



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 9. April 1976
gez. Ronner
Angestellte als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 14/74

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren
wegen der Behauptung der Stadt K e t t w i g ,
vertreten durch den Rat,
Verfahrensbevollmächtigte:

und des Kreises M e t t m a n n
vertreten durch den Oberkreisdirektor,
Verfahrensbevollmächtigter:

das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 9. Juli 1974 (GV NW 256) verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
auf die mündliche Verhandlung
vom 12. März 1976

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 ,
Präsident des Oberlandesgerichts Düsseldorf Dr. T h u n e c k e ,
Professor Dr. B r o x ,
Rechtsanwalt Professor Dr. K u n z e ,
Rechtsanwalt van de L o o ,
Rechtsanwalt Dr. S c h u l t e s

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerden werden
zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

I.

1. Im Rahmen der kommunalen Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen hat der Landtag das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet (Ruhrgebiet-Gesetz) vom 9. Juli 1974 (GV NW 256) erlassen. Durch § 6 des Ruhrgebiet-Gesetzes wird die Stadt Kettwig - ohne den Ortsteil Mintard - in die Stadt Essen eingegliedert; dieser wird der Stadt Mülheim a.d. Ruhr zugeordnet. Die Stadt Kettwig und der Kreis Mettmann (bis zum 31. Dezember 1974 Kreis Düsseldorf-Mettmann; im Folgenden: Kreis) erstreben als Beschwerdeführer den gebietsmäßig ungeschmälerten Fortbestand der Stadt im Kreis, hilfsweise den Zusammenschluß der Stadt Kettwig mit Teilen der Stadt Ratingen und Heiligenhaus (Hösel, Alt-Södrath, Laupendahl) und hilfsweise hierzu den Zusammenschluß der Städte Kettwig und Heiligenhaus.

2. Kettwig ist im Landesentwicklungsplan - LEP - I idF vom 17. Dezember 1970 (MB1 NW 1971, 200) als Bestandteil der Ballungsrandzone ausgewiesen; nach dem LEP II vom 3. März 1970 (MB1 NW 494) liegt es an der Entwicklungsachse 1. Ordnung Düsseldorf-Essen.

Die Stadt zählte am 30. Juni 1972 rd. 17.800, am 31. Dezember 1973 rd. 19.300 und am 31. Dezember 1975 rd. 20.500 Einwohner auf einer Fläche von 16,09 qkm. Etwa ein Viertel des Stadtgebietes ist bebaut oder öffentliche Verkehrsfläche. Der Ortsteil Mintard ist ein 0,69 qkm großer geschlossener Siedlungsbereich unmittelbar an der Grenze zur Stadt Mülheim.

Kettwig verfügt über zahlreiche Verkehrsverbindungen zu seinen Nachbarorten. Die häufigsten Nahverkehrsverbindungen bestehen mit Essen-Mitte; hier verkehren außer den S-Bahnzügen der Bundesbahn auch die Omnibusse der EVAG und der Rheinbahn. Weitere Verbindungen bestehen mit Essen-Werden, Heiligenhaus, Mülheim a.d. Ruhr und - durch die S-Bahn - mit Düsseldorf. Die Fahrt mit dem Pkw zum Stadtzentrum von Essen - Luftlinienentfernung rund 11 km - dauert laut Gesetzentwurf etwa 15 Minuten, nach dem Vortrag der Beschwerdeführerin regelmäßig länger als 1/2 Stunde.

In Kettwig wohnten 1972 7.363 Erwerbspersonen; die Stadt bot 5.354 Arbeitsplätze. 44,5 v.H. der in ihr wohnenden Erwerbspersonen hatten ihren Arbeitsplatz außerhalb der Stadt. Von diesen 3.273 Auspendlern fanden 43,1 v.H. in Essen, 20,8 v.H. in Heiligenhaus, 12,9 v.H. in Düsseldorf und 5,9 v.H. in Mülheim a.d. Ruhr Arbeit. Ihnen standen 1.488 Einpendler gegenüber, von denen 54,2 v.H. aus Essen, 10,8 v.H. aus Heiligenhaus und 7,9 v.H. aus Mülheim a.d. Ruhr kamen.

Nach der Bestandsaufnahme des Instituts für Landeskunde 1964 - 1968 war Kettwig ein zentraler Ort unterer Stufe. Für die Deckung des gehobenen Bedarfs wurde die Essener City bevorzugt. Auch der Siedlungsverband Ruhrkohlen-

Bezirk bezeichnete in seinem Gebietsentwicklungsplanentwurf 1972 die Stadt als Standort lediglich von Einrichtungen eines Unterzentrums.

Kettwig verfügt u.a. über drei Grundschulen, eine Hauptschule, eine Sonderschule, eine Realschule (seit dem 1. August 1973 im Aufbau), ein Gymnasium, eine Berufsschule, eine Berufsfachschule sowie eine Schule für Krankenpflege und Krankenhilfe. Das Städtische Gymnasium wurde 1970 von 832 Schülern besucht; von den 304 auswärtigen Schülern kam rund die Hälfte aus Heiligenhaus. In Kettwig wird ein Krankenhaus mit 172 Betten unterhalten. Es gibt zahlreiche Sport- und Freizeiteinrichtungen.

Die Stadt Essen hatte am 30. Juni 1972 687.180 Einwohner. Sie gehört nach dem LEP I zum Ballungskern und ist nach dem LEP II Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung. Beides gilt ebenso für die Stadt Mülheim, in der 1972 rd. 190.000 Einwohner lebten. Heiligenhaus dagegen liegt - wie Kettwig - in der Ballungsrandzone; es hatte rd. 29.000 Einwohner und eine Fläche von 23,94 qkm.

Der Kreis besteht nach der Neugliederung aus neun Gemeinden mit insgesamt rd. 428.800 Einwohnern und umfaßt eine Fläche von rd. 380 qkm.

3. Der Vorschlag des Innenministers zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 25. September 1972 sah die Eingliederung der Stadt Kettwig - einschließlich des Ortsteils Mintard - in die Stadt Essen vor.

Der Rat der Stadt Kettwig und der Kreistag lehnten die Aufgabe der Selbständigkeit der Stadt mit Beschlüssen vom 20. Dezember 1972 und 11. Januar 1973 ab. Die Stadt Essen stimmte dem Vorschlag zu. Die Stadt Mülheim schlug vor, die Stadt Kettwig - falls sie nicht selbständig bleibe - ihr einzugliedern.

4. Der Gesetzentwurf der Landesregierung, der am 10. Juli 1973 als Drucksache 7/2800 Band 1 in den Landtag eingebracht wurde, sah die Lösung vor, die später Gesetz geworden ist. Diese beruhte im wesentlichen auf folgenden Gründen:
- Wegen der insgesamt rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in den Städten des Ballungskerns dürfe die Entlastungsfunktion der Städte und Gemeinden in der Ballungsrandzone nicht mehr darin gefunden werden, Bevölkerung aus dem Kernraum abzuziehen und aufzunehmen, weil andernfalls die teure Infrastruktur des Kernraums nicht ausgenutzt und die Ballungsrandzone zersiedelt werde. Diese habe vielmehr dort, wo es sich anbiete, Freiraumfunktionen zu erfüllen. So solle auch das Gebiet der Stadt Kettwig als Teil des landschaftlich reizvollen Ruhrtals für die Erholung der Bevölkerung der benachbarten Großstädte freigehalten werden. Die Erhaltung dieser Erholungslandschaft werde erschwert, wenn Kettwig selbständig bleibe. Jede weitere Industrie- und großflächige Gewerbeansiedlung müsse unterbleiben und weitere Wohngebiete dürften nur unter Beachtung der Bedürfnisse des Gesamtraums ausgewiesen werden.

Eine Großstadt wie Essen sei auf Grund ihres größeren Planungsraumes besser in der Lage, den Interessen der Bevölkerung und der Wirtschaft gerecht zu werden. Sie verfüge im Norden ihres Gebiets über ausreichende und verkehrsgünstig gelegene Flächen für die Industrie- und Gewerbeansiedlung und sei im Gegensatz zu einer selbständigen Stadt Kettwig nicht darauf angewiesen, in den Erholungsbereichen im Ruhrtal und auf den Ruhrhöhen Industrie- oder Gewerbebetriebe anzusiedeln.

Außerdem besitze Kettwig nicht die erforderliche Tragfähigkeit für die Ausbildung eines eigenen mittelzentralen Bereiches. Das gelte sowohl für den Bereich der öffentlichen als auch den der privaten Daseinsvorsorge. Seine Ausstattung entspreche lediglich den Möglichkeiten, die in Schwerpunkten großstädtischer Außenbezirke geboten würden. Selbständige Unterzentren sollten in der Ballungsrandzone nur in Ausnahmefällen bestehen bleiben. Die von Kettwig

geplanten Wohngebiete und Gewerbeansiedlungen basierten auf einer Bevölkerungsprognose von 30.000. Die Schaffung weiterer Arbeitsplätze in Kettwig sei aber unnötig, weil die Stadt durch ein modernes leistungsfähiges Verkehrsmittel - die S-Bahn - mit den Hauptzentren verbunden sei, in denen die erwerbstätigen Kettwiger Einwohner einen Arbeitsplatz finden könnten. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Ausweisung von Wohnbauflächen würden nur dazu führen, daß sich die Zahl der Ein- und Auspendler laufend erhöhe.

Die Zugehörigkeit der Stadt Kettwig zum Gebiet des Ruhr-siedlungsverbandes mache ihre enge Abhängigkeit vom Ruhrgebiet deutlich. Kettwig sei Teil des mittelzentralen Verflechtungsbereiches der Stadt und des Entwicklungsschwerpunktes Essen. Nach den Zielen der Landesplanung sei in diesem Entwicklungsschwerpunkt eine standortgerechte Verdichtung der Besiedlung anzustreben. Dies könne nur die Stadt Essen gewährleisten. Wegen der verkehrsgünstigen Erreichbarkeit von Essen bestehe auch kein Anlaß zum Aufbau eines eigenen Zentrums in Kettwig. Vielmehr könne Essen dafür sorgen, daß der Versorgungsbereich Kettwigs sich im Rahmen einer funktionalen Arbeitsteilung bestmöglich entwickle.

Landesplanerisch unerwünscht sei außerdem, daß durch Konkurrenzentwicklungen die Schwerpunktbildung in den südlich angrenzenden Entwicklungsschwerpunkten Ratingen und Velbert erschwert werde. Es bestehe kein Anlaß, zwischen diesen und dem Ballungskern Ruhrgebiet einen weiteren Entwicklungsschwerpunkt - Kettwig - festzusetzen.

