



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 21. Oktober 1978

Ronner

Verwaltungsgerichtsangestellte  
als Urkundesbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 15/77

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren  
wegen der Behauptung der Gemeinden \_\_\_\_\_ und  
\_\_\_\_\_, jeweils vertreten durch den Rat,

Verfahrensbevollmächtigte:

das Gesetz zu § 7 Abs. 1 des Köln-Gesetzes vom 21. Dezember 1976  
(GV NW 469) verletze die Vorschriften der Landesverfassung über  
das Recht der Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 15. September 1978

durch

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B i s c h o f f ,  
Präsident des Oberlandesgerichts Köln W e l t r i c h ,  
Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. F e h r m a n n ,

Professor Dr. B r o x ,  
Rechtsanwalt Dr. Frhr. v. F a l k e n h a u s e n ,  
Rechtsanwältin S c h w a r z ,  
Professor Dr. S t e r n ,

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

I.

1. Durch § 7 Abs. 1 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraums Köln vom 5. November 1974 (GV NW 1072) - Köln-Gesetz - wurden die Gemeinden Buir und Manheim mit der Stadt Kerpen und den Gemeinden Blatzheim, Horrem, Modrath, Sindorf und Türnich zu einer neuen Stadt mit dem Namen Kerpen zusammengeschlossen. Die hiergegen erhobenen Verfassungsbeschwerden der Gemeinden Buir und Manheim hatten Erfolg, weil nach den Gesetzesmaterialien und nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof nicht ersichtlich war, ob der Gesetzgeber die gebotene Abwägung der für die gesetzliche Lösung sprechenden Gründe mit den Vorzügen der möglichen Alternativlösungen vorgenommen hatte, und nicht ausgeschlossen werden konnte, daß das Gesetz insoweit auf einem sachfremden Motiv beruhte.

Der Verfassungsgerichtshof machte mit dem am 8. Mai 1976 verkündeten Urteil (VerfGH 65/74) dem Gesetzgeber zur Aufgabe, bis zum 31. Dezember 1976 eine verfassungsmäßige Neuordnung des Raumes Buir/Kerpen herbeizuführen. Dabei schloß er die erneute Zuordnung der Gemeinden Buir und Manheim zur neuen Stadt Kerpen nicht aus, sofern überzeugende Gründe hierfür vorhanden seien.

Durch § 1 des Gesetzes zu § 7 Abs. 1 des Köln-Gesetzes vom 21. Dezember 1976 (GV NW 469) - Buir-Gesetz - bestätigte der Gesetzgeber die in § 7 Abs. 1 des Köln-Gesetzes für den Raum Buir und Manheim getroffene Regelung.

Hiergegen richteten sich die erneuten Verfassungsbeschwerden. Die Beschwerdeführerinnen streben eine aus den bisherigen Gemeinden Buir, Manheim und Blatzheim gebildete neue Gemeinde

Buir an, halten aber auch die anderen im Laufe der mehreren Gesetzgebungsverfahren angesprochenen Lösungen für besser geeignet als die gesetzliche Lösung.

2. Der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Aachen vom 15. Juni 1971 sah vor, die Gemeinden Buir, Manheim und Merzenich zu einer neuen Gemeinde mit dem Namen Buir zusammenzuschließen. Der Entwurf ging davon aus, daß die Bildung einer selbständigen Gemeinde des Typs A in diesem Raum erforderlich sei. Buir biete aufgrund seiner guten Grundausrüstung und seiner hervorragenden Verkehrsanbindung die besten Voraussetzungen für das Nahversorgungszentrum dieses Raumes. Der Gesetzgeber sah jedoch damals von einer Neugliederung dieses Raumes ab und behielt sie sich für einen späteren Zeitpunkt vor.
3. Der Vorschlag des Innenministers zur Neugliederung des Raumes Köln vom 1. März 1974 sah vor, die Gemeinden Buir und Merzenich zu einer neuen Gemeinde mit dem Namen Merzenich sowie die Gemeinden Manheim und Blatzheim zusammen mit Kerpen, Horrem, Sindorf und Türnich zu einer neuen Stadt mit dem Namen Kerpen zusammenzuschließen. Dabei ging er von folgenden Überlegungen aus: Am Konzept einer selbständigen A-Gemeinde im Raum zwischen Düren und der Erft-Schiene sei festzuhalten. Die zentral-örtliche Ausstattung der Gemeinde Merzenich habe sich seit 1971 erheblich verbessert. Merzenich verfüge jetzt über eine vollständige Grundausrüstung für die Sicherung des täglichen Bedarfs. Anders als 1971 komme bei einem Zusammenschluß von Buir und Merzenich daher nur noch Merzenich als Zentralort der neuen Gemeinde in Betracht.
4. Der Entwurf der Landesregierung zum Köln-Gesetz (Landtagsdrucksache 7/3870) übernahm den Vorschlag des Innenministers.

In der öffentlichen Anhörung durch den Landtagsausschuß für Verwaltungsreform (im folgenden: Ausschuß) am 25. Juni 1974 sprach der Bürgermeister der Gemeinde Buir sich namens des

Rates für die Bildung einer zum Kreis Düren gehörenden A-Gemeinde Buir aus den bisherigen Gemeinden Buir, Merzenich - ganz oder nur die Ortsteile Golzheim und Morschenich -, Manheim und Blatzheim aus. Die Sprecher der Gemeinden Manheim und Blatzheim befürworteten damals den Zusammenschluß ihrer Gemeinden mit Kerpen.

