



Vf. 190-VIII-98

Verkündet am: 05. 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 Klingenberg, vertreten durch die Bürgermeisterin Winkler, Hauptstraße 17,  
01738 Klingenberg,

- Antragstellerin -

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte U.

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 R e c h t erkannt:

Der Antrag wird verworfen, soweit er sich gegen § 20 Abs. 2 des Gemeindegebietsreformgesetzes Oberes Elbtal/Ostertagebirge vom 28. Oktober 1998 (SächsGVBl. S. 562) auch insoweit richtet, als diese Vorschrift die Gemeinden Colmnitz und Pretzschendorf betrifft.

Im Übrigen wird der Antrag 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 zum 01. Januar 1999 mit den Gemeinden Colmnitz und Pretzschendorf zur Gemeinde Pretzschendorf vereinigt wurde.

### **I.**

Die Antragstellerin liegt südwestlich der Stadt Freital und westlich der Stadt Dippoldiswalde im Weißeritzkreis. Sie hat 1.464 Einwohner (Stand: 30. Juni 1998) und grenzt im Nordwesten an das bisherige Gebiet der Gemeinde Kurort Hartha, im Nordosten an die Gemeinde Dorf-hain (1.298 Einwohner zum 30. Juni 1998), im Westen an das bisherige Gebiet der Gemeinde Colmnitz (1.623 Einwohner zum 30. Juni 1998) und im Süden an das bisherige Gebiet der Gemeinde Pretzschendorf (1.941 Einwohner zum 30. Juni 1998). Östlich der Antragstellerin liegt die Gemeinde Höckendorf.

Im Jahr 1991 beschloss die Sächsische Staatsregierung, die seit 1952 unveränderte Gemeinde-gliederung den Erfordernissen einer modernen Kommunalverwaltung anzupassen. Staatsre-gierung 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.

Im Jahre 1993 vereinbarte die Antragstellerin mit den Gemeinden Colmnitz und Dorf-hain die Bildung des Verwaltungsverbandes An der Talsperre Klingenberg. Wegen eines Formfehlers entstand der Verwaltungsverband erst auf Grund des Gesetzes zur Ordnung der Rechtsver-hältnisse der Verwaltungsverbände, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände im Frei-staat Sachsen vom 15. Januar 1998 (SächsGVBl. S. 2) rückwirkend zum 27. Juni 1994.

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 Entwurf eines Gesetzes 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 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 in § 23 eine Vereinigung der Antragstellerin mit den Gemeinden Colmnitz und Pretzschendorf zur Gemeinde Pretzschendorf vor. Diese sollte als erfüllende Gemeinde eine Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Hartmannsdorf-Reichenau vereinbaren.

Nach Auswertung der im Rahmen der Anhörung eingegangenen Äußerungen, unter anderem einer ablehnenden Stellungnahme der Antragstellerin vom 22. August 1997, erstellte die Staatsregierung einen weiteren Entwurf (DS 2/8275, im folgenden: Regierungsentwurf), der an der bezüglich der Antragstellerin vorgesehenen Regelung festhielt. Dazu sollte der inzwischen rückwirkend entstandene Verwaltungsverband An der Talsperre Klingenberg aufgelöst werden.

Mit Wirkung vom Januar 1998 übertrug die Antragstellerin die Wahrnehmung ihrer Aufgaben des Melde- und Personenstandswesens auf die Gemeinde Pretzschendorf. Die Gemeinde Colmnitz traf eine entsprechende Zweckvereinbarung.

Bei der Anhörung zum Regierungsentwurf wandte sich die Antragstellerin mit einer Stellungnahme vom 11. Mai 1998 erneut gegen ihre Vereinigung mit den Gemeinden Colmnitz und Pretzschendorf. Wie schon bei der Anhörung zum Referentenentwurf, schlug sie als Alternative die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Pretzschendorf als erfüllender Gemeinde vor, wobei die Gemeinde Colmnitz entweder als Mitgliedsgemeinde einbezogen oder in die Gemeinde Pretzschendorf eingegliedert werden sollte.

An der Anhörung der Einwohner der Antragstellerin zum Referentenentwurf beteiligten sich 194 von 1.135 Anhörungsberechtigten; 3 Einwohner stimmten für, 191 Einwohner gegen die vorgesehene Vereinigung.

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.

...

#### 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 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.

...

#### 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 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 Heide Landschaften)
  - 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 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 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

...

### 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**

...

**Dritter Abschnitt  
Weißeritzkreis**

**§ 18**

**Verwaltungseinheit Tharandt**

(1) Die Stadt Tharandt und die Gemeinden Kurort Hartha und Pohrsdorf werden zur Stadt Tharandt vereinigt.

(2) Zwischen der Stadt Tharandt als erfüllender Gemeinde und der Gemeinde Dorfhain ist eine Verwaltungsgemeinschaft zu vereinbaren.

...

**§ 20**

**Verwaltungseinheit Pretzschendorf**

(1) Der Verwaltungsverband An der Talsperre Klingenberg wird aufgelöst.

(2) Die Gemeinden Colmnitz, Klingenberg und Pretzschendorf werden zur Gemeinde Pretzschendorf vereinigt.

