



Vf. 51-VIII-98

Verkündet am: 18. Juni 1999
gez. Israel als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

**DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN**

IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

**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.

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

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 6. Mai 1999

für Recht erkannt:

Artikel 1 § 1 Abs. 1 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) in der Fassung des Gesetzes zur Gemeindegebietsreform in der Planungsregion Oberlausitz-Niederschlesien (Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien) vom 28. Oktober 1998 (SächsGVBl. S. 553) ist mit Artikel 88 Abs. 1 der Sächsischen Verfassung insoweit unvereinbar und nichtig, als er die Stadt Markkleeberg in die Stadt Leipzig eingliedert.

Der Freistaat Sachsen hat der Antragstellerin die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

A.

Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Antrag auf kommunale Normenkontrolle (Art. 90 SächsVerf, § 7 Nr. 8, § 36 SächsVerfGHG) gegen das Gesetz zur Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse im Bereich der Kreisfreien Stadt Leipzig vom 24. August 1998 (Stadt-Umland-Gesetz Leipzig; SächsGVBl. S. 475, geändert durch § 60 Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien vom 28. Oktober 1998; SächsGVBl. S. 553), durch das sie zum 1. Januar 1999 in die Stadt Leipzig eingegliedert wurde.

I.

Die Antragstellerin liegt südlich der Stadt Leipzig im Landkreis Leipziger Land. Mit ihren rund 22.000 Einwohner ist sie die größte Stadt des Landkreises. Bei einem Anfang 1997 durchgeführten Bürgerentscheid nach § 24 SächsGemO sprachen sich 96,8 % der Teilnehmer für den Erhalt der Selbstständigkeit aus. Im Landesentwicklungsplan vom 16. August 1994 (SächsGVBl. S. 1489) ist die Antragstellerin als Unterzentrum und Siedlungsschwerpunkt ausgewiesen (Nr. 1.4.12.1). Darüber hinaus übernimmt sie - so der Normtext - einzelne mittelzentrale Funktionen bei der Versorgung der Bevölkerung, insbesondere im Bereich des Bildungswesens, bei der gesundheitlichen Versorgung, im Einzelhandel und bei der Bereitstellung von Arbeitsplätzen (Nr. 1.4.12.5).

1. In seiner Sitzung vom 23. Juli 1998 beschloss der Sächsische Landtag das Stadt-Umland-Gesetz Leipzig, das unter anderem wie folgt lautet:

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: ...

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.

(4) Für Verfahren über die Wirksamkeit der Eingliederung nach § 1 Abs. 1 ... gelten die Gemeinden solange als fortbestehend, bis eine Entscheidung über die Wirksamkeit der Eingliederung ... unanfechtbar wird, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2010.

...

Art. 8 In-Kraft-Treten; Außer-Kraft-Treten

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. ...

Hinweis des Verfassungsgerichtshofes: Art. 8 Satz 2 wurde durch § 60 Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien wie folgt gefasst: Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 1. Januar 1999 in Kraft.

Der Gesetzentwurf zum Stadt-Umland-Gesetz Leipzig enthält unter anderem folgende Leitsätze (vgl. DS 2/6732, S. 96 ff.), die sich wortgleich auch in anderen Gesetzentwürfen zur Gemeindegebietsreform im Umland kreisfreier Städte finden:

- I. Ziel der kommunalen Gebietsreform ist es, leistungsfähige kommunale Selbstverwaltungskörperschaften zu schaffen und deren Entwicklungsmöglichkeiten zu sichern.
- ...
- I.1. Die Leistungsfähigkeit einer kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft ist eine wesentliche Voraussetzung für die nachhaltige Befriedigung der Bedürfnisse der Einwohner, die langfristige Sicherung der Entwicklungsmöglichkeiten einer Gemeinde und die Entwicklung der Region.
- ...
- I.2. Die Leistungsfähigkeit ist mit Bezug auf den gesamten Aufgabenbestand zu definieren. Sie ist daher nicht nur an den Aufgaben der klassischen Daseinsvorsorge, sondern ebenfalls daran zu orientieren, dass die Gemeinde den Belangen des Umweltschutzes angemessen Rechnung tragen kann.
- ...
- I.3. Die Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft wird wesentlich durch die Verwaltungskraft, die vorhandene Infrastruktur, die Planungsfähigkeit und die Finanzkraft bestimmt.
- ...
- I.4. Einwohnerzahl und Größe des Verwaltungsraumes sind wichtige Indikatoren der Leistungsfähigkeit kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften.

... Die Wahl der Richtzahl der Gemeindeeinwohner dient der Sicherung einer hinreichenden Finanz- und Verwaltungskraft zur funktionsgerechten, qualifizierten und wirtschaftlichen Erfüllung der Aufgaben. Dies kann nur durch ein ausreichendes Finanzvolumen und eine ausreichende Zahl von Verwaltungsvorgängen im jeweiligen Aufgabengebiet gewährleistet werden, was wiederum nur bei einer entsprechenden Bevölkerungszahl regelmäßig sichergestellt ist. Dabei wird in Effizienzuntersuchungen im Rahmen der Gebietsre-

form in den alten Ländern regelmäßig von einer Effizienz erst ab 5.000 bis 8.000 Einwohner ausgegangen. Auch die vorhandenen Erkenntnisse aus den alten Bundesländern, die neueren Erfahrungen in Sachsen und in den anderen neuen Bundesländern sowie die Verwaltungswissenschaft bestätigen die fortbestehende Relevanz dieser Daten.

...

Allerdings müssen die Richtzahlen auch differenziert angewendet werden. Verdichtete Räume stellen erheblich größere Anforderungen an die Verwaltung als ländliche.

Im Verdichteten Raum, der unmittelbar an die Oberzentren angrenzt, sind daher örtliche Verwaltungseinheiten mit ca. 8.000 Einwohnern anzustreben, da dort die vielfältigen starken Verflechtungen sowie die stärkeren Belastungen von Infrastruktur und Umwelt ein höheres Maß an Koordination und Kooperation erfordern, das nur durch besonders starke Verwaltungs-, Planungs- und Finanzkraft der Gemeinde bewältigt werden kann. Unterschreitungen der angestrebten Regelmindesteinwohnerzahl von 8.000 sind nur bei der Wahl der effektivsten Form kommunaler Zusammenarbeit, der Einheitsgemeinde, im besonderen Ausnahmefall zulässig.

In Gebieten mit Verdichtungsansätzen im Ländlichen Raum - also um die kleineren sächsischen Oberzentren - gilt eine Regelmindestgröße von 5.000 Einwohnern, die dort in aller Regel eingehalten werden kann, weil durch die Verdichtung sinnvolle, überschaubare örtliche Verwaltungseinheiten ohne Unterschreitung dieser Regelmindestgröße geschaffen werden können. ...

- I.5. Bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Kernstädte und der Umlandgemeinden sind die spezifischen Bedingungen der ostdeutschen Gemeinden im Übergang zu berücksichtigen.
- I.6. ...
Die Umland-Gemeinden der Kernstädte sollen um so leistungsfähiger sein, je größer die Kernstadt und je verstädterter das Umland ist.
...
Angesichts der vorhandenen Aufgabenverflechtungen und den gesteigerten Anforderungen an eine Verwaltung im Stadt-Umland-Bereich in puncto Aufgabenkoordinierung, Kooperation, Planung und Infrastrukturausstattung zur Entlastung der Kernstadt müssen die Umlandgemeinden verwaltungsstärker als Gemeinden im Ländlichen Raum sein. Nur so kann eine ausgewogene Verwaltung des Verdichtungsraumes gesichert werden, in denen die Umlandgemeinden auch in der Lage sind, Entlastungsfunktionen für die Kernstädte wahrzunehmen und eine geordnete Entwicklung des Gesamtgebietes sicherzustellen...
Ziel ist es, die Stadt-Umland-Beziehungen nach Maßgabe der ausgewogenen Leistungsfähigkeit zu ordnen, um ein Gefälle in der Leistungskraft zu vermeiden und um Gegengewichte zur Stadt bilden zu können. ...
Nicht zuletzt angesichts des heterogenen Verhältnisses in den zu beurteilenden Räumen ist eine Differenzierung der Einwohnerzahl als Indikator der Leistungsfähigkeit nach dem Grad der Verdichtung und der Größe der Kernstadt erforderlich. Im Verdichteten Raum um die Oberzentren sollen sich die Gemeindegrößen daher an der Regelmindestgröße von 8.000 Einwohner, im Ländlichen Raum an der Regelmindestgröße von 5.000 Einwohnern orientieren.
- I.7. Die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde wird nicht allein durch die betriebswirtschaftliche Effizienz, sondern zugleich durch die Bürgernähe der Gemeindeverwaltung und durch die Fähigkeit zur Erhaltung und Entwicklung einer lokalen Identität bestimmt.
- I.8. ...
Bei der Neugliederung sind die historisch gewachsenen Strukturen und Beziehungen sowie ethnischen und landsmannschaftlichen Bindungen zu berücksichtigen.
- I.9. ...
Dort, wo zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden freiwillige Lösungen zustande kommen, sollen diese in der Regel akzeptiert werden.
- II. Ziel der Neugliederung im Bereich der Kreisfreien Städte und ihres Umlandes ist die Schaffung einer effizienten Verwaltungsstruktur zur Bewältigung der Aufgaben und Probleme des Stadt-Umland-Bereiches.
- II.1. ...
Die Herstellung der Kongruenz von Aufgaben- und Verwaltungsraum ist ein wichtiges Mittel - wenngleich nicht das einzige - der Problemlösung.
- II.2. ...
Die Abgrenzung der Verwaltungsräume im Stadt-Umland-Bereich ist davon abhängig, inwieweit die einheitliche Aufgabenwahrnehmung im Interesse effizienter Aufgabenerledigung erforderlich ist. Dabei sollte die zu erwartende Problemverarbeitungskapazität der Kernstadt in Rechnung gestellt werden, aber auch dafür Sorge getragen werden, dass sich der Verwaltungsraum der Kernstadt nicht über eine angemessene Raumentiefe hinaus vergrößert. Teileingliederungen und Flächenabtretungen sind, wo möglich, zur Problem-

bewältigung heranzuziehen.

