Vf. 164-VIII-98

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

der Gemeinde Kletzen-Zschölkau, vertreten durch den Bürgermeister Horst Hennig, Dorfplatz 2, 04519 Kletzen,

- Antragstellerin -

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt B.

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Thomas Pfeiffer sowie 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 04. November 1999

b e s c h l o s s e n:

Der Antrag wird verworfen.

G r ü n d e

A.

Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Antrag auf kommunale Normenkontrolle gegen das Gesetz zur Gemeindegebietsreform in der Planungsregion Westsachsen vom 28. Oktober 1998 (Gemeindegebietsreformgesetz Westsachsen [SächsGVBl. S. 575]), durch das sie zum 01. Januar 1999 in die Gemeinde Krostitz eingegliedert wurde.

I.

Die Antragstellerin liegt nördlich der Stadt Leipzig im Landkreis Delitzsch und hat 936 Einwohner (Stand: 30. Juni 1998). Sie grenzt im Osten an das bisherige Gebiet der Gemeinde Krostitz (3.043 Einwohner zum 30. Juni 1998), mit der sie seit 1996 eine Verwaltungsgemeinschaft bildet, und im Süden an die Stadt Leipzig. Südöstlich der Antragstellerin liegt die Gemeinde Rackwitz (3.025 Einwohner zum 30. Juni 1998), nordwestlich die Gemeinde Zschortau (2358 Einwohner zum 30. Juni 1998) und nördlich die Gemeinde Schönwölkau (2502 Einwohner zum 30. Juni 1998).

Im Jahr 1991 beschloss die Sächsische Staatsregierung, die seit 1952 unveränderte Gemeindegliederung den Erfordernissen einer modernen Kommunalverwaltung anzupassen. Staatsregierung und Landtag entschieden sich in der Folge dafür, die Landkreise und Gemeinden nicht in einem Schritt, sondern in der ersten Legislaturperiode die Landkreise und in den nächsten Legislaturperioden die Gemeinden neu zu gliedern. Hierdurch sollte unter anderem Gelegenheit für freiwillige Zusammenschlüsse gegeben werden.

Das Sächsische Staatsministerium des Innern beschloss am 07. Dezember 1993 "Grundsätze für die Kommunale Zielplanung in Sachsen" (SächsABl. 1994, S. 48) und erstellte hierauf aufbauend einen Gesetzentwurf zur Gemeindegebietsreform in der Planungsregion Westsachsen (im folgenden: Referentenentwurf), der den betroffenen Gemeinden einschließlich der Antragstellerinnen am 23. September 1997 zur Anhörung der Einwohner und zur Stellungnahme zugeleitet und auch den betroffenen Verwaltungsverbänden, Landkreisen und

sonstigen Trägern öffentlicher Belange zur Anhörung übermittelt wurde. Der Entwurf sah vor, die Antragstellerin in die Gemeinde Krostitz einzugliedern, die ihrerseits als erfüllende Gemeinde eine Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Schönwölkau vereinbaren sollte.

Mit Stellungnahmen vom 16. Dezember 1997 und 15. Mai 1998 erklärte die Antragstellerin, einer Eingliederung in der laufenden Legislaturperiode nicht zuzustimmen. Ihre Leistungsfähigkeit werde durch die erfolgreiche Vermarktung eines Gewerbegebietes, die Ausweisung neuer Wohnbaugebiete und zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur belegt. Die hohe Verschuldung der Gemeinde rechtfertige keine andere Beurteilung, weil die Kredite planmäßig refinanziert würden. Spätestens zum Jahr 2000 werde auch die für Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft festgesetzte Mindestzahl von 1.000 Einwohnern erreicht. Als Alternativen zur vorgesehenen Neugliederung schlug die Antragstellerin die Erweiterung der bestehenden Verwaltungsgemeinschaft um die Gemeinde Schönwölkau, die Zusammenfassung der bestehenden Verwaltungsgemeinschaften Rackwitz und Krostitz oder die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft oder eines Verwaltungsverbandes aus den zu diesen zählenden Gemeinden mit Sitz in Rackwitz vor.

Nach Auswertung der im Rahmen der Anhörung eingegangenen Äußerungen erstellte die Staatsregierung einen weiteren Entwurf (DS 2/8278, im folgenden: Regierungsentwurf), der bezüglich der Antragstellerin an der im Referentenentwurf vorgesehenen Regelung festhielt.

An der Anhörung der Einwohner der Antragstellerin zum Referentenentwurf beteiligten sich 113 von 797 Anhörungsberechtigten. Alle Teilnehmer wandten sich gegen die Eingliederung zum jetzigen Zeitpunkt; eine spätere freiwillige Eingliederung sei jedoch vorstellbar.

Am 06. März 1998 brachte das Kabinett den Regierungsentwurf in den Landtag ein.

Die Begründung des Gesetzentwurfs nennt als Ziele im wesentlichen die Verbesserung der Verwaltungsökonomie, die Gewährleistung von Demokratie, Sozial- und Kulturstaatlichkeit sowie Rechtsstaat und Umweltschutz (Art. 1 Satz 2 SächsVerf) auf gemeindlicher Ebene sowie die Berücksichtigung administrativ-planerischer Erfordernisse des Freistaates Sachsen und konkretisiert diese Ziele jeweils in Einzelaussagen (DS 2/8278, S. 21 ff.).

Die Grundsätze und Leitlinien der Gemeindegebietsreform (DS 2/8278, S. 36-82) lauten, soweit hier einschlägig, wie folgt:

3.1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen örtlicher Verwaltungseinheiten

Die kommunale Selbstverwaltung im Freistaat Sachsen kann im Rahmen der Einheitsgemeinde mit umfassender Verwaltungskompetenz (gegebenenfalls mit Ortschaftsverfassung), der Verwaltungsgemeinschaft und des Verwaltungsverbandes verwirklicht werden.
...
Es ist dadurch den Gemeinden, die die Regelmindestgröße von 1.000 Einwohnern erreichen und bei denen keine sonstigen Gründe eine Gemeindeeingliederung oder -vereinigung gebieten, möglich, mittels der kommunalen Zusammenarbeit (Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft, Gründung eines Verwaltungsverbandes) neue, größere Verwaltungseinheiten zu bilden, ohne dass sie ihre politische Eigenständigkeit aufgeben müssen.
...

Einheitsgemeinde/Ortschaftsverfassung
Die Einheitsgemeinde ist die aus verwaltungsorganisatorischer und -wirtschaftlicher Sicht effektivste Form der Erledigung kommunaler Verwaltungsarbeit. Die Einheitsgemeinde stellt somit grundsätzlich die effizienteste und auch unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation und Kontrolle ihrer Organe beste Form einer kommunalen Verwaltungseinheit dar. Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbände sollen deshalb nur dort angestrebt werden, wo die Bildung einer ausreichend großen Einheitsgemeinde nicht sinnvoll erscheint.
Die Schaffung einer Einheitsgemeinde kann auf zwei Wegen erfolgen:

a) Gemeindeeingliederung

b) Gemeindevereinigung
..., kommen bei einem Gemeindezusammenschluss zur bisherigen Einwohnerzahl der größten daran beteiligten Gemeinde mehr als 50 % hinzu, so erfolgt der Gemeindezusammenschluss im Wege der Gemeindevereinigung; ansonsten findet eine Gemeindeeingliederung statt.
...
Zu unterscheiden sind Einheitsgemeinden mit umfassender Verwaltungskompetenz, die eine Regelmindestgröße von 5.000 Einwohnern, und Einheitsgemeinden mit eingeschränkter Verwaltungskompetenz - als Mitgliedsgemeinden eines Verwaltungsverbandes oder einer Verwaltungsgemeinschaft -, die künftig eine Regelmindestgröße von 1.000 Einwohnern haben sollen.

Unbestreitbare Vorteile der Einheitsgemeinde mit voller Verwaltungskompetenz im Vergleich zur Verwaltungsgemeinschaft und zum Verwaltungsverband sind die auf das gesamte Gemeindegebiet bezogene Planung und deren Durchführung durch eine Bürgervertretung, eine für jeden Bürger übersichtliche Verwaltung, einen einheitlichen Haushalt und eine Investitionspolitik "aus einem Guss".
...
Dies ist gegenüber Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden und mehr noch gegenüber der Bildung von Zweckverbänden und dem Abschluss von Zweckvereinbarungen ein erheblicher Vorteil der Gemeindezusammenschlüsse.
...
Zudem ist die Verwaltungsgemeinschaft/der Verwaltungsverband im Vergleich zur Einheitsgemeinde weniger effizient.
...
Auch unter demokratischen Gesichtspunkten weist die Einheitsgemeinde Vorteile auf. Diese liegen zum einen darin, dass in der Einheitsgemeinde der demokratisch unmittelbar von den Bürgern der Gemeinde legitimierte Gemeinderat über alle Angelegenheiten entscheidet, während innerhalb einer Verwaltungsgemeinschaft über viele Angelegenheiten (z.B. vorbereitende Bauleitplanung) ein größtenteils nur indirekt gewählter Gemeinschaftsausschuss entscheidet, ...
...
Deshalb ist auch die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft bzw. eines Verwaltungsverbandes keine der Einheitsgemeinde völlig gleichwertige Alternative, die in jedem Falle als das "mildere Mittel" zuerst in Betracht zu ziehen ist.
...

Als subjektiv negativ von den betroffenen Bürgern empfundene Wirkungen der Gemeindezusammenschlüsse sind zweifellos Beeinträchtigungen der demokratischen Wertvorstellungen (wenn die Eingliederung gemäß Art. 88 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf gegen den Willen der betroffenen Gemeinde und deren Einwohner aus Gründen des Wohles der Allgemeinheit erfolgen muss), der unter anderem aus der historischen Eigenständigkeit erwachsenen subjektiven örtlichen Verbundenheit und der Bürgernähe im Sinne der Ortsnähe von Verwaltung und Bürgervertretung möglich.
...
Dies spricht dafür, die Gemeindezusammenschlüsse nicht als universelles Lösungsinstrument zu verstehen, sondern nur unter Abwägung der damit verbundenen Einbußen, aber auch des aus der Stärkung der Leistungskraft verbundenen Nutzens für die kommunale Selbstverwaltung.
...
Die Ablehnung oder Zustimmung durch die Bürger der unmittelbar betroffenen Gemeinde ist im Rahmen der Abwägung der Belange des Allgemeinwohls lediglich ein Gesichtspunkt unter einer ganzen Reihe von zu beachtenden Aspekten für die Neugliederung.
...
Die Akzeptanz einer Neugliederungsmaßnahme durch die unmittelbar betroffenen Gememinden und ihre Einwohner kann daher nicht zum alleinigen oder auch nur vorrangigen Maßstab einer gesetzgeberischen Entscheidung gemacht werden, sondern ist nach Lage der Dinge mit ihrem jeweiligen Gewicht im Einzelfall in die Abwägung einzustellen.
...

