Vf. 52-VIII-98

DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

DES FREISTAATES SACHSEN

IM NAMEN DES VOLKES

Beschluß

In dem Verfahren
der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag

der Stadt Markkleeberg, vertreten durch den Bürgermeister Dr. Bernd Klose,
Rathausplatz 1, 04416 Markkleeberg

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Prof. Dr. D.

hier: einstweilige Anordnung

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Thomas Pfeiffer, die Richter Klaus Budewig, Christoph Degenhart, Ulrich Hagenloch, Alfred Graf von Keyserlingk, Hans Dietrich Knoth, Hans v. Mangoldt, Siegfried Reich und Hans-Peter Schneider

am 22. Oktober 1998

beschlossen:

Das Inkrafttreten des Gesetzes zur Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse im Bereich der Kreisfreien Stadt Leipzig (Stadt-Umland-Gesetz Leipzig) vom 24. August 1998 (SächsGVBl. S. 475), soweit es die Stadt Markkleeberg betrifft, mit Ausnahme seines Art. 1 § 12 und § 13 und das Inkrafttreten von Art. 1 Ziff. 1 des Wahlrechtlichen Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform vom 12. Dezember 1997 (SächsGVBl. S. 630), soweit es die Stadt Markkleeberg betrifft, werden bis zur Entscheidung über das Normenkontrollverfahren auf kommunalen Antrag aufgehoben. Im übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

Der Freistaat Sachsen hat der Antragstellerin 9/10 der notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

I.

Die Antragstellerin, eine im Landkreis Leipziger Land gelegene Stadt, begehrt den Erlaß einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, ihre Eingemeindung in die Stadt Leipzig bis zu einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über ein Normenkontrollverfahren auf kommunalen Antrag (Art. 90 SächsVerf, §§ 7 Nr. 8, 36 SächsVerfGHG) zu verhindern.

1. Im Zuge der kommunalen Gebietsreform beschloß der Sächsische Landtag am 23. Juli 1998 das Gesetz zur Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse im Bereich der Kreisfreien Stadt Leipzig (Stadt-Umland-Gesetz Leipzig, SächsGVBl. S. 475). Das Gesetz lautet u.a. wie folgt:

Art. 1 Gesetz zur Eingliederung von Gemeinden und Gemeindeteilen in die Stadt Leipzig und andere Gemeinden (Eingliederungsgesetz Leipzig)
(...)
§ 1 Eingliederung
(1) Die Gemeinden (...) Markkleeberg und (...) werden in die Stadt Leipzig eingegliedert.

§ 3 Rechtsnachfolge
Die Stadt Leipzig ist Rechtsnachfolger der gemäß § 1 Abs. 1 eingegliederten Gemeinden (...).

§ 4 Auseinandersetzung
(1) Die Stadt Leipzig und die Landkreise, deren Gebiet durch die Gebietsänderungen gemäß § 1 betroffen ist, regeln, soweit erforderlich, bis zu einem durch die obere Rechtsaufsichtsbehörde zu bestimmenden Zeitpunkt, bis grundsätzlich spätestens 30. April 1999, die Rechtsfolgen der Änderung ihrer Grenzen und die Auseinandersetzung durch Vereinbarung, die der Genehmigung der oberen Rechtsaufsichtsbehörde bedarf. (...)
(3) Weitere Folgen der Gemeindeeingliederung gemäß § 1 Abs. 1 regeln, soweit erforderlich, die beteiligten Gemeinden und die Stadt Leipzig durch Vereinbarung, soweit sie durch dieses Gesetz nicht oder nicht abschließend geregelt werden. Gegenstand der Vereinbarung soll insbesondere sein: (...)
Kommt eine Vereinbarung gemäß den Sätzen 1 und 2 zustande, so hat diese auch Bestimmungen über die befristete Vertretung der eingegliederten Gemeinde bei Streitigkeiten über die Vereinbarung zu enthalten. Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung der oberen Rechtsaufsichtsbehörde. Kommt eine erforderliche Vereinbarung bis zum 1. Januar 1999 nicht zustande oder enthält sie keine hinreichende Regelung, trifft die obere Rechtsaufsichtsbehörde nach Anhörung der Stadt Leipzig und des Ortschaftsrates der eingegliederten Gemeinde die im Interesse des öffentlichen Wohls erforderlichen Bestimmungen bis grundsätzlich spätestens zum 30. April 1999; Satz 2 gilt entsprechend.