Die Voraussetzungen für die Entwicklung Kettwigs zu einem Mittelzentrum könnten auch nicht durch Eingliederung von benachbarten Gemeinden geschaffen werden. Die Einbeziehung etwa von Hösel und Breitscheid sowie des Ortsteils Isenbügel der Stadt Heiligenhaus würde nicht dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip entsprechen; denn Hösel und Breitscheid gehörten zum mittelzentralen Bereich der Stadt Ratingen, die gesamte Stadt Heiligenhaus zu demjenigen der Stadt Essen.

Die räumliche Nähe der Stadt Kettwig zu Essen spreche für ihre Eingliederung in diese Stadt. Der Anschluß im öffentlichen Nahverkehr genüge bereits heute großstädtischen Ansprüchen. Aus den bestehenden Verflechtungen werde deutlich, daß sogar die täglichen Lebensbeziehungen der Kettwiger Bevölkerung weit über den Stadtbereich hinausgingen. Die Kettwiger Schüler könnten das differenzierte Angebot in Essen in Anspruch nehmen. Auch die Berufspendlerzahlen brächten die engen wechselseitigen Beziehungen der beiden Städte zum Ausdruck. Der seit 1961 zu verzeichnende stärkste Zuwachs an Auspendlern entfalle auf Essen.

Im Rahmen der Gesamtkonzeption sei die Zuordnung des Kettwiger Ortsteils Mintard nach Mülheim a.d. Ruhr erforderlich, weil er stärker auf diese Stadt orientiert sei.

Mit Erlaß des Innenministers vom 23. Juni 1973 waren die Betroffenen auf die Änderung des Vorschlages hinsichtlich der Zuordnung des Ortsteils Mintard hingewiesen und zur Stellungnahme aufgefordert worden. Die Stadt Kettwig widersprach mit Dringlichkeitsentscheid vom 8. August 1973 der Zuordnung von Mintard zu Mülheim. Der Kreis äußerte sich durch Beschluß des Kreisausschusses vom 23. August 1973 in entsprechender Weise. Der Rat der Stadt Mülheim a.d. Ruhr stimmte dagegen der Änderung als Teillösung zu.

5. Der Landtag behandelte den Gesetzentwurf am 6. September 1973 in erster Lesung und überwies ihn an den Ausschuß für Verwaltungsreform (Ausschuß). Bei der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuß am 16. Oktober 1973 nahmen die Vertreter der betroffenen Körperschaften zum Gesetzentwurf Stellung. Der Ausschuß, der am 17. Oktober 1973 u.a. den Raum Mülheim/Essen-Schuir/Kettwig/Breitscheid bereiste, ließ den Gesetzentwurf, soweit er das Gebiet Kettwigs betraf, unverändert. In der Ausschußsitzung am 30. Oktober 1973 erklärte der Abgeordnete (FDP), seine Fraktion befürworte die weitere Selbständigkeit Kettwigs und, wenn dies nicht möglich sei, den Zusammenschluß mit Mülheim. Der

Abgeordnete (CDU) führte demgegenüber aus, seine Fraktion halte an dem Grundsatz fest, daß Gemeinden in der Ballungsrandzone als B-Gemeinden etwa 30.000 Einwohner haben müßten.

Der Landtag beriet den Entwurf am 13. Februar 1974 in zweiter Lesung. Dabei wurde auch über einen Änderungsantrag (Drucksache 7/3559) beraten, den 12 Abgeordnete der CDU-Fraktion gestellt hatten. Danach sollte über die Zuordnung Kettwigs im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Neugliederungsraum Düsseldorf entschieden werden. Der Abgeordnete (CDU) begründete den Antrag damit, daß über die einheitliche Problematik des Kreisgebietes nur im Rahmen einer sinnvollen Gesamtkonzeption entschieden werden dürfe; eine Eingemeindung nach Essen komme unter keinen Umständen in Frage; vielmehr würde ein Zusammenschluß Kettwigs mit Heiligenhaus eine sinnvolle Selbstverwaltung sichern. Das Plenum lehnte den Antrag ab und überwies den Gesetzentwurf an den Ausschuß zurück. Dieser schlug keine Änderung der Lösung im Raum Essen/Kettwig vor.

In der dritten Lesung am 8. Mai 1974 sprach sich der Abgeordnete (CDU) zwar erneut gegen die Eingliederung Kettwigs nach Essen und für den Zusammenschluß der Stadt mit Heiligenhaus aus. Der Landtag nahm aber den Gesetzentwurf - insofern unverändert - in der Schlußabstimmung mit Mehrheit an.

II.

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

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

Der Kreis beantragt,

festzustellen, daß das Gesetz verfassungswidrig sei, soweit der Gebietsstand des Kreises durch die Eingliederung der Stadt Kettwig in die Städte Essen und Mülheim a.d.Ruhr betroffen ist.

Zur Begründung berufen sich die Beschwerdeführerin auf das Gutachten ihrer Bevollmächtigten und des Diplom-Geographen bei der Begründung zur "kommunalen Neugliederung im Raum Kettwig", 1974, und der Beschwerdeführer auf das Gutachten seines Bevollmächtigten: "Kreisneugliederung an der Rheinachse, Kreis Düsseldorf-Mettmann", 1972.

Sie führen aus:

Die Maßnahme sei ungeeignet, den Zielen des Ruhrgebiet-Gesetzes zu dienen. Diese wichen im übrigen bezüglich Kettwigs von den generellen Zielen der kommunalen Neugliederung ab; denn bei der Eingemeindung der Stadt sei es weder um eine Stärkung der administrativen Leistungskraft der Stadt Essen noch um eine Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung gegangen. Die weitere Selbständigkeit Kettwigs dagegen werde den Neugliederungsgrundsätzen in jeder Hinsicht gerecht.

Da der Gesetzentwurf auf eine Darlegung der Struktur und der Funktionen Essens verzichte, sei der Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt worden. Außerdem sei der Gesetzgeber von fehlerhaften Sacherwägungen und Wertungen ausgegangen. Die Aussagen in der Begründung zum Gesetzentwurf über Zentralität, Ausstattung, Einwohnerzahl, Verkehrsbeziehungen und funktionale Beziehungen Kettwigs vermittelten ein unvollständiges und unrichtiges Gesamtbild.

Der Gesetzgeber sei von überholten Bevölkerungsdaten ausgegangen und habe jüngste Entwicklungstendenzen verkannt, indem er seiner Entscheidung die inzwischen überholte landeskundliche Bestandsaufnahme von 1964 - 1968 zugrunde

gelegt habe. Eine einmalige Bestandsaufnahme zur Zentralitätsstruktur reiche nicht aus; erst mehrmalige Untersuchungen könnten Entwicklungstendenzen feststellen.

Die Einstufung der Stadt als Unterzentrum entspreche nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten, Kettwig habe sich inzwischen zu einem "nicht vollwirksamen Mittelzentrum" entwickelt. Die Stadt versorge sich im mittelzentralen Bereich selbst und sei auf Essen nicht angewiesen. Sie habe auch für Heiligenhaus, Breitscheid und Hösel mittelzentrale Bedeutung.

Die Darstellung der Einrichtungen der gehobenen Versorgung Kettwigs in der Begründung des Gesetzentwurfs weise Lücken auf, insbesondere würden konkret geplante oder im Bau befindliche Einrichtungen (z.B. die Realschule, das zweite Freibad und das Herz- und Kreislaufzentrum mit rund 400 Betten) nicht berücksichtigt. Es fehle der Stadt nur an solchen Einrichtungen des gehobenen Bedarfs, die bei kreisangehörigen Gemeinden ohnehin nicht in Betracht kämen, vielmehr durch den Kreis und die Zweckverbände bereitgestellt würden. Die in der Begründung des Gesetzentwurfes vorgenommene Beurteilung des Umfanges der privaten Daseinsvorsorgeeinrichtungen der Stadt gehe von nichtssagenden Durchschnittswerten im Einzelhandelsumsatz aus.

Der Gesetzgeber habe bei seinen Wertungen zukünftig nicht mehr beeinflussbare Faktoren außer acht gelassen. Die Eingemeindung Kettwigs könne auf längere Zeit ein beträchtliches Bevölkerungswachstum und einen Ausbau des Gewerbegebietes im Stadtgebiet nicht verhindern. Durch diese bereits eingeleiteten und planungsrechtlich gesicherten Maßnahmen werde die Stadt in etwa fünf Jahren rd. 30.000 Einwohner haben und damit die Tragfähigkeit für ein Mittelzentrum erreichen.

Die im Gesetzentwurf aufgeführten Verflechtungsbeziehungen seien keine tragfähigen Begründungskriterien. Soweit sie auf Pendlerbewegungen abstellten, seien sie ungeeignet,

weil diese sich schnell verändern könnten. Den Pendlerbewegungen nach Essen müsse man diejenigen nach Süden und in das Kreisgebiet gegenüberstellen, die etwa gleichstark seien. Die schulischen Beziehungen seien ebenfalls einseitig von Kettwig nach Essen dargestellt worden. Dabei sei übersehen worden, daß das schulische Angebot der Stadt Essen infolge ihrer oberzentralen Stellung naturgemäß breiter sei. Die im Gesetzentwurf enthaltenen Angaben zu den Verkehrsbeziehungen zwischen Kettwig und Essen könnten für die kommunale Neugliederung allenfalls eine untergeordnete Rolle spielen, seien im übrigen unvollständig und zum Teil falsch. Die Verkehrsbeziehungen der Stadt Kettwig zu den übrigen umliegenden Orten (etwa Heiligenhaus und Mülheim) seien zumeist weit besser als diejenigen zu Essen. Mit dem Ausbau der S-Bahn-Strecke Kettwig-Velbert-Wuppertal werde nicht der Verkehr Kettwig-Essen, sondern der Verkehr zwischen Kettwig und dem Bergischen Land intensiviert werden. Die Trinkwasserversorgung und die Müllbeseitigung Kettwigs von Essen aus seien kein Neugliederungskriterium.

Schließlich sei auch die Zugehörigkeit Kettwigs zum Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk kein Neugliederungskriterium, da diese Zugehörigkeit von der Struktur der Stadt her längst überholt sei.

