



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 62/74

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

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren  
wegen der Behauptung der Stadt **W e s s e l i n g**,  
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 Düsseldorf

M e e s e

Professor Dr. B r o x

Rechtsanwalt Professor Dr. K n o n z e

Rechtsanwalt v a n d e L o o

Rechtsanwalt Dr. S c h u l t e s

für Recht erkannt:

Das Gesetz zur Neugliederung der  
Gemeinden und Kreise des Neugliederungs-  
raumes Köln vom 5. November 1974  
(GV NW 1072) ist, soweit es die Stadt  
Wesseling betrifft, abgesehen von der  
Bestimmung des § 23 Nr. 2 mit Art. 73  
der Verfassung des Landes Nordrhein-  
Westfalen nicht vereinbar.

Soweit sich die Beschwerdeführerin auch  
gegen jene Bestimmung wendet, wird die  
Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.

G r ü n d e:

A.

I.

1. Durch § 1 Abs. 1 des im Rahmen der kommunalen Neu-  
gliederung des Landes vom Landtag erlassenen Gesetzes  
zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neu-  
gliederungsraumes Köln (Köln-Gesetz) vom 5. November 1974  
ist die beschwerdeführende Stadt Wesseling - mit Ausnahme  
einiger, durch § 23 Nr. 2 der Stadt Brühl zugeschlagenen  
Flurstücke - in die Stadt Köln eingegliedert worden.  
Mit ihrer Verfassungsbeschwerde erstrebt die Beschwerde-  
führerin den gebietsmäßig ungeschmälerten Fortbestand als  
selbständige Stadt.

2. Nach dem Landesentwicklungsplan - LEP - I (in der Fassung vom 17. Dezember 1970, MBl NW 1971 S. 200) ist die Stadt Köln als Ballungskern ausgewiesen, während die Stadt Wesseling zur Ballungsrandzone gehört. Nach dem LEP II (vom 3. März 1970, MBl NW S. 494) ist Köln als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung Ausgangs- und Kreuzungspunkt von sechs Entwicklungsachsen 1. Ordnung. An der Entwicklungsachse 1. Ordnung Neuss-Köln-Bonn (Rheinschiene) liegt auch Wesseling, das zusammen mit der ebenfalls nach Köln eingegliederten Gemeinde Rodenkirchen als Entwicklungsschwerpunkt 2. Ordnung ausgewiesen ist. Ausweislich der Bestandsaufnahme des Instituts für Landeskunde 1964 - 1968 ist Köln das einzige vollwirksame Großzentrum des Landes Nordrhein-Westfalen. Wesseling ist danach als zentraler Ort unterer Stufe mit Teilfunktionen eines zentralen Ortes mittlerer Stufe ausgewiesen.

Die Stadt Wesseling zählte 1974 27.861 Einwohner, was bei ihrer Fläche von 22,15 qkm eine Einwohnerdichte von 1.257 Einwohnern je qkm ergibt. Die Stadt wuchs von 1961 bis 1972 um 20,6 v.H.. Wesseling ist als Industriegemeinde mit weitgehend geschlossener Ortslage ein bedeutender Standort der petrochemischen Industrie mit guter Wirtschaftskraft. Von den in Wesseling wohnenden 11.090 Erwerbstätigen sind 63,4 v.H. im produzierenden Gewerbe und 34,1 v.H. im tertiären Sektor tätig. Die Stadt bietet 15.146 Arbeitsplätze. Nach dem Stand von 1970 stehen 3.280 Auspendlern 7.081 Einpendler gegenüber. Von diesen kommen 1.543 aus Brühl, 1.192 aus Bornheim, 709 aus Rodenkirchen, 625 (8,8 v.H.) aus Köln und 554 aus Bonn. 1.214 (37 v.H.) der Auspendler pendeln nach Köln, 838 nach Rodenkirchen und 404 nach Brühl.

Die Verkehrslage der Stadt ist günstig. Die Straßenentfernung nach Köln und Bonn beträgt jeweils 15 km, nach Rodenkirchen 9 und nach Brühl 10 km.

Wesseling

Wesseling verfügt über alle Versorgungseinrichtungen für den täglichen Bedarf sowie über zahlreiche Einrichtungen gehobener Art.

Durch die vom Köln-Gesetz bestimmten Eingliederungen, darunter der Stadt Wesseling, wächst die Stadt Köln von 251,37 qkm auf 428,89 qkm und von 840.328 (31.12.1972) auf 1.021.763 Einwohner.

3. Der Vorschlag des Innenministers zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln vom 1. März 1974 sah für Wesseling bereits die später Gesetz gewordene Eingliederung nach Köln vor, nannte als vertretbare Alternative aber auch die weitere Selbständigkeit der Stadt.

4. Der Gesetzentwurf der Landesregierung sah nur noch die später Gesetz gewordene Lösung vor. Er beruhte im wesentlichen auf folgenden Gründen:  
Eine eigenständige Entwicklung Wesselings sei nicht geeignet, der weiteren Entwicklung des Gesamtraumes am besten zu dienen. Die Landesregierung sehe es als vorrangliche Aufgabe an, die Problematik der Ballung an der Rheinschiene im Raum Köln zu lösen. Die zunehmende Verdichtung dieses Raumes könne nicht mehr von mehreren unterschiedlich großen und leistungsfähigen selbständigen kreisangehörigen Gemeinden gesteuert werden, da der Kreis in derart verdichteten Räumen nicht das geeignete Instrument sei, die spezifischen Probleme zwischen der Kernstadt und den benachbarten Gemeinden in ausreichendem Maße zu lösen. Die geographische Lage, die verkehrliche und siedlungsräumliche Einbindung in den Gesamtraum schafften Abhängigkeiten, die eine übergreifende Koordinierung geböten.

Wesseling sei untrennbar mit Rodenkirchen verwachsen, wie auch die gemeinsame Ausweisung beider Gemeinden als Entwicklungsschwerpunkt deutlich mache. Eine große Rolle für die wechselseitige Verklammerung der beiden Gemeinden spiele die übergreifende räumliche Inanspruchnahme durch

durch drei Großbetriebe der petrochemischen Industrie. Da Industrie-, Wohn- und Naherholungsbereiche unmittelbar benachbart seien, drohe **ohne** hinreichende Koordinierung aller Interessen die Gefahr von Fehlentwicklungen.

