



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 64/74

Verkündet am 7. November 1975
gez. Ronner
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren
wegen der Behauptung der Stadt N e u s s ,

Verfahrensbevollmächtigte:

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

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
auf die mündliche Verhandlung

vom 10. Oktober 1975

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B i s c h o f f

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

Präsident des Oberlandesgerichts Düsseldorf

Dr. T h u n e c k e

Professor Dr. B r o x

Rechtsanwalt Professor Dr. K u n z e

Rechtsanwalt van de L o o

Rechtsanwalt Dr. S c h u l t e s

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird
zurückgewiesen.

G r ü n d e:

A.

I.

1. Die bisher kreisfreie Beschwerdeführerin ist durch § 23 Abs. 1 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal (Düsseldorf-Gesetz) vom 10. September 1974 (GV NW 890) in den Kreis Grevenbroich eingegliedert worden, der den Namen "Kreis Neuss" erhält (Abs. 2) und dessen Kreis-sitz die Stadt Neuss ist (Abs. 3). Durch § 28 Abs. 1 des Düsseldorf-Gesetzes sind ihr Aufgaben zugewiesen worden, die nach Landesrecht sonst den Kreisen obliegen. Nach § 28 Abs. 2 kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung bestimmen, daß Aufgaben abweichend von Absatz 1 durch den Kreis Neuss oder dessen Beschlußausschuß wahrgenommen werden. Die Beschwerdeführerin wendet sich in erster Linie gegen § 23 Abs. 1. Sie wünscht die Beibehaltung ihrer Kreisfreiheit. Hilfsweise rügt sie die Verfassungswidrigkeit des § 28 Abs. 2 des Düsseldorf-Gesetzes.

2. Vor der kommunalen Neugliederung lebten in der Stadt Neuss 117.827 Einwohner (31.12.1972) auf einem Gebiet von 53,12 qkm. Nachdem durch § 2 des Düsseldorf-Gesetzes die Gemeinden Holzheim, Norf und Rosellen sowie Gebietsteile aus den Gemeinden Kaarst und Neukirchen sowie der Stadt Meerbusch in die Stadt Neuss eingegliedert worden sind, hat sie 146.916 Einwohner und umfaßt ein Gebiet von 99,42 qkm. Die Einwohnerdichte beträgt demnach 1.478 Einwohner je qkm.

Der Kreis Neuss umfaßt - einschließlich Meerbusch - acht Gemeinden mit 397.473 Einwohnern. Der Anteil der Bevölkerung der Beschwerdeführerin an der Gesamtbevölkerung des Kreises beträgt dementsprechend 36,96 v.H.

3. Die Einkreisung von Neuss war schon vom Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen in seinem Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal vom 10. Dezember 1973 vorgeschlagen und des näheren begründet worden. Dieser Vorschlag wurde von der Beschwerdeführerin am 11. Februar 1974 durch einstimmigen Ratsbeschluß abgelehnt. Die Landesregierung übernahm in ihren Gesetzentwurf, der am 19. März 1974 in den Landtag eingebracht wurde, die vom Innenminister vorgeschlagene Einkreisung der Beschwerdeführerin.

4. Der Landtag beriet den Entwurf des Düsseldorf-Gesetzes in erster Lesung am 4. April 1974 und überwies ihn an den Ausschuß für Verwaltungsreform.

In der öffentlichen Sitzung des Ausschusses am 29. April 1974 trug der Oberbürgermeister der Stadt Neuss die Stellungnahme der Beschwerdeführerin vor und sprach die Erwartung aus, daß die Kreisfreiheit erhalten bleibe. In den Sitzungen vom 28. Mai, 5. Juni und 11. Juni 1974 befaßte sich der Ausschuß u.a. mit der Neusser Kreisproblematik. Der in der Sitzung vom 5. Juni 1974 von dem Abgeordneten Dr. Worms (CDU) gestellte Antrag, Neuss kreisfrei zu belassen, wurde mit 8 : 7 Stimmen abgelehnt,

so daß die Regierungsvorlage insofern unverändert blieb.

In der zweiten Lesung am 12. Juni 1974 brachten die Abgeordneten Köppler, Dr. Worms und Dr. Hüsich (CDU) einen Änderungsantrag (Drucksache 7/3927) ein, nach dem die Stadt Neuss kreisfrei bleiben sollte. Der Änderungsantrag wurde mit 95 Stimmen bei 94 Gegenstimmen und 4 Enthaltungen angenommen. Der Gesetzentwurf wurde sodann unter Berücksichtigung dieses Änderungsantrages in zweiter Lesung mit 88 Stimmen bei 63 Gegenstimmen und 41 Enthaltungen angenommen und an den Ausschuß für Verwaltungsreform zurückverwiesen.

Der Ausschuß beschloß in seiner Sitzung vom 4./5. Juli 1974 demgegenüber mit 8 Stimmen bei 7 Enthaltungen der CDU-Abgeordneten, die Stadt Neuss in den Kreis Grevenbroich einzubeziehen, und schlug dies in seinem Abschlußbericht vom 8. Juli 1974 dem Plenum vor.

In der dritten Lesung am 10. Juli 1974 brachten die Abgeordneten Köppler, Pürsten und Dr. Hüsich (CDU) erneut einen Änderungsantrag (Drucksache 7/4012) ein, der auf die Beibehaltung der Kreisfreiheit von Neuss gerichtet war. Der Antrag wurde jedoch vom Plenum mit Mehrheit abgelehnt. Der Gesetzentwurf wurde anschließend entsprechend der Ausschußvorlage und unter Berücksichtigung eines angenommenen Änderungsantrages bei 25 Gegenstimmen und 10 Enthaltungen mit Mehrheit angenommen.

Das Düsseldorf-Gesetz wurde am 10. September 1974 ausgefertigt und am 2. Oktober 1974 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (S. 890 ff.) verkündet. Es ist am 1. Januar 1975 in Kraft getreten.

II.

1. Gegen das Düsseldorf-Gesetz hat die Stadt Neuss Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erhoben, das Gesetz verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das

Recht der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

festzustellen, daß § 23 Abs. 1 des
Düsseldorf-Gesetzes verfassungswidrig und
nichtig sei,

hilfsweise:

daß § 28 Abs. 2 des Düsseldorf-Gesetzes
nichtig sei.

