



Vf. 48-VIII-99

**DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
DES FREISTAATES SACHSEN**

**IM NAMEN DES VOLKES**

**Urteil**

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

der Gemeinde Bretnig-Hauswalde, vertreten durch den Bürgermeister Hans-Jürgen Grossmann, Am Klinkenplatz 9, 01900 Bretnig-Hauswalde

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte N.

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

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 9. Dezember 1999

für Recht erkannt:

Der Antrag wird verworfen, soweit es sich gegen § 2 des Gesetzes zur Gemeindegebietsreform in der Planungsregion Oberlausitz-Niederschlesien (Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien) vom 28. Oktober 1998 (SächsGVBl. S. 553) richtet.

Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Antrag auf kommunale Normenkontrolle (Art. 90 SächsVerf, § 7 Nr. 8, § 36 SächsVerfGHG) gegen das Gesetz zur Gemeindegebietsreform in der Planungsregion Oberlausitz-Niederschlesien (Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien) vom 28. Oktober 1998 (SächsGVBl. S. 553), das den Verwaltungsverband Bretnig-Hauswalde-Ohorn zum 1. Januar 2000 auflöst und die Antragstellerin verpflichtet, bis zum 30. September 1999 eine Verwaltungsgemeinschaft mit der Stadt Großröhrsdorf als erfüllender Gemeinde zu bilden. Die Gemeinde Ohorn wird verpflichtet, sich der zwischen der Stadt Pulsnitz und den Gemeinden Großnaundorf, Lichtenberg und Steina bestehenden Verwaltungsgemeinschaft anzuschließen.

#### **I.**

Die östlich von Großröhrsdorf im Landkreis Kamenz gelegene Antragstellerin hat eine Fläche von etwa 14,4 qkm und verfügt über rund 3.300 Einwohner (Stand 30. Juni 1998). Mit der zu ihr nördlich gelegenen Gemeinde Ohorn (rund 2.500 Einwohner auf 12 qkm) bildet sie seit März 1995 einen Verwaltungsverband. Zur Erschließung und Vermarktung eines über die gemeinsame Gemarkungsgrenze errichteten Gewerbegebietes gründeten die Gemeinden zudem einen Zweckverband. Der Landesentwicklungsplan vom 16. August 1994 (SächsGVBl. S. 1489) weist beide Gemeinden - ebenso wie die Unterzentren Großröhrsdorf (knapp 7.700 Einwohner) und Pulsnitz (etwa 6.900 Einwohner) - als Teil der Randzone des Verdichtungsraums um Dresden aus.

1. In seiner Sitzung vom 27. Oktober 1998 beschloss der Sächsische Landtag das Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien, das auszugsweise wie folgt lautet:

## **Erster Teil**

### **Neuordnung von Gemeinden und Verwaltungseinheiten**

#### **Erster Abschnitt**

##### **Landkreis Kamenz**

...

##### **§ 1 Verwaltungseinheit Großröhrsdorf**

(1) Der Verwaltungsverband Bretnig-Hauswalde-Ohorn wird zum 1. Januar 2000 aufgelöst, wenn er nicht zu einem früheren Zeitpunkt seine Auflösung gemäß § 27 Abs. 1 des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) vom 19. August 1993 ... bewirkt.

(2) Zwischen der Stadt Großröhrsdorf als erfüllender Gemeinde und der Gemeinde Bretnig-Hauswalde ist eine Verwaltungsgemeinschaft zu vereinbaren.

##### **§ 2 Verwaltungseinheit Pulsnitz**

Die Gemeinde Ohorn hat mit der Stadt Pulsnitz und den Gemeinden Großnaundorf, Lichtenberg und Steina den Anschluss an die zwischen diesen Gemeinden bestehende Verwaltungsgemeinschaft zu vereinbaren.

...

##### **§ 30 Auflösung von Verwaltungsgemeinschaften und gemeinsamen Verwaltungsämtern**

Verwaltungsgemeinschaften und gemeinsame Verwaltungsämter in der Planungsregion Oberlausitz-Niederschlesien, die vor dem In-Kraft-Treten des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit entstanden sind und bis zur Verkündung dieses Gesetzes keine Anpassung nach § 78 SächsKomZG vorgenommen haben, sind aufgelöst.