Am 25. Juli 1974 ordnete der Innenminister eine Anhörung zu dem Vorschlag an, Buir und Manheim zu einer neuen Gemeinde mit dem Namen Buir zusammenzuschließen und in diese Gemeinde nur die Ortsteile Golzheim und Morschenich aus der Gemeinde Merzenich einzugliedern. In dem anordnenden Erlaß führte der Innenminister hierzu aus: Die Zusammenfassung von Buir, Manheim, Morschenich und Golzheim schaffe einen entwicklungs-fähigen Ansatz für eine A-Gemeinde der ländlichen Zone. Die strukturellen Gemeinsamkeiten dieser Gemeinden und Ortsteile leisteten für eine zukunftssträchtige Entwicklung Gewähr. Die sich aus dem Braunkohlenabbau (Abbaugebiet Hambach) ergebenden Planungsprobleme könnten von ihnen gemeinsam bewältigt werden. Diese Lösung biete auch Vorteile für die neue Stadt Kerpen. Die Entwicklung dieser Stadt müsse sich auf ihre Kernbereiche (Kerpen und Horrem) konzentrieren und werde durch Einbeziehung der weit entfernten, anders strukturierten Gemeinden Buir und Manheim eher gehemmt als gefördert.

In der 70. Sitzung des Ausschusses vom 12. September 1974 teilte der Vertreter des Innenministeriums mit, daß die Landesregierung diese Lösung für die beste halte. Für die CDU-Fraktion erklärte der Abgeordnete Dr. Worms, sie teile die Auffassung der Landesregierung.

In der 71. Sitzung vom 19. September 1974 wurden Bedenken geäußert, ob die Zuordnung von Golzheim und Morschenich im Rahmen einer neuen Gemeinde Buir zum Kreis Bergheim ohne Anhörung des Kreises Düren zulässig sei. Diese Bedenken führten zu dem mit einer Mehrheit von einer Stimme angenommenen Antrag des Abgeordneten Heinrichs (SPD), Buir in

Abweichung von der Regierungsvorlage ebenso wie Manheim der Stadt Kerpen zuzuordnen.

Im Plenum des Landtags wurden insoweit keine Änderungsanträge mehr gestellt. Der Landtag nahm den Gesetzentwurf in der Fassung des Ausschusses in zweiter und am 27. September 1974 in dritter Lesung (Plenar-Protokoll 7/112) mit Mehrheit an. Das Köln-Gesetz trat am 1. Januar 1975 in Kraft.

5. Nach dem Erfolg der Verfassungsbeschwerde der Gemeinden Buir und Manheim und nach Anhörung dieser Gemeinden legte der Innenminister am 7. Oktober 1976 einen Vorschlag zur Neugliederung des Raumes Buir/Kerpen vor, in dem er nach einer Gegenüberstellung der in Betracht kommenden Lösungen unter Aufgabe seines früheren Vorschlags und der früheren Auffassung der Landesregierung für die Einbeziehung von Buir und Manheim in die Stadt Kerpen und damit für die Beibehaltung der in § 7 Abs. 1 des Köln-Gesetzes getroffenen Regelung eintrat. Dabei ging er von folgenden Überlegungen aus:

- a) Eine Zusammenfassung von Buir und Merzenich habe zwar gewichtige Vorteile, sie führe jedoch zu einer ausgeprägt zweipoligen Gemeinde, da in Merzenich und Buir für die jeweilige Bevölkerung eine fast vollständige Grundversorgung vorgehalten werde. Außerdem werde der Nahversorgungsbereich Buir/Manheim auseinandergerissen.
- b) Die Bildung einer neuen Gemeinde aus Merzenich, Buir und Manheim vermeide zwar ein Auseinanderreißen des Nahversorgungsbereichs Buir/Manheim, verfestige indes die ausgeprägte Zweipoligkeit einer solchen Gemeinde, da die Bevölkerung Manheims immer für eine Verstärkung des Standortes Buir eintreten werde.
- c) Auch für die Bildung einer neuen Gemeinde aus Buir, Teilen der Gemeinde Merzenich (Golzheim und Morschenich) sowie Manheim sprächen gewichtige Gründe. Aus heutiger Sicht müsse

jedoch bezweifelt werden, ob eine aus den genannten Orten gebildete Gemeinde - selbst unter Einbeziehung von Blatzheim - die sich nach dem Jahre 2000 aus dem Braunkohleabbau ergebenden Probleme bewältigen können. Rund die Hälfte des Gemeindegebiets werde vom Braunkohleabbau betroffen. Die Bevölkerung der Ortskerne von Manheim und Morschenich müsse umgesiedelt werden. Die Bildung einer Gemeinde aus Buir, Manheim, Golzheim und Morschenich hätte außerdem die Auflösung Merzenichs zur Folge; diese Gemeinde, die sich seit 1971 zu einem von den Einwohnern aller Ortsteile angenommenen Gemeinwesen entwickelt habe, könne heute bereits einen gewissen Vertrauensschutz beanspruchen.

- d) Bei der Zusammenfassung von Buir, Manheim und Blatzheim zu einer neuen Gemeinde Buir werde ebenfalls eine ländlich geprägte, ihrer Struktur nach homogene A-Gemeinde mit hinreichender Einwohner- und Flächenbasis gebildet. Nach ihrer Finanzkraft stünde sie immer noch besser als die heutige Gemeinde Merzenich. Die Bildung dieser Gemeinde verbiete sich, weil Blatzheim im Rahmen der Nahversorgung auf Kerpen ausgerichtet sei.
- e) Eine nur aus Buir und Manheim gebildete neue Gemeinde sei mit rund 5.000 Einwohnern sowie nach ihrer Finanz- und Verwaltungskraft zu leistungsschwach. Da die Ortslage Manheim bis zum Jahre 2020 voraussichtlich dem Braunkohleabbau weichen müsse, sei auch nicht mit einem nennenswerten Anstieg der Bevölkerung zu rechnen, so daß die neue Gemeinde immer eine schwache A-Gemeinde bleiben werde.
- f) Die Bildung der neuen Stadt Kerpen unter Einbeziehung von Buir und Manheim sei - gemessen an den Neugliederungszielen - allen anderen möglichen Lösungen überlegen.