Zur Begründung führt sie im wesentlichen aus: Dem Verfassungsgerichtshof stehe bei der Überprüfung von Neugliederungsgesetzen eine stärkere Kontrollfunktion zu, als er sie bisher wahrgenommen habe. Auch der Verlust der Kreisfreiheit sei - insbesondere wegen der Änderung in der Aufgabenwahrnehmung und in der Kommunalaufsicht - von verfassungsrechtlicher Relevanz und unterliege der gleichen Kontrollintensität wie der Verlust der Selbständigkeit einer Gemeinde im Falle ihrer Eingemeindung.

Die angefochtene Gesetzesbestimmung sei schon deshalb nichtig, weil ihr, der Beschwerdeführerin, Anhörungsrecht verletzt worden sei, dem bei der kommunalen Neugliederung eine zentrale Bedeutung zukomme. Die Anhörungsfrist sei zu kurz gewesen, da nur fünf Wochen - aus technischen Gründen praktisch nur ein Monat - zur Verfügung gestanden hätten, um eine Stellungnahme zu erarbeiten und abzugeben. Sie habe den Anhörungserlaß vom 13. Dezember 1973 erst am 11. Januar 1974 erhalten und ihre Stellungnahme bis zum 15. Februar 1974 dem Minister zuleiten müssen. Auch wenn sie durch den Regierungspräsidenten schon im Dezember 1973 über das Datum des Innenministervorschlages unterrichtet worden sei, habe die Anhörungsfrist wegen dieser Vorwarnung nicht eher zu laufen begonnen. Da die nach dem 15. Februar 1974 eingehenden Stellungnahmen für den administrativen Gesetzentwurf nicht mehr hätten berücksichtigt werden können, sei dieser Zeitpunkt der maßgebliche Endtermin, weil die Entscheidung des Gesetzgebers in Anbetracht des Übergewichts des Sachverständes und der Information der Exekutive durch diese präjudiziert werde. Ein

Zeitraum von fünf Wochen sei angesichts der Schwierigkeit und Langwierigkeit des kommunalinternen Willensbildungsprozesses und der Komplexität dieses Neugliederungsvorhabens entschieden zu kurz gewesen. Ihre Anhörung sei auch deshalb fehlerhaft gewesen, weil die Art und Weise der Durchführung gegen den Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens verstoßen habe. Das ergebe sich aus der Gesamtschau des Verfahrensablaufes, nämlich der Bemessung einer zu kurzen Anhörungsfrist, der lapidaren Ablehnung ihres Gesuchs auf Fristverlängerung, der "Anseilung" der Dauer der Anhörungsfrist an den für Nordrhein-Westfalen vorgesehenen "Neugliederungsfahrplan" und dem ständigen Wechseln in den Begründungs- und Rechtfertigungsversuchen der für sie vorgesehenen Einkreisung. Der Innenminister habe ferner gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen, weil er in anderen vergleichbaren Fällen wesentlich längere Anhörungsfristen eingeräumt habe oder bei der Verlängerung der Frist großzügiger verfahren sei.

Die angefochtene Neugliederungsmaßnahme verstoße ferner gegen das öffentliche Wohl. Die Prüfung dieser Frage, die der Verfassungsgerichtshof unter dem Gesichtspunkt der Schaden-Nutzen-Bilanz vorzunehmen habe, falle negativ aus. Die neue Stadt Neuss weise mit 147.000 Einwohnern praktisch die vom Innenminister für eine kreisfreie Stadt geforderte Mindestgröße von 150.000 Einwohnern auf und übertreffe die kreisfreie Stadt Remscheid sogar um gut 10.000 Einwohner. Sie besitze die für eine kreisfreie Stadt erforderliche Leistungskraft. Das ergebe sich insbesondere aus der von ihr erstellten vergleichenden Übersicht über die Leistung und Wirtschaftlichkeit größerer, mittlerer und kleinerer kreisfreier Städte.

Im Falle ihrer Einkreisung werde das auch vom Verfassungsgerichtshof zu berücksichtigende Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 GG verletzt, weil in den meisten Ländern der Bundesrepublik Deutschland weit mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte weniger als 150.000 Einwohner aufwiesen; darunter sei sogar eine Stadt mit nur 32.000 Einwohnern.

Auch der Gesichtspunkt, durch die gesetzliche Maßnahme solle vermieden werden, daß der mittelzentrale Einzugsbereich von Neuss durch eine Kreisgrenze getrennt werde, schlage nicht positiv zu Buche. Ein solches Neugliederungsziel könne zwar im Grundsatz anerkannt werden. Wenn es aber in derart unvollständiger Weise wie hier in die Realität umgesetzt werde, sei die Grenze der Fehlsamkeit erreicht; das Gebiet des Kreises Grevenbroich werde nämlich nicht nur vom mittelzentralen Einzugsbereich der Stadt Neuss überlagert, sondern auch von denen der Städte Mönchengladbach/Rheydt, Krefeld, Düsseldorf und Köln.

Die Einkreisung sei nicht nur für sie von Nachteil - wegen des durch Kompetenzverlust und Statusminderung eintretenden Bedeutungsschwundes und Funktionsabbaus -, sondern auch für den Kreis Grevenbroich, weil die Stadt Neuss wegen ihrer hohen Bevölkerungszahl und ihrer ungünstigen Randlage die Homogenität des Kreises - insbesondere die bisherige Ausgewogenheit zwischen den nahezu gleichstarken Spitzengemeinden Dormagen, Grevenbroich und Meerbusch - störe. Wenn Meerbusch selbständig und damit kreisangehörig bleibe, mache die Bevölkerung der neuen kreisangehörigen Stadt Neuss 37 v.H. der Bevölkerung des neuen Kreises aus. Damit werde gegen den Grundsatz verstoßen, eine Kreisgemeinde solle wegen der Ausgleichsfunktion des Kreises 1/3 des Bevölkerungsanteiles des Kreises nicht überschreiten. Zwar möge bei kreiszentral gelegenen Gemeinden ein Anteil von 37 v.H. noch im Toleranzrahmen des Gesetzgebers liegen; bei einer so disproportional peripheren Lage wie bei ihr sei dieser Rahmen jedoch überschritten.

