



Vf. 174-VIII-98

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

**DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
DES FREISTAATES SACHSEN**

**IM NAMEN DES VOLKES**

**U r t e i l**

In dem Verfahren  
der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag

der Gemeinde Leuben-Schleinitz, vertreten durch den Bürgermeister Gerhard Doleschal,  
Schulberg 6-10, 01623 Leuben,

- 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

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 23. September 1999

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

## **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 Oberes Elbtal/Osterzgebirge vom 28. Oktober 1998 (Gemeindegebietsreformgesetz Oberes Elbtal/Osterzgebirge [SächsGVBl. S. 562]), durch das sie verpflichtet wurde, bis zum 30. September 1999 eine Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Ketzerbachtal als erfüllender Gemeinde zu vereinbaren.

### **I.**

Die Antragstellerin wurde zum 01. Januar 1993 durch Vereinigung der Gemeinden Leuben und Schleinitz gebildet. Sie liegt südlich der Stadt Lommatzsch im Landkreis Meißen und hat 1.779 Einwohner (Stand: 30. Juni 1998). Im Norden grenzt die Antragstellerin an das Gebiet der Stadt Lommatzsch, im Osten an die Gemeinde Käbschütztal, im Westen an die zum Landkreis Döbeln gehörende Gemeinde Mochau und im Süden an die Gemeinde Ketzerbachtal, die zum 01. Januar 1994 durch Vereinigung dreier Gemeinden gebildet wurde und zum 30. Juni 1998 insgesamt 3.093 Einwohner zählte.

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 Oberes Elbtal/Osterzgebirge (im Folgenden: Referentenentwurf), der den betroffenen Gemeinden einschließlich der Antragstellerin mit Erlass des Staatsministeriums des Innern vom 28. Mai 1997 zur Stellungnahme zugeleitet und auch den betroffenen Verwaltungsverbänden, Landkreisen und sonstigen Trägern öffentlicher Belange zur Anhörung übermittelt wurde. Der Entwurf sah in § 19 eine Verpflichtung der Antragstellerin zur Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Stadt Lommatzsch als erfüllender Gemeinde vor.

Nach Auswertung der eingegangenen Äußerungen - unter anderem ablehnender Stellungnahmen der Antragstellerin und der Stadt Lommatzsch vom 18. bzw. 20. August 1997 - erstellte die Staatsregierung einen weiteren Entwurf (DS 2/8275, im Folgenden: Regierungsentwurf), der teilweise vom Referentenentwurf abwich. Bezüglich der Antragstellerin wurde nunmehr die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Ketzerbachtal als erfüllender Gemeinde vorgesehen.

Dazu wurden die Antragstellerin, die Gemeinde Ketzerbachtal, der Landkreis Meißen und die sonstigen Träger öffentlicher Belange gemäß Erlass des Staatsministeriums des Innern vom 16. März 1998 angehört. Die Antragstellerin verlangte in ihrer Stellungnahme vom 27. April 1998 den Erhalt ihrer Selbstständigkeit, um den Besonderheiten des ländlichen Raumes und insbesondere der geringen Siedlungsdichte der Lommatzscher Pflege Rechnung zu tragen. Die vorgesehene Verwaltungsgemeinschaft sei mit 42 Gemeindeteilen auf 72 km<sup>2</sup> bei knapp 5.000 Einwohnern sehr groß. Nach Stilllegung der Bahnstrecke Riesa-Nossen seien zahlreiche Gemeindeteile nur noch unzureichend an den Öffentlichen Personennahverkehr angebunden. Zu Ketzerbachtal bestünden keine historisch gewachsenen Beziehungen. Die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft stelle die Fortführung mehrerer kommunaler Projekte der Antragstellerin in Frage; wirtschaftliche Probleme würden sich verschärfen. Wegen der zu erwartenden Nachteile einer Verwaltungsgemeinschaft hätten sich bei einer Unterschriftensammlung 90 % der Leuben-Schleinitzer Bürger gegen die Neugliederung ausgesprochen.

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 2/8275, S. 21 ff.).

Die Grundsätze und Leitlinien der Gemeindegebietsreform (DS 2/8275, 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. ...

Kommunale Zusammenschlüsse in Form von Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder Verwaltungsverbänden sind insofern das klassische Instrument, die Probleme durch eine Veränderung der Organisationsstrukturen zu bewältigen. Jede der drei zur Auswahl stehenden Organisationsformen bietet spezifische Vorteile und Nachteile. „Ideallösungen“, die alle der oft gegenläufigen Zielvorstellungen optimal erfüllen, gibt es nicht.

Bei der Bildung von Verwaltungseinheiten kommen grundsätzlich die Möglichkeiten eines Gemeindezusammenschlusses, der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft oder eines Verwaltungsverbandes in Betracht. Die Frage, welche im konkreten Fall die geeignetere Lösung der Neugliederungsproblematik ist, hängt von der jeweiligen spezifischen Situation im Neugliederungsgebiet ab.

...

#### 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 innerhalb einer Verwaltungsgemeinschaft/des Verwaltungsverbandes sind letzten Endes einzelne Gemeinden zu betreuen.

...

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, in dem auch Vertreter anderer Gemeinden mitwirken, die von den Bürgern der Mitgliedsgemeinde nicht gewählt werden konnten. Die Stimmen der Mitgliedsgemeinden können nur einheitlich abgegeben werden, so dass die demokratische Meinungsvielfalt eines Gemeinderates nicht möglich ist. Hierunter leidet dann natürlich auch die Transparenz der politischen Entscheidungen für die Bürger, da politische Verantwortlichkeiten schwerer klar zugeschrieben werden können. Dies sind Nachteile, die der im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft/des Verwaltungsverbandes möglichen Erhaltung der politischen Existenz der Gemeinde gegenüberstehen.

Deshalb ist auch - im Gegensatz zu vereinzelt im Rahmen der Anhörung vorgetragene Einwendungen - 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. Es muss vielmehr abgewogen werden, inwieweit die örtlichen Verhältnisse trotz der Vor-

teile der Einheitsgemeinde die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften oder Verwaltungsverbänden angezeigt erscheinen lassen.