§ 8 Ortschaftsverfassung
(1) Für das Gebiet jeder gemäß § 1 Abs. 1 einzugliedernden Gemeinde ist eine Ortschaftsverfassung einzuführen, wenn nicht die jeweilige Gemeinde innerhalb von drei Monaten nach Verkündung dieses Gesetzes gegenüber der Stadt Leipzig darauf verzichtet. Die Hauptsatzung der Stadt Leipzig ist bis zum 1. Januar 1999 entsprechend zu ändern.
(2) Für die Dauer der laufenden Wahlperiode bilden die Gemeinderäte der gemäß § 1 Abs. 1 einzugliedernden Gemeinden die Ortschaftsräte.
(3) Gemäß Absatz 1 eingeführte Ortschaftsverfassungen können ohne Zustimmung des Ortschaftsrates frühestens zur übernächsten regelmäßigen Wahl des Stadtrates aufgehoben werden.
(4) Der Gemeinderat einer gemäß § 1 Abs. 1 einzugliedernden Gemeinde kann beschließen, daß dem Bürgermeister mit Wirksamwerden der Gebietsänderung bis zum Ablauf seiner Amtszeit das Amt des Ortsvorstehers übertragen wird; (...).

§ 9 Erweiterung des Stadtrates
(1) Die Gemeinderäte der gemäß § 1 Abs. 1 einzugliedernden Gemeinden (...) wählen unverzüglich nach Verkündung dieses Gesetzes jeweils eine Person, die zum Zeitpunkt der Eingliederung in den Stadtrat der Stadt Leipzig übertritt. Abweichend von Satz 1 wählt der Stadtrat der Stadt Markkleeberg drei Personen (...)
(2) Wählbar (...) sind die Mitglieder des Gemeinderates sowie der Bürgermeister.
(...)

§ 10 Rechtsstellung der Bediensteten
(1) Für die Überleitung der Beamten und Versorgungsempfänger gelten die §§ 128 bis 132 des Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz - BRRG) (...).
(2) Die Angestellten, Arbeiter sowie die in einem Ausbildungsverhältnis stehenden Personen werden in entsprechender Anwendung von § 128 und § 129 Abs. 2 bis 4 BRRG übergeleitet. (...) Treten die in Satz 1 genannten Personen in den Dienst der Stadt Leipzig über, wird das Arbeitsverhältnis oder das Ausbildungsverhältnis mit der Stadt Leipzig fortgesetzt.
(...)

§ 11 Entscheidung über die Übernahme des Personals
(1) Kommt innerhalb von vier Monaten nach Inkrafttreten der Neugliederung zwischen den beteiligten Körperschaften keine oder keine vollständige Einigung nach § 10 zustande, entscheidet die obere Rechtsaufsichtsbehörde.
(...)

§ 12 Haushaltswirtschaft der einzugliedernden Gemeinde
(1) Die gemäß § 1 Abs. 1 einzugliedernden Gemeinden (...) dürfen keine Maßnahmen treffen, die erhebliche finanzielle Verpflichtungen zur Folge haben oder ihr Vermögen erheblich schmälern oder langfristig finanzwirksam sind. In dringenden Fällen kann die obere Rechtsaufsichtsbehörde Ausnahmen zulassen.
(2) Die allgemeinen Bestimmungen über die Gemeindewirtschaft bleiben unberührt.

§ 13 Stellenbewirtschaftung
(1) Die gemäß § 1 Abs. 1 einzugliedernden Gemeinden (...) dürfen bis zum Inkrafttreten der Gebietsänderung

1. freie oder freiwerdende Stellen nicht besetzen, ausgenommen sind Stellen, für deren Besetzung bereits eine schriftliche Einstellungszusage gegeben wurde,
2. Höhergruppierungen von Angestellten und Arbeitern nur aufgrund eines entsprechenden rechtlichen Anspruches durchführen.

§ 12 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.
(2) In den gemäß § 1 einzugliedernden Gemeinden (...) findet bis zum Wirksamwerden der Gebietsänderung eine Wahl des Bürgermeisters nicht mehr statt.

(...)
Art. 8 Inkrafttreten; Außerkrafttreten
Artikel 1 §§ 2, 4, 8, 9, 11 bis 14, 16 und 18 Abs. 6 sowie Artikel 5 und 6 treten am Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft. Im übrigen tritt dieses Gesetz am 1. Januar 1999 in Kraft; gleichzeitig treten Artikel 2 und 3 Nr. 1 bis 4 und 6 KomRÄndG in den von der Umgliederung betroffenen Gebieten in Kraft. (...)