(3) Zwischen der Gemeinde Pretzschendorf als erfüllender Gemeinde und der Gemeinde Hartmannsdorf-Reichenau ist eine Verwaltungsgemeinschaft zu vereinbaren.

**Vierter Abschnitt  
Landkreis Sächsische Schweiz**

**§ 22**

...

**Fünfter Abschnitt  
Änderung sonstiger Verwaltungsstrukturen**

**§ 28**

...

**§ 29**

**Bestätigung von Gemeindegebietsänderungen; Heilungsregelung**

...

**Zweiter Teil  
Rechtsfolgen der Neuordnungen**

**§ 30**

**Rechtsnachfolge**

Die neugebildeten Gemeinden sind Rechtsnachfolger der an der Vereinigung beteiligten Gemeinden, die aufnehmenden Gemeinden sind Rechtsnachfolger der eingegliederten Gemeinden. Im Falle des § 14 ist die neugebildete Gemeinde auch Rechtsnachfolgerin des Verwaltungsverbandes.

**§ 31****Folgen der Gebietsänderungen**

(1) 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 kann 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.

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

**§ 32****Wohnsitz und Aufenthalt**

...

**§ 33 Gemeindennamen**

(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 Gemeindennamen im Sächsischen Amtsblatt bekannt.

(2) Die Änderung des Gemeindennamens 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.

**§ 34****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) Das Benennungsrecht der Gemeinden nach § 5 Abs.4 SächsGemO bleibt unberührt.

**§ 35****Ortsrecht**

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.

**§ 36****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 Hauptsatzungen 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.

...

**§ 38****Bildung des Gemeinderates in den neugebildeten Gemeinden**

...

**§ 39****Vorläufige Wahrnehmung der Aufgaben des Bürgermeisters in den neugebildeten Gemeinden**

...

**§ 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 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.

**§ 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. Die Aufgaben des Dienstherrn werden bis zu deren Übernahme für die Bediensteten des Verwaltungsverbandes Schönfeld durch die Gemeinde Schönfeld, für die Bediensteten des Verwaltungsverbandes Berggießhübel-Land durch die Stadt Bad Gottleuba-Berggießhübel und für die Bediensteten des Verwaltungsverbandes An der Talsperre Klingenberg durch die Gemeinde Pretzschendorf wahrgenommen.

(2) Absatz 1 gilt für Angestellte und Arbeiter sowie die in einem Ausbildungsverhältnis stehenden Personen entsprechend.

#### **§ 43**

...

#### **§ 44**

##### **Erlaß von Haushaltssatzungen**

...

#### **§ 45 Haushaltswirtschaft**

...

#### **§ 46**

##### **Stellenbewirtschaftung**

### **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,

§ 20 Abs. 2 des Gesetzes zur Gemeindegebietsreform in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge für nichtig zu erklären.

Sie macht geltend, ihre Vereinigung mit den Gemeinden Colmnitz und Pretzschendorf sei nicht durch Gemeinwohlgründe gerechtfertigt. Sie verstoße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Willkürverbot.

Die Neugliederung sei nicht geeignet, die mit dem Gemeindegebietsreformgesetz verfolgten Ziele zu erreichen. Die vorgesehene Vereinigung widerspreche der historisch begründeten, unterschiedlichen Orientierung der einzelnen Gemeinden nach Dresden, Freiberg bzw. Dippoldiswalde. Die Annahme des Gesetzgebers, inzwischen hätten sich arbeitsräumliche Verflechtungsbeziehungen im Einklang mit der verwaltungsräumlichen Zuordnung zum Weißeritzkreis herausgebildet, sei nicht nachvollziehbar begründet. Außerdem missachte die Neugliederung die überwiegend ablehnenden Stellungnahmen der Bevölkerung und der Gemeindevertretungen sowie die topographische Trennung der Antragstellerin von der Gemeinde Pretzschendorf durch die Talsperre Klingenberg. In Folge der vorgesehenen Vereinigung werde die Verwaltung bürgerferner und zumindest hinsichtlich der Abwasserentsorgung weniger effizient; die Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde werde gefährdet. Wegen der topographischen Trennung durch die Talsperre und der Einbeziehung der Gemeinde Hartmannsdorf-Reichenau sei die neue Verwaltungseinheit nicht mehr überschaubar.

Die Neugliederung widerspreche darüber hinaus Ziffer 3.2.2. Nr. 3 der Leitsätze, da mit der Antragstellerin und der Gemeinde Pretzschendorf zwei relativ homogene Gemeinden vereinigt würden. Beide seien etwa gleich stark, wenn sich auch die Antragstellerin vor allem als Wirtschaftszentrum und die Gemeinde Pretzschendorf als kleines Verwaltungszentrum etabliert habe. Dies habe der Gesetzgeber nicht hinreichend berücksichtigt. Seine abweichende Bewertung habe er auf Daten zur Steuerkraft gestützt, deren Verlässlichkeit zu bezweifeln sei.

