



Vf. 21-VIII-99

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

Beschluss

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

der Stadt Treuen, vertreten durch den Bürgermeister Knut Kropfgans, Markt 7,
08233 Treuen

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. D.

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

am 04. November 1999

beschlossen:

Der Antrag wird

verworfen.

Gründe:

A.

Die Stadt Treuen 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 die Gemeinde Eich/Sa. zum 01. Januar 1999 in ihr Gebiet eingegliedert wurde.

I.

Die im Vogtlandkreis gelegene Antragstellerin hat etwa 7.900 Einwohner und verfügt über eine Fläche von 26,73 qkm (Stand: 30. Juni 1998). Im Osten grenzt sie an die Gemeinden Eich/Sa. und Rebesgrün sowie im Süden an die Gemeinden Oberlauterbach und Trieb/Vogtl., die zum 01. Januar 1999 Ortsteile der Stadt Falkenstein/Vogtl. geworden sind. Die Gemeinde Neuensalz schließt sich im Westen an. Nördlich liegen die Stadt Lengenfeld und die Gemeinde Hartmannsgrün, die zum 01. Januar 1999 ebenfalls in die Antragstellerin eingegliedert wurde.

Mit der Gemeinde Eich/Sa., die über etwa 610 Einwohner verfügt, hat die Antragstellerin zum 14. Oktober 1994 eine Verwaltungsgemeinschaft vereinbart.

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

...

§ 11

Verwaltungseinheit Treuen

(1) Die Gemeinden Eich/Sa. und Hartmannsgrün werden in die Stadt Treuen eingegliedert.

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

...

§ 32

Rechtsnachfolge

Die neu gebildeten Gemeinden sind Rechtsnachfolger der an der Vereinigung beteiligten Gemeinden, die aufnehmenden Gemeinden sind Rechtsnachfolger der eingegliederten Gemeinden. Im Falle des § 26 ist die neu gebildete Gemeinde auch Rechtsnachfolgerin des Verwaltungsverbandes.

§ 33

Auseinandersetzung

(1) Werden durch dieses Gesetz Teile einer Gemeinde in eine andere Gemeinde eingegliedert, regeln die beteiligten Gemeinden oder deren Rechtsnachfolger, soweit erforderlich, die Rechtsfolgen der Gebietsänderung und die Auseinandersetzung bis zu einem durch die Rechtsaufsichtsbehörde zu bestimmenden Zeitpunkt, bis grundsätzlich spätestens 30. April 1999, durch Vereinbarung, die der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedarf. Diese Vereinbarung soll insbesondere Regelungen enthalten über:

1. den Übergang oder die Verwendung von im Umgliederungsgebiet gelegenen Vermögen der abgebenden Gemeinde,
2. die Übernahme der auf das Umgliederungsgebiet entfallenden anteiligen Verschuldung der abgebenden Gemeinde durch die aufnehmende Gemeinde,
3. die Aufteilung von Beteiligungen der abgebenden Gemeinde an Unternehmen,
4. die Auseinandersetzung hinsichtlich der Rechte und Pflichten der abgebenden Gemeinde aus Zweckvereinbarungen oder ihrer Mitgliedschaft in Zweckverbänden, soweit sie sich auch auf das Umgliederungsgebiet beziehen,
5. die Auseinandersetzung hinsichtlich der Rechte und Pflichten der abgebenden Gemeinde aus Verträgen mit Dritten, soweit sie sich auch auf das Umgliederungsgebiet beziehen,
6. die Behandlung der Registraturunterlagen und des Archivgutes,
7. die anteilige Übernahme von Personal der Gebietsteile abgebenden Gemeinden durch die Gebietsteile aufnehmenden Gemeinden.

Enthält diese Vereinbarung keine hinreichende Regelung oder kann wegen einzelner Bestimmungen die Genehmigung nicht erteilt werden, ersucht die Rechtsaufsichtsbehörde die Beteiligten, die Mängel binnen angemessener Frist zu beseitigen. Kommen die Beteiligten einem solchen Ersuchen nicht nach, trifft die Rechtsaufsichtsbehörde nach Anhörung der Beteiligten die im Interesse des öffentlichen Wohls erforderlichen Bestimmungen; dasselbe gilt, wenn die Vereinbarung nicht bis zu einem von der Rechtsaufsichtsbehörde gemäß Satz 1 bestimmten Zeitpunkt zustandekommt.

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

1. der Erhalt der Gemeindefeuerwehr als Ortsfeuerwehr der aufnehmenden oder neu gebildeten 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 erhalten. Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Kommt eine erforderliche Vereinbarung bis zum 01. Januar 1999 nicht zustande oder enthält sie keine hinreichende Regelung, trifft die Rechtsaufsichtsbehörde nach Anhörung der aufnehmenden oder neu gebildeten 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.

(3) 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 2 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 2 unanfechtbar wird, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2010.

