



X

VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 6. Dezember 1975
gez. Ronner
Angestellte als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 59/74

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

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte

das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des
Neugliederungsraumes Köln vom 5. November 1974 (GV NW 1072)
verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht
der Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 12. September 1975

durch

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B i s c h o f f
Präsident des Oberlandesgerichts Köln A s s e l b o r n
Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht M e e s e
Professor Dr. B r o x
Rechtsanwalt Professor Dr. K u n z e
Rechtsanwalt van de L o o
Rechtsanwalt Dr. S c h u l t e s

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird
zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

I.

1. Im Rahmen der kommunalen Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen wird die bisherige Stadt Porz am Rhein durch § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln (Köln-Gesetz) vom 5. November 1974 (GV NW 1072) in die Stadt Köln eingegliedert. Die Beschwerdeführerin möchte entgegen dieser Regelung - nötigenfalls um den Ortsteil Heumar (4.232 Einwohner) verkleinert - selbständig bleiben.
2. Nach dem Landesentwicklungsplan I in der Fassung vom 17. Dezember 1970 (MBI NW 1971, 200) ist die Stadt Porz als Bestandteil der Ballungsrandzone um den Ballungskern Köln/Leverkusen, nach dem Landesentwicklungsplan II vom 3. März 1970 (MBI NW 494) als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung ausgewiesen.

Die 1929 durch den Zusammenschluß der Gemeinden Porz und Wahn entstandene Stadt gehört zu den expansivsten Gemeinden der

Bundesrepublik (Wachstumsindex 1972: 159; 1961 = 100). Seit 1950 wuchs sie von rund 31.000 auf 85.266 Einwohner (31.8.1974). Hiermit und mit einer Fläche von 73,84 qkm bildete sie bisher nach Einwohnerzahl und Ausdehnung die größte Gemeinde des Rheinisch-Bergischen Kreises. Der Bevölkerungszuwachs der letzten 10 Jahre beruhte zu etwa 75 % auf Wanderungsgewinnen. Diese resultierten zu 36,9 % auf Zuzügen aus dem benachbarten Köln.

Das Stadtgebiet grenzt im Norden an die Stadt Köln, im Osten an die Gemeinde Rösrath und im Süden an die Stadt Troisdorf und die Gemeinde Niederkassel. Die Grenze zu Rösrath und Troisdorf verläuft quer über den Flughafen Köln-Bonn, der etwa zur Hälfte auf Porzer, zur anderen Hälfte auf Rösrather und Troisdorfer Gemeindegebiet liegt. Die Westgrenze von Porz ist der Rhein.

Die Stadtteile Porz-Mitte, Urbach, Eil, Westhoven, Gremberghoven, Ensen und Zündorf bilden heute einen weitgehend geschlossenen Siedlungsbereich mit rund 56.000 Einwohnern zwischen dem Rhein im Westen und der Autobahn A 170 (Köln-Bonn/Beuel) im Osten.

Die Verkehrslage der Stadt an Autobahn, Bundesstraße 8 und Bundesbahn ist günstig. Die Straßenentfernung von Porz-Mitte bis zur Kölner City beträgt etwa 12 km. Auf der Bundesbahnstrecke Köln-Troisdorf fahren täglich je 28 Nahverkehrszüge und je 8 Eilzüge in beiden Richtungen. Die Fahrzeit von Porz-Mitte bis Köln Hbf beträgt 16 Minuten. Die Kölner Verkehrsbetriebe AG bedienen Porz mit zwei Straßenbahnlinien. Die Linie 7 (92 Zugpaare, 24 Minuten Fahrtzeit) führt von Zündorf über Porz-Markt (Mitte) in das Zentrum Kölns, die Linie 9 (60 Zugpaare) berührt Porz-Heumar und benötigt von hier bis in die Kölner Innenstadt 25 Minuten. Von den Buslinien der Kölner Verkehrsbetriebe AG verkehren zwei zwischen Porz und dem rechtsrheinischen Köln. Buslinien der Kraftverkehr Wupper-Sieg AG und der Verkehrsbetriebe des Rhein-Sieg-Kreises verbinden Porz mit Bergisch-Gladbach, Troisdorf und Siegburg.

Zwischen Porz und Bonn verkehren täglich 22 Zug- und 9 Buspaare. Von den 119.122 Personenfahrten pro Tag zwischen Porz und dem Umland (Verkehrszählung 1970) entfielen 68.399 Personenfahrten (57,5 %) auf den Verkehr zwischen Porz und Köln. - Im Norden des Gemeindegebiets liegt der Rangier- und Verschiebebahnhof Gremberg, einer der größten Güterbahnhöfe Europas.

Durch seine günstige Verkehrslage hat sich Porz nicht nur zu einem Wohnsiedlungsschwerpunkt, sondern auch zu einem bedeutenden Industriestandort entwickelt. Neben der Flachglasindustrie, für die Porz noch heute ein Zentrum von europäischem Rang ist, entwickelten sich die elektrotechnische Industrie sowie der Maschinen- und Fahrzeugbau zu besonderer Bedeutung. Insgesamt stehen 33.631 in Porz wohnenden Erwerbstätigen 28.047 Arbeitsplätze gegenüber (Arbeitsplatzquote: 0,84). 11.450 Erwerbstätige (34 %) verlassen täglich Porz. Von ihnen arbeiten weitaus die meisten (9.728 = 85 %) in Köln. Von den 6.406 Einpendlern (26,2 % der Beschäftigten) kommen 2.229 (34,8 %) aus Köln.

Nach Auffassung der Landesregierung ist Porz ein zentraler Ort unterer Stufe mit Teilfunktionen eines zentralen Ortes mittlerer Stufe (geographische-landeskundliche Bestandsaufnahme des Instituts für Landeskunde aus den Jahren 1964-1968); nach Auffassung der Beschwerdeführerin hat Porz sich dagegen inzwischen zu einem leistungsfähigen Mittelzentrum mit hoher eigener Infrastruktur entwickelt. Die Stadt unterhält zahlreiche Schulen und Sporteinrichtungen. Verflechtungen mit Köln bestehen im schulischen Sektor praktisch nicht. Ein Teil des Rheinufers ist zu einer Naherholungsanlage ausgebaut worden. Im Bereich des Gesundheitswesens stehen der Bevölkerung zwei Krankenhäuser mit insgesamt 638 Betten und dreizehn Fachabteilungen zur Verfügung. Die Patientenabwanderung in auswärtige Krankenhäuser liegt bei etwa 10 %, während 25 % der Patienten der Porzer Krankenhäuser aus den umliegenden Gemeinden kommen. Die abwandernden Patienten besuchen in erster Linie die oberzentralen Universitätskliniken in Köln und Bonn. Ein Krankenhaus für Psychiatrie mit 330 Betten in Porz-Ensen hat überörtliche

Bedeutung. Es ist die einzige Einrichtung dieser Art im Rheinisch-Bergischen Kreis.

Die Nähe des Ballungskernbereichs Köln wirkt sich auf den Einzelhandel in Porz aus. Bis 1967 lag der Kaufkraftabfluß bei 46 %. Durch die - noch nicht abgeschlossene - Errichtung eines Geschäftszentrums in Porz-Mitte konnte der Kaufkraftabfluß nach Angaben der Beschwerdeführerin inzwischen auf 25 - 30 % gesenkt werden.

Die Stadt Köln, neben München, Hamburg und Frankfurt eines der vier Großzentren der Bundesrepublik, weist bei einer Fläche von 251,37 qkm und einer Einwohnerzahl von 840.328 (31. Dezember 1972) eine Bevölkerungsdichte von 3.343 Einwohnern je qkm auf. Die Einwohnerzahl ist seit 1969 (867.000 Einwohner) leicht rückläufig. Die Abwanderung nach Porz machte von 1961 bis 1972 3,4 % der Fortzüge von Köln aus.

In Köln laufen nahezu alle wichtigen europäischen Eisenbahnlinien und Autobahnen zusammen. Die Zahl der Arbeitsplätze übertrifft mit 484.494 bei weitem die der in Köln wohnenden Erwerbstätigen (389.499; 1970). Von den 110.509 Berufseinspendlern kommen 9.728 (8,8 %) aus Porz.

3. Der Vorschlag des Innenministers des Landes zur Neugliederung des Raumes Köln vom 1. März 1974 sah im Rahmen des von ihm unterbreiteten Hauptvorschlages bereits die Gesetz gewordene Eingliederung von Porz in die Stadt Köln vor, bezeichnete aber auch die weitere Selbständigkeit der um den Ortsteil Heumar verkleinerten Stadt als vertretbare Alternative. Der Rat der Stadt Porz lehnte mit Beschluß vom 4. April 1974 den Hauptvorschlag des Innenministers ab und stimmte dem Alternativ-Vorschlag zu. Er erklärte sich zu einer institutionell gesicherten Zusammenarbeit mit Köln bereit und bot dafür die Bildung eines Planungsverbandes nach § 4 des Bundesbaugesetzes an. Innerhalb dieses Verbandes könnten neben der Flächennutzungsplanung u.a. die Energieversorgung, die

Abfall- und Abwasserbeseitigung, der Umweltschutz und die Wirtschaftsförderung abgestimmt werden. Auch der Rheinisch-Berigische Kreis lehnte die Eingliederung von Porz in die Stadt Köln ab, während die Stadt Köln den Hauptvorschlag des Innenministers begrüßte.

