



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 24. September 1976
gez. Ronner
Angestellte als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 42/75

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren
wegen der Behauptung der Gemeinden Schloß Neuhaus und Sande,
jeweils vertreten durch den Rat,

Verfahrensbevollmächtigter:

das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Sauerland/Paderborn vom 5. November 1974 (GV NW 1224) verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 25. Juni 1976

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 ,
Präsident des Oberlandesgerichts Düsseldorf Dr. T h u n e c k e ,
Professor Dr. B r o x ,
Professor Dr. K r i e l e ,
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. Im Rahmen der kommunalen Neugliederung des Landes hat der Landtag das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Sauerland/Paderborn vom 5. November 1974 (GV NW 1224; im folgenden: Gesetz) erlassen. Durch § 21 Abs. 1 des Gesetzes werden die Gemeinden Schloß Neuhaus und Sande mit der - alten - Stadt Paderborn und den Gemeinden Benhausen, Dahl, Elsen und Neuenbeken zu einer neuen Stadt Paderborn zusammengeschlossen. Zugleich sind die früher bestehenden vier Kreise des Raumes "Hochstift Paderborn" zu den Kreisen Paderborn und Höxter zusammengefaßt worden.

Die

Die Gemeinden Schloß Neuhaus und Sande wenden sich gegen ihre Einbeziehung in die neue Stadt Paderborn. Sie streben ihren Zusammenschluß zu einer neuen Gemeinde mit oder ohne Elsen an. Hilfsweise fordert die Gemeinde Schloß Neuhaus die Erhaltung ihrer Selbständigkeit.

2. Der Landesentwicklungsplan (LEP) I in der Fassung vom 17. Dezember 1970 (MBL NW 1971 S. 200) weist die - alte - Stadt Paderborn mit den Gemeinden Schloß Neuhaus und Elsen als städtisches Verflechtungsgebiet mit zentralörtlicher Bedeutung und die Gemeinde Sande als ländliche Zone aus. Nach dem LEP II vom 3. März 1970 (MBL NW S. 494) ist das städtische Verflechtungsgebiet Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung und durch zwei Entwicklungsachsen 1. Ordnung mit dem Ruhrgebiet und Kassel sowie durch fünf Entwicklungsachsen 2. Ordnung mit Gütersloh/Rheda-Wiedenbrück, Bielefeld, Detmold, Höxter und Büren verbunden.
3. Die Gemeinden Schloß Neuhaus, Sande und Elsen gehörten vor der Neugliederungsmaßnahme zum Amt Schloß Neuhaus. Dieses umfaßte vor der Neugliederung (Stand: 1.12.1969) fast 40.000 Einwohner mit einer entsprechend ausgebauten und spezialisierten Verwaltung.
 - a) Die Gemeinde Schloß Neuhaus ist in der geographisch-landeskundlichen Bestandsaufnahme des Instituts für Landeskunde (1964 - 1968) als zentraler Ort unterer Stufe ausgewiesen, dessen Bereich das Gebiet von Sande mitumfaßt. Schloß Neuhaus zählte am 31.12.1972 15.177 Einwohner (16.015 am 30.6.1974) bei einem Wachstumsindex von 144 (1961 = 100) auf einer Fläche von 25,7 qkm.

Die Gemeinde besteht aus den Ortsteilen Schloß Neuhaus und Sennelager. Die Ortsteile sind 3 km voneinander entfernt und baulich verflochten. Die B 68 verbindet sie untereinander und mit dem vom Ortsteil Schloß Neuhaus 4,5 km entfernten Ortsmittelpunkt der - alten -

Stadt

Stadt Paderborn. Schloß Neuhaus grenzt im Südosten an die Stadt Paderborn und im Westen an Elsen und Sande. Ein baulicher Zusammenhang besteht zwischen Schloß Neuhaus und Paderborn nicht. Die Flußniederungen von Lippe, Pader und Alme und die Trassenführung neu geplanter Straßen (geplante Umgehungsstraße EB 1 und Nordtangente) werden auch künftig ein bauliches Zusammenwachsen verhindern.

Zwischen Schloß Neuhaus und Paderborn verkehren täglich acht Zugpaare mit Haltepunkten an den Bahnhöfen Schloß Neuhaus und Sennelager sowie rd. 80 Buspaare.

Schloß Neuhaus verfügt über eine Reihe von gewerblichen und größeren industriellen Betrieben. Von den in Schloß Neuhaus beschäftigten 8.937 Erwerbstätigen (Stand: 1970; einschließlich der im Jahre 1972 bei den Stationierungstreitkräften beschäftigten 1.800 Zivilangestellten) sind rd. 60 v.H. in der Industrie und im produzierenden Gewerbe sowie fast 40 v.H. im Dienstleistungsbereich beschäftigt. Die Arbeitsplätze sind zu rd. 48 v.H. mit Einpendlern besetzt; davon kommen 32,2 v.H. (1.118) aus Paderborn und 6,6 v.H. aus Sande. Von den in Schloß Neuhaus wohnenden Erwerbspersonen pendeln (Stand: 1970) 35,4 v.H. nach Paderborn aus.

Schloß Neuhaus verfügt über eine vollständige Ausstattung mit Einrichtungen für den Grundbedarf und alle wesentlichen Einrichtungen für den gehobenen Bedarf. Die gehobenen Einrichtungen werden weitgehend auch von den Einwohnern Sandes und der Randbereiche der Gemeinde Hövelhof sowie des Raumes Delbrück genutzt. Die Einwohner von Schloß Neuhaus decken den höheren und teilweise auch den gehobenen Bedarf in Paderborn.

- b) Die Gemeinde Sande wies 1972 bei einem Wachstumsindex von 118,8 (1961 = 100) 2.415 Einwohner (2.589 am 30.6.1974) bei einer Fläche von 22,76 qkm auf. Sie

ist

ist eine ländliche Wohngemeinde mit kleinem Ortskern und Streusiedlung. Siedlungsstrukturelle Zusammenhänge bestehen mit Elsen und Schloß Neuhaus. Der Ortskern von Sande ist von Schloß Neuhaus 4,1 km, von Paderborn 8,6 km entfernt. Im öffentlichen Nahverkehr mit diesen Orten verkehren 11 Buspaare. In Sande sind 434 Personen beschäftigt. Von den im Ort ansässigen Erwerbspersonen pendeln 563 (61 v.H.) aus. Davon fahren 43,3 v.H. nach Paderborn und 39,8 v.H. nach Schloß Neuhaus. Die Gemeinde weist einige Einrichtungen für den einfachen Bedarf auf. Im Bereich des gehobenen Bedarfs ist Sande auf Schloß Neuhaus und Paderborn ausgerichtet. Der höhere Bedarf wird in Paderborn gedeckt.