§ 34

Wohnsitz und Aufenthalt

Die Wohn- oder Aufenthaltsdauer der Bürger und Einwohner in den eingegliederten Gemeinden und Gemeindeteilen gilt als Wohn- und Aufenthaltsdauer in der aufnehmenden Gemeinde. Die Wohn- oder Aufenthaltsdauer der Bürger und Einwohner in den an einer Gemeindevereinigung beteiligten Gemeinden gilt als Wohn- oder Aufenthaltsdauer in der neu gebildeten Gemeinde.

§ 35

Gemeindenamen

(1) Wird durch dieses Gesetz eine Gemeinde neu gebildet, 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 neu gebildete Gemeinde gemäß § 5 Abs. 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) vom 21. April 1993 (SächsGVBl. S. 301, 445), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Februar 1997 (SächsGVBl. S. 105), bedarf bis zum 31. Dezember 2003 einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der Mitglieder des Gemeinderates.

§ 36

Ortsteilnamen

(1) Die Namen der einzugliedernden oder an einer Vereinigung beteiligten Gemeinden werden Ortsteilnamen der aufnehmenden oder neu gebildeten Gemeinden.

(2) Verfügt eine einzugliedernde oder an einer Vereinigung beteiligte Gemeinde über mehrere benannte Ortsteile, werden abweichend von Absatz 1 die Ortsteilnamen der einzugliedernden oder an einer Vereinigung beteiligten Gemeinde Ortsteilnamen der aufnehmenden oder neu gebildeten Gemeinde.

(3) Werden bei Gemeindeteileingliederungen benannte Ortsteile vollständig in eine andere Gemeinde eingegliedert, werden ihre Namen Ortsteilnamen der aufnehmenden Gemeinde.

(4) Das Benennungsrecht der aufnehmenden oder neu gebildeten Gemeinden nach § 5 Abs. 4 SächsGemO bleibt unberührt.

§ 37

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.

§ 38

Ortschaftsverfassung

(1) Für das Gebiet jeder einzugliedernden Gemeinde ist die Ortschaftsverfassung einzuführen, wenn nicht die jeweilige Gemeinde gegenüber der Gemeinde, in die sie eingegliedert wird, darauf verzichtet. Die Hauptsatzungen der aufnehmenden Gemeinden sind unverzüglich entsprechend zu ändern. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend für die Gebiete der an einer Vereinigung beteiligten Gemeinden mit den Maßgaben, dass ein Verzicht gegenüber der oberen Rechtsaufsichtsbehörde zu erklären ist und dass entsprechende Bestimmungen in die unverzüglich zu erlassenden 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.

...

§ 40

Bildung des Gemeinderates in den neu gebildeten Gemeinden

Der Gemeinderat jeder an einer Vereinigung beteiligten Gemeinde wählt unverzüglich nach Verkündung dieses Gesetzes jeweils eine oder mehrere Personen, die dem Gemeinderat der neu gebildeten Gemeinde bis zur nächsten regelmäßigen Wahl angehören. Die Zahl der nach Satz 1 zu wählenden Personen wird bestimmt, indem die Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde durch die Einwohnerzahl aller an der Vereinigung beteiligten Gemeinden geteilt wird und das Ergebnis mit der eineinhalbfachen

Zahl der Gemeinderäte multipliziert wird, die der neu gebildeten Gemeinde nach § 29 Abs. 2 SächsGemO zustünden. § 39 Abs. 1 Satz 4 und 5 und Abs. 2 bis 4 gilt entsprechend. Ein Gemeinderat kann nach Satz 1 nicht mehr Personen wählen, als ihm zum Zeitpunkt der Verkündung dieses Gesetzes angehören.

§ 41

Vorläufige Wahrnehmung der Aufgaben des Bürgermeisters in den neu gebildeten Gemeinden

(1) Der Gemeinderat jeder neu gebildeten Gemeinde bestellt in seiner ersten Sitzung einen oder mehrere Stellvertreter des Bürgermeisters nach § 54 Abs. 1 SächsGemO. Bis zu dieser Bestellung nimmt der an Lebensjahren älteste, nicht verhinderte Gemeinderat die Aufgaben des Stellvertreters des Bürgermeisters wahr.

(2) Der Gemeinderat bestellt nach § 54 Abs. 2 SächsGemO unverzüglich einen Amtsverweser.

(3) Der Gemeinderat bestimmt den Tag der Wahl des Bürgermeisters. Die Wahl hat spätestens drei Monate nach In-Kraft-Treten dieses Gesetzes stattzufinden; abweichend hiervon kann der Gemeinderat bestimmen, dass die Bürgermeisterwahl am Tage der Gemeinderatswahl 1999 stattfindet. Satz 2 gilt entsprechend für Gemeinden, die gemäß den §§ 8 und 9 SächsGemO durch vereinbarte Gemeindezusammenschlüsse zum 01. Januar 1999 entstehen.

...

§ 43

Rechtsstellung der Bediensteten

(1) Für die Übernahme der Beamten und Versorgungsempfänger gelten die §§ 128 bis 132 des Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz - BRRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1985 (BGBl. I S. 462), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 06. 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 an Stelle der in § 128 Abs. 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.

...