Als subjektiv negativ von den betroffenen Bürgern empfundene Wirkungen der Gemeindegemeinschaften 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 Gemeindegemeinschaften 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 Gemeinden 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. Alle Mitgliedsgemeinden dürfen nur einem Landkreis angehören und müssen benachbart sein (§ 3 Abs. 1 SächsKomZG). Der Verwaltungsverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Von seiner Aufgabenstruktur her ist er mit der bayerischen und thüringischen Verwaltungsgemeinschaft und dem brandenburgischen Amt vergleichbar. Die Mitgliedsgemeinden des Verwaltungsverbandes bleiben rechtlich selbstständig.

Kraft Gesetzes erledigt der Verwaltungsverband die komplette „papierverarbeitende Verwaltung“ der Mitgliedsgemeinden. Träger der Aufgaben bleiben zwar die Mitgliedsgemeinden mit der Folge, dass deren Gemeinderäte über die Aufhaben zu beschließen haben. Die Vorbereitung und der Vollzug von Beschlüssen der Gemeinderäte obliegt jedoch dem Verwaltungsverband; ebenso erledigt dieser die Geschäfte der laufenden Verwaltung der Mitgliedsgemeinden und vertritt diese in gerichtlichen Verfahren und förmlichen Verwaltungsverfahren. Die Mitgliedsgemeinden unterhalten demnach keine eigene Kernverwaltung mehr; diese geht vollständig auf den Verwaltungsverband über. Personal für Grundschule, Bücherei, Bauhof, Kindergarten u.ä. wird jedoch weiter von der Gemeinde direkt angestellt, sofern diese Aufgaben nicht auf den Verwaltungsverband übertragen worden sind.

...

#### 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. Die beteiligten Gemeinden dürfen nur einem Landkreis angehören und müssen benachbart sein (§ 36 Abs. 1 SächsKomZG).

Im Unterschied zum Verwaltungsverband handelt es sich bei der Verwaltungsgemeinschaft um keine eigenständige Körperschaft, sondern um eine vertragliche Zusammenarbeit mit der erfüllenden Gemeinde. Die erfüllende Gemeinde hat bei einer Verwaltungsgemeinschaft dieselbe Rolle wie ein Verwaltungsverband. Sie übernimmt insbesondere die vollständige Kernverwaltung von den beteiligten Gemeinden.

Die Weisungsaufgaben und die Aufgaben der vorbereitenden Bauleitplanung gehen auf die erfüllende Gemeinde als Trägerin der Aufgaben über. 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 siedlungsgeographischen 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 Verwaltungseinheiten 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.  
Die Gemeindefläche ist dagegen von untergeordneter Bedeutung. Jedoch sollte entsprechend dem Aspekt der Überschaubarkeit des Gebietes und der örtlichen Gemeinschaft unter Beachtung der Einwohnerdichte sowie der notwendigen Einwohnerzahl nach Möglichkeit eine Fläche von 100 km<sup>2</sup> nicht wesentlich überschritten werden. Bei den Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden sollte eine Gesamtfläche von 200 km<sup>2</sup> nicht überschritten werden. Dadurch, dass die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden nach wie vor örtliche Gemeinschaften bilden, sind in diesen Fällen auch großräu-

migere Verwaltungseinheiten besser zu verwalten, ohne dass dabei die Überschaubarkeit verloren geht. Dies ist insbesondere für die Schaffung effektiver Verwaltungsstrukturen im dünnbesiedelten Ländlichen Raum von Bedeutung.

...

### 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 Gemeindegebietsreformaßnahmen 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 bürger-nah 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 so weit 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 Unterschreitung 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. ...
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 2/9866), der eine öffentliche Anhörung vorausging, in seiner Sitzung vom 27. Oktober 1998 das Gemeindegebietsreformgesetz Oberes Elbtal/Osterzgebirge, welches auszugsweise lautet:

**Erster Teil**  
**Neuordnung von Gemeinden und Verwaltungseinheiten**

**Erster Abschnitt**  
**Landkreis Riesa-Großenhain**

**§ 1**

...

**Zweiter Abschnitt**  
**Landkreis Meißen**

**§ 12**

...

**§ 16**

### **Verwaltungseinheit Ketzerbachtal**

Zwischen der Gemeinde Ketzerbachtal als erfüllender Gemeinde und der Gemeinde Leubenschleinitz ist eine Verwaltungsgemeinschaft zu vereinbaren.

#### **§ 17**

...

### **Dritter Abschnitt Landkreis Weißeritzkreis**

#### **§ 18**

...

### **Vierter Abschnitt Landkreis Sächsische Schweiz**

#### **§ 22**

...

### **Fünfter Abschnitt Änderung sonstiger Verwaltungsstrukturen**

#### **§ 28**

...

#### **§ 29 Bestätigung von Gemeindegebietsänderungen; Heilungsregelung**

...

### **Zweiter Teil Rechtsfolgen der Neuordnungen**

#### **§ 30**

...

#### **§ 40 Neubildung und Erweiterung von Verwaltungsgemeinschaften**

(1) Soweit nach den Bestimmungen dieses Gesetzes Verwaltungsgemeinschaften zu vereinbaren sind, haben die Beteiligten bis zum 30. September 1999 die Gemeinschaftsvereinbarung der Rechtsaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Kommen die Beteiligten dieser Pflicht nicht nach, verfügt die Rechtsaufsichtsbehörde die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft und erläßt gleichzeitig die Gemeinschaftsvereinbarung. Vor dieser Entscheidung sind die Beteiligten anzuhören. § 13 SächsKomZG gilt entsprechend.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend, soweit sich nach den Bestimmungen dieses Gesetzes Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft anzuschließen haben.

#### **§ 41 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 Kör-

perschaft 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.

#### **§ 42**

##### **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.

#### **§ 43**

...

### **Dritter Teil**

#### **Schlußbestimmungen**

#### **§ 47**

...

#### **§ 51**

##### **Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Die §§ 28, 29, 31, 33, 36 bis 38, 45, 46, 49 und 50 treten am Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft. Im übrigen tritt dieses Gesetz am 1. Januar 1999 in Kraft. § 50 Abs. 1 Satz 2 und 3 und § 50 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 Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Gemeindegebietsreformgesetz Oberes Elbtal/Osterzgebirge, SächsGVBl. 1998, S. 562 ff.), insbesondere § 16, soweit die Antragstellerin betroffen ist, verfassungswidrig ist.

