



Vf. 13-VIII-99

**DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES**

Beschluss

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

der Gemeinde Heinsdorfergrund, vertreten durch den Bürgermeister Horst Kunzmann, Reichenbacher Straße 73, 08468 Heinsdorfergrund

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt B.

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

am 09. Dezember 1999

beschlossen:

Der Antrag wird

verworfen.

Gründe:

A.

Die Gemeinde Heinsdorfergrund wendet sich mit ihrem Antrag auf kommunale Normenkontrolle gegen das Gesetz zur Gemeindegebietsreform in der Planungsregion Südwestsachsen (Gemeindegebietsreformgesetz Südwestsachsen) vom 28. Oktober 1998 (SächsGVBl. S. 568), durch das sie verpflichtet wird, mit der Großen Kreisstadt Reichenbach/Vogtl. als erfüllender Gemeinde bis zum 30. September 1999 eine Verwaltungsgemeinschaft zu vereinbaren.

I.

Die im Landkreis Vogtlandkreis gelegene Antragstellerin hat 2.422 Einwohner (Stand: 30. Juni 1998) und verfügt über eine Fläche von 21,96 km². Im Norden grenzt sie an die Gemeinde Neumark und im Westen an die Große Kreisstadt Reichenbach/Vogtl. sowie an die Gemeinde Schneidenbach, die zum 01. Januar 1999 in die Große Kreisstadt Reichenbach/Vogtl. eingegliedert wurde. Südlich liegen die Stadt Lengenfeld sowie die Gemeinden Schönbrunn und Waldkirchen, die ebenfalls zum 01. Januar 1999 in die Stadt Lengenfeld eingegliedert wurden. Die im Landkreis Zwickauer Land liegenden Gemeinden Hirschfeld und Lichtentanne schließen sich im Osten an.

Die Antragstellerin wurde zum 01. Januar 1994 durch Vereinigung der bislang selbstständigen Gemeinden Hauptmannsgrün, Oberheinsdorf und Unterheinsdorf gebildet.

1. Der Sächsische Landtag hat auf seiner Sitzung vom 27. Oktober 1998 das Gemeindegebietsreformgesetz Südwestsachsen nach drei Lesungen beschlossen, welches auszugsweise wie folgt lautet:

...

§ 13

Verwaltungseinheit Reichenbach/Vogtl.

(1) ...

(2)...

(3) Zwischen der Großen Kreisstadt Reichenbach/Vogtl. als erfüllender Gemeinde und der Gemeinde Heinsdorfergrund ist eine Verwaltungsgemeinschaft zu vereinbaren.

...

§ 42

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.

...

§ 53

In-Kraft-Treten, Außer-Kraft-Treten

Die §§ 30, 31, 33, 35, 38 bis 40, 46, 47, 49, 51 und 52 treten am Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft. Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 01. Januar 1999 in Kraft. § 52 Abs. 1 Satz 2 und 3 und § 52 Abs. 3 Satz 2 und 3 treten am 01. Januar 2004 außer Kraft.

Der Gesetzentwurf zum Gemeindegebietsreformgesetz Südwestsachsen enthält unter anderem folgende Reformziele (DS 2/8276, S. 21 f.) und Leitsätze (DS 2/8276, S. 36 ff.), die sich inhaltsgleich auch in anderen Gesetzentwürfen zur Neuordnung der kommunalen Gebietsstrukturen im Freistaat Sachsen finden:

...

2.3. Ziele der Gebietsreform

...

1. Die Verbesserung der Verwaltungsökonomie durch
 - eine Erhöhung der Effizienz, Effektivität und Qualität
 - die Steigerung der Leistungsfähigkeit, Wirksamkeit und Bürgerorientierung
 - die Stärkung der Finanzkraft
 - die Absicherung der Fähigkeit zur Anstellung spezialisierten Personals, dessen ständiger Weiterbildung und zur Anwendung moderner Verwaltungsinstrumente sowie
 - die Verbesserung der Planungs- und Steuerungsfähigkeit der gemeindlichen Verwaltung.

