

ABHANDLUNGEN

Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz

Das Meerbusch-Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen*

Von Wiss. Assistent Bernhard Stüer, Münster

Zahlreiche Gemeinden und Gemeindeverbände im Lande NW haben gegen die abschließenden Neugliederungsgesetze, die zum 1.1.1975 in Kraft getreten sind, Verfassungsbeschwerden beim VerFGH NW erhoben. Ein Großteil dieser Beschwerden wurde zurückgewiesen. In immerhin fünf Verfahren, die sieben Gemeinden betrafen, konnten die Beschwerdeführer einen Erfolg erzielen¹.

Unter den bei Gericht erfolgreichen Gemeinden befand sich auch der »Neandertaler kommunaler Neugliederung«, die vor sieben Jahren aus acht Ortschaften gegründete Stadt Meerbusch. Die Behandlung dieses letzten Relikts »kommunaler Steinzeit«, wie das 1967 begonnene 1. Neugliederungsprogramm von Ministerialbeamten heute bezeichnet wird, war Gegenstand einer gerichtlichen Entscheidung, über die nachfolgend berichtet werden soll.

Das Meerbusch-Urteil wendet sich drei Fragenkreisen zu, die für die Beurteilung eine besondere Bedeutung gewinnen. Es enthält zunächst eine genaue *Analyse der gesetzgeberischen Zielvorstellungen*², die aus den Gesetzgebungsmaterialien und dem Vortrag der Beteiligten im verfassungsgerichtlichen Verfahren ermittelt, wertend präzisiert und weiterentwickelt werden.

Dieser Zielanalyse folgt eine intensive Beschäftigung mit den Grundsätzen des *Abwägungsgebots*, die das gesamte Urteil prägen. Ausführlich behandelt das Meerbusch-Urteil sodann die Grundsätze der *Mehrfachneugliederung*, bei denen der Gesichtspunkt des *Vertrauensschutzes* eine zentrale Rolle spielt³.

* VerFGH NW vom 13.9.1975 – VerFGH 43/74 –, DVBl. 1976, 391 ff. = NJW 1976, 231 (nur Leitsätze) = Städte- und Gemeinderat (StuGR) 1975, 367.

1 Vgl. dazu *Hoppel/Stüer*, Analyse der neueren Rechtsprechung des VerFGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Städte- und Gemeinderat 1976, 47 ff.; *dies.*, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerFGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Teil I: Begründungszwang bei Neugliederungsgesetzen. Zum Buir/Blatzheim/Manheim-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1976, 183; *dies.*, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerFGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Teil II: Die den Entscheidungen zugrunde liegenden Neugliederungsfälle, Städte- und Gemeinderat 1976, 213; *Stüer*, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerFGH NW, Teil III: Maßstäbe und Grundsätze der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, Städte- und Gemeinderat 1976, 257; vgl. zur Rechtsprechung des VerFGH NW die veröffentlichten Entscheidungen in diesem Heft (43) sowie vom 6.12.1975 – VerFGH 62/74 –, DVBl. 1976, 393 (Wesseling); vom 6.12.1975 – VerFGH 45/74 –, DVBl. 1976, 395 (Kempen); vom 9.4.1976 – VerFGH 58/75 –, NJW 1976, 1931 m. Anm. *Stüer* NJW 1976, 1925; vom 9.4.1976 – VerFGH 24/74 –, NJW 1976, 2211 = DVBl. 1977, 46 (Gescher/Coesfeld); vom 9.4.1976 – VerFGH 49/75 –, NJW 1976, 2211 (Solingen); vom 8.5.1976 – VerFGH 65/74 –, NJW 1976, 2209 = DVBl. 1977, 46 (Buir/Blatzheim/Manheim).

2 Insoweit in DVBl. 1976, 391 ff. nicht enthalten. Die vollständigen Urteilgründe sind in Städte- und Gemeinderat 1975, 367 abgedruckt.

3 Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 391 (392 f.).

I. Die Zielanalyse des Meerbusch-Urteils

Sehr eingehend hat sich der Gerichtshof mit der gesetzlichen Zielkonzeption befaßt.

1. Ursprüngliche Zielkonzeption »fragwürdig und nicht tragfähig«

Die ursprünglich vorgetragenen Auflösungsgründe – Stagnation der Bevölkerung und Unmöglichkeit, ein neues Stadtzentrum Meerbusch zu entwickeln –, die das Gesetzgebungsverfahren weitgehend bestimmten und von der Landesregierung auch noch im verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren in den Mittelpunkt gestellt wurden⁴, sind vom Gericht als »fragwürdig« und »nicht tragfähig« bezeichnet worden⁵. Damit verlor ein wesentlicher Teil der Argumente, die zur Auflösung der Stadt Meerbusch angeführt wurden, an Gewicht.

2. Die neue Zielkonzeption des Gesetzgebers

Vor dem Hintergrund des Verbesserungsgebotes, dem jede Neugliederungsmaßnahme nach der Rechtsprechung des

4 Zum Vortrag der Landesregierung stellt das Meerbusch-Urteil fest (A. U., S. 18) (in DVBl. 1976, 391 nicht abgedruckt): »Die nach dem Gesetzeszweck erforderliche volle Integration in das benachbarte Stadtgebiet sei leichter und kostengünstiger zu realisieren als der Versuch einer städtebaulichen Gründung »auf der grünen Wiese«. Der Aufbau eines eigenständigen städtischen Bereichs in diesem Raum würde unter den derzeitigen und erkennbar auch zukünftigen bevölkerungs- und finanzpolitischen Fakten der ökonomischen Vernunft widersprechen. Von Bevölkerungsbewegung im Gesamttraum Düsseldorf, die den nach dem Kempen-Krefeld-Gesetz nötigen finanziellen Aufwand rechtfertige, könne nicht die Rede sein. Die Bevölkerungsbewegung sei im übrigen auch im Raum Meerbusch und im Kreis Neuss rückläufig, wie eine Analyse der letzten fünf Jahre gezeigt habe, aus der sich ergebe, daß die Zunahme sich von Jahr zu Jahr verringere und die Bevölkerungsentwicklung praktisch heute stagniere. Das frühere Ziel, ein *neues Stadtzentrum* aufzubauen, könne aus landesplanerischen, städtebaulichen und finanziellen Gründen heute nicht mehr verwirklicht werden, denn ein neues Stadtzentrum müsse die weitere unerwünschte Entleerung der benachbarten Großstädte fördern und das Land zu Investitionen vor größerer Höhe zwingen.« Zu dieser Argumentation vgl. *Stüer*, Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze – Das Beispiel Meerbusch –, Städte- und Gemeinderat 1975, 261.

5 Das Meerbusch-Urteil führt dazu aus: »(Der Gesetzentwurf der Landesregierung und die Einbringungsrede des Innenministers) brachten für die Beschwerdeführer keine zusätzlichen Aufschlüsse hinsichtlich der überörtlichen Gründe der späteren gesetzlichen Maßnahme. Sie hoben vielmehr lediglich darauf ab, daß die für die Stadt gehegten Entwicklungserwartungen des Jahres 1969 nicht eingetreten seien, und bestimmten damit diesen Komplex mit seinen *teilweise fragwürdigen Einzelbehauptungen* zum Schwerpunkt der Argumentation. Dies mußte den Beschwerdeführern weiterhin verhältnismäßig problemlos erscheinen, weil die Landesregierung und der Innenminister das Weiterbestehen der Stadt Meerbusch trotz aller Zweifel und trotz der massiven Forderung der Städte Düsseldorf und Krefeld offensichtlich immer noch für vereinbar hielten mit dem öffentlichen Wohl. ... Die Stadt wehrte sich dementsprechend auch im wesentlichen gegen die als Vorwurf aufgefaßte Feststellung, das Stadtzentrum noch nicht geschaffen zu haben, und gegen die Prognose mangelnden Zuzugs. Diese war in der Tat auch *fragwürdig*, wenn man die Absicht, die Bevölkerungsbewegung zu steuern, nicht berücksichtigte.«

VerfGH NW unterliegt⁶, hat das Gericht eine neue gesetzliche Zielkonzeption aufgezeigt, die es auf der Grundlage der vorgelegten Materialien und des Sachvortrags der Beteiligten im Gerichtsverfahren wertend präzisiert und weiterentwickelt hat. Vor dem Hintergrund des zentralörtlichen Gliederungsprinzips und unter Berücksichtigung von Gesichtspunkten der Landesentwicklung nach festgelegten Achsen und Schwerpunkten komme den »Entwicklungsschwerpunkten mit oberzentralen Funktionen« besondere Bedeutung zu. »Sie sollten zu dem Gerüst der Kommunalstruktur des Landes entwickelt werden, die dafür notwendige Tragfähigkeit erhalten und als Entscheidungszentren für die Ordnung und Entwicklung des gesamten Raumes sorgen, der mit ihrem Kern mittelzentral oder sonst funktional verflochten ist, dem sog. »engeren großstädtischen Verflechtungsbereich«. Selbständige Mittelzentren sollten in der Nachbarschaft der Oberzentren nur bestehenbleiben, wenn sie außerhalb des engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs genügend weit entfernt liegen und bereits ausgeprägte und tragfähige Siedlungsschwerpunkte aufweisen, deren Ausbau nicht so kostspielig ist, wie der Neubau eines Zentrums »auf grüner Wiese« sein würde. Bevölkerungsbewegungen, die diesen Absichten zuwiderlaufen, sollten gesteuert werden, um die Versorgung der Bevölkerung und den Ausgleich der Lebensverhältnisse angesichts der knappen Mittel nicht zu gefährden«⁷.

»Die Flächen- und Einwohnerbasis der Stadt Düsseldorf sollte vordringlich verbreitert werden. Die Stadt sollte in die Lage versetzt werden, die Wanderbewegungen aus dem Stadtkern in das Umland in gewissem Umfang zu steuern oder gar zu unterbinden und den Zuzug in den Raum Düsseldorf so zu

lenken, daß die vorhandene Infrastruktur am wirtschaftlichsten ausgenutzt wird«⁸.

Diese Zielkonzeption ist zunächst dem Bedenken einer zu starken Konzentration auf die Belange der Oberzentren ausgesetzt. Es erscheint fraglich, ob den umliegenden Mittelzentren ausreichende Lebens- und Entwicklungsmöglichkeiten verbleiben, zumal dem Prinzip der Ausgewogenheit der Lebensverhältnisse bei einer Überbetonung oberzentraler Entwicklung nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann. Es ist bezeichnend, daß der Landesgesetzgeber bei der erneuten Beschäftigung mit der Eingemeindung von Meerbusch und Erkrath – wenn gleich mit knapper Mehrheit – diesen einseitig an den Belangen der Oberzentren orientierten Vorstellungen nicht gefolgt ist.

Die bisherigen Forderungen der Großstädte nach einer Einheit von Planungs- und Verwaltungsräumen bis in benachbarte Mittelzentren hinein sind ohnehin durch das neue Landesentwicklungsprogrammgesetz NW⁹ in Frage gestellt, das neue Instrumentarien und Steuerungsmechanismen zur Einflußnahme auf gemeindliche Entscheidungen der staatlichen Planungs- und Förderungspolitik an die Hand gegeben hat, ohne daß es hierzu stets oder gar notwendig der Eingliederung von Gemeinden bedarf.

Die räumliche Abgrenzung der Oberzentren von den umliegenden Mittelzentren erfolgt nach den Urteilsgründen mit Hilfe des sog. »engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs«, der in die Kernstadt einbezogen werden soll, während außerhalb dieses Gebiets in ausreichender Entfernung leistungsfähige Mittelzentren zur Entlastung des Ballungskerns gebildet werden. Der engere großstädtische Verflechtungsbereich wird umschrieben als ein Raum, »der sich wegen enger funktionaler Verflechtungen als einheitlicher großstädtischer Organismus darstellt, so daß die auf die City bezogenen Ortschaften den Charakter von – unselbständigen – Nebenzentren gewinnen. Er umfaßt den Bereich, der in seiner Vollversorgung mit privaten Gütern und Leistungen des gehobenen Bedarfs auf die Kernstadt ausgerichtet ist und in »Vorort-situationen« hineingewachsen ist«⁹.

6 Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 391; vgl. auch StGH Ba-Wü vom 14. 2. 1975 – GR 11/74 –, NJW 1975, 1205 (Neureut): »Gründe des öffentlichen Wohls, die eine Gemeindegliederung rechtfertigen können, liegen jedenfalls dann vor, wenn sie sich aus Verfassungsgrundsätzen ableiten lassen. Das ist der Fall, wenn Neugliederungen der Stärkung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft dienen, zur Schaffung einer einheitlichen Lebens- und Umweltqualität sowie zum Abbau des Leistungs- und Ausstattungsgefälles zwischen Verdichtungs- und dünnbesiedelten Gebieten beitragen oder die Wirtschaftlichkeit der Gemeindeverwaltung erhöhen«; vgl. auch v. Burske, Verfassungsfragen der Gemeindeform in der Rechtsprechung des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs, DÖV 1976, 29 ff. sowie zur Rechtsprechung des StGH Ba-Wü ferner Bieler, Zur Anwendung des Art. 3 Abs. 1 GG im Rahmen der Verwaltungs- und Gebietsreform, DÖV 1976, 37; Bosse, Vertretungsberechtigte Organe aufgelöster Gemeinden im Normenkontrollverfahren vor dem Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, DÖV 1976, 34, und die Entscheidungen StGH Ba-Wü vom 14. 2. 1975 – GR 11/74 –, NJW 1975, 1205 (Neureut) mit Anm. Weber NJW 1975, 1214; vom 8. 5. 1976 – GR 2, 8/75 –, NJW 1976, 2209; vom 4. 6. 1976 – GR 3/75 –, NJW 1976, 2205 m. w. N.

7 Meerbusch-Urteil, StuGR 1975, 367 (Hervorhebungen vom Verf.); vgl. zu den Bedenken gegenüber diesen Zielsetzungen Stüer, Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze – Das Beispiel Meerbusch –, StuGR 1975, 261. Für das Ruhrgebiet stellt der Gerichtshof im Watten-scheid-Urteil das spezifische Prinzip der innerregionalen Funktionsdifferenzierung zur Entlastung des jeweils nächsthöheren Systems als gesetzgeberisches Leitbild heraus und bezeichnet in Verdichtungs- und Eingliederung mittelzentraler Selbstversorgerorte in die benachbarte Kernstadt für zulässig, VerfGH NW vom 13. 2. 1976 – VerfGH 37/74 –, DVBl. 1977, 43. Die Unterscheidung zwischen Selbstversorgerorten, deren Einzugsbereich sich mit dem Gemeindegebiet deckt, und Zentralorten, die eine Gemeindegrenzen übergreifende Ausstrahlung auf Nachbargemeinden haben, erscheint bei dem gegenwärtigen Zuschnitt der Gemeinden wenig hilfreich und auch nicht sachgerecht, da gerade die kommunale Neuordnung zentralörtliche Einzugsbereiche und gemeindliche Grenzen zur Deckung gebracht hat, so daß aus den vormals bestehenden Zentralorten alter Prägung unterzentrale oder mittelzentrale Selbstversorgerorte hervorgegangen sind. Auch im Umland der Oberzentren sind durch die Gebietsreform zahlreiche Mittelzentren entstanden, deren Einzugsbereich sich mit den kommunalen Grenzen deckt. Nach dem Prinzip der innerregionalen Funktionsdifferenzierung könnten auch diese neugeschaffenen mittelzentralen Selbstversorgerorte in die benachbarten Oberzentren eingemeindet werden – ein »Konzentrationsprozeß der Entscheidungszentren ohne Ende«. Daß hierdurch eine Verbesserung der städtebaulichen Ordnung, der Kommunikationssysteme, der Verwaltungseffizienz und der Versorgung der großstädtischen Bevölkerung eintreten könnte, erscheint allerdings fraglich und ist bisher nicht nachgewiesen.