Richtig sei zwar, daß das Ziel der Schaffung eines leistungsfähigen Mittelzentrums an der Erft-Schiene die Einbeziehung von Buir und Manheim in die neue Stadt Kerpen nicht erfordere. Es sei aber

andererseits nicht zweifelhaft, daß Buir und Manheim zu einer Stärkung Kerpens beitragen könnten. Die Ausgliederung dieser beiden Gemeinden aus der neuen Stadt Kerpen bedeute für diese eine jährliche Einbuße an Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen in Höhe von 2,8 Millionen DM. Eine gute Finanzausstattung sei aber für den Ausbau des Kernraums der neuen Stadt und mit Rücksicht auf die hohen Folgekosten der von den einzelnen Gemeinden des Kernraums vor der Neugliederung getätigten Investitionen besonders wichtig.

Buir und Manheim beeinträchtigten den Ausbau dieses im Gebiet von Alt-Kerpen und Horrem gelegenen Kernraums nicht. Die weitere Entwicklung im Raum Buir/Manheim müsse nämlich hinter diesem Ausbau zurückstehen. Das sei auch vertretbar, weil der Ausbau der öffentlichen Grundversorgung in Buir abgeschlossen sei. Buir und Manheim seien in ihrer Nahversorgung unabhängig und belasteten die Entwicklung in Kerpen daher nicht.

Es sei auch richtig, daß die neue Stadt vom Flächenbedarf her auf Buir und Manheim nicht angewiesen sei. Durch die Einbeziehung von Buir werde aber der im Stadtgebiet von Kerpen relativ kleine Bereich für den gehobenen Eigenheimbau vergrößert.

Einzuräumen sei auch, daß die verkehrsmäßige Anbindung des Raumes Buir und Manheim zu Kerpen nicht befriedigen könne und Buir mittelzentral auf die Stadt Düren ausgerichtet sei. Dies müsse jedoch hingenommen werden.

6. Die Gemeinden Buir und Manheim lehnten den Vorschlag des Innenministers ab. Sie sprachen sich für ihren Zusammenschluß mit der früheren Gemeinde Blatzheim zu einer selbständigen Gemeinde vom Typ A aus. Die Stadt Kerpen, die Gemeinde Merzenich, der Kreis Düren und der Erftkreis stimmten dem Vorschlag zu.
7. Der Gesetzentwurf der Landesregierung (Landtagsdrucksache 8/1479) schloß sich dem Vorschlag des Innenministers und dessen Erwägungen

an. Bei der Beratung des Gesetzentwurfs im Ausschuß für Verwaltungsreform (Ausschußprotokoll A/147) hob der Vertreter des Innenministeriums hervor, daß sich die Landesregierung maßgeblich von dem Anliegen habe leiten lassen, die Entwicklungskraft der neuen Stadt Kerpen zu stärken. Außerdem sei für sie die Einsicht maßgeblich gewesen, daß eine nur aus Buir und Manheim bestehende selbständige Gemeinde keine Entwicklungschance habe. Der Ausschuß schloß sich dem mit dem Argument an, es sei richtiger, eine starke B-Gemeinde als eine schwache A-Gemeinde und eine schwache B-Gemeinde zu bilden. Er empfahl dem Plenum einstimmig die Annahme des Gesetzentwurfs. Der Landtag nahm den Gesetzentwurf ohne weitere Aussprache in der vom Ausschuß empfohlenen Fassung am 15. Dezember 1976 in zweiter Lesung an (Plenarprotokoll 8/35). Das Buir-Gesetz wurde am 21. Dezember 1976 ausgefertigt und am 30. Dezember 1976 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (S. 470) verkündet. Es ist am 31. Dezember 1976 in Kraft getreten.

## II.

1. Mit ihrer erneuten Verfassungsbeschwerde behaupten die Gemeinden Buir und Manheim, ihre Einbeziehung in die neue Stadt Kerpen verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Die Beschwerdeführerinnen beantragen,

festzustellen, daß das Gesetz zu § 7 Abs. 1 des Köln-Gesetzes vom 21. Dezember 1976 (GV NW 470) verfassungswidrig-nichtig sei, soweit die Beschwerdeführerinnen betroffen sind.

Zur Begründung ihrer Verfassungsbeschwerde wiederholen die Beschwerdeführerinnen ihr Vorbringen aus dem ersten Beschwerdeverfahren und tragen ergänzend vor:

Das Gesetzgebungsverfahren sei fehlerhaft, da die den Gemeinden eingeräumte Frist zur Anhörung zu kurz bemessen gewesen sei. Außerdem leide es an einem Begründungs- und Abwägungsmangel. Der dem Verfahren zugrundeliegende Vorschlag des Innenministers und die Regierungsvorlage zeichneten in wichtigen Punkten ein falsches Bild des Sachverhalts.

Die Einbeziehung von Buir und Manheim in die neue Stadt Kerpen sei offensichtlich ungeeignet, dem öffentlichen Wohl und den zu dessen Verwirklichung entwickelten allgemeinen Zielen und Grundsätzen sowie den besonderen Zielsetzungen für die Räume Buir und Kerpen zu dienen.

Das Ziel, in dem ländlichen Raum zwischen Düren und dem städtischen Verflechtungsgebiet an der Erft-Schiene eine leistungsfähige Gemeinde des Grundtyps A zu bilden, sei mit der gesetzlichen Regelung aufgegeben worden, obwohl der Innenminister dieses Ziel in seinem Vorschlag zur Neugliederung des Raumes Köln überzeugend aus dem Landesentwicklungsprogramm von 1964, den Landesentwicklungsplänen I und II und aufgrund der Erfahrungen mit dem ersten Neugliederungsprogramm entwickelt habe. Die Gemeinde Merzenich werde in ihrer jetzigen Gestalt dieser Zielvorstellung nicht gerecht. Nach den Feststellungen des Innenministers sei sie schwächer als eine aus Buir, Manheim und Blatzheim gebildete Gemeinde und stelle - ebenfalls nach den Feststellungen des Innenministers - eine finanzielle Belastung des Kreises Düren dar.