4. Der Gesetzentwurf der Landesregierung, der am 24. Mai 1974 als Drucksache 7/3870 in den Landtag eingebracht wurde, übernahm den Hauptvorschlag des Innenministers. Nur durch die Eingliederung der Stadt Porz könne, so führt die Landesregierung aus, den besonderen Entwicklungsbedingungen und Funktionen des Raumes Köln in einem der stärksten Verdichtungsgebiete der Rheinschiene Rechnung getragen werden. Im einzelnen begründete die Landesregierung die Lösung des Gesetzentwurfs für den Raum Porz unter weitgehender Bezugnahme auf die Darlegungen des Innenministers folgendermaßen:

- a) Auch wenn Porz nicht zum engeren großstädtischen Verflechtungsbereich von Köln gehöre, so sei die Stadt doch unlösbar in das Großzentrum Köln verstrickt. Die Entwicklung von Porz sei ohne die Nähe zur Stadt Köln nicht möglich gewesen.

Porz habe im wesentlichen die Funktion einer Wohnstadt für Köln. Gerade die Intensität der wechselseitigen Wanderungsbewegungen sei ein Gradmesser für die dichte Verflechtung von Porz mit der Kernstadt. Auch diejenigen, die von außerhalb des Kölner Siedlungsraumes zugezogen seien, hätten die Nähe Kölns, insbesondere den attraktiven Arbeitsmarkt Köln, gesucht und sich nur wegen der günstigeren Miet- und Baulandpreise oder der bevorzugten Stadtrandlage für Porz als Wohnort entschieden. Das lasse sich an mehreren Erscheinungen ablesen. Das Anwachsen der Bevölkerung habe sich nicht gleichmäßig auf die ganze Stadt erstreckt, sondern sich zunächst auf die Ortslagen konzentriert, von denen aus Köln am besten zu erreichen sei. Die Bevölkerung sei sehr viel schneller als die Zahl der Arbeitsplätze gewachsen. Mit dem Bevölkerungswachstum sei kontinuierlich die Zahl der Berufspendler nach Köln angestiegen. Während Porz noch im Jahre 1950 eine Arbeiterstadt mit einem Anteil der Arbeiter von

63,6 % und der Beamten und Angestellten von 24,1 % gewesen sei, sei der Anteil der Arbeiter bis 1970 auf 40,1 % gesunken, der der Beamten und Angestellten auf 52,2 % angewachsen. Die Sozialstruktur entspreche damit inzwischen im wesentlichen der der Stadt Köln. Viele Porzler tätigten ihre Einkäufe - nicht nur im Rahmen oberzentraler Versorgung, sondern weitgehend sogar im Rahmen der Nahversorgung - in der Kölner Innenstadt. Das lasse sich nicht nur an dem Kaufkraftabfluß und dem relativ geringen Einzelhandelsumsatz pro Einwohner (1967: 1.300,- DM/Einwohner; Landesdurchschnitt: 2.300,- DM/Einwohner), sondern auch an der geringen Beschäftigtendichte im Einzelhandel ablesen. Dabei müsse berücksichtigt werden, daß sich eine Stadt mit über 80.000 Einwohnern in unmittelbarer Nähe eines Oberzentrums nicht am Landesdurchschnitt orientieren dürfe, wenn sie sich behaupten wolle. Die Intensität der Einwohnerbewegungen, der Berufspendlerströme und der Einkaufsbeziehungen zur Kernstadt sei ein Indikator dafür, daß die Bevölkerung ihren Lebensraum nicht als durch die Gemeindegrenzen bestimmt, sondern als Bestandteil des Großzentrums Köln empfinde.

Auch hinsichtlich der gewerblichen und industriellen Entwicklung von Porz habe Köln die wesentlichen Impulse gegeben, so daß Porz auch insoweit als Vorstadt von Köln, als Bestandteil des Großzentrums Köln, anzusehen sei. Porz könne einerseits noch Industrie- und Gewerbegebiete zu rentablen Bedingungen ausweisen, wie sie die Kernstadt nicht mehr zur Verfügung habe. Wegen ihrer Nähe zu Köln biete sie andererseits aber doch die besonderen Vorteile des Standortes Köln. Als solche erwiesen sich nicht nur der Flughafen, der Verschiebependlerbahnhof Gremberg und der einzigartige Fernstraßenknotenpunkt, sondern auch die Bedeutung Kölns als Banken-, Versicherungs- sowie Groß- und Außenhandelsplatz. Viele Unternehmen hätten sich nur aus diesen Gründen für Porz entschieden. Auch den Flughafen und den Verschiebependlerbahnhof Gremberg, beide schon wegen der zahlreichen Arbeitsplätze bedeutsam, verdanke Porz seiner Nähe zu Köln.

- b) Zwischen Köln und Bonn konzentrierten sich die verschiedensten Bedürfnisse der arbeitsteiligen Gesellschaft - Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Industrieansiedlung, Luftbelastung, Erholung, Wasserversorgung - auf engstem Raum in höchstem Maße. Zwischen Porz einerseits und Köln, Rodenkirchen und Wesseling andererseits bestünden so viele abstimmsbedürftige Tatbestände ballungskerntypischer Art, daß die weitere Entwicklungsplanung, ihre Finanzierung und Durchführung notwendig in eine Hand, und zwar in die Hand der Kernstadt des Ballungsraums Köln, gehörten. Charakteristisch für die ballungsspezifischen Probleme des Raumes Porz sei die starke Einschränkung des Planungsspielraums bei gleichzeitigem stürmischem Wachstum. Die starke Einengung des Planungsspielraums werde bewirkt durch die Existenz mehrerer Wasserschutz- und Industrieschutz-Zonen, Natur- und Landschaftsschutzgebiete, den Verschiebebahnhof Gremberg sowie den Flughafen Köln/Bonn.
- c) Die Eingliederung von Porz nach Köln stehe nicht in Widerspruch zur Ausweisung von Porz als Bestandteil der Ballungsrandzone und als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung. Die Bildung selbständiger Mittelzentren setze nicht nur das Vorhandensein einer ausreichenden Bevölkerungsbasis und einer angemessenen Zentralität voraus. Wesentliche Voraussetzung sei darüber hinaus, daß diese Zentren vom Kernraum mit seiner hohen Anziehungskraft und Leistungsfähigkeit räumlich so weit abgesetzt seien, daß Überschneidungen in der mittelzentralen Versorgung über ein Mindestmaß nicht hinausgingen und keine ökonomisch sinnwidrigen Konkurrenzplanungen einträten. Diese weitere Voraussetzung erfülle Porz nicht. Dann sei es sinnvoller, die in der Ballungsrandzone gestellten Entwicklungsaufgaben in Abstimmung mit der Kernstadt durch Einbeziehung in diese unter Bildung von Nebenzentren zu erfüllen. Mit der Ausweisung als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung stehe die Eingliederung von Porz nach Köln nicht in Widerspruch, weil die Ziele der Landesplanung für Ballungskerne und Entwicklungsschwerpunkte 1. Ordnung übereinstimmten.

- d) Bei der Entscheidung für die Eingemeindung von Porz werde das Gewicht der Porzer Argumente für die weitere Selbständigkeit der Stadt nicht übersehen. Die mittelzentrale Tragfähigkeit der Stadt, ihre beachtlichen Leistungen im öffentlichen und privaten Bereich gerade in den letzten Jahren und die Angemessenheit und Bedeutsamkeit der Ausweisung als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung ständen außer Streit. Der kommunalen Neugliederung in diesem Raum sei aber nicht nur die Aufgabe gestellt, die ausreichende Versorgung der Porzer Bevölkerung sicherzustellen, sie habe vielmehr vor allem anderen die Problematik der Ballung an der Rheinschiene im Raum Köln zu lösen. Die zunehmende Verdichtung des Raumes Köln mit allen aus ihr erwachsenden Problemen und Interessensgegensätzen könne nicht mehr in bloßer Partnerschaft zwischen Kernstadt und dieser selbständig gegenüberstehenden kreisangehörigen Entlastungsstädten bewältigt werden. Der Kreis sei nicht das geeignete Instrument, die ballungsspezifischen Probleme derart verdichteter Räume zu lösen. Die Erfordernisse einer ausgewogenen Planungskonzeption geböten den weiteren Ausbau von Porz zu einem innerstädtischen Nebenzentrum mittelzentralen Zuschnitts wie Chorweiler und Mülheim.
5. Der Landtag beriet den Entwurf des Köln-Gesetzes in erster Lesung am 12. Juni 1974 (Plenarprotokoll 7/105, 4279 ff) und überwies ihn an den Ausschuß für Verwaltungsreform (Ausschuß). Bei der Einbringung hob der Innenminister noch einmal hervor, die Landesregierung erkenne durchaus an, daß es sich bei der Stadt Porz um eine leistungsfähige Kommune handele. Dieser Gesichtspunkt werde jedoch der Einsicht untergeordnet, daß Planung, Finanzierung und Durchführung der weiteren Entwicklung in dem stark verflochtenen Raum Köln im Interesse des Gesamtraums in eine Hand gehörten. In der öffentlichen Anhörung durch den Ausschuß am 25. Juni 1974 (APr 7/1501) erklärte sich der Sprecher der Stadt Porz mit der Eingliederung des Ortsteils Heumar in die Stadt Köln einverstanden, bestand im übrigen aber mit Nachdruck auf der weiteren Selbständigkeit von Porz. Für die Selbständigkeit von Porz sprach sich auch der Vertreter des Rheinisch-Bergischen