8 Meerbusch-Urteil, StuGR 1975, 368; im Verlauf der Urteilsbegründung wird diese Zielkonzeption mehrfach aufgegriffen: »Auch konnten die Beschwerdeführer nicht erkennen, daß die Neugliederungspolitik sich durch die Konzentration auf die Belange der Oberzentren und durch einen deutlichen Übergang von der bloßen raumordnerischen Landesplanung zu der aktiven Landesentwicklung mit ihren besonderen Aspekten des optimalen Einsatzes der staatlichen Mittel und der Einflußnahme auf die Bevölkerungsbewegungen – auch dies ist verfassungsrechtlich unbedenklich – inzwischen wesentlich gewandelt hatte« (StuGR 1975, 369). »(Die Prognose mangelnden Zuzugs) war in der Tat auch fragwürdig, wenn man die Absicht, die Bevölkerungsbewegungen zu steuern, nicht berücksichtigt« (StuGR 1975, 370). »Die Meinung der Beschwerdeführer über denjenigen Teil der Begründung der gesetzlichen Maßnahme, der die Landesentwicklung von den Oberzentren her, die besonderen Belange der Stadt Düsseldorf und die damit verbundene bewußte Steuerung der Bevölkerungsbewegungen betrifft, gehört zu den erheblichen Umständen, von denen der Gesetzgeber ein zutreffendes Bild hätte haben müssen, um zu dem Eingriff in den Bestand der Stadt Meerbusch legitimiert zu sein.« »Schon aus diesem Gesichtspunkt lag es nahe, daß der Gesetzgeber den seiner Entscheidung unterworfenen kommunalen Körperschaften Gelegenheit hätte geben sollen, möglichst in allen erheblichen Fragen mitzudenken und sich zu den Vorzügen und Mängeln zu äußern, die die Änderung der Neugliederungsprinzipien zugunsten der Oberzentren und der aktiven Landesentwicklungsplanung nach ihren Erfahrungen, denen eines großen Kreises und eines Mittelzentrums der Ballungsrandzone, im ganzen mutmaßlich mit sich bringen würde.« »Für alle hier aufgeführten Einzelabwägungen und die Gesamtabwägung hätten die Äußerung der Stadt und des Kreises zu dem Teil der Begründung von wesentlicher Bedeutung sein können, der die Landesentwicklung durch bestmögliche Ausstattung der Oberzentren, hier insbesondere der Stadt Düsseldorf, und durch bewußte Steuerung der Bevölkerungsbewegungen sowie den Zusammenhang betrifft zwischen der Lösung im Raum Meerbusch, der im Raum Erkrath/Hochdahl und der in den angrenzenden Kreisen« (Hervorhebungen und Ergänzungen vom Verf.).

9 VerfGH vom 6. 12. 1975 – VerfGH 45/74 – (Kempen-Urteil), A. U., S. 26 in Anlehnung an die Regierungsentwürfe zum Köln- und Düsseldorf-Gesetz (insoweit in DVBl. 1976, 395 nicht abgedruckt).

Wegen seiner rundumscharfen Konturen und seines schillernden Inhalts sollte der Begriff des »engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs« für die Abgrenzung der Oberzentren nur bedingt Verwendung finden. Für eine schematische Anwendung eignet er sich jedenfalls nicht. Er kann lediglich einen Operationsraum beschreiben, innerhalb dessen sich eine sinnvolle Abgrenzung des Oberzentrums zu vollziehen hat, wobei etwa aus Gesichtspunkten der Gemeinverträglichkeit auch beachtliche Teile des engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs einer mittelzentralen Eigenentwicklung zuzuführen sind.

Insgesamt zeichnet sich das Meerbusch-Urteil – wie auch die meisten anderen Urteile des VerfGH NW – durch eine weitgehende Übernahme der gesetzlichen Zielvorstellungen aus, wobei die vielfach erhobenen kritischen Hinweise auf die nur begrenzte Verwendbarkeit von Gesichtspunkten der zentralörtlichen Gliederung, der Raumordnung und Landesplanung im Bereich der kommunalen Neugliederung durch das Gericht zurückgewiesen werden¹⁰.

II. Das Abwägungsgebot als zentraler Bestandteil der Neugliederungsentscheidung

Neuartig an der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs NW ist eine besondere Betonung des Abwägungsgebotes, die das gesamte Urteil kennzeichnet. Auch das Anhörungsrecht, dessen Verletzung zur Nichtigkeitserklärung des Düsseldorf-Gesetzes geführt hat, wird aus dem Abwägungsgebot entwickelt. Dabei ist von »sorgfältiger Abwägung«¹¹, von der Notwendigkeit einer »unabhängigen und kritischen Würdigung«¹², von dem Erfordernis einer »eingehenden Auseinandersetzung« auch mit Gesichtspunkten der »Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit«¹³ sowie von »Einzelabwägungen« und »Gesamt abwägung«¹⁴ die Rede.

Es liegt nahe, die Rechtsprechung des BVerwG zur Kontrolle von Bauleitplänen und Fachplanungen¹⁵ auf die verfassungsgerichtliche Prüfung von Neugliederungsgesetzen zu übertragen.

10 Vgl. dazu auch *Hoppel/Stüer*, Analyse der neueren Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Städte- und Gemeinderat 1976, 38; *Tiggemann*, *StuGR* 1974, 46.

11 Meerbusch-Urteil, »Eine sachgerechte Entscheidung des Gesetzgebers über die kommunale Neugliederung eines Gebietes setzt voraus, daß er umfassende Kenntnisse von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften erhält; denn nur dann vermag er alle Argumente, die für und gegen ein Neugliederungsvorhaben sprechen, sorgfältig abzuwägen« (Hervorhebung vom Verf.).

12 Meerbusch-Urteil, »Das Anhören ihrer über die örtlichen Interessen möglicherweise hinausgehenden fachlichen und politischen Stellungnahmen hätte dem Gesetzgeber eine noch bessere Möglichkeit gegeben, die von der Exekutive erarbeiteten Prinzipien insgesamt unabhängig und kritisch zu würdigen« (Hervorhebung vom Verf.).

13 Meerbusch-Urteil, »Sollte (die Bildung der Stadt Meerbusch) nach wenigen Jahren als Fehlentscheidung oder wegen veränderter Verhältnisse oder neuer Erkenntnisse und Prinzipien aufgehoben werden – und zwar wiederum aus Gründen des öffentlichen Wohls –, so bedürfte das einer entsprechenden Begründung, die sich mit der Vorentscheidung, den veränderten Verhältnissen, den neuen Erkenntnissen und den neuen Prinzipien sowie der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer erneuten Regelung insgesamt eingehend auseinandersetzt« (Ergänzung und Hervorhebung vom Verf.).

14 Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 393; »Für alle hier angeführten Einzelabwägungen und die Gesamt abwägung hätten die Äußerungen der Stadt und des Kreises zu dem Teil der Begründung von wesentlicher Bedeutung sein können...« (Hervorhebung vom Verf.).

15 BVerwG vom 12. 12. 1969 – IV C 105/66 –, BVerwGE 34, 301 = *BauR* 1970, 31; vom 16. 4. 1971 – IV C 66/67 –, DVBl. 1971, 746; *Hoppe*, Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit (§ 1 Abs. 4, 5 BBauG). Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. 12. 1969 zum Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG) und seiner Rechtskontrolle, *BauR* 1970, 15 ff.; *ders.*, Bauleitplanung und Eigentumsgarantie – Zum Abwägungsgebot des § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG –, DVBl. 1964, 165 ff.; *Ernst/Zinkabn/Bielenberg*, BBauG, Kommentar (Loseblatt), Rdnr. 46 ff. zu § 1 m. w. N.; vgl. auch *Hoppe*, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, Rdnr.

1. Die Struktur des Abwägungsvorganges

Für die verschiedenen Planbereiche hat gerade der IV. Senat des BVerwG in ständiger Rechtsprechung wiederholt entschieden, daß sich jede rechtsstaatliche Planung unabhängig von einer gesetzlichen Positivierung an dem Gebot zu orientieren hat, die von einer Planung betroffenen öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (Abwägungsgebot)¹⁶. Dabei ist die besondere Struktur des Abwägungsvorganges als Ermittlungs-, Feststellungs-, Einstellungs-, Bewertungs- und Entscheidungsvorgang erkennbar geworden – Besonderheiten, auf die sich die gerichtliche Kontrolle des Abwägungsvorganges einzustellen hat.

2. Das Abwägungsgebot bei der Kontrolle von Neugliederungsentscheidungen

Verknüpft man das verfassungsgerichtliche Prüfungsschema mit den Grundsätzen des Abwägungsgebotes¹⁷, so ergibt sich für die gerichtliche Kontrolle von Neugliederungsgesetzen folgendes Bild:

- Der Gesetzgeber prüft, ob überhaupt eine Abwägung stattgefunden hat (*Abwägungsausfall*, *Abwägungsdefizit*).
- Er prüft, ob der für die Neugliederungsentscheidung wesentliche Sachverhalt vom Gesetzgeber vollständig und umfassend ermittelt und festgestellt worden ist (*Ermittlungsausfall*, *Ermittlungsdefizit*). Dabei ist an Belangen in die Abwägung einzustellen, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß.
- Kommen nach Lage der Dinge andere Neugliederungslösungen ernsthaft in Betracht, so hat der Gesetzgeber die Vorzüge und Nachteile dieser Alternative gegenüber der gesetzlichen Lösung abzuwägen (*Alternativenabwägung*)¹⁸.

179 ff.; *ders.*, Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans-Ulrich Scupin, 1973, S. 121 ff.; vgl. auch die neueren Entscheidungen des BVerwG vom 14. 2. 1975 – IV C 21/74 –, NJW 1975, 1373; vom 5. 7. 1974 – IV C 50/72 –, NJW 1975, 70; vom 1. 11. 1974 – IV C 38/71 –, NJW 1975, 841.

16 BVerwG vom 12. 12. 1969 – IV C 105/66 –, BVerwGE 34, 301; vom 14. 2. 1975 – IV C 21/74 –, NJW 1975, 1373 (1375); für Fachplanungen: BVerwG in *Buchholz* 401/4 § 17 FStrG Nr. 12; vom 11. 10. 1968 – IV C 55/66 –, NJW 1969, 340; vom 20. 10. 1972 – IV C 14/71 –, BVerwGE 41, 67; *Hoppe*, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, 1971, Rdnr. 148 ff.; *ders.*, Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans-Ulrich Scupin, S. 121 (133); *ders.*, Verfassungsgerichtliche Kontrolle von Plan(ung), Festschrift zum 25. Bestehen des Bundesverfassungsgerichts, 1976; *ders.*, Die »Zusammenstellung des Abwägungsmaterials« und die »Einstellung der Belange in die Abwägung nach Lage der Dinge« bei der Planung, DVBl. 1977, Februar-Heft.

17 Vgl. dazu das Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 391, sowie *Hoppel/Stüer*, Analyse des Meerbusch-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1975, 375; StGH Ba-Wü vom 6. 2. 1976 – GR 66/74 –, DÖV 1976, 245 (Ebringen); vom 25. 4. 1975 – GR 6/74 –, DÖV 1975, 500 ff. (Böblingen/Sindelfingen); vom 11. 9. 1975 – GR 39/74 – (Unterschwarzach); vom 4. 12. 1975 – GR 18/74 – (Würzburg); vom 11. 12. 1975 – GR 36/74 – (Dittigheim) (zur Frage der Anhörung als Teil des rechtsstaatlichen Abwägungsvorganges); vom 14. 2. 1975 – GR 11/74 –, NJW 1975, 1205 (Neureut); VerfGH NW vom 8. 5. 1976 – VerfGH 65/74 –, DVBl. 1977, 46 = Städte- und Gemeinderat 1976, 179 (Buir/Blatzheim/Manheim).

18 VerfGH vom 8. 5. 1976 – VerfGH 65/74 –, DVBl. 1977, 46 = *StuGR* 1976, 179 = NJW 1976, 2209 (Buir/Blatzheim/Manheim); *Hoppel/Stüer*, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Teil I: Analyse des Buir/Blatzheim/Manheim-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1976, 183; gegen ein umfassendes Begründungsgebot hat sich der StGH Ba-Wü ausgesprochen, StGH Ba-Wü vom 8. 9. 1972 – GR 6/71 –, DÖV 1973, 164; vom 14. 2. 1975 – GR 11/74 –, NJW 1975, 1205 (Neureut); vom 11. 9. 1975 – GR 40, 56, 57/74 –, A. U., S. 32 (Wankheim/Immenhausen/Mähringen); vgl. auch *v. Burski*, Verfassungsfragen der Gemeindereform in der Rechtsprechung des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs, DÖV 1976, 29 (33); auch sei der Gesetzgeber nicht verpflichtet, alle nur denkbaren Alternativen einer Neugliederung zu erwägen und zu diskutieren, zumal dann nicht, wenn solche Alternativen den Reformzielen widersprechen, StGH Ba-Wü vom 5. 6. 1975 – GR 26/74 –, A. U., S. 36 (Trienz/Krumbach).

- Die betroffene Gebietskörperschaft ist nach Bekanntgabe des wesentlichen Inhalts des Neugliederungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen ausreichend anzuhören (*Anhörungsgebot mit Begründungspflicht*).
- Weicht der Gesetzgeber von begründeten Vorschlägen der Landesregierung oder Alternativvorschlägen ab, so müssen die wesentlichen Gründe der Abweichung unter dem Gesichtspunkt der Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle aus den Materialien erkennbar sein (*Begründungsgebot bei abweichenden Entscheidungen*)^{18a}.
- Der Gerichtshof prüft die Motive des Gesetzgebers. Dieser muß dem öffentlichen Wohl dienen wollen (*Motivkontrolle*)¹⁹.
- Der Gesetzgeber hat am öffentlichen Wohl orientierte Zielkonzepte und konkrete Zwecke zu entwickeln, die mit dem Neugliederungsgesetz verwirklicht werden sollen und gegenüber dem bisherigen Zustand eine Verbesserung der kommunalen Gliederung bedeuten (*Verbesserungsgebot*).
- Die Bedeutung der Belange darf vom Gesetzgeber nicht verkannt werden (*Abwägungsfehleinschätzung*).
- Der Ausgleich zwischen den - richtig eingestellten und abgewogenen - Belangen darf nicht in einer Weise vorgenommen werden, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (*Abwägungsdisproportionalität*). Diese Prüfung erfolgt unter den Gesichtspunkten der
 - Eignung mit *Schaden-Nutzen-Bilanz* und *Verbesserungsgebot*,
 - *Erforderlichkeit* (wenn andere Alternativen in Rede stehen)²⁰ und
 - *Verhältnismäßigkeit*.

3. Die intensive verfassungsgerichtliche Kontrolle des Abwägungsvorganges

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG beziehen sich die Anforderungen an eine rechtsstaatliche Planung, wie sich aus der Umschreibung des Abwägungsgebotes ergibt, sowohl auf den *Abwägungsvorgang* als auch auf das in der planerischen Gesamtentscheidung zum Ausdruck kommende *Abwägungsergebnis*, also ebenso auf das verfahrensmäßige *Abwägen* bei Planaufstellung an sich wie auch auf das inhaltliche *Abgewogensein* der festgestellten planerischen Entscheidung²¹.