Sie macht geltend, die Verpflichtung zur Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Ketzerbachtal als erfüllender Gemeinde verletze sie in ihrem Selbstverwaltungsrecht gem. Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf. Die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft führe dazu, dass sämtliche exekutiven Befugnisse auf die erfüllende Gemeinde übergängen. Dieser Eingriff in das Recht der Antragstellerin zur eigenverantwortlichen Regelung aller örtlichen Angelegenheiten wiege schwerer als eine zwangsweise Eingliederung und sei nur durch überwiegende Gemeinwohlgründe zu rechtfertigen. An diesem Maßstab gemessen, sei die Verpflichtung zur Vereinbarung der vorgesehenen Verwaltungsgemeinschaft unverhältnismäßig. Sie benachteilige die Antragstellerin gegenüber anderen Gemeinden und verletze darüber hinaus den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Die Antragstellerin führt dazu aus, sie habe sich in der Vergangenheit hinreichend um eine leitsatzkonforme Entwicklung bemüht und bisher erfolgreiche Arbeit geleistet. Die angeordnete Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft werde dagegen zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Region und zum Abbau der örtlichen Infrastruktureinrichtungen führen. Die Verpflichtung zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Ketzerbachtal missachte außerdem die überwiegende Orientierung der Antragstellerin zur Stadt Lommatzsch.

Die vorgesehene Verwaltungsgemeinschaft sei mit insgesamt 42 Gemeindeteilen und einem Durchmesser von 20 km nicht sinnvoll zentral zu verwalten. Wegen der schlechten Nahverkehrsverbindungen - nach Stilllegung der Bahnlinie Riesa-Nossen bleibe man auf unzureichende Busverbindungen angewiesen - sei die Zentralverwaltung im Ortsteil Raußnitz schlecht zu erreichen; der größte Ort, Leuben, gerate in eine Randlage. Wesentliche Verwaltungsaufgaben würden Stellen übertragen, die gegenüber der Bevölkerung der Antragstellerin nicht demokratisch legitimiert seien. So werde die Verwaltung bürgerferner, ohne dass Steigerungen der Effizienz zu erwarten seien.

Die für das Gebiet der Lommatzscher Pflege typische Siedlungsstruktur geringer Bevölkerungsdichte und starker Zersiedelung gebiete, der Antragstellerin eine Ausnahme vom Erfordernis der Regelmindestgröße für örtliche Verwaltungseinheiten im Ländlichen Raum zuzubilligen und sie als Gemeinde mit umfassender Verwaltungskompetenz zu erhalten. Dies gelte um so mehr, als der Gesetzgeber bei 18 von der Antragstellerin genannten weiteren Gemeinden eine Unterschreitung der Zahl von 3.000 Einwohnern hingenommen habe. Statt dessen sei nun mittelfristig eine Eingliederung in die Gemeinde Ketzerbachtal zu befürchten, da sich voraussichtlich nicht genügend Kandidaten für die ehrenamtliche Tätigkeit zur Verwaltung der Mitgliedsgemeinde finden ließen.

Im Übrigen könne das Gemeindegebietsreformgesetz Oberes Elbtal/Osterzgebirge nicht als Eingriffsgrundlage herangezogen werden, weil es wegen Verstoßes gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit, insbesondere wegen Missachtung der in den Leitsätzen festgelegten Regelmindestgrößen bei mehr als der Hälfte aller Verwaltungseinheiten im Ländlichen und im Verdichteten Raum, insgesamt verfassungswidrig sei. Zahlreiche Abweichungen von den Mindestgrößen seien erst „in letzter Minute“ in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt und beschlossen worden. Sie hätten, wenn nicht zu einer „Reform ohne System“, so doch mindestens zu einer wesentlichen Änderung des Reformvorhabens geführt, zu der erneut angehört werden müssen. Überdies sei die - nach Auffassung der Antragstellerin erforderliche - Anhörung der Einwohner des Landkreises Meißen unterblieben.

### III.

Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.  
Der Staatsminister der Justiz hat zum Antrag Stellung genommen.  
Die Gemeinde Ketzerbachtal hat sich zum Verfahren geäußert.

### B.

Der Antrag ist gem. Art. 90 SächsVerf, § 7 Nr. 8, § 36 SächsVerfGHG zulässig, aber unbegründet.

### I.

Die Antragstellerin ist antragsbefugt. Sie hat substantiiert vorgetragen, durch die Verpflichtung zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft möglicherweise unmittelbar in ihrem Recht aus Art. 82 Abs. 2 SächsVerf verletzt zu sein, weil sie durch die Beeinträchtigung ihrer Organisationshoheit sowie den Verlust von Eigenverantwortlichkeit bei der Aufgabenwahrnehmung in ihrer Selbstverwaltungsgarantie betroffen werde.

### II.

§ 16 des Gemeindegebietsreformgesetzes Oberes Elbtal/Osterzgebirge ist, soweit er die Antragstellerin betrifft, mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

1. Nach Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf können Gemeinden auch gegen ihren Willen verpflichtet werden, eine Verwaltungsgemeinschaft (§§ 36 ff. SächsKomZG) mit einer anderen Gemeinde zu vereinbaren.

a) Die Pflicht zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft schränkt die Organisationshoheit und Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden ein und berührt damit das kommunale Selbstverwaltungsrecht.

aa) § 16 des Gemeindegebietsreformgesetzes Oberes Elbtal/Osterzgebirge bewirkt, dass an Stelle der Antragstellerin die Gemeinde Ketzerbachtal als erfüllende Gemeinde sowohl die in § 8 SächsKomZG bezeichneten Selbstverwaltungsaufgaben erledigt als auch die in § 7 Abs. 1

Nr. 1, § 8 Abs. 1 i.V.m. § 36 Abs. 3 SächsKomZG genannten Weisungsaufgaben einschließlich des Erlasses von dazu erforderlichen Satzungen und Rechtsverordnungen, sowie die - auf die örtliche Gemeinschaft einwirkende - vorbereitende Bauleitplanung (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG) übernimmt.

bb) Hierdurch wird der Schutzbereich von Art. 82 Abs. 2 SächsVerf berührt, da den Gemeinden das Recht zur Wahrnehmung aller Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises, das Recht zur eigenverantwortlichen Erfüllung dieser Aufgaben und das Recht zur Selbstorganisation gewährleistet ist (vgl. SächsVerfGH, JbSächsOVG 2, 52 [58 f.]).

b) Gemeinden können jedoch nach vorheriger Anhörung und aus Gründen des Allgemeinwohls zur Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft verpflichtet werden.

aa) Der gesetzlich angeordneten Pflichtvereinbarung hat eine Anhörung der betroffenen Gemeinden voranzugehen.

