

Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze

– Das Beispiel Meerbusch –

Von Rechtsanwalt Bernhard Stüer, Münster

Zahlreiche Städte, Gemeinden und Kreise im Lande haben gegen die Gesetze zur kommunalen Gebietsreform Verfassungsbeschwerden beim Verfassungsgerichtshof NW erhoben.

Neben allgemeinen Angriffen gegen das Grundkonzept der gebietlichen Neugliederung bringen die Beschwerdeführer zumeist zahlreiche Gesichtspunkte ein, die sich speziell auf ihren Neugliederungsfall beziehen.

Eine solche Gemengelage von Argumenten enthält auch die Verfassungsbeschwerde der Stadt Meerbusch, die am 20. Juni 1975 vor dem Verfassungsgerichtshof NW in öffentlicher Sitzung verhandelt worden ist. Die Besonderheit dieser Verfassungsbeschwerde besteht darin, daß die Stadt Meerbusch – erst 1970 durch Landesgesetz gegründet – heute – also nur 5 Jahre später – nach dem Willen einer Landtagsmehrheit zerschlagen und auf die Städte Düsseldorf, Krefeld und Neuss aufgeteilt werden soll. Der Bestand der Stadt Meerbusch konnte allerdings durch einstweilige Anordnung des Verfassungsgerichtshofs NW* vorläufig gesichert werden. Die weitere Selbständigkeit der Beschwerdeführerin wird davon abhängen, ob der Gerichtshof auch in der Hauptsache zu einer für die Stadt Meerbusch günstigen Entscheidung kommt.

Die nachfolgende Darstellung gibt eine Übersicht über die Argumente, die von der Beschwerdeführerin in diesem Verfahren vorgetragen worden sind.

Ein tragender Gesichtspunkt der Verfassungsbeschwerde liegt in der Überlegung, daß der Gesetzgeber nicht ohne zwingende Gründe eine neugeschaffene Stadt nach weniger als fünf Jahren erneut in die Gebietsreform einbeziehen darf. Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Zulässigkeit der wiederholten Neugliederung sind bereits in der Beschwerdeschrift sowie in mehreren Veröffentlichungen¹ dargestellt worden.

Weitere Grundsätze hat das inzwischen ergangene Herbede-Urteil² gebracht.

Nach diesen Grundsätzen erweist sich die Aufteilung der Stadt Meerbusch ganz unabhängig von den allgemeinen Anforderungen an Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit als verfassungswidrig, da die besonderen Ausnahmetatbestände, bei denen allein eine Mehrfachneugliederung zulässig ist, nicht gegeben sind.

I.

Verstoß gegen die von HOPPE entwickelten Grundsätze für die Zulässigkeit der Mehrfachneugliederung

Die Beschwerdeschrift hat im einzelnen dargetan, daß gegen die von HOPPE in Anlehnung an die Rechtsprechung entwickelten Grundsätze verstoßen worden ist.

- Die Korrektur der damaligen Entscheidung leidet an einem Begründungs- und Rechtfertigungsmangel.
- Die von der Erstneugliederung ausgehende Vermutung der Gemeinwohlkonformität konnte im Gesetzgebungsverfahren zum Neugliederungsraum Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal nicht widerlegt werden.
- Der Verlust des Vertrauens in die Kontinuität staatlichen Handelns ist als Schadensposten nicht ausreichend in Rechnung gestellt worden – ein Gesichtspunkt, den auch die Herbede-Entscheidung als besonderen Prüfungsgrundsatz anerkennt.
- Das Prinzip der möglichen Erhaltung bereits neugegliederter Gemeinden ist verletzt.
- Die Erwägungen zur Grenzziehung und Zuordnung sind unzureichend.
- Der Nachweis der Fehlentscheidung der Bildung der Stadt Meerbusch ist nicht gelungen.

* VerFGH NW v. 21. 12. 1974 – VerFGH 44/74 – (Meerbusch) A. U., S. 1 f abgedruckt bei STÜER, Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil I: Entscheidungsbericht, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 (29); HOPPE-STÜER, Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil II: Gerichtliche Verhaltensregeln für die Behandlung beschwerdeführender Städte und Gemeinden, Städte- und Gemeindebund 1975, S. 46.

¹ Vgl. dazu HOPPE-RENGELING, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 137 ff; STÜER, Gebietsreform, Alle Jahre wieder? – Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz –, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 109 – 120 m. w. Nachw.

² VerFGH v. 15. 3. 1975 – VerFGH 26/74 –, A. U. S. 26 ff, abgedruckt bei STÜER, Gebietsreform, Alle Jahre wieder? – Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz –, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 109 (110).

- Die inzwischen vollzogenen Entwicklungen, die Aktivitäten von Verwaltung und Bürgerschaft sind im Gesetzgebungsverfahren nicht berücksichtigt worden.

II.

Verstoß gegen die Grundsätze der Landesregierung

Unabhängig davon verstößt die Auflösung der Beschwerdeführerin auch gegen jene Grundsätze, die von Innenminister und Landesregierung für die Zulässigkeit der Mehrfachneugliederung entwickelt worden sind und die der Schriftsatz der Landesregierung in dieses Verfahren übernommen hat. Danach kann die einmal getroffene gesetzliche Lösung nur in Frage gestellt werden, wenn

- die ursprüngliche Regelung sich nicht bewährt hat, sie also nachträglich eindeutig ungeeignet ist,
- neue gesamtäumliche Perspektiven (Zielkorrektur), die bei der damaligen gesetzlichen Lösung aufgrund eines ausdrücklichen Vorbehalts nicht berücksichtigt worden sind oder nicht berücksichtigt werden konnten (Ziellücke), die erneute Einbeziehung unumgänglich machen.

1. Meerbusch-Zusammenschluß nicht nachträglich eindeutig ungeeignet

Die erneute Einbeziehung in die Gebietsreform ist nach Ansicht von Innenminister und Landesregierung zulässig, wenn sich die ursprüngliche Lösung nicht bewährt hat, „weil sie den bei ihrer Gründung zum Ausdruck gebrachten Zielvorstellungen nicht gerecht werden konnte“³.

Da von keiner Seite vorgetragen wird, daß die Neugliederungsentscheidung des Jahres 1969 verfassungswidrig war, beschränkt sich die hier vorzunehmende Prüfung auf die Untersuchung, ob sich seit 1969 tatsächliche Gegebenheiten geändert haben oder Entwicklungen eingetreten sind⁴, aus denen sich die nachträgliche Ungeeignetheit der Erstentscheidung ableitet.

Hierfür kommen Tatsachenänderungen oder ein prognosewidriger Verlauf der Entwicklung in Betracht.

1.1 Keine Tatsachenänderung zuungunsten der Meerbusch-Lösung des Jahres 1969

Die für die gesetzliche Neugliederungsentscheidung des Jahres 1969 wesentlichen Tatsachen haben sich nicht zuungunsten der Beschwerdeführerin geändert. Insbesondere sind die Verflechtungen der Stadt Meerbusch zu Düsseldorf und Krefeld nicht intensiver geworden.

Die Stellungnahme des Verfahrensbevollmächtigten der Städte Düsseldorf und Krefeld, Professor Dr. Salzwedel, unternimmt den Versuch, wesentliche tatsächliche Veränderungen vorzutragen.

Die Verhältnisse in der Innenstadt Düsseldorfs werden von ihm mit dem Schreckensbild eines „Los Angeles“ verglichen und in der City von Düsseldorf Zustände beschrieben, die einen Vergleich mit einem „Klein-Chicago“ nahelegen.

Als ausländischer Besucher werde man gewarnt, auch tagsüber an Wochenenden, selbst in kleineren Gruppen, über die Straßen der Stadt zu gehen, weil Raubüberfälle an der Tagesordnung sind (Salzwedel, S. 45). Worauf auch immer die Erfahrungen des Verfahrensbevollmächtigten beruhen, diese Probleme einer zunehmenden Großstadtkriminalität – wie Salzwedel sie sieht – lassen sich durch eine bloß additive flächenmäßige Vergrößerung um Randbereiche städtischer Ballungszentren nicht lösen.

Auch ist nicht ersichtlich, daß die Nachrichten im Verkehrsfunk des 2. Hörfunkprogramms über Stauungen in Düsseldorf – so beklagenswert sie auch immer sind – entscheidend abnehmen, wenn durch die Auflösung der Verwaltung in Meerbusch zusätzliche Verkehrsströme zu den Verwaltungszentren der Düsseldorfer Innenstadt erzeugt würden. So bedauerlich es auch ist, daß „das – wahrscheinlich beste – computer-gesteuerte Ampelsystem der Welt“, wie der Verfahrensbevollmächtigte Salzwedel meint, zu den Spitzenzeiten des Berufsverkehrs täglich versagt, ebenso sicher erscheint, daß dieser beklagenswerte Zustand durch die mit einer Eingemeindung von Meerbusch verbundene Erzeugung neuer Verkehrsströme zur Innenstadt nicht gelindert werden kann. Auch die Bewohner von Meerbusch würden in Zukunft auf sog. „Schleichwegen“ (Salzwedel, S. 42) die Düsseldorfer Innenstadt aufsuchen, um die Stadtverwaltung oder jene Folgebehörden zu erreichen, die ihre Zuständigkeitsbereiche nach den kommunalen Grenzen ausrichten.

