



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 25. Februar 1977
gez. Ronner
Angestellte als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 2/76

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren
wegen der Behauptung der Stadt
vertreten durch den Rat,

Verfahrensbevollmächtigte: _____

das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des
Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal
vom 10. September 1974 (GV NW 890) verletze die Vorschriften
der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
auf die mündliche Verhandlung

vom 12. November 1976

durch

durch die Verfassungsrichter

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

Präsident des Oberlandesgerichts Düsseldorf Dr. Th u n e c k e

Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts für das

Land Nordrhein-Westfalen Dr. F e h r m a n n

Professor Dr. B r o x

Professor Dr. K r i e l e

Rechtsanwältin S c h w a r z

Professor Dr. S t e r n

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird
zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

I.

1. Im Rahmen der kommunalen Neuordnung des Landes Nordrhein-Westfalen hat der Landtag am 10. September 1974 das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal (GV NW 890; im folgenden: Gesetz) beschlossen. Durch § 15 Abs. 1 des Gesetzes werden die Städte Velbert, Langenberg und Neviges, die letztere mit Ausnahme einiger der Stadt Wuppertal zugeordneter Flächen, zu der neuen - kreisangehörigen - Stadt Velbert zusammengeschlossen.
2. Die von der gesetzlichen Maßnahme betroffenen Städte gehören entsprechend dem Landesentwicklungsplan - LEP - I in der Fassung vom 17.12.1970 (MBl.NW 1971, 200) zur Ballungsrandzone. Der Raum Velbert ist im LEP II vom 3.3.1970 (MBl.NW 494) als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung ausgewiesen.

- a) Langenberg zählte am 30.6.1974 17.706 Einwohner auf einer Fläche von 19,68 qkm. Bezogen auf die Einwohnerzahl von 1961 betrug im Jahre 1970 der Wachstumsindex der Stadt 102,6. Die Stadt ist gekennzeichnet durch ihre Tallage mit bandartiger Besiedlung. Mit Velbert ist Langenberg durch die K 9 und im Ortsteil Nierenhof durch die L 427 verbunden. Die Entfernung zu Velbert beträgt 8 und zu Neviges 5 km. Im öffentlichen Nahverkehr mit Velbert verkehren 33 Buspaare (Fahrzeit weniger als 30 Minuten), mit Neviges und Hattingen 46. Nach Wuppertal und Essen fahren je 15 Eilzug- sowie 62 bzw. 125 Buspaare.

Langenberg ist Standort mehrerer Industriebetriebe, rund 84 v.H. seiner Flächen werden land- und forstwirtschaftlich genutzt. In der Stadt wohnen 6.997 Erwerbspersonen. Von diesen pendelt fast ein Drittel (2.324) aus, davon 29,52 v.H. nach Velbert, 19,15 v.H. nach Wuppertal, 14,68 v.H. nach Essen, 11,4 v.H. nach Neviges und 11,8 v.H. nach Hattingen. 6.322 Arbeitsplätze stehen in Langenberg zur Verfügung, die zu 26,1 v.H. mit Einpendlern - überwiegend aus Essen und Hattingen - besetzt sind.

Langenberg verfügt über vier Grundschulen, eine mehrzügige Hauptschule, eine Schule für Lernbehinderte, ein Gymnasium, eine Volkshochschule, eine Musikschule und weitere Ausbildungsstätten. Im berufsbildenden Bereich besteht mit Velbert, Neviges und Heiligenhaus ein Berufsschulzweckverband. Eine Vielzahl kultureller Veranstaltungen findet im Bürgerhaus, im pädagogischen Zentrum des Gymnasiums und in einer Mehrzweckhalle statt. Die Stadt weist ein Akutkrankenhaus mit 140 Betten und Fachabteilungen sowie mehrere Einrichtungen der Sozial- und Jugendpflege auf. Für Sport und Freizeit finden sich zahlreiche Einrichtungen, u.a. ein beheiztes Freibad, eine Lehrschwimmhalle und eine Großsporthalle. Bis zum 30.6.1975

war die Stadt Sitz eines Amtsgerichts. Im privaten Dienstleistungsbereich stehen mehrere Einzelhandelsgeschäfte zur Verfügung; ein Warenhaus ist geplant. Das private Güterangebot dient im wesentlichen der Deckung des täglichen Bedarfs. Eine eindeutige mittelzentrale Ausrichtung Langenbergs besteht nicht. Dominierend ist zur Zeit der Einfluß der Stadt Essen, gefolgt von Velbert und Hattingen.

- b) Die - alte - Stadt Velbert zählte am 31.12.1972 bei einem Wachstumsindex von 111,1 (1970; 1960 = 100) 57.489 Einwohner auf einer Fläche von 24,91 qkm und wies damit eine Bevölkerungsdichte von 2.308 Einwohner/qkm auf. Sie liegt auf einem Höhenrücken des Bergischen Landes und ist ein bedeutender Industrieort mit starker Anziehungskraft. 30.305 Arbeitsplätzen stehen 25.589 ansässige Erwerbspersonen gegenüber. Die Arbeitsplätze sind zu 30,7 v.H. mit Einpendlern besetzt.

Die Stadt entwickelt zunehmend mittelzentrale Funktionen. Sie verfügt über ein vielfältiges schulisches und kulturelles Angebot sowie über zahlreiche soziale Einrichtungen und solche für Sport und Freizeit. Velbert ist Sitz eines Amtsgerichts und mehrerer Behörden, deren Zuständigkeitsbereich sich zum Teil auch auf Langenberg, Heiligenhaus, Neviges und Wülfrath erstreckt. Im privaten Dienstleistungsbereich finden sich zahlreiche Einzelhandelsgeschäfte für die einfache und gehobene Versorgung sowie Kaufhäuser und Kreditinstitute.

Die neue Stadt Velbert verfügt über 96.094 Einwohner (Stand: 30.6.1974) auf einer Fläche von 74,92 qkm. Davon stellen die Ortslage der - alten - Stadt Neviges und ihre Ortsteile Richrath und Tönisheide 28,22 qkm und 20.734 Einwohner (Stand: 30.6.1974).

3. Schon der Neugliederungsvorschlag des Innenministers vom 10.12.1973 sah vor, Langenberg ganz und von Neviges die Ortsteile Tönisheide und Richrath der Stadt Velbert zuzuordnen. Im Gegensatz zur gesetzlichen Lösung ging er davon aus, von Wülfrath größere Flächen nach Velbert einzugliedern und die Ortslage Neviges Wuppertal zuzuordnen.

Der Vorschlag beruht im wesentlichen auf folgenden Überlegungen: Durch die Zusammenfassung Velberts mit Langenberg werde ein besserer und den Interessen des größeren Raumes dienlicherer Interessenausgleich ermöglicht. Entsprechend den Zielen der Landesplanung sei die Leistungskraft des Entwicklungsschwerpunktes Velbert zu stärken und die Entwicklung der Stadt Velbert als Mittelzentrum zu fördern, um die in der Ballungsrandzone angestrebte Entlastung der Großstädte zu erreichen. Die Zusammenfassung Velberts mit Langenberg verhindere eine Aufsplitterung des mittelzentralen Angebots und sichere eine großräumige Funktionsteilung der Erholungslandschaft im Bereich Langenbergs. Die Entwicklungs- und Sanierungsplanung der Stadt Langenberg nehme unerwünscht große Flächen in Anspruch und zeige, daß sich die Stadt offenbar nicht auf die ihr von der Landesplanung/zugedachten Funktionen als Wohn- und Fremdenverkehrsgemeinde beschränken wolle.