Bleibe die Stadt Neuss kreisfrei, verfüge der Kreis Grevenbroich über eine genügende Größe, besitze eine ausreichende Verwaltungskraft und habe schließlich den Vorteil, nicht von einer dominierenden Stadt mit über 140.000 Einwohnern erdrückt zu werden.

Der Saldo der Schaden-Nutzen-Bilanz ergebe somit gravierende Nachteile und allenfalls geringe Vorteile für den Fall ihrer Einkreisung und impliziere damit die Unverhältnismäßigkeit der gesetzlichen Maßnahme. Diese sei weder geeignet noch erforderlich und damit unverhältnismäßig.

§ 28 Abs. 2 des Düsseldorf-Gesetzes schließlich sei verfassungswidrig, weil diese Ermächtigungsnorm entgegen Art. 70 LV und Art. 80 GG Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung nicht hinreichend bestimme.

2. Dem Landtag, der Landesregierung und dem Kreis Neuss ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig, jedenfalls für unbegründet: Soweit der Beschwerdeführerin Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung durch die Einkreisung entzogen würden, sei sie nicht beschwerdebefugt. Soweit Selbstverwaltungsaufgaben durch die Einkreisung auf den Kreis übergangen, handele es sich um Zusatzkompetenzen und sei der Kernbestand der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht betroffen. Die Gemeindeverbandsfreiheit in Gestalt der Kreisfreiheit sei institutionell nicht garantiert. Die Einkreisung sei daher nicht an den gleichen Kriterien zu messen wie etwa eine Eingemeindung oder Gebietsänderung. Es sei bezeichnend, daß in der Gemeindeordnung (§ 14) der Fall der Einkreisung nicht einmal erwähnt werde. Da die Kreisfreiheit als solche keine verfassungsrechtliche Relevanz i.S. des Art. 78 LV besitze, könne ihr Verlust nicht Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde nach § 50 VGHG sein. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus dem sog. Homogenitätsprinzip. Das Homogenitätsgebot des Art. 28 GG betreffe ausschließlich die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern, keineswegs aber deren innere Verwaltungsstruktur oder gar die Größenordnung einer bestimmten Verwaltungseinheit. Die gesetzliche Maßnahme

sei verfassungsgerichtlich lediglich unter dem allgemeinen Gesichtspunkt des rechtsstaatlichen Willkürverbots überprüfbar. Die Beschwerdeführerin habe jedoch eine Verletzung des Willkürverbots durch den Gesetzgeber nicht in substantiierter Form dargelegt.

Die Verfassungsbeschwerde sei auf jeden Fall unbegründet: Das Anhörungsrecht der Beschwerdeführerin sei nicht verletzt worden. Daß die vom Innenminister gesetzte Frist ausreichend gewesen sei, beweise die ausführliche Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 11. Februar 1974. Von einem gemeinde-treuwidrigen Verhalten könne keine Rede sein. Es habe sich nicht um eine Ausschlußfrist gehandelt. Die Beschwerdeführerin habe nahezu sechs Monate - bis zur letzten Sitzung des Verwaltungsreformausschusses vor der dritten Lesung - Gelegenheit zu Stellungnahmen gehabt und diese Gelegenheit mehrfach genutzt.

Die Einkreisung sei aus verschiedenen Gründen des öffentlichen Wohls geboten gewesen. So habe die Kreisgrenze zwischen der Stadt und ihrem mittelzentralen Einzugsbereich beseitigt werden sollen. Dieses Neugliederungsprinzip habe der Gesetzgeber keineswegs nur an einer Stelle verwirklicht. Auch der geschlossene Mittelbereich der Stadt Grevenbroich befinde sich innerhalb des Kreises. Dormagen als Entwicklungsschwerpunkt 2. Ordnung solle zu einem vollwirksamen Mittelzentrum entwickelt werden. Die Beschwerdeführerin besitze im Kreis auch keine periphere Lage. Ihr Stadtgebiet grenze an fünf der sieben übrigen Gemeinden des Kreises und sei von allen gut zu erreichen. Unter dem Gesichtspunkt der Gesamtverträglichkeit habe sich nur die Einkreisung der Beschwerdeführerin in eine übergreifende Neugliederungskonzeption einfügen lassen; nur diese harmonisiere mit der Kreisreform.

Die Einkreisung sei schließlich eine Lösung, die mit den Grundsätzen über die erforderliche Einwohnerbasis kreisfreier Städte in Verdichtungsgebieten vereinbar sei und der Verwaltungseffizienz diene. Für die optimale Wahrnehmung von Kreisaufgaben sei schon im Gutachten B und in der

Wissenschaft eine Einwohnerzahl von 200.000 gefordert worden. Auch eine vom Innenminister NW erstellte vergleichende Studie über die Leistung und Wirtschaftlichkeit großer, mittlerer und kleiner kreisfreier Städte hätte im Trendvergleich eine deutliche Überlegenheit der mittleren kreisfreien Städte (194.000 bis 245.000 Einwohner) gegenüber der Gruppe der kleinen Städte (unter 104.000 Einwohnern) ergeben. Diese Studie werde in ihrer allgemeingültigen Aussage durch die eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Beschwerdeführerin nicht widerlegt. Der Gesetzgeber habe im gesamten Neugliederungsprogramm den Grundsatz verfolgt, nach Möglichkeit die Größenordnung von 200.000 Einwohnern für kreisfreie Städte einzuhalten. Diese Einwohnerzahl von 200.000 Einwohnern erreiche die Beschwerdeführerin jedoch nicht.

Der anerkannten Verwaltungskraft der Beschwerdeführerin sei weitestgehend dadurch Rechnung getragen worden, daß durch § 28 Abs. 1 des Düsseldorf-Gesetzes unter Berücksichtigung der Kreiszuständigkeitsverordnung vom 26. November 1974 (GV NW 1480) zahlreiche Aufgaben, die allgemein in die Zuständigkeit des Kreises fallen, ihr zur Wahrnehmung zugewiesen worden seien.