Der Grundwasserhaushalt in diesem Bereich erscheine seit einigen Jahren infolge einer feststellbaren Überbeanspruchung durch die Industrie erheblich gefährdet. Allein im Stadtgebiet von Wesseling würden durch drei industrielle Großwasserförderer jährlich zwischen 180 und 200 Millionen cbm entnommen. Dieser Entnahme stehe ein bewirtschaftungsfähiges Wasserdargebot von nur 55 Millionen cbm gegenüber. Durch die laufende Überbeanspruchung habe sich in der Höhe von Godorf bereits eine bleibende Absenkung des Grundwassers um 6,80 m eingestellt. Die Absenkung werde zwar nach Norden hin zum Kölner Trinkwasserwerk Hochkirchen (Gemeinde Rodenkirchen) noch nicht spürbar. Eine indirekte Einwirkung auf diesen selbst schon überbeanspruchten Raum sei aber auf Dauer nicht auszuschließen. Selbst rechtsrheinisch mache sich die Grundwasserabsenkung bemerkbar und beeinträchtige den Grundwasserhaushalt der Stadt Porz. Eine wasserwirtschaftliche Sanierung dieses Gebietes, die insbesondere auch eine Reduzierung der industriellen Wasserentnahme voraussetze, erscheine nur unter Einsatz aller Reserven des angrenzenden stadtkölnischen Raumes, nämlich der noch bewirtschaftungsfähigen Reserven an Rheinuferfiltrat im Kölner Norden, erfolgversprechend.

Auch die Problematik der schon heute beträchtlichen Luftbelastung durch Staubniederschlag und Schwefeldioxydgehalt betreffe nicht nur Wesseling selbst. Jede Erweiterung der in Wesseling/Rodenkirchen ansässigen Industrie trage zu einer höheren Luftbelastung beider Gemeinden bei, wobei fühlbar auch die rechtsrheinische Seite (Porz) in Mitleidenschaft gezogen werde, da im dortigen Raume Westwinde vorherrsichten.

Wegen

Wegen dieser großräumigen Auswirkungen der in Wesseling/Rodenkirchen ansässigen Industrie seien die anstehenden Probleme nicht bereits dadurch zu lösen, daß das Industriepotential beider Gemeinden unter Abtrennung der Wohnbereiche der Gemeinde Rodenkirchen in der Stadt Wesseling vereinigt würde. Vielmehr gelte es, die widerstreitenden Interessen des ganzen Raumes auszugleichen, zumal davon auszugehen sei, daß die wirtschaftliche Entwicklung Wesselings noch keineswegs abgeschlossen sei.

Da Wesseling auch für Vorhaben im Rahmen der Bundeshauptstadtregion zwischen Köln und Bonn günstig liege, könne außerdem eine nur auf die Entwicklung der eigenen Stadt - ohne engste Abstimmung mit den legitimen Interessen der benachbarten Oberzentren Köln und Bonn - bedachte Planung zu teureren Konkurrenzplanungen führen.

Weil die kommunale Neugliederung außerdem die voraussehbare Entwicklung Wesselings zu berücksichtigen habe, müßten schon jetzt die Grundsätze zur Lösung der Ballungskernproblematik mit herangezogen werden. Denn Wesseling erwarte ein Anwachsen seiner Bevölkerung auf 50 bis 60.000 Einwohner. Mit 60.000 Einwohnern würde Wesseling aber eine Bevölkerungsdichte von rund 2.600 Einwohnern pro qkm erreichen und damit nach den Kriterien des Ballungskerns beurteilt werden müssen. Die Bewältigung der nach dem Landesentwicklungsprogramm vorrangigen Ordnungsprobleme im Ballungskernraum verlange das Setzen von Prioritäten und habe große finanzielle Investitionen zur Folge, die nur langfristig und in größeren zeitlichen Abständen bereitgestellt werden könnten. Dazu seien mehrere kommunale Träger unterschiedlicher Größe nicht in der Lage. Mit den Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit könnten solche Projekte nicht verwirklicht werden.

Die Einbeziehung Wesselings nach Köln werde sich überzeugend in das städtebauliche Gesamtkonzept der Stadt Köln einfügen. Günstige Voraussetzungen dafür seien die Raumstruktur von Wesseling/Rodenkirchen und die gute verkehrliche Erschließung. Die von Wesseling eingeleiteten

eingeleiteten Maßnahmen zur Erhöhung der Zentralität würden von Köln fortgeführt werden, da Wesseling innerhalb des Zentrengefüges des Großzentrums Köln eine besondere Bedeutung zukomme. Einmal wirke Wesseling als Arbeitsplatzgemeinde mit aktivem "Einpendlersaldo" entzerrend auf die Berufspendlerströme an der linksrheinischen Entwicklungsachse. Zum anderen sei Wesseling der südliche Schwerpunkt dieser Entwicklungsachse im Großzentrum Köln. Im Raum Wesseling würden Standorte für Tertiäreinrichtungen eingeplant werden können, die sich im Rahmen einer abgestimmten Gesamtplanung des Großzentrums Köln vornehmlich im Süden der erweiterten Stadt ansiedeln ließen. Die Stadt Köln werde am ehesten mit der bedrohlichen Entwicklung zwischen Rhein und Villehang fertig werden, indem sie eine weitere Zersiedlung der letzten Freiräume unterbinde. Ein wesentlicher Faktor einer erfolgreichen Integration Wesselings in die Stadt Köln sei die seit einigen Jahre im Entstehen begriffene Zusammenarbeit Wesselings mit Rodenkirchen.

5. Der Landtag beriet den Gesetzentwurf in erster Lesung am 11. Juni 1974 und überwies den Entwurf an den Ausschuß für Verwaltungsreform.

In der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuß am 25. Juni 1974 trugen die Vertreter der betroffenen Körperschaften deren Stellungnahmen vor. In der im Rahmen dieser Anhörung stattfindenden Diskussion wurde das Für und Wider der Eingemeindung Wesselings erörtert. In seiner Sitzung vom 12. September 1974 befaßte sich der Ausschuß erneut mit der Wesseling betreffenden Problematik, traf jedoch noch keine Entscheidung. In der Ausschußsitzung vom 19. September 1974 wurde ein Antrag des Abgeordneten Dr. Worms (CDU), Wesseling nicht der Stadt Köln zuzuordnen, abgelehnt.

Der Landtag beriet den Gesetzentwurf am 25. September 1974 in zweiter Lesung. Eine Gruppe von 11 Abgeordneten der SPD und eine Gruppe von 22 Abgeordneten der CDU brachten Änderungsanträge ein mit dem

dem übereinstimmenden Ziel, Wesseling als selbständige Stadt zu erhalten. Beide Anträge wurden mit 102 gegen 89 Stimmen bei vier Enthaltungen abgelehnt. Der Gesetzentwurf wurde an den Ausschuß zurücküberwiesen.