2. Die Gewährleistung von Demokratie, Sozial- und Kulturstaatlichkeit sowie Rechtsstaat und Umweltschutz (Art. 1 Satz 2 SächsVerf) auf gemeindlicher Ebene durch
 - die Sicherung eines eigenverantwortlich erfüllbaren Aufgabenbestandes
 - die Stärkung der demokratischen Mitwirkung und des politischen Engagements im Sinne bürgerschaftlicher Selbstverwaltung

- die Gewährleistung von Problemnähe und Bürgerfreundlichkeit
 - die Erhaltung des Zusammengehörigkeitsgefühls der Bevölkerung und der Integrationsfähigkeit der Gemeinden
 - die Bereitstellung der für das soziale, kulturelle und wirtschaftliche Wohl der Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen und Leistungen im Rahmen der Leistungsfähigkeit der Gemeinden
 - die Fähigkeit zur Sicherstellung eines wirksamen Umweltschutzes
 - den Abbau von Disparitäten zwischen Stadt und Land sowie
 - die Sicherung der Rechtmäßigkeit der Verwaltung mittels qualifizierten und spezialisierten Personals.
3. Die Berücksichtigung administrativ-planerischer Erfordernisse des Freistaates Sachsen durch
- die Fähigkeit zur Umsetzung der Ziele von Raumordnung und Landesplanung
 - die Eignung der kommunalen Verwaltungseinheiten zur Erfüllung staatlicherseits übertragener Verwaltungsaufgaben sowie
 - die Fähigkeit der Gemeinden zur aktiven Mitgestaltung einer gemeindeübergreifenden regionalen Entwicklungspolitik.
- ...

3. Grundsätze und Leitlinien der Gemeindegebietsreform

...

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

...

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

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. 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

...

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 sind dagegen örtliche Verwaltungseinheiten mit ca. 8.000 Einwohnern anzustreben, da dort die vielfältigen starken Verflechtungen sowie die stärke-

ren 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, ...
- d) Um die Wahrnehmung des Grundbestandes gemeindlicher Aufgaben zu gewährleisten zu können, sollen auch die Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft oder eines Verwaltungsverbandes künftig eine Mindestgröße besitzen. Diese soll nicht unter 1.000 Einwohner liegen. ...
- e) ... Die optimale Größe entzieht sich einer schematischen Bestimmung. Eine Gemeindegebietsreform muss eine gewisse Einheitlichkeit der Mindestgrößen anstreben, ...

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 km² nicht wesentlich überschritten werden. Bei den Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden sollte eine Gesamtfläche von 200 km² nicht überschritten werden. Dadurch, dass die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden nach wie vor örtliche Gemeinschaften bilden, sind in diesen Fällen auch großräumigere 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. ...
2. Das funktionsteilige System der Zentralen Orte und ihrer Verflechtungsbereiche ... stellt ... ein Leitprinzip für die Gemeindegebietsreformmaßnahmen im Freistaat Sachsen dar. ...
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. ...
7. Das Gebiet der örtlichen Verwaltungseinheit muß überschaubar bleiben und die Verwaltung bürgernah ausgestaltet werden können. ...
8. Die landschaftliche und topographische Situation ist zu beachten. ...
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.

...

3.2.3. Besondere Belange des Ländlichen Raumes im Rahmen der Gemeindegebietsreform

...

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 regelmäßig 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 zu Verwaltungsgemeinschaften 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. Die kann insbesondere bei erfolgter oder 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 die 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 Verdichtungsansätze im Ländlichen Raum durch funktionale Stärkung der Zentralen Orte 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

...

1. Im Verdichteten Raum, der unmittelbar an ein Oberzentrum 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 Oberzentren 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 von 5.000 Einwohnern erforderlich sein. ...
6. Zur Verbesserung der Möglichkeiten einer wirksamen Stadt-Umland-Kooperation ist die Zahl örtlicher Verwaltungseinheiten im Stadt-Umland-Bereich möglichst gering zu halten. ...
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. ...

3.2.5. Aspekte der Stadt-Umland-Problematik bei der Gemeindegebietsreform

Der Funktionsfähigkeit der Städte und ihres Umlandes kommt für die weitere wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung eine hohe Bedeutung zu. ...

3.3. Kriterien für die Bestimmung des Sitzes örtlicher Verwaltungseinheiten

...