Der Kreis Neuss hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet und führt aus: Die Einwohnerzahl einer Stadt - mehr oder weniger als 150.000 - sei für die Frage der Kreisfreiheit ein nur gering zu bewertender Faktor; maßgeblich sei vielmehr die Gesamtlösung für die größere Region. Für den Westrand der sog. Rheinachse in der Höhe von Düsseldorf sei eine Neugliederung zwingend, die hier in der Grundkonstruktion einen Intercitykreis zwischen den Städten Düsseldorf, Krefeld und Mönchengladbach vorsehe. Für seine nähere Ausgestaltung seien vier Modelle in der Diskussion. Ein Kreis ohne Neuss und Meerbusch bliebe in seiner Größe weit unter dem erreichbaren Optimum. In einem Kreis mit Neuss und ohne Meerbusch hätte Neuss von der Bevölkerungszahl her ein zu starkes Übergewicht. Ein Kreis mit Meerbusch und ohne Neuss sei erheblich

kleiner als der bisherige Kreis Grevenbroich, insbesondere auch deshalb, weil erhebliche Teilflächen des bisherigen Kreisgebietes in die Stadt Neuss eingegliedert worden seien. Eine Kreislösung mit Neuss und Meerbusch sei daher die überlegene Lösung; dieser Raum stelle unter dem Gesichtspunkt der Schaffung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen sowie der Planung hierzu eine Einheit dar.

Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhalts im einzelnen wird auf den Inhalt der Schriftsätze mit ihren Anlagen, auf die Gesetzesmaterialien und auf die Kreiskarte Nr. 15, 17 - 19 des Landesvermessungsamtes Nordrhein-Westfalen (Kreis Grevenbroich, Stadt Mönchengladbach, Stadt Rheydt, Stadt Neuss, 1 : 50.000, 4. Aufl., 1970) Bezug genommen.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist mit ihrem Hauptantrag zulässig, jedoch nicht begründet.

I.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (Urt. v. 24.4.1970 - VGH 13/69 -, OVGE 26, 271 ff. u.d.Hinw.) umfaßt der Schutz des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung durch Art. 78 LV in begrenztem Umfang auch den Bestand der Gemeinde. In ihn darf durch Gesetz nur eingegriffen werden, wenn dies unter Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung aus Gründen des öffentlichen Wohls geschieht.

Dieser begrenzte Bestandsschutz kommt der Beschwerdeführerin auch insoweit zu, als sie den Status der kreisfreien Stadt durch das Gesetz verloren hat. Zwischen ihm und dem einer kreisangehörigen Stadt bestehen so wesentliche rechtliche und politische Unterschiede, daß eine Änderung im Status die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie verletzt, wenn sie nicht aus Gründen des öffentlichen Wohls nach ausreichender Anhörung der betroffenen Stadt geschieht (vgl. § 12 KrsO).

Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde steht nicht entgegen, daß es nach nordrhein-westfälischem Recht zweifelhaft ist, ob das Institut der kreisfreien Stadt als solches Bestandsschutz genießt. Dies mag dahingestellt bleiben. Auch wenn ein institutioneller Bestandsschutz von Verfassungen wegen nicht gewährt wird, muß die Verfassungsbeschwerde zum Schutz des Status der Kreisfreiheit einer Stadt und damit zur Wahrung des Kernbereichs der Selbstverwaltung solange zulässig sein, wie das Institut "Kreisfreie Stadt" nicht beseitigt ist (vgl. Berkenhoff, Kommunalverfassungsrecht in NW, 2. Aufl. 1965, S. 17).

Bei den wesentlichen verfassungsrechtlich relevanten Unterschieden zwischen dem Status einer kreisfreien und dem einer kreisangehörigen Stadt handelt es sich um die Unterschiede im Bereich der Kompetenzen (bezüglich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben und der weisungsfreien Pflichtaufgaben), im Bereich der Finanzen sowie im Bereich des demokratischen und politischen Stellenwerts.

Im vorliegenden Fall ist die Beschwerdeführerin allerdings im Bereich der Kompetenzen durch § 28 Abs. 1 des Gesetzes in gewissem Umfang besser gestellt als die übrigen kreisangehörigen Gemeinden; die weisungsfreien Pflichtaufgaben sind ihr im Grundsatz verblieben, soweit sie auf Landesrecht beruhen. Jedoch werden von diesem Grundsatz durch § 28 Abs. 2 des Gesetzes und die Kreis-Zuständigkeitsverordnung vom 26. November 1974 (GV NW 1480) idF vom 22. April 1975 (GV NW 382) nicht unwesentliche Ausnahmen gemacht. Nach § 28 Abs. 2 des Gesetzes können weitere Ausnahmen gemacht werden und kann im Zuge der Funktionalreform eine Neuabgrenzung der Kompetenzen nötig werden. Der Grundsatz ist also weitgehend entwertet.

Einige freiwillige Aufgaben sind wegen des Sachzusammenhanges mit anderen übergemeindlichen Aufgaben auf den Kreis übergegangen oder können für einen solchen Übergang

demnächst in Betracht kommen. Ferner nimmt der Kreis trotz der Leistungsfähigkeit der Stadt Neuss bei zahlreichen freiwilligen Aufgaben, darunter wichtigen Aufgaben im Planungsbereich, eine ergänzende oder ausgleichende Funktion wahr. Bei einem Teil dieser Fälle, in denen die Bürger der Stadt Neuss sowohl vom Kreis als auch von der Stadt betreut werden, könnte es eine Frage der Zeit und der finanziellen Mittel sein, wie lange die Stadt diese Aufgabe noch wahrnehmen kann.

In finanzieller Hinsicht liegt die Statusänderung darin, daß der Stadt Mittel entzogen werden, über deren Einsatz sie als kreisfreie Stadt selbst hätte bestimmen können. Dies bringt zu Gunsten des kommunalen Lastenausgleichs im Kreis für die Beschwerdeführerin eine deutliche Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung mit sich. Es könnte sogar eine Schwächung der kommunalen Lebenskraft eintreten. Die Mittel können vom Kreis zudem im Bereich der ergänzenden und ausgleichenden freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben für Vorhaben eingesetzt werden, die denen der Stadt möglicherweise Abbruch tun. Dadurch könnte diese über den Verlust der Mittel hinaus auch noch gezwungen sein, ihre Planungen zu ändern oder gar aufzugeben.