Kreises aus. Am 28. Juni 1974 bereiste der Ausschuß das vom Köln-Gesetz betroffene Gebiet, darunter den Raum Porz. In der 70. Sitzung des Ausschusses gab der Abgeordnete Neu (FDP) zu bedenken, daß der Rheinisch-Bergische Kreis so stark geschwächt werde, daß von einer Partnerschaft zum Großraum Köln keine Rede mehr sein könne. In der 71. Sitzung des Ausschusses stellte er den Antrag, die Stadt Porz nicht nach Köln einzugliedern, sondern sie im Rheinisch-Bergischen Kreis zu belassen. Der Antrag wurde abgelehnt.

In der zweiten Lesung am 25. September 1974 (Plenarprotokoll 7/110) brachten 21 Abgeordnete der CDU (Drucksache 7/4205) und 25 Abgeordnete der SPD (Drucksache 7/4206) Änderungsanträge mit dem übereinstimmenden Ziel ein, die Stadt Porz mit Ausnahme des Ortsteils Heumar als selbständige Gemeinde innerhalb des Rheinisch-Bergischen Kreises zu erhalten. Zur Begründung führten die Abgeordneten an, daß Porz mit 85.000 Einwohnern eine der größten Mittelstädte des Landes und der Rheinisch-Bergische Kreis auf sie angewiesen sei, um neben der Stadt Köln bestehen und sich entwickeln zu können. Die Anträge wurden mit 111 gegen 80 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt. Der Gesetzentwurf wurde zur Vorbereitung der dritten Lesung an den Ausschuß zurückverwiesen.

Auch in der dritten Lesung vom 27. September 1974 brachten 6 Abgeordnete der SPD (Drucksache 7/4228) und 22 Abgeordnete der CDU (Drucksache 7/4241) Anträge mit dem Ziel ein, Porz ohne den Ortsteil Heumar als Gemeinde im Rheinisch-Bergischen Kreis zu belassen.

Die Anträge wurden abgelehnt. Der Landtag nahm den Gesetzentwurf entsprechend der Ausschußvorlage und unter Berücksichtigung der Einzelabstimmungen gegen 27 Stimmen und 5 Enthaltungen mit Mehrheit an. Das Köln-Gesetz wurde am 5. November 1974 ausfertigt und am 18. November 1974 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (1072 ff) verkündet. Es ist am 1. Januar 1975 in Kraft getreten.

II.

1. Gegen das Köln-Gesetz hat die Stadt Porz Verfassungsbeschwerde erhoben mit der Behauptung, das Gesetz verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Die Beschwerdeführerin beantragt,

festzustellen, daß das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln (Köln-Gesetz) vom 5. November 1974 (GV NW 1072) nichtig ist, soweit es die Stadt Porz betrifft.

Zur Begründung macht sie geltend:

- a) Die Eingemeindung von Porz sei ungeeignet, dem öffentlichen Wohl und den zu dessen Konkretisierung entwickelten allgemeinen Zielen zu dienen.

Die Schaffung von Millionenstädten sei der Lebensqualität des einzelnen Bürgers abträglich. Es bestehe heute weit- hin Übereinstimmung, daß in Städten dieser Größe die im Rahmen einer umfassenden Daseinsvorsorge gebotene Versorgung der Bevölkerung ebenso wie die Erfüllung der übrigen Aufgaben der Gemeinden erschwert und die kommunale Selbst- verwaltung geschwächt werde. Insbesondere verstoße die Bildung solcher Städte gegen demokratische Grundsätze. Diese schlossen auf kommunaler Ebene die Neubildung von Einheiten aus, in denen Bürgernähe und tätige Teilnahme des Bürgers an der Gestaltung des öffentlichen Gemein- wesens nicht mehr möglich seien. Die Bürger der Stadt Porz würden in Zukunft statt durch 45 Ratsmitglieder und mehr als 100 sachkundige Bürger in den Ausschüssen nur noch durch höchstens 5 Ratsmitglieder vertreten. Die Schaffung von Bezirksvertretungen sei kein Äquivalent. Bedeutsame Befugnisse ständen diesen nicht zu.

Die Eingemeindung von Porz sei auch ungeeignet, den zur Konkretisierung des öffentlichen Wohls entwickelten all- gemeinen Grundsätzen zu dienen. Sie entspreche weder dem

Prinzip eines abgestuften Zentrensystems noch dem Grundsatz, die Oberzentren der Ballungskerne durch die Bildung und Förderung selbständiger Mittelzentren in den als Entwicklungsschwerpunkte 1. Ordnung ausgewiesenen Räumen der Ballungsrandzone zu entlasten. Da Porz in Übereinstimmung mit den tatsächlichen Gegebenheiten als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung in der Ballungsrandzone ausgewiesen sei, entspreche dem öffentlichen Wohl nur ein weiterer Ausbau der Stadt als eines selbständigen Mittelzentrums. Ihre Ausstattung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge sei so zu fördern, daß sie mit einer Tragfähigkeit für mehr als 100.000 Einwohner mittelzentrale Entlastungsaufgaben gegenüber dem angrenzenden Oberzentrum wahrnehmen könne.

Mit der Ausweisung eines Entwicklungsschwerpunktes 1. Ordnung und eines Mittelzentrums werde bewußt ein Abstand zum Oberzentrum hergestellt, der nicht in erster Linie räumlicher Natur sein, sondern funktional verstanden werden müsse. Die Erfüllung der unterschiedlichen Aufgaben setze eine organisatorische Eigenständigkeit voraus, weil Rat und Verwaltung des Konglomerates von Oberzentrum und Mittelzentrum sonst ständig vor Interessenkollisionen gestellt würden. Im Städtebaubericht 1974 (Bundesdrucksache 7/3583 Ziff. 46 Abs. 2) führe die Bundesregierung aus, daß der - richtige - Weg, in Verdichtungsräumen eine polyzentrische Siedlungsstruktur vorzusehen, nur zum Erfolg führen könne, wenn sich in den Nebenzentren eigenständige kommunalpolitische Initiativen entwickeln könnten und gewährleistet sei, daß die Nebenzentren sich sowohl nach ihrer Leistungsfähigkeit als auch im Bewußtsein der Bevölkerung konkurrierend zum Hauptzentrum dauerhaft behaupten könnten. Zur optimalen Versorgung der Bevölkerung des Gesamtraumes gehöre der Bestand leistungsfähiger selbständiger Mittelzentren in der Ballungsrandzone, weil nur so das Gefälle zwischen Ballungskern und ländlichem oder kleinstädtischem Bereich ohne zu große Spannungen überbrückt werden könne.

Der Versuch der Landesregierung, in Verkennung der tatsächlichen Gegebenheiten und in Abweichung vom Landesentwicklungsprogramm Porz praktisch dem Ballungskern zuzurechnen, beruhe auf einer Reihe fehlerhafter Sachverhaltsannahmen, Wertungen und Erwägungen:

Falsch sei die Annahme, Porz sei ein Vorort von Köln und die Entwicklung von Porz beruhe im wesentlichen auf Kölner Impulsen. Die Stadt Köln habe auf die Entwicklung von Porz nur den Einfluß gehabt, den ein Oberzentrum, noch dazu von dieser Größe, auf die Entwicklung in seiner Randzone stets zu haben pflege. Die Bevölkerungszunahme in Porz beruhe keineswegs überwiegend auf Wanderungsgewinnen gegenüber der Stadt Köln. Der Zuzug aus dem Rheinisch-Bergischen Kreis, dem Kreis Köln und dem Rhein-Sieg-Kreis stehe zu der Einwohnerzahl dieser Kreise (760.000) in dem gleichen Verhältnis wie der Zuzug aus Köln zur Kölner Einwohnerzahl (840.000). Die Zuzüge von Köln nach Porz machten nur 3,4 % der Fortzüge von Köln aus. Die Fortzüge von Köln in das übrige Bundesgebiet außerhalb der Ballungsrandzone Kölns überstiegen die Wegzüge in die Ballungsrandzone - nicht nur nach Porz - um mehr als das Vierfache. Die Wanderungsbewegungen zwischen Köln und Porz seien für eine Ballungsrandzone geradezu charakteristisch. Auch im industriell-gewerblichen Bereich beruhe die Entwicklung von Porz nicht wesentlich auf Kölner Impulsen. In den Jahren 1961 bis 1970 seien von 57 neu angesiedelten Betrieben nur 6 aus Köln zugewandert.