§ 45

Erlass von Haushaltssatzungen

(1) Bis zum Erlass der Haushaltssatzungen für die neu gebildeten Gemeinden findet § 78 Abs. 1 SächsGemO entsprechende Anwendung. Die neu gebildeten Gemeinden dürfen mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde Kassenkredite sowie, wenn die Deckungsmittel für die Fortsetzung von Bauten, Beschaffungen und sonstigen Leistungen des Vermögenshaushaltes nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 SächsGemO nicht ausreichen, Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aufnehmen. § 82 Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsGemO gilt entsprechend.

(2) Die Rechtsnachfolger der eingegliederten oder an einer Vereinigung beteiligten Gemeinden erstellen die Rechnungsabschlüsse für die Haushalte ihrer Rechtsvorgänger. § 88 SächsGemO gilt entsprechend.

§ 46

Haushaltswirtschaft

(1) Die einzugliedernden oder an einer Vereinigung beteiligten Gemeinden sowie der in § 26 genannte Verwaltungsverband dürfen keine Maßnahmen treffen, die erhebliche finanzielle Verpflichtungen zur Folge haben oder ihr Vermögen erheblich schmälern oder langfristig finanzwirksam sind. In dringenden Fällen kann die Rechtsaufsichtsbehörde Ausnahmen zulassen.

(2) Die allgemeinen Bestimmungen über die Gemeindegewirtschaft bleiben unberührt.

§ 47

Stellenbewirtschaftung

1) Die einzugliedernden oder an einer Vereinigung beteiligten Gemeinden sowie der in § 26 genannte Verwaltungsverband dürfen bis zum Wirksamwerden der Gebietsänderung

1. freie oder frei werdende Stellen nicht besetzen, ausgenommen sind Stellen, für deren Besetzung bereits eine schriftliche Einstellungsanzeige gegeben wurde,
2. Höhergruppierungen von Angestellten und Arbeitern nur auf Grund eines entsprechenden rechtlichen Anspruchs durchführen; § 46 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) In den einzugliedernden oder an einer Vereinigung beteiligten Gemeinden findet eine Wahl des Bürgermeisters nicht mehr statt.

...

§ 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

...

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 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, ...
- 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. ...

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 Gemeindegemeinschaften 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 (SächsABl. 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 zunächst vorsah, die Gemeinden Eich/Sa. und Hartmannsgrün in das Gebiet der Antragstellerin einzugliedern sowie die Gemeinde Neuensalz mit der Gemeinde Theuma zu vereinigen. Bei der zu diesem Entwurf vom 15. Juli bis zum 15. Oktober 1997 durchgeführten Anhörung stimmte die Antragstellerin den vorgeschlagenen Eingliederungen zu, forderte aber einen Ausgleich des Schuldenstandes der Gemeinde Eich/Sa.. Die Bevölkerung der Antragstellerin wurde nicht beteiligt.

Nach der Anhörung wurde der Gesetzentwurf Anfang März 1998 von der Staatsregierung in den Landtag eingebracht. Da dieser nunmehr vorsah, die Gemeinde Neuensalz ebenfalls in die Verwaltungseinheit Treuen einzubeziehen, hat der Sächsische Landtag der Antragstellerin vom 20. März bis zum 15. Mai 1998 erneut Gelegenheit gegeben, sich zu äußern. Die Antragstellerin hat in diesem Zusammenhang ihre Forderung nach finanzieller Unterstützung zur Schuldenangleichung bekräftigt.

II.

Die Antragstellerin beantragt sinngemäß,

die Eingemeindung der Gemeinde Eich/[Sa. in](#) die Stadt Treuen gemäß § 11 Abs. 1 des Gesetzes zur Gemeindegebietsreform in der Planungsregion Südwestsachsen (Gemeindegebietsreformgesetz Südwestsachsen) vom 28.10.1998 (SächsGVBl. S. 568) wird für nichtig erklärt.

Sie macht geltend, das Gemeindegebietsreformgesetz Südwestsachsen verstoße gegen ihre Rechte aus Artikel 82 Abs. 2, Artikel 87 Abs. 1 sowie Artikel 88 Abs. 1 und 2 SächsVerf.

1. Nach Ansicht der Antragstellerin wird der Kernbereich ihrer Selbstverwaltungsgarantie durch die Eingliederung der Gemeinde Eich/Sa. verletzt.

Die Übernahme der hohen Schulden der Gemeinde Eich/Sa. schließe ein eigenes Wirtschaften mit Einnahmen und Ausgaben faktisch aus und lasse ein Bemühen um Konsolidierung des ohnehin angespannten Haushaltes auf unabsehbare Zeit aussichtslos werden. Sämtliche ab dem Jahr 1999 geplanten Investitionsvorhaben seien nicht zu verwirklichen, zumal kein finanzieller Ausgleich erfolge.

2. Weiterhin bringt die Antragstellerin vor, dass das Gesetzgebungsverfahren mit wesentlichen Anhörungsmängeln behaftet sei.

Ihre Bevölkerung sei nicht beteiligt worden, obwohl ihr Gebiet durch einen Zuwachs an Fläche und Einwohnern unmittelbar betroffen werde. Nur wenn auch ihre Bürger Gelegenheit zur Äußerung erhalten hätten, wäre der Bürgerwille umfassend dokumentiert.