Am deutlichsten wird die Statusänderung im Bereich der Demokratiefunktion der Stadt. Als kreisfreie Stadt war sie auf ihrem Gebiet der alleinige Träger der kommunalen Selbstverwaltung. Sie war die einzige kommunale Gebietskörperschaft, der die Bürger unmittelbar angehörten. Durch die Einkreisung hat sie einen Teil dieser Legitimation an den Kreis, der gleichfalls unmittelbare kommunale Selbstverwaltung darstellt, verloren. Ihre Bürger sind nun doppelt orientiert und werden sowohl durch die Stadt als auch durch den Kreis unmittelbar betreut (§ 18 GO, § 16 KrsO). Schließlich ist von Bedeutung, daß die Stadt infolge der Einkreisung ihre Mitgliedschaft im Landschaftsverband verloren hat und sich dort nun durch den Kreis mitrepräsentieren lassen muß.

Auf dieser andersartigen demokratischen Basis muß sich das

vorhandene politische Kräftefeld notwendig verändern. Die eingekreiste Stadt hat ihren staatsunmittelbaren Status verloren und ist Mitglied einer Gemeinschaft geworden, deren einzelne Glieder nach Zweckbestimmung und Funktion aufs engste miteinander verflochten sind (vgl. BVerfGE 23, 368). Sie ist daher für den Raum des ganzen Kreises Neuss mitverantwortlich geworden. Daraus folgt auch, daß ihre Aufgaben und Zuständigkeitsgrenzen trotz gegenwärtig klarer Abgrenzung sich ändern und auf die Dauer überschneiden können. Hierbei sind nicht nur die eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben, sondern auch die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und die Auftragsangelegenheiten bedeutsam; denn ihre Durchführung verschafft der damit betrauten Körperschaft eine nicht zu gering einzuschätzende Position der Entscheidungsfreiheit und des Einflusses (vgl. Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 230). Nicht unerheblich ist es deshalb auch, daß einige wesentliche Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung durch die Kreis-Zuständigkeitsverordnung auf den Kreis zurückübertragen worden sind.

II.

Das Anhörungsrecht der Beschwerdeführerin (§ 12 Abs. 3 KrsO) ist nicht verletzt worden.

Die Rüge der Verletzung des Anhörungsrechts durch die Festsetzung einer zu kurzen Anhörungsfrist ist nicht begründet.

Die Beschwerdeführerin hatte in der Zeit vom 11. Januar 1974 (Eingang des Innenministererlasses vom 13. Dezember 1973) bis zum 11. Juni 1974 (letzte Ausschußsitzung vor der zweiten Lesung), also fünf Monate lang, Gelegenheit, ihre Gründe gegen die Einkreisung dem Gesetzgeber vorzutragen und deutlich zu machen (vgl. VerfGH, Urt. v. 18.12.1970 - VGH 11/70 -, OVGE 26, 315). Maßgeblicher Endtermin der Anhörungsfrist ist der vom Innenminister im Anhörungserlaß genannte Zeitpunkt (15. Februar 1974) dann nicht, wenn später eingehende Stellungnahmen dem

Gesetzgeber zugeleitet werden. Diese Möglichkeit der nachträglichen Einreichung einer Stellungnahme bestand hier. Zwar meint die Beschwerdeführerin zu Recht, daß es schwieriger sei, mit einer nach Erstellung des Gesetzentwurfes eingehenden Stellungnahme eine im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung wieder umzustoßen, als mit einer Stellungnahme vor Erstellung des Gesetzentwurfes auf diesen Einfluß zu nehmen. Es ist aber nicht erforderlich, daß das Anhörungsverfahren vor der Einbringung des Gesetzes in den Landtag abgeschlossen sein muß (VerfGH, Urt. v. 24.4.1970 - VGH 14/69 -, OVGE 26, 289). Spätester Anhörungstermin ist vielmehr diejenige Ausschußsitzung, in der die Vorlage an das Plenum beschlossen wird (VerfGH, Urt. v. 18.12.1970 - VGH 11/70 -, aaO). Die Frage, ob dies die letzte Ausschußsitzung vor der zweiten Lesung ist (so Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 160) oder die vor der dritten Lesung (so die Ansicht der Landesregierung), kann dahingestellt bleiben, da schon der Zeitraum bis zur letzten Ausschußsitzung vor der zweiten Lesung (11. Juni 1974) fünf Monate beträgt. Eine solche Zeitspanne ist für eine ordnungsgemäße Anhörung offensichtlich lang genug, auch wenn man einräumt, daß der Willensbildungsprozeß langwierig ist und der zu prüfende Neugliederungskomplex unter Einbeziehung der Neugliederung in anderen Neugliederungsräumen (z.B. Witten und Recklinghausen) umfangreich war.

Daß die Anhörungsfrist ausreichend war, ergibt sich im übrigen auch daraus, daß die Beschwerdeführerin zahlreiche und teilweise sehr umfangreiche Stellungnahmen zum Neugliederungsvorhaben abgegeben hat, in denen alle maßgeblichen Gründe der gesetzlichen Maßnahme behandelt worden sind.

Durch den Beschluß des Ausschusses in der Sitzung vom 4./5. Juli 1974, der sich entgegen der Abstimmung in der zweiten Lesung für die Einkreisung der Beschwerdeführerin aussprach, wurde ein neues Anhörungsverfahren nicht erforderlich, da die Gesetzesvorlage lediglich wiederhergestellt wurde.

III.

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

Im Kern zielt die Neugliederung der Gemeinden und der Kreise dahin, nach den tiefgreifenden Veränderungen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse den Bürgern unter möglichst geringer Belastung eine möglichst umfassende und in allen Landesteilen gleichwertige Daseinsvorsorge zu gewähren und die Erfüllung der übrigen öffentlichen Aufgaben zu sichern sowie die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Es gibt kein verfassungsrechtliches Bedenken dagegen, daß der Gesetzgeber aus Gründen des öffentlichen Wohls gehandelt hat, indem er diese Ziele bestimmte.

Zur Ordnung des Raumes und Entwicklung des Landes hat der Gesetzgeber auf der Kreisebene sich sowohl vom zentralörtlichen Gliederungsprinzip als auch vom Prinzip der Landesentwicklung nach Entwicklungsachsen und -schwerpunkten leiten lassen. Außerdem hat er die Größe und Abgrenzung der neuen Gemeinden sowie gewisse Mindestgrößenordnungen und wirtschaftsräumliche Zusammenhänge berücksichtigt.