18a VerFGH vom 8. 5. 1976 - VerFGH 65/74 -, DVBl. 1977, 46 = StuGR 1976, 179 = NJW 1976, 2209 (Buir/Blatzheim/Manheim).

19 VerFGH vom 6. 12. 1975 - VerFGH 39/74 - (Monheim).

20 Wird der gesetzlichen Lösung lediglich der bisherige Zustand gegenübergestellt, so scheidet eine Erforderlichkeitsprüfung nach der Rechtsprechung des VerFGH NW aus, vgl. VerFGH NW vom 12. 7. 1975 - VerFGH 21/75 - (Neubeckum) und - VerFGH 22/75 - (Freckenhorst), A. U., S. 27: »Hinsichtlich der Erforderlichkeit ist zu bemerken: Mit ihrer Rüge mangelnder Erforderlichkeit vertieft die Beschwerdeführerin im wesentlichen die Rüge mangelnder Geeignetheit. Dies beruht darauf, daß das Ziel der gesetzlichen Maßnahme die Verbesserung der kommunalen Aufgabenerfüllung und der kommunalen Selbstverwaltung ist. Die Maßnahme ist demnach nur geeignet, wenn der neue Zustand diese Funktion besser ermöglicht als der alte. Wenn das aber so ist, kann das Bestehenlassen des alten Zustandes nicht auch geeignet, mithin erst recht nicht erforderlich sein. Anders stellt sich das Problem nur, wenn eine Alternativmaßnahme infrage steht.«

21 BVerwG vom 14. 2. 1975 - IV C 21/74 -, NJW 1975, 1373 (1376); vom 5. 7. 1974 - IV C 50/72 -, BauR 1974, 311 (313) m. w. N.; vgl. auch Schmidt, Abschied vom »unbestimmten Rechtsbegriff«, NJW 1975, 1753; Hoppe, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, RdNr. 179 ff.; ders., Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans-Ulrich Scupin, 1973, S. 121-143; ders., Die »Zusammenstellung des Abwägungsmaterials« und die »Einstellung der Belange in die Abwägung nach Lage der Dinge« bei der Planung, DVBl. 1977, Februarheft.

Diese Differenzierung nach Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis kann auch auf die verfassungsgerichtliche Kontrolle von Neugliederungsentscheidungen übertragen werden. Sie führt zu einer *uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle des gesamten Abwägungsvorganges* und damit des formellen, prozeduralen Teils der Abwägung und zu einer *nur eingeschränkten Kontrolle des Abwägungsergebnisses*, soweit dabei Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers in Rede stehen, die nur auf eindeutige Widerlegbarkeit und offensichtliche Fehlsamkeit gerichtlich geprüft werden²².

Die uneingeschränkte Kontrolle des Abwägungsvorganges ist erforderlich im Blick auf die generelle *Gewichtungsverlagerung* von der *Legislative* auf die mit größerem Informationsstand ausgestattete *Exekutive*²³ - gelegentlich als »Niedergang des Gesetzgebungsverfahrens« bezeichnet²⁴ -, die zu einer Vorbewertung und Verarbeitung der Daten und Meinungen, die sich zu einer Neugliederungsmaßnahme gebildet haben, führt. Die strenge Prüfung des gesamten Abwägungsverfahrens entspricht darüber hinaus einem *Kompensationserfordernis*, weil das Abwägungsergebnis nur einer geringeren gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist²⁵.

Schließlich wird der Gesetzgeber erst durch einen möglichst umfassenden Abwägungsvorgang, bei dem eine in Einzelheiten gehende Sachverhaltsermittlung stattfindet, die betroffenen Gebietskörperschaften mit allen wesentlichen Gründen bekanntgemacht und dazu angehört werden, der frei ist von

22 Meerbusch-Urteil, StuGR 1975, 367; VerFGH NW vom 2. 11. 1973 - VerFGH 17/72 -, DVBl. 1974, 515 (Sennestadt-Urteil); Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform 1973, S. 85 ff.; Hoppe, Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs zu kommunalen Gebietsänderungen, in: Rechtsfragen der Gegenwart. Festgabe für Wolfgang Hefermehl, S. 92-94; ders., Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zum Aachen-Gesetz. Eine Analyse, Städte- und Gemeinderat 1972, 257 ff.; ders., Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, Städte- und Gemeinderat 1973, 228 ff.; Stüer, Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land NRW zum Bielefeld-Gesetz - Eine Analyse -, Städte- und Gemeinderat 1974, 138; ders., Sennestadt-Urteil. Ein Kurswechsel?, Kommunalpolitische Blätter 1973, 1112 ff.; StGH Ba-Wü vom 14. 2. 1975 - GR 11/74 -, NJW 1975, 1205 (Neurent); v. Burski, Verfassungsfragen der Gemeindeform in der Rechtsprechung des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs, DÖV 1976, 29 ff.; Bischoff, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, 1972, S. 12 ff.; Seetzen, Der Prognosepielraum des Gesetzgebers, NJW 1975, 429; Philipp, Tatsachenfeststellungen des Bundesverfassungsgerichts, 1971; Stüer, Zum autonomen (kontrollfreien) Entscheidungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, DVBl. 1974, 314; StGH NS vom 23. 1. 1974 - StGH 3/72 -, A. U., S. 36 (Cuxhaven/Land Hadeln/Stade); vom 23. 1. 1974 - StGH 2/72 -, A. U., S. 24 (Fallersleben/Wolfsburg); vgl. VerFGH NW vom 7. 12. 1973 - VerFGH 11-15/72 - (Levern); vom 7. 12. 1973 - VerFGH 16/72 - (Lashorst).

23 Stern/Bethge, Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuss, S. 38 ff.; vgl. insgesamt Bethge, Die Effektivität des Anhörensrechts der gemeindlichen Gebietskörperschaften bei der kommunalen Neugliederung, Städte- und Gemeinderat 1974, 387; Ossenbühl, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÖV 1969, 553; Parisch, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL Bd. 16 (1958), 75 (76); Rauschnig, Die Sicherung der Beachtung von Verfassungsrecht, S. 83; Dichgans, Vom Grundgesetz zur Verfassung, S. 69; Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL Bd. 16 (1958), 9 (39); Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 319; Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 94; Lasner, Regierung als Macht kombinierten Ermessens, JZ 1967, 727 (729); Vogel, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL Bd. 24 (1966), 215 ff.; Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 391 (Leitsatz 2).

24 Schneider, Niedergang des Gesetzgebungsverfahrens, Festschrift für Gebhard Müller, S. 421 ff.; hierzu sehr ausführlich Stern/Bethge, Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuss, S. 38 ff.; kritisch auch Dichgans, Vom Grundgesetz zur Verfassung, S. 69; Delbrück, Kritische Bemerkungen zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses, DÖV 1970, 229; vgl. weiter Konrad, Parlamentarische Autonomie und Verfassungsbindung im Gesetzgebungsverfahren, DÖV 1971, 82; Stern/Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 34.

25 Stern/Bethge, Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuss, S. 39; Ossenbühl, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÖV 1969, 553; Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, 367; Hoppe/Stüer, Analyse des Meerbusch-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1975, 376.

fehlerhaften Motivationen, der Gesichtspunkte der Geeignetheit, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit, Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit umfassend und eingehend erörtert und den Beteiligten offenlegt, zu jenen Wertungen, Erwägungen und Prognosen legitimiert, die das Gericht – weniger streng – auf ihre offensichtliche Fehlsamkeit und eindeutige Widerlegbarkeit überprüft (*Legitimation durch Verfahren*)²⁶.

4. Das Anhörungsgebot als Teil der gesetzgeberischen Ermittlungspflicht

Auch das Anhörungsgebot unterliegt als Teil des gesetzgeberischen Abwägungsvorgangs einer strengen gerichtlichen Kontrolle²⁷. Das Rechtsinstitut der Anhörung soll den betroffenen Gemeinden Gelegenheit geben, vor einer gesetzgeberischen Entscheidung über ihren individuellen Fortbestand das Wort zu ergreifen, um ihre Meinungen und etwaigen Einwendungen gegen die geplante Gebietsänderung darzulegen und so auf den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sowie seinen Ausgang Einfluß nehmen zu können²⁸. Insofern ist die Anhörung Bestandteil der staatlichen *Ermittlungspflicht*, die den Staat als Inhaber der Gebietsverfügungshoheit dazu anhält, die Interessen und den Willen der Beteiligten sorgfältig und gewissenhaft zu ermitteln und zu prüfen²⁹.

Das Anhörungsgebot ist mehr als eine bloße »Informationshülle«, mehr als eine »farblose Unbedenklichkeitsbescheini-

gung«. Es wird vielmehr zu einer Art Mitwirkungsrecht³⁰, das den Betroffenen Gelegenheit gibt, »rechtzeitig und ausgiebig zu Wort zu kommen«, »die eigenen Interessen und Argumente für und gegen ein Neugliederungsvorhaben wirksam vorzubringen«, »in allen erheblichen Fragen mitzudenken und sich zu den Vorzügen und Mängeln des Gesetzgebungsvorhabens zu äußern« sowie »über die örtlichen Interessen hinausgehende fachliche und politische Stellungnahmen« in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen³¹.

Der Anhörungsgegenstand geht recht weit. Er bezieht sich nicht nur auf die räumliche Abgrenzung der betroffenen Gebietskörperschaften, sondern auch etwa auf den Namen, den die neue Gemeinde oder der neue Gemeindeverband erhalten soll³². Wird die Vorlage im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens nicht nur unwesentlich geändert³³, so ist eine erneute Anhörung durchzuführen.

III. Grundsätze der Mehrfachneugliederung

Neben der sorgfältigen Beschäftigung mit den Grundsätzen des Abwägungsgebotes liegt die besondere Bedeutung des Meerbusch-Urteils in den Aussagen zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die an eine wiederholte Neugliederung zu stellen sind.

1. Anforderungen an die wiederholte Neugliederung im Meerbusch-Urteil

Der Gerichtshof hat dazu folgende Grundsätze entwickelt:

– Soll eine Gemeinde innerhalb weniger Jahre erneut in die Gebietsreform einbezogen werden, so hat der Gesetzgeber den damals zugrunde gelegten Sachverhalt sowie die damals angestellten Wertungen, Erwägungen und Prognosen und die vom Gesetz ausgegangenen Wirkungen zu berücksichtigen (*Pflicht zur Berücksichtigung der Erstentscheidung und der davon ausgegangenen Wirkungen*).

26 Auf diesen Gesichtspunkt weist das Meerbusch-Urteil mehrfach hin, Städte- und Gemeinderat 1975, 370: »Die Meinung der Beschwerdeführer über denjenigen Teil der Begründung der gesetzlichen Maßnahme, der die Landesentwicklung von den Oberzentren her, die besonderen Belange der Stadt Düsseldorf und die damit verbundene bewußte Steuerung der Bevölkerungsbewegungen betrifft, gehört zu den »erheblichen Umständen« (vgl. Urteil vom 18. 12. 1970 – VerFGH 11/70 –, OVGE 26, S. 301), von denen der Gesetzgeber ein zutreffendes Bild hätte haben müssen, um zu dem Eingriff in den Bestand der Gemeinde Meerbusch legitimiert zu sein.« »Mit einer solchen Folge hätte die angesichts des notwendigen Vertrauensschutzes besonders wichtige Teilfunktion der Anhörung, die *Legitimation des Gesetzgebers* zum Eingriff in den Bestand der kommunalen Selbstverwaltung zu bekräftigen, wesentlich besser erfüllt werden können.« Vgl. auch *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren (1969), S. 69 ff.; *ders.*, Rechtssoziologie, Bd. 1, S. 113 ff. (132) unter: »Recht als Struktur der Gesellschaft«; vgl. auch *Stüer*, DVBl. 1974, 314.

27 Dies wird vom Gerichtshof mehrfach betont, Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, 368: »Eine sachgerechte Entscheidung des Gesetzgebers über die kommunale Neugliederung eines Gebietes setzt voraus, daß er umfassende Kenntnis von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften erhält; denn nur dann vermag er alle Argumente, die für und gegen ein Neugliederungsvorhaben sprechen, sorgfältig abzuwägen. Die zuverlässige Unterrichtung des Gesetzgebers läßt sich nur erreichen, wenn alle Betroffenen Gelegenheit haben, rechtzeitig und ausgiebig zu Wort zu kommen.« Vgl. zum Anhörungsrecht auch StGH Ba-Wü vom 6. 2. 1976 – GR 66/74 –, DÜV 1976, 245 (Ebringen); vom 25. 4. 1975 – GR 6/74 –, DÜV 1975, 500 (Böblingen/Sindelfingen); vom 11. 9. 1975 – GR 39/74 – (Unterschwarzach); vom 4. 12. 1975 – GR 18/74 – (Würzbach); vom 11. 12. 1975 – GR 36/74 – (Dittigheim); *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 147 ff.; *Hoppel/Stüer*, Analyse des Meerbusch-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1974, 377 ff. m. w. N.; *Grandevath*, Die kommunale Gebietsreform in der Praxis des BVerfG, DÜV 1973, 334; VerFGH Saarl. vom 28. 6. 1974 – Lv 8/74 –, NJW 1974, 1995.

28 *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 147; *Bethge*, Die Effektivität des Anhörungsrechts der gemeindlichen Gebietskörperschaften bei der kommunalen Neugliederung, Städte- und Gemeinderat 1974, 387; *Stern/Bethge*, Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuss, S. 24; VerFGH NW vom 18. 12. 1970 – VerFGH 11/70 –, abgedruckt bei *Bischoff*, Anl. 2, Nr. 7, S. 93 ff.; VerFGH Rh-Pf vom 15. 3. 1969 – VerFGH 8/68 –, DÜV 1969, 568; *Ossenbühl*, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÜV 1969, 548 ff.

29 *Stern/Püttner*, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadt-Umland, S. 38; *Bethge*, Die Effektivität des Anhörungsrechts der gemeindlichen Gebietskörperschaften bei der kommunalen Neugliederung, Städte- und Gemeinderat 1974, 387 (388); *Stern/Bethge*, Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuss, S. 26; *Bischoff*, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 32; *Göyg/Seibert*, Zum vorläufigen Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, Anm. zu VG Köln vom 31. 5. 1968 – 4 L 161/68 –, DVBl. 1968, 850 (853).

30 Vgl. dazu auch *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 147 ff.; *Bethge*, Die Effektivität des Anhörungsrechts der gemeindlichen Gebietskörperschaften bei der kommunalen Neugliederung, Städte- und Gemeinderat 1974, 187 (189).

31 So das Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 393 = StuGR 1975, 370; vgl. auch *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 147 ff.; *Ossenbühl*, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÜV 1969, 548 ff.

32 Vgl. dazu VerFGH Saarl. vom 28. 6. 1974 – Lv 8/74 –, NJW 1974, 1995; erfolgt neben der Anhörung der Gemeindeorgane eine Anhörung der betroffenen Bürger, wie sie in Baden-Württemberg (Art. 74 Abs. 2 Satz 3, 8 Abs. 5 GO) vorgesehen ist, so genügt es, wenn die Gemeindeorgane zum künftigen Gemeindefürsorge gehört werden; eine zusätzliche Bürgeranhörung zum Gemeindefürsorge ist nicht erforderlich, so jedenfalls StGH Ba-Wü vom 5. 6. 1975 – GR 26/74 –, DÜV 1975, 532 (Trienz/Krumbach).