2. Dem Gemeindegebietsreformgesetz Südwestsachsen ist ein im Jahre 1991 gefasster Beschluss der Sächsischen Staatsregierung über eine kommunale Gebietsreform vorausgegangen, welche die seit dem Jahre 1952 unveränderte Gemeindegliederung den Erfordernissen einer modernen Kommunalverwaltung anpassen sollte. Die Sächsische Staatsregierung und der Sächsische Landtag entschieden sich in Folge dafür, die Landkreise und die Gemeinden nicht gleichzeitig anders zu gliedern, sondern in der ersten Legislaturperiode des Sächsischen Landtages die Landkreise neu zu ordnen und die Gemeindegebietsreform der nächsten Legislaturperiode vorzubehalten. Hierdurch sollte unter anderem Gelegenheit gegeben werden, durch freiwillige Zusammenschlüsse die Gemeindegebietsstruktur neu zu regeln. Die dazu beschlossenen „Grundsätze für die kommunale Zielplanung im Freistaat Sachsen“ wurden im Januar 1994 bekannt gegeben (SächsABI. S. 48 ff.).

Auf ihrer Grundlage wurde im Sächsischen Staatsministerium des Innern unter anderem der Entwurf eines Gesetzes zur Gemeindegebietsreform in der Planungsregion Südwestsachsen erstellt, der im Juni 1997 vorlag und vorsah, dass die Antragstellerin - wie auch die Gemeinde Mylau - den Anschluss an die zwischen der Großen Kreisstadt Reichenbach/Vogtl. als erfüllender Gemeinde und der Gemeinde Neumark bestehende Verwaltungsgemeinschaft vereinbaren sollte. Die betroffenen Gemeinden sowie die Gemeindeverbände, die Landkreise und sonstigen Träger öffentlicher Belange wurden vom 15. Juli bis zum 15. Oktober 1997 angehört. Dabei lehnte die Antragstellerin den Reformvorschlag ab.

Nach der Anhörung wurde der hinsichtlich der Antragstellerin unveränderte Entwurf Anfang März 1998 von der Staatsregierung in den Landtag eingebracht. Auf Grund von Änderungsanträgen, die unter anderem auf die nunmehr verabschiedete Regelung des § 13 Abs. 3 des Gemeindegebietsreformgesetzes Südwestsachsen gerichtet waren, hat der Sächsische Landtag der Antragstellerin vom 16. Juni bis zum 21. August 1998 bzw. vom 15. Juli bis zum 18. September 1998 erneut Gelegenheit gegeben, sich zu äußern. In diesem Zusammenhang

bekräftigte die Antragstellerin ihre ablehnende Haltung gegenüber der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Großen Kreisstadt Reichenbach/Vogtl..

II.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass das Gesetz zur Gemeindegebietsreform in der Planungsregion Südwestsachsen (SächsGVBl. 1998, S. 568 ff.), insbesondere § 13 Abs. 3, soweit er die Antragstellerin betrifft, verfassungswidrig ist.

Sie macht geltend, das Gemeindegebietsreformgesetz Südwestsachsen verletze sie in ihren Rechten aus Artikel 82 Abs. 2, Artikel 84 und 88 SächsVerf.

1. Dazu bringt die Antragstellerin vor, dass das Gesetzgebungsverfahren mit wesentlichen Anhörungsmängeln behaftet sei.

So sei entgegen Artikel 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf die Bevölkerung der von der Gebietsreform betroffenen Landkreise nicht gehört worden, obwohl die Neugliederung der Gemeinden auch die Zusammensetzung des Kreistages, die Kreisverwaltung und die Finanzaufweisungen an den Landkreis verändere.

Außerdem sei eine erneute Anhörung der Antragstellerin erforderlich gewesen, da der Gesetzgeber durch eine Vielzahl von Systemabweichungen faktisch neue Leitlinien geschaffen und damit das gesetzgeberische Vorhaben wesentlich geändert habe.

2. Ergänzend verweist die Antragstellerin darauf, dass die Pflicht zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft in das Recht zur eigenverantwortlichen Regelung aller örtlichen Angelegenheiten schwerer eingreife als eine zwangsweise Eingemeindung und deshalb nur durch ein - bei ihr nicht gegebenes - überwiegendes öffentliches Interesse zu rechtfertigen sei.