Die Neugliederungsmaßnahme verstoße gegen den Grundsatz, in der Ballungsrandzone leistungsfähige Mittelzentren zu bilden, der nach der allgemeinen Begründung zum Gesetzentwurf in der Ballungsrandzone Vorrang haben solle. Das Modell einer selbständigen Entlastungsstadt Kettwigs füge sich sinnvoll in die landesplanerischen Zielvorstellungen ein. Es fehle jede Begründung dafür, daß Kettwig keine mittelzentrale Entwicklung nehmen könne und solle. Die im Gesetzentwurf getroffenen Aussagen und Schlußfolgerungen hinsichtlich der Entwicklungsmöglichkeiten der Stadt seien falsch oder nicht tragfähig. So sei der Zuzug aus dem Ballungskern keine tragfähige Begründung; denn an diesen Wanderungsbewegungen könne eine Eingliederung in der Sache

nichts ändern. Im übrigen sei der Anteil von 4,3 v.H., den Kettwig am Wanderungsverlust Essens habe, unerheblich. Daß die Stadt Kettwig nicht selbst die vielfältigen Berufs- und Arbeitswünsche ihrer Bevölkerung befriedigen könne, sei kein Eingliederungsargument. Dazu sei keine Gemeinde in der Lage; sonst würde es auch keine Pendler geben. Der Gesetzgeber habe nicht einmal die Möglichkeit, Kettwig ausnahmsweise als Unterzentrum in der Ballungsrandzone bestehenzulassen, in seine Überlegungen einzuziehen.

Aus dem LEP II ließen sich keine Argumente für die gesetzliche Maßnahme herleiten, insbesondere deshalb nicht, weil Entwicklungsschwerpunkte Räume und nicht kommunale Einheiten erfaßten. Die im Gesetzentwurf enthaltene Behauptung, Kettwig sei Bestandteil des Entwicklungsschwerpunktes Essen, sei schon deshalb fehlerhaft, weil Kettwig und Essen zu verschiedenen Zonen gehörten. Schließlich zeigten die Erläuterungen zum LEP II eindeutig, daß aus der Ausweisung der Stadt Kettwig als Ballungsrandzonen-gemeinde ihre Eigenschaft als Entwicklungsschwerpunkt 3. Ordnung gefolgert werden könne.

Bezüglich der Freiraumfunktion des Kettwiger Gebietes bringe die Maßnahme keine Verbesserung, eher sogar eine Verschlechterung. Einer einzigen einheitlichen Verwaltung sei es kaum möglich, den Funktionen von Ballungskern und Ballungsrandzone gleichermaßen gerecht zu werden. Die zu treffenden Entscheidungen würden meist zu Lasten der Ballungsrandzone gehen. Es sei deshalb damit zu rechnen, daß das Kettwiger Gebiet nach der Eingemeindung mit Besiedlung "volllaufen" werde, wie dies als grundsätzliche Befürchtung in der Begründung zum Ennepe-Ruhr-Kreis-Gesetzentwurf ausgesprochen worden sei. Die Stadt Essen habe auch keineswegs die südlichen Erholungsgebiete beiderseits der Ruhr von Bebauung weitgehend freigehalten. Essen versuche, in dem Grüngürtel zwischen Essen und Kettwig Wohnungen, Gewerbebetriebe und Verwaltungen anzusiedeln. So schlage das im Auftrage der Stadt Essen erstattete Gutachten u.a.

der ... vom November 1974 u.a. eine Ansiedlung längs der B 288 im bislang nicht verplanten Außenbereich vor.

Die Freizeitfunktion des Kettwiger Gebietes sei auch bei weiterer Eigenständigkeit der Stadt gesichert und würde auf Dauer Vorrang behalten. 76 v.H. des Stadtgebietes würden auch nach Erreichung der erwarteten 30.000 Einwohner als Freifläche der Erholung vorbehalten bleiben. Erhebliche Gebietsteile der Stadt seien zudem durch sog. Negativbebauungspläne des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk erfaßt. Schließlich ließen sich in einem Kreisgebiet Baugenehmigungen, die den Erholungsfreiraum bedrohten, erfahrungsgemäß wirksamer verhindern, weil der Regierungspräsident und der Oberkreisdirektor beteiligt seien.

Die weitere Eigenständigkeit der Stadt Kettwig werde auch sonst nicht zu Fehlplanungen führen. Es sei weder dargelegt, worin konkret "unerwünschte Konkurrenzentwicklungen" bestehen könnten, noch sei nachgewiesen, wo die Stadt irreversible Schäden verursacht habe oder verursachen könnte. Die Planung der Stadt habe niemals gegen die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung verstoßen. Kettwig habe sich bestimmungsgemäß als Entlastungs- und Wohngemeinde in der Ballungsrandzone entwickelt. Bei der Ausweisung von Bauflächen auch für die nicht bereits ansässige Bevölkerung handele es sich um notwendige vorausschauende Planung; denn jede Planung müsse auch Wanderungsströme berücksichtigen. Alle Planungen der Stadt seien in Kooperation mit dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk durchgeführt worden. Die Stadt habe die Bauleitplanung außerdem immer mit der Stadt Essen abgestimmt. Diese habe in keinem Fall von ihrem Recht, Bedenken zu erheben, Gebrauch gemacht.

Die weitere Selbständigkeit Kettwigs harmonisiere mit den Grundsätzen der Kreisreform. Die Intercity-Kreisproblematik sei von Innenminister und Landtag bei den Beratungen des Ruhrgebiet-Gesetzes nicht gesehen worden. Das Stadt-Umland-Problem sei im Bereich von Intercity-Kreisen

nicht durch Eingemeindungen zu lösen, weil dann der Bestand einer leistungsfähigen Kreisorganisation in Frage gestellt werde. Im Einflußbereich mehrerer Oberzentren könnten zahlreiche kommunale Funktionen wesentlich besser von kreisangehörigen Gemeinden zusammen mit dem Kreis wahrgenommen werden als von den Kernstädten. Der Landtag habe entgegen der Zusage des Ministerpräsidenten (Schreiben an Bürgermeister vom 17. April 1973) keine Gelegenheit gehabt, seine Entscheidung bezüglich Kettwigs aus der Gesamtschau mit dem Raum Düsseldorf zu treffen, da die Beratungen abgeschlossen gewesen seien, bevor der Gesetzentwurf des Düsseldorf-Gesetzes in den Landtag eingebracht worden sei.

Die Ziele des Gesetzgebers hätten im übrigen durch weniger einschneidende Maßnahmen als eine Eingemeindung gelöst werden können. Der beabsichtigte "Entwicklungsstop" im Gebiet Kettwigs hätte schon durch eine Änderung des Gebietsentwicklungsplanes erreicht werden können. Es sei ein übermäßiger Eingriff, wenn neue Einsichten der Landesplanung statt dessen durch Beseitigung einer lebensfähigen Mittelstadt wie Kettwig erledigt würden. Planungsziele müßten zunächst mit Mitteln der Planung angestrebt werden. Für die Ausweisung der Stadt als Erholungsschwerpunkt wäre zudem der mehrfach angekündigte Landesentwicklungsplan III der richtige Ort gewesen. Nur in Nordrhein-Westfalen habe die Stadt-Umland-Problematik zu großflächigen Rundumeingemeindungen, in allen anderen Bundesländern dagegen zu weniger eingreifenden Modellen der Zusammenarbeit geführt.

Schließlich hätte das Argument der mangelnden Tragfähigkeit Kettwigs für ein eigenständiges Mittelzentrum durch Zusammenschluß der Stadt mit Heiligenhaus oder mit Teilen von Breitscheid und Hösel selbstverwaltungsfreundlich widerlegt werden können. Durch den Zusammenschluß mit Großteilen von Breitscheid und Hösel wäre eine Stadt mit rd. 28.000, durch den Zusammenschluß mit Heiligenhaus eine solche mit rd. 50.000 Einwohnern entstanden. Kettwig und Heiligenhaus hätten am 8. Februar 1974 bereits freiwillig

einen entsprechenden Gebietsänderungsvertrag geschlossen; beide Städte seien zudem vielfach miteinander und gemeinsam mit dem Kreis verflochten.

Die Maßnahme sei insgesamt unverhältnismäßig, berücksichtige nicht den Willen der Bevölkerung und verstoße gegen das Demokratiegebot. Den Bürgern erwachsen aus der Eingemeindung keinerlei Vorteile. Die Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit könne auch durch die Stadtbezirksgliederung nicht hinreichend ausgeglichen werden, zumal die Stadt Kettwig zusammen mit den Essener Ortsteilen Werden, Schuir, Heidhausen und Fischlaken einen Stadtbezirk mit rd. 56.000 Einwohnern bilde. Bei einer Bürgerbefragung im November 1973 hätten bei einer Wahlbeteiligung von 84,4 v.H. 99,4 v.H. die Eingemeindung nach Essen abgelehnt. Die Eingemeindung werde zu einer Verödung des gemeindlichen Lebens führen, wie die Eingemeindungen Ende der Zwanziger Jahre bewiesen hätten.

Schließlich rügt die Beschwerdeführerin das Anhörungsverfahren bezüglich der Eingliederung ihres Ortsteils Mintard in die Stadt Mülheim a.d. Ruhr. Die Frist zur Stellungnahme sei zu kurz gewesen. Der Ortsteil sei außerdem erst später genau abgegrenzt worden; darin liege ein Verstoß gegen Ziff. 2.3 Satz 3 der Verwaltungsverordnung zu § 16 GO.

2. Dem Landtag, der Landesregierung sowie den Städten Essen, Mülheim a.d. Ruhr und Heiligenhaus ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag und die Stadt Mülheim a.d. Ruhr haben sich zur Sache nicht geäußert.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet und führt aus: Die gesetzliche Maßnahme beruhe nicht auf im wesentlichen unrichtigen Sachverhaltsannahmen. Die landeskundliche Bestandsaufnahme sei nicht ungeeignet, die fehlende mittelzentrale Eigenständigkeit der Stadt zu belegen; denn nach den Erfahrungen der Neugliederung könnten bei enger räumlicher Nachbarschaft zwischen

Ballungskern und Randgemeinde und bei starken, durch Herkunft und Arbeitsplatz befestigten Bindungen der Bürger der Randgemeinde an den Ballungskern in wenigen Jahren keine merklichen Änderungen in den Konsum- und Lebensgewohnheiten auftreten könnten. Das im Gesetzentwurf voll ausgebreitete Gesamtbild der Verflechtungsbeziehungen weist auf die Funktionseinheit zwischen Essen und Kettwig hin, die Kettwig als typischen "Großstadtvorort" erkennen lasse.