33 Dazu StGH Ba-Wü vom 6. 2. 1976 – GR 66/74 –, DÜV 1976, 245 (Ebringen): »Die Anhörung der Bevölkerung zu einer beabsichtigten gesetzlichen Neugliederung des Gemeindegebietes (Art. 74 Abs. 2 Satz 3 LV) ist zu wiederholen, wenn das Neugliederungsvorhaben eine wesentliche Änderung erfährt. Die Wesentlichkeit der Änderung richtet sich nach objektiven und – aus der Sicht der Bürger – subjektiven Merkmalen. Eine wesentliche Änderung des Neugliederungsvorhabens setzt in objektiver Hinsicht nicht voraus, daß die Kriterien Markungsfläche, Einwohnerzahl und Entwicklungsmöglichkeiten der Siedlungsstruktur kumulativ in einer bestimmten Größenordnung von dem früheren Vorhaben abweichen müßten. Vielmehr genügt es, wenn eines oder mehrere dieser Merkmale bei einer Gesamtabwägung die Änderung gegenüber dem Vorhaben, zu dem die Anhörung bereits erfolgt ist, als wesentlich erscheinen lassen«; vgl. auch StGH Ba-Wü vom 25. 4. 1975 – GR 6/74 –, DÜV 1975, 500 (Böblingen/Sindelfingen); VerFGH NW vom 18. 12. 1970 – VerFGH 11/70 –, OVGE 26, 307 (314 f.); Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 391; vgl. auch VerFGH Saarl. vom 28. 6. 1974 – Lv 8/74 –, NJW 1974, 1995: »Aus dem Anhörungsrecht der Gemeinden folgt für den Gesetzgeber die Pflicht einer erneuten Anhörung, wenn das ursprüngliche Vorhaben nachträglich eine wesentliche Änderung erfährt, die Möglichkeit einer solchen aber zuvor nicht in die Erörterung einbezogen war. ... Der Gesetzgeber hätte die Beschwerdeführer erneut anhören müssen, nachdem die vorgesehene Ortsbezeichnung »S« in »R« abgeändert werden sollte. Die Entscheidung über den Ortsnamen ist ein wesentlicher Bestandteil des Neugliederungsvorhabens.«; VerFGH NW vom 8. 5. 1976 – VerFGH 65/74 – DVBl. 1977, S. 46 = NJW 1976, 2209 = StuGR 1976, 179.

- Die erneute Maßnahme unterliegt einer erweiterten Begründungspflicht und die Begründung einer besonderen Qualifizierung (*Pflicht zur erweiterten und qualifizierten Begründung*).
- Eine erst kürzlich getroffene Neugliederungsentscheidung darf nur korrigiert werden, wenn die bisherige Gliederung »im Lichte neuerer Erfahrungen, Erkenntnisse oder Zielsetzungen deutlich weniger gut ist als die neuerdings angestrebte« (*gesteigertes Verbesserungsgebot*).
- Der Gesetzgeber ist nur berechtigt, »seine Zielvorstellungen zu ändern und andere Prioritäten zu setzen, wenn ihm eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen oder zusätzlich gewonnene landesplanerische Erkenntnisse dies nötig oder angezeigt erscheinen lassen« (*Barriere für die Änderung der Zielkonzeption*)³⁴.
- In den Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit hat der Gesetzgeber – und ihn kontrollierend das Gericht – das Gebot des Vertrauensschutzes als Belang in der Abwägung zu berücksichtigen (*Pflicht zur durchgängigen Berücksichtigung des Vertrauensschutzgebotes bei allen Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit*)³⁵.
- Umorientierungen der Bevölkerung auf andere Zentren, die mit einer Änderung der bisherigen Ausrichtung der Bürger verbunden sind, unterliegen besonders hohen Zulässigkeitsanforderungen (*Gebot der Vermeidung einer Umorientierung der Bevölkerung*)³⁶.

2. Die Auffassung von Innenminister und Landesregierung in Vorschlägen und Gesetzentwürfen

Bereits die Vorschläge des Innenministers und die Gesetzentwürfe der Landesregierung NW hatten sich mit diesem Fragenkreis befaßt und z. T. weitergehende Anforderungen an die Zulässigkeit der erneuten Gebietsreform gestellt³⁷.

Erst kürzlich neugegliederte Gemeinden und Kreise dürfen danach nur dann noch einmal in die Gebietsreform einbezogen

34 VerfGH vom 15. 3. 1975 – VerfGH 26/74 –, A. U., S. 26 ff. (Herbede), auszugsweise abgedruckt bei *Stüer*, Gebietsreform – alle Jahre wieder? – Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz –, Städte- und Gemeinderat 1975, 109 (110).

35 Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 393.

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

37 Vgl. dazu insgesamt *Stüer*, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, Städte- und Gemeinderat 1975, 109 (112).

werden, »wenn sich die ursprünglich gefundene Lösung *nicht bewährt* hat oder die erneute Einbeziehung *im Interesse eines optimalen Gesamtkonzepts* für einen Neugliederungsraum erforderlich erscheint«³⁸.

Eine Neugliederungslösung hat sich *nicht bewährt*, wenn sie – wegen veränderter Tatbestände oder nicht eingetretener prognostizierter Entwicklungen – den bei ihrer Gründung zum Ausdruck gebrachten Zielvorstellungen nicht mehr gerecht werden kann. Die *Änderung* bzw. *Ergänzung der gesetzgeberischen Zielvorstellungen* wird nach diesen Grundsätzen nur dann als »legitim«³⁹ angesehen, wenn die erste Neugliederung einen entsprechenden Vorbehalt enthielt (Vorbehaltsklausel) oder die gesamtäumliche Perspektive nicht berücksichtigt werden konnte, weil die Neugliederung an Kreisgrenzen gebunden war (systemimmanente Ziellücke)⁴⁰.

Außerdem verlangen Innenministervorschläge und Gesetzentwürfe der Landesregierung NW für eine erneute Einbeziehung einer bereits neugegliederten Gemeinde, daß

- zwingende Gründe die Mehrfachneugliederung erfordern müssen⁴¹,
- neue, vom Gesetzgeber noch nicht gewürdigte Gesichtspunkte vorzutragen sind⁴²,
- ins Werk gesetzte Entwicklungen tunlichst zu schonen sind und entstandene Verflechtungen nicht durchschnitten werden dürfen⁴³ sowie
- die Teilung einer vor wenigen Jahren neugebildeten Stadt nur in ganz besonders seltenen Ausnahmefällen durchgeführt werden darf⁴⁴.

38 Münster/Hamm-Gesetzentwurf der Landesregierung vom 9. 11. 1973, Druks. 7/3150, zum Raum Hamm, Rdz. 6.6.2.2, S. 481; Vorschlag des Innenministers zum Raum Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal vom 10. 12. 1973, zum Raum Krefeld, Rdz. 3, S. 357; Vorschlag des Innenministers zum Neugliederungsraum Sauerland/Paderborn vom 15. 3. 1974, S. 49; von diesen Grundsätzen geht auch der Ruhrgebiet-Gesetzentwurf der Landesregierung vom 10. 3. 1973, Druks. 7/2800, S. 313 ff., aus.

39 So der Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal-Vorschlag des Innenministers, S. 357: »Ein weiterer *legitimer Gesichtspunkt* ist die Frage, ob die erneute Einbeziehung der Gemeinden in Neugliederungsmaßnahmen des 2. Neugliederungsprogramms im Interesse des optimalen Gesamtkonzepts für den Neugliederungsraum erforderlich erscheint« (Hervorhebung vom Verf.).

40 Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal-Vorschlag des Innenministers zum Raum Krefeld, Rdz. 3.2, S. 357; Münster/Hamm-Gesetzentwurf der Landesregierung zum Raum Hamm, Rdz. 6.6.2.2, S. 481 ff.; vgl. dazu auch *Stüer*, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, Städte- und Gemeinderat 1975, 109 (112 f.).

41 Sauerland/Paderborn-Vorschlag des Innenministers zum Raum Hagen, Rdz. 5.2.2, S. 49: »Insgesamt gesehen darf bei dieser Frage auch nicht übersehen werden, daß die *Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers* leidet, wenn ein Neugliederungskonzept weniger als fünf Jahre nach Inkrafttreten der damaligen Neugliederungsgesetze deren Ergebnisse ohne zwingende Gründe revidieren wollte. . . Die Einbeziehung der beiden Städte (Herdecke und Wetter) ist für Hagen weder aus Raumbedarfs-erwägungen noch zur Erfüllung ihrer oberzentralen Funktion oder der Verbesserung ihrer Wirtschaftsstruktur *zwingend erforderlich*« (Hervorhebungen vom Verf.).

42 Sauerland/Paderborn-Vorschlag des Innenministers, Rdz. 5.2.2, S. 50: »Bei dieser Lösung hat der Gesetzgeber bewußt in Kauf genommen, daß Teile der mittelzentralen Versorgung der Einwohner durch die benachbarten Großstädte – insbesondere Hagen – sichergestellt werden. Die von der Stadt Hagen vorgetragenen Gesichtspunkte lassen nicht erkennen, daß *inzwischen so schwerwiegende Gründe eingetreten sind*, die diese damalige Konzeption in Frage stellen. . . Alle genannten Gesichtspunkte sind bereits im Rahmen des Ennepe-Ruhr-Kreis-Gesetzes Gegenstand der Abwägung gewesen. Sie rechtfertigen es nicht, die damals gefundene Lösung aufzuheben. . .« (Hervorhebungen vom Verf.).

43 Münster/Hamm-Gesetzentwurf der Landesregierung zum Raum Hamm, Rdz. 6.6.2.2, S. 483 f.; vgl. auch *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 139; *Stüer*, Städte- und Gemeinderat 1975, 109 (114).

44 Sauerland/Paderborn-Vorschlag des Innenministers zum Raum Hagen, S. 52: »(Entgegen der Gesetzesentscheidung) von 1969 (müßte) eine *mehrfache Teilung der Stadt Wetter* vorgeschlagen werden. Für *einen so schwerwiegenden Eingriff* besteht aber bei dem vorliegenden Sachverhalt kein hinreichender Grund« (Ergänzungen und Hervorhebungen vom Verf.).

3. Theoretische Grundlagen

Fragt man nach den verfassungsrechtlichen und rechtstheoretischen Grundlagen, so rücken Gesichtspunkte der Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes – verstanden als Rechtsgüter- und Dispositionsschutz – ins Blickfeld. Den Ableitungszusammenhang dieser Prinzipien hat das Bundesverfassungsgericht⁴⁵ wie folgt beschrieben: »Zu den wesentlichen Elementen des Rechtsstaatsprinzips gehört die Rechtssicherheit. Der Staatsbürger soll die ihm gegenüber möglichen staatlichen Eingriffe voraussehen und sich dementsprechend einrichten können; er muß darauf vertrauen können, daß sein dem geltenden Recht entsprechendes Verhalten mit allen ursprünglich damit verbundenen Rechtsfolgen von der Rechtsordnung anerkannt bleibt. ... Für den Bürger bedeutet Rechtssicherheit in erster Linie Vertrauensschutz«⁴⁶.

3.1. Die gestufte Intensität des Vertrauensschutzes

Der Dispositionsschutz wird in *abgestufter Intensität* gewährt. Er bemißt sich nach dem Grad des Vertrauens, das durch staatliches Handeln ausgelöst wird⁴⁷.

Es sind *drei Stufen von Dispositionen* mit unterschiedlicher Schutzintensität zu unterscheiden:

- *Bestandszusagen* oder zumindest die aufgrund solcher Zusagen gemachten Dispositionen,
- durch die öffentliche Gewalt selbst *veranlaßte Dispositionen* sowie
- ins Werk gesetzte Chancen.

3.1.1. Bestandszusagen

Zu der ersten Gruppe gehören *zweiseitige* vertragliche Zusagen, die dem Grundsatz »pacta sunt servanda« unterliegen⁴⁸, oder *einseitige ausdrückliche oder konkludente Bestandszusagen*. Sie lösen sowohl im Verwaltungsrecht⁴⁹ als auch im Staats- und Verfassungsrecht⁵⁰ regelmäßig *abstrakten Vertrauensschutz* aus, ohne daß es auf den Nachweis einer Disposition im konkreten Fall ankommt⁵¹.

3.1.2. Veranlaßte Dispositionen

Einen in der Intensität herabgeminderten Bestandsschutz genießen die durch öffentliche Gewalt selbst *veranlaßten Dispositionen*. Hier wandelt sich der abstrakte Vertrauensschutz zu einem *konkreten Dispositionsschutz*, der nach Maßgabe der jeweiligen Dispositionen im Einzelfall in einer gewissen Bandbreite variationsfähig ist. Aber auch hier muß das Risiko grundsätzlich dort liegen, wo die Entscheidung fällt⁵².

3.1.3. Ausnutzung eingeräumter Handlungschancen

Einen geringeren Dispositionsschutz genießen genutzte oder ins Werk gesetzte Chancen, zu denen die öffentliche Gewalt den Handlungsspielraum eröffnet oder belassen hat⁵³. Der BGH hat sich in einer umfangreichen Rechtsprechung zum enteignenden Eingriff mit der Abgrenzung zwischen veranlaßten Dispositionen einerseits und der Nutzung eingeräumter Handlungschancen andererseits beschäftigt⁵⁴ und herausge-

45 BVerfG vom 19. 12. 1961 – 2 BvL 6/59 –, BVerfGE 13, 261.

46 Vgl. auch *Grabitz*, Vertrauensschutz als Freiheitsschutz, DVBl. 1973, 675 (678); BVerfG vom 7. 7. 1964 – 2 BvL 22 und 23/63 –, BVerfGE 18, 135 (144): »Das Vertrauen, das der Staatsbürger dem ordnungsgemäß gesetzten Recht entgegenbringen darf, ermöglicht es ihm, auf längere Zeit zu planen und zu disponieren, also auf die Beständigkeit und Berechenbarkeit des Rechts zu bauen. In diesem Vertrauen wird der Bürger getäuscht, wenn der Gesetzgeber an zurückliegende oder in der Entwicklung befindliche Tatbestände andere, und zwar ungünstigere Folgen knüpft als diejenigen, auf welche sich der Betroffene bei seinen Dispositionen hat einrichten dürfen. Dies gilt in besonderem Maße, wenn seine Dispositionen nicht mehr abänderbar sind« (Hervorhebungen vom Verf.); so die ständige Rechtsprechung des BVerfG zur Rückwirkung von Gesetzen, vgl. BVerfG vom 14. 3. 1963 – 1 BvL 28/62 –, BVerfGE 15, 313 (319); vom 17. 1. 1967 – 2 BvL 28/63 –, BVerfGE 21, 117 (130); vom 25. 6. 1968 – 2 BvR 251/63 –, BVerfGE 24, 33 (55); vom 29. 10. 1969 – 1 BvL 19/69 –, BVerfGE 27, 167 (173); vom 23. 3. 1971 – 2 BvL 17/69 –, BVerfGE 30, 392 (404); vom 22. 6. 1971 – 2 BvL 6/70 –, BVerfGE 31, 222 (226); vgl. auch den Überblick bei *Klein/Barbey*, Bundesverfassungsgericht und Rückwirkung von Gesetzen (1964), 28 ff. und *Mainka*, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht (1963), 17 ff., 21 ff. Das BVerfG weist insbesondere in neueren Entscheidungen darauf hin, daß der Gedanke des Vertrauensschutzes in Anlehnung an die Rechtsprechung zu § 242 BGB entwickelt worden sei, um den Staatsbürger in seinem Vertrauen auf Maßnahmen der öffentlichen Gewalt zu schützen, BVerfG vom 20. 6. 1967 – V C 175/66 –, BVerfGE 27, 215 (217 f.); vom 15. 6. 1972 – III C 32/70 –, BVerfGE 40, 147; vom 19. 3. 1969 – V C 57/66 – MDR 1970, 77 f., sowie die in Fußn. 81 angegebene Entscheidungen. Gelegentlich ist auch versucht worden, das Vertrauensschutzprinzip an andere zivilrechtliche Konstruktionen anzulehnen, nämlich an den »Estoppel Grundsatz« und den Gedanken der culpa in contrahendo, so Hans Peter *Ipsen*, Widerruf gültiger Verwaltungsakte (1932), 99 ff.; *Lenz*, Das Vertrauensschutzprinzip (1968), 32; *Burmeister*, Zur Staatshaftung für Planschäden der Wirtschaft, Die Verwaltung 1969, 21 (31). Die genannten Rechtsgrundlagen für das Vertrauensschutzprinzip werden allerdings in aller Regel nicht mit Ausschließlichkeitsanspruch postuliert, sondern nebeneinander oder in verschiedenen Kombinationen angeboten, vgl. etwa BVerfG vom 17. 4. 1970 – VII C 60/68 –, BVerfGE 35, 159 (162); *Ossenbühl*, Die Rücknahme fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte (2. Aufl. 1965), 78; *Becker*, Rücknahme fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte und Rückforderung ohne Rechtsgrund während der Leistung, DÖV 1973, 379 (380); *Hardt*, Die allgemeinen Verwaltungsgrundsätze, DÖV 1971, 685.