- ...
- II.3. Der Gefahr von Konkurrenzplanungen und Fehlentwicklungen kann durch eine Zusammenfassung des Planungsraumes entgegengewirkt werden. Einheitliche Aufgabenräume (z.B. im Hinblick auf Siedlung, Infrastruktur, Verkehr) sollten auch nach einem Gesamtkonzept geplant und entwickelt werden können.
- ...
- II.4. Der Tendenz zur Abwanderung von der Kernstadt in die Umlandgemeinden kann durch Eingliederung entgegengewirkt werden, um einer dysfunktionalen Entwicklung der Kernstädte und des Umlandes zu begegnen.
- ...
- II.5. Großvorhaben (wie etwa Flughäfen, Messen, Gewerbeparks, Güterverkehrszentren und Einkaufszentren) können Ordnungsprobleme aufwerfen, die nur mit einer hinreichend großen effizienten und flexiblen Verwaltung zu bewältigen sind.
- ...
- II.6. Die Begrenzung der Zahl der Verwaltungsebenen ist ein legitimes Ziel der Neugliederung zur Erhaltung der Übersichtlichkeit der Verwaltungsstruktur.
Im Stadt-Umland-Bereich hat die Schaffung von leistungsfähigen Einheitsgemeinden den Vorrang vor der Schaffung von Verwaltungsgemeinschaften, Verwaltungsverbänden und sonstigen institutionellen Strukturen der zwischengemeindlichen Kooperation, die weniger effizient sind.
- ...
- II.7. Durch die Eingliederung sollen die vorhandenen Kreise in ihrer Leistungsfähigkeit nach Möglichkeit nicht grundlegend beeinträchtigt werden.
Bei der Eingliederung von kreisangehörigen Umlandgemeinden in eine kreisfreie Stadt sollte nach Möglichkeit der Landkreis, dem die Umlandgemeinden angehören, nicht so geschwächt werden, dass er seine Aufgaben nicht mehr erfüllen kann. Dies kann insbesondere angesichts der zum Teil im Vergleich zu den alten Ländern erheblich kleineren Kreiszuschnitte dann der Fall sein, wenn entweder einwohnerstarke Gemeinden, eine große Zahl von Gemeinden des gleichen Landkreises oder aber in ihrer wirtschaftlichen Bedeutung für den Kreis wichtige Gemeinden eingegliedert werden sollen. Angesichts der erst vor kurzer Zeit durchgeführten Kreisgebietsreform ist eine solche Schwächung der neugegliederten und gebildeten Landkreise nach Möglichkeit zu vermeiden, um Integrationsnachteile und Leistungsdefizite auf kreiskommunaler Ebene zu verhindern.
Die Wahrnehmung der Kreisaufgaben, insbesondere der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise, setzt eine hinreichende Zahl von kreisangehörigen Gemeinden und zudem eine hinreichende Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden voraus.
- ...
- III. Starke Verflechtungsbeziehungen zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden sowie die zwischen Umlandgemeinden indizieren einen einheitlichen Aufgabenraum. Sie sind wichtige Kriterien für eine Abgrenzung der Verwaltungsräume.
Die Anpassung des territorialen Zuschnitts an die wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen ist ein wichtiges Anliegen der Herstellung effektiver Verwaltungsstrukturen und damit auch ein wichtiges Kriterium für die Eingliederungsentscheidung. Insofern ist ... einhellig anerkannt, dass der Gesetzgeber zwar nicht auf das Zusammenfassen siedlungsverflochtener Orte beschränkt ist. Er kann aber z.B. die prozentual hohe Intensität der Wanderungsbewegungen, die Dichte der Verkehrsverbindungen, hohe relative Pendlerzahlen, eine deutliche Ausrichtung im Nahverkehr, enge Einkaufsbeziehungen sowie Verflechtungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung und Gerichtsbarkeit bei seiner Eingliederungsentscheidung berücksichtigen.
...Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Schaffung eines einheitlichen Verwaltungsraumes angesichts der sehr unterschiedlichen territorialen Zuschnitte der verschiedenen Aufgaben durch Eingliederungen oft kein realistisches Ziel sein kann. Dies jedenfalls dann nicht, wenn alle zur Grundfunktion zu rechnenden Aufgaben einbezogen würden. Als Kriterium kommen daher nur intensivere Verflechtungsbeziehungen in Betracht. Kernstadt und Umlandgemeinden sollen sich grundsätzlich im Sinne einer ausgewogenen funktionsräumlichen Arbeitsteilung durch die Impulse ihrer je unterschiedlichen Entwicklungsvorstellung in der jeweiligen Region ergänzen. Dies schließt ein Spannungsverhältnis von Stadt und Umlandgemeinden ein. Diese wechselseitige Ergänzungsfunktion wird jedoch dort nicht mehr gegeben sein, wo die Umlandgemeinden aufgrund ihres hohen Verflechtungsgrades mit der Kernstadt mit deren Entwicklung in der Weise verbunden sind, dass sie faktisch um die Eigenständigkeit einer Entwicklungsmöglichkeit gebracht werden.
... Ob eine solche Intensität der Aufgabenverflechtungen gegeben ist, lässt sich nur aufgrund einer Gesamtbewertung der bestehenden und einer Prognose der zukünftig eintretenden Verflechtungsbeziehungen feststellen.

...

- III.1. Starke Pendlerbeziehungen zwischen Kernstadt und Umland können Anzeichen für eine dysfunktionale Entwicklung sein. ...
Die Pendlerverflechtung ist allerdings kein singuläres Kriterium einer Eingliederungsentscheidung, wohl aber gibt sie ein wichtiges Kriterium für die Zuordnung von Gemeinden ab, die ohnehin, etwa wegen mangelnder Leistungsfähigkeit aufgelöst und neu gegliedert werden müssen. Hier zeigt die Pendlerverflechtung, und zwar sowohl ein positiver wie ein negativer Pendlersaldo, eine Verflechtungsintensität an, die eine Orientierung der Gemeinde andeutet. Einige Gemeinden und Einwohner waren im Anhörungsverfahren davon ausgegangen, dass ein ausgeglichener Pendlersaldo anzustreben sei. Dies wird damit jedoch nicht zum Ausdruck gebracht. Entscheidend ist, wie die Pendlerintensität in Bezug auf die Größe und zentralörtliche Funktion der Gemeinde zu bewerten ist. ... Besonders hohe Auspendlerzahlen bzw. Einpendlerzahlen können ... ein verstärktes Indiz für dysfunktionale Entwicklungen in der Umlandgemeinde sein, da sie Ergebnis einer einseitigen starken Ausrichtung bzw. Entwicklung der Gemeinde sein können (z.B. Wohnungsbau, großflächiger Einzelhandel).
- Bedeutsam erscheinen insoweit die durch Verkehrsströme hervorgerufenen Folgeprobleme Insoweit sind die Stadtregionen im Allgemeinen, Dresden und Leipzig im Besonderen, über die großen Fernverkehrsströme hinaus durch Regional- und Ortsverkehr in erheblicher Weise belastet.
- III.2. ...
Ein weiterer Indikator für enge räumliche Verflechtungen einer Kernstadt und ihres Umlandes ist der enge bauliche Zusammenhang. Er kann die Schaffung eines einheitlichen Verwaltungsraumes nahe legen. Bauliche Zusammenhänge sind ein Kriterium für eine hohe Verflechtungsintensität. Solche baulichen Verflechtungen ergeben sich bei deutlichen grenzüberschreitenden Bebauungen, die letztlich zu einer Verzahnung der Siedlungsstruktur beiderseits der Grenzen führen. Dabei ist ... freilich eine gewisse Intensität erforderlich, die sich im äußeren Erscheinungsbild als einheitliche Siedlungsstruktur darstellen, aber auch eine funktionale Einheit sein kann. ...
Funktionale Verflechtungen im Grenzbereich können freilich auch Abstimmungsprobleme der Zuordnung von räumlichen Nutzungen indizieren, die nur in der Hand eines Planungsträgers sinnvoll gelöst werden können. Dies kann eine Rolle dort spielen, wo aufgrund von Planungen von Umlandgemeinden Folgeplanungen in der Kernstadt ausgelöst wurden oder werden, die erhebliche Anforderungen an die Problemlösungskapazität stellen und daher durch schwierige Abstimmungsprozesse nicht zusätzlich belastet werden sollen.
- III.3. ...
Verflechtungen im Bereich der sonstigen Infrastruktur geben nur in Ausnahmefällen Anhaltspunkte für einen Eingliederungsbedarf.
Die Tatsache der grenzüberschreitenden Funktion von Versorgungseinrichtungen kann nicht schon an sich zum Ansatzpunkt für Eingliederungsentscheidungen genommen werden. Die zentralörtliche Funktion beinhaltet notwendig eine solche Versorgungsübernahme für Umlandgemeinden (vgl. Landesentwicklungsplan Sachsen Ziff. 1.4.2., S. B12). Durch die zentralörtliche Gliederung soll geradezu die Grundlage für den räumlich gezielten und koordinierten Einsatz der Ressourcen im Interesse einer gleichmäßigen Versorgung geschaffen werden (vgl. Landesentwicklungsplan Sachsen Ziff. 1.4.2. S. B12). Daher bedarf es zusätzlicher Kriterien für eine Zusammenlegung von Verwaltungsräumen, die sich auf die Notwendigkeit einer Aufgabenerfüllung in einheitlicher Trägerschaft stützen müssen. Hier ist im Übrigen zu berücksichtigen, dass die Trägerschaft für die Aufgaben Wasser, Abwasser, Abfall, Strom und Fernwärme bereits institutionalisiert sind, entweder unter Einschluß der Kernstadt oder in Umlandzusammenschlüssen häufig in der Form von Zweckverbänden. ...
- IV. Die Neugliederung muß den Belangen des Umweltschutzes und der Raumordnung und Landesplanung Rechnung tragen.
- IV.6. ...
Die Verhinderung des baulichen Zusammenwachsens von Kernstädten und ihren Umlandgemeinden kann aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes sinnvoll sein. Dies spricht nicht gegen eine Eingliederung von Umlandgemeinden in die Kernstädte, wenn sie baulich mit diesen nicht verbunden sind. Landschaftliche Barrieren sind dabei allerdings zu beachten.
- IV.7. ...
Die Neugliederung soll die zentralörtlichen Funktionen berücksichtigen.
...
- IV.8. Mittel- und Unterzentren haben einschließlich ihrer Sonderformen, insbesondere der Siedlungsschwer-