Die Beachtung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips auf der Kreisebene bedeutet, daß die mittelzentralen Versorgungsverflechtungen möglichst nicht durch Kreisgrenzen durchschnitten werden sollen. Daß dieser Grundsatz dem öffentlichen Wohl entspricht, wird auch von der Beschwerdeführerin anerkannt. Das Prinzip der Landesentwicklung fordert ebenfalls, daß die Verflechtungsbereiche der Entwicklungsschwerpunkte möglichst nicht durch Kreisgrenzen durchschnitten werden. Außerdem sollen die Entwicklungsachsen tunlichst nicht zu Kreisgrenzen gemacht werden, damit die beiderseits der Achse gelegenen Räume

durch eine einheitliche Planungskonzeption entwickelt werden können. Auch diese Grundsätze entsprechen dem öffentlichen Wohl. Damit die Kreise ihre Ausgleichsfunktion erfüllen können, sollen sie mindestens sieben bis acht Gemeinden umfassen und soll eine einzelne Gemeinde ein nicht zu starkes Übergewicht haben. Diese Zielsetzung entspricht allgemein anerkannten Grundsätzen und wird von der Beschwerdeführerin ebenfalls anerkannt. Auch das Abgrenzungskriterium der Vermeidung einseitig strukturierter Kreise und der Bildung von Kreisräumen, deren wirtschaftliche Verhältnisse vielgestaltig sind und die über leistungsfähige Zentralorte und gute Verkehrsverbindungen verfügen, begegnet keinerlei verfassungsrechtlichen Bedenken.

Schließlich ist auch die Berücksichtigung einer hinreichend großen Einwohnerbasis von mindestens 150.000 Einwohnern ein dem öffentlichen Wohl dienendes Neugliederungsziel, weil eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung auf der Kreisebene voraussetzt, daß eine gewisse Mindesteinwohnerzahl erreicht sein muß, damit die Kreisaufgaben möglichst effektiv erfüllt werden können. Wenn auch eine exakte zahlenmäßige Fixierung immer umstritten ist, so wird die Mindesteinwohnerzahl von etwa 150.000 Einwohnern für einen Kreis oder eine kreisfreie Stadt von der Beschwerdeführerin grundsätzlich nicht in Zweifel gezogen. Dem widerspricht nicht der Vortrag der Beschwerdeführerin, daß die Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltung bei einer unter 150.000 liegenden Einwohnerzahl derjenigen entspricht, die üblicherweise entsprechende Verwaltungen mit einem Einwohnerbereich von 150.000 Einwohnern oder mehr erreichen. Dadurch wird nämlich nicht ausgeschlossen, daß die Verwaltung der Beschwerdeführerin im Rahmen einer größeren kommunalen Einheit noch effektiver arbeiten würde. Wenn der Gesetzgeber sich die allgemeine Erfahrung, daß die Konzentration sozialer Gebilde bis zu einer optimalen Größe eine Steigerung der Effektivität mit sich bringt, zunutze gemacht hat und speziell in der Frage der Mindesteinwohnerzahl eines Kreises bzw. einer kreisfreien Stadt die von

der Sachverständigenkommission für die kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen (Gutachten B S. 96) und in der Literatur erarbeiteten und vertretenen Werte (z.B. von Wagener, Neubau der Verwaltung, u.a. S. 483) nicht unterschritten hat, sind seine diesbezüglichen Wertungen und Erwägungen nicht offensichtlich fehlerhaft.

Besonderes Neugliederungsziel in dem hier interessierenden Bereich ist für den Gesetzgeber die Erhaltung und Stärkung eines Intercitykreises zwischen Düsseldorf, Krefeld, Mönchengladbach und Köln gewesen. Daß dieses Ziel dem öffentlichen Wohl entspricht, wird ohne weiteres deutlich, wenn man sich die Alternative, nämlich die Auflösung des Kreises Grevenbroich und die Eingliederung seiner Gemeinden in die angrenzenden Großstädte, vor Augen hält. Diese Großstädte, insbesondere Mönchengladbach, hätten weite Bereiche der ländlichen Zone erhalten. Dadurch hätte sich ihre Flächenstruktur verschlechtert und wären zusätzliche und unnötige Integrationsprobleme entstanden.

IV.

Die gesetzliche Maßnahme, die Eingliederung der Stadt Neuss in den Kreis Neuss, ist nicht offensichtlich ungeeignet, den Zielen der kommunalen Neugliederung in diesem Raum zu dienen.

1. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß der Gesetzgeber in wesentlichen Punkten von unzutreffenden Sachverhaltsannahmen ausgegangen ist. Insbesondere gilt dies bezüglich der Einwohnerzahl der Beschwerdeführerin. Der Gesetzgeber hat seiner Entscheidung nicht die Zahl von ca. 118.000 Einwohnern, die die Beschwerdeführerin vor der Neugliederung aufwies, zugrunde gelegt; ihm war vielmehr bekannt, daß das Gebiet der Beschwerdeführerin sich durch die Ausweitung insbesondere im Süden (§ 2 des Gesetzes) vergrößerte und die Einwohnerzahl demzufolge auf über 140.000 Einwohner anstieg.

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

a) Der Einwand der Beschwerdeführerin, der im Grundsatz anzuerkennende Gesichtspunkt, mittelzentrale Einzugsbereiche durch eine Kreisgrenze nicht zu trennen, scheide als "Positivfaktor" aus, weil er bei der Bildung des Kreises Neuss hinsichtlich der übrigen Mittelzentren nicht beachtet worden sei, überzeugt nicht. Zwar läßt sich nicht bestreiten, daß der mittelzentrale Einzugsbereich von Mönchengladbach in den Kreis Neuss hineinreicht und in Meerbusch die mittelzentralen Bereiche von Düsseldorf und Krefeld aufeinanderstoßen. Der mittelzentrale Bereich von Grevenbroich befindet sich aber neben dem von Neuss ebenfalls geschlossen innerhalb des Kreisgebietes. Diese beiden mittelzentralen Bereiche füllen den Großteil des Kreisgebietes aus.

