



Vf. 105-VIII-98

**DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN**

IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

**In dem Verfahren
der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag**

der Gemeinde Bienitz, vertreten durch den Bürgermeister Manfred Nagel
mit Dienstsitz in Sandberg 24, 04430 Bienitz

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte V.

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 18. Juni 1999

für Recht erkannt:

I.

Das Gesetz 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 82 Abs. 2 der Sächsischen Verfassung insoweit unvereinbar, als es für die in die Städte Leipzig und Schkeuditz einzugliedernden Ortsteile der Gemeinde Bienitz keine Regelungen zur Einführung einer Ortschaftsverfassung enthält. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2000 eine Neuregelung zur Einrichtung von Ortschaftsverfassungen für diese einzugliedernden Ortsteile herbeizuführen.

Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

Der Freistaat Sachsen hat der Antragstellerin 1/10 der notwendigen Auslagen zu erstatten.

II.

Gemäß § 10 Absatz 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen in Verbindung mit § 35 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht wird angeordnet:

1. Die in Artikel 8 Satz 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) genannten Vorschriften treten, soweit sie die Antragstellerin betreffen und im Nachfolgenden nichts anderes bestimmt ist, mit der Verkündung des Urteils mit der Maßgabe in Kraft, dass die in Artikel 1 § 4 Abs. 1 bis 3 genannten Fristen um ein Jahr verlängert werden. Im Übrigen tritt das Gesetz in dem genannten Umfang am 1. Januar 2000 in Kraft.

2. Der auf Grund der Wahl vom 13. Juni 1999 in der Gemeinde Bienitz gewählte Gemeinderat führt bis zum 31. Dezember 1999 die Geschäfte des Gemeinderates weiter. Entsprechendes gilt für die auf Grund der Wahl vom 13. Juni 1999 in den Ortsteilen Burghausen, Dölzig und Rückmarsdorf gewählten Ortschaftsräte.

3. Für die Gebiete der in die Städte Leipzig und Schkeuditz einzugliedernden Ortsteile der Gemeinde Bienitz sind Ortschaftsverfassungen einzuführen, wenn nicht die Gemeinde Bienitz innerhalb von drei Monaten nach Verkündung dieses Urteils gegenüber den genannten Städten darauf verzichtet. Die Hauptsatzungen der Städte Leipzig und Schkeuditz sind bis zum 1. Januar 2000 entsprechend zu ändern.

4. Vorbehaltlich abweichender gesetzlicher Regelung sind die für die Dauer der laufenden Wahlperiode in den Ortsteilen Burghausen, Dölzig und Rückmarsdorf gewählten Ortschaftsräte Ortschaftsräte in den Städten Leipzig bzw. Schkeuditz.

5. Die gemäß Nr. 3 einzuführenden Ortschaftsverfassungen können ohne Zustimmung der betroffenen Ortschaftsräte frühestens zur nächsten regelmäßigen Wahl des Stadtrates aufgehoben werden.

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 aufgelöst (Art. 1 § 1 Abs. 2 Satz 1) und ihr Gemeindegebiet zwischen den Städten Leipzig (Art. 1 § 1 Abs. 2 Satz 2, Gemarkungen Burghausen u. Rückmarsdorf), Markranstädt (Art. 1 § 18 Abs. 2, Gemarkung Priesteblich) und Schkeuditz (Art. 1 § 18 Abs. 1 Gemarkungen Dölzig u. Kleinliebenau) aufgeteilt wurde. Zugleich wechselte die Stadt Schkeuditz vom Landkreis Leipziger Land zum Landkreis Delitzsch (Art. 2 Nr. 2 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig).

I.

Die Antragstellerin liegt an der westlichen Stadtgrenze von Leipzig im Landkreis Leipziger Land. Sie ist im Januar 1994 im Wege einer aufsichtsbehördlich genehmigten (§ 8 Abs. 2 SächsGemO) Vereinigung der Gemeinden Burghausen, Dölzig und Rückmarsdorf entstanden und verfügt über rund 6.000 Einwohner (Stand 30. Juni 1998).

Auf eine Voranfrage des Regierungspräsidiums Leipzig zur Genehmigungsfähigkeit dieser Gebietsänderung hatte das Sächsische Staatsministerium des Innern mit Schreiben vom 27. September 1993 Folgendes mitgeteilt:

„Aus Sicht der Gebietsreform gibt es keine Bedenken bezüglich der beabsichtigten Reforminitiative. Das Sächsische Staatsministerium des Innern stimmt daher einem Weiterbetreiben dieser Angelegenheit, vorbehaltlich abweichender Entwicklungen, zu.“

Am 15. November 1993 erklärte sich das Sächsische Staatsministerium des Innern auf Vorlage des Landratsamts Leipzig mit der Gemeindevereinigung einverstanden.

In den östlich gelegenen Ortsteilen Rückmarsdorf und Burghausen, die zur Eingliederung nach Leipzig vorgesehen sind, befinden sich unter anderem ein Einkaufszentrum sowie ein Gewerbegebiet mit mehreren Fachmärkten und einer Einkaufspassage. Die Gesamtverkaufsfläche im Gemeindegebiet der Antragstellerin übersteigt 50.000 qm.

Mit Entstehung der Gemeinde wurde für die Ortsteile Burghausen, Dölzig und Rückmarsdorf eine Ortschaftsverfassung eingeführt. Auf der Grundlage verfassungsgerichtlicher Anordnungen vom 22. Oktober 1998 (Vf. 49-VIII-98), 17. Dezember 1998 (Vf. 109-VIII-98) und 16. April 1999 (Vf. 49-VIII-98) wurden im Zuge der Kommunalwahlen vom 13. Juni 1999 neben dem Gemeinderat der Antragstellerin in den genannten Ortsteilen auch Ortschaftsräte gewählt.

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

Art. 1 Gesetz zur Eingliederung von Gemeinden und Gemeindeteilen in die Stadt Leipzig und andere Gemeinden (Eingliederungsgesetz Leipzig)

...

§ 1 Eingliederung

...

(2) Die Gemeinden Bienitz und ... werden aufgelöst. Von der Gemeinde Bienitz werden die Gemarkungen Burghausen und Rückmarsdorf in die Stadt Leipzig eingegliedert.

...

§ 3 Rechtsnachfolge

Die Stadt Leipzig ist Rechtsnachfolger der ... Gemeinde Bienitz.

§ 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. ... (2) Absatz 1 gilt entsprechend für die Regelung der Rechtsfolgen der Gebietsänderung und die Auseinandersetzung zwischen ... der Stadt Leipzig ... und den Städten Schkeuditz und Markranstädt hinsichtlich der aufgelösten Gemeinde Bienitz

(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 und zur Wahrnehmung der Rechte hinsichtlich Vereinbarungen oder rechtsaufsichtlicher Bestimmungen nach Absatz 3 gelten die Gemeinden

solange als fortbestehend, bis eine Entscheidung über die Wirksamkeit der Eingliederung oder über die Wahrnehmung der Rechte hinsichtlich Vereinbarungen oder rechtsaufsichtlicher Bestimmungen nach Absatz 3 unanfechtbar wird, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2010.

...

§ 6 Ortsrecht

Das zum Zeitpunkt der Eingliederung der Gemeinden ... gemäß § 1 in diesen geltende Ortsrecht gilt fort, bis es durch neues Ortsrecht ersetzt wird oder aus anderen Gründen außer Kraft tritt.

...

§ 7 Ortsname

...

(3) Die Ortsteilnamen Burghausen ... und Rückmarsdorf werden Ortsteilnamen der Stadt Leipzig.

...

§ 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) ... der Gemeinderat der Gemeinden Bienitz und ... wählen unverzüglich nach Verkündung dieses Gesetzes jeweils eine Person, die zum Zeitpunkt der Eingliederung in den Stadtrat der Stadt Leipzig übertritt. ...

(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.

(3) Soweit Bedienstete gemäß den Absätzen 1 und 2 übergeleitet werden, sind deren zurückgelegte Dienstzeiten so zu behandeln, als ob sie bei der Stadt Leipzig verbracht worden wären.

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend für die Überleitung von Bediensteten des Landkreises Leipziger Land auf die Stadt Leipzig.

...

§ 11 Entscheidung über die Übernahme des Personals

(1) Kommt innerhalb von vier Monaten nach In-Kraft-Treten 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 ... Gemeinden Bienitz und ... 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 Gemeindegewirtschaft bleiben unberührt.

§ 13 Stellenbewirtschaftung

- (1) Die ... Gemeinden Bienitz und ... dürfen bis zum In-Kraft-Treten 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 ... Gemeinden Bienitz und ... findet bis zum Wirksamwerden der Gebietsänderung eine Wahl des Bürgermeisters nicht mehr statt.

...

§ 18 Gemeindeteileingliederungen

(1) Die Gemarkungen Dölzig und Kleinliebenau der Gemeinde Bienitz werden in die Stadt Schkeuditz eingegliedert.