Zudem erreiche Langenberg weder zur Zeit noch in absehbarer Zukunft die für selbständige Gemeinden in der Ballungsrandzone notwendige Größenordnung von mindestens 30.000 Einwohnern und sei deshalb einer benachbarten Stadt mit mittelzentralen Funktionen zuzuordnen. Die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Langenberg zeige, daß sie bis 1980 nicht wesentlich mehr als 20.000 Einwohner erreichen werde. Die Bedingungen für eine Entwicklung der Stadt zum Mittelzentrum seien angesichts ihrer Bedeutung als Selbstversorgerort unterer Stufe und der

gesamtfunktionalen Überlagerung durch die Oberzentren Essen, Wuppertal und Düsseldorf ungünstig; eine solche Entwicklung füge sich auch nicht in das Gesamtkonzept der Neugliederung des Raumes Velbert/Langenberg ein. Gegenüber einer denkbaren Zuordnung der Stadt zu Essen sei mit Rücksicht auf die bestehenden Gemeinsamkeiten und vielseitigen funktionalen und verkehrlichen Beziehungen, die sich trotz der topographischen Bedingungen zwischen der Talstadt Langenberg und der Höhenstadt Velbert ausgebildet hätten, der Zuordnung zu Velbert im Interesse einer besseren räumlichen Ordnung der Vorzug zu geben.

Die Stadt Langenberg lehnte den Vorschlag des Innenministers ab, hielt jedoch einen Zusammenschluß von Velbert, Neviges und Langenberg für möglich, sofern Heiligenhaus und Kettwig zusammengeschlossen würden. Anderenfalls werde gewünscht, Langenberg selbständig zu belassen. Die Stadt könne sich dann als Wohnstandort- und Naherholungsgemeinde mit 20.000 bis 25.000 Einwohnern zu einem Selbstversorgerort mittlerer Stufe entwickeln, ohne zum Raum Velbert in Konkurrenz zu treten.

4. Der Gesetzentwurf der Landesregierung vom 19.3.1974 (Landtagsdrucksache 7/3700 S. 55 f) übernahm den Vorschlag des Innenministers. Ein Zusammenschluß von Velbert, Neviges und Langenberg wurde abgelehnt.
5. Der Landtag beriet den Gesetzentwurf in 1. Lesung am 4.4.1974 (Plenarprotokoll 7/99 S. 3989 ff) und überwies ihn an den Ausschuß für Verwaltungsreform (im folgenden: Ausschuß).

In der öffentlichen Anhörung durch den Ausschuß am 2.5.1974 erneuerte die Stadt Langenberg den Wunsch, selbständig zu bleiben oder sie zumindest mit Velbert und Neviges zusammenzuschließen.

Der Ausschuß schlug dem Plenum zur 2. Lesung vor, Langenberg wie auch Wülfrath neben Velbert (ohne die Ortslage Neviges) und Heiligenhaus als selbständige Städte zu erhalten, obwohl diese Lösung mit mehreren verhältnismäßig kleinen Städten im Ostteil des Kreises Düsseldorf-Mettmann von den Ausschußmitgliedern überwiegend als unbefriedigend und noch nicht endgültig angesehen wurde.

In der 2. Lesung am 12.6.1974 (Plenarprotokoll 7/105 S. 4255 ff) erläuterten die Abgeordneten Dr. Worms (CDU) und Neu (F.D.P.) die für die Selbständigkeit Langenbergs sprechenden Gründe. Der Abgeordnete Einert (SPD) sprach sich gegen die Bildung von kleinen A-Gemeinden im östlichen Bereich des Kreises Mettmann aus. Dies entspreche nicht dem Grundsatz, in der Ballungsrandzone nur leistungsfähige Gemeinden zu bilden. Das Plenum übernahm in der Schlußabstimmung den Ausschußvorschlag und überwies den Gesetzentwurf an den Ausschuß zurück. Dieser schlug dem Plenum zur 3. Lesung einstimmig den Zusammenschluß von Velbert, Langenberg und Neviges zu einer neuen Stadt Velbert vor.

In der 3. Lesung am 10.7.1974 (Plenarprotokoll 7/107 S. 4387 ff) legte der Abgeordnete Dr. Worms (CDU) für den Ausschuß und grundsätzlich auch für seine Fraktion dar, für den inneren Zuschnitt des neuen Kreises Mettmann sei u.a. maßgebend, einen Kreis mit Gemeinden zu bilden, die nach Größe und Zuschnitt den notwendigen Leistungsaustausch mit den Oberzentren vornehmen könnten. Der Abgeordnete Dr. Antwerpes (SPD) stellte für seine Fraktion heraus, mit dem Zusammenschluß von Velbert, Langenberg und Neviges zu einer Stadt werde den mit der Ausweisung des Raumes Velbert als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung von der Landesplanung verfolgten Zielen entsprochen.

Das Plenum entschied sich für den Vorschlag des Ausschusses und verabschiedete das Gesetz bei 10 Enthaltungen gegen 25 Stimmen. Das Gesetz ist am 1.1.1975 in Kraft getreten.

II.

1. Gegen das Gesetz hat die Stadt Langenberg Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie beantragt,

festzustellen, daß § 15 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal vom 10.9.1974 (GV NW S. 890) verfassungswidrig und damit nichtig sei, soweit sie betroffen ist.

Sie hält die gesetzliche Maßnahme für ungeeignet, die im Raum Velbert/Langenberg verfolgten Neugliederungsziele zu erreichen. Die Maßnahme verstoße zudem gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit und den der Verhältnismäßigkeit. Der Gesetzgeber habe die im Neugliederungsvorschlag des Innenministers zugrunde gelegten allgemeinen Neugliederungsgrundsätze schematisch angewandt, ohne die - vor allem topographisch bedingten - Besonderheiten Langenbergs ausreichend zu berücksichtigen.

Der allgemeine Grundsatz, im Kreis Düsseldorf-Mettmann nur Mittelzentren mit mindestens 30.000 Einwohnern zu bilden, könne nach Verlauf und Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens für die Neugliederung im Raum Langenbergs keine Geltung beanspruchen, auch wenn unterstellt werde, daß Langenberg sich nicht zu einem Mittelzentrum entwickeln könne. Der Gesetzgeber sei von diesem Grundsatz vor und in der 2. Lesung abgerückt, als er sich zur Selbstständigkeit Langenbergs bekannt habe. Die Selbstständigkeit der Stadt Wülfrath mit weniger als 20.000 Einwohnern und die mehrerer

anderer Unterzentren in Ballungsrandzonen nach Abschluß der kommunalen Neugliederung zeige, daß der Gesetzgeber die Erhaltung von Unterzentren in der Ballungsrandzone mit dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip für vereinbar gehalten habe.

Nach der Zuordnung der Ortslage Neviges mit rd. 15.000 Einwohnern zu Velbert habe auch das Ziel, Velbert durch den Zusammenschluß mit Langenberg zu stärken, an Bedeutung verloren. Die Einwohnerbasis der Stadt Velbert mit der Ortslage Neviges werde - gemessen an den Vorstellungen der Neugliederungsvorschläge - ausreichend gestärkt. Wenn sie ihre Selbständigkeit behalte, sei sie bereit, sich auf die ihr nach der Landesplanung zukommenden Funktionen zu beschränken, die Prognose des Innenministers über ihre künftige Entwicklung anzuerkennen und aus eigener Erkenntnis die Beschränkung hinzunehmen, sich zu einem Selbstversorgerort mittlerer Stufe für 20.000 Einwohner zu entwickeln. Dies habe sie schon im Anhörungsverfahren dargelegt.

Die Prognose des Innenministers, Langenberg könne sich nicht zu einem Mittelzentrum entwickeln, sei nicht belegt, denn im Gebietsentwicklungsplan der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland - GEP - sei für Langenberg eine Aufnahmefähigkeit von 31.000 Einwohnern ausgewiesen. Auch für den Gesetzgeber sei die Ausstattung der Stadt Anlaß gewesen, die Selbständigkeit Langenbergs zu erwägen. Nicht zuletzt gehe der Verwaltungsbericht des Oberkreisdirektors des Kreises Düsseldorf-Mettmann vom August 1972 davon aus, daß Langenberg sich bis 1980 zu einem Mittelzentrum für 30.000 Einwohner entwickeln könne.