Bereits im Jahr 1997 beschloß der Sächsische Landtag das Wahlrechtliche Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform vom 12. Dezember 1997 (SächsGVBl. S. 630), dessen Artikel 1 u.a. wie folgt lautet:

> Für die im Jahr 1999 stattfindenden Gemeinderats- und Kreistagswahlen ist das Gesetz über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen (Kommunalwahlgesetz - KomWG) (...) mit folgenden Maßgaben anzuwenden:
> 1. Die Gemeinden und Landkreise gelten für die Wahlvorbereitungen bis zum Inkrafttreten des gebietlichen Teils der Gesetze über die Neugliederung der Gemeindegebiete bereits in dem gebietlichen Umfang als bestehend, der sich aus diesen Gesetzen ergibt.
> ...

2. Die Antragstellerin hat am 15. September 1998 einen Antrag auf kommunale Normenkontrolle (Vf. 51-VIII-98) sowie den vorliegenden Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung gestellt.

Sie beantragt:

> 1. Art. 1 § 1 Abs. 1 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig tritt bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache nicht in Kraft, soweit die Stadt Markkleeberg in die Stadt Leipzig eingegliedert wird.
>
> 2. Art. 1 §§ 4 Abs. 3, 8, 9, 11, 12, 13 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig und Art. 1 Wahlrechtliches Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform werden bis zur Entscheidung in der Hauptsache außer Kraft gesetzt, soweit die Stadt Markkleeberg betroffen ist.
>
> 3. Der Freistaat Sachsen ist verpflichtet, der Antragstellerin die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Die Antragstellerin macht geltend, ihr auf die Verletzung von Art. 82 Abs. 2 Satz 2, 84 Abs. 1 Satz 1 und 88 SächsVerf gestütztes Hauptsacheverfahren (Vf. 51-VIII-98) sei zulässig und nicht offensichtlich unbegründet. Die vorgesehene Eingemeindung bilde einen für den Freistaat Sachsen einmaligen Sonderfall. Die Antragstellerin verfüge über 22.264 Einwohner und sei die mit Abstand einwohnerstärkste und auch leistungsfähigste Gemeinde, die zur Eingliederung vorgesehen sei. Die angegriffene Regelung widerspreche sowohl den Leitsätzen des Stadt-Umland-Gesetzes Leipzig (LT-Drs. 2/6732, S. 96 ff.) als auch den Empfehlungen des Gutachtens, das die Professoren M. und T. im Jahr 1995 im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Vorbeitung der Gemeindegebietsreform erstellt hätten.

Die im Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung durchzuführende Folgenabwägung gebiete eine antragsgemäße Entscheidung. Bereits jetzt seien der Antragstellerin die für eine kommunale Selbstverwaltung wesentlichen Entscheidungsbefugnisse entzogen. Art. 1 § 4 Abs. 3 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig erzwinge die Aufnahme von Vertragsverhandlungen mit

der Stadt Leipzig, um eine Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde zu vermeiden. Auch Art. 1 § 8 Abs. 1 und § 9 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig versetzten die Antragstellerin in eine unerträgliche Zwangslage. Der Antragstellerin werde es faktisch sowohl verwehrt, einen Nachtragshaushalt für das Jahr 1998 als auch eine Haushaltssatzung für das Jahr 1999 mit entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen zu erlassen. Von ihrer verfassungsrechtlich gewährleisteten Personalhoheit könne die Stadt keinen Gebrauch mehr machen.

Ein schwerer Nachteil erwachse zudem aus Art. 1 des Wahlrechtlichen Begleitgesetzes. Diese Vorschrift bilde die Rechtsgrundlage für die im Jahr 1999 anstehenden Kommunalwahlen. Sie nehme die vorgesehene Eingliederung der Antragstellerin für die Zwecke der Wahlvorbereitung vorweg und begegne den gleichen verfassungsrechtlichen Bedenken wie Art. 1 § 1 Abs. 1 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig. Daß Wahlen sowohl dann wiederholt werden müßten, wenn die einstweilige Anordnung erginge, der Hauptsache aber der Erfolg versagt bliebe, als auch dann, wenn die einstweilige Anordnung nicht erlassen, das angegriffene Gesetz aber für verfassungswidrig erklärt würde, stehe einer antragsgemäßen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes nicht entgegen. Hier gehe es nicht nur um den Zuschnitt der Gebietskörperschaften, in denen die Wahlen stattfinden sollten, sondern um die Rechtsgrundlage der gesamten Kommunalwahlen.