Diese - unmittelbar aus Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf folgende - verfahrensrechtliche Sicherung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ermöglicht den zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft verpflichteten Kommunen, ihre Sicht in einer für sie wesentlichen Frage zur Geltung zu bringen (vgl. BVerfGE 59, 216 [227 f.]; 76, 107 [122]; 95, 1 [23]). Darüber hinaus trägt die Anhörung dazu bei, 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]; SächsVBl. 1999, 236 [238]).

bb) Soweit dies dem Wohl der Allgemeinheit dient, darf der Gesetzgeber eine Gemeinde zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft verpflichten.

(1) Die Selbstverwaltungsgarantie hindert den Gesetzgeber nicht, kommunale Angelegenheiten anderen Aufgabenträgern zuzuweisen (vgl. BVerfGE 79, 127 [143]; VerfG Brandenburg DVBl. 1994, 857 [858]), das Recht der Gemeinden zur eigenverantwortlichen Erledigung ihrer Aufgaben zu beschränken und in ihre Organisationshoheit einzugreifen.

(2) Die Pflicht zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft muss aber nach Art. 82 Abs. 2 SächsVerf durch Gründe des allgemeinen Wohls gerechtfertigt sein.

(2.1) Hierbei durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die Intensität des Eingriffs hinter einem Aufgabenentzug zurückbleibt, da die Aufgabenerfüllung den Mitgliedsgemeinden weder vollständig genommen noch auf die staatliche Ebene verlagert, sondern einer vom Gesetzgeber als leistungsstark eingestuften Gemeinde übertragen wird. Dies kann dazu beitragen, die

kommunale Selbstverwaltungskraft zu festigen und die Position der Kommunen im Verwaltungsgefüge zu stärken. Auch bleiben die Mitgliedsgemeinden - anders als bei einer Zuständigkeitszuweisung an den Landkreis oder das Land - an den Entscheidungen der erfüllenden Gemeinde über den Gemeinschaftsausschuss nach Maßgabe von §§ 40 f. SächsKomZG beteiligt, sodass die eigene Aufgabenwahrnehmung durch Partizipation ersetzt wird.

(2.2) Dem Gesetzgeber ist es überlassen, den unbestimmten Begriff des Gemeinwohls innerhalb der ihm durch die Sächsische Verfassung gezogenen Grenzen zu konkretisieren. Insbesondere bleibt ihm unbenommen, die gesetzlich angeordnete Pflichtvereinbarung in den Kontext einer vorrangig auf Gebietsänderungen ausgerichteten kommunalen Neugliederung zu stellen und die Voraussetzungen näher zu bestimmen, unter denen er die zwangsweise Einbeziehung in eine Verwaltungsgemeinschaft als Alternative zu einer Gebietsreform versteht. Beschreitet der Gesetzgeber diesen Weg, erfordert das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, dass nach den Reformzielen und Leitsätzen des Neugliederungsvorhabens überhaupt ein gesetzgeberisches Einschreiten eröffnet wird sowie, dass die Kriterien für die Abwägung zwischen Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft verfassungsgemäß entwickelt und umgesetzt sind.

(2.2.1) Ist die Pflicht zur Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft in ein Gebietsneugliederungsvorhaben eingebunden, hängt deren Verfassungsmäßigkeit zunächst davon ab, dass die Reformziele und Leitsätze der Gebietsreform dem allgemeinen Wohl dienen.

(2.2.2) Weiterhin müssen die Voraussetzungen, unter denen eine Verwaltungsgemeinschaft gegen den Willen der betroffenen Gemeinde geschaffen werden kann, vor der Verfassung standhalten.

Dies verlangt sowohl, dass die an eine Gemeinschaftsgründung in den Leitsätzen angelegten Kriterien zu keiner offensichtlich fehlsamen Bewertung anderer Formen kommunaler Aufgabenerledigungen führen, als auch, dass die von der konkreten Gemeinschaftsgründung betroffenen Gemeinden nicht leitsatzgerecht sind und Entscheidungsalternativen aus nicht offenkundig widerlegbaren Erwägungen verworfen wurden.

cc) Ansonsten ist es allein Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, die relevanten Belange im Einzelnen zu gewichten und zu bewerten sowie die Vor- und Nachteile von Handlungsalternativen in die Abwägung einzustellen. Die Verfassung erfordert nur, dass seine Ziele, Wertungen und Prognosen weder offensichtlich und eindeutig widerlegbar sind noch den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen, bei der Leitsatzbildung und deren Umsetzung das Gebot der Systemgerechtigkeit gewahrt wird, das Abwägungsergebnis nicht deutlich außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen steht bzw. von willkürlichen Ge-

sichtspunkten frei gehalten ist und - gemessen an gleichartigen gesetzgeberischen Entscheidungen - dem Gebot der kommunalen Gleichbehandlung genügt wird.

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

Voller verfassungsgerichtlicher Überprüfung unterliegt, ob der Sächsische Landtag den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt verfassungsgemäß ermittelt sowie die Gemeinwohlgründe in die Abwägung eingestellt und das kommunale Gleichbehandlungsgebot beachtet hat. Ansonsten kommt dem Verfassungsgerichtshof nur zu, die gesetzgeberische Entscheidung auf einen Verstoß gegen Grundsätze der verfassungsrechtlichen Ordnung oder eine offensichtliche Unverhältnismäßigkeit oder Unvertretbarkeit hin zu überprüfen.