Verwaltungsverband
Der Verwaltungsverband als Form der kommunalen Zusammenarbeit ist insbesondere für Gemeinden mit einer vergleichbaren Größe geeignet, wo ein Kristallisationspunkt für eine Einheitsgemeinde mit umfassender Verwaltungskompetenz oder eine Verwaltungsgemeinschaft fehlt.
...

Verwaltungsgemeinschaft
Bei der Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft im Sinne des SächsKomZG arbeiten die beteiligten, rechtlich selbständig bleibenden Gemeinden mit der sogenannten "erfüllenden Gemeinde" zusammen. Erfüllende Gemeinde ist regelmäßig eine größere Gemeinde mit zentralörtlicher Funktion.
...
Da der Verwaltungsverband als eigenständige Körperschaft im Regelfall einen höheren Personal- und Sachaufwand als die Verwaltungsgemeinschaft verursacht, ist aus verwaltungswirtschaftlichen Überlegungen der Verwaltungsgemeinschaft der Vorrang zu geben, wenn durch das Vorhandensein eines Zentralen Ortes, der hinsichtlich seiner Leistungskraft die Aufgaben der erfüllenden Gemeinde für die Umlandgemeinden übernehmen kann, die Voraussetzungen dafür gegeben sind. Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbände kommen auch dann in Betracht, wenn durch das Weiterbestehen von Mitgliedsgemeinden als "dezentrale Zwischenstufe" eine bessere Verwaltung sehr großräumiger Verwaltungseinheiten erreicht werden kann.
...

3.2. Kriterien für den Zuschnitt örtlicher Verwaltungseinheiten
Folgende Kriterien ...hat die Staatsregierung bei ihren Vorschlägen bedacht:

3.2.1. Mindestgröße örtlicher Verwaltungseinheiten

a) Die örtlichen Verwaltungseinheiten (Einheitsgemeinde, Verwaltungsgemeinschaft, Verwaltungsverband) sollen aus Gründen der Tragfähigkeit und Wirtschaftlichkeit möglichst mehr als 5.000 Einwohner haben (siehe auch § 3 Abs. 3 SächsKomZG).

b) Im Verdichteten Raum um die Oberzentren sind dagegen 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.

c) Die angestrebte Regelgröße für örtliche Verwaltungseinheiten kann in begründeten Ausnahmefällen unterschritten werden, wenn - nach sinnvoller Ausnutzung des siedlungsgeographi-

schen Potentials - spezifische Gegebenheiten insbesondere der Raum- und Siedlungsstruktur dies als vorteilhafteste Lösung gebieten, wie zum Beispiel bei:
- Rand- und Grenzlagen (u.a. Kammlagen des Erzgebirges)
- Siedlungsräumen mit sehr niedriger Bevölkerungsdichte, in denen bei der Schaffung künftig eigenständiger Ver waltungseinheiten gemäß den vorgestellten kommunalen Regeleckgrößen deren Überschaubarkeit nicht mehr gegeben wäre (beispielsweise Heidelandschaften)
- Siedlungsräumen, die stark durch Bergbau bzw. -folgelandschaften geprägt sind und somit trotz Binnenlage de facto in Randlage kommen (wie in den Gebieten um Hoyerswerda, Weißwasser, Borna u.a.)
- Siedlungsräumen in Kleinsiedelgebieten des Freistaates Sachsen, wo bereits Gemeindestrukturen mit sehr vielen Ortsteilen existieren (beispielsweise Sächsische Gefildezone).

d) Um die Wahrnehmung des Grundbestandes gemeindlicher Aufgaben gewährleisten zu können, sollen auch die Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft oder eines Verwaltungsverbandes künftig eine Mindestgröße besitzen. Diese soll nicht unter 1.000 Einwohner liegen. Diese Größenfestlegung ist dadurch begründet, dass den Gemeinden als Gliedern eines Verwaltungsverbandes oder einer Verwaltungsgemeinschaft noch zahlreiche gewichtige Aufgaben (z.B. örtliche Einrichtungen wie Grundschule, Kindergarten, Feuerwehr, Bibliothek, Sportanlagen usw.) in eigener Zuständigkeit verbleiben sollen. Hierfür benötigen sie eine ausreichende Finanz- und Verwaltungskraft, die unmittelbar mit der Einwohnerzahl zusammenhängt. Das schließt nicht aus, dass es in besonders begründeten Ausnahmefällen auch weiterhin Gemeinden geben kann, die unter dieser Orientierungsgröße liegen.

e) Es kann nicht Ziel einer Gemeindegebietsreform sein, im ganzen Land gleich große örtliche Verwaltungseinheiten zu schaffen. Die Unterschiede, insbesondere in der räumlichen Lage, der Bevölkerungsdichte, der Siedlungsstruktur und in der Topographie des Landes, müssen sich auf die Größe der örtlichen Verwaltungseinheiten auswirken. Die optimale Größe entzieht sich einer schematischen Bestimmung. Eine Gemeindegebietsreform muss aber eine gewisse Einheitlichkeit der Mindestgrößen anstreben, weil nur dann Kompetenzen und Aufgaben gleichartig zugeordnet und wahrgenommen werden können und die Maßstäblichkeit der Reform gewahrt ist.

...

3.2.2 Abgrenzung des Gebietes örtlicher Verwaltungseinheiten

...

1. Raumordnerische, landesentwicklungspolitische sowie wirtschafts- und infrastrukturelle Aspekte sind einzubeziehen.

   ...

   Eine wesentliche Grundlage für eine solche Zielsetzung ist in Verbindung mit dem Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen vom 24. Juni 1992 (SächsGVBl. S. 259) der rechtsverbindliche Landesentwicklungsplan (LEP) vom 16. August 1994 (SächsGVBl. S. 1489), der das landesplanerische Gesamtkonzept für die Räumliche Ordnung und Entwicklung des Landes und seiner Teilräume darstellt.

   ...

2. Das funktionsteilige System der Zentralen Orte und ihrer Verflechtungsbereiche ist eine wesentliche Bedingung für die Gewährleistung der Grundfunktionen der Daseinsvorsorge in den Städten und Gemeinden. Es stellt deshalb auch ein Leitprinzip für Gemeindegebietsreformmaßnahmen im Freistaat Sachsen dar.

   ...

   Insbesondere im unmittelbaren Umfeld der Ober- und Mittelzentren sollen - sofern Eingliederungen in die Stadt oder die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften mit der Stadt ausgeschlossen werden - ausreichend große örtliche Verwaltungseinheiten gebildet werden, um die Möglichkeit der koordinierten Zusammenarbeit der Ober- und Mittelzentren mit ihren Umlandgemeinden zu verbessern.

   ...

3. Die Zusammenfassung starker mit strukturschwachen Gemeinden ist der Zusammenfassung wirtschaftsstrukturell homogener Gemeinden in einem gemeinsamen Verwaltungsraum vorzuziehen.
...

4. Verkehrsanbindungen und Erreichbarkeitsverhältnisse sind zu berücksichtigen.
...

5. Aspekte eines wirksamen Umwelt- und Naturschutzes können für die Bildung einer gemeinsamen Verwaltungsstruktur sprechen.
...

6. Ein Flächenbedarf, der aus zentralörtlichen Funktionen von Gemeinden resultiert oder durch sonstige öffentliche Interessen gerechtfertigt ist, kann Gemeindezusammenschlüsse oder Flächenumgliederungen legitimieren. Ein Flächenbedarf rechtfertigt Gemeindezusammenschlüsse oder Flächenumgliederungen nur dann, wenn er zur Erfüllung der zentralörtlichen Funktion von Gemeinden ... befriedigt werden muss.
...

7. Das Gebiet der örtlichen Verwaltung muß überschaubar bleiben und die Verwaltung bürgernah ausgestaltet werden können.
...

8. Die landschaftliche und topographische Situation ist zu beachten. Landschaftliche und topographische Barrieren, wie z.B. Flüsse, Höhenzüge, große Waldgebiete und (ehemalige) Tagebaue, müssen, sofern sie eine trennende Wirkung entfalten, bei Abgrenzungsentscheidungen berücksichtigt werden. ...
...

9. Historische und religiöse Bindungen und Beziehungen sowie örtliche Traditionen und landsmannschaftliche bzw. ethnische Faktoren sollten nach Möglichkeit Berücksichtigung finden.
...

10. Die Akzeptanz der Neugliederungsmaßnahme durch Bevölkerung und Volksvertreter soll soweit wie möglich gegeben sein.
...

11. Intensive Verflechtungen können auch dann für einen Zusammenschluss von Gemeinden sprechen, wenn rein formal die Einwohnerrichtwerte bereits erreicht werden.
...

12. Teileingliederungen und Flächenumgliederungen sind anzuwenden, wenn sich daraus eine hinreichende Problemlösung ergibt.
...

13. Eine starre Anwendung der Neugliederungskriterien darf jedoch nicht erfolgen.
Einzelne Gesichtspunkte können, je nach der spezifischen Situation im Neugliederungsraum, auch ein unterschiedliches Gewicht erlangen. Da die neugebildeten Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbände für einen sehr langen Zeitraum die Verwaltungsstrukturen im Freistaat Sachsen prägen werden, müssen langfristige Überlegungen zur Landesplanung und Strukturentwicklung eine besondere Rolle spielen.

3.2.3 Besondere Belange des Ländlichen Raumes im Rahmen der Gemeindegebietsreform

...

Durch leistungsfähige örtliche Verwaltungseinheiten, die für die Bürger des Ländlichen Raumes den städtischen Regionen gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleisten können, kann die Attraktivität der Gemeinden des Ländlichen Raumes verbessert und somit einer "Entleerung" des Ländlichen Raumes und dem "Sterben" der Dörfer wirksam begegnet werden.

...

Aufgrund der Besonderheiten und spezifischen Entwicklungserfordernisse des Ländlichen Raumes sind bei der Anwendung des Leitbildes der Gemeindegebietsreform folgende besondere Kriterien zu beachten:

1. In Gebieten ohne Verdichtungsansätze im Ländlichen Raum wird wegen der dünnen Besiedlung im Interesse der Überschaubarkeit und der Erreichbarkeitsverhältnisse die angestrebte Regelmindestgröße örtlicher Verwaltungseinheiten häufig, aber nicht grundsätzlich unterschritten werden müssen.