47 Zum folgenden *Kisker*, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), 149 (161 ff.); *Ossenbühl*, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1972, 25 ff.; *Grabitz*, Vertrauensschutz als Freiheitsschutz, DVBl. 1973, 675 ff.; *Schmidt*, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Randpositionen des Eigentums im spätbürgerlichen Rechtsstaat, JuS 1973, 529 ff.; K. H. *Lenz*, Das Vertrauensschutzprinzip, 1968; *Stich*, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, Diss. Mainz 1954; *Lubmann*, Vertrauen, 1968; *Mainka*, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, 1963, S. 4 ff.; *Frotscher*, Vermögensschutz oder Bestandsschutz bei der Rücknahme von Verwaltungsakten, DVBl. 1976, 281; vgl. auch *Ossenbühl*, Die Rücknahme fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte, 2. Aufl. 1965, S. 10 f.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. 1974, § 53 (S. 449); vgl. auch *Wagener/Pappermann*, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, Gutachten für den Kreis Mettmann zum Thema »Der Vorschlag des Innenministers NW zur Neugliederung von Gemeinden im Neugliederungsraum Düsseldorf vom 2. 2. 1976 und der Bestands- und Vertrauensschutz für die Stadt Erkrath und ihre Bürger«, 1976, 36 ff.; *Püttner*, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974); *Bachof*, Aussprache, VVDStRL Bd. 32 (1974), 228 ff., 242; *Lubmann*, Vertrauen (1968), 34.

48 *Ossenbühl*, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1972, 25 (28); *Schmidt*, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, JuS 1963, 529 ff.; BVerfG vom 30. 1. 1973 – 2 BvH 1/72 –, BVerfGE 34, 216 ff. (Coburg-Entscheidung); *Kisker*, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), 149 (163); *Wagener/Pappermann*, (Fußn. 47), 36, 37.

49 Widerruf eines begünstigenden rechtmäßigen Verwaltungsakts nur in Ausnahmefällen zulässig, *Pfander*, Die Zusage im öffentlichen Recht, Diss. Hamburg 1968, *Pieper*, VerwArch. Bd. 59 (1968), 217 ff.; *Ossenbühl*, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1972, 28; *Schmidt*, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, JuS 1973, 529 f.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. 1974, § 53 (S. 449) m. umfangr. N.

50 BVerfG vom 30. 1. 1973 – 2 BvH 1/72 –, BVerfGE 34, 216 (Coburg-Entscheidung); neuerdings auch vom 22. 9. 1976 – 2 BvH 1/74 – DVBl. 1976, 844 (Amtsgericht Bad Pyrmont); BVerfG vom 23. 3. 1971 – 2 BvL 17/69 –, BVerfGE 30, 392 (404) (Berlin-Präferenz-Entscheidung).

51 *Ossenbühl*, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1972, 25 (28); zu diesem Unterschied zwischen abstraktem und konkretem Vertrauensschutz BVerfG vom 17. 3. 1972 – III B 59/71 –, BVerfGE 41, 38: »Diese Regelung geht, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, über den nach allgemeinem Verwaltungsrecht zu beurteilenden (>konkreten<) Vertrauensschutz hinaus. Denn sie fordert weder den Nachweis, daß der Berechtigte auf den Fortbestand des Feststellungsbescheides und des auf ihm beruhenden Zuerkennungsbescheides vertraut hat, noch wird der Nachweis verlangt, daß der Berechtigte dieses Vertrauen durch eine Vermögensdisposition bestätigt habe.«; *Wagener/Pappermann* (Fußn. 47), 38.

52 So *Kisker*, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), 149 (166); *Wagener/Pappermann* (Fußn. 47), 38.

53 Vgl. *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. 1974, § 48 II a 1; *Kisker*, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), 149 (166); *Wagener/Pappermann* (Fußn. 47), 39.

54 BGH vom 22. 12. 1952 – III ZR 139/50 –, BGHZ 8, 173 (176) (Verkehrsumleitung); BGH vom 30. 9. 1957 – III ZR 261/54 –, BGHZ 25, 266 (269) (Technischer Überwachungsverein); BGH vom 5. 12. 1963 – III ZR 31/62 –, NJW 1964, 769 (Märchenfilm); BGH vom 31. 1. 1966 – III ZR 127/64 –, BGHZ 45, 83 (87) (Knäckebröt-Schutzzoll); BGH vom 31. 1. 1966 – III ZR 110/64 –, BGHZ 45, 150 (156) (Elbeleidtamm-Krabbenfischer); BGH vom 29. 5. 1967 – III ZR 143/66 –, BGHZ 48, 58 (61) (Rheinuferstraße); BGH vom 7. 12. 1967 – III ZR 83/65 –, NJW 1968, 293 (294) (Kfz-Zubehör-Fahrt-richtungsanzeiger).

stellt, daß nur bei einem besonderen Vertrauensschutz, der sich auf Bestandszusagen oder Veranlassung durch die öffentliche Gewalt gründet, enteignungsrechtliche Entschädigungspflichten entstehen. Dies gilt nach Auffassung des BGH ohne Unterschied, ob das Vertrauen von der Verwaltung oder vom Gesetzgeber ausgelöst wird⁵⁵.

Das bloße Nutzen grundrechtlich verbürgter und gesetzlich zuerkannter Chancen knüpft demgegenüber nicht an ein Vertrauen durch staatliche Veranlassung oder Bestandszusagen an und bedeutet daher kein »Eigentum«, für das bei Entzug Entschädigung zu gewähren ist⁵⁶.

Legt man diese Abgrenzung von Bestandszusagen und veranlaßten Dispositionen einerseits sowie bloßen Chancenwahrnehmungen andererseits zugrunde, die für die Intensität des Dispositionsschutzes von maßgeblicher Bedeutung ist, so steht außer Frage, daß die gebietliche Neuabgrenzung, die eine Gemeinde durch die Gebietsreform erfahren hat, mehr bedeutet als die Gewährung einer bloßen Chance, deren Fortbestand einen vergleichsweise geringen Dispositionsschutz genießt. Sie gewährt vielmehr regelmäßig eine *gesetzliche Bestandszusage*, die nur in Ausnahmefällen widerrufen werden kann. Durch die gesetzliche Neugliederung wird vor dem Hintergrund bestimmter Zielvorstellungen die gemeindliche Entwicklung auf Jahre hinaus festgelegt und geprägt, damit für eine überschaubare Zukunft abschließend behandelt und mit einer Bestandszusage versehen⁵⁷.

Dabei kann der Gemeindefortschutz nicht hinter dem Schutz der Bürgerinteressen graduell zurückbleiben, wie dies die Entscheidung BVerwG 36, 108 (111–114)⁵⁸ verdeutlicht hat, da auch den Gemeinden als Trägern öffentlicher Gewalt grundsätzlich ein Anspruch auf Respektierung ihrer Dispositionsschutzinteressen zuzubilligen ist. Das Vertrauensschutzgebot entfaltet seine bewahrende Kraft einerseits im staatlichen Außenrechtskreis: Der Bürger kann unter bestimmten Voraussetzungen rechtsvernichtende oder rechtsentziehende Eingriffe des Staates in geschützte Besitzstände abwehren^{58a}. Aber auch im Innenrechtskreis der staatlichen Organisation hat der individuelle Bestandsschutz dort seine Berechtigung, wo eigene rechtliche Interessen und geschützte Besitzstände der in die gesamtstaatliche Verwaltung eingebundenen Organisationen in

Rede stehen. Für die von der erneuten Neugliederung betroffenen Gemeinden und Kreise folgt daraus, daß sie als eigenständige mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung ausgestattete Gebietskörperschaften dem Eingriff des Staates nicht schutz- und schrankenlos ausgeliefert sind. Die Bestandsschutzinteressen nehmen vielmehr als Bestandteil des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung an der Schutzgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG (Art. 78 VerfNW) teil. Diese eigenständige, dem staatlichen Zugriff verschlossene Rechtsposition unterscheidet die Träger kommunaler Selbstverwaltung von jenen Organisationen, die ganz in die staatliche Verwaltungsorganisation eingebunden sind. So dient das Vertrauensschutzgebot auch im Meerbusch-Urteil nicht nur der Anreicherung eines lediglich formal verstandenen Anhörungsgebotes, sondern es hat nach den Urteilsgründen einen eigenständigen (materiellen) Wert, der als Belang zu berücksichtigen ist^{58b}.

3.2. Grenzen gesetzgeberischer Korrekturmöglichkeit

Den Dispositionsschutzinteressen der betroffenen Gemeinden sind im Rahmen der gebotenen Abwägung die staatlichen Interessen an einer Gesetzesänderung gegenüberzustellen. Mit dieser Frage nach der Möglichkeit nachträglicher Kurskorrektur zur Durchsetzung neuer Zielvorstellungen gegenüber dem auf Bestandsschutz angelegten Dispositionsschutzinteresse des einzelnen (Dispositionsschutz gegen Flexibilität) wird ein Problemkreis angeschnitten, für den sich bisher zwei Rechtsfiguren entwickelt haben, die sich nach der Zahl der geregelten Fälle unterscheiden:

- Der Vertrauensschutz gegenüber Einzelfallregelungen wird im Verwaltungsrecht nach den Grundsätzen des *Widerrufs eines rechtmäßigen (begünstigenden) Verwaltungsakts* beurteilt.
- Gegenüber Gesetzen wird dieses Problem des Eingriffs in einen vorhandenen Besitzstand zur Durchsetzung neuer Zielvorstellungen unter der Chiffre »*unechte Rückwirkung*« behandelt⁵⁹.

Die Kurskorrektur gegenüber (rechtmäßigen) *Einzelfallentscheidungen* ist dabei durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Es besteht ein *Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten des Bestandsschutzes*.
- Es wird *abstrakter Vertrauensschutz* gewährt.
- Die Ausnahmefälle (besonders schutzwürdige, überwiegende Kursänderungsinteressen) unterliegen einem *Darlegungs- und Begründungszwang*⁶⁰.

Demgegenüber ist der Vertrauensschutz bei *abstrakt-generellen Regelungen*, der nach den Grundsätzen der »*unechten Rückwirkung von Gesetzen*« behandelt wird, auf einen konkreten Dispositionsschutz gerichtet, bei dem das Interesse des einzelnen am Bestand der einmal getroffenen gesetzlichen Re-

55 Vgl. dazu die zuvor genannten Entscheidungen des BGH, Fußn. 54.

56 BGH vom 7. 12. 1967 – III ZR 83/65 –, NJW 1968, 293 (294): »Der Unternehmer darf sich im allgemeinen nicht darauf verlassen, daß die einmal gegebene Gesetzeslage, auf die er sich für seine Leistung eingerichtet hat, bestehenbleibt; er hat in der Regel kein Recht darauf, daß Umsatz oder Marktanteil, die auf der gegebenen Rechtslage aufbauen, ihm ungeschmälert erhalten bleiben. ... Etwas anderes könnte – wie in BGHZ 45, S. 83 (87) ausgeführt ist – nur gelten, wenn durch besondere Umstände des Einzelfalls ein Vertrauenstatbestand begründet wird, aufgrund dessen der Unternehmer mit dem Fortbestand der gegebenen Rechtslage rechnen darf, etwa wenn er von behördlicher Seite unter Hinweis auf geltende Bestimmungen oder ein öffentliches Interesse zu erhöhten Aufwendungen und Investitionen veranlaßt worden wäre; in einem solchen Falle kann eine Entschädigung gerechtfertigt sein, wenn entgegen der in dem Unternehmer begründeten Erwartung, auf der der Betrieb wesentlich aufgebaut ist, die Rechtslage geändert, eine übertragende Befugnis zurückgenommen wird, damit Entwicklungskosten, Investitionen und Personalaufwand nutzlos werden und alles dies sich geradezu als ein Eingriff in die Struktur des Betriebes darstellt.«

57 Solche Zusagen unterliegen allerdings dem Vorbehalt der »*clausula rebus sic stantibus*« und können in diesem Rahmen widerrufen werden, worauf die Coburg-Entscheidung des BVerfG für staatsvertragliche Garantien – und Gleiches gilt für einseitige Bestandszusagen des Gesetzgebers – hingewiesen hat, BVerfG vom 30. 1. 1973 – 2 BvH 1/72 –, BVerfGE 34, 216 (217); vom 22. 9. 1976 – 2 BvH 1/74 – DVBl. 1976, 844 (Amtsgericht Bad Pyrmont).

58 BVerwG vom 17. 9. 1970 – II C 48/68 –; vom 20. 6. 1967 – V C 175/66 – BVerwGE 27, 215 (218); vgl. auch *Stüer*, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, Städte- und Gemeinderat 1975, 109 (118); so auch *Wagener/Pappermann* (Fußn. 47), 48.

58a *Stern/Nierhaus*, Rechtsfragen der Neuordnung des Sparkassenwesens als Folge kommunaler Neugliederung, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre Band 14 (1976), S. 29.

58b *Stern/Nierhaus* (Fußn. 58 a), schöpfen den materiellen Gehalt der Meerbusch-Entscheidung daher nur teilweise aus, wenn sie das Vertrauensschutzgebot lediglich als Anreicherung des Anhörungsgebotes verstehen.

59 *Schmidt*, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, JuS 1973, 529 ff.; *Kisker*, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), 149 (170 ff.).

60 *Ossenbühl*, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1972, 25 (28); *Schmidt*, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, JuS 1973, 529 (533); *Kisker*, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), 149 (170 ff.); *Wagener/Pappermann* (Fußn. 47), 42; *Becker*, Zur Rücknahme fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, DÖV 1967, 729; *ders.*, Rücknahme fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte und Rückforderung ohne Rechtsgrund während der Leistung, Entwicklungen und Probleme in der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, DÖV 1973, 379; *Schmidt*, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Randpositionen des Eigentums im spärbürgerlichen Rechtsstaat, JuS 1973, 529 (533); vgl. § 49 Abs. 2–5 VerwVerfG.

gelung (Dispositionsschutzinteresse) mit dem öffentlichen Interesse an einer Kurskorrektur (Flexibilitätsinteresse) abgewogen wird⁶¹.