3. Darüber hinaus gibt die Antragstellerin zu bedenken, dass die Leitlinien der Gemeindegebietsreform sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte außer acht ließen und auf unzutreffenden Erkenntnissen beruhten.

Der Gesetzgeber löse sich von der verfassungsrechtlich gebotenen Einzelfallabwägung, indem er das Wohl des gesamten neu zu gliedernden Verwaltungsraumes für ausschlaggebend halte. Bei der Beurteilung der kommunalen Verschuldung sei unberücksichtigt geblieben, dass sich durch Kreditaufnahmen finanzierte Investitionen als unrentabel erwiesen hätten.

4. Die Eingemeindung der überschuldeten Gemeinde Eich/Sa. diene nicht dem Wohl der Allgemeinheit.

Die - für die Neugliederung entscheidungserhebliche - finanzielle Situation der Gemeinde Eich/Sa. sei nicht konkret überprüft worden. Außerdem werde ihr Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung missachtet. Durch die Neugliederungsmaßnahme werde ihr Gemeinderat zum bloßen Verwalter fremder Schulden und könne keine wesentlichen finanziellen Entscheidungen mehr treffen.

5. Im Übrigen hält die Antragstellerin dafür, dass ihr Zusammenschluss mit der Gemeinde Eich/Sa. unverhältnismäßig sei.

Er sei ungeeignet, die Ziele und Leitlinien der Reform zu verwirklichen, da das entstandene Haushaltsdefizit in absehbarer Zeit nicht abzubauen sei. Als milderes Mittel hätte ihr eine finanzielle Unterstützung gewährt werden müssen, insbesondere weil sie durch das Finanzausgleichsgesetz keinen angemessenen Ausgleich erlangen könne.

III.

Der Sächsische Staatsminister der Justiz erachtet den Antrag für unbegründet.

Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen. Die Gemeinde Eich/Sa. hat sich zum Verfahren geäußert.

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.]).

Das von der Antragstellerin eingeleitete Normenkontrollverfahren ist mit keinen besonderen rechtlichen Schwierigkeiten verbunden. Auch unter Berücksichtigung der von ihr dargelegten Umstände sind weder im Gesetzgebungsverfahren noch im gesetzgeberischen Entscheidungsprozess Anhaltspunkte für eine Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Neugliederungsmaßnahme zu erkennen.

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 die von ihr beanstandete Regelung möglicherweise unmittelbar in ihrem Recht aus Artikel 88 Abs. 1 und 2 SächsVerf verletzt zu sein (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 22.10.1998 - Vf. 37-VIII-98 -), da sie durch diese in ihrem Selbstverwaltungsrecht betroffen wird und nicht als von vornherein fernliegend zu erachtende Einwendungen gegen die Leitlinien des Gemeindegebietsreformgesetzes Südwestsachsen und ihre konkrete Umsetzung erhebt. Spiegelbildlich zu den Fällen einer gesetzlich angeordneten Gebietsabtretung ist nicht ausgeschlossen, dass eine Gemeinde auch durch die zwangsweise Erweiterung ihres Gebietsbestandes und die damit verbundene Vergrößerung der Einwohnerzahl in ihrem örtlichen Wirkungskreis berührt wird.

II.

Die von der Antragstellerin angegriffene Regelung des Gemeindegebietsreformgesetzes Südwestsachsen ist mit der Sächsischen Verfassung offensichtlich vereinbar.

1. Das Gemeindegebietsreformgesetz Südwestsachsen ist an folgenden materiellen und formellen Vorgaben der Sächsischen Verfassung zu messen:
 - a) Das Gebiet von Gemeinden kann auch gegen deren Willen geändert werden (Art. 88 Abs. 1 i.V.m. Art. 88 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf).

Die einzelnen Gemeinden sind gegenüber Eingriffen in ihren Gebietsbestand aber nicht ohne Schutz, da Artikel 88 Abs. 1 SächsVerf - das herkömmliche verfassungsrechtliche Verständnis vom Kernbereich

kommunaler Selbstverwaltung in sich aufnehmend - Veränderungen des Gebietszuschnitts und des Bestandes nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit zulässt (vgl. SächsVerfGH SächsVBl. 1997, 79 [80]).

b) Der kommunalen Neugliederungsentscheidung des Gesetzgebers hat eine Anhörung der betroffenen Gemeinden und der Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete voranzugehen.

aa) Eine verfassungsgemäße Beteiligung der Träger kommunaler Selbstverwaltung erfordert, dass diese rechtzeitig vom wesentlichen Inhalt des Neugliederungsvorhabens und der dafür gegebenen Begründung Kenntnis erlangen. Um dem Zweck der Anhörung zu genügen, müssen das Gesetzgebungsvorhaben ergebnisoffen geführt werden und die Stellungnahmen der Gebietskörperschaften in die Entscheidungsfindung eingehen (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 110 [119 f.]).