Vordringlicher Zweck der getroffenen Regelung sei ausweislich der Gesetzesmaterialien, die für den Ausbau des Kerpener Kernraumes zum leistungsfähigen Mittelzentrum erforderliche Finanzkraft der neuen Stadt Kerpen zu stärken. Hierzu sei die Einbeziehung Buirs und Manheims in die neue Stadt jedoch ebenfalls ungeeignet.

In früheren Stellungnahmen hätten Innenminister und Landesregierung überzeugend dargetan, daß die wegen der Vierpoligkeit der neuen Stadt Kerpen, ihrer räumlichen Ausdehnung und der Nähe des Oberzentrums Köln einem Zusammenwachsen ohnehin entgegenstehenden Schwierigkeiten durch die Einbeziehung der ländlich strukturierten, mittelzentral anders orientierten Gemeinden Buir und Manheim noch vermehrt würden. Die Richtigkeit dieser Einschätzung werde durch die seit Anfang 1975 gemachten Erfahrungen bestätigt. Die neue Stadt Kerpen sei durch die Planung und den Ausbau ihres Kernraums bereits über Gebühr beansprucht, so daß für den ländlich strukturierten Raum im Westen des neuen Stadtgebiets nicht einmal die für den Unterhalt der bestehenden Einrichtungen erforderlichen Mittel zur Verfügung stünden. Nicht einmal die tatsächlichen Grundlagen der Erwägung des Gesetzgebers, Buir und Manheim würden zur Stärkung der neuen Stadt Kerpen beitragen, seien gesichert. In demselben Begründungstext, in dem die Feststellung getroffen werde, die Ausgliederung Buirs und Manheims aus der Stadt Kerpen stelle für diese eine empfindliche finanzielle Einbuße dar, heiße es in anderem Zusammenhang, Buir und Manheim seien ungewöhnlich finanzschwach und ihre Einbeziehung in den Kreis Düren bedeute für diesen eine schwere finanzielle Belastung. Zumindest eine dieser beiden Aussagen könne nicht richtig sein.

Es sei auch unzulässig, die für den Bevölkerungsteil von Buir und Manheim gewährten Finanzmittel - angeblich 2,8 Millionen DM jährlich - einer Verwendung im Interesse dieses Bevölkerungsteils zu entziehen und ausschließlich oder überwiegend für die Verbesserung der Versorgung von Bürgern in anderen Bereichen einzusetzen. Den Einwohnern Buirs und Manheims komme der Ausbau mittelzentraler Einrichtungen in Kerpen nicht zugute, weil sie mittelzentral anders orientiert seien.

Die Vornahme einer Neugliederungsmaßnahme zum Zweck der Umleitung von Finanzausgleichsmitteln - nach den Gesetzesmaterialien der vordringliche Zweck der gesetzlichen Lösung - verkenne in einer den Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung verletzenden Weise das Verhältnis von Finanzausgleich und Neugliederung. Mit der kommunalen Gebietsreform würden grundlegende Strukturentscheidungen getroffen, die auf lange Sicht berechnet seien. Finanzielle Regelungen und Maßnahmen nach Art des Finanzausgleichs müßten dagegen beweglich und auf kürzere Zeiträume abgestellt sein, um wechselnden Bedürfnissen und Dringlichkeiten gerecht zu werden. Der unterschiedlichen zeitlichen Dimension beider Arten von Regelungen und ihrem verschiedenen sachlichen Gewicht entspreche ein unterschiedlicher Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Während er in der Regelung des Finanzausgleichs einen großen Ermessensspielraum habe und verfassungsrechtlich nur geringen Beschränkungen unterliege, stünden Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform unter der besonderen Beschränkung des Art. 78 LV. Wenn nun die Berufung auf Vor- und Nachteile durch den Finanzausgleich Eingriffe in den Bestand von Gemeinden rechtfertigen könne, habe das eine Aushöhlung des Bestandsrechts der Gemeinden zur Folge. Mit Regelungen des Finanzausgleichs, die selbst entsprechenden verfassungsrechtlichen Kontrollen nicht unterlägen, könnten sonst die Voraussetzungen für Eingriffe in den Bestand von Gemeinden geschaffen werden.

Mit der Annahme, ohne Buir und Manheim sei die Stadt Kerpen nur eine schwache B-Gemeinde, setze sich der Gesetzgeber in Widerspruch zu allgemeinen Neugliederungsgrundsätzen. Nach diesen solle eine Gemeinde des Typs B in der Regel 30.000 Einwohner umfassen und die 20.000 Einwohner-Schwelle jedenfalls nicht unterschreiten (Innenminister-Vorschlag zum Köln-Gesetz, S. 20). Die neue Stadt Kerpen verfüge ohne Buir, Manheim und Blatzheim über 42.500, ohne Buir und Manheim über mehr als 45.000 Einwohner, überschreite also nicht nur den Mindestwert, sondern auch den Regelwert für B-Gemeinden in beträchtlichem Maße. Wenn der Gesetzgeber gleichwohl von der Annahme ausgehe,

Kerpen sei ohne Buir, Manheim und Blatzheim eine schwache B-Gemeinde, sei entweder diese Annahme offensichtlich fehlerhaft oder der Richtwert für B-Gemeinden, von dem sich der Gesetzgeber bei der ganzen kommunalen Neugliederung habe leiten lassen, sei falsch.

Schließlich sei die gesetzliche Maßnahme ungeeignet, den zentralörtlichen Beziehungen Rechnung zu tragen. Die Landesregierung räume nunmehr selbst ein, daß der Gesetzgeber mit der Einbeziehung von Buir und Manheim in die Stadt Kerpen bewußt die Zurückstellung zentralörtlicher Zusammenhänge in Kauf nehme.