Bei der Verwertung von Berufspendlerströmen als Eingemeindungskriterien sei zwischen ober- und mittelzentralen Pendlerströmen zu unterscheiden. Diese Pendlerströme entsprächen der funktionellen Aufgabenteilung innerhalb eines Systems abgestufter Zentren, hätten also keinerlei Aussagewert für die Frage einer Eingemeindung. Folgerungen für Neugliederungen könnten allenfalls aus Pendlerströmen zwischen funktionsgleichen Zentren hergeleitet werden. Berücksichtige man dies, so seien die arbeitsplatzmäßigen Verflechtungen zwischen Porz und Köln gering. Aber auch wenn man die oberzentralen

Pendlerverflechtungen berücksichtige, verfüge Porz mit 0,84 % über eine ungewöhnlich hohe Arbeitsplatzquote. Eine weitere Verbesserung dieser Quote zeichne sich deutlich ab.

Der Kaufkraftabfluß habe gerade in den letzten fünf Jahren, die bei der Erstellung des Gesetzentwurfs nicht mehr berücksichtigt worden seien, erheblich nachgelassen. Das sei auf die Neugestaltung der Porzer Innenstadt sowie die Ansiedlung eines Kaufhauses und eines SB-Warenhauses zurückzuführen. Diese Entwicklung gehe weiter. Ein nicht unbeträchtlicher Anteil des jetzt noch vorhandenen Kaufkraftabflusses von 20 bis 30 % entfalle darüber hinaus auf Heumar, das ganz nach Köln-Rath hin orientiert sei.

Falsch sei auch die Annahme, die Stadt Köln sei der wesentliche Träger der Porzer Infrastruktur. Davon könne im Bildungsbereich, im Gesundheitswesen, im Bereich der Alten- und Jugendpflege, im Bereich des Sports sowie im Rahmen der privaten Daseinsvorsorge keine Rede sein. Die Landesregierung nenne selbst nur den öffentlichen Nahverkehr sowie die Gas-, Strom- und Wasserversorgung. Der öffentliche Nahverkehr in Porz werde jedoch nicht ausschließlich von den Kölner Verkehrsbetrieben, sondern von fünf Verkehrsunternehmen getragen. Auch in der Strom-, Gas- und Wasserversorgung bestehe keine Abhängigkeit von der Stadt Köln. Gas und Wasser würden von der Rhenag, einem bundesweit tätigen Energieversorgungsunternehmen, bezogen. Ebenso werde der Strom von einer privatrechtlich organisierten Gesellschaft geliefert.

Falsch sei auch die Behauptung, die Stadt Porz könne die Probleme, die sich aus der Einengung ihres Planungsspielraumes durch den Flughafen, durch die Wasser- und Industrieschutz-zonen sowie durch die Landschaftsschutzgebiete ergäben, ohne Eingliederung nach Köln nicht lösen. Der Flächennutzungsplan der Stadt Porz sehe ausreichende Wohnflächen für ein Anwachsen der Bevölkerung bis zu 109.000 Einwohnern vor, eine Entwicklung, die weit über das hinausgehe, was für die nächsten Jahrzehnte ernsthaft zu erwarten sei. Dabei seien bereits der vorgesehene Ausbau des Flughafens und eine größtmögliche Ausdehnung der Lärmzonen berücksichtigt.

Es treffe auch nicht zu, daß die Planungsvorstellungen der Stadt Köln und der Stadt Porz im wesentlichen übereinstimmen. Vor allem sei zu befürchten, daß die Stadt Köln von den Problemen ihres bisherigen Stadtgebiets so in Anspruch genommen werde, daß sie sich der weiteren Entwicklung von Porz gar nicht widmen könne.

Die Eingemeindung von Porz sei nicht nur untauglich, den allgemeinen Zielen der kommunalen Neugliederung, konkretisiert in den Zielvorstellungen für Ballungsrandzonen, zu dienen; sie sei auch ungeeignet, die speziellen Probleme der Ballung im Raum Köln zu lösen. Die Problematik des Kölner Raums liege gerade in dem unproportionalen, allen Grundsätzen einer gegliederten Zentrenstruktur widersprechenden Übergewicht des Oberzentrums Köln. Sie sei nur durch eine Dezentralisation, wie sie im Vorschlag des Innenministers noch erwogen worden sei, zu lösen. Die These, der Kreis sei generell nicht das geeignete Instrument zur Lösung der spezifischen Probleme zwischen Kernstadt und Nachbargemeinden, sei weder begründet, noch werde sie konsequent angewendet. Richtig sei allerdings, daß der Rheinisch-Bergische Kreis in seinem neuen Zuschnitt nicht zur Lösung der genannten Probleme geeignet sei. Durch den Verlust von Porz und Bergisch-Neukirchen sei er nunmehr so geschwächt worden, daß es zwangsläufig zu einer Verschlechterung der Versorgung kommen müsse.

- b) Die Eingemeindung von Porz verstoße auch gegen das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs und gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. In Porz werde eine durch die Lebenskraft und Leistungsfähigkeit der Stadt gekennzeichnete kontinuierliche Entwicklung abgebrochen, ohne daß ein Nutzen der gesetzlichen Regelung für die Stadt Porz, für die Stadt Köln oder das Kölner Umland erkennbar sei. Wie sehr sich die Bevölkerung von Porz der Stadt verbunden fühle, gehe aus einer Befragung hervor, bei der 70 % aller wahlberechtigten Bürger für die Selbständigkeit von Porz eingetreten seien. Angesichts der recht jungen Entwicklung von Porz könne diese Einstellung nicht auf Traditionsbewußtsein, sondern nur auf

dem Bewußtsein einer einwandfreien und optimalen gegenwärtigen Versorgung beruhen. Auch Köln werde von der Eingemeindung nicht profitieren. Sie bringe der Stadt keinen finanziellen Gewinn. Die Steuerkraft von Porz sei - bezogen auf den Einwohner - nur halb so groß wie die von Köln.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, der Stadt Köln und dem Rheinisch-Bergischen Kreis ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert.

a) Die Landesregierung hält das Gesetz für verfassungsmäßig und führt aus: Der Gesetzgeber habe es als das Hauptziel der kommunalen Neugliederung im Geltungsbereich des Köln-Gesetzes angesehen, die aus der dynamischen städtebaulichen, verkehrlichen und funktionalen Entwicklung an der Rheinschiene von Bonn bis Duisburg sowie aus der besonderen Funktion des Raumes Bonn/Köln ("Bundeshauptstadtregion") in Köln und dessen Umland erwachsenen und noch zu erwartenden Probleme zu lösen oder zu mildern.

Um die zum engeren Verflechtungsbereich Kölns gehörenden Gemeinden oder Gemeindeteile sei ein Kranz von selbständigen oder unselbständigen mittelzentral ausgestatteten oder noch zu vervollständigenden Nebenzentren gelegt worden, um auf diese Weise die City zu entlasten und verkehrsentzerrend zu wirken. Für die Entscheidung der Frage, ob diese Nebenzentren selbständig sein könnten oder in die Stadt Köln einzubeziehen seien, sei maßgeblich gewesen, ob sie von der Kernstadt räumlich und in ihren Versorgungsbeziehungen so deutlich abgesetzt gewesen seien, daß man ihnen nicht bereits Vorortcharakter habe zusprechen müssen.

Für die Eingliederung von Porz habe dabei vor allem folgender Grund gesprochen: Der Raum Porz könne keine vom Kerngebiet Kölns abgesetzte eigenständige Entwicklung

nehmen, sondern werde immer mehr zu einem integrierten Bestandteil dieses Kerngebiets werden. Das ergebe sich aus dem ganz außergewöhnlichen Bevölkerungswachstum, aus der starken Arbeitsplatzverflechtung mit Köln, aus der - bezogen auf den Durchschnitt der anderen Städte und Gemeinden des Kölner Umlandes - auch mit 84,4 % immer noch niedrigen Arbeitsplatzquote in Porz sowie daraus, daß die Stadt Porz und die Stadt Köln von der Bevölkerung als ein einheitlicher Lebensraum angesehen würden. Der erreichte Verflechtungsgrad mit Köln sei so hoch und die räumliche Distanz so gering, daß Porz den bereits bestehenden Vorortcharakter nicht mehr verlieren werden.

Die Ausweisung als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung sage nichts über die Erhaltung einer Stadt als selbständige Gemeinde aus, denn sie beziehe sich nach § 21 Abs. 2 LEG nicht auf eine bestimmte Gebietskörperschaft in ihren kommunalen Grenzen, sondern auf einen Raum, der gegebenenfalls auch mehrere Gemeinden oder Teile mehrerer Gemeinden umfassen könne. Die landesplanerischen Zielsetzungen und Modellvorstellungen seien lediglich Hilfsmittel und Richtlinien. Wenn die konkreten räumlichen Zusammenhänge es erforderten, sei eine Stadt des Ballungskerns in die Ballungsrandzone hinein zu erweitern.