Die im Vergleich zur Vereinigung weniger einschneidende, mindestens ebenso geeignete Neugliederungsalternative der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde

Pretzschendorf als erfüllender Gemeinde habe der Gesetzgeber nicht ausreichend erwogen. Seine Annahme, die Gemeinde Pretzschendorf sei dazu nicht hinreichend leistungsfähig, treffe nicht zu. Sie erfülle im Rahmen der Zweckvereinbarung bereits seit Beginn des Jahres 1998 Verwaltungsaufgaben der Antragstellerin und der Gemeinde Colmnitz; bei Bedarf könnten die dadurch entstehenden Kosten durch eine Umlage finanziert werden.

Ein Verstoß gegen das Willkürverbot liege darin, dass der Gesetzgeber die Antragstellerin ohne sachliche Gründe gegenüber der Nachbargemeinde Dorfhain und den Gemeinden Hartmannsdorf-Reichenau und Hermsdorf/Erzgebirge benachteiligt habe. Anders als bei der Gemeinde Dorfhain sei die topographische Trennung vom künftigen Verwaltungssitz nicht zum Anlass genommen worden, von einer gebietlichen Neugliederung abzusehen und lediglich die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft anzuordnen. Ebenso wenig gerechtfertigt sei es, die Gemeinden Hartmannsdorf-Reichenau und Hermsdorf/Erzgebirge im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft fortbestehen zu lassen, der Antragstellerin dies aber zu verweigern. Dies gelte um so mehr, als der Grundsatz des Vorrangs der Einheitsgemeinde vom Gesetzgeber selbst nicht konsequent beachtet worden sei. Dies belege der Bericht des Innenausschusses, der bei 36 % der Neugliederungen eine Abweichung von den Leitsätzen feststelle.

### **III.**

Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Der Staatsminister der Justiz und der Landrat des Weißeritzkreises haben zum Verfahren Stellung genommen.

### **B.**

Der gegen § 20 Abs. 2 des Gemeindegebietsreformgesetzes Oberes Elbtal/Osterzgebirge gerichtete Antrag ist nur zulässig, soweit diese Vorschrift die Antragstellerin selbst betrifft. In soweit ist der Antrag jedoch unbegründet.

**I.**

1. Der Antrag ist unzulässig, soweit § 20 Abs. 2 des angegriffenen Gesetzes die Gemeinden Colmnitz und Pretzschendorf betrifft. Die Antragstellerin wird weder durch die mit der Vereinigung einhergehende Auflösung der Gemeinde Colmnitz in eigenen Rechten betroffen, noch durch die Auflösung der bisherigen Gemeinde Pretzschendorf.
  
2. Soweit die Antragstellerin sich gegen ihre eigene gebietliche Neugliederung wendet, ist sie beteiligtenfähig und antragsbefugt. Die Beteiligtenfähigkeit der Antragstellerin wird für das Verfahren um die Verfassungsmäßigkeit ihrer Vereinigung mit den beiden Nachbargemeinden gem. § 31 Abs. 2 des angegriffenen Gesetzes als fortbestehend fingiert. Die Antragstellerin hat auch substantiiert vorgetragen, durch die Vereinigung möglicherweise unmittelbar in ihrem Recht aus Art. 88 Abs. 1 und 2 SächsVerf verletzt zu sein (vgl. Sächs-VerfGH, Beschluss vom 28. Januar 1999 - Vf. 191-VIII-99).

**II.**

§ 20 Abs. 2 des Gemeindegebietsreformgesetz Oberes Elbtal/Osterzgebirge ist, soweit er die Antragstellerin betrifft, mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

1. Die Bestimmung ist an folgenden materiellen und formellen Vorgaben der Sächsischen Verfassung zu messen:
  - 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).

- 1.2. 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) voranzugehen.

Den Selbstverwaltungsträgern soll das Anhörungsrecht ermöglichen, ihre Sicht in einer für sie existentiellen Frage zur Geltung zu bringen. Darüber hinaus soll es dazu beitragen, dass der Gesetzgeber eine umfassende und zuverlässige Kenntnis von allen abwägungserheblichen Belangen rechtlicher und tatsächlicher Art erlangt (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 61 [71 f.]; 2, 110 [120]). Durch die Bevölkerungsanhörung, deren Ausgestaltung dem Gesetzgeber obliegt (Art. 88 Abs. 4 SächsVerf, vgl. § 8 SächsGemO), soll der Wille der von einer Gemeindeneugliederung unmittelbar betroffenen Bürger bzw. Einwohner ermittelt werden (zur vergleichbaren Verfassungslage nach Art. 74 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 4 Verf Bad.-Württ. s. StGH 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).

- 1.3. 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.

tigen vermögen, und ob die einzelne erwogene Maßnahme den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt (SächsVerfGH, SächsVBl. 1997, 79 [80]).

- 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.
  - 1.4.1. 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]).
  - 1.4.2. 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.
  - 1.4.3. 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.