(1) Das Anhörungsrecht soll es den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung ermöglichen, ihre Sicht in einer für sie existenziellen Frage zur Geltung zu bringen. Darüber hinaus dient es der Information des Gesetzgebers, der hierdurch sicherstellt, dass er eine umfassende und zuverlässige Kenntnis von allen abwägungserheblichen Belangen rechtlicher und tatsächlicher Art erlangt (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 61 [72]; SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 110 [120]).

(2) Angesichts dieser Zielsetzung sind die an eine Beteiligung der betroffenen Träger kommunaler Selbstverwaltung zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen nur gewahrt, wenn das Gesetzgebungsverfahren in jedem Stadium so ergebnisoffen wie möglich geführt und in den endgültigen Abwägungsvorgang erst nach Abschluss der Anhörung eingetreten wird.

(3) Darüber hinaus ist geboten, dass die Anhörungsberechtigten über den wesentlichen Inhalt eines Neugliederungsvorhabens und - die für den Abwägungsprozess unverzichtbare - Begründung informiert werden. Eine gegenteilige Handhabung vereitelte den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung, sachgerecht Stellung zu nehmen und dem Gesetzgeber mögliche Alternativen zu unterbreiten (SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 61 [73]).

- bb) Neben den Gemeinden ist vor der Gebietsänderung gemäß Artikel 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf die Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete zu hören. Hierdurch soll der Wille der Bevölkerung erforscht werden, um ihn bei der Abwägung berücksichtigen zu können (vgl. StGH Baden-Württemberg ESVGH 25, 1 [25]; ders. DÖV 1975, 500 [501]). Dieser Zweck der Anhörung setzt voraus, dass hinreichende Informationsmöglichkeiten bestehen (vgl. § 8 Abs. 4 SächsGemO i.V.m. Artikel 88 Abs. 4 SächsVerf).
- c) Der Gesetzgeber hat den - die Bestands- oder Gebietsveränderung verfassungsrechtlich legitimierenden - unbestimmten Begriff des Wohls der Allgemeinheit im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu konkretisieren. Daher sind zunächst die vom Gesetzgeber verfolgten Gemeinwohlziele an der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zu messen; sodann ist zu prüfen, ob die aus diesen Reformzielen gewonnenen Leitsätze eine Neugliederung überhaupt zu rechtfertigen vermögen und ob die einzelne erwogene Maßnahme den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt (vgl. SächsVerfGH SächsVBI. 1997, 79 [80]).
- d) Diesen dem Sächsischen Landtag gesetzten verfassungsrechtlichen Vorgaben korrespondiert die Kontrollkompetenz des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes, der die Entscheidungsräume des Sächsischen Landtages zu respektieren hat.
 - aa) 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]).
 - bb) Die vom Sächsischen Landtag als Ordnungsrahmen aufgestellten Leitsätze (Grundsätze, Leitbilder und Leitlinien) hat der Verfassungsgerichtshof daran zu messen, ob der Gesetzgeber sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte übersehen hat, ob die den Leitsätzen zu Grunde liegenden Erkenntnisse offensichtlich unzutreffend sind und ob die Leitsätze offensichtlich ungeeignet sind, um die Reformziele zu verwirklichen.

- cc) 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 Alternativen in die Abwägung eingestellt und das Gebot der kommunalen Gleichbehandlung beachtet hat.

Hingegen ist es grundsätzlich allein Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, die relevanten Belange im Einzelnen zu gewichten und zu bewerten. Insoweit hat der Verfassungsgerichtshof zunächst 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]). Sodann ist darüber zu erkennen, ob der Gesetzgeber das von ihm geschaffene Konzept in einer dem verfassungsrechtlichen Gebot der Systemgerechtigkeit genügenden Weise umgesetzt hat (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [119]), ob das Abwägungsergebnis zu den verfolgten Zielen deutlich außer Verhältnis steht oder von willkürlichen Gesichtspunkten oder Differenzierungen beeinflusst ist (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 Entscheidung relevanten Gesichtspunkte erkennbar werden.

2. Von diesen Maßstäben ausgehend ist die mit der kommunalen Normenkontrolle angegriffene Regelung des Gemeindegebietsreformgesetzes Südwestsachsen mit Artikel 82 Abs. 2, Artikel 84 Abs. 1 Satz 2, Artikel 86, 88 Abs. 1 SächsVerf offensichtlich vereinbar.

- a) Die Antragstellerin wurde im Gesetzgebungsverfahren verfassungsgemäß angehört.

Sie hatte vom 15. Juli bis zum 15. Oktober 1997 bzw. vom 20. März bis zum 15. Mai 1998 - und damit ausreichend - Gelegenheit, zum Entwurf des Sächsischen Staatsministeriums des Innern und zum Gesetzentwurf der Sächsischen Staatsregierung, die jeweils die Eingliederung der Gemeinde Eich/[Sa. in](#) ihr Gebiet 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 als Teil der Gesetzesbegründung (DS 2/9867, S. 220 ff.) Gegenstand der Debatte in der 89. Sitzung des Sächsischen Landtages am 27. Oktober 1998 (Plenarprotokolle S. 6466 ff.).