Auch eine vorübergehende Eingliederung der Antragstellerin in die Stadt Leipzig führe zu schwerwiegenden Nachteilen. Abweichend von den üblichen Fällen der kommunalen Gebietsreform, in denen kleinere Gebietskörperschaften mit kaum ausgeprägtem Verwaltungsapparat eingegliedert würden, erfordere die Eingemeindung der Antragstellerin einen außerordentlichen Aufwand. Die Antragstellerin verfüge über 232 Voll- und Teilzeitbeschäftigte, die im Falle einer Eingemeindung nicht alle auf Dauer übernommen werden könnten. Durch einen Abbau des Fachpersonals vor Abschluß des Hauptsacheverfahrens - etwa durch kurzfristige betriebsbedingte Kündigungen - würden vollendete Tatsachen geschaffen, was eine Rückabwicklung der Eingemeindung unerträglich erschwere. Bereits in der Zeit bis zum Inkrafttreten der vorgesehenen Neugliederung müsse befürchtet werden, daß sich vor allem die fähigsten Mitarbeiter um anderere Stellen bemühten. Gravierende Auswirkungen seien auch für die Infrastruktur zu befürchten. Die Antragstellerin erfülle - abgesehen von der Krankenhausversorgung - derzeit sämtliche Aufgaben eines Mittelzentrums. Da die Stadt Leipzig selbst eine vergleichbar gute

Ausstattung aufweise, bestehe die Gefahr der Schließung von antragstellerischen Schulen, Kindertagesstätten sowie Alten- und Pflegeheimen. Diese Folgen könnten bei einer Rückabwicklung der Eingemeindung nur unter größten Schwierigkeiten beseitigt werden.

Auch im Bereich der Bauleitplanung drohten irreversible Schäden. Bereits jetzt erteile die Stadt Leipzig für den unbeplanten Ortsteil Connewitz (Wolfswinkel) großzügig Baugenehmigungen nach Maßgabe des § 34 Abs. 1 BauGB. Eine Fortsetzung dieser Praxis würde zu einer weiteren Verdichtung der Bebauunung und zu einem „optischen Zusammenwachsen“ der beiden Städte führen, was den Planungszielen der Antragstellerin zuwiderlaufe. Besonders schwere Nachteile seien für die Tätigkeit des im Jahr 1996 gegründeten Zweckverbandes „Kommunales Forum Südraum Leipzig“ zu befürchten. Dieser habe es sich zum Ziel gesetzt, die durch den Braunkohlenabbau in Anspruch genommene Region im gemeinsamen Interesse seiner Mitglieder zu entwickeln. Bislang nehme die Antragstellerin eine wichtige Vermittlerrolle zwischen der Stadt Leipzig und den kleineren Mitgliedsgemeinden ein. Selbst bei einer nur vorübergehenden Eingemeindung der Antragstellerin bestehe die Gefahr, daß die Stadt Leipzig einen übermäßigen Einfluß auf die Tätigkeit des Verbandes ausübe, was zu einem erheblichen Vertrauensverlust und sogar zu einem Austritt der kleineren Mitglieder führen könne. Diese Folgen seien um so nachteiliger, als der Zweckverband im Gegensatz zur vorgesehenen Neugliederung in der Lage sei, die mit dem Braunkohletagebau verbundenen Probleme zu bewältigen. Negative Auswirkungen seien auch die Arbeit der „SL Südraum Leipzig GmbH“ zu befürchten, die sich unter anderem mit der Sanierung von Industriebrachen und der Rekulitivierung stillgelegter Tagebauflächen befaße. Der Zweckverband sei neben der Landesentwicklungsgesellschaft des Freistaates Sachsen zu einem Drittel Gesellschafter dieser GmbH.