- c) Die - alte - Stadt Paderborn ist in der geographisch-landeskundlichen Bestandsaufnahme des Instituts für Landeskunde (1964 - 1968) als zentraler Ort mittlerer Stufe mit Teilfunktionen eines solchen höherer Stufe ausgewiesen. Die frühere Stadt wies am 31.12.1972 bei einem Wachstumsindex von 123,2 (1961 = 100) 70.706 Einwohner (71.750 am 30.6.1974) auf einer Fläche von 67,96 qkm und damit eine Bevölkerungsdichte von 1.040 Einwohner/qkm auf.

Die Stadt Paderborn ist das wirtschaftliche, kulturelle und in wichtigen Bereichen auch administrative Zentrum des Hochstifts Paderborn. Sie liegt im Schnittpunkt der vier Bundesstraßen 1, 64, 68 und 480. Ihr Hauptbahnhof wird an das Intercity B-Netz der Deutschen Bundesbahn angeschlossen. Im öffentlichen Nahverkehr ist sie durch Zugverbindungen und ein dichtes Busverkehrsnetz mit dem weiten Umland verbunden. In der Stadt stehen (Stand: 1970) 35.765 Arbeitsplätze zur Verfügung, die zu rd. 35 v.H. (12.455) mit Einpendlern besetzt sind.

Von

Von den in Paderborn wohnenden 25.964 Erwerbspersonen pendeln 10 v.H. aus, davon 42,1 v.H. nach Schloß Neuhaus. Paderborn weist Versorgungseinrichtungen für den einfachen, gehobenen und höheren Bedarf auf. Außerdem ist sie Sitz zahlreicher Behörden und Institutionen, die für das Gebiet der beiden Hochstiftskreise und einen weiterreichenden Raum zuständig sind. Regionale Bedeutung hat Paderborn auch im schulischen und kulturellen Bereich. Die Stadt ist Standort einer Gesamthochschule, zahlreicher Schulen und Ausbildungsstätten sowie eines Theaters und mehrerer Krankenhäuser. Das Sportstättenangebot ist überdurchschnittlich. Im privaten Handels- und Dienstleistungsbereich besteht ein differenziertes Angebot. Der Einzugsbereich von Paderborn als Einkaufszentrum geht teilweise über die Grenze des Hochstifts hinaus.

Die neue Stadt Paderborn hat 102.409 Einwohner (Stand: 30.6.1974) auf einer Fläche von 180,33 qkm. Der neugegliederte Kreis Paderborn hat 211.193 Einwohner (Stand: 30.6.1974) auf einer Fläche von 1.248,69 qkm. Neben Paderborn gehören neun weitere Gemeinden zum Kreis Paderborn, von denen keine mehr als 20.000 Einwohner hat. Der Anteil der Bevölkerung der neuen Stadt Paderborn mit fast 49 v.H. an der Kreisbevölkerung schlägt sich nicht entsprechend auf die Sitzverteilung im Kreistag nieder. Von den Kreistagsmitgliedern kommen 41,8 v.H. aus der neuen Stadt Paderborn.

4. Schon der Neugliederungsvorschlag des Innenministers sah den Zusammenschluß der Stadt Paderborn u.a. mit den Gemeinden Schloß Neuhaus, Sande und Elsen zu einer neuen Stadt Paderborn vor. Sie sollte Teil und Sitz eines neuen Hochstiftskreises Paderborn, gebildet aus den bisherigen Kreisen Büren, Höxter, Paderborn und Warburg, sein. Die Räte der Gemeinden Schloß Neuhaus

und

und Sande lehnten die Eingliederung in die neue Stadt Paderborn einstimmig ab. Sie traten für die Bildung einer selbständigen B-Gemeinde aus Schloß Neuhaus und Sande mit oder ohne Elsen ein.

Der in den Landtag eingebrachte Gesetzesentwurf der Landesregierung (Drucksache 7/3880) stimmt mit dem Vorschlag des Innenministers überein. In der Begründung heißt es, der Zusammenschluß des städtischen Verflechtungsgebietes Paderborn sei zwingend geboten, um der Stadt die Wahrnehmung oberzentraler Funktionen für den insoweit unterversorgten und wirtschaftlich schwachen Raum des Hochstifts zu ermöglichen. Die betroffenen Gemeinden seien wegen ihrer nahversorgungsmäßigen Ausrichtung in die Stadt Paderborn einzubeziehen. Die Stadt Paderborn solle nach den Grundsätzen über die Abgrenzung von Solitärstädten neu gegliedert werden. Die Neuabgrenzung der Stadt Paderborn werde auch durch die Ausweisung der Stadt Paderborn mit Schloß Neuhaus und Elsen als städtisches Verflechtungsgebiet im LEP I und des Raumes Paderborn als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung im LEP II sowie nach den zu diesen Plänen entwickelten landesplanerischen Zielvorstellungen gerechtfertigt. Diesen entspreche es, die Stadt mit den Gemeinden Schloß Neuhaus, Sande und Elsen zu einer kommunalen Einheit zusammenzuschließen, zumal das städtische Verflechtungsgebiet Paderborn einpolig sei. Der Zusammenschluß müsse aber auch dann erfolgen, wenn das Verflechtungsgebiet als zweipolig qualifiziert werde. Dies gebiete die Rücksicht auf die oberzentrale Zielsetzung und die Einordnung des Gebietes als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung. Die Standortvoraussetzungen für eine großstädtische Entwicklung seien gegeben.

Ein vollwirksames Mittelzentrum Schloß Neuhaus/Sande bestehe nicht. Die Gemeinde habe sich in den letzten

Jahren zwar von einem zentralen Ort unterer Stufe zu einem solchen mit Teilfunktionen eines zentralen Ortes mittlerer Stufe entwickelt. Ein eigener über den Nahversorgungsbereich hinausgehender Mittelbereich habe sich aber nicht ausgebildet. Die Inanspruchnahme mittelzentraler Versorgungseinrichtungen durch die Gemeinden Elsen, Bentfeld, Anreppen, Sande, Delbrück, Ostenland und Hövelhof, die die Gemeinde Schloß Neuhaus ihrem mittelzentralen Einzugsbereich zurechne, lasse nicht erkennen, daß diese Gemeinden Schloß Neuhaus als ihr mittelzentrales Versorgungszentrum annähmen.