Die Beschwerdeführerinnen sehen in der von ihnen in Übereinstimmung mit der Mehrheit der Bevölkerung der früheren Gemeinde Blatzheim vorgeschlagenen Alternative, Buir, Manheim und Blatzheim zu einer neuen selbständigen Gemeinde zusammenzufassen, die beste Lösung, in den übrigen im Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 8. Mai 1976 angesprochenen Neugliederungsmöglichkeiten bessere Lösungen. Bei all diesen Lösungen würden strukturell übereinstimmende Ortschaften mit gleichgelagerten Problemen zusammengefaßt. Den Bewohnern des ländlich strukturierten Raumes würde ermöglicht, ihre gemeinsamen Versorgungs- und Entwicklungsaufgaben in eigener Verantwortung im Sinne der gemeindlichen Selbstverwaltung zu lösen, ohne dabei auf die Mitwirkung von Bürgern aus Nachbarräumen angewiesen zu sein, die an den Problemen dieses Raumes nicht interessiert seien, und ohne andererseits mit der Verantwortung für Entscheidungen belastet zu werden, die ihren Raum und ihre Versorgung nicht betreffen.

Sowohl eine aus Buir, Manheim und Blatzheim als auch eine nur aus Buir und Manheim gebildete Gemeinde verfüge über eine hinreichende Einwohnerbasis für ein leistungsfähiges Unterzentrum. Nach den Feststellungen der Stadt Kerpen zählten Buir und Manheim inzwischen über 5.000 Einwohner (Stand vom 1. Mai 1978).

2. Dem Landtag, der Landesregierung und der Stadt Kerpen, der Gemeinde Merzenich, dem Erftkreis sowie dem Kreis Düren ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet und führt aus, alle Lösungen, die mit einer Teilung oder wesentlichen Umgestaltung der Gemeinde Merzenich verbunden seien, müßten bereits aus Gründen des Vertrauensschutzes ausscheiden. Die von den Beschwerdeführerinnen favorisierte Zusammenfassung von Buir, Manheim und Blatzheim scheitere daran, daß die Herauslösung von Blatzheim aus Kerpen nicht gerechtfertigt sei. Blatzheim sei in der Nahversorgung auf Kerpen ausgerichtet und stelle im übrigen ein eigenständiges Nahversorgungszentrum dar.

Die Stadt Kerpen hält die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für unbegründet. Die Gemeinde Merzenich wendet sich gegen eine Neugliederung, durch die ihr Gebietsbestand verkleinert würde. Der Kreis Düren hat sein Einverständnis mit der Eingliederung einer selbständigen Gemeinde Buir in den Kreis bekundet.

3. Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhalts im einzelnen wird auf den Inhalt der Schriftsätze mit ihren Anlagen, die Gesetzesmaterialien und die Gerichtsakte VerFGH 65/74 mit ihren Anlagen Bezug genommen.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 VerFGHG zulässig (vgl. VerFGH NW, Urt. vom 24. April 1970 /Landkreis Bonn/, OVGE 26, 271, mit weiteren Hinweisen). Sie ist jedoch unbegründet. Das Neugliederungsgesetz verstößt, soweit es die Beschwerdeführerinnen betrifft, nicht gegen das öffentliche Wohl.

I.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (Urt. vom 4. August 1972 Waldheim, OVGE 28, 292, und dortige Hinweise) wird der Bestand einer Gemeinde als Teil des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung durch Art. 78 LV in begrenztem Umfang geschützt. In ihn darf nur nach Anhörung der Gemeinde unter Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung aus Gründen des öffentlichen Wohls eingegriffen werden. Das öffentliche Wohl (Gemeinwohl, öffentliches Interesse) ist ein wertbezogener, ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff, der eine Vielzahl von Zielen und Zwecken deckt. Die Bindung des Gesetzgebers an das öffentliche Wohl bedeutet nicht, daß ihm die Verwirklichung bestimmter Neugliederungsziele oder -prinzipien aufgegeben sei. Vielmehr ist es seine Aufgabe, innerhalb des von der Verfassung gesteckten weiten Rahmens selbst die Ziele der von ihm vorzunehmenden gemeindlichen Neuordnung zu bestimmen und die zur Verwirklichung dieser Ziele erforderlichen Einzelregelungen zu treffen. Das öffentliche Wohl ist gewahrt, solange Ziele angestrebt und Regelungen getroffen werden, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr nützen als schaden. Die Einhaltung dieser Grenze nachzuprüfen, obliegt dem Verfassungsgerichtshof (Urt. vom 4. August 1972, aaO, 293). Die Prüfung erstreckt sich insbesondere darauf, ob die gesetzliche Maßnahme wegen der Vorzüge einer die Beschwerdeführerinnen weniger belastenden Alternativlösung 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. Bei dieser Prüfung ist der Verfassungsgerichtshof an die Erwägungen, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers gebunden, sofern sie nicht offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung dieses Umfangs wahrt einerseits den Verfassungswert der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und erkennt andererseits

den politischen Gestaltungswillen des Gesetzgebers an.

Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu überprüfen, ob die gefundene Lösung die bestmögliche oder zweckmäßigste Neugliederung des betreffenden Gebiets ist. Gerade die für den Raum zwischen Düren und Kerpen getroffene Regelung veranlaßt, dies hervorzuheben.

## II.

Fehler im Gesetzgebungsverfahren sind nicht festzustellen. Die Beschwerdeführerinnen sind rechtzeitig und in ausreichender Weise zum Neugliederungsvorhaben angehört worden. Zwar war die im Anhörungserlaß des Innenministers vom 7. Oktober 1976 bis zum 29. Oktober 1976 eingeräumte Anhörungsfrist knapp bemessen. Sie reichte jedoch aus, da die Beschwerdeführerinnen, insbesondere ihre früheren Ratsmitglieder, mit der Problematik der Neugliederung im Raum Buir/Manheim aus dem Gesetzgebungsverfahren zum Köln-Gesetz und aus dem ersten Verfassungsbeschwerdeverfahren bereits vertraut waren. Außerdem blieb es ihnen unbenommen, sich noch nach dem 29. Oktober 1976 zu äußern. Von dieser Möglichkeit hat die Beschwerdeführerin Buir mit ihrer dem Landtag am 24. November 1976 zugeleiteten ausführlichen Stellungnahme auch Gebrauch gemacht.