Schließlich führe eine zeitweilige Eingemeindung der Antragstellerin zu einem „Hin- und Herschieben“ der Bevölkerung. Dies komme - insbesondere im Hinblick auf die ehemaligen Gemeinden Gaschwitz und Wachau, die sich 1994 freiwillig in die Antragstellerin eingemeindet hätten - einer sogenannten Rück-Neugliederung gleich. Es sei zu befürchten, daß die Identifikation der Bevölkerung mit der komunalen Selbstverwaltung und das Interesse an einer bürgerschaftlichen Mitwirkung nachhaltigen Schaden leide. Die vorgesehene Eingliederung widerspreche dem nachhaltig bekundeten Willen der Bevölkerung.

Bei der Folgenabwägung komme den dargelegten Nachteilen insgesamt ein ungleich höheres Gewicht zu als einer Verzögerung der Neugliederung um wenige Monate.

Der Sächsische Staatsminister der Justiz hat zum Verfahren Stellung genommen.

II.

Der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung hat überwiegend Erfolg, womit noch keine Vorentscheidung in der Hauptsache getroffen ist.

1. Der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung ist in dem aus der Entscheidungsformel ersichtlichen Umfang begründet.

a) Nach § 10 Abs. 1, § 15 SächsVerfGHG i.V.m. § 32 BVerfGG kann der Verfassungsgerichtshof einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Wegen der meist weittragenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ist bei der Prüfung der Voraussetzungen für deren Erlaß ein strenger Maßstab anzulegen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es um die Wirksamkeit eines Gesetzes geht. Bei der Entscheidung haben die Gründe, die ein Antragsteller für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschriften anführt, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, das Verfahren der Hauptsache erweist sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Vielmehr kommt es auf eine Abwägung der Folgen an, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, das Verfahren in der Hauptsache aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen, dem Verfahren in der Hauptsache aber der Erfolg versagt bliebe (vgl. SächsVerfGH, Beschluß vom 21. Juli 1994 - Vf. 30-VIII-94 u. Vf. 35-VIII-94, JbSächsOVG 2, 100 [101]).

b) Der Antrag auf kommunale Normenkontrolle, der sich gegen die Eingemeindung der Antragstellerin in die Stadt Leipzig richtet, ist statthaft (Art. 90 SächsVerf, § 7 Nr. 8 SächsVerfGHG). Der Zulässigkeit des Hauptsacheverfahrens steht nicht entgegen, daß die angegriffene Eingliederung noch nicht vollständig in Kraft getreten ist. Das Stadt-Umland-Gesetz

Leipzig, löst - etwa mit seinem Art. 1 §§ 12, 13 - schon jetzt Vorwirkungen auf die Antragstellerin aus. Die erforderliche Antragsbefugnis ist gegeben. Das Vorbringen der Antragstellerin läßt die Möglichkeit erkennen, durch die angegriffenen Regelungen unmittelbar in einem der in Art. 90 SächsVerf genannten Selbstverwaltungsrechte verletzt zu sein (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. November 1994 - Vf. 29-VIII-94, JbSächsOVG 2, 110 [117]). Der Normenkontrollantrag ist auch nicht offensichtlich unbegründet (vgl. SächsVerfGH, Beschluß vom 9. November 1995 - Vf. 20-VIII-95, JbSächsOVG 3, 107 ff.).

c) Im Rahmen der deshalb gebotenen Folgenabwägung sind - wie der Verfassungsgerichtshof bereits mehrfach entschieden hat (vgl. Beschluß vom 21. Juli 1994 - Vf. 30-VIII-94 und Vf. 35-VIII-94, JbSächsOVG 2, 100 [103]; Beschluß vom 9. November 1995 - Vf. 20-VIII-95, JbSächsOVG 3, 107 [Leitsatz 1; 111]) - auch solche Umstände zu berücksichtigen, die als reguläre Vollzugsfolgen bei jeder kommunalen Neugliederung eintreten können (ebenso BVerfGE 91, 70 [75 f.] m.N.). Die Sicherungsfunktion der einstweiligen Anordnung gebietet eine stattgebende Entscheidung jedoch nur insoweit, als ein endgültiger und nicht wiedergutzumachender Schaden droht oder vollendete Tatsachen geschaffen würden (vgl. BVerfGE 91, 70 [77 m.N.]).

aa) Ergeht die beantragte einstweilige Anordnung, hat das Normenkontrollverfahren auf kommunalen Antrag aber später keinen Erfolg, so bleibt die Antragstellerin in der Zwischenzeit als rechtsfähige Gebietskörperschaft erhalten, die - trotz der Unsicherheit über den rechtlichen Fortbestand - ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung regeln kann (vgl. Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf). Der demokratisch legitimierte Landesgesetzgeber wird dagegen vorübergehend an der Verwirklichung seines Konzepts einer kommunalen Gebietsreform gehindert, die er unter Hinweis auf Gründe des Wohles der Allgemeinheit (vgl. Art. 88 Abs. 1 SächsVerf) für dringend geboten erachtet.