Der Einwand der Gemeinden Schloß Neuhaus und Sande, eine nach dem Gesetzesentwurf abgegrenzte neue Stadt Paderborn lasse sich in einen neuen Kreis Paderborn/Büren nicht integrieren, gehe fehl, da die Bildung nur eines Kreises im Hochstift aus den früheren Kreisen Büren/Höxter/Paderborn/Warburg für zwingend geboten gehalten werde. Aber auch eine kleinere Kreislösung könne nicht dazu führen, Schloß Neuhaus und Sande nicht in die neue Stadt Paderborn einzubeziehen.

5. Der Landtag beriet den Gesetzesentwurf am 12.6.1974 in erster Lesung (Plenarprotokoll 7/105 S. 4289 ff). Die Sprecher aller Fraktionen begrüßten die großräumige Abgrenzung der neuen Stadt Paderborn.

Nach der Beratung überwies der Landtag den Gesetzesentwurf an den Ausschuß für Verwaltungsreform, der am 4.7.1974 öffentlich die durch die Bildung einer neuen Stadt Paderborn betroffenen Gemeinden anhörte. Dabei trat der Bürgermeister von Schloß Neuhaus namens seiner und der Gemeinde Sande erneut dafür ein, eine selbständige Gemeinde Schloß Neuhaus/Sande zu schaffen und bot eine Grenzkorrektur zu Paderborn an.

Der

Der Ausschuß schlug dem Plenum vor, dem Regierungsvorschlag zur Abgrenzung der neuen Stadt Paderborn zu folgen und - abweichend vom Gesetzesentwurf - im Raum des Hochstifts zwei Kreise zu bilden, den Kreis Paderborn/Büren und den Kreis Höxter/Warburg. Dieser Vorschlag wurde vom Landtag in der zweiten Lesung (Plenarprotokoll 7/110 S. 4531 ff) im Hinblick auf die Kopflastigkeit eines Kreises Paderborn/Büren durch ein Übergewicht der Stadt Paderborn eingehend erörtert. Dabei befürwortete der Abgeordnete Grünschläger (SPD) namens der Mehrheit seiner Fraktion die Bildung eines Kreises Paderborn/Büren. Er führte aus, hierfür seien die dünne Besiedlung und die große Fläche des Hochstifts ausschlaggebend. Die durch das Verhältnis der Bevölkerungszahl der neuen Stadt Paderborn zu der des übrigen neuen Kreises Paderborn/Büren bedingten Schwierigkeiten würden bei der Entscheidung nicht übersehen. Der Landtag folgte dem Ausschlußvorschlag.

In der dritten Lesung (Plenarprotokoll 7/112 S. 4631 ff) wurde die Kreislösung erneut diskutiert. In der Beratung führte der Abgeordnete Ullrich (CDU) zum Bevölkerungsverhältnis in dem neuen Kreis Paderborn/Büren aus, er halte den Anteil von ca. 48 v.H. der Kreisbevölkerung in einer Stadt für unschädlich, wenn diese oberzentrale Aufgaben wahrnehmen müsse.

Nach Beratung wurde das Gesetz bei 25 Gegenstimmen und 7 Enthaltungen verabschiedet. Es ist am 1. Januar 1975 in Kraft getreten.

II.

1. Gegen dieses Gesetz haben die Gemeinden Schloß Neuhaus und Sande Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung

erhoben.

erhoben, es verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Die Beschwerdeführerinnen beantragen,

festzustellen, daß § 21 Abs. 1 des Sauerland/Paderborn-Gesetzes verfassungswidrig sei, soweit er ihren Zusammenschluß mit der Stadt Paderborn zu einer neuen Stadt Paderborn zum Inhalt hat.

Zur Begründung führen sie aus:

- a) Das Neugliederungsziel, die mittel- und oberzentralen Funktionen der Solitärstadt Paderborn durch den Zusammenschluß des engeren (örtlichen) Verflechtungsbereiches der Stadt zu stärken, sei in unauflösbare Konkurrenz zu dem Ziel getreten, im neuen Kreis Paderborn ausgeglichene innere Bevölkerungsproportionen zu schaffen. Die Entscheidung des Gesetzgebers sei offensichtlich ungeeignet und offensichtlich nicht erforderlich, die Gesamtziele der Neugliederung im Raume Paderborn zu erreichen. Sie führe zur Kopflastigkeit des Kreises Paderborn durch ein Übergewicht der - kreisangehörigen - Stadt Paderborn, in der rd. 48,7 v.H. der Kreisbevölkerung wohnten. Das Ziel, ausgewogene Kreisproportionen zu schaffen, sei von hohem Gewicht und absolutem Rang; hingegen sei das Ziel, den engeren Verflechtungsbereich der Stadt Paderborn zu ihrer Stärkung zusammenzuschließen, nur von geringerer Bedeutung. Der Gesetzgeber habe bei seiner Entscheidung das Prinzip "Gemeindereform geht vor Kreisreform" schematisch angewandt; die Entscheidung beruhe daher auf offensichtlich mangelhaften Erwägungen und Wertungen. Die offensichtlich bessere Lösung sei die

Bildung

Bildung eines selbständigen Mittelzentrums Schloß Neuhaus/Sande mit oder ohne Elsen neben der Stadt Paderborn.

Der Gesetzgeber habe das Ziel, ausgeglichene Kreisproportionen zu schaffen, bei allen vorausgegangenen Kreisneugliederungen strikt beachtet. Im Vorschlag des Innenministers zur Neugliederung des Raumes Sauerland/Paderborn sei es auch genannt. Als Höchstgrenze des Verhältnisses der Bevölkerung einer kreisangehörigen Stadt zu der des Restkreises sei vom Landtag bisher ein Verhältnis von 40 : 60 eingehalten worden. Auch in der Lehre bestehe Einmütigkeit darüber, daß eine einzelne kreisangehörige Stadt nur einen bestimmten Anteil an der Gesamtbevölkerung des Kreises haben dürfe.

Gegen die gesetzliche Kreislösung spreche, daß die politischen Funktionen des Kreises durch die Größe der Stadt Paderborn wesentlich beeinflußt würden. Diese Größe sei ein entscheidender Bestimmungsfaktor für die tatsächliche politische Willensbildung des Kreistages und seiner Ausschüsse. Die im Rahmen der Beratung der Gemeinden durch die Kreisverwaltung ausgeübte horizontale Ordnungsfunktion im Sinne nachbarschaftlicher Koordinierung sei gefährdet, da für beratende Unterstützung der großen Stadt Paderborn mit ihrer qualifizierten Verwaltung kein Bedarf bestehe. Der Kreis werde so in seiner Verwaltungssubstanz ausgehöhlt und zum bloßen Anhängsel der Stadt, womit er dem verfassungsrechtlich gesicherten Leitbild des Kreises nicht mehr entspreche.