Wie der in der Freiwilligkeitsphase vollzogene Gemeindezusammenschluss der bis dahin selbstständigen Gemeinden Hauptmannsgrün, Oberheinsdorf und Un-

terheinsdorf belege, habe sie sich in hinreichendem Maße um eine leitbildgerechte Entwicklung bemüht.

Es werde nicht berücksichtigt, dass sie wirtschaftlich leistungsfähig sei und ein erhebliches Entwicklungspotential aufweise. Dies zeige sich insbesondere an ihrem stetigen Einwohnerzuwachs, der großen Anzahl von Gewerbebetrieben und ausgewiesenen Wohngebieten sowie der gut ausgebauten Infrastruktur.

Schließlich sei zu befürchten, dass die Große Kreisstadt Reichenbach/Vogtl. die Verwaltungstätigkeit allein an ihren Interessen ausrichte und die Belange der Antragstellerin zurückstelle.

3. Im Übrigen rügt die Antragstellerin einen Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit.

Der Sächsische Landtag habe bei einer Vielzahl von Gemeinden die vollständige Eigenständigkeit bewahrt, obwohl diese ebenfalls weniger als 3.000 Einwohner hätten. Auch sei nicht ausreichend in Erwägung gezogen worden, ob bei ihr - etwa aus vergleichbaren Gründen wie bei den Gemeinden Neumark und Mylau - eine Ausnahme zu rechtfertigen sei.

Überdies werde bei mehr als 50 % der 208 Neugliederungen nicht den in den Leitlinien angestrebten Regelmindestgrößen entsprochen, ohne dass dies durch sachgerechte Erwägungen begründet sei. Ein notwendiger Systemvergleich zur Verhinderung von Ungerechtigkeiten sei unterblieben.

III.

Der Sächsische Staatsminister der Justiz hält das angegriffene Gesetz für verfassungsgemäß.

Der Sächsische Landtag und die Große Kreisstadt Reichenbach/Vogtl. haben von einer Stellungnahme abgesehen.

B.

Der Antrag nach Artikel 90 SächsVerf, § 7 Nr. 8, § 36 SächsVerfGHG ist zulässig, aber offensichtlich unbegründet.

Der Verfassungsgerichtshof ist zu dieser Entscheidung einstimmig gelangt und kann deshalb auch im Verfahren nach Artikel 90 SächsVerf, § 7 Nr. 8, § 36 SächsVerfGHG, das der kommunalen Verfassungsbeschwerde des Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG angenähert ist (vgl. im Einzelnen: SächsVerfGH DÖV 1999, 338 [339]), gemäß § 10 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 BVerfGG durch Beschluss erkennen (vgl. SächsVerfGH SächsVBl. 1999, 7 [8]; SächsVerfGH, Beschluss vom 17.12.1998 - Vf. 55-VIII-98 -; BVerfGE 9, 334 [336 f.]).

Der im Folgenden dargelegten offensichtlichen Unbegründetheit des Antrages steht nicht entgegen, dass sich der Verfassungsgerichtshof zu umfänglicheren Darlegungen veranlasst sieht. Diese besagen nicht, dass Gesichtspunkte erkennbar wären, die dem gestellten Antrag auch nur möglicherweise zum Erfolg verhelfen könnten (vgl. BVerfGE 82, 316 [319 f.]), sondern sind ausschließlich Folge des umfassenden Vortrages der Antragstellerin.

I.

Die Antragstellerin ist antragsbefugt. Sie hat substantiiert vorgetragen, durch § 13 Abs. 3 des Gemeindegebietsreformgesetzes Südwestsachsen und die sie betreffenden Begleitregelungen möglicherweise unmittelbar in ihrem Recht aus Artikel 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.

Die angegriffenen Regelungen des Gemeindegebietsreformgesetzes Südwestsachsen sind mit der Sächsischen Verfassung offensichtlich vereinbar.

1. Nach Artikel 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) § 13 Abs. 3 des Gemeindegebietsreformgesetzes Südwestsachsen bewirkt, dass an Stelle der Antragstellerin die Große Kreisstadt Reichenbach/Vogtl. 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 Artikel 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 nur 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 Artikel 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf folgende - verfahrensrechtliche Sicherung des kommunalen Selbstverwaltungs-

rechts 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 Gemeinden 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 Artikel 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 von ihm 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 unbe-

nommen, 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 Gemeinden 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 Gesichtspunkten 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. Hieran gemessen ist § 13 Abs. 3 des Gemeindegebietsreformgesetzes Südwestsachsen mit Artikel 82 Abs. 2 SächsVerf offensichtlich vereinbar.