punkte, Ergänzungs- und Entlastungsfunktionen für die Kernstädte und sollen gestärkt werden. Dies schließt eine Eingliederung von Unterzentren einschließlich ihrer Sonderformen nicht aus. Mittel- und Unterzentren haben einschließlich ihrer Sonderformen ... für ihren jeweiligen Verflechtungsbereich, der sich mit dem des Oberzentrums überschneiden kann, eine Entlastungsfunktion (vgl. Landesentwicklungsplan Sachsen Ziff. 1.4.7; 1.4.11.6.). Dieser Entlastungsfunktion kommt gerade für die Verdichtungsräume eine erhebliche Bedeutung zu. Insofern sollen die vorhandenen funktionalen Verflechtungen von Städten und Siedlungsschwerpunkten im Sinne einer ausgewogenen regionalen Entwicklung genutzt werden. Vorhandene Zentren sind daher grundsätzlich im Interesse der effektiven funktionsteiligen Aufgabenerfüllung stärken. Dies kann allerdings eine Eingliederung von Unterzentren einschließlich ihrer Sonderformen nicht ausschließen, wenn dies für eine gesamträumlich optimale Abgrenzung der Verwaltungsräume wichtig ist. Während von Mittelzentren aufgrund ihrer Größe und ihres Leistungsumfanges eine wesentliche entlastende und ordnende Wirkung für den Stadt-Umland-Bereich ausgeht, bedarf dies bei Unterzentren einer genauen Prüfung und Abwägung im Einzelfall. ...

- IV.9. Der Gesetzgeber kann der raumordnerisch nicht gewollten Entwicklung von Gemeinden durch Eingliederung entgegenwirken.
- ...
- V. Der Flächenbedarf als solches rechtfertigt keine Eingliederung in die Kernstädte, sondern nur dann, wenn sich aus öffentlichen Interessen ein Flächenbedarf ergibt.
- ...
- V.1. Der Flächenbedarf der Kernstädte ist verfassungsrechtlich nicht schwerer zu gewichten als das Bestandsinteresse der Umlandgemeinden.
- ...
- V.2. Die zentralörtlichen Funktionen der Kernstädte sind Ausdruck des Allgemeinwohls. Sie repräsentieren das öffentliche Interesse an der Versorgung und Entwicklung einer Region und können daher einen Flächenbedarf legitimieren.
- ...
- VI. Der Finanzbedarf der Kernstädte rechtfertigt für sich allein keine Eingliederungen. Allerdings können unausgewogene Verteilungen der Finanzkraft Indizien einer dysfunktionalen Entwicklung im Stadt-Umland-Bereich sein.
- ...

2. Dem Stadt-Umland-Gesetz Leipzig ging ein im Jahr 1991 gefasster Beschluss der Sächsischen Staatsregierung über eine kommunale Gebietsreform voraus, mit der die seit dem Jahre 1952 unveränderte Gemeindegebietsstruktur den Erfordernissen einer modernen Kommunalverwaltung angepasst werden sollte. Die Sächsische Staatsregierung und der Sächsische Landtag entschieden sich in Folge dafür, die Landkreise und die Gemeinden nicht gleichzeitig anders zu gliedern, sondern in der ersten Legislaturperiode des Sächsischen Landtages die Landkreise neu zu ordnen und die Gemeindegebietsreform der nächsten Legislaturperiode vorzubehalten. Den Gemeinden sollte dadurch insbesondere Gelegenheit gegeben werden, die Stadt-Umland-Struktur durch freiwillige Zusammenschlüsse neu zu regeln. Die dazu beschlossenen „Grundsätze über die kommunale Zielplanung im Freistaat Sachsen“ wurden im Januar 1994 bekannt gegeben (SächsABl. S. 48).

Zur Vorbereitung der Gemeindegebietsreform im Randbereich der kreisfreien Städte erstellten die Professoren M. und T. von der Technischen Universität D. für das Sächsische Staatsministeriums des Innern im Jahr 1995 ein Gutachten unter dem Titel „Institutionelle Möglichkeiten

zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen kreisfreier Städte im Zuge der Gemeindegebietsreform in Sachsen“. Auf dessen Grundlage erarbeitete das Sächsische Staatsministerium des Innern den Entwurf eines Gesetzes zur Eingliederung von Gemeinden und Gemeindeteilen in die Stadt Leipzig, der im Dezember 1996 vorlag und - abweichend von den gutachterlichen Empfehlungen - vorsah, die Antragstellerin nach Leipzig einzugemeinden.

Eine Anhörung der Antragstellerin, der Stadt Leipzig, des Landkreises Leipziger Land und der sonstigen Träger öffentlicher Belange erfolgte in der Zeit vom 30. Januar 1997 bis 25. April 1997. Die Einwohner der Antragstellerin wurden zwischen dem 4. März 1997 und dem 3. April 1997 angehört. Die Stadt Leipzig stimmte den Eingemeindungen zu. Die Antragstellerin und ihre Einwohner - diese mit über 99% der abgegebenen Stimmen (4.488 von 19.268 Anhörungsberechtigten) - sowie der Landkreis Leipziger Land sprachen sich dagegen aus.

Nach Durchführung der Anhörungen wurde der Gesetzentwurf überarbeitet und in zwei Teilentwürfe aufgespalten, die im September 1997 von der Sächsischen Staatsregierung in den Landtag eingebracht wurden. Der Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse im Bereich der Kreisfreien Stadt Leipzig (DS 2/6732) sah - wie der Anhörungsentwurf - als sog. „Große Lösung“ eine Eingliederung der Antragstellerin sowie der Gemeinden Engelsdorf, Holzhausen, Liebertwolkwitz und Mölkau zum 1. Januar 1999 vor. Der Entwurf des Ersten Gesetzes zur Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse im Bereich der Kreisfreien Stadt Leipzig (DS 2/6731) betraf eine Umgliederung der Stadt Schkeuditz vom Landkreis Leipziger Land in den Landkreis Delitzsch, die bereits zum 1. Januar 1998 in Kraft treten sollte. Beide Entwürfe wurden schließlich zu einem einheitlichen Gesetz zusammengefasst.

Zur Eingemeindung der Antragstellerin wird im gebietlichen Teil des Regierungsentwurfs (vgl. DS 2/6732, S. 170 f., 290 - 319) ausgeführt, die Stadt liege deutlich über den in Leitsatz I.4. und I.6. genannten Voraussetzungen, so dass ein Neugliederungsbedarf wegen fehlender Leistungsfähigkeit nicht bestehe. Die Eingemeindung sei jedoch wegen einer „besonders intensiven Verflechtung mit Leipzig“, dem „erheblichen Ordnungsbedarf zwischen Markkleeberg und Leipzig“ und der „topographischen Situation im Hinblick auf die kreisliche Einbindung“ gerechtfertigt. Das vorbereitende Gutachten sei an dieser Stelle „nicht überzeugend“. Es habe verkannt, daß die Antragstellerin „wie keine andere sächsische Stadt mit einer Kernstadt

verflochten“ sei (vgl. DS 2/6732, S. 298). Der Bericht des federführenden Innenausschusses enthält in seinem gebietlichen Teil eine überarbeitete Gesetzesbegründung (vgl. DS 2/9279, S. 186 f., 339-368).

II.

1. Die Antragstellerin beantragt:

Art. 1 § 1 Abs. 1 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig ist mit Art. 82 Abs. 2, 84 Abs. 1 und 2, 88 Abs. 1 und 2 SächsVerf unvereinbar und nichtig, soweit die Stadt Markkleeberg in die Stadt Leipzig eingegliedert wird.

Hilfsweise beantragt sie:

Art. 1 § 4 Abs. 4 ist mit Art. 82 Abs. 2, 84 Abs. 1 und 2 SächsVerf unvereinbar und nichtig, soweit die Gemeinden längstens bis zum 31. Dezember 2010 für Verfahren über die Wirksamkeit der Eingliederung nach § 1 Abs. 1 und zur Wahrnehmung der Rechte hinsichtlich Vereinbarungen oder rechtsaufsichtlicher Bestimmungen nach § 4 Abs. 3 als fortbestehend gelten.

Die Antragstellerin macht geltend, ihre Eingliederung in die Stadt Leipzig sei nicht durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt. Die Umsetzung der Leitsätze zur Gebietsreform sei verfassungswidrig. Der Gesetzgeber habe seiner Entscheidung einen unzutreffenden Sachverhalt zu Grunde gelegt (a) und sich auch nicht an seine selbst gesetzten Maßstäbe gehalten (b).

a) Entgegen der Gesetzesbegründung bestünden keine besonderen Verflechtungen, die eine Eingemeindung nach Leipzig rechtfertigten.

Die Pendlerbeziehungen seien nur unzureichend ermittelt bzw. berücksichtigt worden. Nach Angaben des Arbeitsamtes habe es zum 30. Juni 1996 insgesamt 6.972 Ein- und 5.769 Auspendler in das Gebiet der Antragstellerin gegeben. Obwohl die Pendlerverflechtungen zum Umland annähernd so stark seien wie zur Kernstadt, habe der Gesetzgeber nur die Letztgenannten berücksichtigt. Zudem habe er verkannt, dass die Zahl der Pendler in den Südraum nach der Sanierung der Tagebaufolgelandschaften weiter ansteigen werde, zumal die Industrie im Leipziger Raum im Jahr 1990 zusammengebrochen sei. Soweit die Gesetzesbegründung entscheidend auf die absolute Zahl der Arbeitspendlerbewegungen abstelle (vgl. DS 2/9279, S. 357), verkenne sie deren Ursachen. Die Antragstellerin sei die weitaus größte Stadt im Umland von Leipzig. Bezogen auf die Einwohnerzahl ergebe sich eine Auspendlerquote von rund

17%; diese werde von zahlreichen Umlandgemeinden deutlich übertroffen. Im Übrigen sei bei vergleichbaren Städten des sogenannten „ersten Rings“ mit ähnlich hohen Pendlerzahlen auf eine Eingliederung verzichtet worden.