Die Einwohnerzahl Kettwigs liege weit unter dem Schwellenwert für die Tragfähigkeit zentraler Einrichtungen des Mittelbereichs. Als objektiver Anhaltspunkt unzureichender mittelzentraler Leistungsfähigkeit und entsprechender Entwicklungsmöglichkeiten hätten neben der Einwohnerzahl die geographische und verkehrliche Nähe der Stadt zum Mittelpunkt der Großstadt Essen und deren großes Leistungsangebot besondere Bedeutung. Kettwig entwickle sich seit Jahren ganz überwiegend aus dem Zuzug von Essener Bürgern. Die auf Expansion gerichteten Absichten der Beschwerdeführerin stünden nicht im Einklang mit dem Landesentwicklungsprogramm vom 19. März 1974 (§§ 23, 19). Der Gesetzgeber habe außerdem gerade in den Neugliederungsgesetzen dafür gesorgt, daß der wichtige Grund einer sachgerechten Platzierung der Siedlungsschwerpunkte über die großräumige Abgrenzung der kommunalen Planungsträger erfüllt werde, nachdem er der Landesregierung Befugnis zu einer weitergehenden Einflußnahme auf die Platzierung versagt habe. Die dadurch mögliche Aufgabenteilung zwischen City und Stadtteilzentren sei besser geeignet, Fehlinvestitionen, Konkurrenzentwicklungen sowie schädliche Zersiedlung und Zweckentfremdung in der Landschaft zu vermeiden, als es die bisherige Zuständigkeitsregelung und gebietliche Abgrenzung der Gemeinden, auch im Raum Essen/Kettwig/Mülheim a.d. Ruhr, vermocht hätten.

Die Bildung einer aus Kettwig, Hösel sowie Teilen von Breitscheid und Heiligenhaus bestehenden neuen Gebietskörperschaft hätten Landesregierung und Landtag schon

deshalb nicht ernstlich in Betracht gezogen, weil sie das Zentrengefüge empfindlich gestört hätte. Hösel und Breitscheid seien vom Ortskern Kettwig durch Ruhrhöhen und landwirtschaftlich genutzte Freiflächen deutlich abgesetzt. Hösel gehöre eindeutig zum mittel- und oberzentralen Einzugsbereich der Städte Ratingen und Düsseldorf; Breitscheid sei daneben noch zu kleineren Teilen auf Essen ausgerichtet. Auch Heiligenhaus liege dem Mittelpunkt von Kettwig topographisch abgewandt. Die Abtrennung von Teilen der Gemeinde Heiligenhaus würde einen einheitlichen Nahversorgungsbereich auseinanderreißen.

Die Abgeordneten hätten bei der zweiten Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes die Konzeption für den Neugliederungsraum Düsseldorf gekannt. Spätestens zur Zeit der Beratung des Ausschußberichts für die dritte Lesung habe ihnen die Stellungnahme des Kreises zum Innenministervorschlag für diesen Neugliederungsraum vorgelegen.

Die Stadt Essen hält die Verfassungsbeschwerden ebenfalls für unbegründet. Die Stadt Heiligenhaus sieht demgegenüber eine selbständige Stadt Kettwig als die beste Lösung an, erhebt aber auch keine Einwendungen gegen eine Zuordnung Kettwigs zu Heiligenhaus.

3. Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhalts im einzelnen wird auf den Inhalt der Schriftsätze mit ihren Anlagen, auf die Gesetzesmaterialien und auf die Kreis-karten Nr. 12/13 (Kreis Düsseldorf-Mettmann, Stadt Düsseldorf, 3. Aufl. 1973) und Nr. 6 - 9/49-52/70-77/83 (Ruhrgebiet, 1. Aufl. 1973) des Landesvermessungsamtes Nordrhein-Westfalen Bezug genommen.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach § 50 VerfGHG zulässig (vgl. Urteil vom 24. 4. 1970 (Bonn), OVGE 26, 271 mit weiteren Hinweisen). Sie ist jedoch unbegründet.

I.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (Urteil vom 4.8.1972 (Walheim), OVGE 28, 292, und dortige Hinweise) wird der Bestand einer 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. Das öffentliche Wohl (Gemeinwohl, öffentliches Interesse) ist ein wertbezogener, ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff, der eine Vielzahl von Zielen und Zwecken deckt. Die Bindung des Gesetzgebers an das öffentliche Wohl bedeutet daher nicht, daß ihm die Verwirklichung bestimmter Neugliederungsziele oder -prinzipien aufgegeben sei. Vielmehr ist es seine Aufgabe, innerhalb des von der Verfassung gesteckten weiten Rahmens selbst die Ziele der von ihm vorzunehmenden gemeindlichen Neuordnung zu bestimmen und die von ihm zur Verwirklichung dieser Ziele für erforderlich gehaltenen Einzelregelungen zu treffen. Dabei ist das öffentliche Wohl gewahrt, solange Ziele angestrebt und Sachverhalte verwirklicht werden, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr nützen als schaden.

Die Einhaltung dieser Grenze nachzuprüfen, obliegt dem Verfassungsgerichtshof (Urteil vom 4.8.1972, aaO. 293). Die Prüfung erstreckt sich insbesondere darauf, ob der Gesetzgeber mit der Verfolgung dieser Ziele dem öffentlichen Wohl hat dienen wollen, ob die gesetzliche Maßnahme dem öffentlichen Wohle und den hieran orientierten konkreten Zielen des Gesetzgebers dient, ob sie wegen der Vorzüge einer die Beschwerdeführer weniger belastenden Alternativlösung etwa nicht erforderlich ist und ob die mit der gesetzlichen Maßnahme eintretenden Nachteile, insbesondere die Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner mit ihrer Gemeinde und ihrem Kreis, nicht außer Verhältnis stehen zu den Vorzügen der gesetzlichen Maßnahme. Hierbei ist der Verfassungsgerichtshof an die Erwägungen

und Wertungen des Gesetzgebers gebunden, sofern sie nicht offensichtlich fehlerhaft und eindeutig widerlegbar sind.

II.

Fehler in Gesetzgebungsverfahren sind nicht festzustellen. Die Beschwerdeführer sind rechtzeitig und in ausreichender Weise zum Neugliederungsvorhaben angehört worden. Der Wille der Bevölkerung in Kettwig und im Kreis ist dem Gesetzgeber durch die schriftlichen Stellungnahmen des Rates der Stadt Kettwig vom 20. Dezember 1972 sowie vom 8./29. August 1973 und des Kreistages vom 11. Januar 1973 sowie vom 24. September 1973, außerdem durch die mündlichen Äußerungen des Stadtdirektors, des Bürgermeisters und der drei Vorsitzenden der Ratsfraktionen Kettwigs sowie des Oberkreisdirektors im Anhörungstermin des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 16. Oktober 1973 zur Kenntnis gebracht worden. Der Gesetzgeber hat den Willen der Bevölkerung in seine Erwägungen auch einbezogen. Das ergibt sich aus dem schriftlichen Bericht des Ausschusses zur zweiten Lesung und aus den Beratungen des Falles Kettwig im Plenum des Landtages.

Das Anhörungsverfahren ist auch insoweit ordnungsgemäß durchgeführt worden, als es sich auf die Eingliederung des Kettwiger Ortsteils Mintard in die Stadt Mülheim bezog. Zwar war die im Anhörungserlaß des Innenministers vom 23. Juni 1973 bis zum 1. September 1973 eingeräumte Anhörungsfrist angesichts der Ferienzeit kurz bemessen. Da der Gesetzentwurf vom Neugliederungsvorschlag des Innenministers nur geringfügig abwich, war sie jedoch ausreichend. Außerdem blieb es den Beschwerdeführern unbenommen, sich noch nach dem 1. September 1973 zu äußern.

Auch die Rüge der Beschwerdeführerin, während des Anhörungsverfahrens sei die exakte Abgrenzung des Ortsteils Mintard nicht bekannt gewesen, ist nicht begründet. Im Anhörungserlaß ist die Grenzziehung als "die Verlängerung der Mülheimer Stadtgrenze auf dem rechten Ruhrufer in südwestlicher Richtung auf die August-Thyssen-Straße"

hinreichend klar bezeichnet worden; es war nicht erforderlich, sämtliche Flurstücke anzugeben, die nach Mülheim eingegliedert werden sollten.

Es ist ferner unbedenklich, daß die Neugliederung der Stadt Kettwig Gegenstand eines anderen Neugliederungsgesetzes gewesen ist als die der übrigen Gemeinden des Kreises (vgl. auch Urteil vom 6. 12. 1975 - VerFGH 51/75 - (Kreis Moers u.a.), amtl.Umdr. S. 30). Die gegenteilige Ansicht würde, da jeder Neugliederungsraum mit den angrenzenden Räumen Berührungspunkte und raumüberschreitende Probleme aufweist, letztlich zu der Forderung führen, die Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen hätte nur in einem einzigen Neugliederungsgesetz erfolgen dürfen.

Demgegenüber war es verfassungsrechtlich durchaus zulässig, das Land in verschiedene Neugliederungsräume einzuteilen. Die Einteilung beruhte auf sachgerechten Erwägungen. Die betroffenen Gebietskörperschaften konnten die wesentlichen Grundzüge der Neugliederungspläne für die Nachbarräume bei ihren Stellungnahmen berücksichtigen, so der Kreis den Neugliederungsvorschlag für den Raum Ruhrgebiet und die Stadt Kettwig den für den Raum Düsseldorf. Dies zeigt der Abschluß des Gebietsänderungsvertrages mit der Stadt Heiligenhaus. Insbesondere aber hat der Gesetzgeber den Zusammenhang zwischen den einzelnen Neugliederungsräumen berücksichtigt. Bereits das Schreiben des Ministerpräsidenten an den Bürgermeister der Stadt Kettwig vom 17. April 1973 enthielt die Zusage, der Landtag werde in die Lage versetzt werden, bei der Neugliederung des Ruhrgebietes die Neugliederungsvorstellungen der Landesregierung bezüglich des Düsseldorfer Raumes zu berücksichtigen. Dies ist geschehen. Der Landtag konnte die Neugliederungsentscheidung für den Raum Kettwig aus den Gesichtspunkten sowohl des Ruhrgebietes als auch des Raumes Düsseldorf treffen. Schon in der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuß am 16. Oktober 1973 ist von den Vertretern der Stadt Kettwig und des Kreises auf die Verflechtung der Stadt mit dem Kreis und auf die Funktion des Kreises als Intercitykreis im Raum Düsseldorf hingewiesen worden. Der Vorschlag des

Innenministers zur Neugliederung des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal vom 10. Dezember 1973 ist den Abgeordneten vor der für die zweite Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes maßgeblichen Ausschusssitzung (6. Februar 1974) bekanntgeworden. In der zweiten Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes ist im Zusammenhang mit einem Änderungsantrag ausdrücklich auf den Gesichtspunkt der Gesamtkonzeption des Kreises und auf die Möglichkeit einer Zusammenlegung Kettwigs mit Heiligenhaus hingewiesen worden. Der Gesetzgeber hat den Antrag, über den Raum Kettwig im Zusammenhang mit dem Raum Düsseldorf zu verhandeln und zu entscheiden, abgelehnt. Der Gesetzentwurf des Düsseldorf-Gesetzes ist sodann am 19. März 1974 in den Landtag eingebracht worden, als die Neugliederungsentscheidungen zum Ruhrgebiet-Gesetz noch nicht endgültig getroffen worden waren; die letzte Sitzung des Ausschusses vor der dritten Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes fand erst am 3. April 1974 statt.