2. Von diesen Maßstäben ausgehend, ist § 20 Abs. 2 des Gemeindegebietsreformgesetzes Oberes Elbtal/Osterzgebirge mit Art. 88 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsVerf vereinbar.
  - 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.
    - 2.1.1. Die Antragstellerin konnte über einen ausreichenden Zeitraum, nämlich vom 03. Juni bis zum 27. August 1997 und vom 19. März bis zum 15. Mai 1998, zum Referentenentwurf und zum Regierungsentwurf Stellung nehmen. Die Einwohner der Antragstellerin wurden ebenfalls ausreichend, nämlich vom 02. Juli bis zum 01. August 1997 zum Referentenentwurf angehört. Ihre erneute Anhörung zum Regierungsentwurf erübrigte sich, da dieser an der vorgesehenen Vereinigung der Antragstellerin mit den Gemeinden Colmnitz und Pretzschendorf festhielt. Das Ergebnis der Anhörungen der Antragstellerin und ihrer Einwohner wurde ausweislich der Gesetzesmaterialien zur Kenntnis genommen und bei der gesetzgeberischen Abwägung berücksichtigt (vgl. DS 2/9866, Teil 3, S. 266 ff.).
  - 2.2. Die Vereinigung der Antragstellerin mit den Gemeinden Colmnitz und Pretzschendorf zur Gemeinde Pretzschendorf genügt den Gemeinwohlerfordernissen des Art. 88 Abs. 1 SächsVerf.

Das in der Gesetzesbegründung dargestellte Ziel ist verfassungsgemäß (unten 2.2.1.). Auch die Leitsätze, anhand derer der Sächsische Landtag seine Entscheidung über die Gebietsneugliederung getroffen hat, sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (unten 2.2.2.). Schließlich ist die Vereinigung der Antragstellerin mit den Gemeinden Colmnitz und Pretzschendorf als Umsetzung der Leitsätze verfassungsgemäß (unten 2.2.3.).

- 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 2/8275, S. 21 f.) sind - im Lichte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie - verfassungsrechtlich legitim.
- 2.2.2. Gleichermaßen mit der Sächsischen Verfassung vereinbar sind die zur Erreichung dieser Ziele gebildeten Leitsätze.
  - 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 Größen 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.

Es drängt sich schließlich nicht auf, jene Verwaltungseinheiten, die in der Freiwilligkeitsphase und mit Zustimmung oder Weisung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern Reformschritte vollzogen haben, von weiteren gesetzlichen Reformmaßnahmen auszunehmen, es sei denn, die vorausgegangenen Schritte hätten bereits einen Zustand geschaffen, der leitlinienkonform ist.

2.2.2.2. Nichts spricht dafür, dass die Leitsätze offenbar ungeeignet wären, die Reformziele zu verwirklichen.

2.2.3. Mit seiner Entscheidung, die Antragstellerin mit den Gemeinden Colmnitz und Pretzschendorf zur Gemeinde Pretzschendorf zu vereinigen, 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 (2.2.3.1.). Sodann hat er die Gemeinwohlgründe und die Vor- und Nachteile im Licht der in Betracht zu ziehenden Alternativen ohne offensichtlich und eindeutig widerlegbare Ziele, Wertungen und Prognosen (2.2.3.2.) und ohne Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung, insbesondere die Grundsätze der Systemgerechtigkeit (2.2.3.3.), der kommunalen Gleichbehandlung (2.2.3.4.) und des Vertrauensschutzes (2.2.3.5.) gewichtet und bewertet. Das Ergebnis steht nicht deutlich außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen (2.2.3.6.).

2.2.3.1. Der Gesetzgeber hat den erheblichen Sachverhalt ohne Verfassungsverstoß ermittelt und in die Abwägung eingestellt.

Er hat ausweislich der Gesetzesbegründung (DS 2/9866, Teil 3, S. 265 ff.) die Einwohnerzahl der Antragstellerin und ihrer Nachbargemeinden, ihre topographische Lage und Siedlungsstruktur unter Berücksichtigung der Lage der Talsperre Klingenberg, die Ergebnisse der Anhörungen, die dabei vorgetragenen Alternativvorschläge, insbesondere die Möglichkeit der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft, sowie Verkehrsverbindungen, Steuerkraft, Pendlerbewegungen, historische

und aktuelle Beziehungen zu Mittelzentren und den Stand der das Gebiet betreffenden Regionalplanung verfassungsfehlerfrei erhoben und seiner Abwägung zu Grunde gelegt.

