



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

B e s c h l u s s

In dem Verfahren
der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag

des Verwaltungsverbandes Berggießhübel-Land, vertreten
durch den Vorsitzenden Frank Gude, Ladenberg 7, 01819 Berg-
gießhübel

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt B.

hier: einstweilige Anordnung

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

am 28. Januar 1999

beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird

abgelehnt.

Gründe

Der Antragsteller, der im Landkreis Sächsische Schweiz gelegene Verwaltungsverband Berggießhübel-Land, begehrt den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der er im Wesentlichen das Ziel verfolgt, bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über seinen Normenkontrollverfahren auf kommunalen Antrag (Vf. 152-VIII-98) seinen Fortbestand zu sichern.

Der Sächsische Landtag beschloss am 27. Oktober 1998 das Gesetz zur Gemeindegebietsreform in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Gemeindegebietsreformgesetz Oberes Elbtal/Osterzgebirge vom 28. Oktober 1998, SächsGVBl. S. 562), das u.a. lautet:

§ 24

Verwaltungseinheit Bad Gottleuba-Berggießhübel

(1) Der Verwaltungsverband Berggießhübel-Land wird aufgelöst.

(2) Die Städte Bad Gottleuba und Berggießhübel sowie die Gemeinden Bahratal und Langenhennersdorf werden zur Stadt Bad Gottleuba-Berggießhübel vereinigt.

(3) Zwischen der Stadt Bad Gottleuba-Berggießhübel als erfüllender Gemeinde und der Stadt Liebstadt sowie der Gemeinde Bahratal ist eine Verwaltungsgemeinschaft zu vereinbaren.

§ 30

Rechtsnachfolge

Die neugebildeten Gemeinden sind Rechtsnachfolger der an der Vereinigung beteiligten Gemeinden, die aufnehmenden Gemeinden sind Rechtsnachfolger der eingegliederten Gemeinden. ...

§ 31

Folgen der Gebietsänderungen

(2) Für Verfahren über die Wirksamkeit der durch dieses Gesetz bestimmten Eingliederung oder Vereinigung von Gemeinden und zur Wahrnehmung der Rechte hinsichtlich Vereinbarungen oder rechtsaufsichtlicher Bestimmungen nach Absatz 1 gelten die Gemeinden solange als fortbestehend, bis eine Entscheidung über die Wirksamkeit oder Eingliederung oder Vereinigung oder über die Wahrnehmung der Rechte hinsichtlich Vereinbarungen oder rechtsaufsichtlicher Bestimmungen nach Absatz 1 unanfechtbar wird, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2010.

§ 51

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Die §§ 28, 29, 31, 33, 36 bis 38, 45, 46, 49 und 50 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft. Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 01. Januar 1999 in Kraft. § 50 Abs. 1 Satz 2 und 3 und § 50 Abs. 3 Satz 2 und 3 treten am 10. Januar 2004 außer Kraft.

Gegen dieses Gesetz wendet sich der Antragsteller mit einem Antrag nach Artikel 90 SächsVerf (Vf. 152-VIII-98), zu dessen Sicherung er den Erlass einer einstweiligen Anordnung

begehrt. Er stellt den Antrag, im Wege einer einstweiligen Anordnung anzuordnen:

1. dass das vom Sächsischen Landtag am 27.10.1998 beschlossene Gesetz zur Regelung der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Gemeindegebietsreformgesetz Oberes Elbtal/Osterzgebirge), insbesondere §§ 24 Abs. 1, soweit der Verwaltungsverband Berggießhübel-Land betroffen ist, bis zur Entscheidung in der Hauptsache nicht in Kraft tritt;

hilfsweise:

2. dass der Vollzug des vom Sächsischen Landtag am 27.10.1998 beschlossenen Gesetzes zur Regelung der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Gemeindegebietsreformgesetz Oberes Elbtal/Osterzgebirge), insbesondere §§ 24 Abs. 1, soweit der Verwaltungsverband Berggießhübel-Land betroffen ist, bis zur Entscheidung in der Hauptsache ausgesetzt wird.