III.

Die sich aus dem Gesetz und seinen Materialien ergebenden allgemeinen Ziele der kommunalen Neugliederung und besonderen Ziele der Eingliederung der Stadt Kettwig in die Städte Essen und Mülheim a.d. Ruhr halten sich im Rahmen des öffentlichen Wohls. Die angewandten Neugliederungsprinzipien entsprechen den angestrebten Zielen.

1. Innerhalb des ganzen Landes sollen nach den tiefgreifenden Änderungen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse seit der letzten umfassenden gemeindlichen Neuordnung Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung geschaffen werden, durch die den Bürgern unter möglichst geringer Belastung eine möglichst umfassende und in allen Landesteilen gleichwertige Daseinsvorsorge gewährt und die Erfüllung der übrigen öffentlichen Aufgaben gesichert werden kann. Darüber hinaus soll die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden. Zu diesen Zwecken sollen das Land nach einem System von Schwerpunkten und Achsen entwickelt, die

Siedlungsstruktur des Landes nach dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip verbessert, die Bevölkerungsbewegungen entsprechend geordnet und die Erhaltung von Freiflächen gesichert werden. Die Entwicklung selbständiger Mittelzentren soll nicht gefördert werden, wenn diese im engeren großstädtischen Verflechtungsbereich liegen.

2. Die konkreten Ausprägungen dieser Neugliederungsziele für den hier bedeutsamen Raum halten sich in dem vorherzeichneten Rahmen. Das Gebiet der Stadt Kettwig in der Ballungsrandzone soll für die Erholung der Bevölkerung des Ballungskerns Ruhrgebiet freigehalten und vor einer expansiven Siedlungspolitik geschützt werden. Die Stadt Essen soll in die Lage versetzt werden, die Sicherung dieses Freiraumes wahrzunehmen und die Kettwiger Erholungsbereiche beiderseits der Ruhr in ihre südlichen Erholungsbereiche um den Baldeneysee einzubeziehen. Durch die Eingliederung Kettwigs nach Essen und Mülheim soll dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip entsprochen werden. Die Verflechtungsbeziehungen sollen berücksichtigt werden. Die Bevölkerung der Stadt Essen soll angesichts der allgemeinen Stagnation der Bevölkerungsentwicklung möglichst im Bereich der in Essen vorhandenen Infrastruktur festgehalten werden. Schließlich soll die Entwicklung Kettwigs zu einem selbständigen Mittelzentrum, das nach Auffassung des Gesetzgebers nur auf Kosten und zum Nachteil der Stadt Essen und der im Süden angrenzenden Mittelzentren entstehen könnte, verhindert werden. Auch dieses Ziel, bestimmten örtlichen Entwicklungsimpulsen die Unterstützung zu versagen oder ihre Entfaltung zu verhindern, ist nicht gemeinwohlwidrig (vgl. die Urteile vom 12. 7. 1975 - VerFGH 21/74 - (Neubeckum), amt1.Umdr. S. 15, und vom 6. 12. 1975 - VerFGH 13/75 - (Gladbeck), amt1.Umdr. S. 22).
3. Entgegen der Meinung des Beschwerdeführers decken die Zwecke des Ruhrgebiet-Gesetzes sich hinsichtlich der Stadt Kettwig mit den generellen Zielen der kommunalen

Neugliederung, obwohl eine Stärkung der administrativen Leistungskraft der Stadt Essen nicht Grund der gesetzlichen Maßnahme gewesen ist. Es ist verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn eine Neugliederungsmaßnahme nicht sämtlichen Neugliederungszielen oder diesen nicht in gleicher Intensität dient. Aus der besonderen geographischen, bevölkerungsmäßigen, siedlungsstrukturellen und wirtschaftlichen Ausgestaltung der einzelnen Neugliederungsbereiche folgt notwendigerweise, daß die allgemeinen Neugliederungsziele nicht überall in gleicher Weise, im gleichen Umfang und in gleicher Intensität verwirklicht werden können und auch nicht verwirklicht zu werden brauchen. Abgesehen davon ist das allgemein für die Neugliederung geltende Ziel, die Verwaltungseffizienz zu stärken, - anders als das Ziel der oberzentralen Stärkung der Stadt Essen - im Gesetzentwurf nicht ausdrücklich verneint worden. Die Annahme des Gesetzgebers, daß die Kettwiger Bürger infolge der Eingemeindung nach Essen auf lange Sicht durch eine effektivere Kommunalverwaltung versorgt werden und daß die Neugliederungsmaßnahme insofern auch der Stärkung der Verwaltungseffizienz dient, ist nicht eindeutig widerlegbar.

IV.

Die gesetzliche Maßnahme, die Eingliederung von Kettwig nach Essen und Mülheim a.d. Ruhr, ist nicht offensichtlich ungeeignet, den zuvor genannten Zielen zu dienen.

1. Bei der Neugliederung des Raumes Kettwig hat der Gesetzgeber weder den maßgeblichen Sachverhalt mangelhaft ermittelt noch ist er in wesentlichen Punkten von unzutreffenden Sachverhaltsannahmen ausgegangen. Alle Stellungnahmen der Beschwerdeführer - einschließlich der beiden umfangreichen Gutachten ihrer Verfahrensbevollmächtigten - und damit auch die darin jeweils enthaltenen Ergänzungen und Berichtigungen zum Sachverhalt sind dem Gesetzgeber zur Kenntnis gebracht worden. Er konnte sich somit aus der Gesamtheit der ihm zugänglichen Informationen ein in

den wesentlichen Punkten zutreffendes und vollständiges Bild des Raumes Kettwig, der Umgebung sowie der neuesten Entwicklung und Entwicklungstendenzen machen. Es war nicht erforderlich, daß der Gesetzentwurf und die sonstigen Gesetzesunterlagen sich im einzelnen mit allen Einwendungen und Gegendarstellungen der Beschwerdeführer auseinandersetzen. Es genügte vielmehr, daß die Abgeordneten von der Ablehnung der geplanten Neugliederung durch die Beschwerdeführer Kenntnis erhielten und ihnen die Möglichkeit offenstand, den Gründen der Ablehnung im einzelnen nachzugehen und sich hierüber umfassend zu informieren (vgl. Urteil vom 12. 7. 1975 - VerfGH 21/74 - (Neubeckum), aml. Umdr. S.13).

Die Rüge des Beschwerdeführers, der Gesetzentwurf stelle zu einseitig auf die Verflechtungen Kettwigs mit Essen ab und berücksichtige nicht diejenige Kettwigs mit den Gemeinden des Kreises und mit der Stadt Düsseldorf, greift ebenfalls nicht durch. Zwar ist es richtig, daß bei der Betrachtung der Berufspendlerbeziehungen ein gegenüber der Darstellung im Gesetzentwurf anderes Bild entsteht, wenn man die Gruppen der von Kettwig nach Süden auspendelnden Erwerbspersonen zusammenrechnet und der Gruppe der nach Essen auspendelnden Erwerbspersonen gegenüberstellt. Der Oberkreisdirektor hat jedoch schon im Anhörungstermin vor dem Ausschuß hierauf eindringlich hingewiesen und die entsprechenden Zahlen zu Protokoll gegeben.

2. Auch die maßgeblichen Bewertungen und Erwägungen des Gesetzgebers, die der Annahme der Geeignetheit der gesetzlichen Maßnahme zur Verwirklichung der angestrebten Ziele zugrunde liegen, sind nicht offensichtlich fehlerhaft.

a) Das gilt zunächst für die Erwägung des Gesetzgebers, den Freiraum in Kettwig und insbesondere die dortigen Erholungsbereiche beiderseits der Ruhr zu sichern; denn die Sicherung des Freiraumes für Freizeit- und Erholungsanlagen gehört zu den Zielen der Raumordnung und Landes-

planung sowohl für den Ballungskern als auch für die Ballungsrandzone (vgl. § 19 des Landesentwicklungsprogramms).

Es gilt auch für die Prognose, die Freiraumsicherung in diesem Gebiet werde besser durch die Großstadt Essen als durch die Beschwerdeführerin gewährleistet. Die Stadt Kettwig beabsichtigt, die Bevölkerungszahl auf etwa 30.000 bis 32.000 Einwohner ansteigen zu lassen. Ihre Annahme, auch danach werde die unbebaute Fläche wie bisher 76 v.H. des Stadtgebiets ausmachen, vermag nicht zu überzeugen. Da die Beschwerdeführerin eine ins Gewicht fallende Verdichtung des vorhandenen bebauten Stadtgebiets selbst ablehnt, muß eine Bevölkerungszunahme um ca. 50 v.H. auf über 30.000 Einwohner zu einer erheblichen Inanspruchnahme bisher unbebauten Freiraums führen. Auch eine Entwidmung und Nutzung der von den inzwischen stillgelegten Firmen und genutzten Flächen von rd. 16 ha Größe würden dies bei einer Einwohnerdichte von 100 Einwohnern je ha (Stellungnahme der Beschwerdeführerin zum Gesetzentwurf, Seite 16) nicht verhindern können.

Gegenüber diesen für die gesetzliche Maßnahme sprechenden Gründen überzeugt die Befürchtung des Beschwerdeführers nicht, daß das Kettwiger Gebiet nach der Eingemeindung erst recht mit Besiedlung "vollaufen" werde. Zwar ist eine solche Befürchtung noch in der Begründung zum Entwurf des Ennepe-Ruhr-Kreis-Gesetzes (LT-Drucks. 6/1340 vom 24. 6. 1969, S. 96) ganz allgemein für den Fall der Eingemeindung einer Umlandgemeinde in eine Großstadt angedeutet worden. Die Bevölkerungsentwicklung hat sich jedoch inzwischen grundlegend geändert. Angesichts der Stagnation, der zutage getretenen Abnahme der Wohnbevölkerung gerade in den Großstädten des Ruhrgebietes und der Abschwächung der konjunkturellen Entwicklung besteht kein hinreichender Anlaß mehr für die Annahme eines erheblichen Zuzugs von Essener Einwohnern nach Kettwig.