2. In Gebieten mit Verdichtungsansätzen im Ländlichen Raum wird die Regelmindestgröße in aller Regel eingehalten werden können, weil hier durch die Verdichtung sinnvolle, überschaubare örtliche Verwaltungseinheiten ohne Unterschreitung der Regelmindestgröße geschaffen werden können.

3. Bei der Abwägung, ob im Einzelfall eine Unterschreitung der Regelmindesteinwohnerzahl von 5.000 hingenommen werden kann, ist positiv zu berücksichtigen, dass die Einheitsgemeinde im Vergleich zur Verwaltungsgemeinschaft oder zum Verwaltungsverband aus kommunalwirtschaftlicher Sicht und unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation die beste Form kommunaler Aufgabenerfüllung ist.

4. Die Unterschreitung einer Grenze von 3.000 Einwohnern ist auch im Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze nur in extremen Ausnahmefällen und nur bei Bildung einer Einheitsgemeinde möglich. Dies kann insbesondere bei erfolgter bzw. vorgesehener Ausweisung als Kleinzentrum der Fall sein, wenn die Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich 3.000 nicht erreicht und sich sinnvolle Alternativen nicht anbieten ... .

5. Die Größe und Anzahl eigenständiger Ortsteile, die Flächenausdehnung der Gemeinde und die Erreichbarkeitsverhältnisse zwischen den Teilen einer örtlichen Verwaltungseinheit sind bei der Frage einer notwendigen Unterschreitung von Regelmindesteinwohnergrenzen besonders zu beachten.

6. Die Gemeindegebietsreform soll die Realisierung des Zieles 1.5.4.2 des Landesentwicklungsplanes, die dezentrale Siedlungsstruktur in den Gebieten ohne Verdichtungsansätzen im Ländlichen Raum durch funktionale Stärkung der Zentralen Orte zu festigen, wirksam unterstützen. Deshalb ist insbesondere auf die Belange der Klein- und Unterzentren im Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze Rücksicht zu nehmen.

3.2.4 Besondere Belange des verdichteten Raumes im Rahmen der Gemeindegebietsreform

...
Aufgrund der Besonderheiten und spezifischen Entwicklungserfordernisse des Verdichtungsraumes und seiner Randzonen sind bei der Anwendung des Leitbildes der Gemeindegebietsreform folgende besondere Kriterien zu beachten:

1. Im Verdichteten Raum, der unmittelbar an die Oberzentren angrenzt, ist für örtliche Verwaltungseinheiten die Erreichung einer Mindesteinwohnerzahl von ca. 8.000 anzustreben.

2. Unterschreitungen der angestrebten Regelmindesteinwohnerzahl von 8.000 sind nur bei der Wahl der effektivsten Form kommunaler Aufgabenbewältigung, der Einheitsgemeinde, im besonderen Ausnahmefall zulässig.

3. Im Verdichteten Raum, der nicht unmittelbar an ein Oberzentrum angrenzt, ist eine Regelmindesteinwohnerzahl von 5.000 zu erreichen.

4. In den Randzonen der Verdichtungsräume wird die angestrebte Regelmindestgröße örtlicher Verwaltungseinheiten im allgemeinen eingehalten werden können.

5. Im Ausnahmefall kann insbesondere in Abhängigkeit von der Lage und dem Entwicklungspotential auch in den Randzonen des Verdichtungsraumes ein Unterschreiten der Regelmindestgröße von 5.000 Einwohnern erforderlich sein. Bei der Abwägung, ob im Einzelfall eine Un-

terschreitung dieser Regelmindestgröße hingenommen werden kann, ist positiv zu berücksichtigen, dass die Einheitsgemeinde im Vergleich zur Verwaltungsgemeinschaft und zum Verwaltungsverband aus kommunalwirtschaftlicher Sicht und unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation die beste Form kommunaler Aufgabenerfüllung ist.

6. Zur Verbesserung der Möglichkeiten einer wirksamen Stadt-Umland-Kooperation ist die Zahl örtlicher Verwaltungseinheiten im unmittelbaren Stadt-Umland-Bereich möglichst gering zu halten. Insbesondere die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden ist nach Möglichkeit zu vermeiden, da sie die Kooperation mit der Kernstadt und im gesamten Stadt-Umland-Bereich durch ihre Mehrstufigkeit wesentlich erschweren. Dies gilt besonders für die großen sächsischen Stadt-Umland-Bereiche Leipzig, Dresden, Chemnitz und Zwickau, wo schon aufgrund ihrer Größe den Kernstädten eine große Zahl von Verwaltungseinheiten gegenüberstehen wird. ...

7. Die Entlastungsfunktion Zentraler Orte und insbesondere auch ihrer Sonderform der Siedlungsschwerpunkte im Stadt-Umland-Bereich für deren Kernstädte ist zu berücksichtigen und soweit wie möglich zu stärken, sofern eine Eingliederung in die Kernstadt nicht angezeigt ist (vgl. Ziel 1.4.7. des LEP).

3.3. Kriterien für die Bestimmung des Sitzes Örtlicher Verwaltungseinheiten

Als Entscheidungskriterien für die Auswahl der erfüllenden Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft bzw. der Gemeinde, in der ein Verwaltungsverband seinen Sitz haben soll, liegen folgende Punkte der Abwägung zugrunde:

1. Ausreichende landesplanerische Zentralität
   Die Gemeinde soll ein gewachsenes Zentrum von landesplanerischer Zentralität (Klein-, Unter-,, Mittel- oder Oberzentrum) sein oder zumindest das Entwicklungspotential zum Kleinzentrum besitzen, um als Zentraler Ort die notwendige Ausstrahlung und identitätsstiftende Wirkung für das Gebiet der Verwaltungsgemeinschaft bzw. des Verwaltungsverbandes entfalten zu können
   ...

2. Wirtschaftskraft/ökonomische Struktur
   Bei der Auswahl des Sitzes örtlicher Verwaltungseinheiten sind auch landesentwicklungspolitische und wirtschaftsstrukturelle Gesichtspunkte zu berücksichtigen, um die mögliche "Anstoßfunktion" einer Verwaltung zu einer angemessenen Verteilung der Wirtschaftskraft und der Wachstums- und Entwicklungsimpulse im Freistaat Sachsen beizutragen.

3. Gute Erreichbarkeit/günstige Verkehrsanbindung
   Aus Gründen der Bürgernähe und der Verwaltungsökonomie sollte der Sitz für die Mehrheit der Einwohner der neuen Verwaltungseinheit sowie die Vertreter der Gemeinden und Funktionsträger anderer Behörden - auch mit dem ÖPNV - gut erreichbar sein. Angesichts der Aufgabenverlagerung auf die Gemeindeebene und der vergleichsweise großer Anzahl der Bürgerkontakte mit der örtlichen Verwaltung ist dieser Gesichtspunkt von hoher Bedeutung. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass für die neugebildeten Verwaltungseinheiten im Rahmen ihrer Organisationshoheit und des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei nachgewiesenem Bedarf die Möglichkeit besteht, Außenstellen bzw. Bürgersprechstunden einzurichten.

4. Historische Gesichtspunkte/Tradition als Verwaltungssitz
   Eine geschichtlich gewachsene Tradition als Verwaltungssitz korrespondiert in der Regel mit kostensparenden Effekten bei der Ansiedlung der Verwaltung und einer besonderen Verbundenheit und Identifikation der Bevölkerung mit dieser Gemeinde als Verwaltungssitz.

5. Kostenfragen
   Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten ist auch die Kostenfrage im Hinblick auf den Aufwand für die Unterbringung der Verwaltung, die Umsetzung des Personals sowie die Investition für die weitere Infrastruktur von Bedeutung.

6. Eine schematische Anwendung der vorgenannten Kriterien für die Bestimmung des Sitzes von Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden ist nicht möglich und auch nicht erstrebenswert. Vielmehr kommt es darauf an, die Kriterien in jedem Einzelfall zu prüfen, spezifisch zu gewichten und in die Gesamtabwägung einzubeziehen. Aufgrund der langfristigen Zukunftsorientierung der Reform kommt aber in der Regel den unter Punkt 1. bis 3. genannten Aspekten eine gesteigerte Bedeutung zu.

Der Sächsische Landtag beschloss unter Berücksichtigung einer Beschlussempfehlung des Innenausschusses (DS 2/9869), der eine öffentliche Anhörung vorausging, in seiner Sitzung vom 27. Oktober 1998 das Gemeindegebietsreformgesetz Westsachsen, welches auszugsweise lautet:

Erster Teil
Neuordnung von Gemeinden und Verwaltungseinheiten

Erster Abschnitt
Landkreis Delítzsch

§ 1
...

§ 4
Verwaltungseinheit Krostitz
(1) Die Gemeinde Kletzen-Zschölkau wird in die Gemeinde Krostitz eingegliedert.
(2) Zwischen der erfüllenden Gemeinde Krostitz und der Gemeinde Schönwölkau ist eine Verwaltungsgemeinschaft zu vereinbaren.

§ 5
...

Zweiter Abschnitt
Landkreis Leipziger Land

§ 6
...

Dritter Abschnitt
Landkreis Muldentalkreis

§ 14
...

Vierter Abschnitt
Landkreis Döbeln

§ 22
...

Fünfter Abschnitt
Landkreis Torgau-Oschatz

§ 24
...

Sechster Abschnitt
Änderung sonstiger Verwaltungsstrukturen

§ 30
...

§ 31
Bestätigung von Gemeindegebietsänderungen; Heilungsregelung
...

Zweiter Teil
Rechtsfolgen der Neuordnungen

§ 32
Rechtsnachfolge
Die neugebildeten Gemeinden sind Rechtsnachfolger der an der Vereinigung beteiligten Gemeinden, die aufnehmenden Gemeinden sind Rechtsnachfolger der eingegliederten Gemeinden. In den Fällen der §§ 20 und 27 ist die neugebildete Gemeinde auch Rechtsnachfolgerin des Verwaltungsverbandes.