Der Wille der Bevölkerung in Buir und Manheim ist dem Gesetzgeber zur Kenntnis gebracht worden. Aus der Gesamtheit der ihm zugänglichen Informationen konnte dieser sich ein in den wesentlichen Punkten zutreffendes und vollständiges Bild der Räume Buir und Kerpen machen.

## III.

Die sich aus dem Gesetz und seinen Materialien ergebenden allgemeinen Ziele der kommunalen Neuordnung und besonderen Ziele der Eingliederung von Buir und Manheim in die Stadt

Kerpen halten sich in dem von der Verfassung gesteckten Rahmen des öffentlichen Wohls.

1. Die kommunale Neuordnung soll die organisatorischen Voraussetzungen schaffen, um allen Bürgern des Landes unter möglichst geringer Belastung eine möglichst umfassende und in allen Landesteilen gleichwertige Daseinsvorsorge anbieten und die Erfüllung der übrigen kommunalen Aufgaben durch die Gemeinden auch für die Zukunft sicherstellen zu können. Zu diesen Zwecken soll das Land nach dem zentralörtlichen Prinzip (vgl. § 20 des Landesentwicklungsprogramms vom 19. März 1974 /GV NW 96/) gegliedert und durch Einsatz staatlicher Mittel nach dem Prinzip festgelegter Schwerpunkte und Achsen (vgl. § 21 aaO) entwickelt werden.

In den ländlichen Zonen soll die gemeindliche Gebietsreform zur Verbesserung der Infrastruktur führen, um auf diese Weise das zwischen den Verdichtungsräumen und den ländlichen Gebieten bestehende Leistungsgefälle zu verringern. Hierzu sollen die Verflechtungsbereiche unterer Stufe (Nahbereiche) jeweils zu leistungsfähigen gemeindlichen Einheiten zusammengefaßt werden. Eine Gemeinde als Zentrum unterer Stufe (Typ A) soll in der Regel nicht unter 8.000 Einwohner zählen. Die Zahl von 5.000 Einwohnern soll tunlichst nicht unterschritten werden. Wichtiger als die Mindesteinwohnerzahl ist dem Gesetzgeber jedoch das Vorhandensein eines leistungs- oder entwicklungsfähigen Versorgungszentrums, das in dieser Funktion auch von der Bevölkerung angenommen wird.

In den städtischen Verflechtungsgebieten, denen als regionalen Entwicklungsschwerpunkten der ländlichen Zonen besondere zentralörtliche Bedeutung zukommt, muß die gemeindliche Neugliederung die Voraussetzungen für eine wachstumsgerechte Entwicklung schaffen. Hierzu müssen Einheiten gebildet werden, die nicht nur die Grundausstattung

(Typ A) bereithalten, sondern auch die Einrichtungen gehobener Art (Typ B) vorhalten können. Da die Trägerschaft für derartige Einrichtungen erst bei 30.000 Einwohnern wirtschaftlich vernünftig ist, sollen hier möglichst keine Gemeinden unterhalb dieser Größenordnung geschaffen werden.

2. Die besonderen Neugliederungsziele für den hier bedeutsamen Raum halten sich in dem vorbezeichneten Rahmen. In dem mehrpoligen städtischen Verflechtungsgebiet entlang der Erft (Entwicklungsschwerpunkt zweiter Ordnung Bergheim/Horrem) soll neben Bergheim im Norden im Bereich Türnich-Kerpen-Sindorf-Horrem ein weiteres Mittelzentrum entstehen, das nach Einwohnerzahl, Fläche und Ausstattung den Anforderungen an ein leistungsfähiges Mittelzentrum in jeder Hinsicht genügt. Das in Zukunft vom Braunkohleabbau betroffene Gebiet (Abbaugbiet Hambach I) soll Gemeinden zugeordnet werden, die von ihrer Verwaltungskraft her zur Bewältigung der sich aus den notwendigen Umsiedlungen, Trassenverlegungen und Rekultivierungen ergebenden Planungsprobleme befähigt sind. Die unter- und mittelzentralen Versorgungsbeziehungen der Bevölkerung aus den Ortslagen Buir, Manheim und Blatzheim sollen Berücksichtigung finden (zentralörtliches Gliederungsprinzip).

Das von der Landesregierung in Konkretisierung des allgemeinen Neugliederungsgrundsatzes, das Leistungsgefälle zwischen den Verdichtungsräumen und den ländlichen Gebieten abzubauen, ursprünglich mit Vorrang verfolgte Ziel, in dem Raum zwischen Düren und dem Verflechtungsgebiet an der Erft eine leistungsfähige Gemeinde des Typs A zu bilden, ist vom Gesetzgeber im wesentlichen nicht übernommen worden. Er hielt es mit dem Ziel, die Stadt Kerpen in jeder Hinsicht zu stärken und die weiteren Gegebenheiten des Raumes zu berücksichtigen nicht für vereinbar.

Dabei hat das Bestreben, die durch das Aachen-Gesetz 1971 "vorläufig" neugebildete Gemeinde Merzenich aus Gründen des

Vertrauensschutzes nun nicht mehr aufzulösen oder zu teilen, den Gesetzgeber erkennbar geleitet. Der Fortbestand dieser Gemeinde war verfassungsrechtlich zwar nicht zwingend geboten, da ihre Bildung ausdrücklich unter dem Vorbehalt einer endgültigen Regelung im Rahmen der Neugliederung des Raumes Köln vorgenommen worden war. Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Gemeinde Merzenich zu erhalten, ist jedoch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Inzwischen ist die neue Gemeinde von den Bürgern angenommen worden und neue örtliche Verbundenheit ist entstanden, wie die Stellungnahme der Gemeinde im verfassungsgerichtlichen Verfahren zeigt.