Die unterschiedlichen Grundsätze für den Vertrauensschutz gegenüber Einzelfallentscheidungen und abstrakt-generellen Regelungen leiten sich nicht aus dem Gewaltenteilungsprinzip, also nicht aus der Tatsache ab, daß Einzelfallregelungen grundsätzlich von Verwaltungsbehörden, abstrakt-generelle Regelungen dagegen üblicherweise vom Gesetzgeber getroffen werden, sondern knüpfen an das verwandte Instrumentarium, genauer an die durch die jeweilige Maßnahme geregelte Zahl der Fälle an. Der Dispositionsschutz gegenüber Kursänderungen bei Normen ist im Vergleich zu Kurskorrekturen bei Einzelfallregelungen im Grundsatz deshalb geringer, weil bei abstrakt-generellen Regelungen zumeist eine *ungleich größere Zahl von Fällen* betroffen ist (*Breitenwirkung der Norm*)⁶².

Wo diese Breitenwirkung fehlt, greifen die Grundsätze über den Widerruf von Einzelfallregelungen ein.

Neugliederungsgesetze sind nun durch spezielle Merkmale gekennzeichnet, die vielfach mit den Begriffen (nur) formelles Gesetz, Verwaltungsakt in Gesetzesform, Maßnahmegesetz, Planungs-, Modell- oder Reihengesetze beschrieben werden⁶³. Ob diese Begriffe den besonderen Charakter von Neugliederungsgesetzen zutreffend und abschließend wiedergeben, mag auf sich beruhen. Außer Frage steht, daß die sich auf eine bestimmte Gemeinde beziehende, deren Gebietszuschnitt regelnde und deren künftige Aufgaben entscheidend prägende Neugliederungsmaßnahme im Sinne der hier interessierenden Unterscheidung der *Einzelfallregelung ungleich nähersteht* als jener Regelung, die eine *Vielzahl von Fällen behandelt und zahlreiche Adressaten anspricht*. Für die Kurskorrekturmöglichkeit folgt daraus, daß der Gesetzgeber bei Neugliederungsentscheidungen jenen Bindungen unterliegt, die sich für den Widerruf einer Einzelfallentscheidung herausgebildet haben. Das bedeutet:

61 Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32 (1974), 177 ff.; Schmidt, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, JuS 1973, 529 (530); Ossenhühl, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1972, 25 (27); BVerfG vom 23. 3. 1971 - 2 BvL 17/69 -, BVerfGE 30, 392 (404) (Berlin-Präferenz-Entscheidung: »Das Vertrauen auf den Bestand der durch ... [die Zusage] geschaffenen Rechtslage genießt grundsätzlich keinen geringeren Schutz als den, der nach der Rechtsprechung des BVerfG zur unechten Rückwirkung von Gesetzen besteht« (Ergänzungen vom Verf.); vgl. auch Grabitz, Vertrauensschutz als Freiheitsschutz, DVBl. 1973, 675 (676); Wagnier/Pappermann (Fußn. 47), 43.

62 Vgl. dazu Kisker, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32, (1974), 149 (190); Püttner, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL Bd. 32, 216; Wagnier/Pappermann (Fußn. 47), 46 f.

63 Hoppe, Verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der kommunalen Gebietsreform, Städte- und Gemeinderat 1971, 278 (280); Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, 56 ff.; so neuerdings auch VerfGH NW vom 9. 12. 1976 - VerfGH 34/76 - (Wattenscheid) und - VerfGH 37/76 - (Porz), Neugliederungsgesetze werden in diesen Entscheidungen als »Maßnahmegesetze« eingestuft. Im Zusammenhang mit der Wiederaufnahmemöglichkeit nach § 580 Nr. 6 ZPO bei Aufhebung eines Neugliederungsgesetzes durch ein Änderungsgesetz wird ausgeführt: »Eine direkte Anwendung des § 580 Nr. 6 ZPO scheidet aus, weil die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs über die Verfassungsbeschwerde der Antragstellerin nicht auf einem Urteil gründet, das durch ein anderes Urteil aufgehoben worden wäre. § 580 Nr. 6 ZPO ist auch nicht entsprechend anwendbar. Die Aufhebung eines Gesetzes (durch ein Gesetz) ... steht der Aufhebung eines Urteils (durch ein Urteil) nicht gleich ... Das gilt auch für Neugliederungsgesetze. Zwar handelt es sich dabei um ein Maßnahmegesetz, doch ist das Bedürfnis nach Rechtssicherheit auch hier weit größer als bei einem Urteil oder einem Verwaltungsakt. Der Kreis der Betroffenen ist größer; das gesamte kommunalpolitische Leben, die öffentliche Verwaltung sowie die Bevölkerung mindestens einer, meist mehrerer Gemeinden stellen sich darauf ein.« (Ergänzungen vom Verf.) Wenn in diesen Entscheidungen der Unterschied zwischen einem richterlichen Urteil i. S. des § 580 Nr. 6 ZPO und einem Neugliederungsgesetz besonders herausgestellt wird, so beruht dies auf dem Gedanken der größeren Rechtssicherheit, die einem Neugliederungsgesetz im Vergleich zu einem Urteilspruch zukommt - eine Überlegung, die ebenfalls für die Beständigkeit von einmal getroffenen gesetzlichen Neugliederungsentscheidungen spricht.

- Es besteht ein *Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten des Bestandsschutzes* der durch Neugliederung gebildeten Gemeinde.

- Es wird *abstrakter Vertrauensschutz* gewährt.

- Die *Ausnahmefälle* (besonders schutzwürdige, überwiegende Kurskorrekturinteressen) unterliegen einem erhöhten Darlegungs- und Begründungszwang (»Beweislast beim Gesetzgeber«).

4. Auswirkungen für den gesamten Abwägungsvorgang und für alle Prüfstadien der verfassungsgerichtlichen Kontrolle

Dieser bestandsschutzsichernde Grundsatz kann für den gesetzlichen Abwägungsvorgang, dem jede Neugliederungsmaßnahme aus rechtsstaatlicher Sicht unterliegt, und für die Prüfstadien der darauf bezogenen verfassungsgerichtlichen Kontrolle nicht ohne Auswirkungen bleiben. Er stellt erhöhte Anforderungen an Qualität und Intensität des gesamten Abwägungsvorganges und fordert eine durchgängige Berücksichtigung der bestandsschutzfreundlichen Gesichtspunkte in allen Prüfstadien der gesetzgeberischen Abwägung und der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Die erneute Gebietsreform wird damit vor nicht leicht zu überwindende Barrieren und Schranken gestellt, die sich aus der Tatsache der bereits erfolgten Neugliederung ableiten.

4.1. Spezifische Ausprägung und Steigerung des Verbesserungsgebots

Jede kommunale Neugliederung, die mit einem Eingriff in bestehende Gemeinden einhergeht, unterliegt dem Gebot, eine Verbesserung gegenüber dem bisherigen Zustand herbeizuführen⁶⁴.

Ist das Gebiet erst kürzlich neu gegliedert, dann muß die neuerlich beabsichtigte Maßnahme im Vergleich zu der Erstneugliederung deutlich besser sein. Die erneute Neugliederung ist damit an einem spezifisch ausgeprägten und gesteigerten Verbesserungsgebot zu messen⁶⁵.

Von der einmal gewählten Neugliederungsentscheidung geht die Vermutung der Gemeinwohlkonformität⁶⁶ aus. Die Qualität der Änderungsgründe unterliegt damit erhöhten Anforderungen.

Im Rahmen des verfassungsrechtlich gebotenen Nutzenvergleichs⁶⁷ zwischen der bisherigen Lösung und der neuerlich getroffenen Regelung hat der Überschuß an Nutzen den von der Revision der Erstentscheidung ausgehenden Schaden für die örtliche Verbundenheit und für das Vertrauen in den Bestand der einmal gewählten Konzeption deutlich zu überwiegen. Nur bei *zwingenden, wirklich überzeugenden Änderungsgründen* ist die Korrektur der Erstentscheidung zulässig.

Eine kürzlich neugegliederte Gemeinde darf daher nur dann noch einmal in die Neugliederungsmaßnahme einbezogen werden, wenn sich die ursprünglich gefundene Lösung *nicht bewähren* konnte, weil die bei der Erstneugliederung zugrunde gelegten *entscheidungserheblichen Tatsachen* sich *nachträglich geändert* haben - die lediglich geänderte Bewertung unveränderter Tatsachen rechtfertigt die Revision der Erstentscheidung.

64 Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, 367 ff.; StGH Ba-Wü vom 14. 2. 1975 - GR 11/74 -, NJW 1975, 1205 (Neureut); Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 70 ff., 85 ff.; Hoppe/Stüer, Analyse der neueren Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Städte- und Gemeinderat 1976, 38 ff.

65 Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 391.

66 Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 138.

67 Meerbusch-Urteil, StuGR 1975, 367; so schon Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 141.

dung nicht – oder die seinerzeit *prognostizierte Entwicklung* nicht eingetreten ist⁶⁸.

4.2. Barrieren für die Änderung der einmal gewählten Zielkonzeption

Aufgrund geänderter Zielvorstellungen ist die Korrektur einer Neugliederungsmaßnahme nur zulässig, wenn die *Zieländerung durch neue Erkenntnisse und Entwicklungen* oder aufgrund *gesamträumlicher Interessen unumgänglich* erscheint. Auch kann eine Neugliederungsentscheidung revidiert werden, wenn eine spätere Korrektur aufgrund neuer Zielvorstellungen ausdrücklich vorbehalten worden ist, die Betroffenen also mit einer Änderung rechnen mußten.

Da die erneute Gebietsreform einem gesteigerten Verbesserungsgebot unterliegt, kann nur eine – gegenüber der bisherigen Zielsetzung – deutlich bessere, wirklich überzeugende Neugliederungskonzeption die Zielkorrektur rechtfertigen. Hierfür hat der Gesetzgeber die »Darlegungs- und Beweislast«. Die geänderte Zielkonzeption muß im übrigen ein Wiederaufgreifen der Erstentscheidung *erfordern*, nicht lediglich *angezeigt* oder *zweckmäßig* erscheinen lassen⁶⁹.

4.3. Erweiterung der gesetzgeberischen Ermittlungs- und Feststellungspflicht

Auch die dem Gesetzgeber obliegenden Ermittlungen und Feststellungen der neugliederungsrelevanten Sachverhalte⁷⁰ erhalten bei erneuten Neugliederungen eine andere Qualität. Der Gesetzgeber hat die Gründe zu ermitteln und zu berücksichtigen, die für die Erstentscheidung maßgeblich waren, und sich der Frage zuzuwenden, welche vertrauensschutzbegründenden Wirkungen von dem damaligen Neugliederungsgesetz ausgegangen sind. Er hat sich eine umfassende Kenntnis von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes und detailliertes Bild von den bestandsschutzfordernden Belangen der betroffenen Gebietskörperschaften zu verschaffen⁷¹.

Ein nur in wesentlichen Punkten und groben Zügen richtiges »Gesamtbild« (*Gesamtbild-Theorie*)⁷² reicht dazu nicht aus. Dabei hat der Gesetzgeber auch die Stellungnahmen der betroffenen Gebietskörperschaften umfassend zu würdigen und in seine Entscheidung einzubeziehen, zumal deren fachlicher und politischer Stellungnahme bei erneuten Neugliederungen eine erhöhte Bedeutung zukommt.

4.4. Gebot der erweiterten und qualifizierten Begründung

Aus rechtsstaatlichen Gründen ist der Gesetzgeber verpflichtet, jede Neugliederungsmaßnahme mit einer Begründung zu versehen, die die wesentlichen Elemente seiner Entscheidung

erkennen läßt. Nur so wird der zur Kontrolle des Gesetzgebers berufene VerfGH in die Lage versetzt, die Zielvorstellungen, Maßstäbe, Erwägungen, Wertungen und Prognosen sowie weitere Einzelelemente der gesetzgeberischen Abwägung kennenzulernen und sie unabhängig und kritisch zu würdigen^{73, 74}.

Die Begründung jeder einzelnen Neugliederungsmaßnahme ist den betroffenen Gebietskörperschaften bereits bei ihrer Anhörung bekanntzugeben, damit diese ihre wichtige Teilfunktion, die Legitimation des Gesetzgebers zum Eingriff in den Bestand der kommunalen Selbstverwaltung zu bekräftigen, erfüllen kann⁷⁵.

Dieses Begründungsgebot ist bei einer erneuten Gebietsreform erweitert und qualifiziert, worauf das Meerbusch-Urteil zutreffend hingewiesen hat⁷⁶.

Der Begründungs- und Rechtfertigungszwang ist gesteigert⁷⁷, zumal von der ersten Lösung die Vermutung der Gemeinwohlkonformität ausgeht. Qualität und Breite der Darstellung haben sich auf eine umfassende Auseinandersetzung mit allen Vor- und Nachteilen der erneuten Neugliederungsmaßnahme zu beziehen und dabei auch die bestandsschutzfordernden Wirkungen zu berücksichtigen, die von der Erstentscheidung des Gesetzgebers ausgegangen sind.

4.5. Besondere Qualitäten der Anhörung

Neben einer umfassenden Mitteilung der vorgesehenen Einzelmaßnahmen und der dafür tragenden Gründe hat die Anhörung sich auch in zeitlicher Hinsicht⁷⁸ dem erhöhten Schwierigkeitsgrad der Probleme bei Mehrfachneugliederungen anzupassen. Die Gemeinden sind möglichst frühzeitig in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen und deren fachliche und allgemein-politische Stellungnahme einzuholen⁷⁹.

4.6. Berücksichtigung der einmal getroffenen Wertungen, Erwägungen und Prognosen bei der erneuten Bewertung der Belange

Bei der erneuten Neugliederung hat der Gesetzgeber nach der Meerbusch-Entscheidung zu berücksichtigen: die Tatsache, daß das frühere Gesetz aus Gründen des öffentlichen Wohls

68 So schon die Innenminister-Vorschläge und Gesetzentwürfe der Landesregierung NW zu den Neugliederungsräumen Münster/Hamm, Sauerland/Paderborn, Ruhrgebiet und Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal.

69 Damit sind an die Zulässigkeit der Änderung einer einmal gewählten gesetzlichen Zielkonzeption strengere Voraussetzungen zu stellen, als sie bisher von der Rechtsprechung des VerfGH NW an Konzeptionsänderungen angelegt worden sind, VerfGH vom 15. 3. 1975 – VerfGH 26/74 –, Städte- und Gemeinderat 1975, 110 (Herbede): »Vielmehr muß es dem Gesetzgeber möglich sein, seine Zielvorstellungen zu ändern und andere Prioritäten zu setzen, wenn ihm eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen oder zusätzlich gewonnene landesplanerische Erkenntnisse dies nötig oder angezeigt erscheinen lassen.«

70 Vgl. hierzu *Bischoff*, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie. Grundzüge der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zur kommunalen Gebietsreform im Lande NW, Siegburg 1972, S. 18 ff., sowie *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 56 ff.

71 Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 391.

72 VerfGH vom 2. 11. 1973 – VerfGH 17/72 –, DVBl. 1974, 515 ff. (Sennestadt); vgl. dazu *Stüer*, Sennestadt-Urteil. Ein Kurswechsel?, Kommunalpolitische Blätter 1973, 1112; *ders.*, Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs NW zum Bielefeld-Gesetz – Eine Analyse –, Städte- und Gemeinderat 1974, 138 ff.