Ermittlungsdefizite bestünden auch hinsichtlich der Abwanderung aus der Kernstadt. Die - in sich widersprüchliche - Gesetzesbegründung (vgl. DS 2/9279, S. 341, 350) gehe zu Unrecht davon aus, dass zwischen 1993 und 1997 16% der aus Leipzig abgewanderten Personen in das Stadtgebiet der Antragstellerin gezogen seien. Aus Angaben des Statistischen Landesamtes errechne sich lediglich ein Anteil von rund 4%. Bei der Zahl der Zuzüge nehme die Antragstellerin auch keine Spitzenstellung innerhalb des Freistaates ein. Ihre langfristige städtebauliche Entwicklung habe sie auf eine Einwohnerzahl von rund 25.000 ausgerichtet, nicht - wie die Regierungsbegründung andeute - auf 30.000. Zudem habe der Gesetzgeber seiner Prognose sowohl eine überhöhte Durchschnittseinwohnerzahl je Wohneinheit als auch die unrealistische Annahme zu Grunde gelegt, das größte ausgewiesene Wohngebiet werde statt für Einfamilien- oder Reihenhäuser für Geschosswohnungsbauten genutzt. Die Bevölkerungszahl der Antragstellerin habe sich in den vergangenen Jahren stabilisiert.

Auch die Ermittlungen zum großflächigen Einzelhandel und dessen Einzugsbereich seien fehlerhaft. Der in der Gesetzesbegründung angegebene provisorische Möbelmarkt mit rund 2.000 qm Verkaufsfläche sei bereits 1994 aufgegeben worden. Selbst wenn man die unrichtig ermittelte Gesamtverkaufsfläche von rund 41.000 qm unterstelle, verfüge die Antragstellerin als ausgewiesenes Unterzentrum und größte Umlandgemeinde trotz einer außergewöhnlich hohen Kaufkraft nur über die drittgrößte Verkaufsflächenkonzentration und eine - für den Ballungsraum Leipzig - sogar unterdurchschnittliche Verkaufsflächenzahl von 1,8 qm je Einwohner. Der Durchschnitt liege bei 2,5 qm je Einwohner. Zusätzliche großflächige Einzelhandelsbetriebe seien nach den bauplanungsrechtlichen Satzungen der Stadt nicht zulässig. Die Annahme des Gesetzgebers, der Einzugsbereich der vorhandenen Betriebe beschränke sich angesichts deren unzulänglichen Verkehrsanbindung im Wesentlichen auf das Stadtgebiet von Leipzig, sei falsch. Da es südlich von Leipzig kein vergleichbares Einkaufszentrum gebe, erstrecke sich das Einzugsgebiet vielmehr bis weit in den Muldentalkreis und in den Landkreis Leipziger Land. Die Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr spiele bei Einkaufszentren auch lediglich eine untergeordnete Rolle. Mit dem Pkw lasse sich die vom Gesetzgeber angenommene „räumliche Zäsur“ der Tagebaufolgelandschaften mühelos überwin-

den. Zudem hätten mehrere Zählungen auf Kundenparkplätzen ergeben, dass nur rund ein Viertel der vorgefundenen Kraftfahrzeuge in Leipzig zugelassen sei. In den letzten Jahren habe die Kernstadt nicht nur ihre Verkaufsfläche, sondern auch die Attraktivität der Einkaufsmöglichkeiten deutlich gesteigert. Im Übrigen entspreche es der zentralörtlichen Funktion der Antragstellerin, Kaufkraft auch aus dem Umland zu binden.

Soweit die Gesetzesbegründung ausführe, die Eingemeindung sei zur Bewältigung der Tagebaufolgen angezeigt, lägen dem Eingliederungsgesetz unzureichend ermittelte bzw. falsche Tatsachen zu Grunde. Insbesondere werde die Stadt Leipzig, die unmittelbar an zwei Braunkohlegebiete grenze, hinreichend an der Bewältigung der Tagebaufolgen beteiligt. Ungeachtet ihrer tatsächlicher Betroffenheit - der ehemalige Tagebau Cospuden liege zu einem großen Teil auf Leipziger Gebiet - habe sie bislang nur ein geringes Interesse an der Tätigkeit des im Jahr 1996 gegründeten Zweckverbandes „Kommunales Forum Südraum Leipzig“ gezeigt. Die Stadt sei dem Zweckverband erst im Sommer 1998 beigetreten, und dies auch nur mit 50.000 ihrer rund 430.000 Einwohner. Dadurch zahle sie eine erheblich niedrigere Verbandsumlage und sei in geringerem Umfang in der Verbandsversammlung vertreten. Eine stärkere Einbeziehung sei der Stadt Leipzig durch den Beitritt mit zusätzlichen Einwohnern ohne weiteres möglich. Im Übrigen habe der Gesetzgeber verkannt, dass bei der Sanierung der Braunkohlegebiete und deren Entwicklung als Freizeit- und Erholungslandschaften insbesondere im Bereich des Cospudener Sees bereits große Fortschritte erzielt worden seien.

Unzutreffend sei auch die Annahme des Gesetzgebers, die Neugliederung hebe die Einwohnerzahl der Kernstadt langfristig über den Grenzwert von 500.000, wodurch dem Freistaat Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich erwüchsen (vgl. § 9 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz). Selbst bei einer vollständigen Vollziehung des Art. 1 § 1 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig werde die Einwohnerzahl spätestens Mitte des Jahres 1999 unter den genannten Grenzwert fallen, wie sich aus einer Hochrechnung ergebe. Die erwarteten Mehreinnahmen habe der Gesetzgeber zu einem erheblichen Teil für Strukturmaßnahmen zu Gunsten des Landkreises eingeplant (vgl. DS 2/9279, S. 426).

Die zentralörtlichen Funktionen der Antragstellerin seien nur unzureichend berücksichtigt worden. Entgegen der Gesetzesbegründung (vgl. DS 2/9279, S. 341, 346) nehme die Antragstellerin als ausgewiesenes Unterzentrum und Siedlungsschwerpunkt sämtliche mittelzentra-

len Funktionen mit Ausnahme der Krankenhausversorgung wahr. Mit ihrer Infrastruktur erfülle sie wichtige Aufgaben bei der Versorgung der Bevölkerung, insbesondere im Bildungswesen, bei der gesundheitlichen Versorgung und beim Einzelhandel. Durch rund 9.500 Arbeitsplätze entlaste sie die Kernstadt in erheblichem Maße. Die Annahme des Gesetzgebers, die unterzentralen Siedlungsschwerpunkte Böhlen und Zwenkau mit ihren jeweils rund 8.000 Einwohnern seien zur Entlastung der Kernstadt besser geeignet, beruhe auf einem Ermittlungsdefizit. Böhlen, dessen Einwohnerzahl seit 1990 sinke, entspreche nur knapp den Anforderungen des Leitsatzes I.4. Die Haushaltssituation und Infrastruktur seien schlecht. Es gebe weder ein Gymnasium noch Kinder-, Alten- oder Pflegeheime. Der „Regionale Förderplan Sachsen“ des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Arbeit vom 26. Dezember 1996 weise Böhlen als besonders strukturschwache Region aus. Zwenkau verfüge über ein Kreiskrankenhaus sowie ein Alten- und Pflegeheim. Die Ausstattung mit Schulen sei jedoch schlecht: Anders als bei der Antragstellerin gebe es weder ein Gymnasium noch eine Förderschule für Lernbehinderte, eine Förderschule für geistig Behinderte oder ein berufliches Schulzentrum. Sowohl Böhlen als auch Zwenkau seien in den Förderrichtlinien der Sächsischen Aufbaubank als besonders benachteiligte Randgebiete eingestuft.

Auf einem unzutreffend und unvollständig ermittelten Sachverhalt beruhe die Gesetzesbegründung auch insoweit, als sie ausführe, der Auewald sei ein gemeinsamer Erholungsraum beider Städte, der einer planerischen Weiterentwicklung in einheitlicher Verantwortung bedürfe. Bereits in ihrer Anhörung habe die Antragstellerin darauf hingewiesen, dass der Auewald als Landschaftsschutzgebiet einer gemeindlichen Bauleitplanung entzogen sei. Für eine Erweiterung des Schutzgebietes sei das Regierungspräsidium Leipzig als höhere Naturschutzbehörde (§ 48 Abs. 2 Nr. 1, § 50 Abs. 1 Nr. 3 SächsNatSchG) zuständig. In Kenntnis des antragstellerischen Vorbringens sei der Gesetzgeber fehlerhaft davon ausgegangen, eine einheitliche kommunale Verantwortung für das Naherholungsgebiet sei für dessen künftige Entwicklung besonders vorteilhaft (vgl. DS 2/9279, S. 340, 353, 357). Auch beim Gelände der Agra-Landwirtschaftsausstellung (nachfolgend: Agra-Gelände) sei der Gesetzgeber zu Unrecht von der Notwendigkeit einer einheitlichen planerischen und gestalterischen Weiterentwicklung ausgegangen. Ein besonderer Koordinierungsbedarf liege insoweit nicht vor. Das Entwicklungskonzept der Stadt Leipzig stehe mit den Planungen der Antragstellerin - insbesondere mit deren Flächennutzungsplan - in Einklang.