Der Gesetzgeber hat dabei nicht verkannt, dass die zu vereinigenden Gemeinden bis 1952 unterschiedlichen Verwaltungsbezirken angehörten und teils im Überschneidungsbereich unterschiedlicher Mittelzentren liegen (vgl. DS 2/9866, Teil 3, S. 278). Er hat die gegenwärtigen wirtschaftlichen Verflechtungen der künftigen Verwaltungseinheit auch bezüglich der noch teilweise zum Landkreis Freiberg hin orientierten Gemeinden Colmnitz und Hartmannsdorf-Reichenau ausreichend erhoben (vgl. DS 2/9866, Teil 3, S. 271 und 278). Die Feststellung des Gesetzgebers, insoweit hätten sich seit der Änderung der Kreiszuordnung 1952 arbeitsräumliche Verflechtungen in Einklang mit der verwaltungsräumlichen Zuordnung zum Weißeritzkreis herausgebildet, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Bei der Ermittlung des abwägungsrelevanten Sachverhalts darf der Gesetzgeber sich auf amtliche Daten und Statistiken stützen (vgl. ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, 639 [644]). Danach durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die wirtschaftlichen Verflechtungen innerhalb der zum Weißeritzkreis gehörenden Gemeinden stärker sind als die Verflechtungen zwischen Colmnitz bzw. Hartmannsdorf-Reichenau und dem Landkreis Freiberg oder der Landeshauptstadt Dresden. Gestützt auf die Daten des Statistischen Landesamtes konnte festgestellt werden, dass weniger als 10 % der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Einwohner der Gemeinden Colmnitz und Hartmannsdorf-Reichenau im Landkreis Freiberg arbeiten, während ca. 73 % der Colmnitzer Einwohner im Weißeritzkreis, und knapp ein Fünftel davon im Gebiet der Antragstellerin beschäftigt sind. Die Annahme relevanter wirtschaftlicher Verflechtungen der Antragstellerin mit der Gemeinde Colmnitz wird auch dadurch gestützt, dass der Anteil der in das Gebiet der Antragstellerin einpendelnden sozialversicherungspflichtig beschäftigten Einwohner von Colmnitz den Anteil der Pendler aus dieser Gemeinde nach Dresden übersteigt (DS 2/9866, Teil 3, S. 271). Die Erhebung des Anteils der Auspendler nach Freital (ca. 21 %) zeigt, dass der Gesetzgeber auch die teilweise Orientierung zu diesem Mittelzentrum nicht übersehen hat.

Die Feststellungen des Gesetzgebers zur Steuerkraft der von der Neugliederung betroffenen Gemeinden sind verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Die Richtigkeit der Erhebung wird von der Antragstellerin nicht substantiiert in Zweifel gezogen. Ihr nach eigenen Angaben weit überdurchschnittliches Gewerbesteueraufkommen von ca. 350.000 DM jährlich lässt ihre günstige Position im kreisweiten Vergleich plausibel erscheinen. Dass die Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinde Pretzschendorf nach ihren Angaben höher sind als die der Gemeinde Colmnitz, kann den Steuerkraftvergleich des Gesetzgebers nicht widerlegen, da dieser sich auf das Gesamtsteueraufkommen bezieht.

Die ohne Verfassungsverstoß erhobenen Sachverhaltselemente hat der Gesetzgeber ausweislich der oben zitierten Gesetzesmaterialien in die Abwägung eingestellt. Es ist nicht dargetan und nicht ersichtlich, dass insoweit erhebliche Tatsachen und Umstände unberücksichtigt geblieben wären.

- 2.2.3.2. Der Gesetzgeber hat auf dieser Grundlage die Gemeinwohlgründe und die Vor- und Nachteile einer Vereinigung der Antragstellerin mit den Gemeinden Colmnitz und Pretzschendorf 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.
  - 2.2.3.2.1. Er konnte, ohne dass dies verfassungsrechtlich zu beanstanden wäre, den bisherigen Zustand für nicht leitsatzgerecht erachten. Zwar wird die Mindesteinwohnerzahl für Mitgliedsgemeinden in Verwaltungsgemeinschaften und -verbänden von der Antragstellerin wie von den beiden übrigen zur Vereinigung vorgesehenen Gemeinden erreicht. Nach den Feststellungen zu den wirtschaftsräumlichen Verflechtungen und den zwischenzeitlich getroffenen Zweckvereinbarungen mit der Gemeinde Pretzschendorf durfte der Gesetzgeber aber annehmen, dass die Aufrechterhaltung des Verwaltungsverbandes An der Talsperre Klingenberg, der die Gemeinde Dorfhain einbezog und die Gemeinde Pretzschendorf ausschloss, nicht mehr den aktuellen Verflechtungsbeziehungen entsprach und die angestrebte Kongruenz von Aufgaben- und Verflechtungsraum nicht mehr gewährleistete. Die gebietliche Abgrenzung des bisherigen Verwaltungsverbandes widersprach auch

dem Stand der Regionalplanung insofern, als sie den Nahbereich der kooperierenden Kleinzentren Klingenberg und Pretzschendorf teilte. Schließlich stand die Organisationsform des Verwaltungsverbandes nicht in Einklang mit dem in Ziffer 3.1. der Leitsätze begründeten Vorrang der Einheitsgemeinde.

- 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.

Die Einschätzung des Gesetzgebers, die Vereinigung fasse wirtschaftlich unterschiedlich leistungsstarke Gemeinden zusammen, ist nicht offenkundig fehlerhaft. Vielmehr belegt der zu Grunde liegende, verfassungsfehlerfrei begründete Steuerkraftvergleich eine Position der Antragstellerin im oberen und eine Position der Gemeinde Pretzschendorf im unteren Fünftel der Gemeinden des Landkreises; dazwischen liegen mit je etwa gleichem Abstand die Antragstellerin und die Gemeinde Hartmannsdorf-Reichenau. Wie bereits unter 2.2.3.1. dargelegt, wird diese Rangfolge durch die von der Antragstellerin vorgetragene Daten nicht widerlegt. Ebenso wenig kann der Vortrag der Antragstellerin zu den gegenwärtigen Problemen der Abwasserentsorgung die Einschätzung des Gesetzgebers widerlegen, die Vereinigung werde die Versorgung im Gebiet der Verwaltungseinheit verbessern.