§ 33
Auseinandersetzung
...
(3) Die Folgen der Eingliederung oder Vereinigung von Gemeinden regeln, soweit erforderlich, die beteiligten Gemeinden durch Vereinbarung, soweit sie durch dieses Gesetz nicht oder nicht abschließend geregelt werden. Gegenstand der Vereinbarung soll insbesondere sein:

1. der Erhalt der Gemeindefeuerwehr als Ortsfeuerwehr der aufnehmenden oder neugebildeten Gemeinde,
2. die Behandlung der Registraturunterlagen und des Archiv- und Schriftgutes der einzugliedernden oder an einer Vereinigung beteiligten Gemeinde,
3. die Fortführung der Aufstellung von Bebauungsplänen, Vorhaben- und Erschließungsplänen sowie Abrundungssatzungen,
4. die Erhaltung, Schaffung und Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen sowie die Weiterführung von in der Planung befindlichen oder bereits begonnenen Infrastruktureinrichtungen,
5. die Fortführung kommunaler Dorfentwicklungsmaßnahmen und beschlossener Verfahren zur ländlichen Neuordnung.

Kommt eine Vereinbarung gemäß Satz 1 zustande, hat diese auch Bestimmungen über die befristete Vertretung der eingegliederten oder an der Vereinigung beteiligten Gemeinde bei Streitigkeiten über die Vereinbarung zu enthalten. Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Kommt eine erforderliche Vereinbarung bis zum 1. Januar 1999 nicht zustande oder enthält sie keine hinreichende Regelung, trifft die Rechtsaufsichtsbehörde nach Anhörung der aufnehmenden oder neugebildeten Gemeinde und des Ortschaftsrates der eingegliederten oder an der Vereinigung beteiligten 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 durch dieses Gesetz bestimmten Eingliederung oder Vereinigung von Gemeinden 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 Vereinigung oder über die Wahrnehmung der Rechte hinsichtlich Vereinbarungen oder rechtsaufsichtlicher Bestimmungen nach Absatz 3 unanfechtbar wird, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2010.

§ 34
Wohnsitz und Aufenthalt
...

§ 35
Gemeindenamen
(1) Wird durch dieses Gesetz eine Gemeinde neugebildet, können die an der Vereinigung beteiligten Gemeinden auch einen anderen als den durch dieses Gesetz bestimmten Namen vereinbaren. Die Vereinbarung des Namens bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der obersten Rechtsaufsichtsbehörde. Die Rechtsaufsichtsbehörde macht den neuen Gemeindenamen im Sächsischen Amtsblatt bekannt.
(2) Die Änderung des Gemeindenamens durch die neugebildete Gemeinde gemäß § 5 Abs. 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) vom 21. April 1993 (SächsGVBl. S. 301, 445), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Februar 1997 (SächsGVBl. S. 105), bedarf bis zum 31. Dezember 2003 einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der Mitglieder des Gemeinderates.

§ 36
Ortsteilnamen
(1) Die Namen der einzugliedernden oder an einer Vereinigung beteiligten Gemeinden werden Ortsteilnamen der aufnehmenden oder neugebildeten Gemeinden.
(2) Verfügt eine einzugliedernde oder an einer Vereinigung beteiligte Gemeinde über mehrer benannte Ortsteile, werden abweichend von Absatz 1 die Ortsteilnamen der einzugliedernden oder an einer Vereinigung beteiligten Gemeinde Ortsteilnamen der aufnehmenden oder neugebildeten Gemeinde.
(3) ...
(4) Das Benennungsrecht der Gemeinden nach § 5 Abs.4 SächsGemO bleibt unberührt.

§ 37
Ortsrecht, Kreisrecht
Das zum Zeitpunkt der Eingliederung von Gemeinden oder Gemeindeteilen in diesen geltende Ortsrecht gilt fort, bis es durch neues Ortsrecht ersetzt wird oder aus anderen Gründen außer Kraft tritt. Dasselbe gilt für das Ortsrecht der an einer Vereinigung beteiligten Gemeinden. ...

§ 38
Ortschaftsverfassung
(1) Für das Gebiet jeder einzugliedernden Gemeinde ist die Ortschaftsverfassung einzuführen, wenn nicht die jeweilige Gemeinde gegenüber der Gemeinde, in die sie eingegliedert wird, darauf verzichtet. Die Hauptsatzungen der aufnehmenden Gemeinden sind unverzüglich entsprechend zu ändern. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend für die Gebiete der an einer Vereinigung beteiligten Gemeinden mit den Maßgaben, dass ein Verzicht gegenüber der oberen Rechtsaufsichtsbehörde zu erklären ist und dass entsprechende Bestimmungen in die unverzüglich zu erlassenden Haupsatzungen der neuen Gemeinden aufzunehmen sind.
(2) Für die Dauer der laufenden Wahlperiode bilden die Gemeinderäte der einzugliedernden oder an einer Vereinigung beteiligten Gemeinden die Ortschaftsräte.
(3) Gemäß Absatz 1 eingeführte Ortschaftsverfassungen können ohne Zustimmung des Ortschaftsrates frühestens zur übernächsten regelmäßigen Wahl des Gemeinderates aufgehoben werden.
(4) Der Gemeinderat jeder einzugliedernden oder an einer Vereinigung beteiligten Gemeinde kann beschließen, daß dem Bürgermeister mit Wirksamwerden der Gebietsänderung bis zum Ablauf seiner Amtszeit das Amt des Ortsvorstehers übertragen wird; mit der Übertragung des Amtes ist er stimmberechtigtes Mitglied des Ortschaftsrates. Wird von der Befugnis nach Satz 1 Gebrauch gemacht, kann der Gemeinderat mit Zustimmung des Bürgermeisters auch bestimmen, dass dieser als Ortsvorsteher hauptamtlicher Beamter auf Zeit ist, wenn er dies bisher als Bürgermeister war. Endet die Amtszeit nach Satz 1 während der Wahlperiode des Ortschaftsrates, kann der Ortschaftsrat den Amtsinhaber für die verbleibende Wahlperiode als Ortsvorsteher wiederwählen. Die Wiederwahl findet frühestens zwei Monate vor Ablauf der Amtszeit, spätestens am Tage vor Ablauf der Amtszeit, statt. In diesem Falle bleibt der Ortsvorsteher stimmberechtigtes Mitglied des Ortschaftsrates. Er ist zum Ehrenbeamten auf Zeit zu ernennen.

...

§ 39
Erweiterung des Gemeinderates in den aufnehmenden Gemeinden
...

§ 40
Bildung des Gemeinderates in den neugebildeten Gemeinden
...

§ 41
Vorläufige Wahrnehmung der Aufgaben des Bürgermeisters in den neugebildeten Gemeinden
...

§ 43 Rechtsstellung der Bediensteten
(1) Für die Übernahme der Beamten und Versorgungsempfänger gelten die §§ 128 bis 132 des Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz - BRRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1985 (BGBl. I S. 462), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 6. August 1998 (BGBl. I S. 2026, 2027).
(2) Die Angestellten, Arbeiter sowie die in einem Ausbildungsverhältnis stehenden Personen werden in entsprechender Anwendung von § 128 und § 129 Abs. 2 bis 4 BRRG übernommen. Dabei tritt anstelle der in § 128 Abs. 2 Satz 2 BRRG vorgesehenen Frist von sechs Monaten eine Frist von vier Monaten. Treten die in Satz 1 genannten Personen in den Dienst der aufnehmenden Körperschaft über, wird das Arbeitsverhältnis oder das Ausbildungsverhältnis mit der aufnehmenden Körperschaft fortgesetzt.
(3) Soweit Bedienstete nach den Absätzen 1 und 2 übernommen werden, sind deren zurückgelegte Dienst- und Beschäftigungszeiten so zu behandeln, als ob sie bei der aufnehmenden Körperschaft verbracht worden wären.

§ 44
Wahrnehmung der Aufgaben des Dienstherrn
(1) Die Aufgaben des Dienstherrn werden für diejenigen Beamten und Versorgungsempfänger, die nach den §§ 128 und 132 BRRG von einer anderen Körperschaft zu übernehmen sind, bis zur Übernahme durch den bisherigen Dienstherrn oder dessen Gesamtrechtsnachfolger wahrgenommen.
(2) Absatz 1 gilt für Angestellte und Arbeiter sowie die in einem Ausbildungsverhältnis stehenden Personen entsprechend.

§ 45
Erlaß von Haushaltssatzungen
...

§ 46
Haushaltswirtschaft
...

§ 47
Stellenbewirtschaftung
...

Dritter Teil
Schlußbestimmungen

§ 48
...

§ 53
Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Die §§ 30, 31, 33, 35, 38 bis 40, 46, 47, 49, 51 und 52 treten am Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft. Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 1. Januar 1999 in Kraft. § 52 Abs. 1 Satz 2 und 3 und § 52 Abs. 3 Satz 2 und 3 treten am 1. Januar 2004 außer Kraft.

II.

Die Antragstellerin beantragt,

> festzustellen, dass das Gesetz zur Gemeindegebietsreform in der Planungsregion Westsachsen (SächsGVBl. 1998, S. 575 ff.), insbesondere § 4 Abs. 1, soweit es sie betrifft, verfassungswidrig ist.

Sie macht geltend, ihre Eingliederung in die Gemeinde Krostitz verletze sie in ihrem Selbstverwaltungsrecht gem. Art. 82 Abs. 2, Art. 88 SächsVerf. Ihres Erachtens sei nicht nur die Institution Kommune, sondern auch die konkrete Gemeinde verfassungsrechtlich in ihrem Bestand geschützt. Diesen Bestandsschutz habe der Gesetzgeber verkannt.

Die vorgesehene Eingliederung sei unverhältnismäßig und verletze den Grundsatz der Systemgerechtigkeit sowie das Recht der Antragstellerin auf Vertrauensschutz. Die Stadt-Umland-Problematik rechtfertige die Neugliederung nicht. Für die Stadt Leipzig sei es gleichgültig, ob die Antragstellerin als Mitgliedsgemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft oder als Ortsteil der Gemeinde Krostitz fortbestehe. Die Antragstellerin habe ihre Aufgaben bisher erfolgreich erfüllt und werde dazu auch in Zukunft im Stande sein. Ihre Leistungsfähigkeit werde durch die rentierlichen Schulden nicht beeinträchtigt. Deren Höhe resultiere nicht zuletzt daraus, dass man davon abgesehen habe, gemeindliche Investitions- und Infrastrukturmaßnahmen durch rechtlich verselbständigte Gesellschaften des Privatrechts durchführen zu lassen.

Die Eingliederung in die Gemeinde Krostitz werde die Verhandlungen zur Vermarktung des Gewerbegebietes beeinträchtigen und die Durchführung bereits geplanter Infrastrukturmaßnahmen gefährden. Den Bürgern drohten finanzielle Nachteile wegen Änderungen bei der Erhebung von Kommunalabgaben. Es sei zu befürchten, dass viele nach einer Eingliederung nicht mehr zur Mitarbeit in der Gemeinde bereit seien.