Der Landtag beriet den Gesetzentwurf am 27. September 1974 in dritter Lesung. Ein nochmals auf die Erhaltung Wesselings gerichteter Änderungsantrag dreier Abgeordneter der CDU wurde vom Plenum abgelehnt und das Gesetz bei 27 Gegenstimmen und 5 Enthaltungen angenommen. Es wurde am 5. November 1974 ausgefertigt und am 18. November 1974 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (S. 1072 ff) verkündet. Es ist am 1. Januar 1975 in Kraft getreten (§ 30).

## II.

1. Gegen dieses Gesetz hat die Stadt Wesseling Verfassungsbeschwerde erhoben mit der Behauptung, es verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

festzustellen, daß das Köln-Gesetz vom 5. November 1974 (GV NW 1072) verfassungswidrig-nichtig sei, soweit es die Stadt Wesseling betrifft.

Zur Begründung führt sie aus:

Die gesetzgeberische Entscheidung, Wesseling nach Köln einzugliedern, entspreche nicht dem Gemeinwohl. Sie verletze weiter das Demokratiegebot und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Der Regierungsentwurf versuche, die Eingliederung Wesselings nach Köln mit einem Bündel abstrakter Leerformeln zu begründen. Die Rheinschiene z.B. sei Verbindungsglied zwischen dem "Ballungsraum der Ruhr, Düsseldorf, Mooss, Köln und Bonn"; sie finde ihre Fortsetzung nach Norden und Süden, ohne daß hieraus bereits Besonderheiten oder Gründe des öffentlichen Wohls für eine Eingemeindung hergeleitet werden könnten. Gleiches gelte für eine industriell bedingte Verflechtung oder Ballung.

Offensichtlich fehlsam seien Überlegungen, aus der Verflechtung im Industriebereich und der Gefahr einer planerischen Fehlentwicklung im Bereich der Grenze Wesseling/Rodenkirchen ließen sich Argumente für eine Eingliederung von Wesseling nach Köln herleiten. Zum Beleg der Behauptungen, Rodenkirchen und Wesseling seien "untrennbar miteinander verwachsen" und eine überzeugende "kommunale Grenze zwischen beiden Gemeinden könne nicht gezogen werden", werde ausschließlich auf die zwischenbetrieblichen Beziehungen von Unternehmen der petrochemischen Industrie verwiesen. Auch das Übergreifen einiger baulicher Anlagen der Rheinischen Olefinwerke (ROW) auf Rodenkirchener Gebiet könne nach den bestehenden Neugliederungsgrundsätzen niemals ein Argument für die Eingliederung abgeben.

Eindeutig widerlegbar sei auch die Erwägung, die unmittelbare Nachbarschaft zwischen Industrie-, Wohn- und Naherholungsbereichen im Grenzbereich von Wesseling und Rodenkirchen drohe ständig ohne hinreichende Koordination aller Interessen die Gefahr von Fehlentwicklungen herbeizuführen. Gerade in dem erwähnten Grenzbereich sei unter Mitwirkung aller Fachbehörden und weitgehender Berücksichtigung aller Forderungen des Umweltschutzes die Bauleitplanung abgeschlossen.

Durch eine Eingliederung Wesselings nach Köln werde nicht der geringste Beitrag zur wasserwirtschaftlichen Sanierung des in Rede stehenden Raumes geleistet. Wesseling habe in eingehenden Verhandlungen mit den industriellen Großabnehmern bereits erreicht, daß durch einen Ausbau des Kühlwasserkreislaufs der Frischwasserbedarf reduziert werde. Außerdem liege die Erteilung von Rechten für Wasserförderung ausschließlich in der Kompetenz des Regierungspräsidenten, so daß eine Eingliederung Wesselings in die Stadt Köln weder die Rechtsverhältnisse noch die Situation vor Ort in irgendeiner Weise ändern noch weiteren Fehlentwicklungen entgegenwirken könne.

Auch die Erwägung, eine umfassende Planungskompetenz der Stadt Köln könne und müsse ungünstige Entwicklungen im Bereich der Staub- und Abgasimmissionen steuern, sei offensichtlich fehlsam. Zum einen sei die verbindliche Bauleitplanung fast vollständig abgeschlossen, zum anderen liege die Kompetenz für die Genehmigung industrieller Neuanlagen beim Regierungspräsidenten und die Einhaltung von Immissionsrichtwerten werde überwacht, so daß volle Gewähr dafür bestehe, daß es zu den befürchteten Kollisionen und Fehlentwicklungen nicht kommen werde.

Eine offensichtlich fehlsame Bewertung erfahre auch die Prognose über die Bevölkerungsentwicklung Wesselings. Die Einwohnerzahl Wesselings werde sicherlich in naher Zukunft 30.000 erreichen, die Bevölkerungsdichte damit aber nach wie vor bei der Größenordnung für Ballungsrandzonen verbleiben. Es sei dagegen offenkundig ausgeschlossen, daß Wesseling auch nur in absehbarer Zeit eine Einwohnerbasis von 50 bis 60.000 erreiche, wie dies erforderlich wäre, um die Stadt nach Ballungskern-Gesichtspunkten zu beurteilen.

Auch der zur Begründung der Maßnahme angezogene Aspekt der Einfügung Wesselings in ein städtebauliches Konzept der Stadt Köln könne nicht ins Gewicht fallen. Die Frage sei lediglich, ob die planmäßige Dezentralisierung im **Großzentrum** Köln unter Aufbau eines organischen Zentrengefüges tatsächlich durch die Selbständigkeit von Wesseling behindert werde, durch seine Eingliederung aber eine Förderung erfahre. Das sei jedoch zu verneinen. Wenn es nur um die Einheitlichkeit der Siedlungspolitik gehe, reiche der reine Planungsverbund aus.

Die Neuabgrenzung der Stadt Köln verletze auch unter dem Gesichtspunkt des Demokratiegebotes wegen der angestrebten Dimensionen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Die Mitwirkung der Bürger über seine Repräsentanten sei in dem angestrebten kommunalen Großgebilde ernstlich in Frage gestellt.