Der Antragsteller ist der Auffassung, seine Auflösung verstoße gegen die Sächsische Verfassung und hält den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß §§ 10, 15 SächsVerfGHG i.V.m. § 32 Abs. 1 BVerfGG für erforderlich. Seines Erachtens genießt ein Verwaltungsverband verfassungsrechtlichen Bestandsschutz wie eine Gemeinde. Jedenfalls aber sei eine ihn betreffende Gebietsneugliederung auf mögliche Verletzungen des Vertrauensschutzes, auf die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens und auf Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Diese Prüfung führe zu dem Ergebnis, dass die Auflösung des Antragstellers unwirksam ist.

Seines Erachtens wiegen die Nachteile, die entstehen, wenn er in der Hauptsache Erfolg hat, die Auflösung aber vorher vollzogen ist, schwerer als die Nachteile, die sich ergeben, wenn das Gesetz vorerst nicht vollzogen wird, er aber später in der Hauptsache unterliegt.

Das Staatsministerium der Justiz ist dem Antrag entgegengetreten. Der Landtag hat von einer Äußerung abgesehen.

II.

Der Antrag bleibt ohne Erfolg.

1. Der Antragsteller ist, obwohl er zum 01. Januar 1999 aufgelöst wurde, in diesem Verfahren beteiligungsfähig geblieben. Dies folgt allerdings nicht unmittelbar aus § 31 Abs. 2 des Gemeindegebietsreformgesetzes Oberes Elbtal/Osterzgebirge. Die genannte Bestimmung regelt, dass Gemeinden in Verfahren, die die Wirksamkeit ihrer

Vereinigung betreffen, als fortbestehend gelten. Wenngleich der Verwaltungsverband nicht ausdrücklich genannt ist, muss indes Entsprechendes gelten, wenn dieser im Zuge der Gebietsneugliederung die Frage seines Fortbestandes zum Gegenstand eines Verfahrens kommunaler Normenkontrolle macht (vgl. BVerfGE 22, 221 [231]; BVerfGE 34, 216 [226]; BVerfGE 38, 231 [237]; Saarländischer Verfassungsgerichtshof NVwZ 1994, 481; Sächsisches Oberverwaltungsgericht SächsVBl. 1997, 210).

2. Nach § 10 Abs. 1, § 15 SächsVerfGHG i.V.m. § 32 BVerfGG kann der Verfassungsgerichtshof einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Wegen der meist weittragenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ist bei der Prüfung der Voraussetzungen für deren Erlass ein strenger Maßstab anzulegen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es um die Wirksamkeit eines Gesetzes geht. Bei der Entscheidung haben die Gründe, die ein Antragsteller für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschriften anführt, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, das Verfahren der Hauptsache erweist sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Vielmehr kommt es auf eine Abwägung der Folgen an, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, das Verfahren in der Hauptsache aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Verfahren in der Hauptsache aber der Erfolg versagt bliebe (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 21. Juli 1994 - Vf. 30-VIII-94 u. Vf. 35-VIII-94, JbSächsOVG 2, 100 [101]; std. Rspr.)
3. Es mag offen bleiben, ob das Verfahren in der Hauptsache zulässig und nicht offensichtlich unbegründet ist. Der Verwaltungsverband i.S.d. § 3 ff. des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) vom 19. August 1993 (SächsGVBl. S. 815, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Ordnung der Rechtsverhältnisse der Verwaltungsverbände, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände im Freistaat Sachsen vom 15. Januar 1998, SächsGVBl. S. 2) ist ein gem. Art. 82 Abs. 2, 84 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf mit Selbstverwaltungsrechten ausgestatteter Gemeindeverband, woraus aber nicht ohne weiteres folgt, dass er von Verfassung wegen in seinem Bestand geschützt ist (SächsVerfGH Beschluss vom 03. Dezember 1998, Vf. 36-VIII-98).

Einer Entscheidung der Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen sich ein Verwaltungsverband gegen seine Auflösung im Zuge einer Gemeindegebietsre-

form wehren kann, bedarf es indes nicht.