2. Von diesen Maßstäben ausgehend, ist § 16 des Gemeindegebietsreformgesetzes Oberes Elbtal/Osterzgebirge, soweit er die Antragstellerin zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Ketzerbachtal als erfüllender Gemeinde verpflichtet, mit Art. 82 Abs. 2 SächsVerf vereinbar.

a) Das Anhörungsverfahren genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

aa) Die Antragstellerin wurde zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Ketzerbachtal verfassungsgemäß angehört. Sie konnte nicht nur zum Referentenentwurf, sondern auch zu dem die angegriffene Regelung erstmals vorsehenden Regierungsentwurf und seiner Begründung über einen angemessenen Zeitraum, nämlich vom 19. März bis zum 15. Mai 1998, Stellung nehmen. Das Ergebnis ihrer Anhörung wurde ausweislich der Gesetzesmaterialien zur Kenntnis genommen und bei der gesetzgeberischen Abwägung berücksichtigt (vgl. DS 2/9866, Teil 3, S. 224, 227 ff.).

bb) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin war eine Anhörung der Bevölkerung nicht geboten. Nach Art. 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf muss zwar vor der Gebietsänderung einer Gemeinde die Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete gehört werden. Bereits begrifflich bewirkt aber die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft keine Gebietsänderung, da die rechtliche Identität und die räumliche Zuordnung der sich zu einer Verwaltungsgemeinschaft zusammenschließenden Gemeinden unberührt bleibt. Auch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und das Demokratieprinzip gebieten nicht, bei einer gesetzlich angeordneten Pflichtvereinbarung die Bevölkerung zu beteiligen. In deren rechtlich geschützte Interessen wird durch eine neu geschaffene Verwaltungsgemeinschaft nicht eingegriffen, da sie derselben Gemeinde zugehörig bleibt und durch die mit einer Verwaltungsgemeinschaft ein-

hergehende Verlagerung von Zuständigkeiten nur mittelbar betroffen wird. Erst recht bedurfte es keiner Anhörung der Bevölkerung des Landkreises Meißen, da die angegriffene Regelung dessen Gebiet nicht unmittelbar betrifft.

cc) Nach Abschluss der Anhörung der Antragstellerin erfolgten keine wesentlichen Änderungen des Reformvorhabens, die deren erneute Anhörung erforderlich gemacht hätten.

(1) Das ursprüngliche Reformziel (Ziffer I.2.3. der Begründung des Regierungsentwurfs, DS 2/8275, S. 21 f.) blieb während des Gesetzgebungsverfahrens unverändert. Auch die für die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften einschlägigen abstrakt-generellen Leitsätze 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 2/8275, S. 36-82) ausdrücklich zu eigen gemacht (vgl. DS 2/9866, Teil 1, Bericht des Innenausschusses, S. 4 f.).

(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 Reform 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 Leitsätze sein, nicht dagegen die mehr oder weniger konsequente, erst nach dem Gesetzesbeschluss festzustellende Realisierung in einer Summe von Einzelakten.

(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. Von den auf die Beschlussempfehlung des Innenausschusses zurückgehenden Änderungen des hier in Frage stehenden gebietlichen Teils passten die §§ 3 Abs. 2, 18, 22, 25, 31 und 33 des Regierungsentwurfs betreffenden Änderungen den Text nur an inzwischen bestandskräftig gewordene freiwillige Neugliederungen an. Eine Änderung des § 13 des Regierungsentwurfs zog die Konsequenzen aus der beabsichtigten Eingliederung einiger Flurstücke der Gemeinde Reichenberg, Gemarkung Boxdorf, in die Landeshauptstadt Dresden. Ein weiterer Änderungsantrag zu § 15 des Regierungsentwurfs betraf lediglich die Bezeichnung einer neu gebildeten Gemeinde. Durch Änderung der §§ 7 und 10 des Regierungsentwurfs und Einfügen eines § 7a wurden anderweitige Gebietszuordnungen vorgenommen, die unter Bezugnahme auf die Leit-

sätze begründet wurden und deren Ergebnis - wie auch die in § 17a eingefügte Neuregelung - jeweils die einschlägige Mindestgröße wahrte. Lediglich vier Änderungen (betreffend §§ 1, 14, 20 und 23 Abs. 2 i. V. m. § 24 des Regierungsentwurfs) hatten den Verzicht auf Neugliederungsvorhaben zum Gegenstand. Diese geringen Korrekturen sind keine wesentlichen Änderungen des Reformvorhabens. Drei später in das Plenum des Landtages eingebrachte und dort beschlossene Änderungen berühren die gebietliche Neugliederung nicht.

(4) Eine erneute Anhörung der Antragstellerin war schließlich auch nicht wegen einer sie betreffenden Änderung des territorialen Zuschnitts erforderlich (dazu vgl. SächsVerfGH, JbSächsOVG 2, 62, [75]), denn die im Regierungsentwurf vorgeschlagene Neugliederungsmaßnahme wurde, soweit es die Antragstellerin betrifft, unverändert Gesetz.

dd) Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber von vornherein auf die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft festgelegt war und die Anhörung nicht ergebnisoffen durchgeführt hätte. Vielmehr hat der Gesetzgeber nicht nur alternative Organisationsformen erwogen, sondern auf Grund des Ergebnisses der Anhörung der Antragstellerin auch deren ursprünglich vorgesehene gebietliche Zuordnung zur Stadt Lommatzsch aufgegeben (vgl. DS 2/9866, Teil 3, S. 225 f.).

b) Die Verpflichtung der Antragstellerin zur Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Ketzerbachtal dient dem Wohl der Allgemeinheit.

aa) Die Voraussetzungen, unter denen anstatt einer Einheitsgemeinde eine Verwaltungsgemeinschaft gebildet werden kann, stehen mit der Sächsischen Verfassung in Einklang.

(1) Seinen Handlungsbedarf hat der Gesetzgeber verfassungsgemäß davon abhängig gemacht, dass die zu einer Gemeinschaftsgründung verpflichteten Gemeinden nicht leitsatzgerecht sind.

Nach den Leitsätzen zum Gemeindegebietsreformgesetz Oberes Elbtal/Osterzgebirge steht außer Zweifel, dass der Gesetzgeber nur jene Gemeinden zwangsweise zu einer Verwaltungsgemeinschaft verbinden wollte, die nach den im 3. Abschnitt der Gesetzesbegründung dargelegten Grundsätzen und Leitlinien der Gemeindegebietsreform nicht in ihrer bisherigen Form aufrechterhalten werden konnten. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits mehrfach entschieden hat (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 18. Juni 1999 - Vf. 156-VIII-98 -) - ist gegen die Reformziele und Leitsätze des Gemeindegebietsreformgesetzes Oberes Elbtal/Osterzgebirge von Verfassungs wegen nichts zu erinnern. Von Gemeinwohlgründen ist insbesondere der Ordnungsrahmen getragen, den der Gesetzgeber geschaffen hat, um sein - verfassungsrechtlich legitimes - Ziel einer Stärkung der kommunalen Gebietskörperschaften zu erreichen. Dies gilt sowohl für die vom Sächsischen Landtag angestrebte Kongruenz von Aufgaben- und Verwal-

tungsraum als auch für die in den Leitsätzen vorgesehene Regelmindestgröße von 5.000 Einwohnern für örtliche Verwaltungseinheiten allgemein, von 8.000 Einwohnern im unmittelbar an die Oberzentren angrenzenden Verdichteten Raum sowie von 1.000 Einwohnern für Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden.