Der Gesetzgeber habe, nachdem sich für die große Kreislösung im Hochstift keine Mehrheit gefunden habe, seine

Entscheidung

Entscheidung nicht - wie notwendig - auf eine die künftige Entwicklung einbeziehende Gesamtabwägung des Nutzens und Schadens der gesetzlichen Maßnahme gestützt. Die gesetzliche Maßnahme beruhe deshalb auf offensichtlich mangelhaften Erwägungen und Wertungen.

- b) Die Zuordnung von Schloß Neuhaus und Sande zu Paderborn sei als Neugliederungsmaßnahme auch im übrigen nicht geeignet, dem öffentlichen Wohl zu dienen und das Ziel zu erreichen, eine ausreichend große und leistungsfähige Basis für die oberzentralen Funktionen der Stadt Paderborn durch Zusammenschluß des engeren (örtlichen) Verflechtungsbereiches zu schaffen. Ein solcher bestehe nämlich nicht. Der Grad der Verflechtung und die Größe der notwendigen Basis für oberzentrale Aufgaben seien an insgesamt acht Merkmalen zu messen. Von ihnen lägen lediglich zwei vor, fünf dagegen nicht. Dies gelte insbesondere für das Merkmal "starke bauliche und siedlungsstrukturelle Verflechtungen" und für das Merkmal "Flächenbedarf des Oberzentrums". Zweifelhaft sei, ob das Merkmal "kein ausreichender Abstand von der Kernstadt" gegeben sei.

Der Zusammenschluß von Schloß Neuhaus und Sande mit oder ohne Elsen sei offensichtlich besser geeignet, die Gesamtziele der Neugliederung im Raum Paderborn zu erreichen, als der Zusammenschluß von Schloß Neuhaus und Sande sowie Elsen mit Paderborn. Das Maß der Belastung für die Beschwerdeführerinnen sei mit Rücksicht auf ihren Willen, eine selbständige Gemeinde zu bilden, unverhältnismäßig im Vergleich zu den mit dem Zusammenschluß erreichten Vorteilen.

2. Dem Landtag, der Landesregierung sowie der Stadt Paderborn ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich zur Sache nicht geäußert. Die Landesregierung hält das Gesetz für verfassungsmäßig und führt

aus,

aus, die Beschwerdeführerinnen könnten nicht mit Erfolg rügen, der Anteil der neuen Stadt Paderborn an der Kreisbevölkerung des neuen Kreises betrage rd. 49 v.H.. Im übrigen sei die Bildung der großen Stadt Paderborn das vorrangige und auch im Rahmen der Gesetz gewordenen Zweikreislösung unverzichtbare Neugliederungsziel gewesen. Im Landtag sei zu keiner Zeit die Auffassung vertreten worden, daß dann, wenn zwei Kreise im Hochstift gebildet würden, Paderborn kleiner bemessen werden müsse. Eine selbständige Gemeinde Schloß Neuhaus/Sande mit oder ohne Einschluß von Elsen sei keine im Vergleich zur Lösung des Gesetzgebers ebenso geeignete, die Beschwerdeführerinnen aber weniger belastende Neugliederungsalternative. Sie widerspreche im übrigen dem Ziel, Paderborn als Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung zu stärken und sei nicht einmal besser als der Zustand vor der Neugliederung. Bis dahin habe Schloß Neuhaus nämlich an der Verwaltungskraft des fast 40.000 Einwohner umfassenden Amtes Schloß Neuhaus teilgehabt, die in einer neuen Gemeinde Schloß Neuhaus/Sande mit weniger als 20.000 Einwohnern nicht erreicht werde.

Die Stadt Paderborn hat sich den Ausführungen der Landesregierung angeschlossen. Sie hat insbesondere darauf hingewiesen, daß ihr Flächenbedarf nur bei einem Zusammenschluß mit den Gemeinden Schloß Neuhaus und Sande zu decken sei.

Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhalts im einzelnen wird auf den Inhalt der Schriftsätze mit ihren Anlagen, die Gesetzesmaterialien sowie die Kreis-karte Nr. 64 (4. Auflage 1971), herausgegeben vom Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen, Bezug genommen.

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind gemäß § 50 VerfGHG zulässig (vgl. Urteil des VerfGH vom 24.4.1970 [Bonn], OVG 26, 271 mit weiteren Hinweisen). Sie sind jedoch unbegründet.

I.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. Urteil vom 4.8.1972 /Walheim7, OVGE 28, 292) 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 daher 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 von ihm zur Verwirklichung dieser Ziele für erforderlich gehaltenen Einzelregelungen zu treffen. Dabei ist das öffentliche Wohl gewahrt, solange Ziele angestrebt und Sachverhalte verwirklicht werden, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr nützen als schaden.

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

II.

II.

Fehler im Gesetzgebungsverfahren sind nicht festzustellen. Die Beschwerdeführerinnen sind - wie sie selbst vortragen - rechtzeitig und in ausreichender Weise zum Neugliederungsvorhaben angehört worden.

III.

Die sich aus dem Gesetz und seinen Materialien ergebenden allgemeinen Ziele der kommunalen Neugliederung und besonderen Ziele des Zusammenschlusses der Gemeinden Schloß Neuhaus und Sande mit der Stadt Paderborn und weiteren Gemeinden halten sich im Rahmen des öffentlichen Wohls. Die angewandten Neugliederungsprinzipien entsprechen den angestrebten Zielen.

1. Innerhalb des ganzen Landes sollen nach den tiefgreifenden Änderungen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse seit der letzten umfassenden gemeindlichen Neuordnung Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung geschaffen werden, durch die den Bürgern unter möglichst geringer Belastung eine möglichst umfassende und in allen Landesteilen gleichwertige Daseinsvorsorge gewährt und die Erfüllung der übrigen öffentlichen Aufgaben gesichert werden kann. Zu diesen Zwecken sollen das Land nach einem System von Schwerpunkten und Achsen entwickelt, die Siedlungsstruktur des Landes nach dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip verbessert, die Bevölkerungsbewegungen entsprechend geordnet und die Erhaltung von Freiflächen gesichert werden. Insbesondere in unterversorgten ländlichen Zonen soll das zwischen den Verdichtungsräumen und den ländlichen Gebieten bestehende Leistungsgefälle verringert werden. Bei der Bildung von Mittelzentren sollen hinderliche Konkurrenzen beseitigt oder zu befürchtende Konkurrenzen verhindert werden. In den der ländlichen Zone zuzurechnenden städtischen Verflechtungsgebieten sollen u.a. die Voraussetzungen für