Die Errichtung eines Planungsverbandes reiche für die Lösung der bestehenden und zu erwartenden Probleme nicht aus. Die Schaffung von Planungsverbänden sei keine gleichwertige Alternative gegenüber der Vornahme von Gebietsänderungen. Der Planungsverband mache die zunehmende Inkongruenz von Planungs- und Entwicklungsraum allenfalls erträglicher, beseitige sie aber nicht. Gerade in einem Verdichtungsgebiet wie dem Raum Köln in Verbindung mit dem Raum Bonn könne die Flächennutzungsplanung ohne sonstige Koordinierungsmaßnahmen das angestrebte Neuordnungskonzept nicht verwirklichen.

- b) Die Stadt Köln hält die Eingliederung von Porz ebenfalls für verfassungsmäßig, während sich der Rheinisch-Bergische Kreis im wesentlichen der Argumentation der Beschwerdeführerin anschließt.

3. Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhalts im einzelnen wird auf den Inhalt der Schriftsätze mit ihren Anlagen, die Gesetzesmaterialien und die Kreiskarte 1:50.000 des Rheinisch-Bergischen Kreises, herausgegeben vom Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen, Bezug genommen.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach § 50 VerfGHG zulässig (vgl. VerfGH NW, Urteil vom 24.4.1970 - VerfGH 13/69 -, OVGE 26, 270 (271) m.w.H.). Sie ist jedoch unbegründet. Das Neugliederungsgesetz verstößt, soweit es die Beschwerdeführerin betrifft, nicht gegen das öffentliche Wohl.

I.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (Urteil vom 4. August 1972, OVGE 28,291 (292) und dortige Hinweise sowie Urteile vom 2. November 1973, OVGE 28,307 ff, und vom 7. Dezember 1973, OVGE 28,317 ff) wird der Bestand einer Gemeinde als Teil des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung durch Artikel 78 LV in begrenztem Umfang geschützt. In ihn darf nur nach Anhörung der Gemeinde unter Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung aus Gründen des öffentlichen Wohls eingegriffen werden. Das öffentliche Wohl (Gemeinwohl, öffentliches Interesse) ist ein wertbezogener, ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff, der eine Vielzahl von Zielen und Zwecken deckt. Die Bindung des Gesetzgebers an das öffentliche Wohl bedeutet daher nicht, daß ihm die Verwirklichung bestimmter Neugliederungsziele oder -prinzipien aufgegeben ist. Vielmehr ist es seine Aufgabe, innerhalb des von der Verfassung gesteckten weiten Rahmens selbst die Ziele der von ihm vorzunehmenden gemeindlichen Neuordnung zu bestimmen und die von ihm zur Verwirklichung dieser Ziele für erforderlich gehaltenen Einzelregelungen

zu treffen. Dabei ist das öffentliche Wohl gewahrt, solange Ziele angestrebt und Sachverhalte verwirklicht werden, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr nützen als schaden.

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

II.

Fehler im Gesetzgebungsverfahren sind nicht festzustellen.

Die Beschwerdeführerin ist rechtzeitig und in ausreichender Weise zum Neugliederungsvorhaben angehört worden. Der Wille der Bevölkerung in Porz ist dem Gesetzgeber durch die Stellungnahmen vom 4. April 1974 zum Vorschlag des Innenministers und vom 25. Juni 1974 bei der Anhörung durch den Ausschuss für Verwaltungsreform zur Kenntnis gebracht worden. Der Gesetzgeber hat den Willen der Bevölkerung bei seinen Beratungen auch berücksichtigt. Das ergibt sich aus der eingehenden Erörterung gerade des Falles Porz im Ausschuss und Plenum des Landtages.

III.

Die sich aus dem Gesetz und seinen Materialien ergebenden allgemeinen Ziele der kommunalen Neuordnung und besonderen Ziele der Eingliederung von Porz in die Stadt Köln halten sich im Rahmen des öffentlichen Wohls. Die angewandten Neugliederungsprinzipien entsprechen den angestrebten Zielen.

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

Als Entwicklungsschwerpunkte ganz besonderer Bedeutung werden diejenigen Städte angesehen, die oberzentrale Funktionen erfüllen. Sie sollen 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. Selbständige Mittelzentren sollen in der Nachbarschaft der Oberzentren nur bestehen bleiben, wenn sie außerhalb des sog. engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs genügend weit entfernt liegen und nach Bevölkerungsbasis und Ausstattung zur eigenen schwerpunktartigen Ausbildung eines mittelzentralen Nebenzentrums in der Lage sind.

2. Die konkreten Ausprägungen dieser Neugliederungsziele für den hier bedeutsamen Raum halten sich in dem vorbezeichneten Rahmen. Die Ballungskernprobleme im Raum Köln sollen bewältigt, die Wachstumsgefahren gemeistert und die Entwicklungschancen optimal wahrgenommen werden. Zur besseren Erfüllung dieser Aufgaben sollen eine größere Kongruenz von engerem Lebens- und Wirtschaftsraum einerseits und Verwaltungseinheit andererseits hergestellt und die Stadt Köln auf einen ihr strukturell und funktional zugeordneten Entwicklungsraum ausgeweitet werden. Sodann soll durch Förderung der bereits bestehenden Nebenzentren ein innerstädtisches System von Oberzentrum, Mittel- und Unterzentren geschaffen oder verbessert werden, um auf diese Weise die Stadtregion planvoll zu dezentralisieren, die Kernstadt zu entlasten und den Verkehr zu entzerren.

3. Ob einzelne Abgeordnete sich maßgeblich von dem Gesichtspunkt haben leiten lassen, mit Köln auch in Nordrhein-Westfalen eine Millionenstadt zu schaffen, mag dahinstehen. Die Beschwerdeführerin hat nicht vorgetragen, daß dieses Ziel für die Mehrheit der Abgeordneten der oder auch nur ein ausschlaggebender Grund gewesen sei. Es liegen dafür auch keine Anhaltspunkte vor. Die intensiven Beratungen im Plenum des Landtags und die Erörterungen im Ausschuß für Verwaltungsreform gerade zum Raum Porz lassen vielmehr den Schluß zu, daß dieser Gesichtspunkt kein wesentliches Motiv gewesen ist.

IV.

Die gesetzliche Maßnahme, die Eingliederung von Porz in die Stadt Köln, ist nicht offensichtlich ungeeignet, den zu III. 1. und 2. genannten Zielen zu dienen.

1. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß der Gesetzgeber in wesentlichen Punkten von unzutreffenden Sachverhaltsannahmen ausgegangen ist. Alle Stellungnahmen der Beschwerdeführerin und damit auch die darin enthaltenen Ergänzungen und

Berichtigungen zum Sachverhalt sind dem Gesetzgeber zur Kenntnis gebracht worden. Aus der Gesamtheit der ihm zugänglichen Informationen konnte er sich somit ein in den wesentlichen Punkten zutreffendes und vollständiges Bild des Raumes Porz und der Stadtregion Köln machen. Die Beschwerdeführerin rügt im Grunde auch weniger Mängel bei der Ermittlung und Feststellung als vielmehr bei der Wertung und Gewichtung der Tatsachen und bei den darauf ruhenden Erwägungen.

2. Auch die Wertungen und Erwägungen, die der Annahme der Geeignetheit der gesetzlichen Maßnahme zur Verwirklichung der angestrebten Ziele zugrunde liegen, sind indes im wesentlichen nicht offensichtlich fehlerhaft.

a) Maßgeblich für die Entscheidung der Landesregierung und des Gesetzgebers war die Annahme, Porz bilde mit Köln einen einheitlichen Lebens-, Siedlungs- und Wirtschaftsraum, sei bereits jetzt als Kölner Vorort anzusehen und werde in Zukunft auch ohne Eingliederung noch mehr zu einem integrierten Bestandteil des Kerngebiets von Köln werden. Ferner war die Erwägung bedeutsam, ein siedlungs- und wirtschaftsräumlich in so hohem Maße zusammengewachsener und einheitlicher Raum werde besser durch einen als durch mehrere kommunale Verwaltungsträger verwaltet, weil die Kongruenz von Lebens- und Wirtschaftsraum einerseits und kommunaler Gebietskörperschaft andererseits von Vorteil sei.