- b) Die Anhörung der Bevölkerung der einzugliedernden Gemeinde Eich/Sa. wird den Anforderungen von Artikel 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf gerecht.
- c) Entgegen der Ansicht der Antragstellerin war eine Beteiligung ihrer Bevölkerung entbehrlich.

Nach dem Wortlaut des Artikel 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf ist eine Anhörung der Bevölkerung nicht geboten. Auch der Normzweck erfordert deren Beteiligung nicht. In ihre Rechtsstellung wird durch die Eingliederung der Gemeinde Eich/Sa. nicht unmittelbar eingegriffen, da sie derselben Gemeinde zugehörig bleibt, in ihren demokratischen Beteiligungsrechten keine Einschränkungen erfährt und von den mit der Neugliederungsmaßnahme möglicherweise einhergehenden finanziellen Belastungen allenfalls mittelbar berührt wird.

- d) Die Eingemeindung der Gemeinde Eich/Sa. genügt den Gemeinwohlerfordernissen des Artikel 88 Abs. 1 SächsVerf.

Der Sächsische Landtag hat die Reformziele und die Leitsätze des Gemeindegebietsreformgesetzes Südwestsachsen verfassungsgemäß entwickelt (unten aa) und sich an diese bei seiner Entscheidung, die Gemeinde Eich/[Sa. in](#) die Antragstellerin einzugemeinden, gehalten (unten bb).

- aa) Dem Gesetzgebungsverfahren liegt ein verfassungsmäßiges Ziel zugrunde [unten (1)]. Die Gemeinwohlaspekte sind im Lichte von Artikel 88 Abs. 1 SächsVerf hergeleitet und abgewogen [unten (2)]. Der für die Leitsatzbildung relevante Sachverhalt ist verfassungsgemäß erhoben [unten (3)]. Die Vor- und Nachteile der Gebietsneugliederung sind ohne Verfassungsverstoß gewichtet [unten (4)].

(1) Die sächsischen Gemeinden entsprachen in ihrer bisherigen Gestaltung zu einem erheblichen Teil den an eine moderne Verwaltung zu stellenden Anforderungen nicht, sodass die im Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung (2.3., S. 21 f.) dargestellten Reformzielen des

Gemeindegebietsreformgesetzes Südwestsachsen durch hinreichende Gemeinwohlgründe gerechtfertigt sind.

(1.1) Verfassungsrechtlich unbedenklich ist der mit dem Gemeindegebietsreformgesetz Südwestsachsen sowie den sonstigen Gebietsneugliederungsgesetzen verfolgte Zweck, die Leistungs- und Verwaltungskraft der Gemeinden zu stärken, die Effizienz, Effektivität und Qualität der Aufgabenerledigung zu erhöhen sowie die Planungs- und Steuerungsfähigkeit der gemeindlichen Verwaltung zu verbessern. Gleichmaßen hält verfassungsgerichtlicher Überprüfung Stand, dass die Gemeinden durch die Verbesserung ihrer räumlichen Struktur befähigt werden sollen, sich organisch in die Entwicklung des Landes einzufügen und bei der Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung mitzuwirken.

(1.2) Der Gesetzgeber hat in seinen Leitsätzen auch einen Ordnungsrahmen gesetzt, der geeignet ist, dem öffentlichen Wohl zu dienen.

(1.2.1) Das mit dem Gemeindegebietsreformgesetz Südwestsachsen verwirklichte Gebietsreformsystem steht mit der Sächsischen Verfassung in Einklang.

Offenkundig von Gemeinwohlgründen getragen ist, dass das Gemeindegebietsreformgesetz Südwestsachsen die Verwaltungseinheiten dem Aufgabenraum anpassen soll (Leitsatz 3.2.2.). Eine solche Kongruenz ist erkennbar geeignet, die örtliche Verwaltung - auch aus der Sicht des Bürgers - übersichtlicher, unkomplizierter und reibungsloser zu gestalten und wirtschaftlicher zu organisieren. Außer Frage steht weiterhin, dass Eingemeindungen in einem überschaubaren Verflechtungsbereich ein geeignetes Mittel darstellen, um die Leistungskraft der Kommunen zum Wohle des gesamten neu zu gliedernden Verwaltungsraumes und seiner Bevölkerung und darüber hinaus der Gesamtbevölkerung des Freistaates Sachsen zu stärken.

(1.2.2) Ebenso wenig ist zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Zahl der Verwaltungsebenen begrenzen wollte und daher als effektivste Organisationsform die Einheitsgemeinde ansah (Leitsatz 3.1.).

Die Einschätzung des Sächsischen Landtages, dass Einheitsgemeinden, eine einheitliche Planung, Verwaltung und Haushaltspolitik ermöglichen sowie Entscheidungen beschleunigen, ist im Lichte der Verfassung ebenso hinnehmbar wie die Annahme, dass der Verzicht auf zusätzliche Verwaltungsebenen Finanzkräfte bündelt und dadurch die Umsetzung auch größerer Projekte begünstigt. 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 weitgehend der indirekt gewählte Gemeinschaftsausschuss zur Entscheidung berufen ist.