Daß die Attraktivität der Stadt Düsseldorf in Umfragen der Landesbausparkasse dadurch gewinnen würde, muß ebenso bezweifelt werden wie die Annahme des Verfahrensbevollmächtigten Salzwedel, durch eine Eingemeindung von Meerbusch ließen sich die Streiks öffentlicher Nahverkehrsbetriebe steuern oder auch nur überhaupt in Zusammenhang bringen (Salzwedel, S. 42).

Der Innenstadt Düsseldorfs ist durch die Eingemeindung von Meerbusch nicht gedient.

1.2 Kein prognosewidriger Verlauf

Auch hat die seit 1969 zu verzeichnende Entwicklung keinen in wesentlichen Punkten prognosewidrigen Verlauf genommen, der zu einer Auflösung der Stadt Meerbusch berechtigte.

Unter den insgesamt 14 Gründen für die Bildung der Stadt Meerbusch⁵ spielte als (nur) eine Überlegung des Kempen-Krefeld-Gesetzes die Möglichkeit einer Zentrumsbildung eine Rolle.

Abgesehen davon, daß dieser Gesichtspunkt für den Zusammenschluß nicht allein ausschlaggebend war, hält die Beschwerdeführerin auch nach dem Schriftsatz der Landesregierung und des Verfahrensbevollmächtigten Salzwedel daran fest, daß auch heute die Voraussetzungen für die Bildung eines Stadtmittelzentrums Meerbusch gegeben sind.

³ Vorschlag des Innenministers zum Neugliederungsraum Sauerland/Paderborn, S. 49 sowie Vorschlag des Innenministers zum Neugliederungsraum Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal, S. 357; STÜER, Gebietsreform – Alle Jahre wieder?, – Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 109 (112), Fn. 20.

⁴ Vgl. dazu auch den Wortlaut des Herbede-Urteils vom 15. 3. 1975 – VerfGH 26/74 –, A. U., S. 26.

⁵ Vgl. dazu den Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung des Landkreises Kempen-Krefeld und der kreisfreien Stadt Viersen vom 24. 6. 1969, Drs. 6/1371, zu § 9: Stadt Meerbusch, S. 117 ff.

Die Landesregierung verneint die Möglichkeit einer Zentrumsbildung mit Hinweis auf finanzielle Gesichtspunkte (LReg. S. 31) sowie eine angeblich völlig veränderte Bevölkerungsentwicklung (LReg. S. 34 ff).

1.2.1 Das Modell der „reduzierten Zentrumsbildung“

Die Beschwerdeschrift hat im einzelnen das Modell der reduzierten Zentrumsbildung vorgestellt. Wenn diese Ausführungen hier ergänzt werden, so deshalb, weil die Landesregierung in ihrer Stellungnahme den Eindruck zu erwecken sucht, als ob nach den Vorstellungen des Kempen-Krefeld-Gesetzes ein völlig neues Mittelzentrum „auf der grünen Wiese“ mit „tausenden von Wohnungen, zahlreichen und hohen Ansprüchen genügenden Einkaufsstätten, Supermärkten“ und unübersehbaren weiteren privaten und öffentlichen Einrichtungen (LReg. S. 32) geschaffen werden sollte.

Davon ist im Gesetzgebungsverfahren zum Kempen-Krefeld-Gesetz nie die Rede gewesen.

In Übereinstimmung mit der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland geht die Beschwerdeführerin von einem langfristigen Anstieg der Bevölkerung auf 75 000 Einwohner aus. Die Stadtverwaltung hat ein Konzept erarbeitet, das bis 1995 einen Einwohnerzuwachs auf 70 000 Einw. vorsieht. Die Bevölkerung der Stadt Meerbusch würde mithin in den nächsten 20 Jahren um 20 000 Einwohner wachsen.

In dem vorgesehenen Zentrumsbereich sollen folgende mittelzentrale Einrichtungen geschaffen werden:

- Rathaus
- Stadthalle
- Schulzentrum (bereits vorhanden)
- Hallenbad und Freibad (Grundstücke vorhanden)
- Volkshochschul- und Musikschulgebäude
- Sportanlage Typ B (im Bau)
- Bauhof⁶.

1.2.2 Eigenfinanzierung des Stadtzentrums gesichert

Gegenüber diesen Planungen hat die Landesregierung darauf hingewiesen, die Möglichkeit der Zentrumsbildung sei vorwiegend ein finanzielles Problem (LReg. S. 31), das die Stadt Meerbusch allein nicht lösen könne. Durch die Abstinenz staatlicher Förderung sei daher bereits eine Vorentscheidung gegen die Realisierung des Zentrums gefallen (LReg. S. 31).

Dem ist in doppelter Hinsicht zu widersprechen: Es geht nicht an, daß die Landesregierung Förderungsmittel versagt und damit die Notwendigkeit der Auflösung von Meerbusch begründet. Wenn der Gesetzgeber im Jahre 1969 von dem Gedanken eines gemeinsamen Zentrums ausging, so ist die Landesregierung nicht zuletzt aus dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes verpflichtet, den Zusammenschluß entsprechend den Zielsetzungen des Gesetzgebers finanziell zu begleiten und das geplante gemeinsame Stadtzentrum mit Landeszuschüssen zu unterstützen.

Im übrigen ist es der Beschwerdeführerin aus eigenen Mitteln möglich, das Zentrum in der dargestellten reduzierten Form zu finanzieren.

Nicht unerwähnt soll bleiben, daß die Vorstellungen der Stadt Meerbusch über eine reduzierte Zentrumsbildung die volle Zustimmung der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland erhalten haben. In einem Gespräch mit Vertretern der Stadt Meerbusch erklärte der zuständige Landesplaner, daß für Meerbusch auch bei dieser reduzierten Planung die Tragfähigkeit für ein Zentrum nicht in Frage stehe.

1.2.3 Funktionen des Zentrums

Unzutreffend ist die Annahme der Landesregierung (S. 34), die in dem neuen Zentrum zu schaffenden Einrichtungen hätten nur die Funktion, neuansiedelnde Einwohner mit öffentlichen Leistungen zu versorgen. Für das geplante Rathaus und die geplante Stadthalle ist das ebenso unzutreffend wie für das vorhandene Schulzentrum. Diese Einrichtungen sollen der Bürgerschaft der gesamten Stadt dienen und werden heute dringend vermißt.

Wie sich aus der Regierungsvorlage zum Kempen-Krefeld-Gesetz⁷ ergibt, ging auch die Landesregierung 1969 davon aus, daß für die Bevölkerung von Meerbusch unabhängig von der kommunalen Zugehörigkeit ein Nebenzentrum zur Entlastung der City erforderlich sei. Die in der Inanspruchnahme der Großstädte auch für untere und mittlere Versorgungsfunktionen zum Ausdruck kommende Unterversorgung der Bevölkerung könne nicht als Dauerzustand hingenommen werden⁸.

Diese Überlegungen haben heute nach einem Bevölkerungsanstieg in Meerbusch auf über 50 000 Einwohner sowie nach Inkrafttreten des Landesentwicklungsprogramm-Gesetzes, das die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten für alle Gemeinden verbindlich macht, mehr denn je ihre Berechtigung.

Das geplante Stadtzentrum dient nicht nur der Versorgung einer neu anzusiedelnden, sondern in erster Linie der Versorgung der bereits heute am Ort wohnenden Bevölkerung.

1.2.4 Bevölkerungsentwicklung und Zentrumsbildung

Die Schriftsätze der Landesregierung und des Verfahrensbevollmächtigten Prof. Salzwedel halten die Zentrumsbildung für nicht mehr realisierbar, weil die Bevölkerung im Lande NW bis 1975 stagniere.

Bevölkerungsentwicklung auf Landesebene und Realisierungsmöglichkeiten für ein Stadtzentrum in Meerbusch hängen nicht unmittelbar zusammen. Die Begründung des Kempen-Krefeld-Gesetzesentwurfs enthält zur Bevölkerungsentwicklung keine Aussage. Es

⁶ Die Beschwerdeführerin hat Anfang 1974 den Entwurf eines Kosten- und Finanzierungsplans für den Zentrumsbereich Meerbusch vorgelegt, der Einzelheiten zu den geplanten Maßnahmen sowie deren Finanzierung enthält. Die Gesamtkosten für die Zentrumsbildung belaufen sich auf 170,7 Mio. DM. Auf die Stadt entfallen hiervon rd. 75 Mio., auf Zuschüsse rd. 56 Mio. und auf Beiträge Dritter rd. 40 Mio. DM. Bei den eingesetzten Zuweisungen handelt es sich um Zuschüsse, die nach den allgemeinen, für alle Gemeinden geltenden Förderungsbestimmungen gewährt werden. Der städtische Kostenanteil von 75 Mio. DM ist verteilt auf eine Entwicklung von 20 Jahren, ohne Schwierigkeiten zu finanzieren. Die Stadt Meerbusch hat allein in den Jahren 1970 – 1975 106 Mio. DM investiert. Hiervon entfielen 31,5 Mio. DM auf Zuweisungen, der Eigenanteil der Stadt betrug 64,5 Mio. DM.