(2) Die Gemarkung Priesteblich der Gemeinde Bienitz wird in die Stadt Markranstädt eingegliedert.

...

(6) Die §§ 4 bis 7, 10, 11 und 14 bis 16 finden entsprechende Anwendung. § 9 findet mit der Maßgabe Anwendung, daß der Gemeinderat der Gemeinde Bienitz drei Personen wählt, die in den Stadtrat der Stadt Schkeuditz übertreten

Art. 2 Änderung des Kreisgebietsreformgesetzes

§ 3 des Sächsischen Gesetzes zur Kreisgebietsreform (Kreisgebietsreformgesetz - SächsKrRefG) vom 24. Juni 1993 (SächsGVBl. S. 549) ... wird wie folgt geändert:

...

2. Nach Nummer 4 Buchst. b wird folgender Buchstabe c angefügt:

„c) vom bisherigen Landkreis Leipzig die Städte Schkeuditz und

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 (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 Gebietsreform 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 verdichteter das Umland ist.

...

Angesichts der vorhandenen Aufgabenverflechtungen und den gesteigerten Anforderungen an eine Verwaltung im Stadt-Umland-Bereich in puncto Aufgabenkoordination, 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 Gesamtraumes 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 Problembewältigung 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.
- ...
- 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. ...

- 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 nahelegen. 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. ...
- 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. ...
- IV. Die Neugliederung muss den Belangen des Umweltschutzes und der Raumordnung und Landesplanung Rechnung tragen.
...
- IV.2. Suburbanisierungsprozesse können Umweltkosten erzeugen, die, wo erforderlich, durch die Schaffung einheitlicher Planungskompetenzen zu vermeiden sind. Die Notwendigkeit, ökologisch bedeutsame Flächen in ihrem Bestand und ihrer Funktionsfähigkeit zu sichern oder weiter zu entwickeln, kann ebenfalls die Notwendigkeit einer einheitlichen gemeindlichen Planungskompetenz begründen.
...
- 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 Siedlungsschwerpunkte, Ergänzungs- und Entlastungsfunktionen für die Kernstädte und sollen gestärkt werden. Dies schließt eine Eingliederung von Unterzentren einschließlich ihrer Sonderformen nicht aus. ... 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 der gutachterlichen Empfehlung - vorsah, die Antragstellerin aufzulösen und ihre Gemarkungen nach Leipzig, Markranstädt und Schkeuditz einzugliedern. Eine Anhörung der betroffenen Gemeinden, 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 aufnehmenden Städte stimmten dem Gesetzentwurf zu. Die Antragstellerin und ihre Einwohner - diese mit 1.670 der 1.679 Stimmen bei einer Beteiligung von 32,6% der Anhörungsberechtigten - und der Landkreis Leipziger Land sprachen sich gegen die vorgesehene Neugliederung 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 eine dem Anhörungsentwurf entsprechende Auflösung der Antragstellerin 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.

Der Innenausschuss des Sächsischen Landtages ließ in der Zeit vom 18. März bis 17. April 1998 Anhörungen zu einer Neugliederungsalternative durchführen, die im Wesentlichen vorsah, das östlich der Miltitzer Straße gelegene, weitgehend gewerblich genutzte Gemeindegebiet nach Leipzig einzugliedern und im Übrigen durch die Bildung einer größeren Verwaltungseinheit eine „gemeinsame Lösung“ mit Markranstädt, Schkeuditz oder Großlehna zu finden (vgl. DS 2/9279, S. 13 f., 393 ff.). Für diese - von der Antragstellerin und ihren Einwohnern ebenfalls abgelehnte - Variante fand sich im Innenausschuss des Sächsischen Landtages ebenso wenig eine Mehrheit wie für die von der Antragstellerin als „Kompromiss“ vorgeschlagene Gebietsabtretung mit einem geringeren Umfang (vgl. DS 2/9279, S. 13 f., 398).

II.

1. Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass Art. 1 § 1 Abs. 2, § 4 Abs. 3 und 4, § 8 Abs. 1, § 9 Abs. 1, § 18 Abs. 1, 2 und 6 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig, soweit sie die Gemeinde Bienitz mit all ihren Gemarkungen betreffen, gegen Art. 82 Abs. 2, Art. 84 Abs. 1, Art. 86 Abs. 1 und Art. 88 Abs. 1 SächsVerf verstoßen.

Sie macht geltend, ihre Auflösung und die Aufteilung ihrer Gemarkungen auf drei Städte verstoße gegen Art. 82 Abs. 2 SächsVerf. Die angegriffene Neugliederung verletze den Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts (a). Auch die Begleitregelungen zur Gebietsänderung seien verfassungswidrig (b).

a) Eine hinreichende Anhörung der Antragstellerin und ihrer Bevölkerung sei nicht erfolgt. Die Frist zur Durchführung der Einwohneranhörung habe den Anforderungen der Sächsischen Gemeindeordnung (§ 8 Abs. 4 SächsGemO) entsprochen, sei jedoch - ebenso wie die Anhörungsfrist für die Antragstellerin selbst - angesichts des Umfangs und der Komplexität des 218-seitigen Gesetzentwurfs zu knapp bemessen gewesen. Berufstätige hätten trotz

erweiterter Öffnungszeiten der Gemeindeverwaltung nur an Dienstagen und Donnerstagen bis 18 bzw. 17 Uhr Einsicht nehmen können. Innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit sei es weder der Antragstellerin noch ihren Einwohnern möglich gewesen, sich zur vorgesehenen Neugliederung und ihrer Begründung angemessen zu äußern. Dies gelte umso mehr, als der Anhörungsentwurf, der auf dem Gutachten der Professoren M. und T. beruhe, sich einer für Laien - also die Mehrheit der anhörungsberechtigten Einwohner - unverständlichen wissenschaftlichen Fachsprache bedient habe. Auch sei nicht erkennbar gewesen, wie sich die Entscheidungsfindung im Sächsischen Staatsministerium des Innern vollzogen habe und welche Neugliederungsalternativen erwogen worden seien. Angesichts der zum Teil wörtlichen Übernahme des vorbereitenden Gutachtens könne von einer „amtlichen“ Anhörung nicht die Rede sein. Weder im Anhörungsverfahren noch in der Folgezeit habe sich der Gesetzgeber ein zuverlässiges, eigenes Bild von den tatsächlichen Verhältnissen verschafft, wie es von der Antragstellerin angemahnt worden und für eine sachgerechte Abwägung unabdingbar sei. Einen Besuch der Gemeinde habe der Innenminister abgesagt, nachdem die Antragstellerin darum gebeten habe, die angesetzte Besprechung ohne den Oberbürgermeister von Leipzig durchzuführen.

Auch inhaltlich sei die angegriffene Neugliederung nicht durch Gründe des Wohles der Allgemeinheit gedeckt. Die Leitsätze der Gebietsreform - insbesondere I.4., I.6, I.9., II.3., II.4. - und deren Umsetzung seien einseitig nach den Bedürfnissen der Stadt Leipzig ausgerichtet. Dies verstoße sowohl gegen das kommunale Selbstverwaltungsrechts als auch gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz.

Der Gesetzgeber habe die Einwohnermindestgröße für den Verdichteten Raum um Leipzig so gewählt, dass sie von der überwiegenden Zahl der Umlandgemeinden nicht erreicht werden können. Für Neugliederungen im Zwickauer Raum seien andere Richtwerte herangezogen worden. Erfahrungen aus den alten Bundesländern belegten, dass eine effektive Kommunalverwaltung schon bei 3.000 bis 5.000 Einwohnern möglich sei. Überdies zeige sich die Fragwürdigkeit der Einwohnermindestzahl daran, dass die Stadt Leipzig nach Vollziehung der Eingliederungen unmittelbar an Gemeinden grenze, die - wie etwa Großpösna - weniger als 8.000 Einwohner habe, so dass ein sich ständig erweiternder Eingliederungsbedarf geschaffen werde.

Abwägungsfehlerhaft seien die angegriffenen Regelungen auch deshalb, weil Leitsatz I.9. ohne sachlichen Grund danach differenziere, ob Neugliederungsvereinbarungen zwischen der Kernstadt und Umlandgemeinden getroffen würden oder nur zwischen Umlandgemeinden. Die konsequente Durchführung des Freiwilligkeitsgrundsatzes hätte umso näher gelegen, als nach § 113 Abs. 2 der Sächsischen Gemeindeordnung aus dem Jahr 1925 Zwangsvereinigungen ganzer Gemeinden nicht gegen den Willen der betroffenen Gebietskörperschaft und ihrer Bürger hätten durchgeführt werden dürfen.