Das Unterschreiten der Mindesteinwohnerzahl für Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften könne die Eingliederung nicht rechtfertigen, da die derzeit nur knapp unterschrittene Zahl von 1.000 Einwohnern voraussichtlich schon 1999 erreicht werde und der Gesetzgeber ein Unterschreiten der Mindestgröße bei fünf anderen Gemeinden hingenommen

habe. Die von der Antragstellerin bevorzugte Alternative einer bloßen Erweiterung der bestehenden Verwaltungsgemeinschaft sei deshalb zu Unrecht abgelehnt worden.

Das angegriffene Gemeindegebietsreformgesetz sei darüber hinaus wegen erheblicher Anhörungsmängel und wegen Systemwidrigkeit zahlreicher Neugliederungsmaßnahmen insgesamt verfassungswidrig. Die Leitlinien des Gesetzgebers seien im Zuge der Umsetzung so häufig verlassen worden, dass nunmehr die Systemgerechtigkeit nicht mehr an ihnen, sondern an den getroffenen Neugliederungsentscheidungen zu messen sei. Bei 111 von 208 Neugliederungen sei die in Leitbild und Leitlinien vorgeschriebene Mindesteinwohnerzahl unterschritten worden. Sogar die Mindestgröße von 1.000 Einwohnern für Mitgliedsgemeinden werde, wie bereits dargelegt, bei fünf Gemeinden nicht erreicht. Ein Systemvergleich der Ausnahmen von einzelnen Leitsatzanforderungen habe nicht stattgefunden. Da Unterschreitungen der Mindesteinwohnerzahlen teilweise erst gegen Ende des Gesetzgebungsverfahrens nachträglich eingebracht worden seien und hiernach nicht erneut angehört worden sei, sei auch die Anhörung nicht ordnungsgemäß. Im Übrigen sei zu Unrecht versäumt worden, die Einwohner des betroffenen Landkreises anzuhören.

Die vorgesehene Neugliederung verletze schließlich das Recht der Antragstellerin auf Vertrauensschutz, da die erst 1996 genehmigte Verwaltungsgemeinschaft aufgehoben werde.

III.

Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.
Die Sächsische Staatsregierung hat zum Antrag Stellung genommen.
Die Gemeinde Krostitz und der Landkreis Delitzsch haben sich zum Verfahren geäußert.

B.

Der Antrag zulässig, aber offensichtlich unbegründet.

Der Verfassungsgerichtshof ist zu dieser Entscheidung einstimmig gelangt und kann deshalb auch im Verfahren nach Art. 90 SächsVerf, § 7 Nr. 8, § 36 SächsVerfGHG, das der kommunalen Verfassungsbeschwerde des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG angenähert ist (vgl. im Einzelnen: SächsVerfGH, DÖV 1999, 338 [339]), gem. § 10 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 Satz 1 BVerfGG durch Beschluss erkennen (vgl. SächsVerfGH, SächsVBl. 1999, 7 [8]; Beschluss vom 17. Dezember 1998 - Vf. 55-VIII-98 -; BVerfGE 9, 334 [336 f.]).

Das von der Antragstellerin eingeleitete Normenkontrollverfahren ist mit keinen besonderen rechtlichen Schwierigkeiten verbunden. Der im Folgenden unter II. dargelegten offensichtlichen Unbegründetheit des Antrags steht nicht entgegen, dass sich der Verfassungsgerichtshof in Würdigung der von den Antragstellerin vorgetragenen Gesichtspunkte zu umfänglicheren Darlegungen veranlasst sieht.

I.

Die Antragstellerin greift das Gemeindegebietsreformgesetz Westsachsen, insbesondere § 4 Abs. 1, nur insoweit an, als sie durch ihre Eingliederung in die Gemeinde Krostitz und die dazu ergangenen Folgeregelungen betroffen ist. Insoweit ist sie beteiligtenfähig und antragsbefugt.

Die Beteiligtenfähigkeit der Antragstellerin wird für das Verfahren um die Verfassungsmäßigkeit ihrer Eingliederung in die Gemeinde Krostitz gem. § 33 Abs. 4 des angegriffenen Gesetzes als fortbestehend fingiert. Die Antragstellerin hat auch substantiiert vorgetragen, durch die Eingliederung und die dazu getroffenen Folgeregelungen möglicherweise unmittelbar in ihrem Recht aus Art. 88 Abs. 1 und 2 SächsVerf verletzt zu sein (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Januar 1999 - Vf. 165-VIII-98).

II.

Die von der Antragstellerin zulässig angegriffenen Regelungen des Gemeindegebietsreformgesetzes Westsachsen sind mit der Sächsischen Verfassung offensichtlich vereinbar.

1. Die Eingliederung der Antragstellerin in die Gemeinde Krostitz gem. § 4 Abs. 1 des angegriffenen Gesetzes ist offensichtlich verfassungsgemäß.

1.1. Die Regelung ist an folgenden materiellen und formellen Vorgaben der Sächsischen Verfassung zu messen:

1.1.1. Gemeinden können 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 Verständnis vom Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung in sich aufnehmend - Veränderungen des Gebietszuschnitts und des Bestandes nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit zulässt (Art. 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf).

1.1.2. Der kommunalen Neugliederungsentscheidung des Gesetzgebers hat eine Anhörung der betroffenen Gemeinden (vgl. SächsVerfGHG, SächsVBl. 1997, 79 [80]) und der Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete (Art. 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf) vorauszugehen.

1.1.2.1. 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 BW, ESVGH 25, 1 [25]; DÖV 1975, 500 [501]; Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 74, Rdnr. 22).

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

1.1.2.2. Wird das Reformvorhaben bis zu seiner endgültigen Festlegung in wesentlichen Punkten geändert, muss eine erneute Anhörung stattfinden, deren Anforderungen sich von denen der ersten grundsätzlich nicht unterscheiden und deren Umfang sich an den vorgegebenen Änderungen zu orientieren hat. Wesentliche Änderungen liegen jedenfalls dann vor, wenn der Gesetzgeber das ursprüngliche Reformziel durch ein anderes ersetzt, wenn die abstrakt generellen Leitlinien mehr als nur unerheblich verändert werden oder wenn der territoriale oder funktionale Zuschnitt einer konkreten Maßnahme gegenüber dem bisherigen Stand mehr als nur geringfügig verändert wird (SächsVerfGH, JbSächsOVG 2, 62 [75], betreffend die Kreisgebietsreform).

1.1.3. Der Gesetzgeber hat den - die Bestands- oder Gebietsveränderung verfassungsrechtlich legitimierenden - unbestimmten Begriff des Wohls der Allgemeinheit im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu konkretisieren. Dabei 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 überhaupt zu rechtfertigen vermögen, und ob die einzelne erwogene Maßnahme den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt (SächsVerfGH, SächsVBl. 1997, 79 [80]).

1.1.4. Mit diesen dem Sächsischen Landtag gesetzten verfassungsrechtlichen Vorgaben korrespondiert die Kontrollkompetenz des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes, der die Entscheidungsräume des Sächsischen Landtages zu respektieren hat.

1.1.4.1. Das allgemeine Ziel, welches 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]).

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

1.1.4.3. 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 beabsichtigten Regelung im Lichte der in Betracht zu ziehenden Alternativen in die Abwägung eingestellt hat.

Hingegen ist es grundsätzlich Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, die relevanten Belange im Einzelnen zu gewichten und zu bewerten. Insoweit hat der Verfassungsgerichtshof nur darüber zu befinden, ob Ziele, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers offensichtlich und eindeutig widerlegbar sind oder den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (SächsVerfGH SächsVBl. 1997, 79 [80]; vgl. BVerfGE 86, 90 [109]). Hierbei ist auch darüber zu befinden, ob das Gebot der Systemgerechtigkeit beachtet wurde. Dabei ist zu überprüfen, ob und wie weit der Gesetzgeber das von ihm geschaffene Konzept konsequent verwirklicht hat, d.h. ob erfolgte Abweichungen auf sachgerechten Erwägungen beruhen. Die Systemgerechtigkeit ist nicht nur an den Worten, sondern auch an den Taten des Gesetzgebers zu messen (SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [119]). Schließlich hat der Verfassungsgerichtshof zu erkennen, ob das Gebot kommunaler Gleichbehandlung gewahrt ist, und ob das Abwägungsergebnis zu den verfolgten Zielen deutlich außer Verhältnis steht (vgl. BVerfGE 86, 90 [109]). Für diese Prüfung ist unabdingbar, dass der Sächsische Landtag seiner Entscheidung eine Begründung beigegeben hat,

aus der die für den Abwägungsprozess und sein Ergebnis relevanten Gesichtspunkte erkennbar werden.

1.2. Von diesen Maßstäben ausgehend, ist § 4 Abs. 1 des Gemeindegebietsreformgesetzes Westsachsen mit Art. 88 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsVerf offensichtlich vereinbar.

1.2.1. Die Antragstellerin und die Bevölkerung der von der Neugliederungsmaßnahme unmittelbar betroffenen Gebiete wurden gem. Art. 88 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 SächsVerf (vgl. § 8 SächsGemO) ordnungsgemäß angehört.

1.2.1.1. Die Antragstellerin konnte über einen ausreichenden Zeitraum, nämlich vom 23. September bis zum 22. Dezember 1997, zum Referentenentwurf Stellung nehmen. Die Einwohner der Antragstellerin wurden ebenfalls ausreichend, nämlich vom 27. Oktober bis zum 26. November 1997, zum Referentenentwurf angehört. Eine erneute Anhörung zum Regierungsentwurf erübrigte sich, da dieser bezüglich der Antragstellerin an der im Referentenentwurf vorgesehenen Neugliederung festhielt. Die Ergebnisse der Anhörungen wurden ausweislich der Gesetzesmaterialien vom Gesetzgeber zur Kenntnis genommen und in die Abwägung eingestellt (vgl. DS 2/9869, Teil 2, S. 127 ff.).

1.2.1.2. Einer Anhörung der Bevölkerung des Landkreises Delitzsch bedurfte es nicht. Das Gebiet des Landkreises war durch das Gemeindegebietsreformgesetz Westsachsen nicht unmittelbar betroffen (Art. 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf). Etwaige Änderungen in der Verwaltung des Landkreises, in der Zusammensetzung des Kreistages und veränderte Mittelzuweisungen durch den Kreistag sind mittelbare, nicht unmittelbare Folge der die Antragstellerin und ihre Nachbargemeinde betreffenden Neugliederungsmaßnahme.