⁷ v. 24. 6. 1969, Drs. 6/1341, zu § 9: Stadt Meerbusch, S. 117 ff.

⁸ Kempen-Krefeld-Gesetzesentwurf, S. 123: „Bei dieser Größenordnung und der hier anzutreffenden Kernbildung im Raum Buderich/Osterath würde die Stadt Düsseldorf nicht umhin können, den Ausbau eines Nebenzentrums zur Entlastung ihrer City in ähnlichem Maße zu betreiben, wie dies in einer selbständigen Großgemeinde notwendig wäre. Denn die landesplanerische Zielsetzung geht davon aus, daß im Umkreis der Stadtkerne leistungsfähige Mittelbereiche ausgebaut werden, die in einer funktionalen Arbeitsteilung zur City stehen. Demgegenüber muß die City ihrer eigentlichen Aufgabe, der Bereithaltung hochspezialisierter Waren und Dienste, wieder in verstärktem Maße zugeführt werden.“

wird dort für die Zentrumsbildung auch nicht etwa ein bestimmter Bevölkerungsgewinn vorausgesetzt. Die Regierungsvorlage des Kempen-Krefeld-Gesetzes hat vielmehr hervorgehoben, daß „die neu zu bildende Gemeinde mit 45000 Einwohnern aufgrund ihrer ausgeglichenen Wirtschaftsstruktur leistungsfähig genug sein wird, die vorhandenen Ansätze gehobener Ausstattung zu vervollständigen, wobei zugleich ein hinreichender Einzugsbereich sichergestellt ist“. Von einer Mindestbevölkerung in der Größenordnung von 70000 oder sogar 100000 Einwohnern ist hier nicht die Rede.

Es wäre daher verfehlt, jede Änderung in der Prognose der Bevölkerungsentwicklung mit der Möglichkeit einer Zentrumsbildung in Zusammenhang zu bringen. Eine solche unmittelbare Abhängigkeit besteht nicht. Von ihr ist auch das Kempen-Krefeld-Gesetz nicht ausgegangen.

Unabhängig davon läßt sich ein weiterer Bevölkerungsanstieg um 15000 Einwohner im Zentrumsbereich, in dem unter Einschluß der vorhandenen 5000 Einwohner dann 20000 Menschen wohnen würden, nach wie vor realisieren.

1.2.5 Positive Entwicklungschancen des Großraums Düsseldorf nach dem Bundesraumordnungsprogramm

Dies folgt zunächst aus einer großräumigen Betrachtung.

Die Zukunftschancen des Großraumes Düsseldorf sind – bezogen auf das gesamte Bundesgebiet – außerordentlich gut. Die Bevölkerungsentwicklung ist noch immer positiv. Der Wanderungsdruck hält an. Einen deutlichen Beleg dafür liefert das soeben erschienene Bundesraumordnungsprogramm der Bundesregierung⁹.

Der *Wanderungssaldo* der Erwerbsspersonen 1967 bis 1971 liegt mit über 10% an der Spitze im gesamten Bundesgebiet. Ähnliche Werte werden nur noch von den Räumen München-Rosenheim, Frankfurt-Darmstadt und Köln erreicht, während der Raum 15 (Ruhrgebiet, Teile des Niederrheins) mit –17,6 hinter dem Saarland (–17,9) den zweiten Platz in der Verlostskala im gesamten Bundesgebiet einnimmt¹⁰.

Der Raum Düsseldorf zeigt dementsprechend auch *stark zunehmende Verdichtungstendenzen*. Mit Köln, Frankfurt und München gehört der Raum Düsseldorf zu jenen hochverdichteten Gebietseinheiten, die sich in den letzten Jahren durch Zuwanderungen aus dem In- und Ausland noch weiter verdichtet haben¹¹.

Das Ruhrgebiet (Raum 15) hat demgegenüber *starke Binnenwanderungsverluste*, die Verdichtungen haben stagnierende bzw. abnehmende Tendenz¹².

Dem entspricht, daß der Raum Düsseldorf neben den Gebietseinheiten Köln, Frankfurt, Nürnberg und Karlsruhe zu jenen Räumen gehört, welche die *geringsten raumwirksamen Mittel für Erwerbsstruktur* im Jahre 1969/70 erhalten haben. Mit 25,70 DM pro Einwohner liegt Düsseldorf sogar an der untersten Grenze im gesamten Bundesgebiet¹³.

Die *Arbeitsplatzentwicklung* im Großraum Düsseldorf ist *ausgewogen*. Während weite Teile des Bundesgebietes bis 1985 eine stagnierende Arbeitsplatz-

entwicklung aufweisen werden, rechnet die Bundesregierung für Düsseldorf mit einem ausgewogenen Arbeitsplatzzuwachs von 5 – 11%¹⁴.

In einem Vortrag vor der Mitgliederversammlung der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland am 29. 1. 1975 bestätigte Afheldt diese Prognose der Bundesregierung, indem er sie mit einigen weiteren Daten zum Raum Düsseldorf anreicherte¹⁵.

Auch die *Bevölkerungsentwicklung bis 1985* wird von der Bundesregierung für den Raum Düsseldorf *außerordentlich positiv* bewertet¹⁶.

Für den Großraum Düsseldorf wird bis 1985 ein Zuwachs von 8%, also 270000 Einwohner prognostiziert. Damit liegt diese Gebietseinheit neben Hamburg, Hannover, Köln/Frankfurt und Teilen des süddeutschen Raumes an der Spitze der Wanderungsgewinne in der gesamten Bundesrepublik, während das Ruhrgebiet auch hier zu den Räumen mit Abwanderungstendenzen gehört¹⁷.

In einer weiteren Grafik¹⁸ wird der Raum Düsseldorf neben Köln, Frankfurt, Stuttgart und München als Gebiet mit Zuwanderungsdruck und hoher Nachfrage nach Arbeitskräften aus anderen Räumen der Bundesrepublik und dem Ausland bezeichnet.

Insgesamt werden die Zukunftschancen des Raumes Düsseldorf in allen Tabellen des Bundesraumordnungsprogramms der Bundesregierung als außerordentlich positiv bewertet. Die Arbeitsplatzentwicklung verzeichnet ansteigende Tendenzen, die Wanderungsgewinne bis 1985 werden sogar als weit überdurchschnittlich prognostiziert. Die Bevölkerung wird

⁹ Bundesraumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), Unterrichtung durch die Bundesregierung v. 30. 4. 1975, Drs. 7/3584, Sachgebiet 230.

¹⁰ Vgl. dazu die Aufstellung über Wanderungen zwischen Gebietseinheiten 1967 – 1971, Binnenwanderungssaldo der Erwerbsspersonen, Bundesraumordnungsprogramm, S. 18.

¹¹ Vgl. Bundesraumordnungsprogramm, Rdz. 2.5: „Der großräumige Vergleich der Erwerbsstruktur, Infrastruktur, Ausstattung, Siedlungsstruktur und Umweltsituation ergibt zusammenfassend folgendes Bild (vgl. Karte S. 21): Gebietseinheiten mit hoher Verdichtung haben sich in den letzten Jahren durch Zuwanderungen aus dem In- und Ausland weiter verdichtet (insbesondere GE 16, 18, 24, 34).“

¹² Vgl. Bundesraumordnungsprogramm, Verdichtungstendenzen, Typisierung nach der Bevölkerungsdichte 1970, Veränderung der Bevölkerungsdichte 1963/70, und dem Binnenwanderungssaldo 1967 – 1973 auf 1000 Einwohner, S. 21.

¹³ Bundesraumordnungsprogramm, Raumwirksame Mittel für Erwerbsstruktur 1969/70, S. 26.

¹⁴ Vgl. dazu die Karte des Bundesraumordnungsprogramms, Status quo-Prognose Arbeitsplatzentwicklung 1970 – 1985, S. 29.