Durch die gesetzliche Neugliederungsmaßnahme wird sonach das von der Beschwerdeführerin hier in Zweifel gezogene allgemeine Neugliederungsziel im wesentlichen verwirklicht.

b) Die Ansicht der Beschwerdeführerin, aufgrund ihres hohen Einwohneranteils komme ihr in dem Kreis ein so starkes Gewicht zu, daß die gesetzliche Maßnahme deshalb offensichtlich ungeeignet sei, ist unzutreffend.

Zwar wird man es im Hinblick auf die Ausgleichsfunktion des Kreises als optimal ansehen können, wenn der Kreis einwohnermäßig wenigstens dreimal so groß ist wie die größte kreisangehörige Stadt bzw. diese einen Einwohneranteil von höchstens 33,3 v.H. an der Kreisbevölkerung aufweist. Die Beschwerdeführerin übertrifft mit ihren ca. 147.000 Einwohnern diesen Optimalwert jedoch nur geringfügig, da ihr Bevölkerungsanteil ca. 37 v.H. an der Kreisbevölkerung ausmacht. Sie bleibt zudem deutlich unter dem vom Innenminister als Höchst-

wert angesehenen Satz von 40 v.H. und erst recht unter dem vom Gesetzgeber bei der Bildung des Kreises Paderborn in Kauf genommenen Anteil der Stadt Paderborn an der Kreisbevölkerung in Höhe von 48 bis 49 v.H..

Da sich bei dem Wert von 37 v.H. noch keine schwerwiegenden Bedenken gegen die Geeignetheit der gesetzlichen Maßnahme ergeben, bedarf es keines weiteren Eingehens auf die Fragen nach der Festlegung des höchstzulässigen Grenzwertes und den Folgen einer etwaigen Überschreitung. Von einer ungünstigen Randlage der Beschwerdeführerin im Kreis kann im übrigen keine Rede sein. Die Gemeinden des Kreises Neuss gruppieren sich im Halbkreis um das Gebiet der Beschwerdeführerin. Diese hat mit fast allen Gemeinden des Kreises eine gemeinsame Grenze. Lediglich die Gemeinden Jüchen und Rommerskirchen reichen nicht unmittelbar, aber immerhin noch bis auf ca. 1,5 bzw. 2 km an das Stadtgebiet der Beschwerdeführerin heran. Die Entfernung vom Stadtmittelpunkt Neuss bis zum Ortsteil Otzenrath von Jüchen beträgt nur etwa 22 km in der Luftlinie.

- c) Unbegründet ist ferner der Einwand der Beschwerdeführerin, ihre Einkreisung störe die Homogenität des bisherigen Kreises Grevenbroich und die bisherige Ausgewogenheit zwischen den nahezu gleichstarken Spitzengemeinden Dormagen, Grevenbroich und Meerbusch. Flächenmäßig stellt die Einkreisung von Neuss - ebenso wie die Ausgliederung von Wickrath - eine Abrundung des bisherigen Kreisgebietes dar. Die Beibehaltung der Kreisfreiheit der Beschwerdeführerin hätte demgegenüber wegen ihres räumlichen Zugewinns auf Kosten des Kreises die Kreisgebietsstruktur deutlich verschlechtert.

Unter dem Gesichtspunkt der Einwohnerzahl besteht die "Ausgewogenheit zwischen den nahezu gleichstarken Spitzengemeinden Dormagen, Grevenbroich und Meerbusch" erst nach der kommunalen Neugliederung; denn zuvor hatte Meerbusch nahezu doppelt so viele

Einwohner wie Grevenbroich und etwa die Hälfte mehr Einwohner als Dormagen. Unter Zugrundelegung dieser Relationen stellt es keine die Bezeichnung "Störung" rechtfertigende Veränderung dar, wenn nunmehr die Beschwerdeführerin als größte Stadt des Kreises etwa 2 1/2 mal so viele Einwohner wie die nächstgrößte Stadt (Grevenbroich) aufweist. Die Hinzufügung der Beschwerdeführerin als Entwicklungsschwerpunkt erster Ordnung zu den bisher kreisangehörigen Entwicklungsschwerpunkten zweiter Ordnung Grevenbroich, Meerbusch und Dormagen sowie den beiden Entwicklungsschwerpunkten dritter Ordnung Kaarst und Korschenbroich stellt vielmehr unter dem Gesichtspunkt der Landesentwicklung eine Verbesserung der bisherigen Kreisstruktur dar. So wird ein unnötiges Konkurrieren der drei bisher einwohnerstärksten und nach der Neugliederung in etwa gleichgroßen Gemeinden um den Spitzenplatz im Kreis vermieden. Außerdem erhält die Infrastruktur des Kreises eine vielfältigere Gestalt. Die Eingliederung der Beschwerdeführerin in den Kreis hat auch den nicht geringen Effekt, daß die wichtige linksrheinische Entwicklungsachse erster Ordnung Bonn-Köln-Krefeld-Kamp-Lintfort zwischen Köln und Krefeld nunmehr einheitlich durch das Kreisgebiet führt, indem sie durch Dormagen, Neuss und Meerbusch verläuft und in diesem Bereich nicht mehr von einer kreisfreien Stadt unterbrochen wird.

- d) Auch der Einwand der Beschwerdeführerin, der Gesetzgeber habe die Leistungskraft ihrer Verwaltung verkannt und dem Mindestfordernis von 150.000 Einwohnern für eine kreisfreie Stadt eine zu große Bedeutung beigemessen, greift nicht durch.