1.2.1.3. Nach Abschluss der Anhörungen der Antragstellerin und ihrer Einwohner erfolgten keine wesentlichen Änderungen des Reformvorhabens, die erneute Anhörungen erforderlich gemacht hätten.

1.2.1.3.1. Das ursprüngliche Reformziel (Ziffer I.2.3. der Begründung des Regierungsentwurfs, DS 2/8278, S. 21 f.) blieb während des Gesetzgebungsverfahrens unverändert. Auch die abstrakt-generellen Leitlinien wurden nicht verändert. Die Beschlussempfehlung des Innenausschusses, der der Sächsische Landtag insoweit gefolgt ist, hat sich die im Entwurf der Staatsregierung formulierten Leitsätze (Grundsätze und Leitlinien, Ziffer I.3. der Begründung des Regierungsentwurfes, DS 2/8278, S. 36-82) ausdrücklich zu eigen gemacht (vgl. DS 2/9869, Teil 1, Bericht des Innenausschusses, S. 6; vgl. S. 3 ff. zur Regelmindestgröße von Gemeinden).

1.2.1.3.2. Der Einwand der Antragstellerin, diese Leitsätze seien bei der Umsetzung so häufig missachtet worden, dass der Gesetzgeber sie faktisch aufgegeben und durch neue, ihrerseits der Anhörung bedürftige Leitsätze ersetzt habe, greift nicht durch.

Der diesem Einwand zu Grunde liegenden Auffassung, eine Durchbrechung von Leitsätzen bei der Umsetzung der Gebietsreform könne ein Erfordernis erneuter Anhörung aller betroffenen Gemeinden begründen, kann nicht gefolgt werden. Gegenstand der Anhörung kann nur ein Reformvorhaben und dessen Begründung einschließlich der dazu aufgestellten abstrakt-generellen Leitlinien sein, nicht dagegen die mehr oder weniger konsequente, erst nach dem Gesetzesbeschluss festzustellende Realisierung in einer Summe von Einzelakten.

1.2.1.3.3. Der Vorwurf der Antragstellerin, es sei im Gesetzgebungsverfahren zu zahlreichen wesentlichen Änderungen in letzter Minute gekommen, die eine erneute Anhörung erforderlich gemacht hätten, trifft ausweislich der Materialien des angegriffenen Gesetzes ebenfalls nicht zu. Bei den Abweichungen vom Text des Regierungsentwurfes handelt es sich überwiegend um redaktionelle Änderungen, im Gebietlichen Teil um die Anpassung an bereits bestandskräftig gewordene freiwillige oder anderweitig gesetzlich geregelte Neugliederungen. Soweit der Gesetzgeber im Vergleich zum Regierungsentwurf anderweitige gebietliche Zuordnungen vorgenommen oder auf Neugliederungen verzichtet hat (vgl. die Änderung bzw. Streichung von § 5 Abs. 2 und §§ 15, 22, 27, 28, 36 und 37 des Regierungsentwurfs), geht dies nicht auf kurzfristig nachgereichte Änderungsanträge zurück. Die

dem zu Grunde liegenden Änderungsanträge lagen dem Innenausschuss des Sächsischen Landtages vielmehr schon im Juni/Juli 1998 (vgl. DS 2/9869, Teil 1, Bericht S. 1 f.), also drei bis vier Monate vor dem Gesetzesbeschluss vor und waren Gegenstand erneuter Anhörung und eingehender Erörterung. Drei kurzfristig vor der Plenarabstimmung nachgereichte Änderungsanträge blieben erfolglos (vgl. Änderungsantrag der SPD-Fraktion vom 7. Oktober 1998 zu § 25 des Regierungsentwurfs und Änderungsanträge der PDS-Fraktion vom 12. und 26. Oktober 1998 zu § 1 des Regierungsentwurfs). Im Plenum des Landtages selbst wurden keine über die Beschlussempfehlung des Innenausschusses hinausgehenden Änderungen von Regelungen des Gebietlichen Teils beschlossen.

1.2.1.4. Eine erneute Anhörung der Antragstellerin und ihrer Einwohner war schließlich auch nicht wegen einer sie betreffenden Änderung des territorialen Zuschnitts erforderlich (dazu vgl. SächsVerfGH, JbSächsOVG 2, 62, [75]), denn die im Referenten- und Regierungsentwurf vorgeschlagene gebietliche Neugliederung wurde, soweit sie die Antragstellerin betrifft, unverändert Gesetz.

1.2.2. Die Eingliederung der Antragstellerin in die Gemeinde Krostitz genügt den Gemeinwohlerfordernissen des Art. 88 Abs. 1 SächsVerf.

Das in der Gesetzesbegründung dargestellte Ziel ist verfassungsgemäß (unten 1.2.2.1.). Auch die Leitsätze, anhand derer der Sächsische Landtag seine Entscheidung über die Gebietsneugliederung getroffen hat, sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (unten 1.2.2.2.). Schließlich ist die Eingliederung der Antragstellerin in die Gemeinde Krostitz als Umsetzung der Leitsätze verfassungsgemäß (unten 1.2.2.3.).

1.2.2.1. Die Ziele der Verbesserung der Verwaltungsökonomie, der Gewährleistung von Demokratie, Sozial- und Kulturstaatlichkeit und Umweltschutz auf gemeindlicher Ebene sowie der Berücksichtigung administrativ planerischer Erfordernisse (DS 2/8278, S. 21 f.) sind - im Lichte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie - verfassungsrechtlich legitim.

1.2.2.2. Gleichermaßen mit der Sächsischen Verfassung vereinbar sind die zur Erreichung dieser Ziele gebildeten Leitsätze.

1.2.2.2.1. Sie sind ein vom Gemeinwohl getragener Ordnungsrahmen, der weder sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte außer Acht lässt, noch von offensichtlich unzutreffenden Erkenntnissen ausgeht.

Dies gilt für die Bevorzugung der Einheitsgemeinde mit der Begründung, es sei die effizienteste und auch unter dem Gesichtspunkt demokratischer Legitimation beste Form kommunaler Verwaltung, sowie für die daneben erhalten gebliebene Möglichkeit der Verwaltungsgemeinschaft in Fällen, in denen ein zentraler Ort Verwaltungsaufgaben übernehmen kann und schließlich, als am wenigsten erstrebenswerter Alternative, des Verwaltungsverbandes in Fällen, in denen diese Voraussetzung nicht gegeben ist. Die Einschätzung des Sächsischen Landtages, dass Einheitsgemeinden eine einheitliche Planung, Verwaltung und Haushaltspolitik erleichterten sowie Entscheidungen beschleunigten, ist im Lichte der Verfassung ebenso fehlerfrei wie die Annahme, dass der Verzicht auf zusätzliche Verwaltungsebenen Finanzkräfte bündele und dadurch die Umsetzung auch größerer Projekte begünstige. Gleiches gilt, soweit der Gesetzgeber als der Demokratie und der Transparenz der Meinungsfindung förderlich erachtet, dass bei Einheitsgemeinden der unmittelbar legitimierte Gemeinderat über alle Angelegenheiten entscheidet, während bei Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden weitgehend indirekt gewählte Gremien zur Entscheidung berufen sind. Gestützt auf diese Gründe durfte der Gesetzgeber auch dort, wo etwa gleich große oder sonst gleichrangige Gemeinden neu zu gliedern waren, der Bildung von Einheitsgemeinden den Vorzug geben.

Nach den oben dargelegten Maßstäben fehlerfrei ist auch die Festsetzung der Regelmindestgröße von 1.000 Einwohnern für Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft oder eines Verwaltungsverbandes und von 5.000 Einwohnern, im verdichteten Raum um Oberzentren 8.000 Einwohnern, für Einheitsgemeinden mit umfassender Verwaltungskompetenz sowie für Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbände. Gleiches gilt schließlich für den Grundsatz, diese Grö-

ßen im Interesse einer gewissen Einheitlichkeit anzustreben, nicht aber schematisch ausnahmslos durchzusetzen, vielmehr örtlichen Besonderheiten wie der räumlichen Lage, der Bevölkerungsdichte, der Siedlungsstruktur und der Topographie Rechnung zu tragen, d.h. in begründeten Fällen Unterschreitungen der Mindesteinwohnerzahl zuzulassen.

Der Gesetzgeber hat auch weder sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte übersehen, noch ging er von offensichtlich unzutreffenden Erkenntnissen aus, indem er sich dafür entschied, historischen und religiösen Bindungen und Beziehungen und der Akzeptanz einer Neugliederungsmaßnahme zwar Rechnung zu tragen, sie aber nicht zum alleinigen oder auch nur vorrangigen Maßstab zu erheben.

Die Leitsätze mussten auch nicht solche Verwaltungseinheiten von der Gebietsreform ausnehmen, die ihren Aufgaben in der Vergangenheit gerecht wurden. Der Gesetzgeber durfte im Interesse einer Optimierung kommunaler Aufgabenerfüllung in der Gegenwart, aber auch der gesteigerten Herausforderungen der Zukunft aus Gründen des Gemeinwohls auch bislang funktionstüchtige Verwaltungseinheiten neu ordnen.

1.2.2.2.2. Nichts spricht dafür, dass die Leitsätze offenbar ungeeignet wären, die Reformziele zu verwirklichen. Soweit die Antragstellerin ihrerseits die Eignung der Leitsätze in Zweifel zieht und davon ausgeht, deren Umsetzung werde zu einer nachteiligen Entwicklung führen, setzt sie ihre Wertung anstelle der des Gesetzgebers, ohne dass nachvollziehbar wäre, weshalb die gesetzgeberischen Einschätzungen und Prognosen eindeutig fehlerhaft sein sollten.

1.2.2.3. Mit seiner Entscheidung, die Antragstellerin in die Gemeinde Krostitz einzugliedern, hat der Gesetzgeber, soweit es die Antragstellerin betrifft, die Leitsätze der Gemeindegebietsreform ohne Verfassungsverstoß umgesetzt.

Er hat den erheblichen Sachverhalt ohne verfassungsrechtlich relevante Fehler ermittelt und in die Abwägung eingestellt (1.2.2.3.1.). Sodann hat er die Gemeinwohlgründe und die Vor- und Nachteile im Licht der in Betracht zu ziehenden Alternativen oh-

ne offensichtlich und eindeutig widerlegbare Ziele, Wertungen und Prognosen (1.2.2.3.2.) und ohne Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung, insbesondere die Grundsätze der Systemgerechtigkeit (1.2.2.3.3.), der kommunalen Gleichbehandlung (1.2.2.3.4.) und des Vertrauensschutzes (1.2.2.3.5.) gewichtet und bewertet. Das Ergebnis steht nicht deutlich außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen (1.2.2.3.6.).