Zu der Befürchtung der Beschwerdeführerin, die Stadt Essen biete keine hinreichende Gewähr dafür, daß der vorhandene Freiraum von Wohnbebauung und Gewerbeansiedlungen völlig freigehalten werde, mag die Stadt Essen einigen Anlaß gegeben haben. In der Grünzone zwischen Essen und Kettwig ist die Landesanstalt für Immissionschutz errichtet worden. Außerdem wurde in dem von Essen in Auftrag gegebenen Gutachten vom November 1974 empfohlen, in dem bisher landwirtschaftlich genutzten Gelände in Schuir ein Großhandels- und Lagerzentrum zu verwirklichen (Kurzfassung S. 48) und ein Management- und Verwaltungszentrum anzulegen (aaO S. 49). Von diesen Vorschlägen hat die Stadt Essen sich jedoch ausdrücklich distanziert. Etwa noch verbleibende Zweifel an der Wirksamkeit der Sicherung des Freiraums durch die Stadt Essen sind deshalb nicht so schwerwiegend, daß die Wertung des Gesetzgebers, Essen sei für diese Aufgabe besser geeignet als die Beschwerdeführerin, eindeutig widerlegt wäre.

Die gesetzliche Maßnahme ermöglicht es der Stadt Essen als einzigem Planungsträger für das Ruhrtal zwischen Bochum-Dahlhausen und Mülheim, die Planung ihrer vorwiegend im südlichen Stadtgebiet liegenden Erholungsgebiete mit derjenigen für die Kettwiger Erholungsbereiche aufeinander abzustimmen. Dies wird dadurch begünstigt, daß der Kettwiger Erholungsbereich südlich der Ruhr in Oefte an den von Bebauung freigehaltenen, mit Waldbeständen durchsetzten Bereich Holsterhausen angrenzt und daß nördlich der Ruhr der auf Kettwiger Gebiet liegende bewaldete Ruhrhang (Stadtwald) unmittelbar auf Essener Gebiet übergeht. Auch der Freiraum im Bereich Kettwig-Pierburg findet seine unmittelbare Fortsetzung im Essener Stadtteil Schuir, der vorwiegend landwirtschaftlich genutzt wird.

Die gesetzliche Maßnahme weist die Planung außerdem im Schwerpunkt dem kommunalen Verantwortungsbereich zu. Es ist zwar richtig, daß die staatlichen Behörden eine Reihe

von Möglichkeiten haben, die Bebauungs- und Entwicklungsplanung der Gemeinden zu beeinflussen. Es ist jedoch nicht offensichtlich fehlerhaft, nicht in erster Linie dieses staatliche Instrumentarium zu nutzen, um die Freiräume zu erhalten, sondern die örtliche Bebauungs- und Entwicklungsplanung möglichst geschlossen in die Verantwortung derjenigen Städte zu legen, deren Bevölkerung unmittelbar betroffen ist und die genügend groß sind. Diese können ihren Raum ohne staatliche Eingriffe nach den Zielen der Landesplanung gestalten, ohne lokalem Interessendruck zu sehr ausgesetzt zu sein.

- b) Im Zusammenhang hiermit steht die Erwägung des Gesetzgebers, durch die gesetzliche Maßnahme die von der Beschwerdeführerin geplante städtebauliche und bevölkerungsmäßige Entwicklung zu verhindern, den bisherigen Wanderungsverlust der Stadt Essen teilweise aufzufangen und weiteren Verlust möglichst zu vermeiden. Auch das ist nicht offensichtlich fehlerhaft.

Zwar ist die Eingliederung einer Kleinstadt in die angrenzende Großstadt nicht als solche ein geeignetes Mittel, um dem Verlust der Großstadt an Wohnbevölkerung - insbesondere in ihrem Citybereich - entgegenzuwirken. Das Bestreben der in der Großstadt lebenden Bevölkerung, in "umweltfreundlichere" Gebiete umzuziehen, ist nicht von der Veränderung kommunaler Grenzen, sondern davon abhängig, wo günstige Bauplätze oder Mietwohnungen bereitgestellt werden. In dieser Hinsicht könnte die Beschwerdeführerin aus der örtlichen Interessenlage heraus jedoch eine Ansiedlungspolitik betreiben und wohl auch betreiben müssen, die notwendigerweise zu einer weiteren Abwanderung Essener Bürger und Gewerbebetriebe nach Kettwig führen würde.

Die Beschwerdeführerin verkennt insofern die vom Gesetzgeber ohne Verstoß gegen die Verfassung bestimmte Entlastungsfunktion der Städte der Ballungsrandzone, die

insbesondere darin besteht, die Versorgung der Bevölkerung möglichst am Ort zu sichern und insoweit den Ballungskern zu entlasten, nicht aber darin, aus dem Ballungskern die Bevölkerung - und zwar zumeist den wohlhabenderen Teil - abzuziehen, den Städten des Ballungskerns dadurch Einnahmen zu entziehen und den für die weniger wohlhabenden Kreise der Bevölkerung dringend nötigen Erholungsraum zu mindern.

Für die Verwirklichung der Absicht des Gesetzgebers, dies zu verhindern, sind die von der Beschwerdeführerin eingeleiteten und planungsrechtlich gesicherten Maßnahmen zur Erschließung neuer Baugebiete und des Gewerbegebiets Kettwig-Nord kein Hindernis. Die in Aussicht genommene Entwicklungsplanung der Stadt Kettwig ist noch nicht abgeschlossen. Der Bebauungsplan, der für Kettwig-Rombeck ein Wohngebiet mit ein- bis zweigeschossiger Wohnbebauung vorsah, ist von der Landesbaubehörde Ruhr nicht genehmigt worden. Auch die schon in Kraft getretenen Bebauungspläne können nachträglich geändert werden. Ferner hat die Erörterung in der mündlichen Verhandlung ergeben, daß die Annahme des Gesetzgebers, die beplanten und für eine Wohnbebauung noch zur Verfügung stehenden Flächen in Kettwig ließen die von der Beschwerdeführerin erwartete Zunahme der Wohnbevölkerung auf wenigstens 30.000 Einwohner nicht zu, nicht eindeutig widerlegbar ist.

Für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben schließlich ist nicht nur das Vorhandensein geeigneter Grundstücke, sondern auch die Höhe der kommunalen Steuerhebesätze von Bedeutung. Diese waren in Essen höher als in Kettwig. Schon eine im Zuge der Eingliederung Kettwigs nach Essen möglicherweise erfolgende Anhebung der kommunalen Steuerhebesätze kann sich daher auf die Ausweitung der Kettwiger gewerblich genutzten Gebiete hemmend auswirken.

- c) Auch die Bewertung des Gesetzgebers, Kettwig sei kein voll wirksames Mittelzentrum, und seine Prognose, die Stadt werde sich auch in absehbarer Zeit nicht dazu entwickeln, sowie seine Erwägung, mit der gesetzlichen Maßnahme der Verbesserung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips zu dienen, sind nicht offensichtlich fehlerhaft.

Es trifft zwar zu, daß der Hinweis im Gesetzentwurf, Kettwig sei nach der Bestandsaufnahme des Instituts für Landeskunde 1964 bis 1968 ein Unterzentrum, wegen der bis zur entscheidenden Phase des Gesetzgebungsverfahrens eingetretenen Verbesserung der mittelzentralen Ausstattung der Ergänzung bedurfte. Die Beschwerdeführerin hat diesem Mangel durch ihre Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren und insbesondere durch die Vorlage des Gutachtens ihres Verfahrensbevollmächtigten jedoch abgeholfen. Dem Gesetzgeber war der richtige Sachverhalt daher bekannt, der, wie die Beschwerdeführerin einräumt, darin besteht, daß die Stadt ein "nicht voll wirksames Mittelzentrum" ist, d.h. sich im mittelzentralen Bereich nicht ausschließlich selbst versorgt.

Die Prognose des Gesetzgebers, Kettwig werde sich auch im Falle der Beibehaltung seiner Selbständigkeit in absehbarer Zeit nicht zu einem voll wirksamen Mittelzentrum mit wenigstens 30.000 Einwohner entwickeln, kann angesichts der bisherigen Einwohnerentwicklung Kettwigs und der inzwischen allgemein eingetretenen Bevölkerungsstagnation - wie teilweise oben schon dargelegt - nicht eindeutig widerlegt werden. Der Gesetzgeber durfte daher zu Recht auch in diesem Fall seinem Grundsatz folgen, in der Ballungsrandzone des Ruhrgebiets zur Verbesserung der infrastrukturellen Standortvoraussetzungen und zwecks Bereitstellung einer leistungsfähigen Verwaltung sowie der erforderlichen Einrichtungen gehobener Art zur Entlastung der Großstadt nur solche Gemeinden bestehen zu lassen oder zu bilden, die in der Regel mindestens 30.000 Einwohner aufweisen oder in absehbarer Zeit erreichen. Dieser

allgemeine Neugliederungsgrundsatz unterliegt entgegen dem Vortrag des Beschwerdeführers in der mündlichen Verhandlung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. das Urteil vom 15. März 1975 - VerfGH 26/74 - (Herbede), aml. Umdr. S. 21). Auch die Rüge der Beschwerdeführerin, der Gesetzgeber habe die Möglichkeit, Kettwig ausnahmsweise als Unterzentrum in der Ballungsrandzone bestehen zu lassen, nicht einmal in seine Überlegungen einbezogen, greift daher nicht durch.

Eine Stärkung Essens als Oberzentrum war nicht erforderlich und nicht beabsichtigt. Im Versorgungsbereich des gehobenen Bedarfs ist der Gesetzgeber jedoch in nicht offensichtlich fehlerhafter Weise davon ausgegangen, daß zwischen Essen und Kettwig mittelzentrale Verflechtungsbeziehungen bestehen. Die Eingliederung Kettwigs nach Essen schafft die Voraussetzungen, diese Verflechtungsbeziehungen zu intensivieren und möglicherweise im gesamten südlichen Stadtgebiet von Essen die innerstädtische Versorgung auf der Stufe des gehobenen Bedarfs unter großstädtischen Gesichtspunkten zu verbessern und neu zu ordnen. Daß die Entfernungen hierbei nicht hinderlich sind, zeigen die im Westen, Norden und Osten von Essen vorhandenen Nebenzentren mittlerer Stufe Essen-Borbeck, Essen-Altenessen-Nord und Essen-Steele.