Die Wertung, Porz bilde mit Köln siedlungs- und wirtschaftsräumlich in so hohem Maße eine Einheit, daß es bereits als Vorort Kölns anzusehen sei, und die Prognose, diese Entwicklung werde sich in Zukunft zwangsläufig fortsetzen, sind nicht offensichtlich falsch. Für ihre Richtigkeit sprechen nicht nur die Intensität der wechselseitigen Wanderungsbewegungen - den 21.368 Zuzügen aus Köln in den Jahren 1961 bis 1972 standen 10.267 Fortzüge nach Köln gegenüber -, der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs zwischen beiden Städten, der in seiner Dichte innerstädtischen Anforderungen entspricht, die Zahl von 68.399 Personenfahrten pro

Tag (Verkehrszählung 1970) zwischen Köln und Porz, der mit 85 % ungewöhnlich hohe Anteil der Köln-Fahrer an den in Porz wohnenden Arbeitsauspendlern - mögen diese nun in ober- oder mittelzentralen Einrichtungen Kölns beschäftigt sein - sowie der für eine Stadt von über 80.000 Einwohnern hohe Kaufkraftabfluß von 25 bis 30 %, sondern auch die ebenfalls nicht offensichtlich falsche Einschätzung, daß Porz seinen raschen Bevölkerungsanstieg und seine Arbeitsplätze in erster Linie der unmittelbaren Nachbarschaft Kölns verdankt. Daß der außergewöhnliche Bevölkerungszuwachs von Porz seit 1950 auf der Nähe zu Köln beruht, wird entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht dadurch entkräftet, daß "nur" 36,9 % des Wanderungsgewinns auf Zuzügen aus Köln beruhten. Es ist nämlich durchaus möglich, daß ein großer Teil der übrigen Zuwanderer nur wegen der Nähe der Stadt Porz zu Köln oder wegen der guten Erreichbarkeit des Kölner Zentrums gerade von Porz hierher gezogen ist. Darauf deuten nicht nur das gegenüber der Zahl der Arbeitsplätze sehr viel schnellere Anwachsen der Bevölkerung und das Zurückbleiben des Ausbaus der Infrastruktur - Arbeitsplätze und Infrastruktur in Porz konnten also nicht die Magneten des Bevölkerungszuwachses sein -, sondern auch der Umstand hin, daß eine Abhängigkeit des rapiden Bevölkerungsanstiegs in Porz von der Nähe Kölns in Übereinstimmung mit einer allgemein zu beobachtenden Erscheinung stehen dürfte. Seit Anfang der sechziger Jahre ist eine Entwicklung zu beobachten, in deren Verlauf sich das Wachstum großer Städte - bei stagnierenden oder leicht rückläufigen Einwohnerzahlen in der Kernstadt - in den suburbanen Raum verlagert. In ihm treffen sich zwei Bevölkerungswellen. Die Stadtflucht und die Landflucht kumulieren sich hier zu außergewöhnlichen Zuwachsraten innerhalb kürzester Zeitabschnitte. Den Impuls für beide Bevölkerungswellen gibt die Kernstadt. Der plötzliche Bevölkerungsanstieg trifft auf einen Raum, der nach Infrastruktur und Funktion auf eine solche Entwicklung nicht vorbereitet ist (vgl. Boustedt, Stichwort "Stadtregion" in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Band II, 1970, herausgegeben von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover).

Ebenso ist die Einschätzung nicht offensichtlich falsch, daß der industriell-gewerbliche Aufschwung von Porz in erster Linie auf die Nähe der Metropole Köln zurückzuführen ist, mag auch nur ein relativ kleiner Teil der in Porz angesiedelten Betriebe aus Köln zugewandert sein. Es liegt nämlich nahe, daß viele Unternehmen in Porz den kölnnahen Standort gesucht haben. Hierfür sprechen die Bedeutung von Köln als Groß- und Außenhandels-, Banken- und Versicherungsplatz, als Abnahmemarkt sowie die hervorragenden Verkehrsanbindungen des Kölner Raums.

Die Intensität der Einwanderungsbewegungen, der Berufspendlerströme und der Einkaufsbeziehungen zur Kernstadt sind ein Anhaltspunkt dafür, daß die Bevölkerung ihren Lebensraum nicht als durch die Gemeindegrenze bestimmt, sondern als Bestandteil des Großzentrums Köln empfindet. Die Abhängigkeit der Entwicklung von Porz in seiner Bedeutung als Wohnort und industriell-gewerblicher Standort von der Nähe zu Köln deutet auf eine zunehmende Homogenität in struktureller und funktionaler Hinsicht mit innerstädtischen Nebenzentren der Stadt Köln hin und läßt erwarten, daß der Prozeß des Zusammenwachsens auch in Zukunft anhält.

Auch die Erwägung, ein siedlungs- und wirtschaftsräumlich in so hohem Maße einheitlicher und noch weiter zusammenwachsender Raum werde besser im Rahmen einer Gemeinde als durch mehrere jeweils nur auf Teilräume begrenzte Gemeinden verwaltet, Lebens- und Wirtschaftsraum einerseits und kommunale Gebietskörperschaft andererseits sein mithin zur Deckung zu bringen, ist nicht offensichtlich falsch. Das Zusammenwachsen eines solchen Raumes, in dem die Kernstadt mit ihren Ausstrahlungen und Impulsen längst auf die Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrsstruktur einer angrenzenden Gemeinde übergegriffen und deren Gebiet in ihre Lebensinheit einbezogen hat, bringt es mit sich, daß zahlreiche Aufgaben vernünftigerweise nur nach einem einheitlichen Konzept und in bezug auf den Gesamtraum gelöst werden können. Hiervon

geht auch die Beschwerdeführerin aus. In ihrer Stellungnahme zum Vorschlag des Innenministers vom 4. April 1974 bezeichnete sie selbst die Aufgaben der Flächennutzungsplanung, der Energieversorgung, der Wirtschaftsförderung, Industrieansiedlung und des Umweltschutzes, der Abfall- und Abwasserbeseitigung, der Wasserwirtschaft und Verkehrsplanung als Probleme, deren Lösung nicht von Porz allein geleistet werden könne.

Die Beschwerdeführerin hält allerdings eine institutionalisierte interkommunale Zusammenarbeit mit Köln für ausreichend. Diese Auffassung läßt sich durchaus vertreten. Auch der Sachverständigenausschuß für Raumordnung stellte sich in seinem 1961 vorgelegten Gutachten zur Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland noch auf den Standpunkt, daß die Mängel einer einheitlichen kommunalen Planung und Verwaltungsführung in den Ballungsgebieten in der Regel durch interkommunale Zusammenarbeit und durch Formen übergemeindlicher Integration zu beheben seien (Gutachten S. 121 ff). Ginge es nur um die Vermeidung unwirtschaftlicher Konkurrenzplanungen, so könnte zweifelhaft sein, warum angesichts der dem Land an die Hand gegebenen Möglichkeiten der Negativplanung und der positiven Entwicklungsförderung, die über das Instrument des finanziellen Anreizes sehr wirksam eingesetzt werden kann, die Bildung von Planungs- und Zweckverbänden nicht ausreichen sollte. Bauleitpläne sind nach § 1 Abs. 2 BBauG den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen und bedürfen aufsichtsbehördlicher Genehmigung. Standortprogramme sind unter ständiger Kontaktnahme mit der Bezirksplanungsbehörde aufzustellen und werden nur nach Anerkennung durch die Landesregierung gefördert. Auch außerhalb raumordnerischer und städtebaulicher Maßnahmen sind die Gemeinden infolge der weitgehenden Einflußmöglichkeiten des Bundes und des Landes auf die Gestaltung der Haushalte in nicht geringem Maße gebunden.

Dennoch ist es nicht offensichtlich falsch, die Ausdehnung der Kernstadt der Bildung von Planungs- und Zweckverbänden oder ähnlichen Formen institutionalisierter kommunaler

Zusammenarbeit vorzuziehen. Ein Teil der hierfür vorge-
tragenen Gründe ist nicht ohne Gewicht. Die Bildung zwischen-
gemeindlicher Verbände zur verantwortlichen Wahrnehmung
einzelner Aufgaben tritt grundsätzlich in Widerspruch zum
Prinzip der Universalität des gemeindlichen Wirkungskrei-
ses. Sie macht die Verwaltungsstruktur unübersichtlich und
birgt mindestens in gleichem Maße wie die Vergrößerung der
Städte die Gefahr in sich, daß das Interesse der Bürger an
der kommunalen Selbstverwaltung erlahmt (vgl. Staatsgerichts-
hof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 15.2.1975
- StGH 17, 29, 61/74 - AU S G 40). Es ist auch nicht zu
verkennen, daß die Notwendigkeit der Koordination unter
mehreren gleichberechtigten Gemeinden nicht nur zu Zeit-
verlusten, sondern häufig auch zu sachlich unbefriedigen-
den Lösungen führt, daß ein Planungsverband die Inkongruenz
von Siedlungs- und Wirtschaftsraum auf der einen und Ver-
waltungsraum auf der anderen Seite daher allenfalls erträg-
licher macht, nicht aber behebt.

Bedeutsam ist auch die Überlegung, daß städtebauliches
Planen aus der Gesamtverantwortung für das jeweils zu ord-
nende Gebiet hervorgehen und aus dieser Verantwortung her-
aus auch in die Tat umgesetzt werden sollte. Diejenigen
Gremien und Verwaltungsstellen, die die allgemeine Verant-
wortung für den jeweiligen Raum tragen, denen insbesondere
auch die Verwirklichung der Planungen obliegt, sind am
ehesten imstande, sachgerecht zu planen (vgl. Frido Wagener,
Neubau der Verwaltung, Berlin 1969, S. 167 ff (174); Werner
Weber, Der Gemeinderat 1965, S. 242 ff). Das Bestreben, eng
verflochtene Siedlungs- und Wirtschaftsräume nach Möglichkeit
mit den kommunalen Verwaltungsräumen zur Deckung zu bringen
und Veränderungen der Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrs-
struktur bei der Neuabgrenzung von Verwaltungsräumen zu be-
rücksichtigen, ist aus diesen Gründen nicht offensichtlich
verfehlt.