Es sei sachfremd, den Schutz der Langenberger Erholungslandschaft den für die Stärkung des Entwicklungsschwerpunktes Velbert maßgeblichen Gesichtspunkten zuzuordnen.

Auch wenn die Stadt Langenberg selbständig bleibe, bestehe für die Erhaltung der Erholungslandschaft keine Gefahr. Ihr am 21.12.1971 aufgestellter Flächennutzungsplan weise zusätzlich nur 12 ha Gewerbegebiete für nicht störende Betriebe zur Entflechtung der bebauten Gebiete und Sanierung bestehender Arbeitsplätze aus. Die Landesplanungsgemeinschaft habe im Dezember 1972 bestätigt, daß er mit den Zielen der Landesplanung und Raumordnung in Einklang stehe. Durch das Landschaftsgesetz NW vom 18.2.1975 (GV NW 190) seien zudem nunmehr die Landschaftsplanung, -pflege und weitgehend auch die Erschließung der Landschaft für Naherholungszwecke den Kreisen als unteren Landschaftsbehörden zugewiesen und damit der kreisangehörigen Stadt Velbert als Aufgaben entzogen. Der Gesetzgeber hätte dies beachten müssen.

Konkurrenzentwicklungen zu Velbert im gewerblichen Sektor und im Versorgungsbereich seien in Langenberg nicht zu befürchten, jedenfalls bestünden dafür keine konkreten Anhaltspunkte. Der Ruf nach nur einem Planungsträger für diesen Raum sei deshalb nicht berechtigt. Die staatliche Kontrolle der Bauleitplanung sowie das Instrument der Landesplanung, der Raumordnung und des Landschaftsschutzes reichten hier als Regulative aus, um Konkurrenzen auszuschließen, zumal solche schon durch die topographischen Verhältnisse und die nur gering ausgeprägten Verkehrsbeziehungen verhindert würden. Die Bestimmungen des Landesplanungsgesetzes i.d.F. vom 3.6.1975 insbesondere die §§ 18 - 21, gewährleisteten, daß die Gemeinden die Ziele der Landesplanung als für ihre Planungen verbindlich übernehmen müßten.

Im Zusammenschluß mit Langenberg seien auch die Sanierungsprobleme Velberts nicht besser zu lösen als bisher. Für die in Velbert notwendige Aussiedlung störender Gewerbebetriebe habe Langenberg keine Flächen anzubieten.

Die Verflechtungen zwischen Langenberg und Velbert seien, im Hinblick auf die zu anderen Städten in ihrer Bedeutung für den Zusammenschluß falsch bewertet worden. Langenberg befinde sich im Überlappungsbereich der zentralen Orte Velbert, Essen, Wuppertal und Hattingen. Dabei seien die Verflechtungen mit Velbert nicht dominierend. Bei den Wanderungsbewegungen zwischen Langenberg und den benachbarten Orten stehe Essen an erster Stelle. Die Wanderungsgewinne Langenbergs aus Hattingen seien fast gleich stark wie die aus Velbert. Es sei wenig berechtigt, die Wanderungsgewinne in Bezug zur Einwohnerzahl der abgebenden Stadt zu setzen und so einen Vorrang Velberts zu begründen. Die Aussagekraft der Berufspendlerbeziehungen für funktionale Verflechtungen sei zweifelhaft. Außerdem ergebe eine Gesamtbetrachtung der Zahlen über Aus- und Einpendler, in der Addition einen Vorrang von Hattingen (965) gegenüber Velbert (805). Auch die Beziehungen zu Essen (740) seien bedeutsam. Die sich auf Verflechtungen im Berufsschul- und Krankenhauswesen beziehenden Wertungen und Prognosen seien falsch. Im Verkehrsbereich seien die Verbindungen mit Wuppertal, Essen und Hattingen wesentlich dichter. Einer Verdichtung der Verkehrsbeziehungen mit Velbert wirkten die landschaftlichen Gegebenheiten entgegen.

Die Gesamtheit der gewachsenen Beziehungen Langenbergs zu den Städten Essen, Wuppertal und Hattingen blieben auch nach dem Zusammenschluß mit Velbert bestehen und würden dem Integrationsprozeß zentrifugalkraftartig entgegenwirken. Damit werde nicht nur ein Zusammenwachsen der Städte Velbert und Langenberg, sondern auch die Koordination in der neuen Stadt, die schon mit der Integration der ihr zugeordneten Bereiche von Neviges und Wülfrath belastet sei, erheblich behindert. Die gesetzliche Maßnahme verstoße zudem gegen das zentralörtliche Gliederungsprinzip, weil die neue Stadt Velbert drei voneinander unabhängige Siedlungspole aufweise, die wegen der strukturellen und topographischen Gegebenheiten

erhalten blieben. Die von den drei Siedlungsschwerpunkten ausgehenden, überstarken desintegrierenden Kräfte stünden dem Zusammenwachsen zu einer kommunalen Einheit entgegen.

Der Zusammenschluß von Velbert mit Langenberg sei nicht erforderlich, weil Velbert mit Heiligenhaus wesentlich enger als mit Langenberg verflochten sei und deshalb eher mit Heiligenhaus als mit Langenberg hätte zusammengeschlossen werden müssen. Auch Velbert selbst habe einen Zusammenschluß mit Heiligenhaus angestrebt. Trotz der für einen solchen und gegen die gesetzliche Lösung sprechenden Gründe habe der Gesetzgeber sich allein deshalb für die Verbindung Langenbergs mit Velbert entschieden, weil sich für einen Zusammenschluß von Velbert mit Heiligenhaus keine Mehrheit gefunden habe.

Die gesetzliche Lösung verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil ihre allenfalls sehr geringen Vorteile außer Verhältnis zu den mit ihr für Langenberg verbundenen Nachteilen stünden. Der Rat der selbständigen Stadt Langenberg würde 39 Mitglieder haben. In Velbert stelle die Stadt nur 10 von 55 Ratsmitgliedern. Die Zuständigkeiten des für Langenberg in Velbert gebildeten Bezirksausschusses blieben hinter der gesetzlichen Mindestregelung zurück. Die Bezirksverwaltungsstelle erledige nur einen geringen Teil der Verwaltungsarbeit. Die Fahrt zum Verwaltungssitz Velbert sei für die Bevölkerung zeit- und kostenaufwendig. Außerdem würden zahlreiche Maßnahmen und Planungen, insbesondere das Sanierungsprogramm der Stadt Langenberg nicht mehr fortgeführt, ohne daß dies noch mit einer Schwerpunktbildung bei den Investitionen der neuen Stadt Velbert zu erklären sei. Auch die Naherholungsfunktionen Langenbergs würden vernachlässigt.

Der am 11.3.1974 mit Velbert und Neviges abgeschlossene Gebietsänderungsvertrag könne nicht als Zustimmung zu der gesetzlichen Lösung gewertet werden. Er sei rein vorsorglich aus Verantwortung gegenüber der Bürgerschaft und in der Hoffnung, die Gesetz gewordene Regelung würde nicht verwirklicht werden, abgeschlossen worden.

2. Dem Landtag, der Landesregierung und der neuen Stadt Velbert ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich zur Sache nicht geäußert.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für offensichtlich unbegründet, da die gesetzliche Lösung durch das offenkundige Bemühen gekennzeichnet sei, die administrative Gliederung im Raum Velbert zu verbessern, vorhandene Freiräume zu sichern und die bauliche sowie mittelzentrale Entwicklung auf den Schwerpunkt Velberts anstatt in Abkehr von ihm zu konzentrieren. Zur Begründung im einzelnen wiederholt sie im wesentlichen die Ausführungen im Neugliederungsvorschlag des Innenministers.