- d) Die Bewertung des Gesetzgebers, auch die sonstigen funktionalen Verflechtungsbeziehungen zwischen Essen und Kettwig sprächen für einen Zusammenschluß, ist ebenfalls nicht offensichtlich fehlerhaft.

Daß zwischen beiden Städten keine baulichen Verflechtungen bestehen, hat der Gesetzgeber gesehen, in seine Überlegungen einbezogen und zutreffend nicht als Hinderungsgrund angesehen. Innerstädtische unbebaute Freiräume sind in gewissem Umfang erwünscht und hindern die Eingliederung nicht.

Der Gesetzgeber durfte bei seiner Entscheidung auch die

Pendlerströme berücksichtigen, obgleich den Pendlerverflechtungen in der polyzentrischen Städtelandschaft des Ruhrgebietes im Hinblick auf die kommunale Neugliederung eine geringere Bedeutung zukommt als in ländlichen Zonen (vgl. Urteil vom 15. März 1975 - VerfGH 11/74 - (Walsum), aml.Umdr. S. 22). Die größte Gruppe der in Kettwig wohnenden Erwerbspersonen, die außerhalb Kettwigs ihren Arbeitsplatz hat, pendelt in die Stadt Essen aus; denn dort findet nahezu jeder zweite Kettwiger Auspendler oder nahezu jeder fünfte Kettwiger Erwerbstätige Arbeit. Mit Abstand folgt die Stadt Heiligenhaus, in der etwa jeder fünfte Kettwiger Auspendler oder jeder elfte Kettwiger Erwerbstätige seinen Arbeitsplatz hat. Noch deutlicher ist der Abstand bei den Einpendlern, da mehr als die Hälfte der Einpendler aus Essen und nur etwa jeder zehnte Einpendler aus Heiligenhaus kommt. Die vom Beschwerdeführer schon im Anhörungstermin vor dem Ausschuß verlangte Zusammenrechnung der nach Düsseldorf und in Gemeinden des Kreises Mettmann auspendelnden Kettwiger Erwerbstätigen und die Gegenüberstellung der sich daraus ergebenden Zahl mit der Zahl der nach Essen auspendelnden Erwerbstätigen ändert an der Feststellung einer starken Arbeitspendlerverflechtung zwischen Kettwig und Essen nichts. Die Verflechtungen nach Süden können nur im Rahmen der Frage von Bedeutung sein, ob die gesetzliche Lösung angesichts der zur Erörterung stehenden Alternativlösungen erforderlich war.

Zwischen Kettwig und Essen bestehen gute Verkehrsverbindungen. Der Versuch der Beschwerdeführerin (Gutachten S. 130), ihre mit Essen bestehenden Verbindungen im öffentlichen Nahverkehr als weniger intensiv zu bezeichnen als ihre mit dem sonstigen Umland bestehenden Verbindungen, indem sie 64 zwischen Kettwig und Heiligenhaus und 51 zwischen Kettwig und Mülheim a.d. Ruhr verkehrende Fahrtenpaare zusammenrechnet und 107 zwischen Kettwig und Essen verkehrenden Fahrtenpaaren gegenüberstellt, vermag nicht zu überzeugen. Heiligenhaus und

Mülheim liegen von Kettwig aus in entgegengesetzter Richtung. Außerdem berücksichtigt die Beschwerdeführerin nicht, daß Essen von Kettwig aus zusätzlich durch die S-Bahn im 20 Minuten-Takt zu erreichen ist, während eine S-Bahn-Verbindung mit Heiligenhaus lediglich geplant und ein Ausbau vorerst noch nicht abzusehen ist.

Im schulischen Bereich bestehen dagegen stärkere Beziehungen Kettwigs zu den südlich angrenzenden Gemeinden, insbesondere zu Heiligenhaus. Das ist schon im Gesetzentwurf zum Ausdruck gekommen und vom Gesetzgeber berücksichtigt worden. Die Tatsache, daß Kettwig von Essen aus mit Trinkwasser versorgt und sein Müll von dort aus beseitigt wird, hat offensichtlich für den Gesetzgeber keine Rolle gespielt.

- e) Der Einwand der Beschwerdeführer, entgegen dem Gesetzentwurf sei Kettwig nicht Teil des Entwicklungsschwerpunkts 1. Ordnung Essen, trifft zu. Nach dem Erläuterungsbericht zum LEP II sind Entwicklungsschwerpunkte 1. Ordnung die als Ballungskern dargestellten Räume sowie namentlich bezeichnete und besonders gekennzeichnete Räume in den Ballungsrandzonen und ländlichen Zonen. Kettwig ist weder Teil des Ballungskerns noch namentlich bezeichnet worden.

Die Ungenauigkeit des Gesetzentwurfs fällt jedoch angesichts der Tatsache nicht ins Gewicht, daß die Zugehörigkeit der Stadt Kettwig zur Ballungsrandzone eindeutig dargelegt und daß der - ebenfalls unzutreffenden - Behauptung des Beschwerdeführers, Kettwig gehöre zum Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung Velbert, im Gesetzentwurf entgegengehalten worden ist, erst nach Abschluß der kommunalen Neuordnung könne die Darstellung der Entwicklungsschwerpunkte und die Abgrenzung ihrer Versorgungsbereiche erfolgen (S. 191, Erl. 6.1 g). In gleicher Richtung ist an anderer Stelle (S. 184) ausgeführt worden, die auspendelnden Kettwiger Erwerbstätigen könnten einen Arbeitsplatz in zumutbarer

Entfernung in denjenigen Städten finden, die als Entwicklungsschwerpunkte ausgewiesen seien. Angesichts der gesamten Aussagen des Gesetzentwurfes zum Problembereich der Einordnung Kettwigs als Entwicklungsschwerpunkt und unter Berücksichtigung der Tatsache, daß in den von der Beschwerdeführerin dem Gesetzgeber zugänglich gemachten Gutachten ihres Verfahrensbevollmächtigten ausführlich zu diesem Fragenkreis Stellung genommen worden ist, kann nicht festgestellt werden, daß die offensichtlich fehlerhafte Darstellung den Gesetzgeber maßgeblich und entscheidend beeinflußt hat.

- f) Die Bewertung des Gesetzgebers, die Zugehörigkeit der Beschwerdeführerin zum Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk mache ihre Verbundenheit mit dem Ruhrgebiet deutlich, ist nicht offensichtlich fehlerhaft. Im Gesetzentwurf ist insofern lediglich ausgeführt worden (S. 184), diese Zugehörigkeit mache deutlich, daß die enge Abhängigkeit Kettwigs vom Ruhrgebiet auch früher schon erkannt worden sei. Die Beschwerdeführerin, die diese Zugehörigkeit nicht für ein brauchbares Neugliederungskriterium hält, stellt ihre Verbundenheit mit dem Ruhrgebiet nicht in Abrede. Die Stadt Kettwig ist auf Grund ihrer geographischen Lage überwiegend nördlich der Ruhr notwendigerweise Bestandteil des Ruhrgebietes, mag sie auch nach ihrer Struktur keine typische Stadt des "Reviers" sein. Zu den Aufgaben des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk gehörte die Sicherung und Schaffung größerer Erholungsflächen (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 des Gesetzes betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, PrGS NW 29). Von daher gesehen war es durchaus sinnvoll, das Stadtgebiet Kettwigs nach der Auflösung des Landkreises Essen und der Eingliederung Kettwigs in den Landkreis Düsseldorf-Mettmann im Jahre 1929 weiterhin im Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zu belassen. Dieselben Gründe sind vom Gesetzgeber nun für die Eingliederung nach Essen herangezogen worden.

- g) Schließlich ist auch die Erwägung des Gesetzgebers, den Ortsteil Mintard als Folge der Zuordnung Kettwigs zu Essen abzutrennen und in die Stadt Mülheim einzugliedern, nicht offensichtlich fehlerhaft.

Von Essen aus ist der Ortsteil Mintard, der nur über die Ruhrbrücke in Kettwig erreicht werden kann, weit abgelegen. Zwischen den Ortsteilen Kettwig vor der Brücke und Mintard befindet sich die etwa 1 km breite und auf eine Länge von etwa 2 km nahezu unbebaute Ruhrniederung, die als Abgrenzung dienen kann. Auf der Kettwig abgewandten Seite geht dagegen die Bebauung des Ortsteils Mintard in die auf Mülheimer Gebiet befindliche Streusiedlung Mintarder Höfe über. Die Straßenentfernung von Mintard zum Essener Stadtzentrum ist etwa doppelt so weit wie die zum Mülheimer Stadtzentrum. Die Bewertung des Gesetzgebers, Mintard sei stärker auf Mülheim a.d. Ruhr ausgerichtet, ist daher nicht offensichtlich fehlerhaft.

V.

Die zur Erreichung der Neugliederungsziele nicht offensichtlich ungeeignete Maßnahme steht nicht außer Verhältnis zu nicht vermeidbaren Nachteilen, insbesondere zu der Beseitigung der Selbständigkeit der Stadt Kettwig. Die Bewertung der von den Beschwerdeführern vorgetragenen Nachteile und die Erwägung, sie gegebenenfalls in Kauf nehmen zu müssen, beruhen weder auf falschen Sachverhaltsannahmen, noch sind sie sonst offensichtlich fehlerhaft oder widerlegbar.

Die Beseitigung der Selbständigkeit Kettwigs bringt allerdings bedeutsame Nachteile mit sich. Funktionierende örtliche Selbstverwaltung wird beseitigt, die als solche einen demokratischen Eigenwert darstellt. Sie fand in einem Rahmen statt, innerhalb dessen die Sachverhalte und Größen

noch gut überschaubar waren. An ihr waren im Rat erheblich mehr Bürger von Kettwig beteiligt, als im Rat der Stadt Essen beteiligt sein werden. Damit, daß die Kettwiger Bevölkerung in direkter Wahl nunmehr nur einen Kandidaten aus Kettwig in den Rat der Stadt Essen wählen kann, wird die Geltung des demokratischen Prinzips entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin allerdings nicht schlechthin in Frage gestellt; denn auch der Rat der vergrößerten Stadt Essen wird demokratisch gewählt, und auch in einer Stadt von der Größenordnung Essens ist - wie die Beispiele der anderen großen Städte zeigen - demokratische Selbstgestaltung, aktive Anteilnahme und Mitarbeit der Bürger an den städtischen Angelegenheiten möglich (vgl. Urteil vom 6.12.1975 - VerfGH 59/74 - (Porz), amtl.Umdr. S. 32).