#### IV.

Die gesetzliche Maßnahme ist nicht offensichtlich ungeeignet, die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele zu fördern. Sie ist auch erforderlich, weil die anderen in Betracht kommenden Lösungen hierzu nicht offensichtlich gleichermaßen geeignet sind. Der Verfassungsgerichtshof kann eine gesetzliche Neugliederungsmaßnahme unter dem Gesichtspunkt der Nichterforderlichkeit nur dann für verfassungswidrig erklären, wenn eine von den Beschwerdeführerinnen angestrebte Alternativlösung nicht nur von geringerer Eingriffsintensität ist als die gesetzliche Maßnahme, sondern wenn sie außerdem zur Verwirklichung der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele auch offensichtlich gleichermaßen geeignet ist (zuletzt Urteil vom 25. Februar 1977 - VerFGH 74/74 - Eiserfeld7).

1. Die gesetzliche Lösung ist nicht offensichtlich ungeeignet, dem vom Gesetzgeber mit Vorrang verfolgten Ziel der Bildung eines in jeder Hinsicht leistungsfähigen Mittelzentrums im Raum Kerpen/Horrem zu dienen. Sie begegnet zwar einigen Zweifeln. Einmal spricht manches für die frühere Prognose der Landesregierung, die Einbeziehung der ländlich strukturierten Gemeinden Buir und Manheim in die neue

Stadt Kerpen könne deren Entwicklung eher hemmen als fördern. Zum anderen steht fest, daß die Bildung eines leistungsfähigen Mittelzentrums im Raum Kerpen/Horrem die Einbeziehung von Buir, Manheim und Blatzheim nicht erfordert. Das hat der Verfassungsgerichtshof im Urteil vom 8. Mai 1976 (S. 25) bereits festgestellt. Im Rahmen der allgemeinen Neugliederungsgrundsätze würde es auch nicht schädlich gewesen sein, wenn die Stadt Kerpen ohne Buir, Manheim und Blatzheim unter die Schwelle von 50.000 Einwohnern gesunken wäre; denn die für den Entwicklungsschwerpunkt zweiter Ordnung Bergheim/Horrem/Kerpen erforderliche und zugrunde gelegte Einwohnerbasis (50.000 bis 100.000 Einwohner) gilt für einen Entwicklungsschwerpunkt als solchen, nicht aber für mittelzentrale B-Gemeinden, denen während der gesamten Neugliederung in Nordrhein-Westfalen eine Mindestbasis von 30.000, ausnahmsweise auch 20.000 Einwohnern zugrunde gelegt worden ist.

Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Einbeziehung von Buir und Manheim für die weitere Entwicklung eines leistungsfähigen Mittelzentrums Kerpen insgesamt nützlich ist. Der Stadt Kerpen wird dadurch ermöglicht, zusätzlich zu ihren sonstigen Mitteln einen Teil der auf die Einwohner der Ortslagen Buir und Manheim entfallenden Zuwendungen (Schlüsselzuweisungen) des Landes für den mittelzentralen Ausbau zu verwenden. Außerdem wird sie befähigt, die Bevölkerungsbewegung in dem größeren Raum zu beeinflussen. Daß der Gesetzgeber damit aus übergeordneten Gründen eine vorübergehende Stagnation der Entwicklung im Raum Buir/Manheim in Kauf genommen hat, kann verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden. Das Prinzip der Landesentwicklung nach Entwicklungsschwerpunkten und -achsen schließt ein, bestimmten örtlichen Entwicklungsimpulsen die Unterstützung zu versagen oder sie gar zu hindern (vgl. Urteil vom 25. April 1975 - VerfGH 21/74 - (Neubeckum)).

2. Die Bildung der Stadt Kerpen unter Einschluß der Gemeinden Buir und Manheim ist auch nicht offensichtlich ungeeignet, die mit dem Braunkohleabbau im Gebiet von Manheim und Buir verbundenen Aufgaben und Schwierigkeiten zu lösen. Unbestreitbar werden schließlich die Nahversorgungsbeziehungen von Manheim und Blatzheim voll berücksichtigt. Die Bewohner dieser Ortslagen werden weder von Buir noch von Kerpen durch Gemeindegrenzen getrennt.
3. Die gesetzliche Lösung ist hinsichtlich der Neugliederungsziele - Stärkung der Stadt Kerpen, Bewältigung der mit dem Braunkohleabbau verbundenen Probleme und Berücksichtigung der Nahversorgungsbeziehungen von Manheim zu Buir und Blatzheim zu Kerpen und Buir - auch erforderlich; keine der angeregten Alternativlösungen hätte alle Ziele in gleicher Weise verwirklichen können.

Die Meinung des Gesetzgebers, keine Alternative könne so wie die Einbeziehung von Buir und Manheim in die Stadt Kerpen zum Ausbau dieser Stadt als Mittelzentrum beitragen, ist nicht offensichtlich fehlerhaft, ebensowenig die Annahme, die neue Stadt Kerpen mit ihrer größeren und spezialisierteren Verwaltung sei zur Bewältigung der mit der Umsiedlung der Manheimer Bevölkerung - soweit diese im Gebiet der neugebildeten Stadt bleiben will - verbundenen Planungs- und Erschließungsaufgaben besser befähigt als die von ihrer Einwohnerzahl und Verwaltungskraft her schwächeren Alternativlösungen. Das gilt besonders gegenüber Gemeinden, die nur aus Buir und Manheim oder aus Buir, Manheim, Golzheim und Morschenich bestehen würden.