Da die gesamten Gesetzesmaterialien an keiner Stelle unwiderlegbar einen Nutzen der Neugliederungsmaßnahme aufzeigten, sei diese auch unverhältnismäßig. Die "Aktion Bürgerwille Wesseling" habe den Nachweis erbracht, daß 83,6 v.H. aller wahlberechtigten Bürger für die Selbständigkeit ihrer Stadt eintreten. Dies zeige das hohe Maß an örtlicher Verbundenheit, das die Bevölkerung hier beherrsche.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, der Stadt Köln sowie dem Erftkreis ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet; das Gesetz, soweit es die Stadt Wesseling betreffe, stehe mit Artikel 78 LV in Einklang. Sie führt aus:

Die Neugliederung des Raumes Köln habe im wesentlichen darin bestanden, zunächst die zum engeren großstädtischen Verflechtungsbereich gehörenden Gemeinden und Gemeindeteile, d.h. Gemeinden, die in ihrer Vollversorgung mit privaten Gütern und den Leistungen des täglichen und gehobenen Bedarfs auf die Kernstadt ausgerichtet seien und für eine eigenständige mittelzentrale Entwicklung keine hinreichenden Voraussetzungen böten, in diese einzugliedern. Darüberhinaus habe um den Kernbereich dieses hochverdichteten Raumes ein Kranz von Nebenzentren gelegt werden sollen, die nach ihrer Ausstattung und Lage geeignet seien, mittelzentrale Versorgungsfunktionen zu übernehmen, um auf diese Weise die City zu entlasten und verkehrsentzerrend zu wirken. Für die Entscheidung der Frage, ob Nebenzentren als selbständige Gemeinden hätten bestehen bleiben können oder Bestandteil der Stadt Köln hätten werden müssen, sei maßgeblich gewesen, ob sie - neben einer ausreichenden Bevölkerungsbasis und Ausstattung - von der Kernstadt sowohl räumlich als auch in ihren Versorgungsbeziehungen so deutlich abgesetzt seien, daß sie nicht bereits "Vorortcharakter" angenommen hätten oder sich dahin entwickeln würden und deshalb als unselbständige Nebenzentren in den einheitlichen großstädtischen

großstädtischen Organismus einzugliedern und als solche weiterzuentwickeln seien. Angesichts der funktionalen und siedlungsstrukturellen Zusammenhänge von Köln mit seinen Nachbargemeinden und wegen der Entwicklungschancen des gesamten Raumes habe sich die Notwendigkeit ergeben, nicht nur im Bereich von Wesseling, sondern auch bei nahezu allen unmittelbar angrenzenden Gemeinden über die Grenzen des Ballungskernraumes hinweg auf die sich anschließenden Gemeinden der Ballungsrandzone überzugreifen. Wesseling könne auch bei dem Ausbau des innerstädtischen Zentrengefüges von Köln die Funktionen eines mittelzentralen Nebenzentrums zum City-Bereich von Köln übernehmen.

Die Begriffe "Rheinschiene" und "Bundeshauptstadtregion" seien nicht so "schillernd", wie die Beschwerdeführerin annehme. Durch verschiedene Untersuchungen werde unter anderem bestätigt, daß es sich hier um eine Entwicklungsachse nationaler und übernationaler Größenordnung handele, die einen großen Bedarf an zusätzlicher und sehr teurer Bandinfrastruktur habe. Die vor allem im Kölner und Bonner Raum zu erwartende Entwicklung im Bereich der tertiären Folgeleistungen kennzeichne die Besonderheiten eines Raumes innerhalb der Rheinschiene, der unter dem planerischen Oberbegriff "Bundeshauptstadtregion" zusammengefaßt werde.

Die von der Beschwerdeführerin unter dem Gesichtspunkt des Demokratiegebotes vorgetragene allgemeinen Bedenken gegen die Bildung von Großstädten dieser Größenordnung seien unbegründet. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern es den Bürgern in anderen schon bestehenden und vergleichbar großen Städten hinsichtlich ihrer Versorgung und ihrer Entfaltungsmöglichkeiten, auch der politischen, schlechter gehen sollte als in kleineren Städten. Abgesehen davon werde die seit dem 1.1.1975 eingeführte Pflicht für kreisfreie Städte, eine bezirkliche Gliederung mit weitgehenden Kompetenzen der Bezirksvertretungen einzuführen, die Bürgernähe besonders in großen Städten mehr als früher gewährleisten. Keine kreisfreie Stadt in

in Nordrhein-Westfalen habe in dieser Beziehung so weitgehende Vorschläge gemacht wie die Stadt Köln.

Auch die übrigen Einwendungen der Beschwerdeführerin gegen die für die gesetzliche Lösung angeführten Gründe gingen fehl.

Zu Unrecht bestreite die Beschwerdeführerin, daß sich durch ihre Eingliederung eine Verbesserung der planerischen Bedingungen erzielen lasse. Die Tatsache, daß die Entscheidungskompetenzen in vielen maßgebenden Dingen wie Gewerbeaufsicht und Wasserwirtschaft beim Regierungspräsidenten lägen, bedeute nicht, daß die jeweilige Gemeinde keinen Einfluß auf Entscheidungen, die ihr zwar letztlich nicht oblägen, nehmen könnte. Mit Bauleitplanung und Ansiedlungspolitik für Industrie und Gewerbe, für Wohnen oder Verkehrseinrichtungen würden noch immer die maßgeblichen Fakten gesetzt. Hierbei sei die Verwaltungskraft der Gemeinde von elementarer Bedeutung. Der Gesetzgeber gehe davon aus, daß eine große Gemeinde mit entsprechender Verwaltungskraft eher als Verhandlungspartner der Großindustrie in der Lage sei, die berechtigten Interessen der Bevölkerung zu vertreten und mit denen der Industrie zum Ausgleich zu bringen als eine verhältnismäßig kleine Gemeinde.

Die Darstellung der Grundwasserprobleme der Gemeinden Wesseling und Rodenkirchen sei nicht als allein ausschlaggebender Grund für die Eingliederung nach Köln in die Gesetzesbegründung eingegangen. Sie sei vielmehr ein untrügliches Indiz für die besorgniserregende Überbeanspruchung des Raumes südlich Kölns an der Rheinschne durch ansässige Großindustrie, aber auch durch die Siedlungsentwicklung und die Verkehrsbänder. Diese einzelnen Elemente machten in ihren gegenseitigen Anhängigkeiten die besondere Ballungskernproblematik im Süden des Raumes Köln aus. Die gleichen Grundüberlegungen gälten für die Darstellung der

der Staub- und Abgasimmissionen.

Die Stadt Köln hält die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für unbegründet, während der Erftkreis sich inhaltlich der Argumentation der Beschwerdeführerin anschließt.

3. Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhaltes im einzelnen wird auf die Schriftsätze mit ihren Anlagen, die Gesetzesmaterialien und die Kreiskarte Nr. 22 a/32/33 des Landesvermessungsamtes Nordrhein-Westfalen (Stadt und Kreis Köln, Stadt Leverkusen, 1 : 50.000) Bezug genommen.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach § 50 VerfGHG zulässig (vgl. Urt. v. 24.4.1970, OVGE 26, 271 m.w.Hinw.). Sie ist im wesentlichen wegen mangelnder Verhältnismäßigkeit auch begründet.