(2) Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich auch nicht daraus, dass der Sächsische Landtag in der Pflicht zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft einen geringeren Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht sieht als in einer Gemeindeauflösung, da eine Gemeinschaftsgründung der Kommune die ansonsten gefährdete rechtliche Selbstständigkeit belässt und lediglich ihre Eigenverantwortlichkeit im Rahmen der in § 36 Abs. 1 und 3, § 7 Abs. 1 und 2, § 8 Abs. 1 SächsKomZG getroffenen Regelungen modifiziert (vgl. oben II.1. a aa)).

(3) Die mit der Verwaltungsgemeinschaft verbundenen Beeinträchtigungen hat der Sächsische Landtag in den Leitsätzen verfassungsgemäß berücksichtigt.

(3.1) Der Gesetzgeber konnte die Einheitsgemeinde im Vergleich zur Verwaltungsgemeinschaft mit der Erwägung als effizienter einstufen, dass sie eine einheitliche Planung, Verwaltung und Haushaltspolitik ermögliche, Entscheidungen beschleunige sowie - durch den 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 förderlicher erachtet, dass bei Einheitsgemeinden der unmittelbar legitimierte Gemeinderat über alle Angelegenheiten entscheidet, während bei Verwaltungsgemeinschaften weitgehend der indirekt gewählte Gemeinschaftsausschuss zur Entscheidung berufen ist.

(3.2) Die vom Sächsischen Landtag gesehene Einschränkung demokratischer Teilhaberechte musste ihn nicht veranlassen, von der gesetzlichen Anordnung einer Pflichtvereinbarung abzusehen. Zwar können die bürgerschaftlichen Rechte in einer Mitgliedsgemeinde nicht so unmittelbar verwirklicht werden wie bei einer Einheitsgemeinde. Dies ist aber im Lichte der Verfassung hinnehmbar, da der Gemeinderat bestehen bleibt und der Gemeinschaftsausschuss zumindest mittelbar demokratisch legitimiert ist (vgl. § 40 i.V.m. § 16 SächsKomZG).

(3.3) Eine Verfassungswidrigkeit jener Kriterien, an denen der Gesetzgeber seine Abwägungsentscheidung ausrichtet, folgt auch nicht daraus, dass durch die Verwaltungsgemeinschaft eine zusätzliche Verwaltungsebene eröffnet wird, bei der die erfüllende Gemeinde außerhalb ihres Gebiets Verwaltungsbefugnisse ausübt. Diese fehlende Deckungsgleichheit von Gemeindegebiet und Aufgabenraum wiegt nämlich nicht derart schwer, dass sie den Sächsi-

schen Landtag gehindert hätte, unter den in den Leitsätzen genannten Voraussetzungen Verwaltungsgemeinschaften vorzusehen.

(3.4) Schließlich ist nichts dagegen einzuwenden, dass der Sächsische Landtag glaubte, die von ihm gesehenen Nachteile der Verwaltungsgemeinschaft unter den in den Leitsätzen genannten Voraussetzungen tolerieren zu können.

Seine Einschätzung, wonach bei Vorliegen spezifischer örtlicher Verhältnisse, wie einer großen Ausdehnung des Verwaltungsraumes oder einer Vielzahl von Gemeindeteilen, trotz der Vorteile der Einheitsgemeinde die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft eher angezeigt sein könne (vgl. Leitsatz 3.1.), ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Dies gilt um so mehr, als er den Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht bei der Einbeziehung in eine Verwaltungsgemeinschaft nicht nur als weniger intensiv erachtet als bei der Auflösung einer Gemeinde, sondern eine Verwaltungsgemeinschaft bei Vorliegen der in der Gesetzesbegründung aufgezeigten Besonderheiten auch für geeigneter hält, um verfassungsrechtlich legitime Ziele zu verwirklichen.

bb) Die gesetzliche Verpflichtung der Antragstellerin, eine Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Ketzerbachtal als erfüllende Gemeinde zu vereinbaren, wird durch die vom Sächsischen Landtag herangezogenen Gemeinwohlgründe getragen. Er hat insbesondere den relevanten Sachverhalt erhoben [unten (1)] und bei der Abwägung der Interessen das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin gewahrt [unten (2)].

(1) Der Gesetzgeber hat den erheblichen Sachverhalt ohne Verfassungsverstoß ermittelt und in die Abwägung eingestellt. Er hat ausweislich der Gesetzesbegründung (DS 2/9866, Teil 3, S. 223 bis 230) den Umstand, dass die Antragstellerin sich bereits in der Freiwilligkeitsphase durch Zusammenschluss zweier Gemeinden gebildet hatte, die Einwohnerzahl der Antragstellerin und ihrer Nachbargemeinden, das Ergebnis der Anhörungen der Antragstellerin und die ganz überwiegend ablehnenden Stellungnahmen ihrer im Rahmen einer Unterschriftensammlung befragten Bürger, die möglichen Alternativen, die für die Lommatzscher Pflege typische Siedlungsstruktur mit kleinteiliger Zersiedelung, d.h. großer Fläche, zahlreichen Gemeindeteilen und geringer Bevölkerungsdichte im Bereich der neu zu bildenden Verwaltungsgemeinschaft, die Verkehrsverbindungen unter Berücksichtigung der Stilllegung der Bahnstrecke Riesa-Nossen sowie die topographische Struktur erhoben und seinen Abwägungen zugrunde gelegt. Es ist nicht dargetan und nicht ersichtlich, dass insoweit erhebliche Tatsachen und Umstände unzutreffend festgestellt wurden oder unberücksichtigt geblieben wären. Ein Schreibfehler bei der Wiedergabe des Ergebnisses der Unterschriftensammlung (80 statt 90% Ablehnung, DS 2/9866, S. 225) wurde an anderer Stelle der Gesetzesbegründung korrigiert (DS 2/9866, S. 227). Der Gesetzgeber hat auch nicht verkannt, dass die Antragstellerin sich

bisher hinsichtlich der Nutzung von Infrastruktureinrichtungen eher zur Stadt Lommatzsch als zur Gemeinde Ketzerbachtal orientiert. Die deshalb im Referentenentwurf vorgeschlagene Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Stadt Lommatzsch wurde lediglich aufgegeben, weil sowohl die Antragstellerin als auch die Stadt Lommatzsch diesen Vorschlag in ihren Stellungnahmen zur Anhörung ablehnten.