Entgegen den Erwägungen des Sächsischen Landtages zu den Leitsätzen II.3., II.4., IV. und IV.9 seien Eingemeindungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Kernstadt sowie zur Verhinderung von Bevölkerungswanderungen und raumordnerisch unerwünschten Entwicklungen generell ungeeignet. Die einseitige Kernstadtperspektive des Gesetzgebers zeige sich schon daran, dass die Erfolge der Umlandgemeinden als Fehlentwicklungen und Konkurrenzplanungen herabgestuft würden. Bauleitpläne, wie sie die Antragstellerin für große Teile ihres Gemeindegebietes aufgestellt habe, ließen sich nachträglich nur unter großem finanziellen Aufwand (vgl. §§ 39 ff. BauGB) aufheben. Für eine „Bestrafung“ erfolgreicher Umlandgemeinden durch Eingliederungen bestehe umso weniger Anlass, als Koordinierungsprobleme durch alternative Organisationsformen gelöst werden könnten, etwa durch die Bildung eines Stadt-Umland-Ausschusses, wie ihn die Antragstellerin vorgeschlagen habe. Fehlerhaft sei auch die Annahme des Sächsischen Landtages, die Stadt Leipzig werde den Grenzwert von 500.000 Einwohnern dauerhaft überschreiten.

Soweit es in der Gesetzesbegründung heiße, die Antragstellerin sei nicht hinreichend leistungsfähig, weil sie die in den Leitsätzen I.3., I.4., I.6. und IV.2. genannten Voraussetzungen nicht erfülle, sei darauf hinzuweisen, dass die Gemeinde in der kurzen Zeit ihres Bestehens gewaltige Erfolge erzielt habe. Trotz einer steigenden Einwohnerzahl sei es gelungen, die Zahl der Mitarbeiter in der allgemeinen Verwaltung kontinuierlich zu senken. Sämtliche Verwaltungseinrichtungen seien für alle Einwohner mit dem öffentlichen Personennahverkehr gut zu erreichen. Die gute Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen sowie der intensive Ausbau des Straßennetzes belegten die hohe Verwaltungskraft der Antragstellerin. Durch die frühzeitige Ansiedlung von Gewerbeeinrichtungen habe sie nicht nur ihre Fähigkeit zur effektiven Bauleitplanung bewiesen, sondern auch weit mehr als 3.000 Arbeitsplätze sowie die Grundlagen für ihre überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft sowie die niedrige Verschuldung geschaffen. Überdies sei es gelungen, umfangreiche Wohngebiete

auszuweisen. Einkaufsmöglichkeiten bestünden in ausreichendem Umfang. Ökologisch bedeutsame Flächen, wie das Gelände um den Elster-Saale-Kanal und die auf dem Gemeindegebiet gelegenen Teile des Landschaftsschutzgebietes Auewald, seien unbeeinträchtigt geblieben. Für die Renaturierung des ehemaligen Schießgeländes habe die Antragstellerin 667.000 DM aufgewendet. Soweit die Gesetzesbegründung auf die Zahl der Versorgungspendler nach Rückmarsdorf und Burghausen abstelle, ließen sich die Verkehrsprobleme in der Ortslage der Bundesstraße B 181 durch die vorgesehene Gebietsänderung nicht lösen. Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, dass die Bundesstraße auch von Besuchern des in Sachsen-Anhalt gelegenen „Saaleparks“ genutzt würden. Dieses Einkaufszentrum verursache schon wegen seiner Größe erheblich mehr Verkehrs- und Umweltprobleme als das auf dem Gemeindegebiet gelegene „Löwencentrum“ und die übrigen Einzelhandelsbetriebe.

Ein Abwägungsfehler sei auch darin zu sehen, dass der für den Erhalt der gemeindlichen Selbstständigkeit sprechende Leitsatz I.7. in der Gesetzesbegründung nicht erwähnt werde. Die besondere Bürgernähe der Gemeindeverwaltung werde durch die persönliche Sachkenntnis der Verwaltungsmitarbeiter und kurze Wartezeiten belegt. Sogar der Bürgermeister finde häufig die Zeit, sich mit den Sorgen und Nöten seiner Bürger zu beschäftigen. Die Heimatvereine würden nach Kräften unterstützt und gefördert. Neben dem drohenden Verlust an örtlicher Identität lasse die Gesetzesbegründung auch weitere Nachteile der Neugliederung unerwähnt: Insbesondere die Teileingliederung nach Leipzig führe zu erhöhten finanziellen Belastungen der Bürger. Es sei zu befürchten, dass die aufnehmenden Städte künftig mehr Mittel für den Ausbau und Erhalt ihrer „eigenen“ Einrichtungen als für die der neuen Ortsteile bereitstellten. Auch habe der Gesetzgeber verkannt, dass sowohl durch die Personalübernahmen als auch durch die verwaltungstechnische Abwicklung der Neugliederung erhebliche Kosten entstünden.

Entgegen den Ausführungen der Gesetzesbegründung ergebe sich ein Neugliederungsbedarf nicht aus den Leitsätzen III.1. und III.2. Besondere bauliche Verflechtungen zur Stadt Leipzig bestünden nicht. Die entsprechenden Ausführungen im Referentenentwurf seien falsch. Entgegen der Annahme des Gesetzgebers sei die hohe die Zahl der Ein- und Auspendler kein Anzeichen einer „dysfunktionalen“ Entwicklung, sondern Beleg einer bevölkerungspolitisch erwünschten Entwicklung. Zudem erfordere der Arbeitsmarkt eine gesteigerte Mobilität der Arbeitnehmer.

Verfassungswidrig sei die angegriffene Gebietsänderung auch deshalb, weil der Sächsische Landtag nicht hinreichend berücksichtigt habe, dass die Antragstellerin im Jahr 1994 durch eine aufsichtsbehördlich genehmigte und von der Staatsregierung gebilligte Vereinigung selbstständiger Gemeinden entstanden sei. Die Antragstellerin und ihre Bevölkerung hätten darauf vertrauen können, in ihrem bisherigen Bestand erhalten zu bleiben. Dies gelte umso mehr, als die für die Neugliederung herangezogenen Gründe - etwa die großflächigen Einzelhandelseinrichtungen und Wohngebiete - bereits bei Erteilung der Genehmigung bekannt gewesen seien. Ein sachlicher Grund dafür, erhöhten Schutz nur gegen gesetzlich angeordnete Mehrfach-Neugliederungen zu gewähren, sei - zumal angesichts der Besonderheiten in den neuen Bundesländern - nicht ersichtlich. Die angegriffenen Maßnahmen zerstörten die örtliche Gemeinschaft; es sei zu befürchten, dass sich das Interesse an einer bürgerschaftlichen Mitwirkung erheblich verringere. Ungeachtet aller Schwierigkeiten beim „Zusammenwachsen“ der ursprünglich selbstständigen Gemeinden sei es der Antragstellerin auf der Grundlage ihres eigenen Konzepts („Entwicklungsrichtlinie der Gemeinde Bienitz“) gelungen, eine - sogar in der Gesetzesbegründung - als rasant bezeichnete Entwicklung einzuleiten. Die Einwohner der Antragstellerin fühlten sich jetzt als „Bienitzer“ und lehnten die Zwangsauflösung der erfolgreichen Gemeinde nachhaltig ab.

b) Da das Stadt-Umland-Gesetz Leipzig keine Fortbestehensregelung enthalte, sei es der Antragstellerin mit In-Kraft-Treten des Gesetzes nicht mehr möglich, ihre Interessen - sei es im verfassungsgerichtlichen Verfahren, sei es im Zusammenhang mit Auseinandersetzungsvereinbarungen - wahrzunehmen. Vertretungs- bzw. Fortbestehensregelungen seien notwendiger Bestandteil jeder Gebietsänderung. Soweit Art. 1 § 4 Abs. 4 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig die Fortbestehensfiktion befriste, greife er in unverhältnismäßiger Weise in das kommunale Selbstverwaltungsrecht ein. Eine Streitvertretung könne auch über den 31. Dezember 2010 hinaus erforderlich werden.

Schließlich sei die Neugliederung auch deshalb verfassungswidrig, weil das angegriffene Gesetz für die zur Eingliederung vorgesehenen Ortsteile keine dem Demokratieprinzip und Art. 86 SächsVerf entsprechende Bürgervertretung vorsehe. Gemäß Art. 1 § 9 Abs. 1 und § 18 Abs. 6 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig sei für die Übergangszeit bis zur Durchführung der Kommunalwahlen eine Erweiterung der Stadträte von Leipzig und Schkeuditz - nicht aber von Markranstädt - vorgesehen. Eine verfassungswidrige Benachteiligung gegenüber allen anderen Gemeinden liege darin, dass das Stadt-Umland-Gesetz Leipzig für die einzugliedernden

Ortsteile der Antragstellerin keine Ortschaftsverfassung vorsehe. Diese Ungleichbehandlung wiege umso schwerer, als sämtliche Ortsteile (Rückmarsdorf, Burghausen und Dölzig) bereits in der Vergangenheit Ortschaftsräte gebildet hätten.

2. Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Der Sächsische Staatsminister der Justiz sowie die Städte Leipzig und Schkeuditz haben sich zum Verfahren geäußert.

B.