Schließlich bestehe ein Ermittlungsdefizit insofern, als es in der Gesetzesbegründung heiße, dass die „intensiven Verflechtungen“ zwischen den Städten „durch Einrichtungen der technischen Infrastruktur abgerundet“ würden (vgl. DS 2/9279, S. 340). Verflechtungsbeziehungen der genannten Art bestünden nicht. Die Antragstellerin sei weder an das Gas- noch an das Fernwärmenetz der Stadt Leipzig angeschlossen. Sie sei Mitglied des Zweckverbandes „Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Leipzig“, der sich - wie die Stadt Leipzig und zahlreiche Umlandgemeinden - der Kommunalen Wasserwerke Leipzig bediene. Abwässer würden in einer eigenen städtischen Kläranlage gereinigt. Die Stromversorgung erfolge über die WESAG, die ihren Hauptsitz in Markkleeberg habe.

b) Die angegriffene Regelung des Art. 1 § 1 Abs. 1 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig sei auch wegen einer fehlerhaften Umsetzung der Leitsätze zur Gebietsreform verfassungswidrig. Die Eingemeindung widerspreche sowohl dem Gebot der Systemgerechtigkeit als auch dem Grundsatz der kommunalen Gleichbehandlung. In keinem anderen Fall sei die einwohnerstärkste Stadt des Umlandes bzw. eines Landkreises in die Kernstadt eingegliedert worden. Die Antragstellerin entspreche anerkanntermaßen den Anforderungen des Leitsatzes I. Die Eingemeindung vergleichbarer, aber weniger leistungsfähiger Unterzentren aus der unmittelbaren Umgebung von Leipzig - wie Taucha (13.984 Einwohner) oder Markranstädt (10.096 Einwohner) - habe der Gesetzgeber nicht einmal erwogen. Entsprechendes gelte für die Städte Radeberg (15.474 Einwohner), Freital (37.899 Einwohner), Radebeul (31.049 Einwohner) und Heidenau (18.621 Einwohner) sowie für Wilkau-Haßlau (10.095 Einwohner) und Werdau (23.449) im Umland von Dresden bzw. Zwickau. Aus dem „ersten Ring“ um Chemnitz seien Flöha (12.173 Einwohner), Frankenberg (15.942 Einwohner) und Neukirchen (5.002 Einwohner) trotz geringerer Leistungsfähigkeit von einer Eingliederung verschont geblieben.

Bei Anwendung seiner Leitsätze II.1., II.2. und II.4. habe der Gesetzgeber die Planungstätigkeit der Antragstellerin, die Abwanderungstendenzen und die Bewältigung der Tagebaufolgelandschaften fehlerhaft gewichtet. Die städtische Bauleitplanung, die auf eine künftige Einwohnerzahl von 25.000 ausgerichtet sei, beeinträchtige die Belange der Nachbarstadt nicht. Diese habe bereits in ihrer Stellungnahme vom Januar 1997 zum Entwurf des antragstellerischen Flächennutzungsplans klargestellt, dass sie über ausreichende Wohnbauflächen verfüge. Der Gesetzgeber habe auch die künftige Bevölkerungsentwicklung falsch bewertet, insbesondere deshalb, weil er von einer unzutreffenden Prognose ausgegangen sei (s.o.). Die städtische

Infrastruktur sei auf den zu erwartenden moderaten Bevölkerungszuwachs eingerichtet und entspreche der zentralörtlichen Funktion der Antragstellerin nach dem Landesentwicklungsplan. Angesichts der Ausdehnung der Braunkohlegebiete sei die Eingliederung auch nicht geeignet, die anstehenden Sanierungsaufgaben zu bewältigen. Insbesondere werde - auch im Bereich des Cospudener Sees - kein einheitlicher Aufgaben- und Verwaltungsraum im Sinne von Leitsatz II.2. geschaffen. Hier bedürfe es einer größeren Verwaltungsstruktur, wie sie mit dem Zweckverband „Kommunales Forum Südraum Leipzig“ bereits bestehe. Die Eingemeindung sei kein geeignetes Mittel zur Kompensation der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der Kernstadt. Im Übrigen sei die Problemverarbeitungskapazität der Antragstellerin ausreichend.

Fehlerhaft sei die Umsetzung der Leitbilder auch deshalb, weil die Neugliederungen zu einer erheblichen Schwächung des Landkreises Leipziger Land führe. Gemäß Leitsatz II.7. dürften die Eingemeindungen die Leistungsfähigkeit der Landkreise nicht grundlegend beeinträchtigen, was anhand der Leitbilder zur Kreisgebietsreform zu messen sei (Leitsatz II.9.). Diesen selbst gesetzten Maßstäben entspreche die Gebietsreform nicht. Bezogen sowohl auf die Antragstellerin als auch auf den Landkreis sei die gesetzgeberische Gewichtung unverhältnismäßig. Zur Verwirklichung des Sektoralkreisprinzips bedürfe es einer Eingliederung der Antragstellerin nicht. Als Folge der vorgesehenen Gesamtneugliederung erreiche der Landkreis Leipziger Land mit rund 131.000 Einwohnern nur noch knapp die Regelmindestgröße von 125.000. Ein Drittel (vorher 26%) des Kreisgebietes bestehe aus Tagebauflächen. 95% der sanierungsbedürftigen Flächen lägen im Gebiet des Landkreises, der mit der Antragstellerin darüber hinaus seine einwohner- und umlagenstärkste Stadt verliere. Die Arbeitslosenquote des Restkreises betrage circa 18%. Eine finanzielle Unterstützung des Landkreises aus den Mehreinnahmen beim Länderfinanzausgleich sei in der vom Gesetzgeber vorgesehenen Form nicht möglich, weil die Stadt Leipzig nicht dauerhaft mehr als 500.000 Einwohner erreiche (s.o.). Bei einer Eingliederung der Antragstellerin gebe es im Nordosten des Landkreises keine größere Gemeinde mehr; die Kernstadt grenze unmittelbar an den dünn besiedelten ländlichen Raum. Durch den Verlust der Mittlerrolle, den die Antragstellerin - auch im Zweckverband - übernommen habe, sei mit erheblichen Schwierigkeiten zu rechnen. Beim Erhalt ihrer Selbstständigkeit könne die Antragstellerin dagegen als Bindeglied zwischen der Kernstadt und dem neuen Kreissitz Borna auf der Achse Leipzig-Chemnitz dienen. Dazu seien Böhlen und Zwenkau aufgrund ihrer geringen Leistungsfähigkeit nicht in der Lage.

Auch die Anwendung von Leitsatz III. sei fehlerhaft. Verflechtungsbeziehungen, wie sie dort vorausgesetzt würden, bestünden nicht. Der Gesetzgeber habe die absoluten Pendlerzahlen als wesentliches Kriterium seiner Neugliederungsentscheidung herangezogen, obwohl es in der Begründung seines Leitsatzes III.1. ausdrücklich heiße, dass Pendlerverflechtungen „kein singuläres Kriterium einer Eingliederungsentscheidung“ seien, sondern nur ein wichtiges Merkmal für die Zuordnung von „Gemeinden ..., die ohnehin, etwa wegen mangelnder Leistungsfähigkeit, aufgelöst und neu gegliedert werden müssen.“ Nach dem Leitbild der Gebietsreform müßten die Pendlerverflechtungen derart groß sein, dass die Umlandgemeinde als Trabant der Kernstadt erscheine. Ein solcher Fall liege nicht vor, zumal die Antragstellerin ein Einpendlerort sowohl für die Umlandgemeinden als auch die Stadt Leipzig sei. Im Übrigen verletze die gesetzgeberische Bewertung der Pendlerbeziehungen den Grundsatz der kommunalen Gleichbehandlung. Das vorbereitende Gutachten von M. und T. belege, dass die Summe der Aus- und Einpendler zwischen Radebeul und Dresden im Jahr 1994 bei 9.081 gelegen habe. Konsequenterweise hätte auch dies den Gesetzgeber zur Herstellung eines einheitlichen Aufgaben- und Verantwortungsraums veranlassen müssen.

Die städtebaulichen Verflechtungen (Leitsatz III.2.) zwischen der Antragstellerin und Leipzig bildeten allenfalls ein schwaches Indiz für die Erforderlichkeit eines einheitlichen Verwaltungsraumes. Verzahnungen gebe es nur in kleinen Bereichen, nämlich bei etwa 5% der insgesamt 17,5 km langen gemeinsamen Grenze. Zum weitaus überwiegenden Teil werde die Antragstellerin durch die Pleiße, die Bundesstraße B2 bzw. 95, den Auewald und die Tagebaufolgelandschaften vom Leipziger Gebiet getrennt. Im Ortsteil Wachau grenzten ein Gewerbegebiet und ein Haftkrankenhaus (Leipzig-Meusdorf) aneinander. Im Stadteil Markkleeberg-Ost verlaufe die gemeinsame Grenze in einer Länge von etwa 500 m durch eine aus Einfamilienhäuser bestehende Wohnbebauung. Im Bereich Connewitz/Wolfswinkel bestehe eine städtebauliche Verflechtung über eine Länge von rund 200m. Der Leipziger Teil dieses Wohngebietes sei vom eigentlichen Stadtteil Connewitz durch den Auewald getrennt. Etwa 10 km gemeinsame Grenze verlaufe entlang Landschafts- und Naturschutzgebieten. Bei Wachau liege die Grenze im Bereich des Flächendenkmals „Südliches Schlachtfeld der Völkerschlacht bei Leipzig 1813“, im Bereich des Agra-Geländes verlaufe sie durch ein Sondergebiet und durch das Landschaftsschutzgebiet Auewald. Allein 6,55 km der gemeinsamen Grenze befänden sich im neu entstandenen Cospudener See. Im Hinblick auf das Landschaftsschutzgebiet sei eine weitergehende bauliche Verflechtung auch langfristig nicht zu erwarten. Entgegen den

Ausführungen der Stadt Leipzig könne auch keine Rede davon sein, dass die - bislang nur geplante - Autobahn A 38 die Antragstellerin vom Südraum trenne. Die Annahme des Gesetzgebers, die Antragstellerin sei wie keine andere Stadt mit einer Kernstadt verflochten, belege - insbesondere im Vergleich mit Taucha und Markranstädt sowie Radebeul, Heidenau und Freital - seine fehlerhafte Gewichtung. Soweit der Gesetzgeber für den Bereich des Auewalds Verflechtungen der Naherholungs- und Naturschutzfunktion (vgl. DS 2/9279, S. 353) im Sinne von Leitsatz III.4. angenommen habe, sei seine Abwägung fehlsam, weil eine einheitliche kommunale Verantwortung für die künftige Entwicklung des Landschaftsschutzgebietes weder geeignet noch erforderlich sei. Verflechtungen im Bereich der sonstigen Infrastruktur (III.3.) begründeten einen Eingliederungsbedarf ebenso wenig. Die technische Infrastruktur der beiden Städte sei nicht miteinander verflochten (s.o.). Entgegen der Gesetzesbegründung lasse sich aus der Schülerpendlerzahl keine „starke Orientierung auf die Kernstadt“ (vgl. DS 2/9279, S. 357) ableiten. Die vom Gesetzgeber angenommene Zahl von 487 Schülern aus Markkleeberg, die Leipziger Schulen besuchten, sei nicht nachvollziehbar. Aufgrund der vorliegenden Schülerbeförderungskostenanträge sei vielmehr von 207 Schülern auszugehen. Unabhängig davon habe der Gesetzgeber jedoch verkannt, dass nachweislich insgesamt 482 Schüler aus dem Umland in die Markkleeberger Schulen pendelten.