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

(2.1) Er durfte den bisherigen Zustand ohne Verfassungsverstoß für nicht leitsatzgerecht erachten. Mit rund 1.800 Einwohnern erreichte die Antragstellerin weder die in Ziffer 3.2.1. Buchst. a) der Leitsätze festgelegte Regelmindestgröße für Einheitsgemeinden, noch auch nur die für Unterschreitungen dieser Zahl bei Einheitsgemeinden im Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze gezogene Untergrenze von 3.000 Einwohnern (Ziffer 3.2.3. Nr. 1 und 4 der Leitsätze). Vor diesem Hintergrund ist die Annahme des Gesetzgebers, die Antragstellerin sei nicht hinreichend leistungsfähig, um die künftig anstehenden kommunalen Aufgaben zu bewältigen, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die Antragstellerin musste auch nicht etwa von Reformmaßnahmen ausgenommen werden, weil sie sich, wie sie geltend macht, bisher hinreichend um eine effiziente Aufgabenerfüllung bemüht hat. Der Gesetzgeber durfte im Interesse einer weiteren Optimierung kommunaler Strukturen, auch im Hinblick auf künftige Aufgaben der Kommunen, selbst solche Verwaltungseinheiten neu ordnen, die den bislang angefallenen Aufgaben genügt haben. Soweit der Gesetzgeber mit der Bildung der Verwaltungsgemeinschaft die Erwartung erhöhter Wirtschaftskraft verbindet und die Antragstellerin dem entgegenhält, die Wirtschaft werde geschwächt, es werde sogar zu einer Schließung gewerblicher Niederlassungen und Infrastruktureinrichtungen kommen, setzt sie ihre Prognose anstelle jener des dazu berufenen Gesetzgebers, ohne dessen Prognose zu widerlegen. Gleiches gilt für das Vorbringen der Antragstellerin, die Fortführung kommunaler Projekte, insbesondere einiger Infrastrukturverbesserungen, sei bei Bildung der Verwaltungsgemeinschaft in Frage gestellt.

(2.2) Der Sächsische Landtag durfte bei seiner Abwägungsentscheidung berücksichtigen, dass die nach § 16 des Gemeindegebietsreformgesetzes Oberes Elbtal/Osterzgebirge zu bildende Verwaltungsgemeinschaft geeignet ist, die verfassungsrechtlich legitimen Ziele einer Strukturstärkung des Ländlichen Raumes im Bereich der Lommatzscher Pflege und einer Verbesserung der regionalplanerischen Abstimmung mit den benachbarten Städten Lommatzsch und Nossen zu erreichen (vgl. DS 2/9866, Teil 3, S. 226 f.). Die dem zu Grunde liegende Einschätzung, die siedlungsstrukturell bedingten gemeinsamen Entwicklungsprobleme der beiden

betroffenen Gemeinden ließen die Schaffung einer einwohner- und leistungsstarken Verwaltungseinheit zur Bewältigung der Koordinations- und Planungsaufgaben insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung als sinnvoll erscheinen, ist nicht offensichtlich unrichtig.

(2.3) Der Sächsische Landtag hat auch ohne Verfassungsverstoß angenommen, dass bei der Antragstellerin jene Voraussetzungen vorliegen, unter denen an Stelle einer Einheitsgemeinde eine Verwaltungsgemeinschaft gebildet werden kann, um in Anbetracht der kleinteiligen Zersiedelung und großen Flächenausdehnung der Antragstellerin durch den Erhalt einer dezentralen Entscheidungsebene den Erreichbarkeits- und Überschaubarkeitserfordernissen besser Rechnung zu tragen (vgl. Leitsätze 3.2.1. und 3.2.2. Nr. 7 sowie DS 2/9866, Teil 3, S. 225). Dass er die im Vergleich zur Antragstellerin wesentlich größere Gemeinde Ketzerbachtal zur erfüllenden Gemeinde bestimmte, entspricht Ziffer 3.3. der Leitsätze. Obwohl die Gemeinde Ketzerbachtal bisher keine zentralörtliche Funktion erfüllt, durfte der Gesetzgeber sie auf Grund ihrer Größe für hinreichend leistungsfähig halten, die Aufgaben einer erfüllenden Gemeinde für die Antragstellerin zu übernehmen.

(2.4) Das Fehlen kultureller und historischer Bindungen an die Gemeinde Ketzerbachtal hindert die Verpflichtung zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft ebenso wenig wie die unterschiedlichen Strukturen der beiden betroffenen Gemeinden und eine fehlende Akzeptanz der Neugliederungsmaßnahme. Diese Umstände mögen zwar tendenziell gegen die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft sprechen, stellen aber bloße Einzelemente im Gesamtabwägungsvorgang dar und stehen in Wechselwirkungen mit anderen Leitsätzen der Gebietsreform. Hiervon ausgehend ist es weder unverhältnismäßig noch willkürlich, wenn der Sächsische Landtag diese Gesichtspunkte gegenüber den anderen nach den Leitsätzen der Gemeindegebietsreform relevanten Zielsetzungen zurücktreten ließ.

Die Neugliederung der Antragstellerin scheitert auch nicht an der geschaffenen Raumtiefe. Der Antragstellerin ist zwar zuzugeben, dass die Vereinbarung der Verwaltungsgemeinschaft zur Bildung einer Verwaltungseinheit mit großer Ausdehnung und zahlreichen Gemeindeteilen führt. Bei der Abgrenzung von Verwaltungseinheiten ist die räumliche Distanz jedoch von untergeordneter Bedeutung, da sich Bürgernähe weniger nach regionaler Größe oder Entfernungskilometern als nach der Fähigkeit bestimmt, den Bürger eine spezialisierte, problemangepasste und leistungsfähige Verwaltung zu gewährleisten. Die auf die Beschlussempfehlung des Innenausschusses (DS 2/9866, Teil 3, S. 228 f.) gestützte Einschätzung des Gesetzgebers, der Verwaltungssitz in Raußnitz sei für die Bürger der Antragstellerin unter mindestens zumutbaren Bedingungen erreichbar, ist nicht offensichtlich und eindeutig widerlegbar. Die Prognose, der Schienenverkehr werde durch ausreichende Busverbindungen ersetzt, ist nicht offenkundig fehlerhaft. Soweit einzelne Ortsteile noch nicht an den Öffentlichen Personen-

nahverkehr angebunden sind, durfte der Gesetzgeber auf die bestehenden Straßenverbindungen und die Möglichkeit zur Nutzung von Personenkraftwagen verweisen. Außerdem hat der Gesetzgeber die Überschaubarkeit (Leitsatz 3.2.2. Nr. 7) dadurch gewahrt, dass er der Antragstellerin weiterhin eine ortsnahe Erfüllung vieler Aufgaben gewährleistet.