Die Stadt Velbert teilt die Auffassung der Landesregierung und hat eingehend zur Verfassungsbeschwerde Stellung genommen.

3. Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhalts im übrigen wird auf den Inhalt der Schriftsätze mit ihren Anlagen, die Gesetzesmaterialien und die Kreiskarte Nr. 12/13, Maßstab 1 : 50.000, für den Kreis Düsseldorf-Mettmann, herausgegeben vom Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage 1973, Bezug genommen.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach Art. 75 Abs. 4 LV, § 50 VerfGHG zulässig (vgl. Urteil vom 24.4.1970 - VerfGH 13/69 - Bonn7, OVGE 26, 271 mit weiteren Hinweisen). Sie ist jedoch unbegründet.

I.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. Urteil vom 4.8.1972 - VerFGH 9/71 - Walheim7, OVGE 28, 292) 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 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 (vgl. Urteil vom 4.8.1972, aaO. S. 293). Die Prüfung erstreckt sich insbesondere darauf, ob die gesetzliche Maßnahme, dem öffentlichen Wohl und den hieran orientierten konkreten Zielen des Gesetzgebers dient, ob sie wegen der Vorzüge einer die beschwerdeführende Gemeinde 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, nicht außer Verhältnis stehen zu den Vorzügen der gesetzlichen Maßnahme. Hierbei ist der Verfassungsgerichtshof an die Erwägungen, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers

gebunden, sofern sie nicht offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung dieses Umfangs wahrt einerseits den Verfassungswert der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und erkennt andererseits den politischen Gestaltungswillen des Gesetzgebers an. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu überprüfen, ob die gefundene Lösung die bestmögliche oder zweckmäßigste Neugliederung des betreffenden Gebiets ist.

II.

Fehler im Gesetzgebungsverfahren sind nicht festzustellen. Die Beschwerdeführerin ist rechtzeitig und in ausreichender Weise zum Neugliederungsvorhaben angehört worden.

III.

Die sich aus dem Gesetz und seinen Materialien ergebenden allgemeinen Ziele der kommunalen Neugliederung und besonderen Ziele des Zusammenschlusses der Städte Velbert, Langenberg und Neviges halten sich in dem von der Verfassung gesteckten Rahmen des öffentlichen Wohls. Die angewandten Neugliederungsprinzipien entsprechen den angestrebten Zielen.

1. Die kommunale Neuordnung soll die organisatorischen Voraussetzungen schaffen, um allen Bürgern des Landes unter möglichst geringer Belastung eine möglichst umfassende und in allen Landesteilen gleichwertige Daseinsvorsorge anzubieten und die Erfüllung der übrigen kommunalen Aufgaben durch die Gemeinden auch für die Zukunft sicherstellen zu können. Zu diesen Zwecken soll das Land nach dem zentralörtlichen

Prinzip (vgl. § 20 des Landesentwicklungsprogramms vom 19. März 1974, GV NW 96) gegliedert und durch Einsatz staatlicher Mittel nach dem Prinzip festgelegter Schwerpunkte und Achsen (vgl. § 21 aaO.) entwickelt werden. In diesem Rahmen soll das unerwünscht starke Zentralitätsgefälle zwischen den Städten der Ballungskerngebiete und den Gemeinden der angrenzenden Ballungsrandzonen abgebaut werden. Dazu sollen in den Ballungsrandzonen durch eine Verringerung der Zahl kommunaler Planungsträger leistungsfähige Mittelzentren gebildet werden, die zur Entlastung der Ballungskerne beitragen und damit gleichzeitig einer ungeordneten räumlichen Entwicklung vorbeugen. Ansatzpunkt für die Zusammenfassung von Gemeinden der Ballungsrandzonen sollen möglichst schon bestehende Mittelzentren sein, die nach den Landesentwicklungsplänen als Entwicklungsschwerpunkte geeignet sind. Unterzentren sollen nur dann bestehen bleiben, wenn sie tragfähige Ansätze dafür aufweisen, daß sie sich in absehbarer Zeit eigenständig zu einem vollwirksamen Mittelzentrum mit mindestens 30.000 Einwohnern entwickeln können.

2. Die konkreten Ausprägungen dieser Neugliederungsziele und -prinzipien für den hier bedeutsamen Raum halten sich im vorbezeichneten Rahmen.

Die Stadt Velbert soll als Zentrum eines Entwicklungsschwerpunktes 1. Ordnung und Beschäftigungszentrum mit starker Anziehungskraft in ihrer Leistungsfähigkeit gestärkt werden, um sich gegenüber der Ausstrahlungskraft der umliegenden Großstädte zu einem vollwirksamen Mittelzentrum entwickeln zu können. Durch den Zusammenschluß mit Langenberg sollen eine Bündelung des mittelzentralen Angebotes erreicht und hinderliche Konkurrenzen vermieden werden. Gleichzeitig soll die Erholungslandschaft Langenbergs gesichert werden. Die Stadt Langenberg soll entsprechend den Zielen der

Landesplanung auf ihre Funktion als Wohn- und Fremdenverkehrsbereich beschränkt werden. Im Hinblick auf die für eine Entwicklung zum Mittelzentrum unzureichenden Ansätze der Stadt, insbesondere ihre zu schwache Bevölkerungsbasis, soll Langenberg als selbständige Gemeinde nicht erhalten bleiben.

3. Der Einwand der Beschwerdeführerin, diese schon in den Neugliederungsvorschlägen des Innenministers und der Landesregierung für den Zusammenschluß von Velbert mit Langenberg als maßgeblich herausgestellten Ziele hätten nach Verlauf und Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens ihre tragende Bedeutung als Maßstab für die Gemeinwohlverträglichkeit der gesetzlichen Maßnahme verloren, ist nicht zutreffend. Der Gesetzgeber hatte sich zwar in der 2. Lesung vorübergehend für die Selbständigkeit der Stadt Langenberg entschieden. Er ist im Ergebnis auch nicht in allen Punkten der Neugliederungskonzeption des Innenministers und der Landesregierung für den Ostteil des Kreises Düsseldorf-Mettmann, insbesondere für die Neuordnung der Räume Wülfrath und Neviges, gefolgt. Hieraus ist aber ein Bedeutungsverlust der nach den Neugliederungsvorschlägen im Raum Velbert/Langenberg maßgeblichen Grundpositionen nicht abzuleiten. Die Erwägung anderer als der in den Neugliederungsentwürfen vorgeschlagenen Lösungen und ihre Modifizierung durch den Gesetzgeber sind Ausdruck des Wertungsprozesses im Gesetzgebungsverfahren.

Die Auseinandersetzungen im Ausschuß für Verwaltungsreform und im Plenum zeigen, welches besondere Gewicht der Gesetzgeber dem Ziel beigemessen hat, im Kreis Düsseldorf-Mettmann und damit auch im Raum Velbert/Langenberg nur leistungsfähige Mittelzentren mit mindestens 30.000 Einwohnern zu bilden. In der 2. Lesung hat er zwar mit schwacher Mehrheit (vgl. Plenarprotokoll 7/105 S. 4279)

den für die Erhaltung der Selbständigkeit Langenbergs angeführten Gründen den Vorrang eingeräumt. Gleichwohl wurde schon vor und in der 2. Lesung die Erhaltung mehrerer verhältnismäßig kleiner Städte im Ostteil des Kreises Düsseldorf-Mettmann gerade im Hinblick auf den Grundsatz, in der Ballungsrandzone nur leistungsfähige Mittelzentren zu bilden, nicht einhellig befürwortet und als noch nicht endgültige Lösung angesehen.