- a) Das Anhörungsverfahren genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

aa) Die Antragstellerin hatte ausreichend Gelegenheit, zu dem Entwurf des Sächsischen Staatsministeriums des Innern und zu den Änderungsvorschlägen, die jeweils ihre Pflicht zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Großen Kreisstadt Reichenbach/Vogtl. vorsahen, Stellung zu nehmen. Das Ergebnis der Anhörungen wurde in den Sitzungen des Innenausschusses des Sächsischen Landtages am 30. April 1998 und am 01. Oktober 1998 im Rahmen einer öffentlichen Anhörung erörtert und war Gegenstand der Debatte in der 89. Sitzung des Sächsischen Landtages am 27. Oktober 1998 (Plenarprotokolle S. 6466 ff.).

- bb) Entgegen der Ansicht der Antragstellerin war eine Anhörung der Bevölkerung nicht geboten.

(1) Nach Artikel 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 Bil-

dung einer Verwaltungsgemeinschaft keine Gebietsänderung, da die rechtliche Identität und die räumliche Zuordnung der sich zu einer Verwaltungsgemeinschaft zusammenschließenden Gemeinden unberührt bleibt.

(2) Auch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und das Demokratieprinzip erfordern 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 einhergehende Verlagerung von Zuständigkeiten nur mittelbar betroffen wird.

- cc) Darüber hinaus vermag der Verfassungsgerichtshof der Antragstellerin auch nicht darin beizutreten, dass sich wegen einer Vielzahl von Abweichungen vom gesetzgeberischen Ordnungsrahmen der Gebietsreform eine erneute Anhörung erforderlich gemacht hätte.

Gegenstand der Anhörung ist nur das die Antragstellerin betreffende Neugliederungsvorhaben und dessen Begründung einschließlich der abstrakt-generellen Leitsätze, nicht dagegen deren sich aus einer Summe von Einzelakten ergebende Umsetzung (SächsVerfGH, Urteil vom 18. Juni 1999 - Vf. 186-VIII-98 -).

- b) Die der Antragstellerin auferlegte Pflicht, mit der Großen Kreisstadt Reichenbach/Vogtl. als erfüllender Gemeinde eine Verwaltungsgemeinschaft zu vereinbaren, 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.

(1.1) Nach den Leitsätzen zum Gemeindegebietsreformgesetz Südwestsachsen 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.

(1.2) Wie der Verfassungsgerichtshof in zahlreichen Entscheidungen bereits ausgeführt hat (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 19. Juli 1999 - Vf. 118-VIII-98 -), wurden die Reformziele und Leitsätze verfassungsgemäß entwickelt.

(1.2.1) 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 Verwaltungsraum 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.

(1.2.2) Auch vermag der Verfassungsgerichtshof nicht zu erkennen, dass sich der Sächsische Landtag bei der Umsetzung des Reformvorhabens - vor allem bei dem für die Leitsatzgerechtigkeit vorrangigen Kriterium der Einwohnermindestgröße örtlicher Verwaltungseinheiten - im Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze von seinen Vorgaben in einer Weise gelöst hat, die zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelung führen könnte (vgl. im Einzelnen: SächsVerfGH, Beschluss vom 19. Juli 1999 - Vf. 196-VIII-98 -).

(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 in 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 Sächsischen 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, mit einer anderen Gemeinde eine Verwaltungsgemeinschaft zu vereinbaren, wird durch die vom Sächsischen Landtag herangezogenen Gemeinwohlgründe offensichtlich 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 Verabschiedung des Gemeindegebietsreformgesetzes Südwestsachsen ist eine hinreichende Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhaltes vorausgegangen.

(1.1) Dem Sächsischen Landtag standen die erschöpfende Begründung des Gesetzentwurfs, die Stellungnahmen der Träger kommunaler Selbstverwaltung, darunter der Antragstellerin und des Landkreises Vogtlandkreis, sowie der Landesentwicklungsplan und der Regionalplanentwurf zur Verfügung. Zudem haben im Innenausschuss des Sächsischen Landtages umfassende Anhörungen und Erörterungen stattgefunden, in deren Verlauf ein umfangreiches Tatsachen- und Argumentationsmaterial verarbeitet worden ist.