(2.5) Der Gesetzgeber hat die in Betracht kommenden Alternativen hinreichend erwogen und ohne Verfassungsverstoß abgelehnt. Er durfte ein Fortbestehen der Antragstellerin als Einheitsgemeinde mit umfassender Verwaltungskompetenz wegen Unterschreitens der Regelmindestgrößen für Einheitsgemeinden im Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze verweigern und auf das Erfordernis verweisen, eine leistungsstarke ländliche Verwaltungseinheit als Partner für die regionalplanerische Abstimmung mit den Nachbarstädten zu schaffen. Wegen der einhellig ablehnenden Stellungnahmen im Rahmen der Anhörung zum Referentenentwurf und gestützt auf die unterschiedlichen Entwicklungstendenzen der Antragstellerin und der Stadt Lommatzsch konnte der Gesetzgeber auch verfassungsfehlerfrei davon absehen, aus diesen beiden eine Verwaltungsgemeinschaft zu bilden (vgl. DS 2/9866, Teil 3, S. 229).

(2.6) Die Neugliederung verstößt nicht gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit. Der Verfassungsgerichtshof vermag nicht zu erkennen, dass der Sächsische Landtag bei dem hier einschlägigen und für die Beurteilung der Leitsatzgerechtigkeit vorrangigen Kriterium der Einwohnermindestgröße örtlicher Verwaltungseinheiten im Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze (zur Differenzierung nach den Gebietskategorien des Landesentwicklungsplanes vom 16. August 1994 vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 18. Juni 1999 - Vf. 156-VIII-98 -) in einer das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin verletzenden Weise von seinen eigenen Vorgaben abgewichen wäre. Selbst wenn zu Gunsten der Antragstellerin unterstellt würde, 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 örtliche Verwaltungseinheiten bei 3.000 Einwohnern - nach jedwedem Bezugs- und Berechnungsmodell jedenfalls nicht darunter - angesetzt, könnte dies nichts daran ändern, dass die Antragstellerin als Einheitsgemeinde mit umfassender Verwaltungskompetenz mit rund 1.800 Einwohnern nicht als leitsatzgerecht zu erachten wäre.

(2.7) Aus dem Recht auf kommunale Gleichbehandlung kann die Antragstellerin auch im Hinblick darauf, dass eine Unterschreitung von 3.000 Einwohnern bei 18 Einheitsgemeinden gebilligt wurde, keinen Anspruch auf Gewährung einer entsprechenden Ausnahme vom Erfordernis der Mindestgröße für Einheitsgemeinden im Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze ableiten. Die von der Antragstellerin hervorgehobene besondere Siedlungsstruktur der Lommatzscher Pflege kann gem. Ziffer 3.2.3. Nr. 1 und 4 der Leitsätze allenfalls eine Unterschreitung bis zur Untergrenze von 3.000 Einwohnern, nicht jedoch eine weitergehende Unterschreitung rechtfertigen. Der konsequenten Umsetzung der Leitsätze kommt beim Abwä-

gungsvorgang besonderes Gewicht zu. Der Gleichbehandlungsgrundsatz könnte deshalb durch die Ablehnung einer weiteren Ausnahme zu Gunsten der Antragstellerin allenfalls verletzt sein, wenn dem zur Rechtfertigung der Neugliederungsmaßnahme herangezogenen Gesichtspunkt der Schaffung einer leistungsfähigen ländlichen Verwaltungseinheit zur Bewältigung der künftigen Entwicklungsaufgaben, insbesondere der regionalplanerischen Abstimmung mit den benachbarten Städten, wegen besonderer Verhältnisse keinerlei Eigenwert zukäme und die Grundsätze und Leitlinien deshalb insoweit von keinem einleuchtenden Grund mehr getragen wären (vgl. StGH Baden-Württemberg ESVGH 25, 1 [23]). Solche besonderen Umstände liegen jedoch nicht vor.

(2.8) Die Antragstellerin brauchte auch nicht unter dem Gesichtspunkt eines etwaigen Vertrauensschutzes von der Neugliederung ausgenommen zu werden. Eine gesetzliche Neugliederung, die eine vorausgegangene freiwillige Neugliederung korrigiert oder ergänzt, ist einer gesetzlichen Rückgliederung, bei der der Gesetzgeber eigenes Handeln korrigiert (vgl. BVerfGE 91, 70 [78]), nicht vergleichbar. Dem Gesetzgeber konnte nicht durch vorausgegangenes Handeln der Verwaltung der Gestaltungsraum verengt werden.

(2.9) Die Verpflichtung der Antragstellerin zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Ketzerbachtal als erfüllender Gemeinde steht auch nicht außer Verhältnis zu dem hierdurch angestrebten Ziel der Schaffung einer leistungsstarken, auch den Zukunftsaufgaben gewachsenen Verwaltungseinheit für das Gebiet beider Gemeinden. Der Eingriff wird, da die rechtliche Selbstständigkeit der Antragstellerin erhalten bleibt und ihr Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben nur um die Aufgabe vorbereitender Bauleitplanung reduziert wird, auf das zur Gewährleistung einer effektiven regionalen Planung Unerlässliche beschränkt.

3. Die in § 40 Abs. 1 des Gemeindegebietsreformgesetzes Oberes Elbtal/Osterzgebirge eingeräumte Übergangsfrist bis zum 30. September 1999 ist angemessen und verfassungsrechtlich ebensowenig zu beanstanden wie die übrigen die Antragstellerin betreffenden Folgeregulungen des angegriffenen Gesetzes.

### 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