Dieser Grundsatz hat für die Neuordnung im Raum Velbert/Langenberg nicht deshalb an Bedeutung verloren, weil die Stadt Wülfrath als Unterzentrum mit nur 21.358 Einwohnern (Stand: 30.6.1974) selbständig geblieben ist. Bei der Neubildung der acht anderen Städte des neuen Kreises Mettmann wurde das angestrebte Minimum von 30.000 Einwohnern überwiegend wesentlich überschritten und in einem Fall, der Stadt Hahn mit 27.211 Einwohnern (Stand: 30.6.1974), annähernd erreicht. Die Ausnahme Wülfrath rechtfertigt deshalb nicht die Annahme, der Gesetzgeber habe in anderen Bereichen des Kreises, und damit im Raum Langenberg, das Ziel, nur ausreichend einwohnerstarke Mittelzentren zu bilden, nicht mehr ernsthaft verfolgt. Die Situation Wülfraths ist nämlich mit der Langenbergs nicht vergleichbar. Die Stadt Wülfrath verfügt trotz Verkleinerung ihres Gebietes und Verringerung ihrer Einwohnerzahl durch die Neugliederung über rd. 3.500 Einwohner und rd. 8 qkm Fläche mehr als Langenberg und weist insgesamt günstigere Voraussetzungen für eine mittelzentrale Entwicklung auf. Dies wird durch den Hinweis der Landesregierung bestätigt, daß Wülfrath nach Überarbeitung des LEP II als Entwicklungsschwerpunkt ausgewiesen werden wird.

In diesem Zusammenhang greift auch der Hinweis der Beschwerdeführerin auf die Ergebnisanalyse des Landesentwicklungsberichts 1974 nicht durch, wonach auch in anderen Verdichtungsräumen nicht in allen Fällen B-Gemeinden geschaffen worden sind. Es liegt im Wertungsspielraum des Gesetzgebers, in Einzelfällen nach den jeweiligen örtlichen Besonderheiten von bestimmten

Prinzipien zugunsten anderer dem öffentlichen Wohl dienender Ziele abzuweichen. Daraus kann weder der Einwand mangelnder Zieltreue für andere Neugliederungsräume noch ein Anspruch auf Gleichbehandlung abgeleitet werden.

IV.

Die gesetzliche Maßnahme beruht nicht auf sachfremden Erwägungen. Sie wurde allerdings durch eine Annäherung der unterschiedlichen Standpunkte für die Neugliederung des Ostteils des Kreises Düsseldorf-Mettmann im Parlament gefunden. Die SPD-Fraktion strebte vorrangig einen Zusammenschluß von Velbert mit Heiligenhaus an. Nach dieser Konzeption sollte Langenberg selbständig bleiben. Sie wurde im Landtag mangels der Erwartung, für sie eine Mehrheit zu finden, nicht weiter verfolgt. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin rechtfertigt dies jedoch nicht die Annahme, der Gesetzgeber habe sich aus rein politischen Motiven über die gegen einen Zusammenschluß von Velbert mit Langenberg sprechenden Gründe hinweggesetzt. Für die Verbindung von Velbert mit Heiligenhaus sprach vor allem die bauliche Verflechtung beider Städte. Ebenso gab es aber auch sachliche Gesichtspunkte für die Gesetz gewordene Lösung. Diese wurden im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens erörtert und von der Mehrheit des Landtages in der 3. Lesung als maßgeblich für die Neugliederungsentscheidung übernommen. Wenn dabei ein Teil der Abgeordneten nach Erörterung voneinander abweichender, aber sachlich motivierter Standpunkte auf die Erreichbarkeit von Mehrheitsentscheidungen Rücksicht genommen hat, ist dies kein Indiz für sachfremde Erwägungen. Dieses Verhalten ist im parlamentarischen Kräftespiel ein notwendiges und legitimes Mittel der parlamentarischen Willensbildung (vgl. Urteil vom 2.11.1973 - VerfGH 17/72 - [Sennestadt], amtl. Umdr. S. 22 f).

V.

Die gesetzliche Maßnahme ist nicht offensichtlich ungeeignet, den Zielen der kommunalen Neugliederung im Raum Velbert/Langenberg zu dienen. Sie beruht weder auf falschen Sachverhaltsannahmen noch auf offensichtlich fehlerhaften oder eindeutig widerlegbaren Prognosen, Wertungen oder Erwägungen des Gesetzgebers.

1. Die Erwägung des Gesetzgebers, die Erholungslandschaft im Langenberger Raum im Interesse der Bevölkerung der benachbarten Großstädte zu sichern und die Stadt auf die Funktion als Wohnbereich für 20.000 Einwohner und als Fremdenverkehrsbereich zu beschränken, ist nicht offensichtlich falsch. Die Freihaltung, Erschließung und Ausgestaltung geeigneter Gebiete für die Naherholung der Einwohner der Ballungskerne gehört in der Ballungsrandzone zu den Zielen der Raumordnung und Landesplanung.

Auch die Prognose, die Freiraumsicherung in diesem Gebiet werde besser im Zusammenschluß Langenbergs mit Velbert als durch die Beschwerdeführerin allein gewährleistet, ist nicht offensichtlich falsch. Der Flächennutzungsplan der Stadt vom 21.12.1971 ist an einer Steigerung der Bevölkerung auf 34.000 Einwohner - fast dem doppelten der bisherigen Einwohnerzahl Langenbergs - ausgerichtet und sieht eine entsprechende Inanspruchnahme von Freiflächen für die Wohnbebauung sowie 12 ha neue Gewerbeflächen vor. Zudem verweist die Stadt in diesem Plan (S. 2 u. 9) und in ihrem Programm "Stadt Langenberg/Rheinland - Mittelfristiger Handlungs- und Investitionsplan 1971 - 1975" (S. 11 u. 12) auf eine überdurchschnittliche Veranstaltungskraft ohne entsprechende Bevölkerungsbasis, eine deshalb notwendige andauernde Priorität des Wohnungsbaues, ihren Willen, sich zu einem leistungsfähigen Mittelzentrum zu entwickeln,

und ihr Bemühen, neue Arbeitsplätze in einem dem verdichteten Wohnen angepaßten Dienstleistungsbereich zu schaffen. Angesichts dieser Planungen und Aussagen befürchtete der Gesetzgeber nicht eindeutig widerlegbar eine übermäßige Inanspruchnahme von Freiraum sowie eine den Wohn- und Fremdenverkehrsfunktionen nicht angemessene Entwicklung der Stadt.

Es ist auch nicht offensichtlich fehlerhaft, daß er demgegenüber dem im Anhörungsverfahren von der Beschwerdeführerin bekundeten Willen, sich auf die ihr zugedachten Funktionen als Wohnstandort- und Naherholungsgemeinde zu beschränken und sich nunmehr zu einem Selbstversorgerort mittlerer Stufe für 20.000 - 25.000 Einwohner zu entwickeln, im Ergebnis keine maßgebliche Bedeutung beigegeben hat. Einerseits entspräche die Erhaltung der Selbstständigkeit Langenbergs nicht den übrigen im Raum Velbert/Langenberg verfolgten Zielen. Zudem bindet die Aussage des jetzt die Beschwerdeführerin repräsentierenden Rates ihre künftigen Repräsentanten nicht. Im Hinblick auf die Ausstrahlungskraft der benachbarten Ober- und Mittelzentren ist nicht auszuschließen, daß die künftigen Vertreter der Stadt sich wiederum gezwungen sähen, den von außen einwirkenden, die Konzentration der mittelzentralen Versorgung im Ort behindernden Kräften durch eine verstärkte Wachstumspolitik in Verbindung mit einer expansiven Siedlungsplanung entgegenzuwirken.