73 VerfGH vom 8. 5. 1976 – VerfGH 65/74 –, DVBl. 1977, 46 = StuGR 1976, 179 (Buir-Urteil); vgl. *Hoppel/Stüer*, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Teil I: Analyse des Buir/Blatzheim/Manheim-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1976, 183.

74 Ohne eine umfassende, die tragenden Gesichtspunkte erkennen lassende Begründung ist eine sachgerechte, sich auf Ziele, Mittel, Maßstäbe und innere Geschlossenheit der Begründung beziehende gerichtliche Kontrolle des Abwägungsprozesses nicht möglich. Die Rechtsprechung des StGH Ba-Wü (vom 14. 2. 1975 – GR 11/74 –, NJW 1975, 1205), die eine durchgängige Begründung der gesetzlichen Neugliederungsentscheidung nach den für Verwaltungsakte geltenden Grundsätzen nicht verlangt, wird diesen Kontrollfunktionen des Gerichts nicht gerecht, vgl. *Hoppel/Stüer*, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Teil I: Analyse des Buir/Blatzheim/Manheim-Urteils, Städte- und Gemeinderat 1976, 183.

75 Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 392.

76 Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 393.

77 Vgl. dazu *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 137 ff.; *Stüer*, Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze, StuGR 1975, 261.

78 Für die Stellungnahme ist ausreichend Zeit zu gewähren. Ein Zeitraum von nur zwei oder drei Wochen, wie er etwa den betroffenen Gebietskörperschaften vom Innenminister zur Stellungnahme zu den »Neugliederungs-Reparatur-Gesetzen« eingeräumt worden ist, kann dabei der Bedeutung und Tragweite der Neugliederungsmaßnahme im Einzelfall durchaus nicht gerecht werden.

79 Vgl. zum Anhörungsgebot Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 391; StGH Ba-Wü vom 6. 2. 1976 – GR 66/74 –, DÖV 1976, 245 (Ebringen); vom 25. 4. 1975 – GR 6/74 –, DÖV 1975, 500 ff. (Böblingen/Sindelfingen); *Granderath*, Kommunale Gebietsreform in der Praxis des BVerfG, DÖV 1976, 334; VerfGH NW vom 18. 12. 1970 – VerfGH 11/70 –, OVG 26, 307 (314 f.); VerfGH Saarl. vom 28. 6. 1974 – Lv 8/74 –, NJW 1974, 1995.

verabschiedet worden ist, den dabei zugrunde gelegten Sachverhalt sowie die damals angestellten Prognosen, Wertungen und Erwägungen und schließlich die von dem Gesetz ausgehenden Wirkungen, insbesondere das in seine Geltung gesetzte Vertrauen⁸⁰. Dies schränkt die Möglichkeit der freien Bewertung der Belange ein und bindet den Gesetzgeber an einmal getroffene Wertungen, Erwägungen und Prognosen, wenn nicht wirklich überzeugende, wichtige Gründe eine andere Bewertung einzelner Belange erfordern. Dies ist eine nicht unerhebliche Barriere für die Bewertungsänderung unveränderter Tatsachen und Sachverhalte.

4.7. Gebot der Einstellung sämtlicher bestandsschutzfordernden Belange in die Abwägung

Der rechtsstaatlich gebotene Abwägungsvorgang wird erweitert und ergänzt durch die Pflicht des Gesetzgebers, sämtliche bestandsschutzfordernden Belange mit in die Abwägung einzubeziehen. Das Sortiment der abzuwägenden Belange gewinnt damit an Breite und Qualität. Wurde der Vertrauensschutz bisher überwiegend aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Grundsatz von Treu und Glauben abgeleitet⁸¹, so ist in der neueren Rechtsprechung des BVerfG⁸² und des BVerwG⁸³ sowie in der Literatur⁸⁴ mehr und mehr eine Differenzierung dieses Gedankens nach einzelnen betroffenen Besitzständen erkennbar. Dabei werden die aus speziellen Grundrechten (etwa

80 Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 392 f.

81 BVerwG vom 30. 8. 1961 - IV C 86/58 -, BVerwGE 13, 28 (32); vom 8. 11. 1963 - IV C 54/62 -, NJW 1964, 1269; vom 11. 12. 1963 - V C 63/62 -, DÖV 1964, 276; vom 24. 8. 1964 - VI C 27/62 -, BVerwGE 19, 188; vom 10. 11. 1966 - II C 99/64 -, DÖV 1967, 357; vom 17. 4. 1970 - VII C 60/68 -, BVerwGE 35, 159 (162), dort spielte außerdem noch die Selbstbindung der Verwaltung eine Rolle; *Ossenbühl*, Zum Problem der Rücknahme fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte, DÖV 1964, 511; *Becker*, Zur Rücknahme fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, DÖV 1967, 729 (730); K. H. *Lenz*, Das Vertrauensschutzprinzip, 1968; *Stich*, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, Diss. Mainz 1954; *Schmidt*, Die Vertrauensschutzrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und das Bundesverfassungsgericht, DÖV 1972, 36; vgl. auch bei *Grabitz*, Vertrauensschutz als Freiheitsschutz, DVBl. 1973, 675 (678); *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., 1974, § 53 (S. 449).

82 Für die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG BVerfG vom 8. 7. 1971 - 1 BvR 766/66 -, BVerfGE 31, 275 (Anneliese Rothenberger); vom 15. 1. 1974 - 1 BvL 5, 6, 9/70 -, BVerfGE 36, 281 f. (Patentakteneinsicht); vgl. auch vom 20. 10. 1971 - 1 BvR 757/66 -, BVerfGE 32, 112 (Zum Ausschluß der »Osterreichtfälle« von der Entschädigung für Verfolgungsschäden in den Vertreibungsgebieten m. abw. Meinung *Rupp-v. Brünneck*, S. 129 [139]: »Es bietet sich ... als adäquates Instrument der Lösung das Sozialstaatsprinzip [Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG] an, das in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, soweit es sich nicht um den Bereich der Sozialversicherung und des Sozialrechts im engeren Sinne handelt, noch ein Schattendasein führt.«) Auch in anderen Entscheidungen des BVerfG ist die Rede von Rechtspositionen, die durch gesetzliche Neuregelung möglicherweise betroffen, entwertet oder beseitigt worden sind; vgl. dazu die Entscheidungszusammenstellung bei *Seewald*, Rückwirkung, Grundrechte, Vertrauensschutz, DÖV 1976, 228 Fußn. 26.

83 Vom 8. 11. 1963 - IV C 138/62 -, BVerwGE 18, 6; dort wurde die rückwirkende Enteignung eines LAG-Anspruchs durch gesetzliche Neuregelung bereits lediglich an Art. 14 GG gemessen; BVerwG vom 19. 2. 1971 - VII C 43/67 -, BVerwGE 37, 252 (253), für eine gemeindliche Steuerordnung; in BVerwG vom 24. 6. 1971 - IC 39/67 -, BVerwGE 38, 210 (218), werden an einem hypothetischen Beispiel Vertrauensschutzgedanke und Eigentumsgarantie verknüpft; zum Teil werden beide Gesichtspunkte auch nebeneinander behandelt, vgl. BVerfG vom 3. 10. 1973 - 1 BvL 30/71 -, BVerfGE 36, 73 (85) (Abschmelzung der Knappschafts-Ruhegelder).

84 *Schmidt*, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Randpositionen des Eigentums im spätbürgerlichen Rechtsstaat, JuS 1973, 529 ff.; *Grabitz*, Vertrauensschutz als Freiheitsschutz, DVBl. 1973, 675; *Seewald*, Rückwirkung, Grundrechte, Vertrauensschutz, DÖV 1976, 228 (231); *Ossenbühl*, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1972, 25; *Selmer*, Rückwirkung von Gesetzen, Verwaltungsanweisungen und Rechtsprechung, Steuer-Kongress-Report 1974, 84 ff.; der entgegengesetzten Auffassung ist *Leisner*, Das Gesetzesvertrauen des Bürgers. Zur Theorie der Rechtsstaatlichkeit und der Rückwirkung der Gesetze, in: Festschrift für Berber, 1973, S. 273 (294): »Das Vertrauen wird durch die Rechtsstaatlichkeit und nicht durch Art. 14 GG geschützt«; vgl. auch *Frotscher*, Vermögensschutz oder Bestandsschutz bei der Rücknahme von Verwaltungsakten, DVBl. 1976, 281 f.

Art. 12 oder 14 GG) oder aus dem Sozialstaatsprinzip⁸⁵ abgeleiteten Besitzstände zum Teil ausschließlich auf Spezialnormen des Grundgesetzes gestützt und an ihnen gemessen⁸⁶, zum Teil tritt daneben als selbständiger Prüfungsmaßstab und Ableitungszusammenhang das auf rechtsstaatliche Gesichtspunkte gegründete Vertrauensschutzgebot⁸⁷.

Folgt man dieser Tendenz zu einer nach grundrechtlichen Besitzständen differenzierenden Berücksichtigung des Vertrauensschutzgebotes, wie sie sich in der neueren Rechtsprechung durchzusetzen scheint, so hat der Gesetzgeber im Rahmen der ihm obliegenden sorgfältigen Abwägung bei der erneuten Gebietsreform sämtliche nach Besitzständen gegliederten und differenzierten Belange einzustellen, die an die Erstentscheidung des Gesetzgebers anknüpfen und sich als schützenswerte grundrechtliche Positionen darstellen. Nimmt der Gesetzgeber diese - zusätzlichen - Belange nicht in die Abwägung auf, so ist der Abwägungsvorgang fehlerhaft und ein mit diesem Fehler behaftetes Gesetz verfassungswidrig-nichtig.

4.8. Durchgängige und nach grundrechtlichen Besitzständen differenzierte Berücksichtigung des Vertrauensschutzgebotes bei allen Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit

Die von der Erstentscheidung ausgehenden vertrauensbegründenden Wirkungen sind durchgängig bei allen Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit nach grundrechtlichen Besitzständen gegliedert zu gewichten, zu bewerten und gegenüber den eine Revision der Erstentscheidung fordernden Gesichtspunkten abzuwägen. Als grundrechtlich geschützte Besitzstände kommen die in Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Rechtspositionen der betroffenen Gebietskörperschaften, Eigentumspositionen der von der erneuten Neugliederung betroffenen Bürger aus Art. 14 GG sowie allgemein rechtsstaatliche Gesichtspunkte nach Art. 20 GG in Betracht.

Mit Recht hat der VerfGH NW hervorgehoben, daß das Bedürfnis nach Rechtssicherheit bei Neugliederungsgesetzen wegen der Wirkungen auf die von der Entscheidung Betroffenen sogar noch größer ist als bei Verwaltungsakten oder gerichtlichen Urteilen, denn das gesamte kommunalpolitische Leben, die öffentliche Verwaltung sowie die Bevölkerung mindestens einer, meistens mehrerer Gemeinden stellen sich darauf ein⁸⁸.

4.8.1. Allgemein rechtsstaatliche Gesichtspunkte

Jede Neugliederungsmaßnahme ist mit Organisationswechsel und damit Organisationsunruhe verbunden. Bei Mehrfachneugliederungen ist dieser Nachteil besonders wirksam:

- Wiederholte Organisationsunruhe sollte daher möglichst vermieden werden.

- Auch ist zu berücksichtigen, welche Auswirkungen die erneute Gebietsreform auf die *Glaubwürdigkeit* eines Gesetz-

85 So *Rupp-v. Brünneck*, abw. Meinung zu BVerfG vom 20. 10. 1971 - 1 BvR 757/66 -, BVerfGE 32, 111, 129 (139).

86 BVerfG vom 15. 1. 1974 - 1 BvL 5, 6, 9/70 -, BVerfGE 36, 281 (293): »Dem allgemeinen Vertrauensgrundsatz kommt in diesem Zusammenhang jedoch keine selbständige Bedeutung zu. Denn die Funktion der Eigentumsgarantie besteht gerade darin, dem Bürger Rechtssicherheit hinsichtlich der durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Güter zu gewährleisten und das Vertrauen auf das durch die verfassungsmäßigen Gesetze ausgeformte Eigentum zu schützen. Der rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes hat für die vermögenswerten Güter im Eigentumsgrundrecht eine eigene Ausprägung und verfassungsrechtliche Ordnung erfahren (vgl. BVerfGE 31, 275 [293]).«

87 So etwa in BVerfG vom 3. 10. 1973 - 1 BvL 30/71 -, BVerfGE 36, 73 (85); vom 20. 10. 1971 - 1 BvR 757/66 -, BVerfGE 32, 111 (128) m. abw. Meinung *Rupp-v. Brünneck* (Ausschluß der »Osterreichtfälle« von der Entschädigung für Verfolgungsschäden in den Vertreibungsgebieten); vgl. auch die unter Fußn. 83 angeführten Entscheidungen.

88 VerfGH vom 9. 12. 1976 - VerfGH 34/76 -, A. U., 5 (Wattenscheid) und - VerfGH 37/76 -, A. U., 6 (Porz).

gebers haben muß, dessen ständige Kurskorrekturen das Vertrauen in die Folgerichtigkeit und Systemtreue staatlicher Maßnahmen beeinträchtigen und die zu einem ständigen Legitimationswechsel der betroffenen Gebietskörperschaften führt⁸⁹.

- Die *Kontinuität der Eigenverantwortung* darf nicht ohne zwingende Gründe mehrfach wechseln, da sich ein geordnetes gemeindliches System nur entwickeln kann, wenn bestimmte Aufgabenkreise für längere Zeit in der Hand eines kommunalen Entscheidungsträgers bleiben, der sich den Erfolg oder Mißerfolg (blame and fame) des eigenen Handelns selbst zurechnen lassen muß⁹⁰.
- Der Gesetzgeber darf durch Brüche in seiner Konzeption und Umschwenken auf andere Lösungen nicht die *Eigenverantwortung der Rechtsunterworfenen* verkümmern lassen⁹¹.

4.8.2. Bestandsschutzfordernde gemeindliche Rechtspositionen aus Art. 28 Abs. 2 GG

Daneben treten Gesichtspunkte, die sich aus bestandsschutzfordernden gemeindlichen Rechtspositionen (Art. 28 Abs. 2 GG) ableiten. Hierbei sind die Aufgaben und Funktionen der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen, wie sie sich als eigenverantwortliche Träger kommunaler Selbstverwaltung im gesamten Staatsaufbau darstellen. Der den gemeindlichen Selbstverwaltungskörperschaften nach dem historischen Bild zur eigenverantwortlichen Entscheidung unterliegende Aufgabenbestand erhält durch die vom Gesetzgeber einmal getroffene Gebietsreform eine besondere Prägung und Zielrichtung, die für Art, Umfang und Qualität der kommunalen Aufgaben nicht ohne Auswirkung bleiben. Größe, Gebietszuschnitt, Flächenausdehnung und Struktur der Gemeinde bestimmen einen gemeindlichen Planungs- und Verwaltungsraum, der für die kommunale, mehr und mehr als Entwicklungsplanung verstandene Bauleitplanung⁹² die Grundlagen schafft, gemeindliche Investitions- und Strukturmaßnahmen angezeigt erscheinen läßt und Schwerpunktbildungen in allen Bereichen kommunalen Lebens begünstigt.

Auch die Ausweisung innergemeindlicher Siedlungsschwerpunkte mit einer Konzentration der Bau- und Siedlungsstruk-

89 Zu diesem Gesichtspunkt auch *Stern/Püttner*, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadt-Umland. Empfehlungen zur Neuordnung von Ballungsgebieten, dargestellt am Großraum Hannover, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre Bd. 7, 1968, S. 39; vgl. auch sehr eingehend *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 134 (144).