¹⁵ AFHELDT, Rheinland 1990 – Chancen und Grenzen der Entwicklung einer Region –, Regionalplanung Rheinland, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 205 (211): „Bei den funktionell abgegrenzten Räumen haben wir unterschieden den Raum Düsseldorf, den Raum Krefeld/Mönchengladbach, den Raum Wuppertal/Remscheid/Solingen, den Raum Köln, den Raum Bonn, die zusammen die rheinische Stadtlandschaft bilden, dann die Aachener Stadtlandschaft und schließlich die ländlichen Zonen. Bei den Stadtlandschaften liegt der Raum Köln an der Spitze der Arbeitsplatzzuwächse (+ 75 000), gefolgt von den Räumen Bonn (+ 54 000) und Düsseldorf (+ 51 000) (Zeitraum 1970 – 1990).“

¹⁶ Vgl. den Bericht der Bundesregierung zum Bundesraumordnungsprogramm, S. 30: „Die regionale Bevölkerungsentwicklung wird ... künftig in entscheidendem Maße von den Wanderungen abhängen. Hohe Wanderungsgewinne von Erwerbstätigen mit ihren Familienangehörigen werden diejenigen Gebiete verzeichnen, die ein hohes Arbeitsplatzwachstum und einen Mangel an Arbeitskräften haben. Es handelt sich hierbei um die Achse Düsseldorf – Köln – Frankfurt – Mannheim/Ludwigshafen – Karlsruhe – Stuttgart – München (Gebietseinheiten 16, 18, 24, 28, 29, 30, 34), ergänzt um die norddeutschen Gebietseinheiten Hamburg und Hannover (Gebietseinheiten 3, 10) sowie die Gebietseinheit (31) Ansbach – Nürnberg (vgl. Karte 32).“

¹⁷ Vgl. dazu Bundesraumordnungsprogramm, Status quo-Prognose, Wanderungen der Bevölkerung 1970 – 1985, S. 32.

¹⁸ Bundesraumordnungsprogramm, S. 36.

hierdurch erheblich ansteigen. Von einer allgemeinen Stagnation im Raum Düsseldorf kann danach überhaupt keine Rede sein.

Dem entspricht, daß sämtliche *Gemeinden im Umland* der Stadt Düsseldorf in den letzten Jahren einen außerordentlich hohen *Gewinn an Einwohnern* zu verzeichnen haben¹⁹.

Die Zahlen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik machen eine ebenso deutliche Aussage. Für den Kreis Grevenbroich wird ein Einwohnerzuwachs von 69 000 bzw. 68 500 Menschen prognostiziert. Diese Zahlen fügen sich in die unter dem 30. 4. 1975 von der Bundesregierung vorgelegten Prognosen für den Gesamttraum Düsseldorf ein, die von einem Wanderungsgewinn dieser Region von 270 000 Einwohnern ausgehen.

1.2.6 Ausweisung anderer Entwicklungszentren

Besonders eindrucksvoll werden die positiven Zukunftserwartungen des Raumes Düsseldorf durch die Förderung zahlreicher anderer Entwicklungszentren belegt, die im Umland der Stadt Düsseldorf geplant und realisiert werden. Hochdahl, Ratingen-Eckamp, Düsseldorf-Garath, Kaarst, Willich und Monheim haben in den vergangenen Jahren zahlreiche neue Bürger aufgenommen, die aus allen Landesteilen in den Raum Düsseldorf zugewandert sind. Diese Tendenzen halten an. Auch im kommenden Jahrzehnt rechnet die Landesplanung mit einer erheblichen Vergrößerung des Einwohnerpotentials dieser Zentren – ein Beweis für die Zukunftschancen und die Attraktivität, die dem Großraum Düsseldorf auch im letzten Viertel dieses Jahrhunderts eingeräumt werden.

Insgesamt kann der Zusammenschluß des Jahres 1970 auch heute noch den damaligen Zielvorstellungen gerecht werden. Das in der Planungsphase abgeschlossene und in ersten beachtlichen Ansätzen bereits realisierte Stadtzentrum ist vor dem Hintergrund der guten Zukunftschancen des Düsseldorfer Raumes landesplanerisch sinnvoll und wird von einem Zuzug der Bevölkerung begleitet. Die Zentrumsplanung kommt einem berechtigten Anliegen der heute bereits in Meerbusch wohnenden 50 000 Einwohner nach und wird auch Gesichtspunkten der Finanzierbarkeit gerecht.

Die auf einen Realisierungszeitraum von 20 – 30 Jahren angelegten Zielvorstellungen des Gesetzgebers haben auch heute – nachdem erst fünf Jahre seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vergangen sind – uneingeschränkt ihre Gültigkeit.

2. Keine zulässige Konzeptionsänderung

Sind danach keine Anhaltspunkte dafür vorhanden, daß der Zusammenschluß sich aus heutiger Sicht nicht mehr bewähren kann, so ist die Aufteilung der Beschwerdeführerin auch nicht aufgrund geänderter Zielvorstellungen zu rechtfertigen.

Innenminister und Landesregierung haben in Vorschlägen und Gesetzentwürfen eine Änderung gesetzlicher Neugliederungsziele nur für zulässig erklärt, wenn *gesamträumliche Aspekte dies erfordern und die berechtigten Belange des Gesamttraumes bisher nicht gewürdigt worden sind* (Ziellücke), weil

- die erste Neugliederungsentscheidung einen entsprechenden Vorbehalt enthielt (Vorbehaltsklausel) oder
- die gesamträumliche Perspektive nicht berücksichtigt werden konnte, weil die Neugliederung an Kreisgrenzen gebunden war (systemimmanente Ziellücke)²⁰.

2.1 Keine Ziellücke zugunsten neuer gesamträumlicher Perspektiven im Kempen-Krefeld-Gesetz

Nach diesen Grundsätzen, die von der Landesregierung im Meerbusch-Schriftsatz wieder aufgenommen worden sind (S. 85), ist eine Veränderung der Zielkonzeption schon deshalb nicht zulässig, weil eine neue Zielformulierung durch spätere erneute Gebietsreform im Kempen-Krefeld-Gesetz weder ausdrücklich vorbehalten noch im damaligen Neugliederungssystem angelegt war.

Im Gegensatz zu anderen Gesetzen des 1. Neugliederungsprogramms, bei denen die gesamträumlichen Aspekte nicht immer in gleicher Weise im Vordergrund der Überlegungen gestanden haben mögen, hat das Kempen-Krefeld-Gesetz gerade bei dem Zusammenschluß der Stadt Meerbusch die Interessen des Gesamttraumes gewürdigt und sie als entscheidenden Maßstab der Gebietsreform zugrunde gelegt. Auch die Interessen der Großstädte Krefeld und Düsseldorf sind dabei erkannt und berücksichtigt worden. Zutreffend hat die Begründung des Kempen-Krefeld-Gesetzentwurfs darauf abgestellt, daß Krefeld keinen Raumbedarf habe, um seinen oberzentralen Aufgaben gerecht zu werden²¹.

Auch hat die Begründung des Kempen-Krefeld-Gesetzes erkannt, daß bei der „Größenordnung der Stadt Meerbusch und der hier anzutreffenden Kernbildungen im Raum Büderich/Osterath die Stadt Düsseldorf nicht umhin kommen würde, den Ausbau eines Nebenzentrums zur Entlastung ihrer City in ähnlichem Maße zu betreiben, wie dies in einer selbständigen Großgemeinde notwendig wäre“²².

Nach eingehender Würdigung auch der natürlichen Beziehungen, die zwischen Meerbusch und den benachbarten Großstädten im oberzentralen und damals z. T. auch im mittelzentralen Bereich bestanden haben und die auch von der Entwurfsbegründung des Kempen-Krefeld-Gesetzes nicht verkannt worden sind²³, hat die Landesregierung und mit ihr die Parlamentsmehrheit dem gesamträumlichen Aspekt der Bildung einer mittelzentralen Entlastungsstadt Meer-

¹⁹ Während die Bevölkerung von Düsseldorf um 9,15 % abnahm, stiegen die Einwohnerzahlen in Kaarst um 48,44 %, in Norf um 47,71 %, in Bütgen um 40,81 %, in Hochdahl um 31,8 %, in Holzheim um 27,03 % und in Ratingen um 26,84 %. Diese Tendenzen halten weiter an. Sehr deutlich wird dies am Beispiel der Stadt Ratingen, die auch 1973 und 1974 Zuwachsraten von 6,5 bzw. 5,5 % zu verzeichnen hat. Ähnliches gilt für Erkrath/Hochdahl oder Monheim, deren Bevölkerung nach Aussage der Landesplanung in Zukunft weiter um 10 000 bzw. 5 000 Einwohner zunehmen wird.

²⁰ Vorschlag des Innenministers zum Neugliederungsraum Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal, zum Raum Krefeld, Rdz. 3.2, S. 357: „Hierbei ist vor allem zu berücksichtigen, daß sich die Neugliederung des ersten Neugliederungsprogramms im Regelfall innerhalb eines Kreises abspielte, auf die berechtigten Belange benachbarter Räume also zu wenig Rücksicht genommen werden konnte. Dieser Aspekt spielt z. B. eine Rolle bei dem Vorschlag, die Stadt Hamm um Gemeinden des Kreises Unna zu vergrößern.“

²¹ Kempen-Krefeld-Gesetzentwurf, zu § 6, Rdz. 5.6.1, S. 101.