Die neue Stadt Velbert verfügt insgesamt über erheblich größere Flächenreserven für alle Nutzungsbereiche als jeweils die alte Stadt Velbert, Neviges und Langenberg allein. Dies ermöglicht ihr, die spezifische Eigenart der Teilräume ihres Gebietes bei künftigen Planungen und Nutzungen zu berücksichtigen. Mit dem Gewinn der Erholungsflächen Langenbergs kann sie die für Ansiedlung von

Gewerbe und Industrie besonders geeigneten Flächen in ihrem alten Stadtgebiet und im Ortsteil Tönisheide uneingeschränkt zweckentsprechend einsetzen, andererseits die unbebauten Flächen Langenbergs im wesentlichen allein zur Befriedigung der Freizeit- und Erholungsbedürfnisse ihrer Bevölkerung nutzen. Die selbständige Stadt Langenberg hätte dagegen auf ihrer verhältnismäßig begrenzten Fläche von rd. 20 qkm auch der Entwicklung in anderen Funktionsbereichen Rechnung tragen und dafür Raum bereithalten müssen. Die Gefahr einer Inanspruchnahme der Freiflächen Langenbergs für andere Zwecke als die der Erholung und Freizeitgestaltung ist deshalb in der neuen Stadt Velbert geringer, als sie es in der selbständigen Stadt Langenberg gewesen wäre.

Wenn demgegenüber die Beschwerdeführerin die Auffassung vertritt, die Bindung der kommunalen Bauleitplanung an die Ziele der Landesplanung und Raumordnung durch die §§ 18 ff Landesplanungsgesetz i.d.S. vom 3.6.1975 (GV NW 450 ff) verbiete es, die gesetzliche Maßnahme damit zu begründen, im Zusammenschluß von Velbert und Langenberg könnten die im hier bedeutsamen Raum verfolgten landesplanerischen Ziele besser erreicht werden, kann ihr nicht gefolgt werden, da mit dieser Argumentation fast jeder auf die Ziele der Landesplanung gestützten Neugliederungsmaßnahme der Boden entzogen werden könnte. Die Gemeinden haben zwar die Pflicht, ihre Bauleitplanung den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen (§§ 18, 19 Landesplanungsgesetz), und unterstehen insoweit der Kontrolle staatlicher Behörden, die im bestimmten Umfang raumordnungswidrige Planungen auch untersagen können (§ 20 Landesplanungsgesetz). Die Beschwerdeführerin verkennt jedoch, daß es u.a. gerade Ziel der kommunalen Neuordnung ist, durch eine sinnvolle räumliche Neuabgrenzung der Gemeinden raumordnerische Belange wahrzunehmen und schon auf örtlicher Ebene Planungskonflikten vorzubeugen. Dies entspricht dem öffentlichen Wohl und dient nicht zuletzt der Wahrung des

Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden. Eine auf die Ziele der Landesplanung und Raumordnung abgestimmte kommunale Neugliederung führt auf Dauer zu einer geringeren Beeinträchtigung der Planungshoheit der Gemeinden als staatliche Eingriffe zur Kontrolle und Steuerung kommunaler Bauleitplanung. Es ist deshalb angesichts der nicht eindeutig widerlegbaren besonderen Gefahr von Planungskonflikten im Langenberger Raum nicht offensichtlich falsch, daß der Gesetzgeber sich zur Freiraumsicherung in diesem Gebiet für eine großräumige Funktionsteilung im kommunalen Verantwortungsbereich entschieden hat. Insofern geht auch der Hinweis der Beschwerdeführerin auf das Landschaftsgesetz NW vom 18.2.1975 (GV NW 190) fehl. Nach diesem Gesetz ist zwar nunmehr die Sicherung der Landschaft weitgehend den Kreisen und kreisfreien Städten als unteren Landschaftsbehörden zugewiesen (vgl. § 4 Abs. 1), die zu diesem Zweck Landschaftspläne erstellen (vgl. § 10 ff). Diese Pläne erfassen jedoch nur die Landschaft außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und des Geltungsbereichs der Bebauungspläne (vgl. § 10 Abs. 1). Bei ihrer Erstellung sind zudem die Darstellungen der Flächennutzungspläne zu beachten (vgl. § 10 Abs. 2). Das Landschaftsgesetz hätte eine auf dem Flächennutzungsplan vom Dezember 1971 aufbauende flächenextensive Entwicklungs- und Siedlungsplanung der Stadt Langenberg nicht vermeiden können. Es kommt deshalb nicht entscheidend darauf an, ob der Gesetzgeber das Landschaftsgesetz schon vor seinem Erlaß berücksichtigen mußte.

2. Die Wertung des Gesetzgebers, Langenberg sei ein Selbstversorgerort unterer Stufe, seine Prognose, die Stadt werde sich in absehbarer Zeit nicht zu einem Mittelzentrum entwickeln, sowie seine Erwägung, Langenberg könne deshalb nicht selbständig bleiben, sind nicht offensichtlich fehlerhaft. Der Verwaltungsbericht des Oberkreisdirektors des Kreises Düsseldorf-Mettmann vom August 1972 geht zwar

davon aus, Langenberg könne sich bis 1980 zu einem Mittelzentrum mit 30.000 Einwohnern entwickeln. An diese Beurteilung war der Gesetzgeber aber nicht gebunden. Seine Prognose, der eigene Versorgungsbereich der Stadt werde bis 1980 nicht wesentlich mehr als 20.000 Einwohner umfassen, ist angesichts der Bevölkerungszahl der Stadt (17.706, Stand: 30.6.1974), ihres in der Zeit von 1960 bis 1970 erlittenen Bevölkerungsverlustes, der nur durch die Eingliederung des Ortsteiles Nierenhof im Jahre 1970 ausgeglichen wurde, und der seitdem nur schwachen Wachstumstendenzen nicht eindeutig widerlegbar. Die im GEP ausgewiesene Aufnahmefähigkeit Langenbergs von 34.000 Einwohnern sagt über das tatsächlich in der Stadt zu erwartende Bevölkerungswachstum nichts aus. Der Gesetzgeber durfte daher zu Recht seinem Grundsatz folgen, in der Ballungsrandzone des Kreises Düsseldorf-Mettmann zur Verbesserung der infrastrukturellen Standortvoraussetzungen und zwecks Bereitstellung einer leistungsfähigen Verwaltung sowie der erforderlichen Einrichtungen gehobener Art zur Entlastung der Ballungskerne nur solche Gemeinden bestehen zu lassen oder zu bilden, die in der Regel mindestens 30.000 Einwohner aufweisen oder in absehbarer Zeit erreichen. Die Rüge der Beschwerdeführerin, es sei mit dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip vereinbar, daß sie als Unterzentrum bestehen bleibe, greift deshalb nicht durch. Die Bewertung der zentralen Bedeutung und Einschätzung der Entwicklungsmöglichkeiten Langenbergs durch den Gesetzgeber wird durch den Vortrag der Landesregierung gestützt, daß die Stadt Langenberg nach Überarbeitung der Landesentwicklungspläne auch heute nur als Unterzentrum eingestuft würde, das zudem im Hinblick auf seine umfassende Ausstattung für den täglichen Bedarf mit keiner Förderung durch das Land zu rechnen habe. Die wirtschaftliche Situation wäre deshalb für Langenberg als selbständige Stadt wesentlich ungünstiger als im Verbund mit Velbert und Neviges.