1.2.2.3.1. Der Gesetzgeber hat den erheblichen Sachverhalt ohne Verfassungsverstoß ermittelt und in die Abwägung eingestellt. Er hat ausweislich der Gesetzesbegründung (DS 2/9869, Teil 2, S. 126 ff.) die umfangreichen Gebietsänderungen auf Grund freiwilliger Vereinbarungen im betroffenen Bereich, die Einwohnerzahl der Antragstellerin und ihrer Nachbargemeinden unter Berücksichtigung aktueller Tendenzen, die Anhörungsergebnisse, die wirtschaftliche Lage und Siedlungsstruktur, die bestehenden Verflechtungen und die Verkehrsverbindungen erhoben und ausweislich der Gesetzesmaterialien in die Abwägung eingestellt. Es ist nicht dargetan und nicht ersichtlich, dass insoweit erhebliche Tatsachen und Umstände unberücksichtigt geblieben wären. Insbesondere hat der Gesetzgeber nicht nur das Anwachsen der Einwohnerzahlen seit 1991 und die nur knappe Unterschreitung der Mindestzahl von 1.000 Einwohnern berücksichtigt, sondern auch die erfolgreichen Bemühungen der Antragstellerin um eine Rückführung ihrer hohen Verschuldung (vgl. DS 2/9869, Teil 2, S. 129 und 130).

1.2.2.3.2. Der Gesetzgeber hat die Gemeinwohlgründe und die Vor- und Nachteile einer Eingliederung der Antragstellerin in die Gemeinde Krostitz im Licht der in Betracht zu ziehenden Alternativen ohne offensichtlich und eindeutig widerlegbare Ziele, Wertungen und Prognosen und ohne Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung gewichtet und bewertet.

1.2.2.3.2.1. Er konnte, ohne dass dies verfassungsrechtlich zu beanstanden wäre, den bisherigen Zustand für nicht leitsatzgerecht erachten. Die Antragstellerin erreicht mit rund 950 Einwohnern nicht die für Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften festgelegte Mindestgröße von 1.000 Einwohnern (vgl. Ziffer 3.2.1. Buchst. d) der Leitsätze). Der Gesetzgeber durfte auch ohne Verfassungsverstoß annehmen, die Antragstellerin könne trotz Rückführung von Verbindlichkeiten

wegen der weiterhin erheblichen Verschuldung mittelfristig in ihrer Leistungskraft zu sehr beeinträchtigt sein, um die künftig einer Mitgliedsgemeinde obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Auch unter Berücksichtigung der von der Antragstellerin geleisteten Tilgungszahlungen lag ihre Verschuldung zum 30. Juni 1998 mit rund 6.000 DM pro Kopf noch weit über dem Durchschnitt sowohl der Gemeinden im Landkreis Delitzsch als auch der gesamten Gemeinden im Freistaat Sachsen.

1.2.2.3.2.2. Der Gesetzgeber hat die Gemeinwohlgründe und die Vor- und Nachteile der in Betracht zu ziehenden Alternativen ohne offensichtlich und eindeutig widerlegbare Ziele, Wertungen und Prognosen und ohne Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung gewichtet und bewertet.

Der Gesetzgeber durfte sich zum Ziel setzen, eine leistungsstarke, einstufige örtliche Verwaltungseinheit im nördlichen Stadt-Umland-Bereich der Stadt Leipzig zu schaffen, die den Funktionsnahbereich der im Regionalplanentwurf als Kleinzentrum ausgewiesenen Gemeinde Krostitz umfasst und geeignet ist, die Koordinierungs- und Planungsaufgaben in Abstimmung mit der Stadt Leipzig effizient zu erfüllen.

Im Rahmen der Abwägung durfte der Gesetzgeber die weit überdurchschnittliche, durch Ausweisung neuer Wohngebiete herbeigeführte Steigerung der Einwohnerzahl der Antragstellerin als Zeichen für einen erhöhten Koordinierungsbedarf im Stadt-Umland-Bereich werten. Wie in der Gesetzesbegründung dargelegt wird, ergibt sich der Zuwachs an Einwohnern hauptsächlich aus dem Zuzug von Bürgern aus der Stadt Leipzig. Die Einschätzung des Gesetzgebers, die wegen der Suburbanisierung zu bewältigenden Koordinationsaufgaben seien von einer Einheitsgemeinde leichter zu bewältigen als im Rahmen einer mehrstufig organisierten Verwaltungsgemeinschaft, ist nicht offenkundig fehlerhaft.

Das Gemeinwohl verlangte es nicht, die Antragstellerin deshalb von Reformmaßnahmen auszunehmen, weil sie, wie sie geltend macht, bislang ihren Aufgaben gerecht wurde. Unabhängig von den vom Gesetzgeber erhobenen Zweifeln an ihrer mittelfristigen Leistungsfähigkeit begegnet es keinen verfassungsrechtlichen Be-

denken, im Interesse einer weiteren Optimierung kommunaler Strukturen, auch im Hinblick auf künftige Aufgaben der Kommunen, auch solche Verwaltungseinheiten neu zu ordnen, die den bislang angefallenen Aufgaben genügt haben.

Von der Neugliederung musste der Gesetzgeber nicht im Hinblick auf die unterschiedliche wirtschaftliche Struktur und Finanzkraft der von der Neugliederung betroffenen Gemeinden absehen. Aus dem Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung (DS 2/9869, Teil 2, S. 55 f.) ergibt sich, dass der Gesetzgeber eine höhere Verschuldung einzelner Gemeinden nicht als relevanten, der Neugliederung entgegenstehenden Abwägungsgesichtspunkt ansah und gem. Ziffer 3.2.2. Nr. 3 der Leitsätze anstrebte, „starke“ und „schwache“ Gemeinden im Interesse des Ausgleichs von Disparitäten durch einen internen Finanzausgleich und zur Verminderung der Krisenanfälligkeit von Verwaltungsräumen zusammenzuführen.

Soweit die Antragstellerin befürchtet, ihre Vereinigung mit der Gemeinde Krostitz werde zu einer Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Lage führen und die Realisierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur in Frage stellen, setzt sie ihre eigene Prognose an Stelle jener des dazu berufenen Gesetzgebers, ohne dessen Prognose zu widerlegen.

Die Einschätzung des Gesetzgebers, die Antragstellerin sei mit der Gemeinde Krostitz durch den Öffentlichen Personennahverkehr gut verbunden, ist nicht offenkundig und eindeutig fehlerhaft.

Ohne offenbaren Wertungs- und Gewichtungsfehler hat der Gesetzgeber die Akzeptanz der Neugliederung durch die Antragstellerin und ihre Bürger für weniger bedeutsam gehalten als sein Ziel, eine leistungsstarke Einheitsgemeinde zur Bewältigung der Koordinationsprobleme im nördlichen Stadt-Umland-Bereich der Stadt Leipzig zu schaffen. Er hat weder das Gewicht historischer Bindungen und örtlicher Traditionen noch die Bedeutsamkeit der Akzeptanz einer gebietlichen Neugliederung durch die Bevölkerung und die gewählten Volksvertreter missachtet. Die Ergebnisse der Anhörungen der Antragstellerin und ihrer Bürger wurden in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt und im Rahmen der Abwägung einge-

hend gewürdigt. Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, dass der Gesetzgeber letztlich der Schaffung einer funktionsgerechten und leistungsstarken Einheitsgemeinde höheres Gewicht beimaß als den im Rahmen der Anhörungen vorgebrachten Einwänden. Dies gilt um so mehr, als die historisch gewachsenen Strukturen und die örtliche Vertretung der Bevölkerung nicht zerschlagen werden, sondern im Rahmen der Ortschaftsverfassung fortbestehen. Ohne offenbaren Fehler hat der Gesetzgeber die von den Antragstellerin eingewandte Gefahr, dass Bürger enttäuscht die Mitwirkung bei Gemeindeangelegenheiten einstellen, für auf Dauer wenig naheliegend, und die Vorteile einer aus seiner Sicht effektiveren Struktur für bedeutsamer gehalten.

Der Gesetzgeber hat bei seinen Erwägungen die in Betracht kommenden Alternativen geprüft und ohne Verfassungsverstoß abgelehnt. Er durfte das Aufrechterhalten der bestehenden Verwaltungsgemeinschaft und deren Erweiterung um die Gemeinde Schönwölkau verweigern, weil die Antragstellerin die Mindesteinwohnerzahl für Mitgliedsgemeinden nicht erreichte und die Höhe ihrer Verbindlichkeiten Anlaß zu Zweifeln an ihrer mittelfristigen Leistungskraft gab. Die von der Antragstellerin als Alternative angeregte Verwaltungsgemeinschaft mit Sitz in Rackwitz unter Einbeziehung der Gemeinde Zschortau durfte der Gesetzgeber wegen des Vorrangs der Einheitsgemeinde ablehnen. Darüber hinaus durfte er dagegen, wie auch gegen eine Zusammenführung der Verwaltungsgemeinschaften Rackwitz und Krostitz anführen, dass die Gemeinden Rackwitz und Zschortau nicht zum Nahbereich der Gemeinde Krostitz gehören und keine ausreichenden Verflechtungsbeziehungen zwischen den Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaften Rackwitz und Krostitz bestehen (vgl. DS 2/9869, Teil 2, S. 136).

1.2.2.3.3. Der Sächsische Landtag hat mit der Eingliederung der Antragstellerin in die Gemeinde Krostitz das Gebot der Systemgerechtigkeit nicht verletzt.

Zwar muss es der Sächsische Landtag hinnehmen, dass seine Gebietsreformentscheidungen vom Verfassungsgerichtshof nicht allein nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck der Leitsätze, sondern auch nach der Konsequenz ihrer Umsetzung beurteilt werden (SächsVerfGH, JbSächsOVG 3, 107 [119]). Erst aus diesem Zu-

sammenwirken von verbalen Vorgaben und geschaffenen Fakten wird ersichtlich, von welchen Zielsetzungen der Sächsische Landtag sich bei seinen Gebietsreformentscheidungen tatsächlich hat leiten lassen, und ob er bei seinen einzelnen Neugliederungsentscheidungen den eigenen Grundsätzen untreu geworden ist. Der Sächsische Landtag hat sich indes bei seinen vielfältigen Entscheidungen zur Gemeindegebietsreform von den von ihm selbst aufgestellten Leitsätzen hinsichtlich der Einwohnermindestzahl und Organisationsform nicht in einer Weise gelöst, die zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Neuregelung führen könnte.