- b) Die gesetzliche Maßnahme beruht auch auf der Erwägung, Porz
stelle einen Entwicklungsraum für Köln dar und die Einbeziehung

dieses Raumes in die Stadt Köln sei im Interesse des Gesamt-
raums Köln/Porz geboten. Diese Erwägung ist ebenfalls nicht
offensichtlich falsch. Durch die Aufnahme von Einwohnern und
Betrieben, die auf die Kernstadt Köln orientiert sind, nimmt
Porz in erheblichem Maße Funktionen eines Entwicklungsraumes
wahr. Auch der oben aufgezeigte allgemeine Trend, nach dem
sich das Wachstum der Großstädte in die suburbanen Randzonen
verlagert, spricht für die Richtigkeit der Erwägung, Porz als
Entwicklungsraum für Köln anzusehen. Der Entschluß des Gesetz-
gebers, Porz als Entwicklungsraum in diese Stadt einzubezie-
hen, ist daher berechtigt. Durch zentrale Planung und Ver-
wirklichung der Pläne für die Räume Köln und Porz soll er-
möglicht werden, die Abwanderung aus der Stadt Köln zu steu-
ern. Angesichts der nur begrenzten Mittel für die Schaffung
neuer Infrastruktureinrichtungen und der insgesamt stagnie-
renden Bevölkerungsentwicklung geht das Bestreben des Gesetz-
gebers zulässigerweise dahin, die Bevölkerung nach Möglich-
keit zu veranlassen, dort zu bleiben, wo die vorhandene In-
frastruktur bereits ein befriedigendes Niveau erreicht hat
oder der Ausbau hierzu wegen höherer Wohndichte einem möglichst
großen Teil der Bevölkerung zugute kommt. Auch die Notwendig-
keit einer nur gesamträumlich möglichen Abstimmung in der
Verteilung von Wohn-, Gewerbe-, Industrie- und Erholungs-
gebieten sowie die Erfordernisse einer gesamträumlichen Ver-
kehrsplanung sprechen für eine Einbeziehung des Entwicklungs-
raums in die Kernstadt.

- c) Die Einbeziehung von Porz in die Stadt Köln soll schließlich
zu einer planvollen Dezentralisation der Stadtregion und
damit zu einer Entlastung der Kernstadt beitragen. Die Er-
wägung, daß die Eingliederung von Porz geeignet ist, dieses
Ziel in besonderer Weise zu fördern, ist ebenfalls nicht
offensichtlich falsch. Die Neugliederung Kölns und seiner
Umlandgemeinden geht von der Konzeption aus, zunächst das
"Kerngebiet" der Stadt Köln, das sind das Verwaltungsgebiet
Kölns in seinem bisherigen Umfang und die Gemeinden, die
unmittelbar daran angrenzen und mit der Stadt in ihrem alten
Gebietsbestand inzwischen einen sozioökonomisch weitgehend

homogenen Verflechtungsraum bilden, im Interesse einer möglichst großen Identität von Lebens- und Wirtschaftsraum und kommunaler Gebietskörperschaft zusammenzufassen. Diese größere Einheit soll sodann durch die Erweiterung und Förderung der bereits bestehenden Nebenzentren zu Mittel- und Unterzentren dezentralisiert werden. Dabei ist Porz die Funktion eines innerstädtischen Mittelzentrums zugeordnet. Im Rahmen dieses Konzepts ist die Erwägung, ein in die Stadt Köln eingegliedertes Porz könne diese entlasten, nicht offensichtlich falsch. Wenn der Ausbau von Porz als Mittelzentrum fortgeführt wird, ist Porz im Stande, gegenüber dem City-Bereich von Köln in zunehmendem Maße Entlastungsfunktionen wahrzunehmen. Der weitere Ausbau von Porz entspricht sowohl den Absichten der Landesregierung, die ihn bereits in der Vergangenheit mit erheblichen Mitteln gefördert hat, als auch der Entwicklungskonzeption der Stadt Köln. Ein eingegliedertes Porz kann die Entlastungsfunktion möglicherweise auch besser wahrnehmen, und zwar nicht nur, weil der Raum Porz Anteil an dem größeren Pro-Kopf-Steueraufkommen der Stadt Köln erhält, sondern vor allem, weil die städtebauliche und die Investitionsplanung sowie deren Verwirklichung von vornherein mit den Interessen und Bedürfnissen des Gesamt-raums abgestimmt werden können.

3. Der Einwand der Beschwerdeführerin, die Eingliederung der in der Ballungsrandzone gelegenen Stadt Porz in die Ballungskernstadt Köln verstoße gegen die Zielvorstellungen des Landesentwicklungsprogramms für die Ballungsrandzonen, ist nicht begründet. Zwar ist den Ballungsrandzonen grundsätzlich die Aufgabe gestellt, die Ballungskerne zu entlasten. Diese Funktion wird in der Regel auch durch selbständige Ballungsrandzonen-gemeinden wahrgenommen. Sie kann aber ebenso durch innerstädtische Nebenzentren mittelzentralen Zuschnitts erfüllt werden, wenn eine Ballungskernstadt in die Ballungsrandzone hineinreicht. Das Landesentwicklungsprogramm sagt dazu nichts aus. Angesichts der Zielvorstellungen des Landes und der Stadt Köln für den Raum Porz kann dieser eine mittelzentrale Entlastungsfunktion auch im konkreten Falle wahrnehmen.

Gleichfalls unbegründet ist der Einwand der Beschwerdeführerin, die Eingliederung verstoße gegen die Zielvorstellungen des Landesentwicklungsprogramms für die Entwicklungsschwerpunkte 1. Ordnung, ein Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung wie die Stadt Porz sei bevorzugt zu fördern und dürfe daher nicht in eine andere Gemeinde einbezogen werden. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin bezieht sich die Ausweisung als Entwicklungsschwerpunkt gem. § 21 Abs. 2 LEG nicht auf Gebietskörperschaften, also auch nicht auf die Stadt Porz, sondern auf Räume, die vielfach das Gebiet mehrerer Gemeinden umfassen. Gerade die Ausweisung eines Raumes als Entwicklungsschwerpunkt ist in einer größeren Anzahl von Fällen Anlaß gewesen, mehrere in diesem Raum gelegene Gemeinden zusammenzufassen. Die Ausweisung eines Raumes als Entwicklungsschwerpunkt besagt also nicht, daß eine in ihm gelegene Gemeinde selbständig bleiben müsse. Durch die Eingliederung von Porz wird die Ausweisung des Raumes Porz als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung auch nicht hinfällig. Die Zielvorstellung, die Konzentration von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen in diesem Raum zu fördern, bleibt vielmehr bestehen.

Fehl geht schließlich auch der Einwand, die gesetzliche Maßnahme sei insoweit ungeeignet, den Neugliederungszielen zu dienen, als die Existenz des neugebildeten Rheinisch-Bergischen Kreises gefährdet werde; ohne die Stadt Porz sei er nicht in der Lage, die ihm zufallenden Aufgaben wahrzunehmen. Auch ohne die Stadt Porz verfügt der Kreis mit 236.077 Einwohnern noch über die Mindestgröße für eine optimale Wahrnehmung der Kreisaufgaben. Selbst wenn er im Vergleich zu den kreisfreien Städten Köln und Leverkusen im Westen und dem Oberbergischen Kreis im Osten relativ struktur- und leistungsschwach sein sollte, ließe sich daraus kein verfassungsrechtlich bedeutsames Argument gegen die unter dem Gesichtspunkt der gemeindlichen Neugliederung gerechtfertigte Einbeziehung von Porz in die Stadt Köln herleiten. In Fällen eines Konflikts zwischen der richtigen Abgrenzung der Gemeinden und der Sicherung der Kreise hat der Gesetzgeber der ersteren die Priorität eingeräumt. Das ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

V.

Die hiernach zur Erreichung der Neugliederungsziele nicht offensichtlich ungeeignete gesetzliche Maßnahme steht auch nicht

außer Verhältnis zu nicht vermeidbaren Nachteilen, insbesondere zu der Beseitigung der Selbständigkeit der Stadt Porz. Die Bewertung der von der Beschwerdeführerin vorgetragene Nachteile und die Erwägung, sie gegebenenfalls in Kauf nehmen zu müssen, beruhen weder auf falschen Sachverhaltsannahmen, noch sind sie sonst offensichtlich fehlerhaft oder widerlegbar.