eine wachstums- und funktionsgerechte Entwicklung geschaffen werden. Das gehobene und höhere Angebot kommunaler Infrastruktur und das entsprechende private Angebot sollen gebündelt und konzentriert werden. Wegen der Gefahr der Zersiedlung der Landschaft soll einer weiteren ungeordneten räumlichen Entwicklung Einhalt geboten werden. Die Flächen der Gemeinden in städtischen Verflechtungsgebieten sollen eine saubere, die unterschiedlichen Funktionen klar gegeneinander abgrenzende Raumplanung ermöglichen. In einpoligen städtischen Verflechtungsgebieten soll der Zusammenschluß zu einer Gemeinde angestrebt werden. Erfassen städtische Verflechtungsgebiete Solitärstadtgebiete, sollen selbständige Nebenzentren zur Kernstadt des Solitärstadtgebietes nur gebildet werden, wenn sie in ausreichendem Abstand außerhalb des engeren (örtlichen) Verflechtungsbereiches des Kernraumes liegen und als Zentralorte zu einer von der Kernstadt unabhängigen Entwicklung fähig sind.

2. Die konkreten Ausprägungen dieser Neugliederungsziele und -prinzipien für den Raum Paderborn-Schloß Neuhaus halten sich im vorbezeichneten Rahmen.

Die oberzentral unterversorgte und wirtschaftlich schwache Region des Hochstifts Paderborn soll oberzentral besser versorgt, ihre wirtschaftliche Entwicklung gefördert werden. Dementsprechend soll eine möglichst gute Tragfähigkeit der neuen Stadt Paderborn nach Fläche, Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft herbeigeführt werden. Dies soll auch dem Ziel dienen, den großen mittelzentralen Einzugsbereich der alten Stadt Paderborn besser als bisher bei der Deckung des gehobenen Bedarfs zu versorgen.

Die Zusammenfassung von Paderborn, Schloß Neuhaus und Elsen soll ferner dem Ziel dienen, unter Berücksichtigung der Verkehrs- und Pendlerbeziehungen, der Ausstattung der Gemeinden mit Versorgungseinrichtungen des öffentlichen und privaten Bedarfs, der baulichen und siedlungsstrukturellen sowie sonstiger Verflechtungen, des Bevölkerungswachstums und der Wanderungsbewegungen, einen einheitlichen

städtischen

städtischen Lebens- und Siedlungsraum zu einer kommunalen Einheit zusammenzuschließen, um die künftige Entwicklung einheitlich weiterzuführen. Der neuen Stadt Paderborn soll ermöglicht werden, langfristig eine einheitliche, städtebauliche Gesamtkonzeption zu verwirklichen, die neben der Funktionsfähigkeit der Kernstadt Paderborn und der guten verkehrlichen Erreichbarkeit eine Steigerung des Wohn- und Freizeitwertes des städtischen Siedlungsbereiches durch Grünzüge sowie größere Freizeit- und Erholungseinrichtungen ermöglicht. Der neuen Stadt soll die Verwirklichung der schon eingeleiteten Planungen erleichtert werden.

IV.

Ein Abwägungsdefizit hinsichtlich des Übergewichts der neuen Stadt Paderborn im neuen Kreis Paderborn ist nicht festzustellen. Im Gesetzgebungsverfahren ist eine eingehende Auseinandersetzung mit diesem Problem erfolgt. Der von den Beschwerdeführer^{nen} behauptete zwingende Zusammenhang zwischen der Kreislösung, die nur einen Kreis für das gesamte Gebiet des Hochstifts Paderborn vorsah, und der Bildung der neuen Stadt Paderborn bestand nicht. Im Neugliederungsvorschlag des Innenministers sind die Abgrenzung der neuen Stadt Paderborn und der Vorschlag, nur einen Kreis im Hochstift Paderborn zu bilden, nicht als sich gegenseitig bedingend dargestellt worden. Im Gesetzesentwurf der Landesregierung ist bei der Erörterung der Einwände der Beschwerdeführerinnen ausgeführt, daß auch eine kleinere Kreislösung nicht dazu führen könne, den Raum Schloß Neuhaus/Sande nicht in die Stadt Paderborn miteinzubeziehen (Drucksache 7/3880 S. 103). Dies stand im Zusammenhang mit der Erwägung, der Zusammenschluß der Gemeinden des städtischen Verflechtungsgebietes werde für zwingend geboten gehalten, um der neuen Stadt Paderborn die bessere Wahrnehmung oberzentraler Aufgaben im Hochstift zu ermöglichen. Dementsprechend hat der Abgeordnete Ullrich (CDU) in der ersten Lesung zur

Neugliederung im Raum Paderborn u.a. ausgeführt, der Anteil von 40 v.H. einer kreisangehörigen Stadt an der Kreisbevölkerung sei wohl die Idealgrenze, dürfe im Einzelfall und unter Abwägung der Eigentümlichkeiten des neuzugliedernden Raumes aber auch überschritten werden (Plenarprotokoll 7/105 S. 4297). Derselbe Abgeordnete hat in der dritten Lesung erklärt, er halte es für unschädlich, wenn eine Stadt, die im Gegensatz zu anderen kreisangehörigen Städten oberzentrale Funktionen wahrnehmen müsse, z.B. 48 v.H. der Gesamteinwohner des Kreises stelle (Plenarprotokoll 7/112 S. 4636).

V.

Der Einwand der Beschwerdeführerinnen, die Maßnahme sei nicht erforderlich, weil es eine offensichtlich wenigstens gleich gut geeignete und weniger eingreifende Lösung gebe, ist nicht begründet.

1. Zwar ist es entgegen der Auffassung der Landesregierung zulässig, daß die Beschwerdeführerinnen geltend machen, die gesetzliche Maßnahme sei nicht erforderlich, weil durch sie die Funktionsfähigkeit des neuen Kreises Paderborn erheblich gefährdet werde.

Die Prüfung, ob die kommunale Neugliederungsmaßnahme dem öffentlichen Wohl dient, duldet weder eine Beschränkung auf die Interessen der - alten - Stadt Paderborn noch auf die der Beschwerdeführerinnen und der anderen in den Zusammenschluß einbezogenen Gemeinden oder auf die der Gesamtheit der Bevölkerung der neuen Stadt Paderborn.

Die Maßnahme muß in ihren Auswirkungen auch an den Interessen der Gesamtbevölkerung des neuen Kreises Paderborn, allerdings auch an denen der Gesamtbevölkerung des Hochstifts orientiert sein. Der Verfassungsgerichtshof hat schon früher den Einwand von Gemeinden, die kommunale

Neugliederungsmaßnahme führe zu Nachteilen auf der Kreis-ebene, nicht als unzulässig angesehen (vgl. z.B. Urteile vom 6.12.1975 - VerFGH 59/74 - Porz, amtl.Umdr. S. 29, und 7.11.1975 - VerFGH 64/74 - Neuss, amtl.Umdr.S. 19 f).