I.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (Urt. v. 4.8.1972, OVGE 28, 292 und dort. Hinw. sowie Urt. v. 2.11.1973 - VerfGH 17/72 - und 7.12.1973 - VerfGH 18/72 -) wird der Bestand der 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. Die Bindung des Gesetzgebers an das öffentliche Wohl bedeutet nicht, daß er bei der kommunalen Neugliederung an bestimmte von der Verfassung vorgegebene Gliederungsziele und -prinzipien gebunden ist. Ihm steht vielmehr ein weiter Spielraum zu, die Neugliederungsziele zu bestimmen und die zu ihrer Erreichung gebotenen Maßnahmen auszuwählen. Dabei müssen allerdings Ziele angestrebt und Sachverhalte verwirklicht

verwirklicht werden, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr nützen als schaden.

Dem Verfassungsgerichtshof obliegt die Prüfung (Urt. v. 4.8.1972, a.a.O. 293), ob der Gesetzgeber mit der Verfolgung dieser Ziele dem öffentlichen Wohl hat dienen wollen, ob die Ziele dem öffentlichen Wohl dienen und ob die gesetzliche Maßnahme den Zielen entspricht. Bei der Prüfung der zweiten und dritten Frage ist der Gerichtshof jedoch an die Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers gebunden, sofern sie nicht offensichtlich fehlerhaft oder widerlegbar sind.

Der Verfassungsgerichtshof hat weiter in ständiger Rechtsprechung die sich aus Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 VerfGHG ergebende Befugnis und Verpflichtung bejaht, die Verhältnismäßigkeit zwischen der durch die gesetzliche Maßnahme angestrebten Stärkung der kommunalen Leistungskraft und dem Eingriff in den gewachsenen Bestand der Gemeinden zu überprüfen (Urt. v. 4.8.1972 - VerfGH 13/71 -, AU 11 f u. dort. Hinw.; vgl. auch Urt. v. 12.7.1975 - VerfGH 22/74, AU 32).

## II.

Aus den Gesetzesmaterialien und dem erläuternden Vortrag der Landesregierung im vorliegenden Verfahren ergeben sich folgende tragende Gründe der Eingliederung Wesselings in die Stadt Köln: Entsprechend den tiefgreifenden Veränderungen der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse soll durch die kommunale Neugliederung im ganzen Lande den Bürgern unter möglichst geringer Belastung eine möglichst umfassende und in allen Landesteilen gleichwertige Daseinsvorsorge gewährt, die Erfüllung der übrigen öffentlichen Aufgaben gesichert und die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden. Zu diesen Zwecken soll der Raum nach dem zentralörtlichen Prinzip gegliedert werden (vgl. § 20 des Landesentwicklungs-

Landesentwicklungsprogramms vom 19.3.1974 - GV NW 96 -); dadurch sollen öffentliche Leistungen möglichst breit und möglichst wirtschaftlich angeboten sowie das private Angebot entsprechend angeregt werden. Das Land soll ferner durch Einsatz staatlicher Mittel nach dem Prinzip festgelegter Achsen und Schwerpunkte entwickelt werden (vgl. § 21 a.a.O.), das den Zweck hat, die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst dort einzusetzen, wo sie im Hinblick auf die oben genannten Zwecke und andere politische Ziele den größten Nutzen bringen.

Als Entwicklungsschwerpunkte 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 bestehenbleiben, 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.

Diese - dem öffentlichen Wohl nicht zuwiderlaufenden - allgemeinen Gründe haben für den Raum Köln/Wesseling folgende Ausprägung und Ergänzung erfahren:

Die spezifischen Verflechtungen und Abhängigkeiten im Zwischenbereich der Oberzentren Köln und Bonn an der Rheinschiene, also auch im Bereich Wesseling/Köln, sollen geordnet, der Raum Wesseling wasserwirtschaftlich saniert und die dort bestehenden Immissionsprobleme besser gelöst werden. Eine Zersiedlung zwischen Villedang und Rhein soll vermieden, teure Konkurrenzplanungen bei der Ansiedlung von tertiären Einrichtungen im Rahmen der Bundeshauptstadtregion sollen verhindert und schließlich soll

soll durch den aktiven "Einpendlersaldo" Wesselings eine Entzerrung der Berufspendlerströme an der linksrheinischen Entwicklungsachse erreicht werden.

Auch diese konkretisierten Ziele entsprechen dem öffentlichen Wohl. Es ist insbesondere nicht feststellbar, daß der Gesetzgeber sich von sachfremden Motiven, etwa dem Ziel, eine "Millionenstadt" zu schaffen, hat leiten lassen.

### III.

Die Eingemeindung der Stadt Wesseling in die Stadt Köln mag in gewissem Umfang geeignet sein, den angestrebten Zielen zu dienen. Der mit der Maßnahme verbundene Eingriff in die örtliche Verbundenheit zwischen den Bürgern der Stadt Wesseling und ihrer kommunalen Selbstverwaltung steht jedoch außer Verhältnis zu den mit ihr erreichbaren Vorteilen.

1. Die Einbeziehung einer kleineren Stadt in ein Großzentrum und die damit eintretende einheitliche Planungsträgerschaft für den entsprechenden Raum führen zwar in der Regel zu einer Erleichterung der Planung in verschiedenen Bereichen. Dies folgt schon daraus, daß die Notwendigkeit ständiger Koordination, wie sie zwischen selbständigen Städten zur Bewältigung gemeinsam interessierender Vorhaben zu geschehen hat, entfällt. Dieser Vorzug nahezu jeder Eingemeindung ist aber im Fall Wesseling nur von geringer Bedeutung.

a) Im Gesetzgebungsverfahren hat zunächst die angestrebte wasserwirtschaftliche Sanierung des Raumes Wesseling mit seinem durch industrielle Großabnehmer wenn nicht über-, so doch zumindest sehr stark beanspruchten Grundwasserhaushalt breiten Raum eingenommen. Zu einer solchen

solchen - von allen Beteiligten als wünschenswert angesehenen - Verbesserung der dortigen Grundwassersituation dürfte die Eingemeindung Wesselings nur einen **eher** unmaßgeblichen Beitrag leisten können. Das gilt unabhängig davon, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang im Kölner Norden Reserven an Rheinuferfiltrat zur Verfügung stehen. Auch wenn solche Reserven vorhanden sein sollten, könnte dieser Umstand schon deshalb keinen wesentlichen Grund für eine Eingliederung Wesselings abgeben, weil nach dem unwidersprochen gebliebenen Vortrag der Beschwerdeführerin eine Sanierung ebensogut durch Entnahmen aus dem Raum Hersel-Buschdorf-Bornheim (Brunnengalerie Urfeld) erfolgen könnte.