Als gewichtiger Nachteil ist außerdem zu berücksichtigen, daß die Eingliederung nach Essen und Mülheim in der Kettwiger Bevölkerung auf nahezu einhellige Ablehnung stößt. Das beweist das Ergebnis der Befragungsaktion, an der 84 v.H. der Kettwiger Bevölkerung sich beteiligt und in der 99,4 v.H. der Beteiligten sich gegen eine Eingemeindung in eine Großstadt und für den Verbleib im Kreise ausgesprochen haben. Darauf deuten auch die Aktivitäten des Ende 1974 gegründeten Vereins Bürgerrecht e.V. Kettwig hin und der Zuspruch, den dieser Verein offensichtlich in der Kettwiger Bevölkerung gefunden hat.

Andererseits stehen diesen Nachteilen durchaus beachtenswerte Vorteile gegenüber. Die gesetzliche Maßnahme dient nach den nicht offensichtlich fehlerhaften Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers den allgemeinen und besonderen Zielen der kommunalen Neugliederung in erheblichem Umfang. Außerdem wird die Einbuße an Bürgernähe und Überschaubarkeit der Verwaltung durch eine andere Gewichtung der demokratischen Mitverantwortung der gewählten Repräsentanten und die Realisierung der Bezirksverfassung gemildert. Ein nach seiner Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Verkehrsstruktur zusammenhängender Raum wird in Zukunft von einem Rat und einer Kommunalbehörde verwaltet. Die Aufgaben, die zu ihrer

befriedigenden Lösung eines auf den Gesamtraum abstellenden Konzepts bedürfen, können besser erfüllt, die Interessen der Teilräume und des Gesamtraumes besser aufeinander abgestimmt werden. Das Interesse, hieran mitzuwirken, wird ebenso wie die Verantwortung der gewählten Repräsentanten im Rat deutlich gewichtiger werden. Bei der Einteilung der Stadt Essen in Stadtbezirke sind die Belange der Beschwerdeführerin insofern gewahrt, als diese ungeteilt zusammen mit den Ortsteilen Schuir, Werden, Heidhausen und Fischlaken einen Stadtbezirk bildet. In der Bezirksvertretung stellt Kettwig zwar nicht die Mehrheit, sondern nur etwa ein Drittel der Mitglieder. Die Bildung eines kleineren Stadtbezirkes, in dem die Kettwiger den alleinigen oder ausschlaggebenden Einfluß haben würden, hätte jedoch möglicherweise dessen politisches Gewicht beeinträchtigt und zur Folge haben können, daß die den Bezirksvertretungen zugewiesenen Aufgaben wegen mangelnder Leistungsfähigkeit reduziert werden müssen. Die in dem unter Ein-schluß von Kettwig gebildeten Stadtbezirk gegebenen kommunalen Mitwirkungsmöglichkeiten und die schon angesprochenen Aktivitäten des Vereins Bürgerrecht e.V. Kettwig, dessen satzungsgemäßer Zweck es insbesondere ist, alle Bestrebungen zur Gewährleistung einer bürgernahen Selbstverwaltung in Kettwig zu fördern, berechtigen zu der Hoffnung, daß das demokratische und kummunalpolitische Verantwortungsbewußtsein der Kettwiger Bürger keine wesentliche Minderung erfährt.

Eine Abwägung all dieser Gesichtspunkte läßt nicht erkennen, daß das Maß der Belastung, welche die in den Städten Essen und Mülheim fortlebende Stadt Kettwig trifft, nicht doch in einem vernünftigen Verhältnis zu den dem Raum Kettwig und dem Gesamtraum erwachsenden Vorteilen steht.

VI.

Die gesetzliche Maßnahme verstößt auch nicht gegen den Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs, weil eine andere

Neugliederungsmöglichkeit die offensichtlich gleich geeignet ist und die Beschwerdeführer weniger beeinträchtigen würde, von diesen nicht vorgeschlagen noch sonst ersichtlich ist.

1. Die von den Beschwerdeführern im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagene Vergrößerung der Stadt Kettwig um Teile von Heiligenhaus (Laupendahl) und Breitscheid sowie um Hösel stellt keine offensichtlich gleich gute Alternative dar. Die Abtrennung des Bereichs Laupendahl von Heiligenhaus würde nur einen sehr geringen Einwohnerzuwachs (etwa 1.550 Personen) bringen. Laupendahl ist auf Heiligenhaus und dieses nach Velbert orientiert. Die Abtrennung eines Teils von Heiligenhaus und seine Verbindung mit Kettwig würden einen einheitlichen Nahversorgungsbereich auseinanderreißen. Die Stadt Heiligenhaus hat einer Zuordnung des Gebietsteils Laupendahl nach Kettwig denn auch entschieden widersprochen.

Breitscheid ist größtenteils mit dem Ratinger Ortsteil Lintorf eng verflochten. Die Zuordnung der Siedlung Alt-Södrath zu Kettwig würde ebenfalls nur einen Zuwachs um etwa 1.650 Einwohner bedeuten. Hösel mit seinen knapp 7.000 Einwohnern ist mittelzentral ganz überwiegend auf Ratingen und Düsseldorf und oberzentral nahezu ausschließlich auf Düsseldorf ausgerichtet.

Der Vorschlag würde nicht dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip entsprechen. Dem Konzept einer um Kettwig neu zu gruppierenden neuen Stadt mittlerer Größe liegt allenfalls eine ausreichende Einwohnerbasis zu Grunde. Im übrigen aber bestünde sie aus einer Addition von Flächen und Menschen in einem starken zentrifugalen Kräften ausgesetzten Raum. Die Landesregierung hat zu Recht darauf hingewiesen, daß die kommunalpolitische Willensbildung einer solchen Stadt fortwährend der Versuchung widerstehen müßte, den fehlenden Zusammenhalt durch kostspielige Investitionen in zentralen Einrichtungen und entsprechenden Siedlungsmaßnahmen herbeizuführen. Dies wäre mit einem wirtschaftlichen und auf den Schutz der landschaftlichen Freiräume ausgerichteten Städtebau nicht vereinbar.

2. Auch der von den Beschwerdeführern hilfsweise erstrebte Zusammenschluß der Städte Heiligenhaus und Kettwig würde im Hinblick auf die Ziele der Neugliederung im Raum Essen/Kreis Mettmann nicht offensichtlich gleich gut geeignet sein.

Eine aus Heiligenhaus und Kettwig bestehende Stadt würde zwar von der Einwohnerzahl her in der Lage sein, einen voll wirksamen Selbstversorgerort gehobener Stufe zu bilden. Der Ortsteil Kettwig hätte die Chance, auf dieser Stufe stärker entwickelt zu werden, als dies im Rahmen der Stadt Essen erforderlich und wahrscheinlich ist. Die zwischen Kettwig und Heiligenhaus bestehenden Verflechtungen würden genutzt und ausgebaut werden. Man könnte das Verkehrsnetz, die Entwicklung des Raumes zwischen Heiligenhaus und Kettwig sowie die Stadtentwicklung in Heiligenhaus und Kettwig einheitlich planen, den Ortsteilen unterschiedliche Funktionen zuweisen, den Bildungs- und Kulturbereich integrieren, die Zentralität des Raumes steigern und möglicherweise auch die Einstufung als Entwicklungsschwerpunkt 2. Ordnung erreichen. Auf diese aus der Sicht der Beschwerdeführer und der Stadt Heiligenhaus bestehenden Vorteile käme es jedoch nur an, wenn sie den Zielen der Neugliederung ebenso genügen würden wie die gesetzliche Zuordnung Kettwigs nach Essen. Das ist weder dargetan noch ersichtlich.

Zunächst einmal läßt sich nicht feststellen, daß diejenigen Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers fehlerhaft sind, die sich mit den entsprechenden Beziehungen zwischen Kettwig und Essen befassen und die der Pflege und Entwicklung dieser Beziehungen den Vorzug geben, zumal die Beziehungen zwischen Kettwig und Essen deutlich dichter sind als die zwischen Kettwig und Heiligenhaus. Vor allem aber würden sich die Neugliederungsziele, den Großraum Essen einschließlich der Freizeit- und Erholungsflächen beiderseits der Ruhr durch nur einen Planungsträger entwickeln und ordnen zu lassen, die Bevölkerungsbewegung in diesem Großraum zu beeinflussen, den Wanderungsverlust der Stadt

Essen teilweise aufzufangen und eine aus übergeordneten Gesichtspunkten unnötige Entwicklung der gehobenen Ausstattung im Raum Kettwig/Heiligenhaus zu verhindern, mit der erstrebten Alternativlösung nicht erreichen lassen.

Mit ihrem in der mündlichen Verhandlung vorgetragenen Hinweis auf die gesetzlichen Lösungen oder die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs zur Neugliederung der Räume Langenfeld/Monheim und Bergisch-Gladbach/Bensberg verkennt die Beschwerdeführerin die Unterschiede zwischen diesen Räumen und dem Raum Heiligenhaus/Kettwig. Der Gesetzgeber hat die Entwicklungsmöglichkeiten der Städte Langenfeld und Bergisch-Gladbach ohne offensichtlichen Fehler deutlich höher bewertet als die der Stadt Heiligenhaus. Er hat die Förderung dieser beiden Städte als Entwicklungsschwerpunkte deshalb gebilligt. Daß er diesem Ziel im Falle Bergisch-Gladbach/Bensberg die aus anderen Gründen naheliegende Zuordnung der Stadt Bensberg nach Köln geopfert hat, verpflichtet ihn nicht, in dem ganz anders liegenden Fall Kettwig/Heiligenhaus ebenso zu verfahren. Im Rahmen des Vergleichs mit dem Fall Langenfeld/Monheim ist bedeutsam, daß sich die Beziehungen zwischen Kettwig und Essen deutlich anders darstellen als die zwischen Monheim und Düsseldorf.

Insgesamt gesehen läßt sich daher auch insofern nicht feststellen, daß die Entscheidung des Gesetzgebers nicht am öffentlichen Wohl orientiert ist.

gez. Dr.Bischoff gez. Asselborn gez. Dr.Thunecke
gez. Dr.Brox gez. Dr.Kunze gez.van de Loo gez.Dr.Schultes