Durch die Schaffung einer neuen Gemeinde Buir aus Buir, Manheim und Blatzheim hätte zwar das Anliegen, in dem ländlich strukturierten Gebiet zwischen Düren und dem Verflechtungsgebiet an der Erft eine leistungsfähige A-Gemeinde zu bilden, möglicherweise nachhaltig gefördert werden können. Ebenso

wären die Nahversorgungsbeziehungen Manheims und die mittelzentrale Orientierung von Buir berücksichtigt worden. Die Verwirklichung des Ziels, im Raum Kerpen/Horrem ein leistungsfähiges Mittelzentrum zu bilden, wäre jedenfalls nicht vereitelt worden. Bei dieser Lösung wäre jedoch die unbestritten partielle, möglicherweise sogar überwiegende Orientierung Blatzheims in der Nahversorgung auf die Stadt Kerpen unberücksichtigt geblieben.

Eine nur aus Buir und Mannheim bestehende Gemeinde würde, auch wenn deren Bevölkerung die Schwelle von 5.000 Einwohnern bereits überschritten hat, in absehbarer Zeit kaum die Regelmindstgröße von A-Gemeinden (8.000 Einwohner) erreichen. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber darin einen gewichtigen Nachteil gesehen hat. Dadurch, daß er bereit war, diesen Nachteil in anderen Teilen des Landes in Kauf zu nehmen, war er nicht gehindert, ihm hier Rechnung zu tragen.

Die Bildung einer neuen Gemeinde aus Merzenich, Buir und Mannheim hätte in dem Raum zwischen Düren und dem Verflechtungsgebiet an der Erft zwar möglicherweise zu einer genügend leistungsfähigen Gemeinde des Typs A geführt. Hiervon hat der Gesetzgeber neben anderem jedoch deshalb Abstand genommen, um eine ausgeprägte Zweipoligkeit zu vermeiden. Diese Wertung ist ebenso wie die ihr zugrunde liegende Annahme, zwischen Buir und Merzenich werde es Auseinandersetzungen über den Standort neuer Einrichtungen geben, nicht offensichtlich fehlerhaft.

Weil somit bei keiner der möglichen Lösungen alle Ziele verwirklicht werden konnten, mußte der Gesetzgeber Prioritäten setzen. Daß er dabei die Nahversorgungsbeziehungen von Blatzheim höher bewertet hat als die mittelzentralen Bezüge von Buir nach Düren und die Stärkung des Mittelzentrums Kerpen höher als die Bildung einer leistungsfähigen A-Gemeinde im Raum zwischen Düren und Kerpen mag zwar unter dem Gesichtspunkt

der Zweckmäßigkeit in Frage gestellt werden können. Hierüber hat der Verfassungsgerichtshof jedoch nicht zu entscheiden. Da die Prioritätensetzung des Gesetzgebers nicht auf offensichtlich fehlerhaften Annahmen und Erwägungen beruht, ist sie verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

V.

Die Maßnahme steht auch nicht außer Verhältnis zu den für die Beschwerdeführerinnen nicht vermeidbaren Nachteilen, insbesondere der Beseitigung ihrer Selbständigkeit.

Zwar hätten die Beschwerdeführerinnen auch bei Verwirklichung der von ihnen favorisierten Lösung ihre Selbständigkeit zugunsten der neuen aus Buir, Mannheim und Blatzheim gebildeten Gemeinde aufgeben müssen. In dieser Gemeinde hätte kommunale Selbstverwaltung aber in einem überschaubareren Rahmen stattgefunden. An ihr wären mehr Bürger aus Buir und Mannheim beteiligt gewesen als im Rat der neuen Stadt Kerpen. Zu berücksichtigen ist auch, daß die Einbeziehung in die Stadt Kerpen bei der Bevölkerung von Buir und Mannheim auf weitgehende Ablehnung gestoßen ist. Weitere Nachteile sind die Außerachtlassung der mittelzentralen Bindungen Buirs zu Düren und die Gefahr einer zumindest vorübergehenden Stagnation der Entwicklung im Raum Buir/Mannheim.

Diese Nachteile stehen jedoch nicht außer Verhältnis zu der, wie der Gesetzgeber nicht offensichtlich fehlsam annimmt, nur durch die gesetzliche Lösung zu erreichenden weiteren Stärkung der neuen Stadt Kerpen. Die Feststellung, der Ausbau Kerpens zu einem leistungsfähigen Mittelzentrum werde auf längere Sicht auch der Bevölkerung von Buir und Mannheim zugute kommen, ist nicht offensichtlich falsch. Die Außerachtlassung der mittelzentralen Bindungen Buirs zu Düren kann dadurch aufgewogen werden. Sollte es vorübergehend zu einer Stagnation der

Entwicklung in Buir und Manheim kommen, so wäre das angesichts der unbestritten guten Grundausstattung Buir's kein unvertretbarer Nachteil. Zu berücksichtigen ist vor allem, daß die drei bisherigen Gemeinden Buir, Manheim und Blatzheim, deren Zusammenschluß die Beschwerdeführerinnen wünschen, ungeteilt der neuen Stadt Kerpen zugeordnet worden sind und innerhalb dieser Gemeinde einen Stadtbezirk bilden. Die Verbundenheit der Bürger dieser drei Ortschaften untereinander und ihre Nahversorgungsbeziehungen werden daher nicht beeinträchtigt. Sie können vielmehr, durch Gemeindegrenzen nicht behindert, auch in Zukunft gepflegt und gefördert werden. In ihrer Gesamtheit können die Bürger dieser drei bisherigen Gemeinden sich an der Lösung der der neuen Stadt Kerpen gestellten Probleme beteiligen. Das Interesse, im Rat hieran mitzuwirken, wird ebenso wie die Verantwortung der Repräsentanten in dem größeren Rat deutlich gewichtiger.

Dr. Bischoff

Weltrich

Dr. Fehrmann

Dr. Brox

Dr. v. Falkenhausen

Schwarz

Dr. Stern