bb) Ergeht die einstweilige Anordnung nicht, ist aber das Hauptsacheverfahren erfolgreich, so wird das Stadt-Umland-Gesetz Leipzig zunächst wie vom Gesetzgeber vorgesehen vollzogen. Nach einer stattgebenden Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes ist die Antragstellerin als eigenständige Gebietskörperschaft wiederherzustellen (vgl. BVerfGE 91, 70 [77]). Die zwischenzeitliche Eingliederung beeinträchtigt nicht nur die von der Verfassung auf Dauerhaftigkeit angelegte örtliche Gemeinschaft, sondern führt auch zu einem faktischen Verlust der gemeindlichen Organe und Behörden sowie zu Personal-, Verwaltungs- und

Vermögensverlagerungen (vgl. SächsVerfGH, Beschluß vom 9. November 1995 - Vf. 20-VIII-95, JbSächsOVG 3, 107 [110 f. m.N.]).

cc) Bei Abwägung der dargelegten Folgen ist der Antrag überwiegend begründet.

Würde die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über das noch einzuleitende Normenkontrollverfahren noch vor Inkrafttreten der vorgesehenen Auflösung und Eingliederung - also bis zum 31. Dezember 1998 - ergehen, so wären keine schwerwiegenden Nachteile für das gemeine Wohl zu befürchten. Da angesichts des derzeitigen Verfahrensstandes jedoch davon ausgegangen werden muß, daß die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über das Hauptsacheverfahren erst im nächsten Jahr ergehen kann, ist der Erlaß der einstweiligen Anordnung aus Gründen des gemeinen Wohls dringend geboten:

Ein schwerer Nachteil im Sinne von § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 32 Abs. 1 BVerfGG ist - angesichts der hohen Einwohnerzahl der Antragstellerin und ihrer besonders stark ausgeprägten Verwaltungsstrukturen - darin zu sehen, daß die im Falle einer stattgebenden Hauptsacheentscheidung des Verfassungsgerichtshofes erforderliche Rückabwicklung der Neugliederung einen außerordentlich hohen Verwaltungs- und Kostenaufwand zur Folge hat.

Ein schwer wiedergutzumachender Nachteil, der den Erlaß der einstweiligen Anordnung gebietet, ist im Rahmen der Folgenabwägung jedoch darin zu sehen, daß eine Wiederherstellung der Antragstellerin als eigenständige Gebietskörperschaft nach einer stattgebenden Hauptsacheentscheidung mit einem übermäßigen Aufwand verbunden ist. Dies gilt namentlich für die Rückgängigmachung der Auseinandersetzung, die Entflechtung von Haushaltsmitteln und die erforderlichen Personalentscheidungen.

Abweichend von den Fällen der Eingliederung kleinerer Gemeinden in größere Kernstädte erfüllt die Antragstellerin sowohl nach ihrer gegenwärtigen Einwohnerzahl als auch nach der in der Begründung des Gesetzentwurfes (LT-Drs. 2/6732, S. 290: 21.089) genannten Einwohnerzahl die Voraussetzungen, um nach § 3 Abs. 2 SächsGemO zur Großen Kreisstadt erklärt zu werden.

Die vielen städtischen Verwaltungseinrichtungen (Schulen, Kindertagesstätten, Alten- und Pflegeheime) sowie die Anzahl der von der Eingliederung betroffenen Beschäftigten in der Verwaltung lassen einen schweren Nachteil um so mehr erkennen, als die Antragstellerin in

der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Landesentwicklungsplan (LEP) vom 16. August 1994 (SächsGVBl. S. 1489) unter Nr. 1.4.12 als Unterzentrum ausgewiesen ist und in dieser Funktion - wenn nicht gar in der Art eines Mittelzentrums - wichtige Aufgaben für die „Gewährleistung leistungsfähiger Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung im Stadt-Umland-Bereich“ erfüllt (vgl. M. /T., a.a.O., S. 254).