90 So *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 140, unter Hinweis auf *Stern/Püttner*, Gemeinwirtschaft - Recht und Realität, 1965, S. 178 ff.; vgl. auch Fußn. 89.

91 Meerbusch-Urteil, Städte- und Gemeinderat 1975, 367; *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 140.

92 *Ossenbühl*, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaats an die planende Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung, Gutachten zum 50. DJT 1974; *Kaiser* und *Rietdorf*, Referate zu diesem Thema auf dem 50. DJT; *Wagener*, Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, DVBl. 1970, 93 ff.; *Niemeier/Wagener/Bielenberg/Laux/Schmidt-Assmann/Brenken*, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1972; *Stich*, Normative Anforderungen des demokratischen Rechtsstaats an die städtebauliche Planung, NJW 1974, 1673 ff.; *Bielenberg*, Einige planungsrechtliche Grundsatzprobleme der Novelle zum BBauG, DÖV 1975, 289; *Wegener*, Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung, DÖV 1975, 365; *Wagener*, Erwiderung auf *Wegener*, DÖV 1973, 370 ff.; *Göb/Salzwedel/Laux/Breuer*, Kreisentwicklungsplanung, Gutachten, erstattet im Auftrage des Landkreistages NW, Deutscher Gemeindeverlag, 1974; *Rietdorf*, Kreisentwicklungsplanung in Nordrhein-Westfalen, DÖV 1975, 191; vgl. auch das Meerbusch-Urteil, StuGR 1975, 367 (369): »Auch konnten (die Beschwerdeführer) nicht erkennen, daß die Neugliederungspolitik sich durch Konzentration auf die Belange der Oberzentren und durch einen deutlichen Übergang von der bloßen raumordnerischen Landesplanung mit ihren besonderen Aspekten des optimalen Einsatzes der staatlichen Mittel und der Einflußnahme auf die Bevölkerungsbewegungen . . . inzwischen wesentlich gewandelt hatte.«

tur und einer Ausrichtung der verkehrlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozio-ökonomischen Entwicklung auf diese innergemeindlichen Zentren, wie sie das neue Landesentwicklungsprogramm-Gesetz NW den Gemeinden zur Verpflichtung auferlegt⁹³, findet ihre Grundlage im Gebietszuschnitt der Gemeinde. Wird dieser Bezugsrahmen und damit der durch die Erstentscheidung des Gesetzgebers geformte Aufgabenbestand durch die nochmalige Gebietsreform geändert, so hat der Gesetzgeber darauf zu achten, daß durch die Veränderung des Gebietsbestandes nachteilige Folgen für die gemeindliche Entwicklungskonzeption vermieden werden und sich nicht Planungs- und Investitionsmaßnahmen als nutzlos erweisen, die bei der bisherigen Gebietsabgrenzung sinnvoll und angebracht waren. Aus diesen Überlegungen ergeben sich im Blick auf die bestandsschutzfordernden gemeindlichen Rechtspositionen folgende Grundsätze:

- *Inneregemeindliche Verflechtungen und Entwicklungen*, die im Vertrauen auf den Bestand der Erstentscheidung gewachsen sind, sind tunlichst zu schonen.
- Die Notwendigkeit der *Konzeptionsänderung* in der *gemeindlichen Bauleit- und Entwicklungsplanung* ist bei erneuten Neugliederungen als Schadensposten in die Abwägung einzustellen.
- Die *Planungs- und Förderungspolitik* des Landes hat einem Mindestmaß an Kontinuität Rechnung zu tragen und einem Hin und Her in der gemeindlichen Schwerpunktbildung entgegenzuwirken.
- Ist mit der erneuten Einbeziehung in die Gebietsreform eine Änderung der Ausweisung *innergemeindlicher Siedlungsschwerpunkte* verbunden, so steht die wiederholte Neugliederung vor einer erhöhten Zulässigkeitsbarriere.
- Der Gesetzgeber hat die *Wirkungen* der geplanten neuerlichen Maßnahme auf *Rat, Verwaltungsorganisation* und *Bedienstete* der betroffenen Gebietskörperschaften und der Kommunen allgemein in Rechnung zu stellen und auch zu berücksichtigen, wie die gesetzgeberische Kurskorrektur bei den *politischen Repräsentanten* und *Parteien* der betroffenen Gebietskörperschaften aufgenommen wird.
- Dabei ist auch zu berücksichtigen, welche Auswirkungen die Maßnahme auf die *Bereitschaft des Bürgers zur Mitarbeit* an kommunalpolitischen Entscheidungen haben wird⁹⁴, wenn durch nicht einsehbares widersprüchliches Verhalten des Gesetzgebers die Gründe des öffentlichen Wohls innerhalb weniger Jahre so unterschiedlich bestimmt werden⁹⁵.

4.8.3. Eigentumspositionen des Bürgers aus Art. 14 GG

Die erneute Gebietsreform berührt schließlich den einzelnen Gemeindevonwohner in seinen privatrechtlichen Besitzständen, wie sie sich aus Art. 14 GG ableiten.

93 Gesetz zur Landesentwicklung vom 19. 3. 1974, GV NW 1974, 96-102; vgl. auch die Begründung des Gesetzentwurfs zum Landesentwicklungsprogramm-Gesetz vom 16. 5. 1972, Drucks. 7/1764.

94 Vgl. zu diesem Gesichtspunkt *Bischoff*, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie. Grundzüge der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zur kommunalen Gebietsreform im Lande NW, 1972, S. 13 ff.: »Die Gemeinden sind das Fundament des demokratischen Staatsaufbaus, dessen unsere Gesellschaft sich zur Erfüllung ihrer Zwecke bedient. Lebendige Demokratie, das politische Interesse des Bürgers, sein Impuls, teilzuhaben und mitzugestalten, entsteht und wächst, wo öffentliches Leben überschaubar ist. Aus der Bereitschaft zur Mitarbeit in der Gemeinde folgt die z^{un}ss Mitarbeit im Staat. Der Bürger wird auf diese Weise mit der Notwendigkeit des Staates vertraut gemacht. Gemeinsinn und Gemeinverständnis für den politischen Interessensausgleich werden geweckt und entwickelt«; vgl. VerFGH vom 4. 4. 1964 - VerFGH 1/63 -, OVG 19, 308; vom 8. 11. 1969 - VerFGH 7/69 -, OVG 25, 310; vgl. auch *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 106.

95 Meerbusch-Urteil, DVBl. 1976, 393.

Vor dem Hintergrund der mehr und mehr Teilhabe an staatlichen Leistungen fordernden Grundrechte⁹⁶ hat der Gesetzgeber bei erneuten Neugliederungsmaßnahmen nachträgliche Umwertungen von Eigentumspositionen des Bürgers zu vermeiden. Denn die Bevölkerung mindestens einer, meistens mehrerer Gemeinden stellt sich auf die einmal getroffene Neugliederungsentscheidung ein⁹⁸. Deshalb gilt:

- *Private Planungen und Investitionen*, die auf der Erstneugliederung beruhen, sind zu schonen. Nutzlos gewordene Planungen und Investitionen des Bürgers sind als Schadensposten in die Abwägung einzustellen.
- *Zusätzliche Mehrbelastungen* für den Bürger sind ebenfalls als Nachteil in die Schaden-Nutzen-Bilanz einzubeziehen.
- Die erneute Neugliederung unterliegt dem *Verbot der Umorientierung der Bürger* auf andere - in entgegengesetzter Richtung liegende - Zentren⁹⁷.
- Die *Teilung* einer vor wenigen Jahren neugegründeten Gemeinde unterliegt besonders hohen, erschwerenden Voraussetzungen, die an die Qualität der Auflösungsgründe zu stellen sind. Ein so gravierender Eingriff in die örtliche Verbundenheit der Bürger erscheint nur in dem seltenen Ausnahmefall gerechtfertigt, in dem die schwerwiegenden Vorteile der neuen Konzeption eindeutig und offensichtlich zutage treten⁹⁸. Dafür trägt der Gesetzgeber die Darlegungs- und Beweislast.

96 BVerfG vom 18. 7. 1972 - 1 BvL 32/70 und 25/71 -, BVerfGE 33, 303 (Numerus-clausus-Urteil); v. Mutius, Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, Grundrechte als »Teilhaberechte« - zu den verfassungsrechtlichen Aspekten des »Numerus clausus«, Verw.-Arch. 1973, 183; Häberle, VVDStRL Bd. 30 (1972), 43 (69 ff.); vgl. auch BVerfG vom 29. 5. 1973 - 1 BvR 424/71 und 1 BvR 325/72 -, DVBl. 1973, 536 (538 f.) - Nieders. HochschG; vgl. auch Stüer, Prüfungsordnungen und Grundgesetz, JR 1974, 445 (447).

97 Dies hat das Herbede-Urteil des VerfGH NW vom 15. 3. 1975 - VerfGH 26/74 -, Städte- und Gemeinderat 1975, 109, besonders hervorgehoben; vgl. Fußn. 36.

98 So schon der Sauerland/Paderborn-Vorschlag des Innenministers NW vom 15. 3. 1974 zum Raum Hagen, S. 52.

Es ist gewiß keine Frage, daß der Gesetzgeber in weit stärkerem Maße als die gesetzgebundene Verwaltung und Rechtsprechung⁹⁹ berechtigt ist, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Veränderungen durch eine Korrektur einmal getroffener Entscheidungen Rechnung zu tragen und dabei - nach sorgfältiger Abwägung - auch Besitzstände zu berühren und - wo nötig - neu zu formulieren, die im Vertrauen auf die Weitergeltung der bisherigen Rechtslage gewachsen sind. Doch auch der Gesetzgeber unterliegt dem Gebot, ein Mindestmaß eigener Kontinuität und innerer Systemtreue zu wahren und einen willkürlichen Wechsel des eigenen maßgeblichen Verhaltens zu unterlassen.

Es geht nicht an, die der Entscheidung des Gesetzgebers unterworfenen Gemeinwesen zum Spielball ständigen Experimentierens oder wechselnder parlamentarischer Zufallsmehrheiten zu machen. Kein verantwortungsbewußter Bürger würde so handeln. Der Staat täte vielleicht gut daran, sich in seinem Verhalten einen solchen Bürger zum Vorbild zu nehmen¹⁰⁰.

99 Vgl. zum Problem der Selbstbindung der Rechtsprechung Brox, Zur Zulässigkeit der erneuten Überprüfung einer Norm durch das BVerfG, in: Festschrift für Geiger, 1974, S. 809 ff.; zur Zulässigkeit der erneuten Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG: BVerfG vom 30. 5. 1972 - 1 BvL 21/69 -, NJW 1972, 1701; vgl. auch Zuck, Die Selbstbindung des BVerfG, NJW 1975, 907; Massen, Probleme der Selbstbindung des BVerfG, NJW 1975, 1343; Sommerlad, Die sog. Selbstbindung der Rechtsmittelgerichte, NJW 1974, 123; Kadenbach, Zur bindenden Wirkung der Entscheidungen des BVerfG, AöR 80 (1955), 385; Rupp, Zur Bindungswirkung der Entscheidungen des BVerfG, in: Tübinger Festschrift für Kern, 1968, S. 403 ff.; vgl. auch Redeker, Legitimation und Grenzen richterlicher Rechtssetzung. Zugleich zu Robert Fischer: Die Weiterbildung des Rechts durch die Rechtsprechung, NJW 1972, 409; Wenig, Zur Zulassung einer erneuten Vorlage im Normenkontrollverfahren, DVBl. 1973, 345; vgl. zum Problem der Wiederaufnahme verfassungsgerichtlicher Beschwerdeverfahren aufgrund von Neugliederungs-Reparaturgesetzen mit behaupteten geänderten Zielkonzeptionen, VerfGH NW vom 9. 12. 1976 - VerfGH 34/76 - (Wattenscheid) und - VerfGH 37/76 - (Porz), beide Wiederaufnahmeanträge sind zurückgewiesen worden.

100 Frhr. v. Schlabrendorf, Abweichende Meinung zu BVerfG vom 25. 6. 1974 - 2 BvF 2, 3/73 -, BVerfGE 37, S. 363 (414) (Altersruhegeld nach dem 4. Rentenversicherungs-ÄnderungsG), der dem Staat einen »ehrbaren Kaufmann« zum Vorbild gibt (S. 418).

Rechtsstaat und Elektrizität

- Zum Kraftwerkverbot des OVG Münster -

Von Ministerialrat Dr. Hans-Rudolf Horn, Mainz

I.

»Voerde: ist ein Signal - das Licht geht aus«, so lautete die Schlagzeile der »Einheit«, der Zeitschrift der *Industriegewerkschaft Bergbau und Energie*, die von der »FAZ« in ihrer eigenen Überschrift zitiert wurde¹, nachdem das VG Düsseldorf den Bau des bisher größten deutschen Kohlekraftwerks in Voerde am Niederrhein aufgrund der Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) vom 15. 3. 1974 (BGBl. I S. 721) im November 1975 untersagt hatte. Damit wurde ein Vorhaben vorläufig verhindert, das Investitionen im Werte von insgesamt 1,2 Milliarden DM umfaßt. Hinzu kommt, daß es sich um ein Kraftwerkprojekt handelt, das Experten für das umweltfreundlichste in Deutschland halten.

Mit großem Interesse wurde nun das Berufungsurteil erwartet. Das OVG Münster bestätigte die Entscheidung des VG Düsseldorf in seinem Urteil vom 7. 7. 1976, das in Presse und Fernsehen großes Aufsehen erregte².

Das Kraftwerkvorhaben, das seit Mai 1969 rechtsverbind-

lich im Bebauungsplan der Gemeinde Voerde vorgesehen ist, dient der Verwirklichung des Energieprogramms der Bundesregierung und der Ziele des Dritten Verstromungsgesetzes vom 13. 12. 1974 (BGBl. I S. 3473). Außer der Sicherung der Energieversorgung soll zugleich ein gleichmäßiger Absatz der heimischen Steinkohle und damit eine Verbesserung des Arbeitsmarktes erreicht werden. Auf diese Gründe hatte auch die beklagte Genehmigungsbehörde, das Staatliche Gewerbeaufsichtsamt Duisburg, die *sofortige Vollziehbarkeit* der ersten Teilgenehmigung *im öffentlichen Interesse* ausdrücklich gestützt (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO). Das VG hatte zugleich mit Erlaß des Urteils die aufschiebende Wirkung der Klage wiederhergestellt.

In dem vorangegangenen Verwaltungsverfahren waren bereits zehn Einzelwidersprüche und über 2200 Sammelwidersprüche erledigt worden. Klage wurde von einem Ingenieur erhoben, der in einer Entfernung von vier Kilometern von dem Standort des geplanten Kraftwerks wohnt und - wie er im Fernsehen darlegte - mit Spezialgeräten die bereits bestehende Immissionsbelastung selbst mißt. Das erstinstanzliche Urteil war in seiner Begründung im wesentlichen von der »TA Luft« (Technische Anleitung Luft) ausgegangen, die nach Anhörung von Sachverständigen mit Zustimmung des Bundes-

1 »FAZ« vom 25. 11. 1975, S. 12.

2 Abgedruckt in DVBl. 1976, 790; dazu »FAZ« vom 12. 7. 1976, »DIE WELT« vom 9. 7. 1976, 12. 7. 1976 und 19. 7. 1976.