Nicht offensichtlich und eindeutig fehlerhaft ist auch die Bewertung der topographischen Lage der Antragstellerin. Der Gesetzgeber musste die Talsperre Klingenberg nicht als eine die Neugliederung hindernde räumliche Barriere ansehen. Er durfte vielmehr auf die Randlage der Talsperre verweisen und die Unterbrechung der Sichtverbindung zur bisherigen Gemeinde Pretzschendorf für weniger bedeutsam halten als den baulichen Zusammenhang der zur Vereinigung vorgesehenen Gemeinden, der hinsichtlich der Antragstellerin durch die grenzüberschreitende Bebauung im Ortsteil Bahnhof Klingenberg vermittelt wird. Der Einwand, der Gesetzgeber habe mit dieser Gewichtung das Kriterium der Überschaubarkeit missachtet, verkennt, dass dieses nicht auf freie Sichtverbindungen, sondern gem.

Ziffer 3.2.2. Nr. 7 der Leitsätze auf die Flächenausdehnung unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit des Verwaltungssitzes abstellt.

Die Bewertung und Gewichtung der Verkehrsverhältnisse durch den Gesetzgeber auf der Grundlage der Beschlussempfehlung des Innenausschusses (DS 2/9866, Teil 3, S. 279) ist nicht zu beanstanden.

Ohne offenbaren Wertungs- und Gewichtungsfehler hat der Gesetzgeber die Akzeptanz der Neugliederung durch die Antragstellerin und deren Bürger für weniger bedeutsam gehalten als sein Ziel, eine leistungsstarke Einheitsgemeinde für einen gemeinsamen Verflechtungsbereich zu schaffen. Der Gesetzgeber 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 Einwohner sind ausweislich der Materialien in das Gesetzgebungsverfahren eingeflossen und wurden in der Abwägung mit anderen Leitsatzanforderungen ausreichend gewürdigt (DS 2/9866, Teil 3, S. 266 ff.). Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, dass der Gesetzgeber letztlich der Schaffung einer funktionsgerechten Einheitsgemeinde höheres Gewicht beimaß. Dies gilt um so mehr, als historisch gewachsene Strukturen und die örtliche Vertretung der Bevölkerung nicht zerschlagen werden, sondern im Rahmen der Ortschaftsverfassung fortbestehen.

Das Gemeinwohl verlangte es auch nicht, die Antragstellerin von Reformmaßnahmen auszunehmen, weil sie, wie die Antragstellerin geltend macht, bislang ihren Aufgaben gerecht wurde. Es begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, 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. Ohne offenbaren Fehler hat der Gesetzgeber die Gefahr, dass Bürger enttäuscht die Mitwirkung bei Gemeindeangelegenheiten einstellen, für auf Dauer wenig naheliegend, und die Vorteile einer aus seiner Sicht effektiveren Struktur für gewichtiger gehalten.

Der Gesetzgeber hat bei seinen Erwägungen die in Betracht kommenden Alternativen geprüft und ohne Verfassungsverstoß abgelehnt. Dies gilt insbesondere für die im Anhörungsverfahren vorgeschlagene Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Pretzschendorf als erfüllender Gemeinde. Die Bildung einer solchen Verwaltungsgemeinschaft hat der Gesetzgeber ohne Verfassungsverstoß abgelehnt. Er hat dabei in Übereinstimmung mit den Leitsätzen zum einen auf die Vorzüge der Bildung einer Einheitsgemeinde verwiesen (DS 2/9866, Teil 3, S. 275, vgl. S. 269 f.) und zum anderen auf die mangelnde finanzielle Leistungskraft der Gemeinde Pretzschendorf abgestellt, die es ihr nicht erlaube, die Aufgaben einer erfüllenden Gemeinde für die drei Nachbargemeinden wahrzunehmen. Diese Erwägungen sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Feststellung mangelnder finanzieller Leistungsfähigkeit konnte auf die - auch im Vergleich zu den umliegenden Gemeinden - weit unterdurchschnittliche Steuereinnahmekraft der Gemeinde Pretzschendorf gestützt werden. Darüber hinaus hätte eine Konzentration der Verwaltungsaufgaben auf die bisherige Gemeinde Pretzschendorf der im Regionalplanentwurf vorgenommenen Ausweisung als mit Klingenberg kooperierendes Kleinzentrum widersprochen.