Der Antrag ist zulässig, aber nur teilweise begründet.

I.

Die Beteiligtenfähigkeit der Antragstellerin ist nicht durch deren Auflösung zum 1. Januar 1999 entfallen. Der Verfassungsgerichtshof hat das In-Kraft-Treten des Stadt-Umland-Gesetzes Leipzig, soweit es die Antragstellerin betrifft, nach Maßgabe seiner Beschlüsse (Vf. 49-VIII-98) vom 22. Oktober 1998 und 16. April 1999 bis zur Entscheidung in der Hauptsache aufgeschoben.

Die erforderliche Antragsbefugnis (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 52 [54 ff.]) ist gegeben. Die Antragstellerin hat substantiiert vorgetragen, durch Art. 1 § 1 Abs. 2, § 18 Abs. 1 und Abs. 2 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig möglicherweise in ihren Rechten aus Art. 88 Abs. 1 und Abs. 2 SächsVerf verletzt zu sein.

II.

Soweit sich der Antrag gegen Art. 1 § 1 Abs. 2 Sätze 1 und 2, § 18 Abs. 1 und Abs. 2 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig richtet - also gegen die Auflösung der Antragstellerin und die Eingliederung ihrer Gemarkungen in die Städte Leipzig, Markranstädt und Schkeuditz -, ist er unbegründet. Die genannten Regelungen sind mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

1. Sie sind 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 Gebietszuschchnitts und des Bestandes nur aus Gründen des Wohles der Allgemeinheit zulässt (vgl. SächsVerfGH SächsVBl. 1997, 79 [80] zur Kreisgebietsreform).

b) Der kommunalen Neugliederungsentscheidung des Gesetzgebers hat eine Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften und der Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete (Art. 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf) voranzugehen. Den Selbstverwaltungsträgern soll das Anhörungsrecht ermöglichen, ihre Sicht in einer für sie existentiellen Frage zur Geltung zu bringen. Darüber hinaus soll es dazu beitragen, dass der Gesetzgeber eine umfassende und zuverlässige Kenntnis von allen abwägungserheblichen Belangen rechtlicher und tatsächlicher Art erlangt (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 61 [71 f.]; 2, 110 [120]). Durch die Bevölkerungsanhörung, deren Ausgestaltung dem Gesetzgeber obliegt (Art. 88 Abs. 4 SächsVerf, vgl. § 8 SächsGemO), soll der Wille der von einer Gemeindeneugliederung unmittelbar betroffenen Bürger bzw. Einwohner ermittelt werden (zur vergleichbaren Verfassungslage nach Art. 74 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 4 Verf Bad.-Württ. s. StGH Bad.-Württ. ESVGH 25, 1 [25]; DÖV 1975, 500 [501]; Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Bad.-Württ, 1984, Art. 74 Rn. 22).

Eine verfassungsgemäße Beteiligung der Gebietskörperschaften und der Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete erfordert, dass die Anhörungsberechtigten rechtzeitig vom wesentlichen Inhalt der - für den Abwägungsprozess unverzichtbaren Begründung - des Neugliederungsvorhabens Kenntnis erlangen. Um dem Zweck der Anhörung zu genügen, müssen das Gesetzgebungsvorhaben ergebnisoffen geführt werden und die Stellungnahmen und Anhörungsergebnisse in die Entscheidungsfindung eingehen (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 110 [119 f.] für die Anhörung der Gebietskörperschaften).

c) 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]).

d) 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.

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. Von diesen Maßstäben ausgehend sind Art. 1 § 1 Abs. 2 Sätze 1 und 2, § 18 Abs. 1 und Abs. 2 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig verfassungsmäßig.

a) Das Gesetzgebungsverfahren ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

aa) Anhörungsmängel liegen nicht vor. Die Antragstellerin und ihre Bevölkerung (Art. 88 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 4 SächsVerf i.V.m. § 8 SächsGemO) hatten vom 30. Januar 1997 bis 25. April 1997 bzw. vom 4. März bis zum 3. April 1997 Gelegenheit, zum Referentenentwurf, der die Auflösung der Gemeinde und die Eingliederung ihrer Gemarkungen in die Städte Leipzig, Markranstädt und Schkeuditz vorsah, Stellung zu nehmen. Dies ist ausreichend (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 61 [72]; BVerfGE 86, 90 [96, 108]), auch wenn sie bis dahin keinen Anlass gesehen haben, ihren Fortbestand für gefährdet zu halten. Dass der genannte Entwurf - ebenso wie das vorbereitende Gutachten der Professoren M. und T. - in seiner ausführlichen Begründung auch fachsprachliche Begriffe enthielt, führte - entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin - nicht zu einer Verletzung des Anhörungsrechts. Sowohl die Stellungnahmen der Gebietskörperschaften als auch die der von der Gebietsänderung unmittelbar betroffenen Bevölkerung wurden im federführenden Innenausschuss erörtert und waren als Teil der Gesetzesbegründung (vgl. DS 2/9279, S. 386 ff.) Gegenstand der Debatte in der 83. Sitzung des Sächsischen Landtages am 22. Juli 1998 (vgl. Plenarprotokoll 2/83, S. 6048 ff.).

bb) Soweit die Antragstellerin geltend macht, der Sächsische Landtag bzw. die Staatsregierung hätte sich „an Ort und Stelle“ ein eigenes Bild über die tatsächlichen Verhältnisse in der Gemeinde machen müssen, liegt ein Verfahrensverstoß nicht vor. Insbesondere war der Gesetzgeber - wie unter 2. b) bb) noch auszuführen ist - von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, zusätzliche Erhebungen durchführen zu lassen.

b) Auch inhaltlich genügt die angegriffene Neugliederung dem Gemeinwohlerfordernis des Art. 88 Abs. 1 SächsVerf. Der Sächsische Landtag hat das allgemeine Ziel und die Leitsätze des Stadt-Umland-Gesetzes Leipzig verfassungsgemäß entwickelt (unten aa) und sich an diese bei seiner Neugliederungsentscheidung gehalten (unten bb).

aa) Dem Gesetzgebungsverfahren liegt ein verfassungsmäßiges Ziel zu Grunde [unten (1)]. Die Gemeinwohlaspekte sind im Lichte von Art. 88 Abs. 1 SächsVerf hergeleitet und abgewogen [unten (2)]. Der für die Leitsatzbildung relevante Sachverhalt ist verfassungsgemäß erhoben [unten (3)]. Die Interessen zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden sind ohne Verfassungsverstoß gewichtet [unten (4)].

(1) Die sächsischen Gemeinden entsprachen in ihrer bisherigen Gestaltung zu einem erheblichen Teil nicht den Anforderungen an eine moderne Verwaltung, so dass das den einzelnen Leitsätzen vorangestellte Reformziel des Stadt-Umland-Gesetzes Leipzig durch hinreichende Gemeinwohlgründe gerechtfertigt ist.

(2) Gleichmaßen sind die aus dieser Zielsetzung abgeleiteten Leitsätze, die eine grundlegende Gebietsumgestaltung auf Gemeindeebene zur Folge haben, mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

Der mit dem Stadt-Umland-Gesetz Leipzig - wie den anderen Gemeindegebietsreformgesetzen - verfolgte Zweck, die Leistungs- und Verwaltungskraft der Gemeinden zu stärken, die Entwicklungsmöglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltung zu fördern und die Effizienz der Aufgabenerledigung zu erhöhen (vgl. die einzelnen Leitsätze zu I.), ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar. Gleichmaßen hält einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung stand, dass die kommunale Gebietsneugliederung im Umland kreisfreier Städte nach den Leitsätzen II. in besonderer Weise darauf abzielt, den Gebietszuschnitt der Verwaltungsträger mit dem tatsächlichen Aufgabenraum abzustimmen und hierdurch dysfunktionalen Entwicklungen entgegenzuwirken (vgl. ThürVerfGH NVwZ-RR 1997, 639 [642]).

Der Gesetzgeber hat sich in seinen Leitsätzen auch einen Ordnungsrahmen vorgegeben, der geeignet ist, dem öffentliche Wohl zu dienen. Das mit dem Stadt-Umland-Gesetz Leipzig verwirklichte Gebietsreformsystem steht mit der Sächsischen Verfassung in Einklang. Die vom Gesetzgeber vorgesehene Anpassung der Verwaltungseinheiten an den Aufgabenraum (Leitsatz III.), ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Eine solche Kongruenz kann dazu beitragen, die örtliche Verwaltung - auch aus der Sicht des Bürgers - übersichtlicher, unkomplizierter und reibungsloser zu gestalten und sie wirtschaftlicher zu organisieren. Außer Frage steht weiterhin, dass Eingemeindungen ein geeignetes Mittel darstellen, um

die Leistungskraft der Kernstadt zu stärken und den Stadt-Umland-Bereich - auch zum Wohle der Bürger der einzugliedernden Gemeinden - sinnvoll neu zu ordnen (vgl. Thür-VerfGH NVwZ-RR 1997, 639 [643]).