Abwägungsfehlerhaft sei auch die Anwendung der Leitsätze IV. und VI. Die Annahme des Gesetzgebers, die Stadt Leipzig könne dazu beitragen, die „sehr wichtige Aufgabe der Sanierung von Bergbaufolgelandschaften besonders optimal und nachhaltig“ im Sinne von Leitsatz IV.5. zu bewältigen (vgl. DS 2/9279, S. 363), verkenne die besondere Leistungsfähigkeit der Antragstellerin auf dem Gebiet des Umweltschutzes (Leitsatz IV.1.). Insbesondere habe die Stadt Aufforstungsmaßnahmen durchgeführt und eine Gehölzschutzsatzung erlassen. Sie sei Mitglied im „Grünen Ring Leipzig“ und im Leipziger Raum als „Stadt im Grünen“ bekannt. Eine sachgerechte Lösung der mit den Tagebaufolgen verbundenen Probleme könne nur im Rahmen des Zweckverbandes „Kommunales Forum Südraum Leipzig“ erfolgen (s.o.). Ein besonderer Flächenbedarf der Kernstadt oder sonstige öffentliche Interessen an deren Entwicklung (Leitsätze IV.1., IV.2., IV.3.) bestünden nicht. Der Leipziger Stadtentwicklungsplan „Wohnbauflächen“ vom 18. September 1996 belege, dass die Stadt auch nach eigener Einschätzung über ein hinreichendes Flächenpotential verfüge. Zur Deckung des Finanzbedarfs der Stadt Leipzig, des Landkreises Leipziger Land oder des Freistaates Sachsen könne eine

Eingliederung der Antragstellerin ebenso wenig beitragen, zumal die Kernstadt den Grenzwert von 500.000 Einwohnern nicht dauerhaft überschreiten werde (s.o.).

Schließlich führe die - systemwidrige - Entscheidung des Gesetzgebers, die Antragstellerin gegen den mehrfach und nachhaltig erklärten Willen ihrer Bürger einzugemeinden, sowohl zu einem erheblichen Verlust an bürgerschaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten als auch zu einer nachhaltigen Beeinträchtigung des Vertrauens in die wiedergewonnenen demokratischen Strukturen. Die Eingliederung der Antragstellerin nach Leipzig stelle einen einmaligen Sonderfall dar.

Soweit dem Hauptantrag nicht stattgegeben werde, sei Art. 1 § 4 Abs. 3 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig für nichtig zu erklären. Die Befristung der Möglichkeit, Rechte aus vertraglichen und aufsichtsbehördlichen Eingemeindungsregelungen wahrzunehmen, verstoße gegen Art. 82 Abs. 2 und Art. 84 Abs. 1 SächsVerf. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sei anerkannt, dass Gemeinden trotz ihrer Auflösung als fortbestehend anzusehen seien, soweit sie Rechte geltend machten, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit ihrem Untergang stünden. Die - unbefristete - Fortbestehensfiktion sei ein Gebot des effektiven Rechtsschutzes und Teil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nach der Sächsischen Verfassung. Die angegriffene Regelung führe dazu, dass Rechte aus einer auf Dauerhaftigkeit angelegten Eingliederungsvereinbarung schon wenige Jahre nach deren Abschluss nicht mehr eingeklagt werden könnten. Zugleich werde es der Stadt Leipzig wegen der Unzulässigkeit eines In-Sich-Prozesses verwehrt, im Falle einer wesentlichen Änderung der bei Vertragsabschluss bestehenden Verhältnisse (§ 60 VwVfG) auf eine Anpassung der Eingliederungsvereinbarung zu klagen.

2. Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Der Sächsische Staatsminister der Justiz und die Stadt Leipzig haben sich zum Verfahren geäußert.

B.

Die nachgereichte Stellungnahme der Stadt Leipzig vom 17. Mai 1999 gibt keinen Anlass, erneut mündlich zu verhandeln.

Der zulässige Hauptantrag ist begründet.

I.

Art. 1 § 1 Abs. 1 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig verstößt, soweit er die Eingliederung der Antragstellerin nach Leipzig anordnet, gegen Art. 88 Abs. 1 SächsVerf und ist nichtig. Die Antragstellerin ist deshalb zu keinem Zeitpunkt seit In-Kraft-Treten des genannten Gesetzes Teil der Kreisfreien Stadt Leipzig geworden. Der Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin wird schon deshalb nicht durch Gründe des Wohles der Allgemeinheit gedeckt, weil es an einer hinreichenden Ermittlung des für die gesetzgeberische Entscheidung erheblichen Sachverhalts und deshalb notwendig an einer verfassungsrechtlich tragfähigen Abwägung fehlt.

1. Die angegriffene Neugliederungsentscheidung ist an folgenden Vorgaben zu messen:

a) Gemeinden können auch gegen ihren Willen aufgelöst werden (Art. 88 Abs. 1 i.V.m. Art. 88 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf). Die einzelnen Gemeinden sind gegenüber Eingriffen in ihren Bestand aber nicht ohne Schutz, da Art. 88 Abs. 1 SächsVerf - das herkömmliche verfassungsrechtliche Verständnis vom Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung in sich aufnehmend - Veränderungen des Gebietszuschnitts und des Bestandes nur aus Gründen des Wohles der Allgemeinheit sowie nach Anhörung der betroffenen Gemeinden (vgl. SächsVerfGH SächsVBl. 1997, 79 [80] zur Kreisgebietsreform) und der Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete (Art. 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf) zulässt.

b) Der Gesetzgeber hat den - die Bestands- oder Gebietsveränderung verfassungsrechtlich legitimierenden - unbestimmten Begriff des Wohls der Allgemeinheit im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu konkretisieren. Daher sind zunächst die vom Gesetzgeber verfolgten Gemeinwohlziele an der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zu messen. Sodann ist zu prüfen, ob die aus diesem Reformziel gewonnenen Leitsätze eine Neugliederung zu rechtfertigen vermögen und ob die einzelne erwogene Maßnahme den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt (vgl. SächsVerfGH SächsVBl. 1997, 79 [80]).

c) Diesen dem Sächsischen Landtag gesetzten verfassungsrechtlichen Vorgaben korrespondiert die Kontrollkompetenz des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes, der die Entscheidungsräume des Sächsischen Landtages zu respektieren hat.

aa) Das allgemeine Ziel, das der Gesetzgeber mit der Neuregelung verfolgt, muss das Gemeinwohl fördern (Art. 88 Abs. 1 SächsVerf). Dabei prüft der Verfassungsgerichtshof nur, ob - im Lichte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie betrachtet - verfassungsrechtlich legitime Reformziele verwirklicht werden sollen (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [116]).

bb) Die vom Sächsischen Landtag als Ordnungsrahmen aufgestellten Leitsätze (Grundsätze, Leitbilder und Leitlinien) hat der Verfassungsgerichtshof daran zu messen, ob der Gesetzgeber sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte übersehen hat, ob die den Leitsätzen zugrunde liegenden Erkenntnissen offensichtlich unzutreffend sind und ob die Leitsätze offensichtlich ungeeignet sind, um das Reformziel zu verwirklichen.

cc) Bei der einzelnen Neugliederungsmaßnahme hat der Verfassungsgerichtshof zu beurteilen, ob der Sächsische Landtag den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt ermittelt und berücksichtigt sowie die Gemeinwohlgründe und die Vor- und Nachteile der Alternativen in die Abwägung eingestellt und das Gebot der kommunalen Gleichbehandlung beachtet hat. Der Sächsische Landtag ist nicht verpflichtet, alle irgendwie mit einem Neugliederungsvorhaben zusammenhängenden Aspekte umfassend aufzuklären. Er muss jedoch insbesondere solche Sachverhaltselemente vollständig und sorgfältig ermitteln, die nach seinen selbst gesetzten Maßstäben erheblich sind (vgl. zuletzt SächsVerfGH SächsVBl. 1997, 79 [81]; BVerfGE 50 [51]; 86, 90 [109]). Erst auf der Grundlage eines in dieser Weise ermittelten Sachverhaltes lässt sich beurteilen, ob eine Maßnahme das Ergebnis einer umfassenden Gewichtung des Gesetzgebers ist.

Hingegen ist es grundsätzlich allein Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, die relevanten Belange im Einzelnen zu gewichten und zu bewerten. Insoweit hat der Verfassungsgerichtshof zunächst darüber zu befinden, ob Ziele, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers offensichtlich und eindeutig widerlegbar sind oder den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (vgl. SächsVerfGH SächsVBl. 1997, 79 [80]). Sodann ist darüber zu erkennen, ob der Gesetzgeber das von ihm geschaffene Konzept in einer dem

verfassungsrechtlichen Gebot der Systemgerechtigkeit genügenden Weise umgesetzt hat (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [119]), ob das Abwägungsergebnis zu den verfolgten Zielen deutlich außer Verhältnis steht oder von willkürlichen Gesichtspunkten oder Differenzierungen beeinflusst ist (vgl. BVerfGE 86, 90 [109]). Für diese Prüfung ist unabdingbar, dass der Sächsische Landtag seiner Entscheidung eine Begründung beigibt, aus der die für den Abwägungsprozess und sein Ergebnis relevanten Gesichtspunkte erkennbar werden.