Das Fehlen zureichender Leistungskraft der Gemeinde Pretzschendorf und die noch unvollständige Ausbildung zentralörtlicher Beziehungen musste der Gesetzgeber nicht zum Anlass nehmen, die Bildung eines Verwaltungsverbandes als Alternative zur beabsichtigten Neugliederung ernsthaft in Betracht zu ziehen und eingehend zu erörtern. Die Bildung eines Verwaltungsverbandes ist nicht in jedem Fall als milderes Mittel gegenüber der Bildung einer Einheitsgemeinde in Erwägung zu ziehen (vgl. DS 2/9866, Teil 1, S. 40, 47 f.). Vielmehr geht Ziffer 3.1. der Leitsätze von einem Vorrang der Einheitsgemeinde als der effizientesten und auch unter dem Gesichtspunkt demokratischer Legitimation besten Organisationsform aus, die auch die Zusammenfassung etwa gleich großer und leistungsfähiger Gemeinden erlaubt. Nur dort, wo die Bildung einer Einheitsgemeinde aus anderen, leitsatzkonformen Erwägungen nicht sinnvoll erscheint, soll die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft, und nur bei Fehlen der dafür erforderlichen Voraussetzungen die Bildung eines Verwaltungsverbandes als der am wenigsten vorzugs-

würdige Alternativen in Betracht kommen (vgl. DS 2/9866, Teil 1, S. 37 ff., 47 f., 57).

Dieser Abstufung folgend, genügte es zur Rechtfertigung der vorgesehenen Neugliederung, dass die Bildung einer Einheitsgemeinde im Verflechtungsbereich der als kooperierendes Kleinzentrum ausgewiesenen Gemeinden Klingenberg und Pretzschendorf leitsatzkonform begründet, und die von den Betroffenen angeregte Alternative der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft ohne Verfassungsverstoß abgelehnt wurde. Die Bildung eines Verwaltungsverbandes musste als noch weniger vorzugswürdige Alternative nicht mehr ausdrücklich erörtert werden, zumal sie auch von den Betroffenen selbst nicht gefordert worden war. Sie begegnete gewichtigen Bedenken, die der Gesetzgeber schon gegen die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft angeführt hatte. Lediglich dem Fehlen einer als erfüllende Gemeinde geeigneten Gemeinde hätte die Bildung eines Verwaltungsverbands Rechnung getragen. Zu der vom Gesetzgeber als dringend erachteten Stärkung der Gebietsstruktur im Einklang mit den regionalplanerischen Vorgaben (vgl. DS 2/9866, Teil 3, S. 275 f.) hätte sie jedoch nach der verfassungsrechtlich fehlerfreien Einschätzung des Gesetzgebers noch weniger beitragen können als eine Verwaltungsgemeinschaft. Wegen dieses Widerspruchs zu den regionalplanerischen und landesentwicklungspolitischen Zielsetzungen musste die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft nicht ernsthaft in Betracht gezogen, und ihre Ablehnung im gebietlichen Teil der Gesetzesbegründung nicht näher erläutert werden. Vielmehr genügten die Ausführungen zur Rangfolge der Organisationsformen im Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung in Verbindung mit dem Hinweis, über die erörterten Varianten hinaus bestünden keine weiteren leitsatzkonformen Neugliederungsalternativen (DS 2/9866, Teil 3, S. 284).

- 2.2.3.3. Die Vereinigung der Antragstellerin mit den Gemeinden Colmnitz und Pretzschendorf zur Gemeinde Pretzschendorf verstößt auch nicht gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit. Der Einwand der Antragstellerin, der Vorrang der Einheitsgemeinde sei vom Gesetzgeber nicht konsequent beachtet worden, da der Bericht des Innenausschusses bei 36 % der Neugliederungen eine Abweichung von den Leitsätzen festgestellt habe, trifft nicht zu.

- 2.2.3.3.1. Die von der Antragstellerin in Bezug genommene Stelle des Berichts des Innenausschusses (vgl. DS 2/9866, Bericht, S. 2 f.) gibt einen Diskussionsbeitrag eines Fraktionsvertreters im Innenausschuss wieder, der sich nicht auf Abweichungen vom Vorrang der Einheitsgemeinde, sondern auf Abweichungen von Leitsätzen insgesamt bezog und besonders die Unterschreitungen der Regelmindestgröße örtlicher Verwaltungseinheiten rügte. Von der hinsichtlich der Antragstellerin einschlägigen Mindestgröße ist der Gesetzgeber jedoch nicht in einer ihr Selbstverwaltungsrecht verletzenden Weise abgewichen. Selbst wenn im Hinblick auf zahlreiche Unterschreitungen der Regelmindestgröße von 5.000 Einwohnern für Verwaltungseinheiten im Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze unterstellt würde, der Gesetzgeber habe faktisch die Grenze der Leitbildgerechtigkeit bei 3.000 Einwohnern - nach jedwedem Berechnungsmodell jedenfalls nicht darunter - angesetzt, würde dies nichts daran ändern, dass die Antragstellerin mit rund 1.500 Einwohnern als Einheitsgemeinde nicht leitsatzgerecht wäre. Dass sie trotz Überschreitens der Mindestzahl von 1.000 Einwohnern für Mitgliedsgemeinden in eine Vereinigung zur Einheitsgemeinde einbezogen wurde, ist ebenfalls nicht systemwidrig, da das Überschreiten der Mindesteinwohnerzahl für Mitgliedsgemeinden nach den Leitsätzen nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für ein Absehen von gebietlichen Neugliederungen darstellt, und die Gemeindevereinigung vom Gesetzgeber in Übereinstimmung mit den übrigen Leitsätzen ausreichend gerechtfertigt wurde.
- 2.2.3.3.2. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ist der Gesetzgeber auch im Übrigen vom Vorrang der Einheitsgemeinde nicht in einer Weise abgewichen, die zur Systemwidrigkeit der Neugliederungsmaßnahme führen könnte. Aus der angegriffenen Regelung und den übrigen Vorschriften des gebietlichen Teils des Gemeindegebietsreformgesetzes Oberes Elbtal/Osterzgebirge ergibt sich, dass zur Neugliederung von Verwaltungseinheiten regelmäßig die Eingliederung oder Vereinigung von Gemeinden angeordnet, und die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften lediglich ergänzend zur Einbeziehung weiterer Gemeinden vorgesehen wurde. Die entsprechenden Regelungen werden jedenfalls weitgehend mit sachbezogenen Erwägungen begründet, die sich auf konkurrierende Leitsatzanforderungen stützen