1. Der Auffassung der Beschwerdeführerin, die Ausdehnung der Grenzen der Stadt Köln auf einen Raum mit rd. einer Million (1.037.175) Einwohnern führe zwangsläufig zu Effizienzeinbußen der öffentlichen Verwaltung und zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bewohner, die Eingliederung von Porz sei daher schon aus diesem Grund ein offensichtlicher, durch nichts aufzuwiegender Nachteil, kann nicht gefolgt werden. Über Höchstwerte optimaler Einwohnerzahlen von Großstädten in Ballungsräumen liegen gesicherte, nicht mehr umstrittene Erkenntnisse bislang nicht vor. Es ist deshalb nicht offensichtlich fehlerhaft, die Neufestlegung der administrativen Grenzen der Stadt Köln nicht an der Einwohnerzahl, sondern an der tatsächlichen Ausdehnung des durch die Intensität der Einwohnerbewegungen, Berufspendlerströme, Einkaufsbeziehungen und Verkehrsverflechtungen als zusammengehörig gekennzeichneten Lebensraum Köln zu orientieren, um so eine möglichst weitgehende Identität von sozioökonomischer Einheit und kommunalverfaßter örtlicher Gemeinschaft zu erzielen. Mangels gesicherter Erkenntnisse über Höchstwerte für optimale Einwohnerzahlen beruft sich daher die Beschwerdeführerin zur Begründung ihrer Auffassung nur auf die verbreitete Klage über den Zustand unserer Großstädte. Über deren ungünstige Lebensbedingungen, ihre Unwirtlichkeit und Enthumanisierung besteht in der Tat weithin Einigkeit. Nach einer im Jahre 1971 durchgeführten Emnid-Umfrage wünschen nur 4 % aller Bundesbürger, in Ballungsräumen mit rd. einer Million Einwohnern zu leben, mehr als zwei Drittel, nämlich 68 %, ziehen dagegen Städte mit weniger als 50.000 Einwohnern vor (Der Städtetag 1972, S.256). Der seit Anfang der sechziger Jahre zu beobachtende Auszug aus den Ballungskernen in die Ballungsrandzonen hält an (Der Städtetag 1974, S. 139). Statistiken erweisen, daß parallel zur Größe der Städte die Erkrankungen auf 1.000 Einwohner und die

Mortalitätsquote zunehmen (Der Städtetag 1973, S. 263). Der Vortrag der Beschwerdeführerin läßt jedoch den Eindruck entstehen, als ob die Kritik sich auf die Einwohnerzahl der kommunalen Verwaltungsräume bezöge, der Gesetzgeber daher mit der Vergrößerung des Verwaltungsgebiets der Stadt Köln die Ungunst der Lebensbedingungen verstärke. Die angeführte Kritik entzündet sich indes nicht an der Dimensionierung der Verwaltungsgrenzen der Kommunen sondern an dem Zustand, der unkontrollierten Entwicklung, dem "betonierten Behausungselend" (Mitscherlich, Thesen zur Stadt der Zukunft, Frankfurt 1971, S. 137), der Kommunikations-, Alten- und Kinderfeindlichkeit der häufig unabhängig von Gemeindegrenzen und über diese hinweg entstandenen Ballungsräume.

Der Gesetzgeber hat die Verbesserungsbedürftigkeit der Lebensbedingungen in Ballungsräumen auch nicht verkannt. Hiervon geht er gerade aus. Mit seiner Maßnahme will er nicht eine städtische Agglomeration von rd. einer Million Einwohnern und damit Bedingungen großstädtischer Unwirtlichkeit fördern; er hat sie bereits vorgefunden und will durch die Ausweitung der räumlichen Zuständigkeit der Kernstadt die organisatorischen und administrativen Voraussetzungen schaffen, in dem vorhandenen Ballungsraum günstigere Lebensbedingungen wiederherzustellen bzw. ihre Verschlechterung zu verhindern. Es mag zweifelhaft sein, ob ein Festhalten am kommunalrechtlichen Prinzip der Einheitsgemeinde und die damit verbundene Maßstabsvergrößerung der Städte in Zukunft ausreichen werden, die Probleme der Ballungsgebiete zu bewältigen, oder ob es dazu neuer Organisationsformen auf kommunaler Ebene bedarf; bis jetzt hat sich jedenfalls noch kein anderes Modell kommunaler Neugliederung durchgesetzt, das den vom Gesetzgeber eingeschlagenen Weg als offensichtlich verfehlt erscheinen ließe.

2. Richtig ist allerdings der Einwand, daß Bürgernähe und Überschaubarkeit der Verwaltung für die Bürger von Porz eine Einbuße erfahren. Eine funktionierende kommunale Selbstverwaltung, die als solche demokratischen Eigenwert besitzt,

wird aufgelöst. Darin liegt ein gewichtiger Nachteil. Die Selbstverwaltung fand in einem Rahmen statt, innerhalb dessen die Sachverhalte und Interessen überschaubarer waren. An ihr waren im Rat mehr Bürger von Porz beteiligt, als im Rat der vergrößerten Stadt Köln beteiligt sein werden. Die Zahl der aktiv im Gemeindeleben stehenden Porzer Bürger wird kleiner. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß sich 70 % der Wahlberechtigten in Porz gegen die Eingliederung nach Köln ausgesprochen haben. Die Bildung des Stadtbezirks Porz/Poll stellt bei Berücksichtigung des Aufgabenbereichs der Bezirksvertretungen kein Äquivalent zum Verlust der Selbständigkeit dar.

Andererseits ist es entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht richtig, daß die Geltung des demokratischen Prinzips in der Stadt Köln infolge ihrer Größe in Frage gestellt wäre. Auch der Rat der vergrößerten Stadt Köln wird demokratisch gewählt. Auch in einer Stadt mit rd. einer Million Einwohnern sind - wie die Beispiele Berlin, Hamburg und München zeigen - demokratische Selbstgestaltung, aktive Anteilnahme und Mitarbeit der Bürger an den städtischen Angelegenheiten möglich. Die vergrößerte Stadt Köln ist nicht so unübersehbar, daß jeglicher Anreiz zu Teilnahme und Mitgestaltung von vornherein erstickt würde. Im Vergleich zur staatlichen Ebene zeichnet sich auch die Verwaltung der die Millionengrenze erreichenden Stadt Köln noch durch größere Bürgernähe und Überschaubarkeit aus.

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die Bezirksverfassung, wie sie nunmehr geregelt worden ist, einen Beginn darstellt, den Verlust der Selbständigkeit eingemeindeter Bezirke zu mildern, die Reduzierung der Zahl kommunaler Mandatsträger teilweise aufzufangen und dem politischen Willen der Bürger der einzelnen Bezirke eine Plattform zu schaffen. Hier müssen zunächst Erfahrungen gesammelt werden. Weiterentwicklungen, die den genannten Anliegen der Bezirksverfassung noch besser dienen, sind, wie das Beispiel der Berliner Bezirksverfassung zeigt, durchaus denkbar und für Städte von der

Größe Kölns - die jetzt zu sammelnden Erfahrungen könnten das ergeben - möglicherweise auch geboten.

Der Einbuße an Bürgernähe und Überschaubarkeit der Verwaltung, die das demokratische Prinzip nicht in Frage stellt, stehen zudem nach den nicht offensichtlich fehlerhaften oder widerlegbaren Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers gewichtige Vorteile gegenüber. Ein nach Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrsstruktur zusammengewachsener Raum wird in Zukunft auf der örtlichen Ebene auch von einem Rat und einer Behörde verwaltet. Die Aufgaben, die zu ihrer befriedigenden Lösung eines auf den Gesamttraum abstellenden Konzeptes bedürfen, können besser erfüllt, die Interessen der Teilräume und des Gesamttraumes besser aufeinander abgestimmt werden. Durch Ausbau und Förderung der Nebenzentren wird das Kerngebiet Kölns unter Einschluß von Porz planvoll dezentralisiert und die Kernstadt entlastet werden können. Das Interesse hierbei mitzuwirken, wird ebenso wie die Verantwortung der gewählten Repräsentanten deutlich gewichtiger werden.

3. Eine Abwägung all dieser Gesichtspunkte läßt nicht erkennen, daß das Maß der Belastung, die das in der vergrößerten Stadt Köln fortlebende Porz trifft, nicht in einen vernünftigen Verhältnis zu den dem Raum Porz und dem Gesamttraum erwachsenden Vorteilen stände.

VI.

Die gesetzliche Maßnahme verstößt auch nicht gegen den Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs.

Die Beschwerdeführerin hat zwar eine Alternative angeboten. Die von ihr vorgeschlagene Bildung eines Planungsverbandes zwischen Köln, Porz und weiteren Umlandgemeinden, auf den ein Teil der kommunalen Aufgaben, insbesondere die Flächennutzungsplanung, übertragen werden soll, unter gleichzeitiger Eingliederung nur

des Ortsteils Heumar nach Köln, ist von geringerer Eingriffsintensität, da sie die Selbständigkeit der Stadt Porz überwiegend wahrt. Die Alternative ist jedoch nicht offensichtlich gleichermaßen geeignet. Es ist nicht offensichtlich fehlerhaft, wenn der Gesetzgeber in der Schaffung eines Planungsverbandes - wie oben ausgeführt - keine gleichwertige Alternative für die Eingliederung der Stadt Porz in die Stadt Köln gesehen hat. Es kann daher nicht festgestellt werden, daß die gesetzliche Maßnahme offensichtlich nicht erforderlich ist.

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