²² Kempen-Krefeld-Gesetzentwurf, S. 124.

²³ Kempen-Krefeld-Gesetzentwurf, S. 117, 121 ff.

busch gegenüber der Eingemeindungslösung den Vorrang gegeben – eine Überlegung, die heute in gleicher Weise ihre Berechtigung hat.

Die Behauptung im Schriftsatz der Landesregierung, „insbesondere (?) die im 1. Neugliederungsprogramm getroffenen Zuordnungen (hätten) stets unter dem stillschweigenden Vorbehalt der einzelfallbezogenen Korrektur gestanden“ (LReg. S. 82), das „Sofortprogramm der Neugliederung sei eindimensional gewesen (LReg. S. 84), es habe sich nicht über das Gebiet eines Kreises hinaus erstreckt“, ist unrichtig und wird durch die Entwurfsbegründung zum Kempen-Krefeld-Gesetz sowie durch die parlamentarische Behandlung des Jahres 1969, bei der vornehmlich von Krefelder und Düsseldorfer Abgeordneten wiederholt auch die Interessen der Großstädte eingebracht worden sind²⁴, widerlegt.

Mit Recht hat der Gesetzentwurf zum Neugliederungsraum Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal (S. 357) herausgestellt, daß das Kempen-Krefeld-Gesetz den Abschluß des 1. Neugliederungsprogramms bildete und aus den Erfahrungen der bereits verabschiedeten Gesetze in besonderer Weise bereits die Auswirkungen seiner Entscheidungen beurteilen und berücksichtigen konnte.

Insgesamt hat daher die Entscheidung des Kempen-Krefeld-Gesetzes keine Ziellücke gelassen, die durch eine spätere neue Abstimmung der Zielsetzungen im Wege einer nochmaligen Gebietsreform hätte gefüllt werden können.

2.2 Keine Aufgabe der Konzeption einer mittelzentralen Entlastungsstadt im Düsseldorf-Gesetz

Wesentlich neue auf den Gesamtraum bezogene Zielsetzungen sind im übrigen weder im Gesetzgebungsverfahren zum Raum Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal noch im verfassungsgerichtlichen Verfahren vorgetragen worden. Die gesetzlichen Zielsetzungen haben sich seit 1969 nicht entscheidend geändert. Insbesondere ist der für die Lösung des Kempen-Krefeld-Gesetzes letztlich entscheidende Gedanke der Bildung einer eigenständigen mittelzentralen Entlastungsstadt im Umland großstädtischer Zentren nicht zugunsten anderer Konzeptionen aufgegeben worden.

Der Innenminister-Vorschlag zum Neugliederungsraum Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal nimmt die grundsätzliche Konzeption des Kempen-Krefeld-Gesetzes unverändert auf. Die Neuabgrenzung der Landeshauptstadt wird nach der Einzelbegründung zum Raum Düsseldorf nach dem Grundsatz vollzogen,

- nur den engeren großstädtischen Verflechtungsbereich, der innerhalb des mittelzentralen Einzugsbereichs der Stadt Düsseldorf liegt, in die Landeshauptstadt einzubeziehen,
- im Umland – also außerhalb des mittelzentralen Verflechtungsbereichs der Landeshauptstadt – leistungsfähige Mittelzentren zur Entlastung des Kernraums zu bilden²⁵.

Diese Konzeption stimmt fast wörtlich mit den Grundsätzen überein, die für die Bildung der Stadt Meerbusch im Kempen-Krefeld-Gesetz maßgeblich gewesen sind²⁶.

2.3 Bestätigung des Meerbusch-Zusammenschlusses durch die Grundsätze des Landesentwicklungsprogramm-Gesetzes

Der Entlastungsstadtgedanke ist nicht aufgegeben. Gerade das erst im vorigen Jahr verabschiedete Landesentwicklungsprogramm-Gesetz²⁷ hat das Modell der mittelzentralen Entlastungsstadt, von dem auch der Innenminister-Vorschlag zum Raum Düsseldorf ausgegangen ist, eindrucksvoll bestätigt.

2.3.1 Ergänzungs- und Entlastungsfunktion mittelzentraler Städte in der Ballungsrandzone

Das Landesentwicklungsprogramm-Gesetz nimmt die Grundkonzeption des LEPr. 1964 zur Entwicklung der räumlichen Struktur des Landes auf, weil sich diese „Strategie für eine den Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung entsprechende Landesentwicklung sehr bewährt“ hat²⁸.

Die bisherige Entlastungsfunktion der Ballungsrandzone ist im Landesentwicklungsprogramm-Gesetz erneut unterstrichen und um Ergänzungsaufgaben gegenüber dem jeweils angrenzenden Ballungskern erweitert worden²⁹:

²⁴ Vgl. dazu die 2. Lesung des Gesetzentwurfs, Plenarprotokoll 6/65 v. 16. 12. 1969, S. 2722 ff.

²⁵ So der Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal-Vorschlag zum Raum Düsseldorf, Rdz. 5.4, S. 205 ff.: „Der Vorschlag (Hauptvorschlag) sieht vor, den engeren großstädtischen Verflechtungsbereich der Stadt Düsseldorf zu einer kommunalen Einheit zusammenzufassen . . . Der Vorschlag zieht damit die Konsequenzen aus den umfangreichen Verflechtungen, die zwischen diesen Gemeinden und der Stadt Düsseldorf als Dienstleistungs- und Beschäftigungszentrum bestehen. Er trägt dabei gleichzeitig den Grundsätzen Rechnung, die für die Neugliederung mehrpoliger Ballungskernbereiche und die Neugliederung in der Ballungsrandzone Gültigkeit haben . . .“

„Für die Neuabgrenzung der Stadt Düsseldorf (gilt):

a) Der engere großstädtische Verflechtungsbereich muß, soweit er über die Stadtgrenze hinausgewachsen ist, mit der Stadt Düsseldorf zusammengeschlossen werden. Es ist der Raum, der sich wegen der engeren funktionalen Verflechtungen als einheitlicher großstädtischer Organismus darstellt, so daß die auf die großstädtische City bezogenen Zentren den Charakter von Nebenzentren gewinnen.

b) Der Flächenbedarf muß soweit wie möglich gedeckt werden. Er muß sich nach den Aufgaben richten, die die Stadt insbesondere als Oberzentrum erfüllen muß . . . (S. 210): Der dazu erforderliche Raumbedarf muß jedoch im wesentlichen innerhalb des engeren großstädtischen Verflechtungsraumes gedeckt werden, der etwa mit dem mittelzentralen Einzugsbereich der Stadt deckungsgleich ist.

c) Die Neuabgrenzung der Stadt muß in ein übergreifendes Neugliederungskonzept passen. Daher müssen Räume, die außerhalb des engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs der Stadt Düsseldorf liegen und aufgrund ihrer zentralörtlichen Ansätze zu einer eigenen mittelzentralen Entwicklung fähig sind, nicht in die Stadt einbezogen, sondern einer selbständigen schwerpunktmäßigen Entwicklung zugeführt werden.“ (Unterstrichungen v. Verf.).

²⁶ Kempen-Krefeld-Gesetzentwurf, § 9: Stadt Meerbusch, Rdz. 8, S. 123 f.: „Wird Büderich entgegen diesem Vorschlag in die Stadt Düsseldorf eingegliedert, wie es die Sachverständigenkommission zu erwägen gibt, so bedingt das notwendigerweise auch den Anschluß von Osterath und der Gemeinden des Amtes Lank an die benachbarten Großstädte . . . Bei dieser Größenordnung und der hier anzutreffenden Kernbildung im Raum Büderich/Osterath würde die Stadt Düsseldorf nicht umhin können, den Ausbau eines Nebenzentrums zur Entlastung ihrer City in ähnlichem Maße zu betreiben, wie dies in einer selbständigen Großgemeinde notwendig wäre. Denn die landesplanerische Zielsetzung geht davon aus, daß im Umkreis der Stadtkerne leistungsfähige Mittelbereiche ausgebaut werden, die in einer funktionalen Arbeitsteilung zur City stehen. Demgegenüber muß die City ihrer eigentlichen Aufgabe, der Bereithaltung hochspezialisierter Waren und Dienste, wieder in verstärktem Maße zugeführt werden. Der Vorschlag gibt jedoch der Großgemeinde den Vorzug auch deshalb, weil in der Ballungsrandzone nach Möglichkeit selbständige Gemeinden mittlerer Zentralität erhalten bzw. ausgebaut werden sollen . . .“

²⁷ Gesetz zur Landesentwicklung vom 19. 3. 1974, GVBl. 1974, S. 96 – 102.