(1.2) Von der Erhebung zusätzlicher Daten war der Sächsische Landtag entbunden, da nach seiner - ohne Weiteres - vertretbaren Sicht aus diesen keine abwägungsrelevanten Umstände zu gewinnen waren. Für den Eingriff in den Bestand der Antragstellerin waren,

insbesondere wegen ihrer nicht leitsatzgerechten Einwohnerzahl, weitere Erkenntnisse nicht von Belang.

Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass weiteres Detailwissen das Abstimmungsergebnis noch hätte beeinflussen können. Weder der Gesetzesbegründung und den Sitzungsprotokollen noch dem Vortrag der Antragstellerin lässt sich entnehmen, in wie weit weitere Daten geeignet gewesen sein sollten, in irgendeiner Weise auf die Entscheidungsfindung einzuwirken (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [121]).

(2) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin hat der Gesetzgeber deren Selbstverwaltungsrecht durch die Verpflichtung zur Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft nicht in Folge einer fehlerhaften Abwägung verletzt.

(2.1) Der Gesetzgeber durfte davon ausgehen, dass die Antragstellerin nicht die Leistungs- und Verwaltungskraft aufbringe, um auch zukünftig als Einheitsgemeinde bestehen bleiben zu können.

Mit 2.422 Einwohnern erreicht die Antragstellerin, die nach dem Landesentwicklungsplan (SächsGVBl. 1994 S. 1489) im Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze angesiedelt ist, die in den Leitsätzen 3.2.1. lit. a und 3.2.3. Nr. 3 vorgesehenen Mindestgrößen von 5.000 bzw. - in Ausnahmefällen - 3.000 Einwohnern für politisch selbstständige Gemeinden bei Weitem nicht.

(2.2) Die Antragstellerin kann auch nicht mit dem Einwand durchdringen, sie sei auf Grund ihrer wirtschaftlichen Eigenkraft in der Lage, die anstehenden Verwaltungsaufgaben zu bewältigen und müsse deshalb keiner Neugliederung unterzogen werden.

Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber ist befugt - und gehalten -, die Lebensverhältnisse nach übergreifenden Gesichtspunkten zu regeln. Verfassungsrechtlich ist demnach unbedenklich, dass die Gemeindegebietsreform im Freistaat Sachsen nicht allein auf die Beseitigung konkreter Missstände zielt, sondern darüber hinaus vorausschauend einem sich möglicherweise in der Zukunft ergebenden Handlungsbedarf begegnen soll (S. 12 der Gesetzesbegründung).

(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 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; S. 66 und 73 der Gesetzesbegründung).

Die nach den Leitsätzen 3.1. und 3.2. notwendigen spezifischen örtlichen Gegebenheiten hat der Sächsische Landtag in verfassungskonformer Weise in der räumlichen Verteilung der einzelnen Gemeindeteile und der - nahezu 10 km erreichenden - Längsausdehnung der Antragstellerin gesehen.

(3) Verfassungsrechtlich ist auch nichts dagegen zu erinnern, dass es der Sächsische Landtag nicht für angezeigt hielt, bei der Antragstellerin trotz deren fehlender Leitsatzgerechtigkeit von jedweder Gebiets- oder Aufgabenverlagerung Abstand zu nehmen.

(3.1) Nicht eindeutig widerlegbar - und damit vom Verfassungsgerichtshof nicht zu beanstanden - ist die Einschätzung, dass die Einbeziehung der Antragstellerin in die Verwaltungseinheit Reichenbach/Vogtl. dazu beitrage, die regionale Entwicklung der Mitgliedsgemeinden des Mittelzentralen Städteverbundes effektiver zu gestalten.

(3.2) Die von der Antragstellerin befürchteten Beeinträchtigungen ihrer Entwicklung hindert ihre Eingliederung in die Verwaltungsgemeinschaft ebenso wenig wie die unterschiedlichen Strukturen beider Kommunen 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 offensichtlich weder unverhältnismäßig noch willkürlich, wenn sie der Sächsische Landtag gegenüber den anderen nach den Leitsätzen der Gemeindegebietsreform relevanten Zielsetzungen zurücktreten ließ.