(2) Der Sächsische Landtag hat die für die Leitsatzbildung erforderlichen Sachverhaltselemente vollständig und sorgfältig erhoben.

Ihm lagen die umfangreiche Begründung der Staatsregierung zum Gesetzentwurf, die erschöpfenden Stellungnahmen der Träger kommunaler Selbstverwaltung sowie der Landesentwicklungsplan vor. Hierdurch konnte sich jeder einzelne Abgeordnete ein verlässliches eigenes Bild von den tatsächlichen Verhältnissen und den Entscheidungsalternativen verschaffen.

(3) Der Verfassungsgerichtshof hat davon auszugehen, dass Eingliederungen geeignet sind, die im Freistaat Sachsen anstehenden Gemeindestrukturfragen zu bewältigen und der Sächsische Landtag in seinen Leitsätzen die Vor- und Nachteile der kommunalen Gebietsneuordnung verfassungsgemäß abgewogen hat.

(3.1) Der Gesetzgeber hat die Kriterien für den Zuschnitt des Gemeindegebiets, insbesondere für die anzustrebende Mindestgröße von 5.000 Einwohnern für örtliche Verwaltungseinheiten allgemein, von 8.000 Einwohnern im unmittelbar an die Oberzentren angrenzenden Verdichteten Raum bzw. von 1.000 Einwohnern für Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft oder eines Verwaltungsverbandes, plausibel begründet.

Er hat sich auf die Ergebnisse der Verwaltungswissenschaft und der Verwaltungspraxis sowie Effizienzuntersuchungen, die unter anderem auf den Erfahrungen der alten Bundesländer beruhen, bezogen (Leitsatz 3.2.1., S. 63 der Gesetzesbegründung). Deren Richtigkeit ist weder von der Antragstellerin im Einzelnen in Abrede gestellt noch widerlegbar.

Der Sächsische Landtag hat - unter Berücksichtigung der bisherigen Erkenntnisse der Freiwilligkeitsphase der Gebietsreform und der spezifischen Verhältnisse und Gegebenheiten in Sachsen - auch in Betracht gezogen, dass die Aufgaben in den neuen Bundesländern nach wie vor umfangreicher und komplexer sind (S. 10 ff. der Gesetzesbegründung).

(3.2) Darüber hinaus ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts dagegen zu erinnern, dass der Gesetzgeber die Wohnerrichtwerte nicht als starre Größen ausgestaltet hat, sondern bei Vorliegen spezifischer Gegebenheiten ein Unterschreiten der angestrebten Regelmindestgröße zulassen will (Leitsatz 3.2.1. lit. c). Diese Vorgehensweise ist vielmehr Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und tendenziell geeignet, die Akzeptanz der Gebietsreform zu erhöhen und damit mittelbar das Wohl der Allgemeinheit zu fördern.

- bb) Bei seiner Entscheidung, die Gemeinde Eich/[Sa. in](#) das Gebiet der Antragstellerin einzugliedern, hat der Sächsische Landtag die allgemeinen Ziele und seine Leitsätze verfassungsgemäß umgesetzt.

Er hat 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.

Dem Sächsischen Landtag standen die erschöpfende Begründung des Gesetzentwurfs, die Stellungnahmen der Träger kommunaler Selbstverwaltung, darunter der Antragstellerin und der Gemeinde Eich/Sa.,

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.

Von einer Erhebung zusätzlicher Daten - insbesondere zum genauen Schuldenstand der Gemeinde Eich/Sa. - war der Sächsische Landtag entbunden, da nach seiner vertretbaren Sicht aus diesen angesichts der fehlenden Leitsatzgerechtigkeit der Gemeinde Eich/Sa. keine abwägungsrelevanten Umstände zu gewinnen waren.

(2) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin hat sich der Gesetzgeber bei der Umsetzung seiner Leitsätze an diesen orientiert und das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin nicht durch eine fehlerhafte Abwägung verletzt.

(2.1) Die Einwohnerzahl der Gemeinde Eich/Sa., die im Landesentwicklungsplan Sachsen (SächsGVBl. 1994 S. 1489) dem Verdichteten Raum zugeordnet ist (Anhang 2 unter 1.3), entspricht der nach Leitsatz 3.2.1. lit. a anzustrebenden Mindestgröße von 5.000 Einwohnern bei Weitem nicht.

(2.2) Mit der Sächsischen Verfassung steht in Einklang, dass der Sächsische Landtag keinen Anlass sah, bei der Neugliederung der Antragstellerin von den in den Leitsätzen 3.1. und 3.2. niedergelegten Grundsätzen hinsichtlich Einwohnerzahl und Organisationsform abzuweichen.

Die Gemeinde Eich/Sa. weist weder die in Leitsatz 3.2.1. lit. d geforderte Einwohnerzahl für Mitgliedsgemeinden in Verwaltungsgemeinschaften auf noch kommt ihr nach der im Lichte der Sächsischen Verfassung nicht zu beanstandenden Einschätzung des Gesetzgebers eine ausreichende Verwaltungs- und Finanzkraft zu, um den Anforderungen an eine eigenständige Verwaltungseinheit gerecht zu werden (S. 225 der Gesetzesbegründung).