3. Auch die Annahme des Gesetzgebers, die Stadt Velbert sei angesichts der ihr von der Landesplanung zugedachten Aufgaben zu stärken, und seine Prognose, durch die gesetzliche Maßnahme werde die Leistungsfähigkeit der Stadt mit dem Ziel einer Entlastung der angrenzenden Ballungkerne verbessert, sind nicht offensichtlich fehlerhaft.

a) Nach den konkreten Zielvorstellungen des GEP soll die Stadt Velbert als Zentrum des gleichnamigen Entwicklungsschwerpunktes 1. Ordnung bis 1990 die mittelzentrale Versorgung für einen Einzugsbereich von etwa 130.000 Einwohnern wahrnehmen. Eine entsprechende zentrale Bedeutung hat die - alte - Stadt Velbert bisher nicht annähernd erreicht. Die Entwicklung zu einem vollwirksamen Mittelzentrum, insbesondere die Verbesserung des privaten Dienstleistungsbereichs, wird aber durch die Ausstrahlungskraft der umliegenden Großstädte erschwert. Diesen Kräften kann im Zusammenschluß von Velbert, Langenberg und Neviges besser begegnet werden. Durch den Zusammenschluß werden die Finanzmassen und das Versorgungsangebot der beteiligten Städte gebündelt. Unter einer Verwaltung kann unter Ausschluß von Konkurrenzentwicklungen eine bessere Koordination der Nutzung vorhandener Einrichtungen und eine auf die Einsparung von Mitteln ausgerichtete gezielte Planung der mittelzentralen Versorgung der Einwohner der neuen Stadt Velbert erreicht werden. Eine damit verbundene Konzentration neuer Einrichtungen der gehobenen Versorgung in Velbert läßt erwarten, daß sich die Bevölkerung der neuen Stadt eher als bisher von dem Versorgungsangebot der benachbarten Großstädte löst. Gleichzeitig gewährleistet die Einwohnerzahl der neuen Stadt eine rationelle Ausnutzung der neu zu schaffenden mittelzentralen Einrichtungen.

b) Auch die Erwägung, es sei notwendig, durch den Zusammenschluß von Velbert mit Langenberg einer Aufsplitterung des mittellentralen Angebots vorzubeugen, ist nicht offensichtlich falsch. Angesichts der früheren Planungen Langenbergs ist die Rüge der Beschwerdeführerin unberechtigt, der Gesetzgeber habe keine konkreten Anhaltspunkte für die Gefahr von Konkurrenzen zwischen Langenberg und Velbert gehabt. Solche wären bei Erhaltung der Selbständigkeit Langenbergs wegen der Nähe zu Velbert trotz der topographischen Verhältnisse nicht auszuschließen gewesen. Gleichzeitig hätte die Gefahr der Verminderung des Gesamtpotentials des Raumes Velbert/Langenberg und der ihm zufließenden staatlichen Mittel bestanden und damit auch die Sorge, die Entlastung der angrenzenden Oberzentren im angestrebten Maß nicht mehr zu erreichen.

c) Der Einwand der Beschwerdeführerin, die Stadt Velbert werde durch den Zusammenschluß mit Neviges ausreichend gestärkt, geht fehl. Die Einwohnerzahl der neuen Stadt (rd. 96.000, Stand: 30.6.1974) überschreitet zwar die in den Neugliederungsvorschlägen des Innenministers und der Landesregierung für die angestrebte mittellentrale Entwicklung der Stadt als ausreichend erachtete Bevölkerungszahl (rd. 85.000, Stand: 31.12.1972) um rd. 11.000 Einwohner. Es lag aber im Ermessensspielraum des Gesetzgebers, von der in den Neugliederungsvorschlägen zugrunde gelegten Einwohnerzahl und Abgrenzung der neuen Stadt abzuweichen, um das landesplanerische Ziel, die Basis von Velbert zu stärken, noch besser zu fördern.

Der Gesetzgeber hat die Gemeinsamkeiten und Verflechtungen Langenbergs mit Velbert und anderen Städten sowie ihre Bedeutung für den Zusammenschluß von Velbert mit Langenberg nicht offensichtlich falsch bewertet.

Beide Städte sind ruhrgebietorientiert. Für enge sozio-ökonomische Beziehungen zwischen ihnen sprechen der nach Velbert fahrende Anteil (30 v.H.) der Berufsauspendler Langenbergs, der den Anteil anderer benachbarter Städte wesentlich übersteigt, die Zahl der im

öffentlichen Nahverkehr zwischen Langenberg und Velbert verkehrenden Buspaare (33) sowie die Betrachtung der Wanderungsbewegungen zwischen Langenberg und Velbert.

Der Hinweis der Beschwerdeführerin auf die funktionalen Beziehungen Langenbergs zu Essen, Wuppertal und Hattingen und darauf, daß sie dem Integrationsprozeß in der neuen Stadt Velbert zentrifugalkraftartig entgegenwirken und die Koordination schwerwiegend behindern würden, geht fehl.

Die Verbindungen Langenbergs zu den genannten Städten sind nur zum Teil, insbesondere im Verkehrsbereich und bei den nach Langenberg einpendelnden Berufstätigen, dicht. Sie können zwar auf Dauer wegen der Verdichtung des Gesamtraumes nicht völlig abgebaut werden. Sie sind jedoch für die Integration Langenbergs in die neue Stadt Velbert kein unüberwindliches Hindernis. Die Leistungskraft der neuen Stadt und die steigende Attraktivität ihres Versorgungsschwerpunktes läßt eine stärkere Orientierung der Bevölkerung Langenbergs auf das Arbeitsplatz- und Versorgungsangebot Velberts erwarten als früher. Die Beschwerdeführerin verkennt zudem, daß es gerade das Ziel des Gesetzgebers war, die multifunktionalen Verflechtungen der Ballungsrandzonen mit den Ballungskernen zu entzerren.

5. Die gesetzliche Maßnahme führt allerdings zu einem dreipoligen Stadtgebilde. Langenberg ist als Teilstadt eindeutig von der auf der Höhe liegenden Stadt Velbert abgesetzt. Die Entfernung des Mittelpunktes Langenbergs zu dem von Velbert beträgt in der Luftlinie 6 km. Ein bauliches Zusammenwachsen beider Siedlungspole ist angesichts der topographischen Verhältnisse nicht zu erwarten. Dies hat der Gesetzgeber gesehen. Die verhältnismäßig stark abfallende Hanglänge der zwischen beiden Siedlungsbereichen liegenden Freiflächen erschwert zudem den Ausbau vorhandener

und die Anlage neuer Verkehrswege. Eine ähnliche Situation ergibt sich zwischen der Stadt Velbert und der Ortslage von Neviges. Die räumliche Trennung ist hier jedoch wegen des zwischen diesen Siedlungspolen liegenden Ortsteiles Neviges-Tönisheide nicht so deutlich ausgeprägt.

Die Bildung mehrpoliger Städte mit voneinander räumlich abgegrenzten Siedlungsbereichen führt zu Problemen bei der Integration aller Siedlungsbereiche zu einer kommunalen Einheit. Sie ist deshalb und angesichts der Aussagen des Landesentwicklungsprogramms nach den allgemeinen Neugliederungsgrundsätzen nicht erwünscht. Dies ist im Landtag für den Raum Velbert/Langenberg besonders hervorgehoben worden. Gleichwohl stellt die Mehrpoligkeit der neuen Stadt Velbert die Eignung der gesetzlichen Maßnahme ernstlich nicht in Frage. Der Verfassungsgerichtshof hat schon mehrfach entschieden, daß die Mehrpoligkeit als solche die Gemeinwohlverträglichkeit von Neugliederungsmaßnahmen nicht ausschließt. Es kommt wesentlich darauf an, in welchem Umfang bestehende Ansätze zur fortschreitenden Arbeitsteilung oder Spezialisierung sinnvoll zur Ausbildung neuen Gemeinschaftsbewußtseins genutzt werden können und daß keine notwendigen, durch gleichartige Strukturen der einzelnen Pole bedingten Konkurrenzsituationen bestehen (vgl. u.a. Urteile vom 4.8.1972 /Heimbach/ OVGE 28, 204 ff; Urteil vom 12.7.1975 - VerfGH 21/74 - /Neubeckum/ amtl. Umdr. S. 23 ff; Urteil vom 7.5.1976 - VerfGH 70/74 - /Borghorst/ amtl. Umdr. S. 17 f). Der Gesetzgeber hat unter Berücksichtigung dieser Kriterien zu Recht einen Zusammenschluß der verhältnismäßig gleich strukturierten Selbstversorgerorte unterer Stufe Langenberg und Neviges zu einer neuen Stadt abgelehnt. Im Zusammenschluß beider Orte mit Velbert stellt sich die Situation entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin aber grundlegend anders dar. Durch die Beschränkung der Ortsteile Langenberg und Neviges auf die von ihnen bisher im wesentlichen nur wahrgenommenen Aufgaben der Nahversorgung ihrer Bereiche und der Konzentration mittelzentraler