Ebenso wenig ist zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Zahl der Verwaltungsebenen begrenzen wollte und daher als leitsatzgerechte Organisationsform die Einheitsgemeinde gewählt hat (Leitsatz II.6.). Die Einschätzung des Sächsischen Landtages, die Einheitsgemeinde vermeide den Aufwand für die Verwaltung selbstständig bleibender Gemeinden und sei damit effizienter als eine Verwaltungsgemeinschaft, ist im Lichte der Verfassung ebenso hinnehmbar wie die Annahme, sie erleichtere durch den Verzicht auf zusätzliche Verwaltungsebenen die Kooperation im Stadt-Umland-Bereich. Gleiches gilt, soweit der Gesetzgeber davon ausgeht, die Einheitsgemeinden böten günstigere Möglichkeiten für die bürgerschaftliche Teilnahme an der Selbstverwaltung und hielten die politischen Entscheidungen transparenter.

Die Leitsätze sind auch nicht in verfassungswidriger Weise widersprüchlich. Insbesondere können Pendlerströme nach der Begründung zu Leitsatz III.1. unabhängig von ihrer Richtung und vom Bestehen eines ausgeglichenen Saldos als Verflechtungsmerkmale herangezogen werden. Soweit es in der Begründung zu Leitsatz III. heißt, eine hohe Intensität der Wanderungsbewegungen, die Dichte der Verkehrsverbindungen und eine deutliche Ausrichtung im Nahverkehr seien bei einer Neugliederungsentscheidung zu berücksichtigen, begegnet dies keinen Bedenken. Ein verfassungsrechtlich relevanter Widerspruch ist auch nicht darin zu sehen, dass Leitsatz I.3. die mangelnde Finanzkraft einer Gemeinde als Indiz für deren mangelnde Leistungsfähigkeit anführt, wobei eine ungleichmäßige Finanzausstattung von Kernstadt und Umlandgemeinden in der Begründung zu Leitsatz VI. als „Indiz für disparat gelöste Verflechtungsbeziehungen“ gewertet wird. Im ersteren Fall geht es um die einzelne Gemeinde, in letzterem um Ungleichgewichtigkeiten im Verhältnis unterschiedlicher Gemeinden. Dass Leitsatz I.9. vorsieht, „freiwillige Lösungen“ zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden in der Regel zu akzeptieren, ist verfassungsrechtlich ebenso wenig zu beanstanden. Die von der Antragstellerin geltend gemachte Ungleichbehandlung gegenüber Umlandgemeinden, die untereinander Vereinbarungen trafen, liegt schon deshalb nicht vor, weil sich der in Leitsatz I.9. postulierte Vorrang freiwilliger Lösungen nur auf Neugliederungen bezieht, die ihrerseits leitsatzgerecht sind (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 18. Juni 1999 - Vf. 54-VIII-98 -).

(3) Der Sächsische Landtag hat die für die Leitsatzbildung erforderlichen Sachverhaltselemente vollständig und sorgfältig erhoben. Ihm lagen die umfangreiche Gesetzesbegründung, die erschöpfenden Stellungnahmen der Träger kommunaler Selbstverwaltung sowie der Landesentwicklungsplan vor. Hierdurch konnte sich jeder einzelne Abgeordnete ein verlässliches eigenes Bild von den tatsächlichen Verhältnissen und den Entscheidungsalternativen verschaffen.

(4) Weiterhin hat der Sächsische Landtag in seinen Leitsätzen die Belange zwischen Kernstadt und den Umlandgemeinden verfassungsgemäß abgewogen. Sowohl im vorbereitenden Gutachten als auch in der Gesetzesbegründung sind vielfältige Entwicklungen aufgezeigt, die im Bereich der kreisfreien Stadt Leipzig - als Kernstadt - und ihres Umlandes einen erheblichen Koordinierungsbedarf auslösen. Insbesondere ist von einer legitimen Zielsetzung getragen, dass der Gesetzgeber die Kommunikations- und Kooperationsbarrieren zwischen der Stadt Leipzig und deren Umlandgemeinden beseitigen will, um ihre Rolle als Kernstadt im internationalen Wettbewerb nicht nachhaltig zu gefährden. Die ohne Bewältigung der Stadt-Umland-Probleme erwarteten Prozesse sind im Gesetzentwurf (vgl. DS 2/6732, S. 159 ff.) nachvollziehbar wiedergegeben und durch Tatsachengrundlagen belegt. So wird etwa hervorgehoben, dass der Stadt-Umland-Bereich von Leipzig mit seinen etwa 610.000 Einwohnern zusammen mit dem Verdichtungsraum um Halle zu den dynamischsten Entwicklungsregionen der ostdeutschen Bundesländer gehöre. Die Stadt Leipzig, die zwischen 1989 und 1996 Einwohnerverluste von knapp 13% (rund 67.000) erlitten habe, werde von zahlreichen Städten und Gemeinden umgeben, die mit ihr baulich eng verflochten und dicht besiedelt seien. Der „Siedlungsring“ sei unter anderem dadurch entstanden, dass - anders als bei allen anderen sächsischen Städten - nach dem Zweiten Weltkrieg keine weiteren Eingliederungen durchgeführt worden seien. Das Fehlen natürlicher Barrieren habe die „konzentrische“ Siedlungsentwicklung mitbeeinflusst. Freiwillige Eingemeindungen, die zwischen 1993 und 1997 erfolgt seien, hätten keinen nennenswerten Beitrag zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme geleistet. Diese lägen im Bereich der Stadt Leipzig vor allem in dem durch die Deindustrialisierung bewirkten Strukturwandel, im hohen Aufwand für die Revitalisierung von Gewerbegebieten sowie im Fehlen von Wohnbaulandreserven. Den Umlandgemeinden, denen es gelungen sei, große Wohngebiete zu erschließen, drohe durch die massive Zuwanderung von städtischer Bevölkerung eine soziale Überformung. Zugleich

würden die Handlungsoptionen zum Nachteil der Kernstadt verschoben, unter anderem durch eine unausgewogene Lasten/Nutzen-Verteilung.

Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass Eingliederungen geeignet sind, die aufgezeigten Strukturprobleme zu bewältigen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Insbesondere kann die Antragstellerin nicht damit durchdringen, dass die Eingliederung von Umlandgemeinden die mit der Suburbanisierung verbundenen Problemlagen (vgl auch Leitsatz IV.2.) an die neuen Stadtgrenzen verlagere. Mit diesem Vortrag beanstandet sie die gesetzgeberische Prognose, ohne aufzuzeigen, dass diese offensichtlich verfehlt ist. Auch soweit die Antragstellerin die Ursachen für die im Gesetzentwurf aufgezeigten Problemlagen nicht in der Gebietsstruktur und in den fehlenden Wohnbau- und Gewerbeflächen der Kernstadt, sondern in deren unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit ansiedelt, versuchen sie vergebens, ihre eigene Einschätzung an die des Sächsischen Landtages zu setzen.

Der Gesetzgeber hat die Kriterien für die Zuschnitte des Gemeindegebiets, insbesondere für die anzustrebende Mindestgröße von 5.000 Einwohnern in Bereichen mit Verdichtungsansätzen im Ländlichen Raum und von 8.000 Einwohnern im unmittelbar an die Oberzentren angrenzenden Verdichteten Raum, plausibel begründet. Er hat sich auf Effizienzuntersuchungen bezogen (Gutachten M./T., S. 196), die unter anderem aus den Erfahrungen der alten Bundesländer stammen und deren Richtigkeit weder von den Antragstellerin im Einzelnen in Abrede gestellt noch widerlegbar ist. Der Sächsische Landtag hat auch in Betracht gezogen, dass die Aufgaben in den neuen Bundesländern nach wie vor umfangreicher und komplexer sind (Begründung zu Leitsatz I.5.) und dass im Verdichteten Raum, der unmittelbar an ein Oberzentrum angrenzt, eine stärkere Verwaltungs-, Planungs- und Finanzkraft erforderlich ist als im Ländlichen Raum. Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin hat der Sächsische Landtag die Einwohnermindestgröße von 8.000 auch für die Neugliederung im Raum Zwickau herangezogen, wie sich schon aus der Gesetzesbegründung zum Eingliederungsgesetz Zwickau (DS 2/6729, S. 96 ff.) ergibt. Der genannte Richtwert ist schließlich auch nicht mit der Begründung zu beanstanden, er führe zu einem ständigen Eingliederungsbedarf der sich erweiternden Kernstadt. Die angegriffene Mindestgröße gilt nur für den Verdichteten Raum, nicht etwa für den Ländlichen Raum (s. Begründung zu Leitsatz I.6.). Zudem wird eine „unendliche“ Ausdehnung der Kernstadt, wie sie die Antragstellerin beschreibt, auch durch gegenläufige Leitsätze - etwa II.7., II.8., II.9. und IV.8. - begrenzt.