Dies gilt um so mehr, als gewachsene Strukturen und die Möglichkeit der Einflussnahme auf die gemeindliche Entwicklung nicht beseitigt, sondern durch den Erhalt der rechtlichen Selbstständigkeit der Antragstellerin gewährleistet werden.

(3.3) Der Sächsische Landtag war auch nicht gehalten, wegen der im Jahr 1994 vollzogenen Bildung einer Einheitsgemeinde aus den bis dahin selbstständigen Gemeinden Hauptmannsgrün, Oberheinsdorf und Unterheinsdorf von einer Neugliederung der Antragstellerin abzusehen.

Aus dem früheren Gemeindegemeinschaftschluss, der zur Bildung einer Verwaltungseinheit mit weniger als 5.000 Einwohnern führte, folgt kein schützenswertes Bestandsinteresse, da sich der in der Gesetzesbegründung (I. 1. Nr. 2; S. 1 und 21 f.) manifestierte Vertrauensschutz nur auf Reformmaßnahmen bezieht, die der gesetzgeberischen Neugliederungskonzeption entsprechen.

(3.4) Der Gesetzgeber hat hinreichend mögliche Alternativen erwogen.

Wie der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist, hat der Sächsische Landtag die in Betracht kommenden gebietlichen bzw. institutionellen Möglichkeiten der Neugliederung in seine Überlegungen einbezogen. Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit weiteren Neugestaltungsformen war nicht geboten, da die nachhaltige Erörterung anderer Lösungsmodelle verfassungsrechtlich nur zu fordern ist, wenn sie ernsthaft in Betracht gezogen werden können. Es bliebe reiner Formalismus, wenn sich der Sächsische Landtag mit offensichtlich ungünstigeren oder gar evident verfassungswidrigen Gestaltungsvarianten intensiv zu befassen hätte.

(4) Der Gesetzgeber hat nicht gegen das Gebot kommunaler Gleichbehandlung verstoßen, indem er der Antragstellerin die Pflicht zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft auferlegt und bei einigen Gemeinden mit ähnlicher Einwohnerzahl hiervon Abstand genommen hat.

(4.1) Ein hinreichender sachlicher Grund für diese Differenzierungen liegt bereits darin, dass die von der Antragstellerin herangezogenen

Gemeinden überwiegend im Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze liegen, im Regionalplanentwurf - anders als die Antragstellerin - als Kleinzentren ausgewiesen sind und auf Grund einer geringen Einwohnerdichte im Verflechtungsbereich oder in Folge siedlungsstruktureller Besonderheiten aus der Sicht des Sächsischen Landtages nicht neu zu gliedern waren (Leitsatz 3.2.3. Nr. 4).

(4.2) Eine verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung lässt sich auch nicht daraus ableiten, dass er davon Abstand genommen hat, die Gemeinden Mylau und Neumark neu zu gliedern. Diese Entscheidung hat der Gesetzgeber vertretbar mit der Mitgliedschaft der Gemeinde Mylau im Mittelzentralen Städteverbund sowie dem größeren wirtschaftlichen Entwicklungspotential und der Randlage der Gemeinde Neumark begründet (S. 257 ff. der Gesetzesbegründung).

(4.3) Selbst wenn der Gesetzgeber in einzelnen Fällen - deren Anzahl die Schwelle der Erheblichkeit jedenfalls nicht überschreitet - seinen selbst gesetzten Ordnungsrahmen verlassen und in gleichheitswidriger Weise Neugliederungsmaßnahmen, die nach den Leitsätzen geboten gewesen wären, könnte die Antragstellerin daraus keine Gleichbehandlung beanspruchen, da dies dann ebenso verfassungswidrig wäre (vgl. StGH Baden-Württemberg ESVGH 25, 1 [24]).

3. Bei §§ 30 bis 52 des Gemeindegebietsreformgesetzes Südwestsachsen handelt es sich, soweit die Antragstellerin betroffen ist, um Folgeregelungen von § 13 Abs. 3 des Gemeindegebietsreformgesetzes Südwestsachsen, gegen die verfassungsrechtliche Bedenken nicht ersichtlich sind.

C.

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