können und z.B. Besonderheiten der räumlichen Lage, Siedlungsstruktur und Flächenausdehnung sowie des Entwicklungspotentials der betreffenden Verwaltungseinheiten Rechnung tragen. Ob sämtliche bestehenden und neu gebildeten Verwaltungsgemeinschaften und -verbände leitsatzkonform sind, bedarf keiner Entscheidung. Die Zahl möglicherweise nicht ausreichend gerechtfertigter Fälle ist jedenfalls zu gering, als dass sie eine nachhaltige Abweichung vom einschlägigen Leitsatz belegen und dazu führen könnte, dass die Systemgerechtigkeit der Neugliederung nicht an den Leitsätzen, sondern an deren Umsetzung zu messen wäre.

- 2.2.3.4. Aus dem Recht auf kommunale Gleichbehandlung kann die Antragstellerin auch im Hinblick auf die von ihr angeführten Vergleichsgemeinden Dorfhain, Hartmannsdorf-Reichenau und Hermsdorf/Erzgebirge keinen Anspruch auf Unterbleiben der sie betreffenden Neugliederungsmaßnahme ableiten. Der konsequenten Umsetzung der Leitsätze kommt beim Abwägungsvorgang besonderes Gewicht zu, sodass die Einbeziehung der Antragstellerin in die vorgesehene Vereinigung 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 ESVG 25, 1 [23]). Solche besonderen Umstände liegen auch im Vergleich mit den Gemeinden Dorfhain, Hartmannsdorf-Reichenau und Hermsdorf/Erzgebirge nicht vor. Bei den beiden erstgenannten Gemeinden hat der Gesetzgeber das Fortbestehen als Mitgliedsgemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft mit sachlichen Erwägungen begründet, die auf besondere, bei der Antragstellerin nicht gegebene Umstände abstellen. Hinsichtlich der Gemeinde Dorfhain wurde nicht allein die Entfernung zur Stadt Tharandt, sondern vor allem die durch den Tharandter Wald deutlich abgesetzte Lage für maßgeblich gehalten. Eine vergleichbare Situation wurde hinsichtlich der Antragstellerin fehlerfrei verneint, da der Gesetzgeber die Talsperre Klingenberg wegen ihrer Randlage nicht als räumliche Barriere sehen musste und die bauliche Verflechtung der Antragstellerin mit der Gemeinde Colmnitz als für eine Vereinigung sprechenden Gesichtspunkt werten durfte. Ebenso wenig ist zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Gemeinde

Hartmannsdorf-Reichenau wegen ihrer größeren Entfernung von den übrigen Ortsteilen der künftigen Verwaltungseinheit, wegen schlechterer Verkehrsanbindung und größerer Flächenausdehnung im Interesse der Überschaubarkeit und Erreichbarkeit nicht in die Vereinigung einbezog, sondern lediglich die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft anordnete. Hinsichtlich der Gemeinde Hermsdorf/Erzgebirge kann offenbleiben, ob die lapidare Feststellung des Gesetzgebers, aus den Leitsätzen ergäben sich keine Gründe für eine Eingliederung oder Vereinigung, die Anordnung einer Verwaltungsgemeinschaft ausreichend rechtfertigt. Selbst wenn damit ohne zureichende Begründung vom Vorrang der Einheitsgemeinde abgewichen worden sein sollte, könnte dies keine Verpflichtung des Gesetzgebers zu einer weiteren leitsatzwidrigen Ausnahme zu Gunsten der Antragstellerin begründen.

- 2.2.3.5. Die Antragstellerin brauchte auch nicht unter dem Gesichtspunkt eines etwaigen Vertrauensschutzes von der Neugliederung ausgenommen zu werden.
- 2.2.3.6. Die Vereinigung der Antragstellerin mit den Gemeinden Colmnitz und Pretzschendorf steht nicht außer Verhältnis zu dem hierdurch angestrebten Ziel der Schaffung einer leistungsstarken, einheitlichen Verwaltung für einen Verflechtungsraum.

### III.

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

Pfeiffer

Budewig

Hagenloch

Graf von Keyserlingk

Knoth

v. Mangoldt

Reich

Schneider

Trute