2. Den dargelegten Anforderungen wird die angegriffene Regelung nicht gerecht.

Der Gesetzgeber hat die Neugliederung ausweislich der Gesetzesbegründung im Bericht des Innenausschusses (vgl. DS 2/9279, S. 186 f., 339-368), die sich der Sächsische Landtag zu Eigen gemacht hat, im Wesentlichen damit begründet, die Antragstellerin sei hinreichend leistungsfähig, jedoch so eng mit Leipzig verflochten, dass eine Eingemeindung angezeigt sei. Die dazu getroffenen Feststellungen halten einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht stand.

a) Nach den vom Gesetzgeber selbst herangezogenen Maßstäben war eine besonders sorgfältige Ermittlung der abwägungserheblichen Umstände geboten, weil die angegriffene Regelung eine leitbildgerechte und als Unterzentrum mit mittelzentralen Funktionen ausgewiesene Stadt mit mehr als 22.000 Einwohnern betrifft. Mittel- und Unterzentren haben - so die Begründung zu Leitsatz IV.8. - für ihren jeweiligen Verflechtungsbereich, der sich mit dem des Oberzentrums überschneiden kann, eine Entlastungsfunktion. Grundsätzlich sollen sie im Interesse der effektiven funktionsteiligen Aufgabenerfüllung gestärkt werden. Während Mittelzentren wegen ihrer Größe und ihres Leistungsumfanges stets eine wesentliche entlastende und ordnende Wirkung für den Stadt-Umland-Bereich zukommt, bedarf dies nach dem vom Sächsischen Landtag gesetzten Maßstab „bei Unterzentren einer genauen Prüfung und Abwägung im Einzelfall“. Die Prüfungsanforderungen bei einem Unterzentrum mit mittelzentralen Funktionen - wie es hier vorliegt (Nrn. 1.4.12.1 und 1.4.12.5 des Landesentwicklungsplans) - sind in den Ausführungen zu Leitsatz IV.8. nicht ausdrücklich benannt. Dass den Gesetzgeber insoweit eine deutlich gesteigerte Ermittlungslast trifft, ergibt sich jedoch aus der von ihm herangezogenen Abstufung der Entlastungs- und Ordnungsfunktion von Mittel-, Unter- und Kleinzentren. Weil die Antragstellerin nach dem mehrfach in Bezug genommenen Landesentwicklungsplan mittelzentrale Funktionen bei der Versorgung der Bevölkerung, insbesondere im

Bildungswesen, bei der gesundheitlichen Versorgung, im Einzelhandel und bei der Bereitstellung von Arbeitsplätzen übernimmt, bedarf es zur Begründung einer Neugliederung auch besonderer - über die bei bloßen Unterzentren hinausgehende - Ermittlungen des Gesetzgebers zur Entlastungsfunktion der Umlandgemeinde. Dies gilt umso mehr, als die Antragstellerin - wie in der mündlichen Verhandlung festgestellt wurde - mit Ausnahme der Krankenhausregelversorgung wesentliche im Ausstattungskatalog des Landesentwicklungsplans (vgl. dessen Anhang 1) genannte Anforderungen für die Einstufung als Mittelzentrum erfüllt.

Dies läßt - vor dem Hintergrund der gesetzgeberischen Erwägungen zu Leitsatz IV.8. - auf eine nachhaltig entlastende und ordnende Wirkung der Gemeinde im Stadt-Umland-Bereich schließen. Die Antragstellerin entspricht darüber hinaus - jedenfalls nach ihrer Einwohnerzahl - den Voraussetzungen, um nach § 3 Abs. 2 SächsGemO zur Großen Kreisstadt erklärt und auch dadurch Ausgleichsfunktionen innerhalb des Landkreises (vgl. Quecke, in Quecke/Schmid, SächsGemO, Stand: Dezember 1998, § 3 Rn. 10) wahrnehmen zu können (vgl. bereits SächsVerfGH, Beschluss vom 22. Oktober 1998 - Vf. 52-VIII-98 -). Dies gilt für sie als größte Stadt des Leipziger Umlandes umso mehr, als ihr aufgrund der vorhandenen Infrastruktur und Finanzkraft eine besondere Bedeutung für den Landkreis Leipziger Land zukommen kann.

b) Ausgehend von den so umschriebenen erhöhten Ermittlungsanforderungen sind die Feststellungen des Sächsischen Landtages zu wesentlichen Sachverhaltselementen der angenommenen Verflechtungen beider Städte unzureichend. Bei mehreren der für die Neugliederung entscheidenden Aspekte beschränkt sich die Gesetzesbegründung auf pauschale Ausführungen. Die unzureichenden Ermittlungen sind im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht behoben worden. Im verfassungsgerichtlichen Verfahren können sie nicht nachgeholt werden, weil die Gesetzesbegründung die maßgebende Grundlage der inhaltlich nur begrenzt überprüfbaren Abwägungsentscheidung bildet.

aa) Soweit der Gesetzgeber angenommen hat, eine nennenswerte Entlastungswirkung der Antragstellerin für den Stadt-Umland-Bereich fehle, weil sie als Siedlungsschwerpunkt „ohne bzw. mit schwach ausgeprägtem Verflechtungsbereich“ (vgl. Nr. 1.4.7. Landesentwicklungsplan) wesentliche zentralörtliche Funktionen bisher kaum wahrnehme und ihre soziale Infrastruktur hauptsächlich auf den eigenen Bedarf ausgerichtet habe (vgl. DS 2/9279, S. 341), läßt

die Gesetzesbegründung eine hinreichende Sachverhaltsermittlung nicht erkennen. Die Antragstellerin ist im Landesentwicklungsplan als unterzentraler Siedlungsschwerpunkt mit mittelzentralen Funktionen ausgewiesen, wobei sowohl ihre Größe als auch ihr Leistungsumfang - nach Maßgabe der gesetzgeberischen Wertung in den Ausführungen zu Leitsatz IV.8. - eher für das Vorliegen einer wesentlichen Entlastungsfunktion sprechen (s.o.). Dafür, dass dem Gesetzgeber als Grundlage für seine davon abweichende Einschätzung andere, hinreichend gesicherte Erkenntnisse zur Verfügung standen, ist nichts ersichtlich.

bb) Unzureichend sind auch die gesetzgeberischen Feststellungen zu einzelnen Sachverhaltselementen der Verflechtungen zwischen beiden Städten. Nach dem - verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Leitsatz III. (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 18. Juni 1999 - Vf. 106-VIII-98 -) - können starke Verflechtungsbeziehungen zwischen einer Kernstadt und einer Umlandgemeinde die Bildung eines einheitlichen Aufgabenraums indizieren und somit - angesichts des Vorrangs der Einheitsgemeinde (Leitsatz II.6.) - für eine Eingemeindung sprechen. Da sich - so die Begründung zu Leitsatz III. - Kernstadt und Umlandgemeinden im Sinne einer ausgewogenen funktionsräumlichen Arbeitsteilung auch durch ihre unterschiedlichen Entwicklungsvorstellungen in der jeweiligen Region ergänzen sollen, können nur „intensivere Verflechtungsbeziehungen“ eine Eingliederung rechtfertigen. Eine wechselseitige Ergänzungsfunktion scheidet aus, wenn „Umlandgemeinden aufgrund ihres hohen Verflechtungsgrades mit der Kernstadt mit deren Entwicklung in der Weise verbunden sind, dass sie faktisch um die Eigenständigkeit einer Entwicklungsmöglichkeit gebracht“ werden. Ob eine solche Intensität der Aufgabenverflechtungen gegeben ist, „lässt sich nur aufgrund einer Gesamtbewertung der bestehenden und einer Prognose der zukünftig eintretenden Verflechtungsbeziehungen feststellen.“ Dabei kann der Gesetzgeber neben Siedlungsverflechtungen (vgl. Leitsatz III.2.) auch die Intensität von Wanderungsbewegungen, die Dichte der Verkehrsverbindungen, die Pendlerzahlen, Ausrichtungen im Nahverkehr, enge Einkaufsbeziehungen, Verflechtungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung sowie der „sonstigen Infrastruktur“ (Leitsatz III.3.) berücksichtigen.

Die dazu im gebietlichen Teil der Gesetzesbegründung enthaltenen Darlegungen genügen den gesteigerten Ermittlungsanforderungen (s.o.) nicht. Insbesondere bilden sie keine hinreichend gesicherte Tatsachengrundlage für die Annahme, die Antragstellerin sei „wie keine andere sächsische Stadt mit einer Kernstadt verflochten“ (so DS 2/9279, S. 347).

aaa) Unvollständig sind die Feststellungen, soweit der Gesetzgeber angenommen hat, zwischen der Antragstellerin und der Stadt Leipzig bestehe eine außergewöhnlich intensive städtebauliche Verflechtung (vgl. DS 2/9279, S. 340). Gemäß Leitsatz III.1. kann aus einem „engen baulichen Zusammenhang“ zwischen Umlandgemeinde und Kernstadt auf eine räumliche Verflechtung geschlossen werden, wenn eine deutlich grenzüberschreitende Bebauung vorliegt, die nach ihrem äußeren Erscheinungsbild als einheitliche Siedlungsstruktur anzusehen ist. Ob zwischen den beiden Städten ein solcher besonderer Bebauungszusammenhang besteht, ist der Gesetzesbegründung nicht hinreichend sicher zu entnehmen. Bei dieser Beurteilung verkennt der Verfassungsgerichtshof nicht, dass - wie in der mündlichen Verhandlung auch anhand der zu den Akten gegebenen Karten erörtert - in Teilen des langgestreckten Grenzbereiches beider Städte ein baulicher Zusammenhang vorhanden ist.

Die genannten Verflechtungen reichen nach dem vom Gesetzgeber selbst herangezogenen allgemeinen Maßstab - zumal bei den vorliegend erhöhten Ermittlungsanforderungen - für die Begründung einer besonders intensiven städtebaulichen Verflechtung zwischen einer Kernstadt und einem unterzentralen Siedlungsschwerpunkt mit mittelzentralen Funktionen nicht aus. Dass die Antragstellerin „direkt an die Leipziger Stadtteile Connewitz und Dölzig-Dösen“ grenzt, wie es der Sächsische Landtag festgestellt hat (vgl. DS 2/9279, S. 340), ist für das Vorliegen einer - nach der Begründung zu Leitsatz III.2. erforderlichen - „deutlichen grenzüberschreitenden Bebauung“ unergiebig. Entsprechendes gilt für die schlichte Feststellung, die Antragstellerin sei „abgesehen von der Begrenzung durch ein Landschaftsschutzgebiet im Nordosten, den Auewald und das Agra-Gelände“ „im Bereich Wachau, Markkleeberg-Ost und Mitte mit der Stadt Leipzig städtebaulich eng verflochten“. Eine „Verzahnung der Siedlungsstruktur“ - so die gesetzgeberische Erwägung zu Leitsatz III.2. - lässt sich bei dem hier erforderlichen Ermittlungsbedarf auch weder damit begründen, dass die beiden Städte durch „mehr als 18 Straßen“ verbunden seien, noch damit, dass die gemeinsame Gemarkungsgrenze über eine Länge von 17,4 km verlaufe (vgl. DS 2/9279, S. 340).