Ausschlaggebend für die Feststellung, in wie geringem Maße die kommunale Zusammenfassung des Bereiches zur Verbesserung des Wasserhaushalts beitragen kann, ist jedoch der Umstand, daß die Befugnis zur Bewilligung von Wasserrechten beim Regierungspräsidenten als der oberen Wasserbehörde liegt (vgl. §§ 96, 22 des Wassergesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22.5.1962 - LWG -, GV NW 235). Demgegenüber fallen die Einwirkungsmöglichkeiten, die einer Gemeinde etwa mit der Bauleitplanung und Ansiedlungspolitik zu Gebote stehen, nicht entscheidend ins Gewicht. Denn ein auf ausreichende Wasserversorgung angewiesener Industriebetrieb wird seine Standortentscheidungen doch letztlich erst dann zugunsten einer bestimmten Gemeinde treffen, wenn die Bewilligung entsprechender Wasserrechte durch die obere Wasserbehörde gesichert ist. Darauf kann eine Stadt, auch wenn sie, wie Köln, untere Wasserbehörde ist, nur Einfluß nehmen. Es mag zwar zutreffen, daß die Großstadt Köln gegenüber einem Industriebetrieb die kommunalen - möglicherweise auch gesamtträumlichen - Belange mit mehr Nachdruck vertreten kann als die Stadt Wesseling. Dies allein rechtfertigt eine Eingemeindung aber nicht. Der Vortrag der Beschwerdeführerin, ihr sei es in Verhandlungen mit den ansässigen Industriebetrieben bereits gelungen, eine Reduzierung von deren

deren Frischwasserverbrauch zu erreichen, zeigt außerdem, daß auch eine Stadt mit der Verwaltungskraft Wesselings hier durchaus nicht ohne Durchsetzungsvermögen ist.

- b) Die von der Eingliederung Wesselings nach Köln erhoffte bessere Bewältigung der Immissionsprobleme läßt sich mit der Neugliederungsmaßnahme ebenfalls nur in geringem Umfang erreichen. Auch hier sind kommunale Grenzen nicht entscheidend; denn der Immissionsschutz obliegt den staatlichen Gewerbeaufsichtsbehörden (vgl. Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 15.3.1974, BGBl III 2129 - 8, und Landes-Immissionsschutzgesetz vom 18.3.1975, GV NW 232). Es gelten damit dieselben Erwägungen wie hinsichtlich der wasserwirtschaftlichen Situation: Den Behördenkompetenzen gegenüber tritt die im beschränkten Maße allerdings vorhandene Einflußmöglichkeit der einzelnen Gemeinde, etwa durch Bauleitplanung und Ansiedlungspolitik, in den Hintergrund.
- c) Es mag zwar sein, daß die einheitliche Planungsträgerschaft der Großstadt Köln bessere Gewähr für die Vermeidung einer Zersiedlung zwischen Villehang und Rhein bieten könnte. Die Gefahr einer solchen Zersiedlung und damit der entsprechende Vorzug der Einbeziehung Wesselings in das städtebauliche Gesamtkonzept Kölns erscheint aber nicht besonders groß. Abgesehen davon, daß die Bauleitplanung der Beschwerdeführerin die Billigung des Regierungspräsidenten gefunden hat, muß die Stadt das Schwergewicht wegen ihrer inneren Struktur ohnehin auf die Entwicklung ihres Kernbereiches legen. Dies ist im Vorschlag des Innenministers (Seite 85) auch anerkannt worden. Im übrigen hat der Gesetzgeber dem Gesichtspunkt der Zersiedlung zwischen Villehang und Rhein selbst kein großes Gewicht beigemessen, wie sich daraus ergibt,

ergibt, daß er die Stadt Brühl weder nach Köln eingliedert noch mit Wesseling zusammengelegt hat.

- d) Die mit der Einfügung Wesselings in eine abgestimmte Gesamtplanung des Großzentrums Köln beabsichtigte Verhinderung teurerer Konkurrenzplanung in der Bundeshauptstadtregion dürfte nicht die vom Gesetzgeber angenommene Bedeutung haben.

Entgegen der Rüge der Beschwerdeführerin handelt es sich bei dem Begriff "Bundeshauptstadtregion" allerdings nicht um einen Allgemeinplatz oder eine "schillernde Formel". Die Landesregierung hat eingehend dargelegt, der Köln-Bonner-Raum an der Rheinschneise werde dadurch gekennzeichnet, daß dort besonders hohe Anforderungen an die Wohn-, Bildungs-, Freizeit- und Erholungsqualitäten und die verkehrliche Erschließung zu stellen seien. Das müsse bei der Planung und dem Ausbau der städtischen Zentren sowie der Verkehrs- und Versorgungsbänder berücksichtigt, insbesondere müßten wirtschaftlich nicht vertretbare Konkurrenzentwicklungen vermieden werden.

Diese allgemeinen Überlegungen vermögen jedoch eine Eingemeindung Wesselings nicht zu rechtfertigen. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, daß im konkreten Fall Fehlentwicklungen drohen. Allein die Planung eines Kongreßzentrums in Wesseling reicht zum Beleg von befürchteten schädlichen Konkurrenzentwicklungen nicht aus. Außerdem ist die Begründung der Eingemeindung Wesselings auch deshalb wenig überzeugend, weil die Gemeinden Bornheim, Alfter und Niederkassel, die der Bundeshauptstadt viel näher liegen, selbständig geblieben sind. Neben der Existenz dieser Gemeinden kann sich die weitere selbständige Existenz auch Wesselings nicht entscheidend als Störfaktor für eine vom Gesetzgeber aus der geographischen, verkehrlichen und siedlungsräumlichen Einbindung in den Gesamttraum als wünschenswert gefolgerte übergreifende Koordinierung auswirken.

- e) Der durch die Eingliederung der Stadt Wesseling mit ihrem aktiven "Einpendlersaldo" erreichbare Vorteil einer Entzerrung der Berufspendlerströme an der linksrheinischen Entwicklungsachse ist gleichfalls nur unwesentlich. Da sich durch den Verlust der Selbständigkeit Wesselings rein tatsächlich keine Änderung in dem bisher stattfindenden Pendlerverkehr ergibt, bleibt als Vorzug nur die Möglichkeit, die Pendlerströme unter einem einheitlichen Planungsträger besser zu lenken und langfristig vielleicht auch teilweise abzubauen. Beides kann durch die Eingliederung nach Köln kaum gefördert werden, weil nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Einpendler aus Köln (einschließlich Rodenkirchens), der überwiegende Teil aber aus Brühl und Bornheim kommt.
- f) Die Einbeziehung Wesselings in das Großzentrum Köln kann schließlich auch nicht mit einem etwa allgemein zu erzielenden Rationalisierungs- oder Leistungssteigerungseffekt für die Verwaltungskraft Kölns begründet werden. Dieser Gesichtspunkt hat - soweit feststellbar - im Gesetzgebungsverfahren zu Recht keine Rolle gespielt, vielmehr hat die Landesregierung in der mündlichen Verhandlung selbst eingeräumt, die für die Verwaltungskraft einer Großstadt optimale Einwohnerbasis liege deutlich unter der Millionen-grenze.
2. Der aus der Würdigung der Einzelvorzüge gezogene Schluß des Gesetzgebers, die dargestellten Abhängigkeiten und Verflechtungen im Zwischenbereich der Oberzentren Köln und Bonn könnten nicht mehr durch interkommunale Zusammenarbeit kreisangehöriger Stadtrandgemeinden mit der Kernstadt geordnet werden, überzeugt nicht. Die Verflechtungen oder Abhängigkeiten zwischen Wesseling und Köln sind eher als

als wenig ausgeprägt zu bezeichnen.