Das angegriffene Gesetz geht über die Verfolgung dieser verfassungsmäßigen Ziele nicht hinaus und misst den Belangen der Kernstädte weder im Verhältnis zu ihrem Umland noch im Verhältnis zur jeweiligen Region zu großes Gewicht bei.

bb) Bei seiner Entscheidung, die Antragstellerin aufzulösen und ihre Gemarkungen in die Städte Leipzig, Markranstädt und Schkeuditz einzugliedern, hat der Sächsische Landtag seine Leitsätze ohne Verfassungsverstoß umgesetzt. Er hat den entscheidungserheblichen Sachverhalt hinreichend erhoben und eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Abwägung durchgeführt.

Das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin ist nicht durch eine unzureichende Ermittlung des abwägungserheblichen Sachverhaltes verletzt worden. Dem Sächsischen Landtag standen die ausführliche Begründung des Gesetzentwurfs, die Stellungnahmen der Träger der kommunalen Selbstverwaltung, das Ergebnis der Einwohneranhörungen und der Landesentwicklungsplan zur Verfügung. Zudem fanden im Innenausschuss umfassende Erörterungen und Anhörungen statt, in deren Verlauf ein umfangreiche Tatsachengrundlage erarbeitet wurde. Dazu, sich vor Ort ein eigenes Bild zu machen, wie es die Antragstellerin angemahnt hat, waren Staatsregierung und Landtag auch in Ansehung der gemeindlichen Stellungnahme vom 16. April 1997 nicht verpflichtet. Der Gesetzgeber hat innerhalb der ihm durch die Verfassung und die eigene Handhabung gesetzten Schranken grundsätzlich eigenverantwortlich darüber zu befinden, wie er den Zugang zum erforderlichen Tatsachenmaterial sucht (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 18. Juni 1999 - Vf. 54-VIII-98 -, ThürVerfGH NVwZ-RR 1997, 639 [644]).

Einen verfassungsrechtlich relevanten Mangel - sei es der Sachverhaltsermittlung, sei es der Abwägung - vermag der Verfassungsgerichtshof weder in der Annahme des Sächsischen Landtages zu erkennen, „die Achsenstandorte Burghausen, Rückmarsdorf und Dölzig“ prägten den „siedlungsmäßigen Anschluss an Böhlitz-Ehrenberg“ (vgl. DS 2/9279, S. 388) noch in dessen Feststellung, Schkeuditz sei „aus Dölzig und Kleinliebenau über die Bundesstraße B 186 und die dort verkehrende Buslinie gut zu erreichen“ (vgl. DS 2/9279, S. 402). Soweit die Antragstellerin unter Bezugnahme auf Seite 5 ihrer Stellungnahme vom 16. April 1997 geltend macht, der Gesetzgeber habe seiner Abwägung einen unzutreffenden Sachverhalt zu Grunde gelegt, geht ihr Vorbringen ins Leere. Die insoweit beanstandeten Ausführungen des

Anhörungsentwürfs wurden in die überarbeitete Gesetzesbegründung (DS 2/9279, S. 386 ff.), die dem Sächsischen Landtag für seine abschließenden Lesungen vorlag, nicht übernommen und sind für die verfassungsgerichtliche Überprüfung deshalb ohne Belang. Ein Ermittlungsdefizit hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Einwohnerzahl von Leipzig liegt nicht vor. Die für die verfassungsgerichtliche Überprüfung maßgebende (s.o.) Gesetzesbegründung bietet keine Grundlage für das antragstellerische Vorbringen, der Gesetzgeber sei fälschlich davon ausgegangen, die Stadt Leipzig werde als Folge der zahlreichen Eingemeindungen dauerhaft mehr als 500.000 Einwohner haben.

Bei der angegriffenen Neugliederungsentscheidung hat sich der Gesetzgeber an seinen Leitsätzen orientiert und das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin nicht durch eine fehlerhafte Abwägung verletzt.

Seine Entscheidung, die Antragstellerin neu zu gliedern, hat der Sächsische Landtag nach Maßgabe seiner Leitsätze I.3., I.4., I.6. und II.6. im Wesentlichen damit begründet, dass die Antragstellerin mit ihrer Einwohnerzahl nicht den Anforderungen an eine dauerhaft leistungsfähige kommunale Selbstverwaltungskörperschaft im Verdichteten Raum um ein Oberzentrum entspreche (vgl. DS 2/9279, S. 386 ff.). Dies ist - zumal mit Blick auf die im Stadt-Umland-Bereich landeseinheitlich vorgesehene Einwohnermindestzahl von 8.000 (s.o.) - verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Soweit die Antragstellerin auf die Effektivität ihrer Gemeindeverwaltung verweist und geltend macht, weder aus den gemeindlichen Wanderungsgewinnen noch aus den Pendlerzahlen könne auf einen Neugliederungsbedarf geschlossen werden, beanstandet sie die Wertung des Sächsischen Landtages, ohne darzutun, daß die den Leitsätzen zugrundeliegenden gesetzgeberischen Erkenntnisse offensichtlich unzutreffend sind (s.o.). Entsprechendes gilt für das Vorbringen, sie habe ihre Leistungsfähigkeit durch die Schaffung öffentlicher Einrichtungen sowie von Wohnraum und Arbeitsplätzen nachgewiesen.

Auch soweit der Gesetzgeber zur Begründung des Neugliederungsbedarfs ausgeführt hat, die Antragstellerin habe sich insbesondere durch die Ausweisung großflächiger Einzelhandels- und Wohnbauflächen seit 1994 „rasant“ entwickelt, was nach Größe und Funktion der Gemeinde - zumal angesichts der aufgetretenen Verkehrs- und Umweltprobleme (vgl. DS 2/9279, S. 387 f., 389 f.) - „im Sinne von Leitsatz II.3., II.4. und IV.9 äußerst kritisch zu beurteilen“ (vgl. DS 2/9279, S. 386) sei, sind Abwägungsfehler nicht ersichtlich.

Dass sich der Gesetzgeber dazu entschieden hat, die Antragstellerin aufzulösen und ihre Gemarkungen zwischen Leipzig, Schkeuditz und Markranstädt aufzuteilen, begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Annahme des Sächsischen Landtages, die Dreiteilung der in der Freiwilligkeitsphase gebildeten Gemeinde beeinträchtige die seit 1994 entstandene örtliche Identifikation der Bürger, müsse aber in Kauf genommen werden, „um eine leitbildgerechte Neugliederung verwirklichen zu können“ (vgl. DS 2/9279, S. 402; vgl. auch S. 405), überschreitet nicht den Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit. Eine vollständige Eingliederung der Antragstellerin hätte - so die Erwägungen der Gesetzesbegründung - zur Folge, dass Leipzig unmittelbar an sehr kleine Gemeinden in Sachsen-Anhalt grenzte, wodurch sich der Abstimmungsaufwand zwischen den benachbarten Kommunen „enorm“ erhöhe (vgl. DS 2/9279, S. 404 f.). Dies sei nach Leitsatz II.6. möglichst zu vermeiden. Die dreifache Teilung der Gemeinde verhindere jene Defizite bei der Verwirklichung des Leitbildes der Gebietsreform, die auf der unterschiedlichen Kommunalstruktur von Sachsen und Sachsen-Anhalt beruhen.

Zur Begründung der Eingliederung der an Leipzig angrenzenden Gemarkungen Burghausen und Rückmarsdorf (zusammen rund 3.887 Einwohner auf 7,09 qkm) mit ihren großflächigen Einzelhandels- und Wohnbauflächen hat der Sächsische Landtag in nachvollziehbarer Weise auf die Kernstadtorientierung dieser Ortsteile und auf die zentralörtlichen Funktion des Oberzentrums Leipzig für die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen abgestellt (vgl. DS 2/9279, S. 404). „Von ausschlaggebendem Gewicht“ für die Eingemeindung der Gemarkungen Dölzig und Kleinliebenau (11,69 und 3,09 qkm, insgesamt 1.743 etwa Einwohner) nach Schkeuditz war nach der Gesetzesbegründung, die sich der Sächsische Landtag zu Eigen gemacht hat, die „Stärkung der Entlastungsfunktion“ des genannten Mittelzentrums, dem durch seine ausgeprägte Verkehrsanbindung - insbesondere durch die „Verknüpfung von Luft- und ICE-Verkehr im Schnittpunkt zweier Autobahnen“ - „ein unvergleichliches Gepräge“ und eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung der Region Halle/Leipzig zukomme (vgl. jeweils DS 2/9279, S. 403). Auch soweit der Gesetzgeber angenommen hat, die „ländlich geprägte“ Gemarkung Priesteblich mit ihren etwa 116 Einwohner auf 2,26 qkm solle in die ca. 3 km entfernte Stadt Markranstädt zu deren Stärkung eingegliedert werden (vgl. DS 2/9279, S. 404), ist dies verfassungsrechtlich noch nicht zu beanstanden.