2. Soweit sich die Antragstellerin in ihrem Antrag zu 2) gegen Art. 1 Wahlrechtliches Begleitgesetz (nachfolgend: Begleitgesetz) zur Gemeindegebietsreform wendet, ist ihr Antrag nach dem erkennbaren Rechtsschutzbegehren einschränkend dahin auszulegen, daß sie sich lediglich gegen die Vorwegnahme des Inkrafttretens des gebietlichen Teiles des Stadt-Umland-Gesetzes für die Zwecke der Wahlvorbereitung richtet, also nur gegen Art. 1 Nr. 1 Begleitgesetz.

Daß in der Zeit zwischen dem 1. Mai und dem 30. Juni 1999 Gemeinderats- und Kreistagswahlen (vgl. Art. 1 Nr. 6 Begleitgesetz) stattfinden, die möglichst nicht mit der Gefahr ihrer Wiederholung behaftet sein sollen (vgl. SächsVerfGH, Beschluß vom 9. November 1995 - Vf. 20-VIII-95, JbSächsOVG 3, 107 [110 f. m.N.]) und zu deren Vorbereitung ein längerer Vorlauf erforderlich ist, steht der hier erlassenen Anordnung nicht entgegen. Soweit Art. 1 Nr. 1 Begleitgesetz die Antragstellerin betrifft, ist die Regelung durch die hier erlassene Anordung wegen ihres Sachzusammenhangs folgerichtig ebenfalls vorläufig außer Kraft zu setzen.

3. Bei der Abwägung der Folgen, die sich aus einer Verzögerung der Verwirklichung der vom Gesetzgeber für dringend erforderlich erachteten Gebietsreform ergeben, hat der Verfassungsgerichtshof nicht verkannt, daß sich ein Aufschieben der Eingliederung wegen der hohen Einwohnerzahl und der Finanzkraft der Antragstellerin besonders nachteilig auf die beabsichtigte Stärkung der Verwaltungskraft der Stadt Leipzig auswirken kann. Dies ist jedoch vorrangig dem Umstand geschuldet, daß der Termin für das vorgesehene Inkrafttreten des Stadt-Umland-Gesetzes Leipzig vom Gesetzgeber so kurz bemessen wurde, daß bis dahin mit einer abschließenden Hauptsacheentscheidung des Verfassungsgerichtshofes - angesichts der Vielzahl der zu erwartenden Verfahren - nicht gerechnet werden konnte (vgl. StGH BW, ESVGH 25, 31 [34]).

Der Erlaß einer einstweiligen Anordnung kann zudem gerade deshalb nötig sein, weil dem Gericht die zur gewissenhaften und umfassenden Prüfung der für die Entscheidung in der

Hauptsache erheblichen Rechtsfragen erforderliche Zeit fehlt (BVerfGE 91, 70 [75 m.N.]. Einer solchen Prüfung bedarf es hier unter anderem deshalb, weil sich die Eingemeindung der Antragstellerin angesichts ihrer Einwohnerzahl und ihrer - in der Begründung zum Gesetzentwurf (a.a.O., S. 298) festgestellten - Verwaltungskraft nicht ohne weiteres als Umsetzung der vom Gesetzgeber selbst gewählten Maßstäbe für die Gemeindegebietsreform aufdrängt.

4. Unbegründet ist der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung allerdings insoweit, als er sich gegen die Beschränkungen der Haushaltswirtschaft (Art. 1 § 12) und der Stellenbewirtschaftung (Art. 1 § 13) durch das Stadt-Umland-Gesetz Leipzig richtet. Dadurch, daß es die genannten Regelungen der Antragstellerin vorläufig verwehren, aufschiebbare Maßnahmen zu treffen, die sich nachteilig für die aufnehmende Stadt auswirken können, tritt weder ein nicht wiedergutzumachender Schaden ein noch werden vollendete Tatsachen geschaffen. Die uneingeschränkte Geltung des Art. 1 §§ 12 und 13 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig, die bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs über die Hauptsache oder bis zum Ablauf der Wirkung dieser einstweiligen Anordnung andauert, trägt dem Umstand Rechnung, daß die Frage des Fortbestandes der Antragstellerin bis zur abschließenden Klärung der Verfassungsmäßigkeit der kommunalen Neugliederung offen ist.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 16 Abs. 1 und 4 SächsVerfGHG.

gez. Pfeiffer	gez. Budewig	gez. Degenhart
gez. Hagenloch	gez. Graf von Keyserlingk	gez. Knoth
gez. v. Mangoldt	gez. Reich	gez. Schneider