Dabei kann die Frage, ob unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz in diesem Raum die Mindesteinwohnerzahl auf 150.000, 170.000, 200.000 Einwohner oder sonstwie festzusetzen ist, dahingestellt bleiben. Für den Gesetzgeber war die Frage nicht entscheidend, ob die Beschwerdeführerin mit ihrer durchaus leistungsstarken Verwaltung die in einer kreisfreien Stadt anfallenden Aufgaben leistungsgerecht erfüllen könnte, etwa ebenso gut wie die

noch kleinere Stadt Remscheid. Maßgeblich waren vielmehr die Prüfung der Verbesserung der Verwaltungseffizienz für den gesamten linksrheinischen Raum zwischen Köln, Düsseldorf, Krefeld und Mönchengladbach und die Gesamtverträglichkeit der Neugliederungslösung in diesem Gebiet. Hierbei hatte der Gesetzgeber zu berücksichtigen, daß durch die Neubildung der Stadt Mönchengladbach (Ausgliederung der Gemeinde Wickrath aus dem Kreis) und die Vergrößerung der Stadt Neuss der bisherige Kreis Grevenbroich - im Falle der Beibehaltung der Kreisfreiheit für die Beschwerdeführerin - eine nicht unwesentliche Verkleinerung erfahren hätte, und zwar bezüglich der Fläche, der Einwohner und der Anzahl der Gemeinden. Die Erwägung des Gesetzgebers, diesen Nachteil durch die Eingliederung der Beschwerdeführerin in den Kreis auszugleichen, den Kreis als Intercitykreis zu erhalten und die Verwaltungseffizienz im gesamten Raume zu verbessern, ist nicht offensichtlich fehlerhaft.

- e) Schließlich ist der Einwand der Beschwerdeführerin unbegründet, ihre Einkreisung verstoße gegen das Homogenitätsprinzip des Art. 28 GG. Das Homogenitätsgebot des Art. 28 GG betrifft die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern; es begründet jedoch nicht die Verpflichtung eines Landes, die Einwohnergröße der kreisfreien Städte in anderen Ländern im Rahmen einer kommunalen Neugliederung verbindlich zu übernehmen.

V.

Der Einwand der Beschwerdeführerin, die gesetzliche Maßnahme der Einkreisung sei im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des bisherigen Kreises Grevenbroich nicht erforderlich, greift nicht durch.

Der Gesetzgeber ist zwar gehalten, unter mehreren zur Steigerung der Funktionsfähigkeit gleichermaßen geeigneten Maßnahmen diejenige auszuwählen, die mit geringster

Intensität in die Rechtssphäre der betroffenen Gemeinden eingreift (vgl. StGH Bad-Wttbg, Urt. v. 14.2.1975 - GR 11/74 - NJW 1975, 1212). Dabei scheidet aber die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes - hier die Beibehaltung der Kreisfreiheit der Beschwerdeführerin - als mögliche Alternative von vornherein aus. Denn ist bereits die Eignung der gesetzlichen Maßnahme, also eine Änderung des bisherigen Zustandes, zur Verbesserung der bestehenden Funktionsfähigkeit des Kreises zu bejahen, so kann die Beibehaltung des bisherigen Zustandes dazu nicht in gleicher Weise geeignet sein (vgl. VerfGH, Urt. v. 12.7.1975 - VerfGH 21/74 -, AU S. 26).

VI.

Die gesetzliche Maßnahme steht schließlich nicht außer Verhältnis zu der Beseitigung der Kreisfreiheit der Beschwerdeführerin, weil sie nach den nicht offensichtlich fehlerhaften Prognosen und Wertungen des Gesetzgebers den Zielen der gesetzlichen Maßnahme in erheblichem Umfange dient und demgegenüber für die Beschwerdeführerin weniger gewichtige Nachteile mit sich bringt.

Zunächst trifft der Verlust der Kreisfreiheit die Beschwerdeführerin nicht in vollem Umfang; denn durch die kommunale Neugliederung (§ 2 des Gesetzes) ist die Beschwerdeführerin auf Kosten bisher kreisangehöriger Gemeinden vergrößert worden. Sie hat daher in ihrer jetzigen Gestalt hinsichtlich etwa 1/5 ihrer Bevölkerung und nahezu der Hälfte ihrer Fläche die Kreisfreiheit niemals besessen und somit nicht verloren. Der Verlust der Kreisfreiheit trifft sie auch nicht in voller Stärke, weil sie aufgrund der Sonderregelung des § 28 Abs. 1 des Gesetzes und unter Berücksichtigung der Kreis-Zuständigkeitsverordnung einen Teil von sonst dem Kreis obliegenden Aufgaben weiterhin wahrnimmt. Der Verlust der Kreisfreiheit wird weiter dadurch gemildert, daß sie den Sitz der Kreisverwaltung erhalten hat. Dadurch ist die gebundene Zentralität der Beschwerdeführerin sogar faktisch gestärkt worden. Dies

kann auch zu einer Stärkung in der freien Zentralität führen. Die Einkreisung bietet für die Beschwerdeführerin ferner den Vorteil, daß sie mittelbar durch ihre Vertreter in den Organen des Kreises auf die Entwicklung und Planung des Umlandes Einfluß nehmen kann.

Unter diesen Umständen ist es nicht ersichtlich, daß die durch den Verlust der Kreisfreiheit eingetretene Beeinträchtigung der Beschwerdeführerin im Bereich der Kompetenzen, der Finanzen und des demokratischen und politischen Stellenwerts nicht in einem vernünftigen Verhältnis zu den ihr und der Allgemeinheit aus der gesetzlichen Maßnahme erwachsenen Vorteilen stünde.

C.

Auch der auf die Verfassungswidrigkeit des § 28 Abs. 2 des Gesetzes gerichtete Hilfsantrag hat keinen Erfolg. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (Urt. v. 21.8.1954 - VGH 3/53 -, OVGE 9, 82; Urt. v. 4.4.1964 - VGH 1/63 -, OVGE 19, 314) ist durch Art. 78 LV nur der Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung geschützt, wie er sich nach der historischen Entwicklung darstellt; die essentialia sind gewährleistet, während die accidentalia gesetzlicher Regelung vorbehalten bleiben. Erhält eine kreisangehörige Gemeinde durch eine gesetzliche Sonderregelung (hier § 28 Abs. 1 des Gesetzes) einen Kompetenzzuwachs, indem ihr Aufgaben übertragen werden, die nach Landesrecht sonst dem Kreis obliegen, so kann der Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht berührt sein, wenn dieser Gemeinde solche ihr zusätzlich übertragenen Aufgaben wieder entzogen werden können; denn sie behält jedenfalls die Kompetenzen, die jede

andere kreisangehörige Gemeinde besitzt. Damit ist mit einem Entzug dieser Aufgaben keine Statusänderung verbunden.

gez. Dr. Bischoff gez. Asselborn gez. Dr. Thunecke

gez. Dr. Brox gez. Dr. Kunze gez. van de Loo gez. Dr. Schultes
