt Düsseldorf vordringlich verbreitert werden. Die Stadt sollte in die Lage versetzt werden, die 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 Büberich 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 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 Wohles -, 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 auf Grund 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 verdienen. 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.

III.

Soweit das Gesetz sich in § 2 Abs. 2 Nr. 3 auf das Allkauf-Gebiet bezieht, ist es rechtlich nicht zu beanstanden.

1. Die für die Auflösung der Stadt maßgeblichen überörtlichen Gründe, zu denen sie nicht ausreichend angehört worden ist, haben insoweit keine Rolle gespielt. Das Gebiet ist in die Stadt Neuss eingegliedert worden, weil das dort errichtete Kaufhaus Allkauf in starkem Maße von der unmittelbar benachbart wohnenden Neusser Bevölkerung in Anspruch genommen und weil das Gebiet von Neuss aus ver- und entsorgt wird. Die Stadt ist zu dieser Teilmaßnahme mit Erlaß des Innenministers vom 9. Mai 1974 ausreichend angehört worden. Der ihr bis zum 31. Mai 1974 zur Stellungnahme gewährte Zeitraum war genügend lang bemessen, zumal nur einige wenige Gesichtspunkte für und gegen die gesetzliche Maßnahme zu erörtern waren. Das Gesetzgebungsverfahren ist entgegen

der Meinung der Stadt auch insoweit nicht mangelhaft gewesen, als der Ausschuß sich über die Grenzziehung entlang der A 209 schon drei Tage vor Ablauf der Anhörungsfrist schlüssig geworden ist. Dieser Beschluß bezog sich nämlich auf den Grenzverlauf als solchen, entschied jedoch noch nicht darüber, ob das südlich der ins Auge gefaßten Grenze liegende Allkauf-Gebiet von der Stadt überhaupt abgetrennt werden sollte. Dieses vorzuschlagen hat der Ausschuß erst am 5. Juni 1974 beschlossen, also nach Ablauf der Anhörungsfrist und Entgegennahme der Äußerung der Stadt.

2. Die gesetzliche Maßnahme verstößt insoweit nicht offensichtlich gegen das öffentliche Wohl. Sie bringt für die Stadt zwar den Nachteil mit sich, daß ihr die Steuermittel verlorengelien, die das Kaufhaus Allkauf bringt. Auch mag der Vorteil, die Ver- und Entsorgung von Neuss aus über die Bataverstraße zu betreiben, angesichts der Möglichkeit, dies nach Ausbau der Römerstraße von Meerbusch aus zu tun, sich in Grenzen halten. Dennoch ist die Erwägung nicht offensichtlich fehlerhaft, das Allkauf-Gebiet auch kommunal zu derjenigen Gemeinde zu orientieren, von der aus es schon jetzt ver- und entsorgt wird und deren Bevölkerung es in so starkem Maße nützt. Die Maßnahme ist insoweit auch nicht unverhältnismäßig.

3. Der Verfassungsgerichtshof sieht zwischen ihr sowie der Auflösung der Stadt Meerbusch und Eingliederung ihrer Teilgebiete in die Städte Düsseldorf und Krefeld keinen so engen Zusammenhang, daß die Nichtigkeit der Auflösung sich auf § 2 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes erstrecken müßte. Diese Bestimmung nimmt sich nicht nur als beiläufiges Anhängsel der Auflösung aus, sondern sie erscheint als

durchaus sinnvolle Grenzbegradigung. Das Kaufhaus Allkauf spielte für das Finanzaufkommen der Stadt Meerbusch zwar eine erfreuliche, aber keine entscheidende Rolle. In dem Fall, daß der Gesetzgeber nach der Aufhebung des Gesetzes erneut beschließt, die Stadt Meerbusch aufzulösen und in die Städte Düsseldorf und Krefeld oder - bis auf Grenzbereinigungen im Norden - in die Stadt Düsseldorf einzugliedern, wird der Bestand des § 2 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes ihn nicht stören; denn er hat die Frage, ob dieses Gebiet nach Neuss oder Düsseldorf eingegliedert werden sollte, gegen die Forderung der Stadt Düsseldorf bewußt zu Gunsten der Stadt Neuss entschieden. Schließlich sprechen auch wahlökonomische Gründe nicht gegen die kommunale Trennung zwischen dem Allkauf-Gebiet und dem Gebiet der Stadt Meerbusch im übrigen, da eine Nachwahl in der Stadt Neuss wegen der geringen Einwohnerzahl des Allkauf-Gebiets nicht erforderlich ist.

IV.

Der Verfassungsgerichtshof stellt die Nichtigkeit des Gesetzes' nach §§ 50, 47 VerfGHG fest. Die Entscheidung hat nach §§ 26 Abs. 2, 13 Nr. 8 VerfGHG Gesetzeskraft und ist nach § 26 Abs. 2 Satz 2 VerfGHG zu veröffentlichen.

gez. Dr. Bischoff gez. Asselborn gez. Meese gez. van de Loo
gez. Dr. Ronsdorf gez. Dr. Schultes gez. Dr. Wessels