2. Die Erwägungen des Gesetzgebers, der Zusammenschluß der Gemeinden des städtischen Verflechtungsgebietes Paderborn sei geboten und die Kopflastigkeit des neuen Kreises Paderborn müsse deshalb in Kauf genommen werden, sind nicht offensichtlich fehlerhaft. Das gilt auch für die Wertungen, die diesen Erwägungen zugrunde liegen. Die von den Beschwerdeführerinnen vorgeschlagenen Alternativlösungen sind nicht ebensogut geeignet, den Zielen der Neugliederung zu dienen, wie die gesetzliche Lösung.
 - a) In der Lehre wird zwar ein Verhältnis von 50 : 50 als äußerste Grenze noch sinnvoller Proportionen zwischen der Bevölkerung einer großen kreisangehörigen Stadt und der des Restkreises angegeben, die eingehalten werden muß, um eine "Kopflastigkeit" im Kreisgefüge mit ihren vielschichtigen Problemen zu vermeiden (vgl. Stern, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 2. Aufl., S. 30 ff; Stern-Püttner, Neugliederung der Landkreise NW, 1969, S. 35; Holzinger, Mittelstädte in der Reform, 1974, S. 108 ff; zuletzt Wagener, "Übergewicht" einer kreisangehörigen Stadt im Landkreis, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1976, S. 32 f mit weit.Nachw.). Der Verfassungsgerichtshof braucht dieser Frage nicht weiter nachzugehen; denn der Anteil der neuen Stadt Paderborn an der Kreisbevölkerung überschreitet die 50 v.H.-Grenze nicht. Er beträgt zur Zeit rund 49 v.H.. Selbst wenn damit gerechnet werden muß, daß bei dem zu erwartenden Bevölkerungszuwachs im Gebiet der neuen Stadt Paderborn längerfristig ein Ansteigen des Bevölkerungsanteils der Stadt auf 50 v.H. oder mehr nicht ausgeschlossen ist, so war der Gesetzgeber nicht gehalten, dem Ziel ausgeglichenener

ausgeglichener Bevölkerungsproportionen im neuen Kreis Paderborn den Vorrang vor den Zielen einzuräumen, die zu der Abgrenzung der neuen größeren Stadt Paderborn geführt haben.

Die Gefahr einer Majorisierung des Kreises durch die Stadt Paderborn ist nicht so groß, wie der Anteil der Stadt an der Kreisbevölkerung zunächst vermuten läßt. Diese stellt nach der Kommunalwahl im Mai 1975 nur 23 von 55 Kreistagsabgeordneten (42 v.H.). Der Anteil Paderborns von 49 v.H. an der Kreisbevölkerung führt somit nicht zwangsläufig zu einem entsprechenden Stimmanteil im Kreistag. Außerdem ist der Kreis unitarisch organisiert, d.h. eine direkte Einflußnahme der kreisangehörigen Gemeinden auf die Entscheidung des Kreises ist nicht möglich. Zudem sollen die Volksvertreter im Kreistag sich nicht in erster Linie am Wohl ihrer Herkunftsgemeinde, sondern an dem des Kreises im ganzen orientieren (vgl. Püttner in "Der Kreis", Bd. 1, 1972, S. 147). Der Gesetzgeber braucht nicht davon auszugehen, daß die Paderborner Kreistagsmitglieder die sie insoweit treffende demokratische Verantwortung verkennen werden.

- b) Die gesetzliche Maßnahme ist nicht nur am Wohl der Bevölkerung der Stadt und des Kreises Paderborn, sondern auch an dem der Gesamtbevölkerung des Hochstifts Paderborn zu messen. Diese erfährt durch die Entwicklung Paderborns zum Oberzentrum nach den nicht widerlegbaren Wertungen des Gesetzgebers bedeutsame Vorteile durch eine verbesserte oberzentrale (teilweise auch bessere mittelzentrale) Versorgung und durch die von einer künftigen Großstadt Paderborn ausgehenden Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung. Durch den Zusammenschluß der Gemeinden mit der alten Stadt Paderborn wird die Möglichkeit, diese Vorteile zu erreichen, erheblich verbessert. Auch den Bewohnern des neuen Kreises Paderborn kommt die Verbesserung der oberzentralen und teilweise mittelzentralen Versorgung zugute.

Die neue Stadt Paderborn ohne Schloß Neuhaus, Sande und Elsen würde über eine nur wenig größere Bevölkerungsbasis verfügen als vor Inkrafttreten des Gesetzes. Die sich durch die Bündelung und Erhöhungen der Finanzmasse und den zielgerichteten Mitteleinsatz unter nur einer Verwaltung ergebenden Vorteile könnten nicht wahrgenommen werden. Die Leistungsfähigkeit der neuen Stadt würde deutlich geringer sein und außerdem durch die Gefahr von Konkurrenzentwicklungen beeinträchtigt werden. Hierdurch könnte das Ziel im wesentlichen verfehlt werden, Paderborn zur Verbesserung der oberzentralen Versorgung des Hochstifts Paderborn zu stärken und eine bessere mittelzentrale Versorgung des weiteren Umlandes von Paderborn zu erreichen. Gegenüber den sich daraus ergebenden Nachteilen für die Bevölkerung des Hochstifts erscheint der sich aus der Entlastung Paderborns durch ein selbständiges Mittelzentrum Schloß Neuhaus im Norden des Mittelbereichs von Paderborn ergebende Vorteil nur gering.

- c) Der Gesetzgeber hat ohne offensichtlichen Fehler als wesentliche Nachteile der Alternative Schloß Neuhaus/Sande/Elsen den Umstand gewertet, daß Elsen entsprechend den Verkehrs- und Pendlerbeziehungen eng mit Paderborn verflochten und in der gehobenen Versorgung überwiegend auf die Stadt Paderborn ausgerichtet ist. Die Einwohner der Gemeinde Elsen müßten sich in der gehobenen Versorgung folglich umorientieren, die Nahverkehrsverbindungen mit Schloß Neuhaus müßten verbessert werden. Die Integration der Bevölkerung von Elsen in eine neue Gemeinde Schloß Neuhaus würde dabei aufgrund des mit der Stadt Paderborn bestehenden Gemeinschaftsgefühls - Elsen hat schon 1971 mit Paderborn einen Gebietsänderungsvertrag über die Eingliederung in die Stadt Paderborn geschlossen - erheblich erschwert werden. Außerdem würden die engen wirtschaftsstrukturellen, für einen einheitlichen Lebens- und Siedlungsraum sprechenden Verflechtungen von Elsen mit Paderborn kaum entzerrt werden können. Elsen ist sozioökonomisch deutlich

einseitig

einseitig auf Paderborn ausgerichtet. Nur 32 v.H. der in der Gemeinde wohnenden Erwerbspersonen arbeiten in der Gemeinde selbst; von den Auspendlern der Gemeinde sind rd. 68 v.H. in Paderborn und nur rd. 21 v.H. in Schloß Neuhaus beschäftigt. Durch die Zuordnung von Elsen zu einer selbständigen Gemeinde Schloß Neuhaus/Sande würden somit die Verflechtungen der neuen Gemeinde mit Paderborn wachsen. Dies würde nicht dem Ziel entsprechen, selbständige Gemeinden in städtischen Verflechtungsgebieten klar gegeneinander abzugrenzen.