²⁸ So die Begründung des Gesetzentwurfs zum Landesentwicklungsprogramm-Gesetz vom 16. 5. 1972 – Drs. 7/1764, S. 33; die im Abschnitt II LEPr 1964 in den Grundzügen festgelegten Zielsetzungen sind daher im wesentlichen unverändert übernommen worden.

²⁹ Vgl. § 19 Abs. 3 b Landesentwicklungsprogramm-Gesetz, GVBl. 1974, Seite 97.

„In den Ballungsrandzonen sind vorrangig die Voraussetzungen für eine *geordnete Entwicklung der Siedlungsstruktur unter Berücksichtigung der Entlastungs- und Ergänzungsaufgaben* gegenüber den jeweils angrenzenden Ballungskernen zu schaffen. Dabei sollen im einzelnen insbesondere die nachstehenden Ziele verfolgt werden: *Förderung der städtebaulichen Entwicklung*, insbesondere durch den *Ausbau von Siedlungsschwerpunkten (§ 24 Abs. 1) an Haltepunkten leistungsfähiger Linien des öffentlichen Personennahverkehrs auf der Grundlage besonderer Standortprogramme ...*“

2.3.2 Ausrichtung der Gesamtstruktur auf gemeindliche Siedlungsschwerpunkte

Auch die bereits im Kempen-Krefeld-Gesetz enthaltene Vorstellung, im geographischen Mittelpunkt der Stadt Meerbusch ein neues Zentrum zu errichten, das der Versorgung der hier ansässigen Bevölkerung dient, wird durch die Grundsätze des Landesentwicklungsprogramm-Gesetzes bestätigt.

Die Festlegung von *Siedlungsschwerpunkten* innerhalb der Gemeinde – eine Maßnahme, die das Kempen-Krefeld-Gesetz bereits im Jahre 1969 für Meerbusch vorweggenommen hat – wird durch das LEPrG nunmehr für die gemeindliche Entwicklung im gesamten Lande für verbindlich erklärt.

§ 6 LEPrG: „Unbeschadet der Planungshoheit der Gemeinden ist die Entwicklung der Siedlungsstruktur auf Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung und innerhalb dieser Gemeinden auf solche Standorte auszurichten, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, der Freizeitgestaltung sowie der Verwaltung eignen (*Siedlungsschwerpunkte*). Dabei ist zu berücksichtigen, daß diese Einrichtungen für die Bevölkerung in angemessener Zeit erreichbar sein sollen.“

§ 7 LEPrG: „Im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung soll eine Verdichtung durch Konzentration von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen angestrebt werden, sofern sie dazu beiträgt, die Voraussetzungen für gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen, ausgewogene infrastrukturelle, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse sowie eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung zu erhalten, zu verbessern oder zu schaffen. Eine solche *Konzentration* ist unter Berücksichtigung der Verkehrsbedingungen vorrangig in den *Siedlungsschwerpunkten* zu fördern.“

§ 8 LEPrG: „Die räumliche Struktur von Verdichtungsgebieten, die die Bedingungen des § 7 erfüllt, soll gesichert und weiterentwickelt werden. In Verdichtungsgebieten, deren räumliche Struktur diese Bedingungen nicht erfüllt, sollen geeignete Maßnahmen zur *Strukturverbesserung* ergriffen werden.“

Dabei sind nicht nur bereits bestehende Siedlungsschwerpunkte zu verdichten, an geeigneten Punkten sollen – wo nötig – auch Standortvoraussetzungen für eine möglichst ausgewogene Entwicklung neu geschaffen werden.

§ 10 LEPrG: „Im Rahmen der angestrebten Siedlungsstruktur sollen die *Standortvoraussetzungen* für eine möglichst ausgewogene und das wirtschaftliche Wachstum fördernde Entwicklung der Erwerbsgrundlagen erhalten, verbessert oder *geschaffen* werden.“

2.3.3 Ausweisung als Entwicklungsschwerpunkt

Dabei kommt den als Entwicklungsschwerpunkten ausgewiesenen Bereichen nach den Grundsätzen des LEPrG eine besondere Bedeutung zu. Hier sind die Standortvoraussetzungen für eine bevorzugte *Förderung der Konzentration* von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen gegeben (§ 21 Abs. 2 LEPrG). Auch die Schaffung gewerblicher Arbeitsplätze ist der angestrebten räumlichen Struktur des Landes entsprechend vorrangig in Entwicklungsschwerpunkten zu fördern (§ 25 Abs. 3 LEPrG).

So hat auch die Stadt Meerbusch, die nach der Neugliederung im Jahre 1970 als Entwicklungsschwerpunkt 2. Ordnung ausgewiesen worden ist, günstige Standortvoraussetzungen für die schwerpunktmäßige Ansiedlung und Konzentration von Wohnungen und Arbeitsstätten.

Der kurze Exkurs in die Grundsätze des Landesentwicklungsprogramm-Gesetzes zeigt, daß die Zielkonzeption des Kempen-Krefeld-Gesetzes aus landesplanerischer Sicht sowohl großräumig³⁰ als auch bezogen auf die konkreten Überlegungen, die für den Zusammenschluß zur Stadt Meerbusch maßgeblich waren³¹, nach wie vor ihre Berechtigung hat. Ja, man geht nicht fehl, wenn man den im Kempen-Krefeld-Gesetz vollzogenen Zusammenschluß des Jahres 1970 als *Vorwegnahme* jener Grundsätze und Entwicklungen bezeichnet, die das Landesentwicklungsprogramm-Gesetz nunmehr für alle Gemeinden zur verbindlichen Richtschnur erklärt hat. Von einer Änderung der Grundkonzeption, die für die Meerbusch-Lösung 1969 den Ausschlag gab, kann überhaupt keine Rede sein.

Dabei berücksichtigt auch das LEPrG – gegenüber früheren Annahmen – Veränderungen in der Gesamtentwicklung der Bevölkerung des Landes und geht bis zum Jahre 1985 von einer im wesentlichen konstanten Einwohnerzahl im Lande aus (§ 23 LEPrG). Wenn es gleichwohl den Gemeinden die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten auferlegt und auch durch Landesförderung eine weitere Konzentration der Bevölkerung in Entwicklungsschwerpunkten und innerhalb der Gemeinden an Siedlungsschwerpunkten anstrebt, so wird daraus erkennbar, daß auch das LEPrG von Bevölkerungswachstum durch Wanderung und einer damit verbundenen Konzentrationsmöglichkeit ausgeht³².

³⁰ Bildung leistungsfähiger Mittelzentren mit Entlastungs- und Ergänzungsfunktion für den Kernraum.

³¹ Zusammenfassung von Planungen und Investitionen, Bildung eines Zentrums (Siedlungsschwerpunkt) in der geographischen Mitte der neugegründeten Stadt.

³² Nur am Rande sei erwähnt, daß die Landeshauptstadt eine außerordentlich hohe Einwohnerdichte aufweist und daher eine gewisse bevölkerungsmäßige Entzerrung sogar eher von Vorteil ist. Mit 2542,47 E/qkm nimmt Düsseldorf hinter H₅rne (3 798 E/qkm), Essen (3 275 E/qkm), Oberhausen (3 116 E/qkm), Gelsenkirchen (3 149 E/qkm) und Bochum den 6. Platz unter den 370 Gemeinden und 37 kreisfreien Städten des Landes ein. KÖSTERING-BÜNERMANN, Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, Handbuch für Verwaltung und Wirtschaft, Deutscher Gemeindeverlag 1975, S. 37 ff.

2.4 Andere Entwicklungszentren im Umland von Düsseldorf

Gerade die zahlreichen anderen – weiterhin selbständigen – Schnellzuwachs-gemeinden im Umland von Düsseldorf bestätigen, daß die Konzeption der mittelzentralen Entlastungsstadt beibehalten worden ist und auch heute eine Zukunft hat. Hochdahl, Ratingen-Eckamp, Düsseldorf-Garath, Kaarst und Willich werden weiterhin als Entwicklungszentren gefördert und ausgebaut.

Nach Ansicht der Landesregierung ist durch die Abstinenz von öffentlichen Zuschüssen bereits eine Vorentscheidung gegen Meerbusch gefallen (LReg. S. 31). Es gelte, die Finanzkraft auf geeignete Entwicklungsschwerpunkte zu konzentrieren (LReg. S. 40) und nicht andere Zentren durch eine weitere Förderung von Meerbusch zu benachteiligen.

Damit wird das eigentlich entscheidende Problem angesprochen. Im Grunde geht es überhaupt nicht darum, durch eine Eingemeindung von Meerbusch die Entleerung der großstädtischen Zentren zu vermeiden. Denn durch eine Auflösung der Beschwerdeführerin kann der Wanderungsstrom aus den Stadtzentren nicht verhindert, sondern nur in eine andere Richtung, in andere potentielle Entwicklungszentren geleitet werden. Es geht vielmehr um eine Verteilung des aus den großstädtischen Ballungszentren und aus anderen Landesteilen zu erwartenden Bevölkerungszuwachses auf die Entwicklungszentren im Umland. Dieses *Konkurrenzverhältnis* – nicht Abwanderungstendenzen aus der Großstadt überhaupt – kann durch die Auflösung von Meerbusch beeinflusst werden.