Hier steht nämlich jedenfalls dem Erlass einer einstweiligen Anordnung entgegen, dass die Nachteile, die zu besorgen sind, wenn die begehrte Anordnung erginge, dem Verfahren in der Hauptsache aber der Erfolg versagt wäre, gewichtiger sind als die Nachteile, die sich ergeben würden, wenn die einstweilige Anordnung unterbliebe, der Antragsteller aber im Verfahren zur Hauptsache obsiegen würde.

a) Erginge die einstweilige Anordnung, während das Normenkontrollverfahren auf kommunalen Antrag später keinen Erfolg hätte, bliebe zwar der Antragsteller in der Zwischenzeit als rechtsfähige Gebietskörperschaft erhalten und könnte seine Angelegenheiten - trotz der Unsicherheit über seinen Fortbestand - im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung regeln. Hierdurch sähe sich aber der demokratisch legitimierte Landesgesetzgeber vorübergehend an der Verwirklichung seines Konzeptes einer kommunalen Gebietsreform gehindert, die er unter Hinweis auf Gründe des Wohles der Allgemeinheit (vgl. Art. 88 Abs. 1 SächsVerf) für dringend geboten erachtet.

b) Erließe der Verfassungsgerichtshof die einstweilige Anordnung nicht und erwiese sich das Hauptsacheverfahren als begründet, wäre das Gemeindegebietsreformgesetz Oberes Elbtal/Osterzgebirge zunächst in der vom Gesetzgeber vorgesehenen Weise vollzogen und erst mit Feststellung der Nichtigkeit der Antragsteller als mit Selbstverwaltungsrechten ausgestatteter Verwaltungsverband wiederhergestellt.

Er wäre vorübergehend durch den faktischen Verlust seiner Organe sowie durch erfolgte Personal-, Verwaltungs- und Vermögensverlagerungen beeinträchtigt. Dieser vorübergehende Nachteil ist indes kein schwerer Nachteil i.S.d. § 10 Abs. 1, § 15 SächsVerf i.V.m. § 32 BVerfGG. Der Vortrag des Antragstellers, sein Fortbestand entspreche dem übereinstimmenden Willen von Bürgern und Gemeinden, spricht nämlich gegen die Annahme, der Antragsteller werde nach Obsiegen in der Hauptsache von Bürgern und Gemeinden nicht wieder angenommen und mit Leben erfüllt werden.

Auch beeinträchtigt eine zeitlich begrenzte Inaktivierung des Antragstellers die demokratisch verfasste kommunale Selbstverwaltung nicht so nachhaltig, dass etwa aus diesem Grund eine einstweilige Anordnung zum gemeinen Wohl dringen geboten wäre.

Der Verwaltungsverband gehört, anders als die gewachsene Gemeinde, nicht zum historischen Bild der Selbstverwaltung (Niedersächsischer StGH, Urteil vom

3.6.1980, DVBl. 81, 214 ff.). Er ist nicht umfassend zuständige Territorialeinheit, sondern Funktionseinheit mit begrenzter und aus der gemeindlichen Zuständigkeit abgespaltener Zuständigkeit (§§ 7 und 8 SächsKomZG). Die demokratische Legitimation erfolgt nicht direkt, sondern indirekt mittels der Bestellung von Vertretern aus den Mitgliedsgemeinden. Die genannten Umstände haben zur Folge, dass der Verwaltungsverband wesentlich weniger als die Gemeinde regionale Identität bestimmt.

Der vorübergehende faktische Verlust seiner Existenz fällt weniger ins Gewicht als eine Verzögerung der Umsetzung der vom Gesetzgeber aus Gemeinwohlgründen für notwendig erachteter Gebietsreform.

Aus diesem Grund war der Antrag abzuweisen, im Wege einstweiliger Anordnung das Inkrafttreten des Gesetzes aufzuschieben oder den Vollzug auszusetzen.

III.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Sächs-VerfGHG).

gez. Pfeiffer

gez. Budewig

gez. Hagenloch

gez. Graf von Keyserlingk

gez. Knoth

gez. v. Mangoldt

gez. Reich

gez. Schneider

gez. Trute