- d) Zwischen Schloß Neuhaus und Sande, deren Zusammenschluß die Beschwerdeführerinnen als zweite Alternativlösung vorschlagen, und Paderborn bestehen enge Beziehungen im öffentlichen Nahverkehr, die den Schluß auf sozio-ökonomische Verflechtungen in einem einheitlichen städtischen Lebens- und Siedlungsraum zulassen. Die von den Beschwerdeführerinnen hervorgehobene Wechselseitigkeit der Verkehrsbeziehungen zwischen zwei Zentren unterschiedlicher Größen spricht nicht gegen das Bestehen eines einheitlichen städtischen Lebens- und Siedlungsraumes. Auch die Randgemeinden einer Kernstadt können ebenso wie innerstädtische Nebenzentren durch ihr Arbeitsplatz- und Versorgungsangebot Erwerbstätige und sonstige Einwohner der Kernstadt anziehen. Hieraus entwickeln sich wechselseitig ausgerichtete Verkehrsströme. Mit Rücksicht darauf ist es nicht offensichtlich fehlerhaft, auch von den zwischen Paderborn und Schloß Neuhaus bestehenden Berufspendlerbeziehungen auf das Bestehen eines einheitlichen städtischen Lebens- und Siedlungsraumes zu schließen.

Der Einwand der Beschwerdeführerinnen, das Fehlen baulicher und siedlungsstruktureller Verflechtungen sowie die Siedlungsentwicklung von Schloß Neuhaus nach Norden, seien verkannt worden, ist ebenfalls nicht berechtigt. Die Annahme des Gesetzgebers, ein bauliches Zusammenwachsen von Schloß Neuhaus und Paderborn sei nur durch

die Flußniederungen von Lippe, Pader und Alme verhindert worden, ist nicht offensichtlich falsch. Dafür spricht die in der Ausweisung des Gewerbegebietes Ost und des Neubaugebietes Lippewiesen zum Ausdruck kommende Absicht der Gemeinde Schloß Neuhaus, die gewerbliche und bauliche Entwicklung auch nach Osten, entlang der Flußniederung der Lippe und damit im Grenzgebiet zu Paderborn anzustreben.

Der sozioökonomische Zusammenhang zwischen Schloß Neuhaus/Sande und Paderborn ergibt sich ferner aus dem Bevölkerungswachstum der Gemeinden. Der Wachstumsindex im Gebiet der alten Stadt beträgt nach der Einwohnerzahl am 30.6.1974 rd. 125 bezogen auf das Jahr 1961. Demgegenüber beträgt der in Schloß Neuhaus rd. 152. Der Gesetzgeber hat nicht offensichtlich fehlerhaft den schon 1972 in Schloß Neuhaus (Index: 144) im Vergleich zu der alten Stadt Paderborn (Index: 123) höheren Bevölkerungszuwachs als Ausdruck von Wanderungsbewegungen aus der Kernstadt in die benachbarten Gemeinden des Verflechtungsgebietes und damit als Indiz für einen einheitlichen städtischen Lebens- und Siedlungsraum angesehen. Dieser Trend hält, wie der Vergleich mit den Zahlen vom 30.6.1974 zeigt, weiter an. Es ist damit nicht offensichtlich fehlerhaft zu erwarten, daß die Verflechtungen zwischen einer selbständigen Gemeinde Schloß Neuhaus/Sande und Paderborn sich noch verdichten und eine eigenständige Entwicklung der Gemeinde verhindern werden, zumal die Annahme nicht offensichtlich falsch ist, die von Paderborn nach Schloß Neuhaus/Sande ziehenden Einwohner behielten überwiegend ihren Arbeitsplatz in Paderborn, ihre Einkaufsgewohnheiten und ihre sonstigen privaten Verbindungen mit Paderborn bei.

- e) Auch das Vorbringen der Beschwerdeführerinnen geht fehl, Schloß Neuhaus und Sande seien nach Einwohnerzahl, Ausstattung und Einzugsbereich ein Mittelzentrum, könnten

zumindest

zumindest nach den für die Tragfähigkeit selbständiger B-Gemeinden in ländlichen Gebieten geltenden Maßstäben zu einem solchen entwickelt werden. Der Gesetzgeber will wegen der Nähe von Schloß Neuhaus zu Paderborn die Entwicklung eines selbständigen Mittelzentrums Schloß Neuhaus/Sande vermeiden. Seine Erwägung, das Ziel, die räumliche Ordnung und Entwicklung im städtischen Verflechtungsgebiet Paderborn besser als bisher zu lenken, könne nur durch den Zusammenschluß erreicht werden, ist nicht offensichtlich fehlerhaft. Nicht zu beanstanden sind auch die Wertung, Schloß Neuhaus/Sande sei kein vollwirksames Mittelzentrum, und die Prognose, die Gemeinde könne sich wegen der Ausstrahlungskraft Paderborns nicht zu einem vollwirksamen Mittelzentrum entwickeln. Ohne Elsen würde die Bevölkerungsbasis in einer selbständigen Gemeinde Schloß Neuhaus/Sande zudem nur 18.600 Einwohner (Stand: 30.6.1974) betragen und damit unter dem Richtwert von 20.000 Einwohnern liegen.