- a) Dies gilt auch dann, wenn man die Verbindungen mit dem jetzt zu Köln gehörenden Rodenkirchen in die Betrachtung einbezieht. Die Grenze zwischen Wesseling und Rodenkirchen verläuft zwar durch das Gelände der ROW, und auch der Godorfer Hafen liegt teils auf Rodenkirchener, teils auf Wesselingener Gebiet. Außerdem bedient dieser Hafen neben den ROW noch zwei weitere Großbetriebe der petrochemischen Industrie, die Deutsche Shell AG in Rodenkirchen/Godorf und die Union-Kraftstoff-AG in Wesseling. Alle drei genannten Werke sind auch durch Pipelines untereinander verbunden. Es erscheint aber kaum gerechtfertigt, hieraus den Schluß zu ziehen, daß Rodenkirchen und Wesseling "untrennbar miteinander verwachsen" seien. Denn eine derartige Situation findet sich, wie auch im Gesetzentwurf (Seite 46) eingeräumt wird, in Verdichtungsgebieten häufig und ist kein Grund, der eine Zusammenfassung erfordert.

Gleiches gilt bezüglich der gemeinsamen Ausweisung der beiden Gemeinden als Entwicklungsschwerpunkt. An dem allenfalls geringen Maß, in dem die Einbeziehung Wesselings in die planerische Gesamtkonzeption Kölns von Vorteil sein könnte, ändert es auch nichts, daß eine solche Einbeziehung durch die Raumstruktur und die gute verkehrliche Erschließung des Raumes erleichtert würde und außerdem die bisherige Zusammenarbeit Wesselings mit Rodenkirchen für die Integration innerhalb Kölns möglicherweise förderlich sein würde.

Auch die Tatsache, daß Rodenkirchen infolge der Eingliederung nach Köln nach den formalen Kriterien des LEP I Bestandteil des Ballungskerns geworden und damit ein "trennender Zwischenraum, auf den die Kriterien der Ballungsrandzone Anwendung finden" (so Gesetzentwurf Seite

Seite 46), zwischen Wesseling und Köln nicht mehr vorhanden ist, vermag die gesetzliche Maßnahme nicht entscheidend zu stützen. Es darf nämlich nicht außer Acht gelassen werden, daß sich im Grenzbereich von Wesseling auf der einen und Köln einschließlich der Siedlungsbereiche Rodenkirchens auf der anderen Seite Freiräume erheblichen Umfangs befinden. Insoweit ist die spezifische Siedlungsstruktur der Gemeinde Rodenkirchen zur Beurteilung der tatsächlichen räumlichen Zusammenhänge doch von Belang.

- b) Auch siedlungsstrukturelle Gründe oder die Erwartung einer "unvergleichbaren Siedlungsentwicklung" vermögen die Eingliederung nicht zu begründen. Die Prognose, Wesseling erwarte eine überdurchschnittliche Expansion und habe dafür die besten Standortvoraussetzungen, mag ganz allgemein zutreffen. Es ist dem Gesetzgeber auch nicht verwehrt, bei einer Neugliederung künftige Entwicklungen zu berücksichtigen; dies ist vielmehr sogar geboten. Auch durften wegen der voraussehbaren Entwicklung der Stadt Wesseling bereits die Grundsätze zur Lösung der Ballungskernproblematik - mit dem Hauptziel der Ordnung des Raumes - herangezogen werden. Dennoch ist nicht zu verkennen, daß es sich bei der vom Gesetzgeber für Wesseling erwarteten Einwohnerzahl von 50.000 bis 60.000 um eine sehr langfristige Perspektive handelt. Aus den Wachstumserwartungen für Wesseling läßt sich für die nähere Zukunft allerdings folgern, daß die Stadt die für ein starkes Mittelzentrum ausreichende Einwohnerzahl von 40.000 in absehbarer Zeit erreichen kann. Hiervon ausgehend hätte die Entscheidung für die weitere Selbständigkeit Wesselings durchaus in das "übergreifende Neugliederungskonzept" (Innenministervorschlag Seite 58) für den Kölner Raum gepaßt, wonach die - außerhalb des neuen Stadtgebietes liegenden - Gemeinden, die zu

zu eigener mittelzentraler Entwicklung fähig sind, einer schwerpunktartigen selbständigen Entwicklung zugeführt werden sollten.

c) Schließlich weisen auch der kaum nennenswerte Wanderungsgewinn Wesselings auf Kosten von Köln sowie die Einpendlerzahlen - nur 18,8 v.H. aus Köln/Rodenkirchen - auf eine insoweit eher geringe Orientierung der Stadt nach Köln hin. Darin besteht einer der entscheidenden Unterschiede gegenüber der Situation der Stadt Porz.

b. Angesichts der dargestellten, nur geringfügigen Vorteile, die mit der Beseitigung der Selbständigkeit Wesselings erreichbar sind, wiegt die damit verbundene Beeinträchtigung der gewachsenen örtlichen kommunalen Selbstverwaltung unverhältnismäßig schwer. Das Maß der die Stadt Wesseling hierdurch treffenden Belastung steht nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis zu den ihr und der Allgemeinheit aus einer Eingliederung erwachsenden Vorteilen.

a) Da sich die Vorzüge der Maßnahmen als wenig tragfähig erweisen, gewinnen die für die weitere Selbständigkeit der Stadt sprechenden Umstände an Gewicht. Der Innenminister hat in seinem Vorschlag dazu ausdrücklich festgestellt, daß Wesseling für sich betrachtet durchaus als Beispiel für eine zukunftssträchtige eigenständige Entwicklung gelten könne. Er hat dabei die überragende Wirtschaftskraft der Stadt und ihre schon heute gute Ausstattung mit Einrichtungen des gehobenen Bedarfs hervorgehoben. Aus diesem Grund bezeichnete der Innenminister auch die Entscheidung für eine weitere Selbständigkeit Wesselings als vertretbar und ließ erkennen, daß abstimmungsbedürftige Tatbestände zwischen Köln und Wesseling auch in der Form institutioneller interkommunaler Zusammenarbeit befriedigend gelöst werden könnten. Hinzu kommt die ebenfalls bereits im

im Innenministervorschlag getroffene Feststellung, die Bemühungen der Stadt Wesseling um den Aufbau eines mittelzentralen Bereiches stünden in Übereinstimmung mit der Planungskonzeption Kölns, hier ein Nebenzentrum zu entwickeln, und die von Wesseling eingeleiteten Maßnahmen zur Erhöhung der Zentralität würden von Köln fortgeführt werden. Die Landesregierung hat zudem vorgetragen, durch die Eingliederung Wesselings nach Köln ändere sich auch an den nach § 19 Abs. 3 Buchst. b des Landesentwicklungsprogramms von 1974 für den Raum Wesseling als Ballungsrandzonenbestandteil angestrebten landesplanerischen Zielen nichts.