Hat der Gesetzgeber sich aber in Kenntnis des ständigen Bevölkerungsverlustes anderer Landesteile für die Bildung von Meerbusch und die Entwicklung eines neuen Stadtzentrums entschieden, so darf er nicht wenige Jahre später die neugebildete Stadt wieder „aus dem Rennen nehmen“ und damit die Entwicklungschancen dieses Raumes und der hier lebenden Bevölkerung zugunsten anderer Gemeinden im Umland von Düsseldorf entscheidenden schmälern. Vertrauen in die Kontinuität staatlichen Handelns und in den Bestand einmal gewählter Lösungen gebieten, das Begonnene fortzuführen und nicht zugunsten eines ständigen Zick-Zack-Kurses in der Auswahl geeigneter Entwicklungszentren aufzugeben.

2.5 Meerbusch keine Städteneugründung auf der grünen Wiese

Die Landesregierung versucht, die Konzeptänderung des Gesetzgebers mit Hinweis auf andere Städteneugründungen zu begründen, die in den letzten Jahren auf Kritik gestoßen seien und von deren Realisierung der Gesetzgeber heute Abstand genommen habe.

Dies sei von Innenminister WEYER zu Beginn des 2. Neugliederungsprogramms in einer „programmatische bedeutsamen Aussage“ – wie die Landesregierung meint – am Beispiel von „Wulfen, Meckenheim, Merl und Hochdahl“ dargelegt worden (LReg. S. 42 f).

Die Zentrumsplanung der Stadt Meerbusch unterscheidet sich jedoch wesentlich von Planungen der Entlastungsstädte Wulfen, Meckenheim und Hochdahl. In diesen drei Gemeinden fehlten nämlich mittelzentrale Ansätze vollständig, während die Stadt Meerbusch allein aufgrund ihres Bevölkerungspotentials von über 50 000 Einwohnern und ihrer vorhandenen Ausstattung als Mittelzentrum angesehen werden muß. In Wulfen, Meckenheim und Hochdahl war in den alten Ortsteilen in Relation zu dem Entwicklungsziel eine nur außerordentlich geringe Einwohnerzahl vorhanden, während in der Stadt Meerbusch – bei 50 000 vorhandenen Einwohnern – lediglich 20 000 E. langfristig hinzukommen sollen. Die Stadt Meerbusch verfügt über die notwendige Verwaltungskraft, um diese Maßnahmen in eigener Regie durchzuführen, während in den drei genannten Gemeinden Entwicklungsgesellschaften unter Beteiligung des Landes gebildet werden mußten, um die Maßnahmen durchführen zu können.

Es bedarf daher keiner näheren Untersuchung, ob die Landesregierung und ihr folgend der Gesetzgeber die Projekte von Städteneugründungen auf der grünen Wiese aufgegeben haben. Meerbusch hat bereits heute eine ausreichende Mantelbevölkerung von 50 000 Einwohnern, die nur vergleichsweise geringfügig aufgestockt werden soll. Mit einer „Städteneugründung auf der grünen Wiese“ ist die Planung lediglich eines *Zentrums für bereits vorhandene Einwohner* nicht vergleichbar.

Insgesamt ist das dem Zusammenschluß der Stadt Meerbusch zugrunde liegende Konzept der Bildung mittelzentraler Entlastungsstädte im Umland des Kernraums nicht aufgegeben worden. Eine Änderung der Zielkonzeption wäre im übrigen auch nicht zulässig gewesen, weil bereits das Kempen-Krefeld-Gesetz alle gesamtäumlichen Aspekte hinreichend berücksichtigt und in die Abwägung eingestellt hat.

3. Verstoß gegen die weiteren Grundsätze der Landesregierung

Darüber hinaus hat die gesetzgeberische Entscheidung des Jahres 1974 auch gegen alle anderen vom Innenminister und der Landesregierung in Vorschlägen und Gesetzentwürfen zusätzlich entwickelten Grundsätze verstoßen, die bei Mehrfachneugliederungen zu berücksichtigen sind.

- Zwingende Gründe für die Revision der Erstentscheidung sind nicht ersichtlich.
- Neue vom Gesetzgeber noch nicht gewürdigte entscheidungserhebliche Gesichtspunkte sind nicht vorgetragen worden.
- Ins Werk gesetzte Entwicklungen sind nicht geschont und entstandene Verflechtungen sind durchschnitten worden.
- Noch darüber hinaus bestehende besonders hohe Anforderungen, die bei Teilung der vor wenigen Jahren neugebildeten Stadt Meerbusch zu berücksichtigen sind, sind nicht vorgetragen worden³³.

³³ Vgl. zu diesen Kriterien STUER, Gebietsreform – Alle Jahre wieder? – Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 109 (113 ff).

Insgesamt verstößt die Aufteilung von Meerbusch aus mehreren und unterschiedlichen Gründen gegen die Grundsätze der Landesregierung, die sie selbst für die Zulässigkeit von Mehrfachneugliederungen aufgestellt hat. Nicht ohne Grund war die Auflösung der Beschwerdeführerin, die erst in der Hektik der dritten Lesung im Landtag behandelt und von einer Parlamentsmehrheit beschlossen worden ist, weder im Vorschlag des Innenministers noch in der Regierungsvorlage vorgesehen.

III.

Verstoß gegen die Grundsätze des Herbede-Urteils

Auch die durch das Herbede-Urteil³⁴ aufgestellten zusätzlichen Maßstäbe für die Zulässigkeit der Mehrfachneugliederung schließen eine Aufteilung der Stadt Meerbusch aus. Dies gilt in doppelter Hinsicht:

Die Revision der Kempen-Krefeld-Entscheidung ist nach den vom Verfassungsgerichtshof entwickelten Grundsätzen verfassungswidrig, weil

- eine Konzeptionsänderung nur aus Gründen geänderter tatsächlicher Gegebenheiten oder Entwicklungen oder aufgrund zusätzlich gewonnener landesplanerischer Erkenntnisse zulässig ist;
- eine Aufteilung der Stadt Meerbusch und eine Umorientierung der dort lebenden Bevölkerung mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs nicht zu vereinbaren ist.

1. *Konzeptionsänderung nicht zulässig*

Im Herbede-Urteil hat der Verfassungsgerichtshof im Rahmen der Eignungsprüfung deutlich hervorgehoben, daß eine Änderung gesetzgeberischer Zielvorstellungen oder Prioritäten aus verfassungsrechtlichen Gründen nur zulässig ist, wenn ihm

- eine Änderung der tatsächlichen Gegebenheiten oder
- zusätzlich gewonnene landesplanerische Erkenntnisse,

dies nötig oder angezeigt erscheinen lassen³⁵.

Beiden Voraussetzungen für eine Konzeptionsänderung genügt das Düsseldorf-Gesetz nicht.

1.1 *Keine Änderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen*

Die der Neugliederungsentscheidung des Jahres 1969 zugrunde liegenden Tatbestände haben sich zugunsten der Städte Krefeld und Düsseldorf nicht verschoben. Die tatsächlichen Entwicklungen sind in den entscheidenden Punkten prognosegerecht verlaufen. Die vom Gesetzgeber des Jahres 1969 intendierte Bündelung der Investitions- und Planungskraft der Stadt Meerbusch ist zum Vorteil der hier lebenden Bürger gelungen. Zahlreiche neue Einrichtungen sind seit 1969 geschaffen worden. Die Zentrumsplanung läßt sich nach wie vor realisieren. Die Finanzierung ist gesichert, ausreichende Bevölkerung ist vorhan-

den. Mit einem weiteren Zuzug in diesem – im Vergleich zum gesamten Bundesgebiet – außerordentlich standortgünstigen Bereich ist zu rechnen.

1.2 *Keine neuen landesplanerischen Erkenntnisse*

Eine Konzeptionsänderung rechtfertigt sich auch nicht aufgrund zusätzlich gewonnener landesplanerischer Erkenntnisse. Dafür gibt weder der Erlaß des Innenministers vom 9. 5. 1974 noch die Ausschußbegründung vom 5. 7. 1974 oder die Stellungnahmen von Abgeordneten bei der parlamentarischen Behandlung des Düsseldorf-Gesetzes Anlaß.

Im Gegensatz zur Neugliederungsentscheidung im Raum Herbede, bei der bereits Innenminister und Landesregierung eine Revision aufgrund geänderter landesplanerischer Zielvorstellungen vorgeschlagen und im einzelnen begründet haben, sind für den Bereich der Beschwerdeführerin keine neuen landesplanerischen Gesichtspunkte erkennbar geworden, durch die eine Konzeptionsänderung gerechtfertigt wäre.