(2.3) Der Sächsische Landtag hat die sonstigen abwägungsrelevanten Gesichtspunkte weder eindeutig fehlerhaft gewichtet noch in einer Wei-

se zum Ausgleich gebracht, welche die Neugliederung der Antragstellerin als offenkundig fehlerhaft erscheinen lassen.

(2.3.1) Den ihm von der Sächsischen Verfassung eröffneten Entscheidungsrahmen hat der Sächsische Landtag nicht dadurch überschritten, dass er davon ausging, die stärkeren überörtlichen Bindungen der Gemeinde Eich/Sa. bestünden zur Antragstellerin. Gegen diese aus intensiven arbeitsräumlichen Verflechtungen, der zentralörtlichen Ausrichtung sowie der bisherigen Zusammenarbeit in der Verwaltungsgemeinschaft gezogene Schlussfolgerung ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts zu erinnern (S. 230 der Gesetzesbegründung).

(2.3.2) Vergebens rügt die Antragstellerin, dass die Neugliederungsmaßnahme für sie nachteilig sei, da sie mit einer finanziell stark belasteten Gemeinde zusammengeschlossen werde und deshalb Beeinträchtigungen von Investitionsvorhaben zu befürchten seien.

Dem Gemeinwohl dient, wenn Diskrepanzen bei der Wirtschaftskraft durch größere Verwaltungsräume, die eine sachgerechte Verwendung und Verteilung der von allen Bürgern aufgebrachten Steuermittel sowie eine maximale Ausschöpfung des Leistungspotentials begünstigen, begegnet wird.

Hiervon ausgehend hat sich der Sächsische Landtag offenkundig im Rahmen seiner Entscheidungsfreiheit gehalten, als er bei der Bildung der neuen Verwaltungseinheit Treuen Kommunen unterschiedlicher struktureller Stärke zusammengeschlossen hat, um so möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse und effektive Verwaltungen schaffen zu können (vgl. Leitsatz 3.2.2. Nr. 3; SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [123]). Vor Artikel 88 Abs. 1 SächsVerf hält auch ohne Weiteres stand, dass dies für eine Übergangszeit zu einer Erhöhung des Schuldenstandes der Antragstellerin führt.

(2.3.3) Der Sächsische Landtag hätte die ihm durch die Verfassung gezogenen Schranken auch dann nicht überschritten, wenn sich die Antragstellerin - wie diese meint - durch die Eingemeindung von ihrer Leitsatzgerechtigkeit weiter entfernt sähe als zuvor.

Selbst wenn die Antragstellerin durch die Eingliederung der Gemeinde Eich/Sa. eine - durch andere Maßnahmen nicht angemessen kompensierte - Schwächung ihrer Finanzkraft erleiden und hierdurch den vom Sächsischen Landtag aufgestellten Zielen und Leitsätzen - zumindest zeitweise - weniger entsprechen sollte als zuvor, stünde dies mit Artikel 88 Abs. 1 SächsVerf in Einklang.

Die von der Antragstellerin dargelegten Beeinträchtigungen ihrer Leistungskraft sind zwar beim Abwägungsvorgang nicht gänzlich unbedeutend, hinderten den Sächsischen Landtag aber an der Eingemeindung nicht, da diese nach seiner vertretbaren Sicht bei der gebotenen Gesamtschau mit überwiegenden Vorteilen verbunden ist. Diese zeigen sich nach Meinung des Sächsischen Landtags insbesondere darin, dass die einwohner- und damit leistungsstärkere Antragstellerin den aus der geringen Finanzkraft resultierenden Problemen auf dem Gebiet der bisherigen Gemeinde Eich/Sa. besser begegnen könne (vgl. S. 225 der Gesetzesbegründung). Ob diese Sicht naheliegend ist und mit den im Rahmen der kommunalen Gebietsreform andernorts vertretenen Prognosen ohne Weiteres harmoniert, unterliegt nicht der Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof. Er wäre an die Einschätzung des Gesetzgebers nur dann nicht gebunden, wenn er sie - was nicht der Fall ist - für offensichtlich und eindeutig widerlegbar hielte.

(2.4) Der Gesetzgeber hat hinreichend mögliche Alternativen erwogen.

Der Sächsische Landtag hat die in Betracht kommenden gebietlichen Möglichkeiten der Neugliederung in seine Überlegungen einbezogen. Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit weiteren Neugestaltungsformen war nicht geboten. Die nachhaltige Erörterung anderer Lösungsmodelle ist verfassungsrechtlich nur zu fordern, wenn sie gemessen an den Leitsätzen der Neugliederung ernsthaft in Betracht gezogen werden können. Es bliebe reiner Formalismus, wenn sich der Sächsische Landtag mit offensichtlich ungünstigeren oder gar evident leitsatzwidrigen Gestaltungsvarianten intensiv zu befassen und sie dann im Einzelnen an den Leitsätzen der Gebietsreform durchzuspielen hätte.

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