Funktionen im Ortsteil Velbert wird eine innerörtliche Abschichtung und Ergänzung bei der Erfüllung der Versorgungsaufgaben im Gebiet der neuen Stadt Velbert erreicht. Unüberwindliche Interessengegensätze bestehen dabei nicht. Zwischen Velbert und Langenberg ist im Gegenteil eine fortschreitende Funktionsteilung durchaus möglich. In diesem Rahmen kommt die Verdichtung von Industrie und Gewerbe in Velbert und die damit verbundene Sicherung und Verbesserung des Arbeitsplatzangebotes auch der Bevölkerung von Langenberg und Neviges zugute. Andererseits kann der Wohn- und Erholungsbereich Langenberg auch von Velbert und Neviges genutzt werden. Angesichts dieser die Nachteile der räumlichen Trennung der drei Siedlungspole wesentlich mindernden Umstände hat der Gesetzgeber den mit der gesetzlichen Maßnahme verfolgten Zielen ohne offensichtlichen Fehler die Priorität vor dem Grundsatz eingeräumt, möglichst nur Städte mit einem oder allenfalls zwei Siedlungspolen zu bilden.

VI.

Die Maßnahme des Gesetzgebers verstößt auch nicht gegen das Gebot der Erforderlichkeit (des geringstmöglichen Eingriffs).

Für die Erforderlichkeit einer Neugliederungsmaßnahme kommt es nicht darauf an, daß sie zur Abwehr von Schäden geboten ist. In einer solchen Forderung läge eine zu weit gehende Einengung der politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers (vgl. Urteil vom 11.11.1976 - VerfGH 67/74 - Hohenlimburg, AU 20). Der Gesetzgeber darf schon dann in den Bestand einer Gemeinde eingreifen, wenn er die bestehende Funktionsfähigkeit der örtlichen kommunalen Selbstverwaltung verbessern will. Er ist lediglich gebunden, unter mehreren zur Steigerung der Funktionsfähigkeit gleichermaßen geeigneten Maßnahmen diejenige auszuwählen, die mit geringster Intensität in die Rechtssphäre der betroffenen Gemeinden eingreift.

Eine zur Verwirklichung der Ziele des Gesetzgebers zumindest gleich gut geeignete und die Beschwerdeführerin weniger belastende Alternativlösung ist nicht ersichtlich, zumal Langenberg selbst einen Zusammenschluß mit Essen oder Hattingen ablehnt. Mit ihrem Einwand, die gesetzliche Maßnahme sei nicht erforderlich, weil Velbert mit Heiligenhaus statt mit Langenberg hätte zusammengeschlossen werden müssen, verkennt sie die Bedeutung dieses Grundsatzes. Er könnte allein zur Überprüfung von Neugliederungsalternativen führen, die eine Veränderung ihrer früheren Situation bewirken würde. Im Hinblick auf die Eignung und Verhältnismäßigkeit der gesetzlichen Maßnahme kann sie hingegen nicht geltend machen, eine andere, sie nicht betreffende Maßnahme entspreche eher den Zielen des Gesetzgebers. Eine solche Prüfung liegt außerhalb des verfassungsgerichtlichen Kontrollrahmens.

VII.

Die gesetzliche Maßnahme steht nicht außer Verhältnis zu den für die Beschwerdeführerin nicht vermeidbaren Nachteilen, insbesondere der Beseitigung ihrer Selbständigkeit. Die Bewertung der insoweit von der Beschwerdeführerin vorgetragene Nachteile und die Erwägung des Gesetzgebers, sie in Kauf nehmen zu müssen, beruhen weder auf falschen Sachverhaltsannahmen noch sind sie sonst offensichtlich fehlerhaft oder widerlegbar.

Die Beseitigung der Selbständigkeit von Langenberg bringt allerdings 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 von Langenberg erheblich mehr Bürger beteiligt als im Rat der Stadt Velbert beteiligt sein werden. Nachteilig ist ferner die größere Entfernung, der kommunalen Hauptverwaltungsstellen in der neuen Stadt Velbert, die für

die Bürger Langenbergs zu einem Mehraufwand an Zeit und Kosten führt. Auch der Eingriff in die örtliche Verbundenheit wiegt schwer. Andererseits ist zu berücksichtigen, daß die gewählten Repräsentanten Langenbergs im Gesetzgebungsverfahren gegenüber den Neugliederungsvorschlägen des Innenministers und der Landesregierung die Zusammenarbeit im Zusammenschluß mit Velbert und Neviges eher für annehmbar gehalten haben. Die von ihnen nunmehr hervorgehobene Stagnation und Änderung früherer Planungen und Maßnahmen Langenbergs in der neuen Stadt sind typische Begleiterscheinungen, die mit dem Arbeitsbeginn neuer, durch die kommunale Neugliederung geschaffener Verwaltungseinheiten einhergehen. Teilweise sind sie mit der durch die gesetzliche Maßnahme gerade angestrebten Änderung der Sanierungsplanung Langenbergs und Schwerpunktbildung bei der Entwicklung des Gesamtraumes der neuen Stadt zu erklären. Sie rechtfertigen nicht die Annahme, daß Langenberg in der neuen Stadt auf Dauer eine ungünstige Entwicklung nehmen wird.

Den Nachteilen des Zusammenschlusses für die Bevölkerung der Stadt Langenberg stehen zudem gewichtige Vorteile gegenüber. Ein zur Verbesserung seiner Versorgung, zur Entlastung der Oberzentren und zur Sicherung der Erholungslandschaft zusammengefaßter Raum wird in Zukunft von einem Rat und einer Kommunalbehörde verwaltet. Die Aufgaben, die mit Blick auf die Interessen der Bevölkerung der neuen Stadt und der der benachbarten Ballungskerne eines auf den Gesamtraum abstellenden Konzeptes bedürfen, können besser erfüllt, die Interessen der Teilräume und des Gesamttraumes der neuen Stadt besser aufeinander abgestimmt werden. Außerdem werden die Einbuße an Bürgernähe und Überschaubarkeit der Verwaltung durch eine andere Gewichtung

der demokratischen Mitverantwortung der gewählten Repräsentanten und in gewissem Umfang auch dadurch gemildert, daß Langenberg in der neuen Stadt einen Bezirk (Ortschaft) mit einem Bezirksausschuß und einer Bezirksverwaltungsstelle bildet.

Eine Abwägung aller dieser Gesichtspunkte läßt nicht erkennen, daß das Maß der Belastung, welche die in der neuen Stadt Velbert fortlebende Stadt Langenberg trifft, nicht doch in einem vernünftigen Verhältnis zu den dem Raum Langenberg, dem Gesamtraum der neuen Stadt und den der Bevölkerung der umliegenden Ballungkerne erwachsenden Vorteilen steht.

gez. Asselborn gez. Dr. Thunecke gez. Dr. Fehrmann
gez. Dr. Brox gez. Dr. Kriele gez. Schwarz gez. Dr. Stern