Die besonderen auf einer seit 1971 rückläufigen Bevölkerungszahl beruhenden Schwierigkeiten im Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk können nicht schematisch auf andere Neugliederungsräume übertragen werden.

Gerade der erst vor wenigen Wochen erschienene Bericht der Bundesregierung zum Baundesraumordnungsprogramm zeigt, daß der Gesamttraum Düsseldorf außerordentlich gute Zukunftserwartungen hat. Das Arbeitsplatzangebot wird weiter steigen. *Mit einem prognostizierten Wanderungsgewinn bis 1985 von 8% oder 270 000 Einwohnern nimmt die Gebiets-einheit Düsseldorf sowohl in der absoluten Zahl als auch prozentual im gesamten Bundesgebiet eine Spitzenstellung ein.*

Das Konzept der mittelzentralen Entlastungsstadt im Umland der Kernräume ist nicht aufgegeben. Es findet im Landesentwicklungsprogramm-Gesetz 1974 eine eindrucksvolle Bestätigung. Durch die Zentrumsplanung in der geographischen Mitte der Stadt Meerbusch hat das Kempen-Krefeld-Gesetz bereits einen Grundsatz vorweggenommen, der seit Inkrafttreten des Landesentwicklungsprogramm-Gesetzes 1974 mit dem Begriff der innergemeindlichen Siedlungsschwerpunkte nunmehr für alle Gemeinden des Landes verbindlich ist.

2. *Teilung der Stadt Meerbusch und Umorientierung der Bevölkerung als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*

Die erneute Einbeziehung der Stadt Meerbusch in die Gebietsreform verstößt darüber hinaus gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wie ihn der Ver-

³⁴ VerfGH v. 15. 3. 1975 – VerfGH 26/74 – A. U., S. 26 ff. abgedruckt bei STUER, Gebietsreform – Alle Jahre wieder? – Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz –, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 109 (110).

³⁵ Herbede-Urteil aaO, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 110.

fassungsgerichtshof NW im Herbede-Urteil entwickelt hat. Im Rahmen dieser Prüfung hat der Gerichtshof eingehend untersucht, ob eine Umorientierung der Bevölkerung durch die nochmalige Neugliederung eintritt. Dies ist für die beiden Ortsteile der Beschwerdeführerin jeweils gesondert geprüft worden³⁶.

Die vom Gerichtshof erlassene einstweilige Anordnung hat eindrucksvoll diese mit einer Aufteilung der Beschwerdeführerin verbundene Umorientierung der Bevölkerung betont:

„Die Einwohner im Gebiet der Antragstellerin haben mit der Gründung der Stadt Meerbusch vor 5 Jahren eine grundsätzliche Neuorientierung erfahren. Mit dem Neugliederungsgesetz erfolgt für das Gebiet der Antragstellerin die zweite Neugliederung, mit der die vor 5 Jahren eingeleitete Entwicklung unterbrochen wird und die bisher dafür gemachten Aufwendungen teilweise gegenstandslos werden. Würde die Verfassungsbeschwerde der Antragstellerin Erfolg haben, müßte wiederum eine Umorientierung vorgenommen werden und müßten die durch das Neugliederungsgesetz herbeigeführte Unterbrechung in der Entwicklung seit 1970 und die zwangsläufig dadurch herbeigeführten schweren Nachteile mit erheblichem Aufwand überwunden werden. Dieses nicht auszuschließende Hin und Her in wenigen Jahren ist der Antragstellerin Meerbusch nicht zumutbar, nachdem der Gesetzgeber die Stadt Meerbusch unter Hinweis auf das öffentliche Wohl und unter Zurückweisung der Alternativlösung einer Eingliederung nach Düsseldorf und Krefeld mit Wirkung zum 1. Januar 1970 gerade erst begründet hat.“³⁷

Zahlreiche innerstädtische Verflechtungen sind in Meerbusch seit 1970 neu entstanden, die durch eine Aufteilung zerschnitten würden. Die Bürger haben den Zusammenschluß des Jahres 1970 akzeptiert und aktiv gefördert. Zahlreiche Organisationen haben sich seit 1970 in den Grenzen der zusammengeschlossenen Stadt Meerbusch gebildet³⁸.

Im Gegensatz zum Neugliederungsfall Herbede, in dem die Zielrichtung für den Ortsteil Buchholz durch die Eingemeindung von Herbede nach Witten nicht geändert wurde, würde die durch das Kempen-Krefeld-Gesetz für Meerbusch festgelegte Konzentration nach innen auf ein gemeinsames Zentrum in ihr Gegenteil verkehrt und die Stadt nach Süden und Norden auseinandergerissen³⁹.

IV.

Fazit

Die durch das Düsseldorf-Gesetz beabsichtigte Aufteilung der Stadt Meerbusch erweist sich daher aus zahlreichen unterschiedlichen Gründen als verfassungswidrig⁴⁰.

Dabei stehen Gesichtspunkte der Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers im Vordergrund. Es geht nicht an, daß in diesem Verfahren auf fehlende Finanzmittel hingewiesen und mit dem Bild einer düsteren Zukunft für den Raum Düsseldorf sowie für die gesamte Landesentwicklung operiert wird, in der Debatte um die Regierungserklärung des wiedergewählten Ministerpräsidenten im Landtag jedoch von einem baldigen Aufwärtstrend die Rede ist.

Wer diese optimistische Prognose für sich selbst aufstellt und im Lande verbreitet, muß auch im Verfahren Meerbusch dazu stehen. Dies gilt in besonderer Weise für jene, die politische Verantwortung tragen⁴¹.

³⁶ Vgl. dazu im einzelnen die Gründe des Herbede-Urteils, abgedruckt bei STÜER, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 110; dieser Gesichtspunkt der Umorientierung der Bevölkerung hatte bereits im Sennestadt-Verfahren eine entscheidende Rolle gespielt und gegen eine Zuordnung von Sennestadt zum Kreis Gütersloh den Ausschlag gegeben.

³⁷ VerfGH NW v. 21. 12. 1974, Städte- und Gemeinderat 1975, S. 24 (29).

³⁸ Ein weiteres Beispiel für das gesamtstädtische Bewußtsein war die starke Beteiligung der Bevölkerung aus allen Schichten bei der Zielfindungsplanung in den Jahren 1970 bis 1971, in denen das Quickborner Team die Bevölkerung dazu motivierte, ihrerseits einen umfassenden Katalog von planerischen Anregungen zu geben. Die rege Anteilnahme und das darin zum Ausdruck kommende außerordentlich starke Interesse der Bevölkerung an dem gemeindlichen Planungsgeschehen, das für zahlreiche Studien Anlaß gegeben hat, dürfte wohl einmalig in der gesamten Bundesrepublik sein. Nicht zuletzt ist auch auf den ganz erheblichen Einsatz des Bürgerkomitees JA ZU MEERBUSCH während der parlamentarischen Beratungen des Gesetzes für den Neugliederungsraum 6 hinzuweisen sowie auf die Unterschriften von rund 20000 Einwohnern von Meerbusch, die sich für die Erhaltung ihrer Stadt eingesetzt haben.

³⁹ Unabhängig von einem Verstoß gegen jene Grundsätze, die für die Zulässigkeit der Mehrfachneugliederung gelten, wird die Aufteilung der Stadt Meerbusch auf Düsseldorf, Krefeld und Neuss auch jenen allgemeinen vom Verfassungsgerichtshof der Prüfung einer jeden Neugliederungsmaßnahme zugrunde gelegten Maßstäben der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit nicht gerecht. Es kann keine Rede davon sein, daß die Beschwerdeführerin bei einer Erstneugliederung auf die anliegenden Großstädte hätte aufgeteilt werden müssen, wie die Landesregierung meint. Bereits heute hat die Stadt Meerbusch einen ausreichenden mittelzentralen Einzugsbereich entwickelt, der sie als selbständiges Entlastungszentrum erscheinen läßt, das nach den Grundsätzen des Düsseldorf-Gesetzes einer eigenständigen kommunalen Entwicklung zuzuführen ist.

⁴⁰ Auch die Anhörung der Beschwerdeführerin begegnet rechtlichen Bedenken. Der Erlaß des Innenministers vom 9. 5. 1974, der innerhalb einer Frist von nur drei Wochen Gelegenheit zur Stellungnahme gab, enthielt nur einen (unvollständigen) Teil der später im Gesetzgebungsverfahren und im verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren vorgetragenen Auflösungsgründe. Es stellt sich die Frage, ob die Gesichtspunkte der Mehrfachneugliederung und des Vertrauensschutzes nicht eingehender in dem Erlaß des Innenministers hätten dargestellt werden müssen.

⁴¹ Die Entscheidung des VerfGH NW wird im Herbst 1975 verkündet.