Die genannten Unzulänglichkeiten bei der Ermittlung der tatsächlichen Bebauungsverhältnisse, auf die es nach der Wertung des Sächsischen Landtages für die Neugliederung (mit-) entscheidend ankommen sollte, sind im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht dadurch beseitigt worden, dass ein Abgeordneter in der zweiten Lesung des Stadt-Umland-

Gesetzes Leipzig ausgeführt hat, ein Außenstehender würde, wenn er die Gemeindegrenzen überschreite, nicht bemerken, dass er sich in einer anderen Stadt befinde (vgl. Plenarprotokoll 2/83, S. 6054). Eine solche Beschreibung der Verflechtungsbeziehungen ist als Grundlage einer gesetzgeberischen Abwägung nach Maßgabe des Leitsatzes III.2. von vornherein ungeeignet. Dies gilt umso mehr, als in der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs ausgeführt wurde, dass die „städtebaulichen Verflechtungen angesichts der Länge der gemeinsamen Stadtgrenzen und der Größe der Stadt Markkleeberg für sich allein kein ausschlaggebendes Gewicht“ hätten (vgl. DS 2/6732, S. 307).

bbb) Ein Aufklärungsmangel ist auch darin zu sehen, dass der Gesetzgeber von einer zumindest ungenau ermittelten Verkaufsflächenkonzentration, vor allem aber - ohne weitere Nachforschungen - davon ausgegangen ist, der Einzugsbereich der Antragstellerin reiche aufgrund der angrenzenden Tagebaulandschaften nicht wesentlich über das eigene Gemeindegebiet hinaus. Soweit es in der Gesetzesbegründung (vgl. DS 2/9279, S. 342) heißt, die im Stadtgebiet gelegenen großflächige Einzelhandelsbetriebe verfügten mit fast 41.000 qm über die drittgrößte Verkaufsflächenkonzentration in der unmittelbaren Umgebung von Leipzig, ist der Sächsische Landtag von der ersichtlich unzutreffenden Annahme ausgegangen, es gebe einen „provisorischen Möbelmarkt“ mit rund 2.000 qm Verkaufsfläche. Das in Rede stehende Einrichtungshaus wurde bereits 1994 - also mehrere Jahre vor der Einbringung des Gesetzentwurfes in den Sächsischen Landtag - geschlossen.

Vor allem die Annahme des Gesetzgebers, es könne „davon ausgegangen werden, dass ein großer Teil der Kunden vor allem des Einkaufszentrums in Wachau“ aus Leipzig komme (DS 2/9279, S. 342), lässt eine nachvollziehbare Tatsachengrundlage vermissen. Den Gesetzesmaterialien ist nicht zu entnehmen, dass aussagekräftige Erhebungen über den Einzugsbereich der im Stadtgebiet der Antragstellerin gelegenen Einzelhandelsbetriebe durchgeführt wurden.

Unabhängig davon, ob die von der Stadt Leipzig im Jahr 1994 durchgeführte Befragung, bei der 70% von 712 Kunden Leipzig als Herkunftsort angegeben haben sollen, und ob die Ergebnisse der Parkplatzzählungen der Antragstellerin aus dem Jahr 1997, nach denen nur etwa ein Viertel der Kundenkraftfahrzeuge in Leipzig zugelassen gewesen sein sollen, dem Gesetzgeber überhaupt zur Verfügung standen, beruhen die - in der Gesetzesbegründung selbst nicht erwähnten - Feststellungen nicht auf repräsentativen Erhebungen, sondern auf Berichten von

interessierter Seite und sind deshalb ohne Belang. Ergebnisse einer von der Stadt Leipzig in Auftrag gegebenen Kaufkraftuntersuchung, auf die von der Sächsischen Staatsregierung in der mündlichen Verhandlung hingewiesen wurde, lagen dem Gesetzgeber nicht vor und können seine Neugliederungsentscheidung deshalb nicht tragen.

Soweit in der Gesetzesbegründung lediglich auf das Bestehen einer Busverbindung von Leipzig zum Einkaufszentrum in Wachau verwiesen und ergänzend ausführt wird, die Antragstellerin sei „aufgrund der Tagebaulandschaft im Süden und der unzureichend ausgebauten Verkehrsanbindungen zu den Nachbargemeinden im Westen und Südosten“ schlecht zu erreichen (DS 2/9279, S. 342), erlaubt dies - zumal mit Blick auf den ohne weiteres auch im Umland als gebräuchlich zu unterstellenden Einsatz von Personenkraftwagen und die Anbindung der Antragstellerin an die Bundesstraße 2/95 - weder einen hinreichend zuverlässigen Schluss auf den Einzugsbereich der Antragstellerin selbst noch auf den ihrer Einkaufszentren. Auch die Annahme des Gesetzgebers, die „Entwicklung der neuen Wohn- und Gewerbegebiete sowie des großflächigen Einzelhandels ... (habe) das Aufkommen des motorisierten Individualverkehrs um ein Vielfaches ansteigen lassen“ (DS 2/9279, S. 342), läßt - ohne die beispielsweise in der Verkehrsplanung allgemein üblichen Verkehrszählungen - eine hinreichende Sachverhaltsermittlung nicht erkennen. Bei der in der Gesetzesbegründung allein genannten Bundesstraße 2 handelt es sich um eine Straße für den Fernverkehr. Sie bildet die kürzeste Verbindung zwischen den Oberzentren Chemnitz und Leipzig. Dass in der geschlossenen Ortslage der Antragstellerin ein sehr hohes Verkehrsaufkommen besteht, wie es der Sächsische Landtag angenommen hat, kann daher jedenfalls nicht ohne weiteres auf besondere Verflechtungen zwischen der Antragstellerin und der Kernstadt zurückgeführt werden.

ccc) Unzureichend sind die gesetzgeberischen Feststellungen schließlich auch insoweit, als der Sächsische Landtag angenommen hat, „die intensiven Verflechtungen zwischen der Gemeinde und der Stadt Leipzig ... (würden) durch Einrichtungen der technischen Infrastruktur abgerundet“ (DS 2/9279, S. 340; vgl. auch Plenarprotokoll 2/83, S. 6054). Nach Leitsatz III.3., auf den die Gesetzesbegründung hier verweist, geben Verflechtungen im Bereich der „sonstigen Infrastruktur“ nur in Ausnahmefällen Anhaltspunkte für einen Eingliederungsbedarf, zumal die Trägerschaft für die „Aufgaben Wasser, Abwasser, Abfall, Strom und Fernwärme“ bereits anderweitig - etwa durch Zweckverbände - geregelt sei. Welche Verflechtungen dieser Art zwischen beiden Städten bestehen und welche Gesichtspunkte für das Vorlie-

gen eines Ausnahmefalles im Sinne von Leitsatz III.3. sprechen sollen, bleibt nach der Gesetzesbegründung offen. Soweit die Sächsische Staatsregierung und die Stadt Leipzig - anders als der Gesetzgeber - darauf verweisen, die Antragstellerin sei an die Wasserwerke der Stadt Leipzig angeschlossen, handelt es sich nur um eine einzelne Einrichtung, wobei Qualität und Intensität der infrastrukturellen Verflechtung unklar bleiben. Ein Eingliederungsbedarf nach Leitsatz III.3. läßt sich auch nicht ohne weiteres damit begründen, dass - wie der Gesetzgeber angenommen hat - die Verbindung beider Städte im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs aufgrund zweier Straßenbahn- und S-Bahnverbindungen sowie einer Buslinie „sehr günstig“ (vgl. DS 2/9279, S. 341) sei.

Entgegen den Ausführungen der Stadt Leipzig waren vertiefende Darlegungen zu den Sachverhaltselementen des Leitsatzes III.3. nicht deshalb entbehrlich, weil sie die vorhandenen Verflechtungen nur „abrunden“ sollten. Da der Gesetzgeber seine Neugliederungsentscheidung ersichtlich auch auf das Vorliegen enger infrastruktureller Verflechtungen gestützt hat, musste er den dafür entscheidungserheblichen Sachverhalt umfassend ermitteln.

c) Ob die Feststellungen des Gesetzgebers zu weiteren Sachverhaltselementen der Leitsätze unvollständig oder unrichtig sind, wie die Antragstellerin vorträgt, bedarf angesichts des Gewichts der dargelegten Ermittlungsmängel keiner abschließenden Entscheidung. Bereits die unzureichenden Feststellungen zur Entlastungsfunktion der Antragstellerin im Stadt-Umland-Bereich (Leitsatz IV.8.) sowie zu den Verflechtungen nach den Leitsätzen III., III.2. und III.3. schließen es aus, dass der Sächsische Landtag die angegriffene Neugliederungsentscheidung in Art. 1 § 1 Abs. 1 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig auf einer hinreichend verlässlichen Tatsachengrundlage nach sorgfältiger Abwägung aller Umstände getroffen hat.

II.

Besondere Umstände, die es nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ausnahmsweise rechtfertigen können, von der in § 36 Abs. 2 i.V.m. § 23 Satz 1 SächsVerfGHG vorgesehenen Nichtigkeitserklärung abzusehen und sich auf die Feststellung der bloßen Unvereinbarkeit mit der Sächsischen Verfassung zu beschränken, liegen nicht vor.

C.

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

gez. Pfeiffer

gez. Budewig

gez. Degenhart

gez. Hagenlocher

gez. Graf von Keyserlingk

gez. Knoth

gez. v. Mangoldt

gez. Reich

gez. Schneider