Auch das Ergebnis der Bevölkerungsanhörung führt nicht zur Verfassungswidrigkeit der Eingliederung. Dabei verkennt der Verfassungsgerichtshof nicht, dass die geringe Akzeptanz einer Neugliederungsentscheidung gegen eine ansonsten angezeigte Gemeindegebietsreform sprechen kann (vgl. BVerfGE 86, 90 [111]). Die innere Ablehnung der Bevölkerung und die damit verbundenen Erschwernisse bei der Verwirklichung des Neugliederungsvorhabens sind aber nur ein Umstand unter vielen, den der Gesetzgeber bei der Ermittlung des Gemeinwohls zu bedenken hat (vgl. StGH Bad.-Württ. ESVGH 25, 1 [25]). Eine weitergehende Bedeutung kann der Bevölkerungsanhörung von Verfassungs wegen nicht zukommen. Dies folgt im Ausgangspunkt bereits daraus, dass Artikel 88 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf die Auflösung einer Gemeinde gegen deren Willen - und damit auch den ihrer Einwohner - zulässt und diese Wertentscheidung nicht durch eine Überbetonung des Bürgerwillens unterlaufen werden darf (vgl. StGH Bad.-Württ. ESVGH 25, 1 [20 f.]). Vor allem aber steht einem weitergehenden Einfluss des Ergebnisses der Bevölkerungsanhörung entgegen, dass sich der Gesetzgeber bei seiner Abwägungsentscheidung nicht isoliert an örtlichen Belangen ausrichten darf, sondern allein das Wohl der Allgemeinheit - als dessen Teil sich die Akzeptanz der Bevölkerung darstellt - im Auge zu behalten hat.

Hiervon ausgehend hat sich der Gesetzgeber im Rahmen seiner Entscheidungsfreiheit gehalten, als er das Anhörungsergebnis hinter den für die Neugliederung sprechenden Umstände zurücktreten ließ.

Auch die sonstigen abwägungserheblichen Gesichtspunkte hat der Sächsische Landtag nicht eindeutig fehlerhaft gewichtet.

Insbesondere hat der Innenausschuss des Sächsischen Landtages im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens mehrere Neugliederungsvarianten - unter ihnen die von der Antragstellerin vorgeschlagene „Kompromisslösung“ und die mit einer Gebietsabtretung nach Leipzig verbundene „gemeinsame Lösung“ mit Markranstädt, Schkeuditz oder Großlehna - in Betracht gezogen (vgl. DS 2/9279, S. 13 f., 393 ff.). Die Neugliederungsalternativen waren - auch in der zweiten Lesung des Stadt-Umland-Gesetzes Leipzig - Gegenstand ausführlicher Beratungen (vgl. Plenarprotokoll 2/83, S. 6057). Zuvor hatte der Innenausschuss ergänzende Anhörungen zu einer der vorgeschlagenen Neugliederungsvarianten durchführen lassen.

Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin sind die angegriffenen Regelungen auch nicht deshalb abwägungsfehlerhaft, weil die Gesetzesbegründung keine Angaben zu den durch die Eingliederungen zu erwartenden Änderungen bei den öffentlichen Leistungen und Abgaben sowie zu den durch die Neugliederung veranlassten Personalübernahmen und dem mit der Neugliederung - auch für die Bürger - verbundenen Aufwand enthält. Unabhängig davon, ob eine ausdrückliche Erwähnung dieser Nebenfolgen für die an den Leitsätzen zur Gebietsreform orientierte gesetzgeberische Abwägung überhaupt geboten ist, konnte der Sächsische Landtag nicht hinreichend sicher beurteilen, welche Änderungen in den zur Eingliederung vorgesehenen Gemarkungen der Antragstellerin eintreten. Soweit es die gesetzlich nicht oder nicht abschließend geregelten Folgen der Neugliederung betrifft, die nach Art. 1 § 18 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. § 4 Abs. 3 bzw. Art. 1 § 4 Abs. 1 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig Gegenstand der erforderlichen Auseinandersetzungsvereinbarungen sind, sollten diese - so die Gesetzesbegründung (vgl. DS 2/9279, S. 448, 456) - „einfach und zweckmäßig entsprechend den spezifischen Verhältnissen des Einzelfalles“ geregelt werden, um einen „angemessenen Ausgleich“ für „unbillige Belastungen“ zu schaffen. Im Übrigen besteht auch im Falle eines Erhalts der gemeindlichen Selbstständigkeit keine Gewähr für den dauerhaften Bestand eines vorhandenen Abgabenniveaus und Leistungsbestandes.

Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin sind die angegriffenen Regelungen der Art. 1 § 1 Abs. 2, § 18 Abs. 1 und Abs. 2 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig nicht an den Anforderungen zu messen, die für Mehrfach- bzw. Rück-Neugliederungen gelten. Die Antragstellerin und ihre Bevölkerung werden nicht als Folge einer in kurzer Zeit ergehenden, inhaltlich entgegengesetzten Entscheidung des Gesetzgebers „hin- und hergeschoben“. Vielmehr beruht die Zusammenfassung der verschiedenen Ortsteile auf einer freiwilligen Vereinbarung, nicht auf einer gesetzgeberischen Entscheidung. Die spezifische Situation der Gemeinden in den neuen Bundesländern gebietet insofern keine andere Beurteilung.

Der Gesetzgeber war schließlich auch nicht aus Gründen des Vertrauensschutzes an der Neugliederung gehindert. Dass die Antragstellerin ihren gegenwärtigen Zuschnitt erst vor wenigen Jahren durch eine aufsichtsbehördlich genehmigte Vereinigung ursprünglich selbstständiger Gemeinden erlangt hat, begründet dies kein vorrangig geschütztes Vertrauen in das Ausbleiben einer landesweiten kommunalen Neugliederung durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber (vgl. SächsVerfGH SächsVBl. 1999, 81 f.). Das Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 27. September 1993, auf das sich die

Antragstellerin beruft, gebietet keine andere Beurteilung. Zum einen konnte das Sächsische Staatsministerium des Innern keine für den Landtag bindende Erklärung abgeben. Zum anderen wurde in dem Schreiben die Zustimmung zur Vereinigung der Gemeinden Burghausen, Dölzig und Rückmarsdorf nur „vorbehaltlich abweichender Entwicklungen“ erteilt.

III.

Soweit die Antragstellerin geltend macht, das angegriffene Gesetz enthalte keine bzw. eine nur unzureichende Fortbestehensregelung, ist ihr Antrag ebenfalls unbegründet.

Gemäß Art. 1 § 18 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. Art. 1 § 4 Abs. 4 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig gilt die aufgelöste Gemeinde für Verfahren über die Wirksamkeit ihrer Eingliederung und zur Wahrnehmung von Rechten aus vertraglichen oder aufsichtsbehördlichen Auseinandersetzungsregelungen solange als fortbestehend, bis eine Entscheidung über die Wirksamkeit der Eingliederung oder über die Wahrnehmung der genannten Rechte unanfechtbar wird, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2010. Dies ist verfassungsrechtlich auch insoweit nicht zu beanstanden, als das Gesetz die Wahrnehmung von Rechten aus den genannten Auseinandersetzungsregelungen zeitlich beschränkt. Die Fortbestehensfiktion zu Gunsten der aufgelösten Gemeinde, wie sie der Sächsische Landtag in Anlehnung an die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ausgestaltet hat, dient der Effektivität des Rechtsschutzes bei der Wahrnehmung von Rechten, die im unmittelbaren Zusammenhang mit Neugliederung stehen (vgl. SächsVerfGH SächsVBl. 1997, 79; SaarVerfGH NVwZ 1994, 481 f.). Dass - zumal bei einer mehrfach geteilten Gemeinde, deren rechtliche Vertretung mit zunehmendem Zeitablauf auch wachsende praktische Schwierigkeiten bereitet - nach dem 31. Dezember 2010 im Interesse der Rechtssicherheit eine „Streitvertretung“ der Antragstellerin gesetzlich ausgeschlossen wird, stellt weder einen unverhältnismäßigen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht noch eine Verletzung des rechtsstaatlich gebotenen Rechtsschutzes dar. Für die von der Antragstellerin zusätzliche begehrte Vertretungsregelung zu Gunsten der Ortschaftsräte gilt nichts anderes.

IV.

1. Begründet ist der Antrag jedoch insoweit, als das Stadt-Umland-Gesetz Leipzig für die Ortsteile der Antragstellerin, die nach Leipzig und Schkeuditz eingegliedert werden, die Einführung von Ortschaftsverfassungen nicht vorsieht. Das Fehlen entsprechender Regelungen verstößt gegen das in der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 82 Abs. 2 SächsVerf) enthaltene Recht auf willkürfreie Behandlung.