Selbst wenn eine Gemeinde Schloß Neuhaus/Sande in Verbindung mit den in Schloß Neuhaus vorhandenen mittelzentralen Versorgungseinrichtungen eine ausreichende Basis für die Entwicklung zum Mittelzentrum hätte, wären Nachteile gegenüber der Lösung des Gesetzes festzustellen. Die Gemeinde Schloß Neuhaus/Sande müßte kostenaufwendig die Verwaltungskraft des Amtes Schloß Neuhaus, an der Schloß Neuhaus, Sande und Elsen bisher teilgehabt haben, ausgleichen. Demgegenüber können die Gemeinden im Zusammenschluß mit Paderborn die in der neuen Stadt vorhandene leistungsfähige Verwaltung nutzen. Durch den Zusammenschluß von Paderborn mit Schloß Neuhaus/Sande und die Entwicklung der neuen Stadt zum Oberzentrum werden zudem finanzielle Mittel freigesetzt und die Finanzmasse gebündelt und vergrößert. Durch die Bündelung der in Schloß Neuhaus und Paderborn vorhandenen mittelzentralen Einrichtungen unter einer Verwaltung kann eine bessere Koordination

der Nutzung dieser Einrichtungen und auf die Einsparung von Mitteln ausgerichtete Planung der mittelzentralen Versorgung der Einwohner der neuen Stadt erreicht werden.

- f) Die Meinung des Gesetzgebers, das Ziel, eine ungeordnete räumliche Entwicklung und Zersiedlung im städtischen Verflechtungsgebiet zu vermeiden, werde wegen der Nähe von Schloß Neuhaus/Sande zu Paderborn besser durch einen als durch zwei kommunale Planungsträger erreicht werden, ist nicht offensichtlich fehlerhaft. Im Rahmen einer einheitlichen städtebaulichen Konzeption können die verfügbaren Flächen besser für eine zielgerichtete Entwicklung und Schwerpunktbildung im Bereich der Verkehrs- und Wohnsiedlungsplanung, der Ansiedlung von Gewerbe sowie der Schaffung und Erhaltung von Freizeit- und Erholungseinrichtungen und der Standortbestimmungen für öffentliche und private Versorgungseinrichtungen genutzt werden, als wenn zwei Planungsträger ihre Konzeptionen entwickeln.

Einen wesentlichen Nachteil hat der Gesetzgeber nicht offensichtlich falsch auch darin gesehen, daß die Alternative einer selbständigen Gemeinde Schloß Neuhaus/Sande mit Elsen nicht dem Ziel entsprechen würde, selbständige Entlastungsstädte nur in ausreichendem Abstand von der Kernstadt eines einheitlichen städtischen Lebens- und Siedlungsraumes zu schaffen. Die sich unter einer einheitlichen Verwaltung ergebenden Vorteile für die räumliche Ordnung des Verflechtungsgebietes und den Abbruch und die Vermeidung von hinderlichen Konkurrenzen zwischen Schloß Neuhaus und Paderborn könnten im Rahmen der von den Beschwerdeführerinnen angestrebten Alternativen nicht wahrgenommen werden.

3. Aus den vorstehenden Ausführungen zur Erforderlichkeit folgt auch, daß die gesetzliche Maßnahme nicht offensichtlich ungeeignet ist, den Zielen der Neugliederung zu dienen.

VI.

Die Maßnahme steht auch nicht außer Verhältnis zu den für die Beschwerdeführerin Schloß Neuhaus nicht vermeidbaren Nachteilen, insbesondere der Beseitigung ihrer Selbständigkeit. Die Bewertung der insoweit von der Beschwerdeführerin vorgetragene Nachteile und die Erwägung, sie in Kauf nehmen zu müssen, beruhen weder auf falschen Sachverhaltsannahmen noch sind sie sonst offensichtlich fehlerhaft oder widerlegbar.

Die Beseitigung der Selbständigkeit von Schloß Neuhaus bringt allerdings Nachteile mit sich. Funktionierende örtliche Selbstverwaltung wird beseitigt, die als solche einen demokratischen Eigenwert darstellt. Sie fand in einem Rahmen statt, innerhalb dessen die Sachverhalte und Größen noch gut überschaubar waren. An ihr waren im Rat von Schloß Neuhaus erheblich mehr Bürger beteiligt als im Rat der Stadt Paderborn beteiligt sein werden. Zu berücksichtigen ist auch, daß der Zusammenschluß mit Paderborn in der Bevölkerung von Schloß Neuhaus auf einhellige Ablehnung gestoßen ist.

Diesen Nachteilen stehen gewichtige Vorteile gegenüber, weil die gesetzliche Maßnahme nach den nicht offensichtlich fehlerhaften Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers den allgemeinen und besonderen Zielen der kommunalen Neuordnung im erheblichen Umfang dient. Außerdem kann die Einbuße an Bürgernähe und Überschaubarkeit der Verwaltung durch eine andere Gewichtung der demokratischen Mitverantwortung der gewählten Repräsentanten und die Tatsache gemildert werden, daß Schloß Neuhaus und Sande einen Gemeindebezirk bilden. Ein nach seiner Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Verkehrsstruktur zusammenhängender Raum wird in Zukunft von einem Rat und einer Kommunalbehörde verwaltet. Die Aufgaben, die zu ihrer befriedigenden Lösung eines auf den Gesamtraum der neuen Stadt Paderborn mit Blick auf die Interessen der Bevölkerung

des

des Hochstifts Paderborn abstellenden Konzeptes bedürfen, können besser erfüllt, die Interessen der Teilräume und des Gesamtraumes der neuen Stadt besser aufeinander abgestimmt werden. Das Interesse, hieran mitzuwirken, wird ebenso wie die Verantwortung der Repräsentanten im Rat deutlich gewichtiger werden. Durch § 45 Abs. 4 Ziff. 22 des Neugliederungsgesetzes ist § 8 des Gebietsänderungsvertrages von Schloß Neuhaus und Sande mit der alten Stadt Paderborn vom 9.9.1974 bestätigt worden. Damit ist sichergestellt, daß Schloß Neuhaus mit Sande in der neuen Stadt einen Gemeindebezirk bilden. In Schloß Neuhaus/Sande kann der Bezirksausschuß die ihm im Rahmen des § 28 Abs. 2 GO zugewiesenen Aufgaben in Angelegenheiten, deren Bedeutung über den Gemeindebezirk nicht hinausgeht, daher selbständig regeln und erhält dazu Haushaltsmittel durch den Rat der neuen Stadt Paderborn.

Eine Abwägung aller dieser Gesichtspunkte läßt nicht erkennen, daß das Maß der Belastung, welche die in der neuen Stadt Paderborn fortlebenden Gemeinden Schloß Neuhaus und Sande trifft, nicht doch in einem vernünftigen Verhältnis zu den dem Raum Schloß Neuhaus/Sande, dem Gesamtraum der neuen Stadt und dem des Hochstifts Paderborn erwachsenden Vorteilen steht.

gez. Dr. Bischoff gez. Asselborn gez. Dr. Thuncke
gez. Dr. Brox gez. Dr. Kriele gez. Schwarz gez. Dr. Stern