Im Ausgangspunkt ist der Antragstellerin allerdings darin beizupflichten, dass sich die Systemgerechtigkeit der Gemeindegebietsreform im Freistaat Sachsen vorrangig danach beurteilt, wievielen Gemeinden mit einer unterhalb des Regelwerts der Leitsätze liegenden Einwohnerzahl ihre rechtliche Selbstständigkeit belassen wurde, und in welchem Umfang erfolgte Unterschreitungen des Regelwerts von sachlichen Gründen getragen sind.

Entgegen ihrer Ansicht bestimmt sich das Maß der Abweichung vom Regelwert jedoch nicht nach der Gesamtheit der gesetzlich geregelten Neugliederungen. Vielmehr sind auch diejenigen Gemeinden und Verwaltungseinheiten in den Vergleich einzubeziehen, die schon in der Freiwilligkeitsphase ihre jetzige Gestalt gefunden haben. Dies folgt daraus, dass die Gemeindegebietsreform sich als mehrstufiger Prozess zur Verwirklichung der bereits in den Grundsätzen für die kommunale Zielplanung in Sachsen (SächsABl. 1994, S. 48) formulierten Vorgaben darstellt und von Anfang an auf die - möglichst freiwillige, im Übrigen gesetzlich anzuordnende - Verwirklichung der Reformziele im gesamten Freistaat Sachsen angelegt war. Allerdings dürfen die sächsischen Gemeinden nicht undifferenziert in ihrer Gesamtheit als Bezugsgröße für die Abweichung von Regelmindestgröße herangezogen werden. Der Gesetzgeber hat die Regelmindestgrößen nämlich in seinen Leitsätzen differenzierend nach den im Landesentwicklungsplan (SächsGVBl. 1994, 1489 [1497], unter Nr. 1.5.]) ausgewiesenen Gebietskategorien festgelegt, um den für diese Kategorien (Verdichteter Raum [Verdichtungsraum, Randzone des Verdichtungsraums] und Ländlicher Raum [Gebiete mit Verdichtungsansätzen im Ländlichen Raum, Gebiete ohne Verdichtungsansätze im

Ländlichen Raum]) spezifischen Besonderheiten hinsichtlich Raumstruktur und Problemlagen Rechnung zu tragen. Hierdurch sind auch die Bezugsgrößen für die verfassungsgerichtliche Überprüfung vorgegeben.

Hiervon ausgehend zeigt sich, dass der Sächsische Landtag bei dem hier einschlägigen und für die Beurteilung der Leitsatzgerechtigkeit vorrangigen Kriterium der Einwohnermindestgröße für örtliche Verwaltungseinheiten im Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze nicht in einer das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin verletzenden Weise von seinen eigenen Vorgaben abgewichen ist.

Die besondere Bedeutung der Einwohnermindestgröße als Ausgangspunkt für die Beurteilung der Leitsatzgerechtigkeit einer Verwaltungseinheit findet in den im 3. Abschnitt des Allgemeinen Teils der Gesetzesbegründung ausformulierten Leitsätzen, die auf Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Zielsetzungen hindeuten, zwar nur unvollkommen Niederschlag. Sowohl der in diesem Zusammenhang mehrfach verwandte Begriff der „Regelmindestgröße“ als auch die den einzelnen Neugliederungsentscheidungen beigegebenen - auf den Inhalt der Leitsätze rückstrahlenden - Begründungen belegen aber, dass der Sächsische Landtag korrespondierend zu § 3 Abs. 3 SächsKomZG die Einwohnerzahl als vorrangiges Kriterium für die Leitsatzgerechtigkeit erachtet und besondere Gründe für die Eingemeindung einer den Regelwert überschreitenden Gemeinde bzw. für den Fortbestand einer ihm nicht genügenden Gemeinde verlangt.

Das vielfältige Unterschreiten des Regelwerts lässt sich entgegen den Erwägungen der Sächsischen Staatsregierung nicht bereits damit rechtfertigen, dass die Leitsätze in Ziffer 3.2.1. Buchst. c) und 3.2.3. Nr. 1 den Fortbestand von Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern zulassen. Diese Öffnungsklauseln besagen lediglich, dass bei spezifischen Gegebenheiten der Raum- und Siedlungsstruktur eine Gemeinde mit einer unterhalb des Regelwertes liegenden Einwohnerzahl ihre Selbstständigkeit bewahren kann, ohne hierdurch in Widerspruch zu den Leitsätzen zu geraten.

Das vorliegende Verfahren gibt aber keinen Anlass festzustellen, ob und in welchem Umfang bei den Gemeinden im Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze, die trotz einer Einwohnerzahl von weniger als 5.000 selbstständig geblieben sind, die Öffnungsklauseln sachgerecht angewandt wurden. Gleichermaßen bedarf keiner Entscheidung, ab welchem - nicht auf sachbezogenen Gründen beruhenden - prozentualen Unterschreiten des Einwohnerregelwertes von einem Systembruch auszugehen wäre und ob es die Identität der Bezugsgrößen bzw. die unterschiedliche Eingriffsintensität erforderte, zwischen Einheitsgemeinden einerseits und Mitgliedsgemeinden andererseits zu differenzieren. Selbst wenn zu Gunsten der Antragstellerin unterstellt wird, dem Sächsischen Landtag sei im Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze ein Systembruch unterlaufen und er habe dort faktisch, und damit auf die Zielsetzungen rückwirkend, die Grenze der Leitbildgerechtigkeit für Einheitsgemeinden bei 3.000 Einwohnern angesetzt, könnte dies nichts daran ändern, dass die Antragstellerin mit rund 950 Einwohnern weder als Einheitsgemeinde noch als Mitgliedsgemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft leitsatzgerecht wäre.

Hinsichtlich der für Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften und -verbänden festgelegten Mindestgröße von 1.000 Einwohnern, die die Antragstellerin nicht erreicht, liegt kein Systembruch vor. Eine Unterschreitung dieser Mindestgröße wurde nur bei fünf Gemeinden im gesamten Freistaat Sachsen hingenommen. Von den von der Antragstellerin angeführten Vergleichsgemeinden sind dies die Gemeinden Rathen (510 Einwohner), Strahwalde (945 Einwohner), Morgenröthe-Rautenkranz (965 Einwohner) und Schönberg (996 Einwohner). Die ebenfalls von der Antragstellerin genannte Gemeinde Zschepplin hat durch Zusammenschluss mit drei Nachbargemeinden bereits mehr als 3.000 Einwohner erreicht. Statt ihrer unterschreitet die Gemeinde Straßgräbchen mit 979 Einwohnern als fünfte Gemeinde in Sachsen die Mindesteinwohnerzahl für Mitgliedsgemeinden in Verwaltungsgemeinschaften und -verbänden. Im Gesetzgebungsverfahren wurden die Unterschreitungen zumindest überwiegend sachbezogen mit konkurrierenden Leitsatzanforderungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten der örtlichen Lage und Siedlungsstruktur begründet (vgl. z.B. DS 2/9866, Teil 4, S. 353 zu Rathen; zu Strahwalde vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs zum

Gemeindegebietsreformgesetz für die Planungsregion Oberlausitz/Niederschlesien, DS 2/8274, S. 393 f., 396). Ob die gegebenen Begründungen ausreichen oder gar zwingend sind, muss nicht geklärt werden. Selbst bei mangelhafter Begründung wäre die Abweichung von den Leitsätzen in insgesamt fünf Fällen so geringfügig, dass sie die Systemgerechtigkeit der Umsetzung des Reformvorhabens nicht in Frage stellen könnte.

1.2.2.3.4. Aus dem Recht auf kommunale Gleichbehandlung kann die Antragstellerin auch im Hinblick auf die eben genannten fünf kleinen Gemeinden keinen Anspruch auf Gewährung einer Ausnahme vom Erfordernis der Mindestgröße für Mitgliedsgemeinden, und damit keinen Anspruch auf Unterbleiben der sie betreffenden Neugliederungsmaßnahme ableiten. Der konsequenten Umsetzung der Leitsätze kommt beim Abwägungsvorgang besonderes Gewicht zu, sodass die Eingliederung der Antragstellerin allenfalls dann gegen den Anspruch auf kommunale Gleichbehandlung verstieße, wenn dem zur Rechtfertigung herangezogenen Gesichtspunkt der Schaffung einer leistungsfähigen Einheitsgemeinde für einen gemeinsamen Verflechtungsbereich wegen besonderer Verhältnisse keinerlei Eigenwert zukäme und die Leitsätze deshalb insoweit von keinem einleuchtenden Grund mehr getragen wären (vgl. StGH Baden-Württemberg ESVGH 25, 1 [23]). Solche besonderen Umstände liegen aber nicht vor.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin fehlt es auch nicht an einem Systemvergleich der im Gesetzgebungsverfahren beschlossenen Abweichungen von einzelnen Leitsatzanforderungen. Ausweislich der Gesetzesmaterialien wurde in solchen Fällen regelmäßig die Systemgerechtigkeit der Ausnahmen diskutiert und unter Hinweis auf Ausnahmeklauseln oder andere Leitsätze begründet, die zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen Gemeinden herangezogen wurden (vgl. DS 9869, Teil 1, Bericht S. 8, 10 ff.). Dass die dort wiedergegebenen Erwägungen offensichtlich unhaltbar wären, ist nicht zu erkennen. Eine von den Antragstellerinnen zum Systemvergleich sinngemäß darüber hinaus geforderte Synopse sämtlicher Abweichungen von einzelnen Leitsatzanforderungen, die jede Abweichung zu allen übrigen Fällen in Beziehung setzt, wird zur Begründung der Systemgerechtigkeit einer Neugliederung nicht verlangt.

1.2.2.3.5. Die Antragstellerin brauchte auch nicht unter dem Gesichtspunkt eines etwaigen Vertrauensschutzes von der Neugliederung ausgenommen zu werden, zumal die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Krostitz als erfüllender Gemeinde im Juni 1996 mit der Maßgabe genehmigt wurde, dass dies ein Zwischenschritt auf dem Weg zur Bildung einer Einheitsgemeinde sein könne.

1.2.2.3.6. Die Eingliederung der Antragstellerin in die Gemeinde Krostitz steht auch nicht außer Verhältnis zu dem hierdurch angestrebten Ziel der Schaffung einer leistungsstarken, einheitlichen Verwaltung für den an die Stadt Leipzig angrenzenden Nahbereich der Gemeinde Krostitz.

2. Die im Gemeindegebietsreformgesetz Westsachsen getroffenen Folgeregelungen sind verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.

III.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG).

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