Abweichend von den übrigen Fällen gliedert das Stadt-Umland-Gesetz Leipzig einzelne Gemarkungen der Antragstellerin in eine kreisfreie Stadt sowie in zwei kreisangehörige Städte ein, die darüber hinaus auch unterschiedlichen Landkreisen angehören. Anders als für die in Art. 1 § 1 Abs. 1 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig genannten Gemeinden ist die Einführung einer einheitlichen Ortschaftsverfassung (§§ 65 ff. SächsGemO) für die Antragstellerin weder vorgesehen noch - angesichts der Aufteilung ihres Gemeindegebietes auf drei Städte - rechtlich möglich.

Die in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. Beschluss vom 22. Oktober 1998 - Vf. 49-VIII-98-) bislang offen gelassene Frage, ob der Gesetzgeber bei der Durchführung einer kommunalen Gebietsreform von Verfassungs wegen verpflichtet ist, einem Bedürfnis der einzugliedernden Gebietskörperschaften zur Bildung einer rechtlich strukturierten Gemeinschaft mit eigenen Aufgaben (vgl. §§ 67 ff. SächsGemO) unterhalb der Gemeindeebene in jedem Fall für eine Übergangszeit Rechnung zu tragen, bedarf angesichts des aus den Besonderheiten des Einzelfalles erwachsenden Verstoßes gegen das Willkürverbot keiner abschließenden Entscheidung.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin folgt das Recht auf Willkürfreiheit, wie der Verfassungsgerichtshof bereits in seinem Urteil vom 21. Juli 1994 (JbSächsOVG 2, 79 [89]) entschieden hat, allerdings nicht aus Art. 18 der Sächsischen Verfassung, da Gemeinden - jedenfalls im hoheitlichen Bereich - nicht Träger eines Grundrechtes sein können. Unabhängig davon, ob schon das Rechtsstaatsprinzip Grundlage für ein Gleichbehandlungsgebot im Verhältnis der Hoheitsträger untereinander ist, das den Gesetzgeber verpflichtet, die Gemeinden untereinander grundsätzlich gleich zu behandeln (so BVerfGE 83, 363 [393] m. N.), ergibt sich jedenfalls dort, wo es um die Sachgerechtigkeit gesetzlicher Regelungen gegenüber den einzelnen Gemeinden geht, ein Anspruch auf willkürfreie Behandlung aus der

Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 82 Abs. 2 SächsVerf. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht darf nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit eingeschränkt werden. Regelungen, denen es an jeder Sachgerechtigkeit fehlt, können nicht durch Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 79 [89]).

Daran gemessen verstößt das Fehlen von Regelungen zur Einführung von Ortschaftsverfassungen für die in die Städte Leipzig und Schkeuditz einzugliedernden Ortsteile der Gemeinde Bienitz gegen Art. 82 Abs. 2 SächsVerf.

Mit der Einführung der Ortschaftsverfassung für das Gebiet der in die Stadt Leipzig einzugliedernden Gemeinden (§ 8 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig) verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, den Gemeinden, die ihre Selbstständigkeit im Interesse der Verbesserung der Gemeindeform verlieren, „für die Übergangszeit der ersten Jahre“ nach der Eingemeindung „die Möglichkeit eigenverantwortlicher bürgerschaftlicher Verwaltung in der engeren örtlichen Gemeinschaft zu belassen und deren eigene Angelegenheiten in einem dem Wohl der Gesamtgemeinde zuträglichen Maß selbst von den Organen der Ortschaften erledigen zu lassen“ (vgl. DS 2/9279, S. 451 f.).

Sachgerechte Gründe dafür, die Antragstellerin, die durch die angegriffene Neugliederung besonders nachhaltig beeinträchtigt wird, von der Möglichkeit zur Einführung einer Ortschaftsverfassung auszunehmen, liegen nicht vor. Dieser Beurteilung steht nicht entgegen, dass der Gesetzgeber bei der landesweiten Gemeindegebietsreform auf die Einführung von Ortschaftsverfassungen verzichtet hat, soweit nicht ganze Gemeinden, sondern bloße Teile von Gemeinden eingegliedert wurden. Abweichend vom Regelfall der Gemeindeformgliederungen handelt es sich bei der Antragstellerin um eine erst vor wenigen Jahren durch eine genehmigte Vereinigung entstandene Gemeinde, deren Ortsteile Burghausen, Dölzig und Rückmarsdorf bereits mehrere Jahre vor der Zwangsneugliederung über Ortschaftsräte verfügten und die sich nach ihren Einwohnerzahlen kaum von Einzelgemeinden unterscheiden, die im Rahmen der landesweiten Gebietsreform vollständig in eine Kernstadt eingegliedert werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass Gemeinden nicht etwa beliebige dezentrale Verwaltungseinheiten bilden, sondern selbstständige Gemeinwesen, die in ihrer Selbstverwaltung Gegenstand örtlicher Identifikation sein sollen (vgl. BVerfGE 82, 310 [314]). Dies gilt - entsprechend ihrem Gewicht - auch für die Ortsteile Burghausen, Dölzig und Rückmarsdorf. Ob sich die Ortschaftsverfassung zeitlich an Art. 1 § 8 Abs. 3 Stadt-Umland-Gesetz Leipzig zu orientieren

hat oder auf Dauer eingeführt wird, ist eine Frage, die in den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers fällt und daher vom Verfassungsgerichtshof nicht zu entscheiden ist.

2. Soweit die Antragstellerin rügt, das Stadt-Umland-Gesetz Leipzig sehe eine Erweiterung der Stadtrates von Markranstädt um einen von ihr zu wählenden Vertreter - anders als bei Leipzig und Schkeuditz (Art. 1 § 9 Abs. 1, § 18) nicht vor, ist ihr Antrag unbegründet. Bei der Erweiterung der Stadträte der aufnehmenden Gemeinden um Vertreter der Antragstellerin handelt es sich um eine Übergangslösung, die - in Anlehnung an die gesetzlichen Regelungen bei der freiwilligen Vereinigung von Gemeinden (vgl. § 9 Abs. 4 SächsGemO) eine „Repräsentation des aufgenommenen Bevölkerungsanteils im Stadtrat“ (vgl. DS 2/9279, S. 453) bis zur nächsten Kommunalwahl sichern sollte. Bei einer solchen Veränderung des demokratisch gewählten Hauptorgans (§ 27 SächsGemO) darf - wie es auch in der Gesetzesbegründung (vgl. DS 2/9279, S. 453) ausgeführt wurde - „der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Beteiligung an der Gesamtvertretung nicht ausser Acht“ gelassen werden. Vor diesem Hintergrund ist es auch in Ansehung von Art. 86 SächsVerf verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber davon abgesehen hat, für die 116 Einwohner der Gemarkung Priesteblich eine Erweiterung des Stadtrates von Markranstädt vorzusehen.

C.

I.

Der festgestellte Verstoß gegen die Sächsische Verfassung führt - entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin - nicht zur Verfassungswidrigkeit der von ihr vorrangig angegriffenen Neugliederung. Bei der übergangsweisen Einführung einer Ortschaftsverfassung handelt es sich um eine ergänzende Begleitregelung zur Gebietsänderung. Soweit ein Verstoß gegen Art. 82 Abs. 2 SächsVerf vorliegt, war auf eine bloße Unvereinbarkeit mit der Sächsischen Verfassung zu erkennen, weil dem Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten zur Beseitigung des Verfassungsverstoßes zur Verfügung stehen.

II.

Bei der nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 35 BVerfGG zu erlassenden Vollstreckungsanordnung war zu berücksichtigen, dass sowohl die einstweiligen Anordnungen vom 22. Oktober 1998 und 16. April 1999 im Verfahren Vf. 49-VIII-98 als auch die einstweilige Anordnung vom 17. Dezember 1998 im Verfahren Vf. 109-VIII-98 mit Verkündung der Hauptsacheentscheidungen im vorliegenden Verfahren und im Verfahren Vf. 108-VIII-98 am heutigen Tag gegenstandslos werden. Da die im Stadt-Umland-Gesetz Leipzig vorgesehenen Fristen verstrichen sind und in den von der Neugliederung der Antragstellerin betroffenen Gebietskörperschaften am 13. Juni 1999 Kommunalwahlen durchgeführt wurden, bedarf es ergänzender Regelungen für die Vollziehung der Neugliederung, die zur Wahrung der gesetzgeberischen Entscheidungsprärogative nur teilweise vom Verfassungsgerichtshof angeordnet werden konnten.

Zur Einhaltung des vom Gesetzgeber vorgesehenen Verfahrensablaufs erschien es angemessen, das In-Kraft-Treten des Stadt-Umland-Gesetzes Leipzig, soweit es die Antragstellerin betrifft, nach Maßgabe der Regelungen unter II. der Entscheidungsformel anzuordnen.

Im Übrigen ist es Sache des Gesetzgebers und der Exekutive, aus dieser Entscheidung in angemessener Zeit die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen. Dies gilt auch für die Gewährleistung einer den Anforderungen des Art. 86 SächsVerf gerecht werdenden Volksvertretung für die durch die Gebietsänderung betroffene Bevölkerung.

D.

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