- b) Die mit der Schaffung eines unselbständigen Nebenzentrums Wesseling verbundenen möglichen Vorteile wiegen die mit dem Verlust der Selbständigkeit eintretenden Nachteile nicht auf: Mit der Selbständigkeit Wesselings würde funktionierende örtliche kommunale Selbstverwaltung beseitigt, die als solche einen demokratischen Eigenwert darstellt. Die Selbstverwaltung findet in einem Rahmen statt, innerhalb dessen die Sachverhalte und Interessen gut überschaubar sind. An ihr sind im Rat sehr viel mehr Bürger Wesselings beteiligt, als dies in der Großstadt Köln möglich sein könnte. Dieser Umstand mildert den Nachteil der repräsentativen Demokratie, der darin besteht, daß es schwierig ist, zwischen Repräsentierten und Repräsentanten einen genügend engen Kontakt zu halten. Die Selbstverwaltung ist wegen der geringeren Entfernungen verhältnismäßig kostengünstig, weniger zeitaufwendig und den gewachsenen gesellschaftlichen Strukturen in Wesseling eng verbunden. Auch stellt die kommunale Selbstverwaltung in Wesseling ein selbständiges Zentrum eigenverantwortlicher und freier örtlicher Entscheidungen dar, was unter dem Gesichtspunkt der vom Grundgesetz und der Landesverfassung gebotenen Freiheitlichkeit

Freiheitlichkeit bedeutsam ist (vgl. VerfGH NW, Urt. v. 12.7.1975 - VerfGH 22/74 - AU 29 f). Der mit einer Eingliederung nach Köln verbundene Verlust dieser Eigenverantwortlichkeit könnte auch durch großzügige Ausgestaltung der Kompetenzen einer Bezirksvertretung nicht voll aufgewogen werden.

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die Eingliederung nach Köln nicht nur vom Rat der Stadt Wesseling wiederholt, so auch in der mündlichen Anhörung, abgelehnt worden ist, sondern sich auch bei einer Befragung 83,6 v.H. aller wahlberechtigten Bürger der Stadt für deren weitere Selbständigkeit ausgesprochen haben.

Unter Abwägung aller Umstände ist es demnach nicht gerechtfertigt, die örtliche Verbundenheit der Einwohner Wesselings zugunsten einer Einbeziehung in die Großstadt Köln aufzugeben.

4. Mit dieser Entscheidung ist eine spätere Zuordnung der Stadt Wesseling zu der Stadt Köln nicht ausgeschlossen, wenn eine wesentliche Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen oder zusätzlich gewonnene landesplanerische Erkenntnisse für den Großraum Köln/Bonn dies angezeigt erscheinen lassen (vgl. Urt. v. 15.3.1975 - VerfGH 26/74 - AU S. 26).

#### IV.

Dagegen ist die mit § 23 Nr. 2 des Gesetzes vorgenommene Eingliederung einiger Flurstücke der Stadt Wesseling in die Stadt Brühl mit Art. 78 LV vereinbar, insbesondere nicht unverhältnismäßig; insoweit ist die Verfassungsbeschwerde unbegründet.

Es handelt sich um eine sinnvolle Grenzkorrektur. Die Stadt Wesseling hat sich im übrigen im Gesetzgebungsverfahren damit einverstanden erklärt (vgl. Ausschuß-

Ausschußprotokoll 7/1501 vom 25.6.1974, Seite 62, und Gesetzentwurf - Drucksache 7/3870 -, Seite 90) und einen entsprechenden Gebietsänderungsvertrag mit der Stadt Brühl abgeschlossen (vgl. Anlage 23 a des Gesetzes).

V.

Die Unvereinbarkeit einer gesetzlichen Norm mit der Landesverfassung hat regelmäßig zur Folge, daß die Norm für nichtig zu erklären ist. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt, wenn die Nichtigerklärung in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers eingreifen würde oder wenn die Herbeiführung des verfassungskonformen Zustandes eine Regelung voraussetzt, deren Ausgestaltung im einzelnen dem Gesetzgeber überlassen bleiben muß (vgl. Leibholz/Rupprecht, BVerfGG, Nachtrag 1971, § 31 Anm. 3 m.w.N.). Im vorliegenden Fall beschränkt sich die Entscheidung auf die Feststellung, daß das Gesetz in dem im Tenor genannten Umfang mit Art. 78 LV nicht vereinbar ist. Eine Nichtigerklärung hätte zur Folge, daß die ehemals kreisangehörige Stadt Wesseling kreislos wäre. Denn der Kreis, zu dem Wesseling früher gehörte, besteht nicht mehr; andererseits würde Wesseling nicht automatisch dem neuen Erftkreis angehören, da die Bildung dieses Kreises auf § 26 Abs. 1 des Köln-Gesetzes beruht und Wesseling dort nicht aufgeführt ist. Der Verfassungsgerichtshof griffe in die Befugnisse des Gesetzgebers ein, wenn durch das Urteil die Stadt Wesseling kreislos oder einem bestimmten Kreis zugeordnet würde. Es ist allein Sache des Gesetzgebers, über die Zugehörigkeit Wesselings zu einem Kreis zu entscheiden, für die mehrere Möglichkeiten in Betracht kommen. Entsprechendes gilt für die gerichtsorganisatorische Zuordnung Wesselings.

Aufgabe des Landesgesetzgebers ist es, die durch dieses Urteil aufgeworfenen Fragen der Zuordnung Wesselings alsbald zu beantworten. Dazu erscheint - in Übereinstimmung mit der Auffassung der Landesregierung - ein Zeitraum bis zum 30. Juni 1976 angemessen und ausreichend.

Die Interessen der Beschwerdeführerin sind dadurch hinreichend gewahrt, daß es ihr unbenommen bleibt, erneut den Verfassungsgerichtshof anzurufen, wenn der Gesetzgeber die ihm gesetzte Frist ungenutzt verstreichen läßt.

gez. Dr. Bischoff    gez. Asselborn    gez. Meese

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