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

...

## **Zweiter Teil**

### **Rechtsfolgen der Neuordnungen**

##### **§ 32 Rechtsnachfolge**

...

##### **§ 33 Auseinandersetzung**

...

##### **§ 34 Wohnsitz und Aufenthalt**

...

##### **§ 35 Gemeindenamen**

...

##### **§ 36 Ortsteilnamen**

...

##### **§ 37 Ortsrecht**

...

##### **§ 38 Ortschaftsverfassung**

...

##### **§ 39 Erweiterung des Gemeinderates in den aufnehmenden Gemeinden**

...

##### **§ 42 Neubildung und Erweiterung von Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden**

(1) Soweit nach den Bestimmungen dieses Gesetzes Verwaltungsgemeinschaften oder Verwaltungsverbände zu vereinbaren sind, haben die Beteiligten bis zum 30. September 1999 die Gemeinschaftsvereinbarung oder Verbandssatzung der Rechtsaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Kommen die Beteiligten dieser Pflicht nicht nach, verfügt die Rechtsaufsichtsbehörde die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft oder des Verwaltungsverbandes und erlässt gleichzeitig die Gemeinschaftsvereinbarung oder Verbandssatzung. 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 oder einem Verwaltungsverband anzuschließen haben.

...

##### **§ 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) ...

(2) Die Angestellten, Arbeiter sowie die in einem Ausbildungsverhältnis stehenden Personen werden in entsprechender Anwendung von § 128 und § 129 Abs. 2 bis 4 BRRG übernommen. Dabei tritt anstelle der in § 128 BRRG vorgesehenen Frist von sechs Monaten eine Frist von vier Monaten. Treten die in Satz 1 genannten Personen in den Dienst der aufnehmenden Körperschaft über, wird das Arbeitsverhältnis oder das Ausbildungsverhältnis mit der aufnehmenden Körperschaft fortgesetzt.

(3) Soweit Bedienstete nach den Absätzen 1 und 2 übernommen werden, sind deren zurückgelegte Dienst- und Beschäftigungszeiten so zu behandeln, als ob sie bei der aufnehmenden Körperschaft verbracht worden wären.

#### **§ 44 Wahrnehmung der Aufgaben des Dienstherrn**

(1) Die Aufgaben des Dienstherrn werden für diejenigen Beamten und Versorgungsempfänger, die nach den §§ 128 und 132 BRRG von einer anderen Körperschaft zu übernehmen sind, bis zur Übernahme durch den bisherigen Dienstherrn oder dessen Gesamtrechtsnachfolger wahrgenommen. ...

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

...

#### **§ 46 Haushaltswirtschaft**

...

#### **§ 47 Stellenbewirtschaftung**

...

### **Dritter Teil**

#### **Schlussbestimmungen**

...

#### **§ 62 In-Kraft-Treten; Außer-Kraft-Treten**

Die §§ 30, 31, 33, 35, 38 bis 40, 46, 47, 49, 51 bis 54 und 56 bis 60 treten am Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft. § 55 tritt rückwirkend zum 1. Januar 1998 in Kraft. Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 1. Januar 1999 in Kraft. ...

Der Gesetzentwurf zum Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien (DS 2/8274) enthält unter anderem folgende Reformziele und Leitsätze, die sich wortgleich 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 gemeinde-übergreifenden 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

..., kommen bei einem Gemeindezusammenschluss zur bisherigen Einwohnerzahl der größten daran beteiligten Gemeinde mehr als 50 % hinzu, so erfolgt der Gemeindezusammenschluss im Wege der Gemeindevereinigung; ansonsten findet eine Gemeindeeingliederung statt.

...

Zu unterscheiden sind Einheitsgemeinden mit umfassender Verwaltungskompetenz, die eine Regelmindestgröße von 5.000 Einwohnern, und Einheitsgemeinden mit eingeschränkter Verwaltungskompetenz - als Mitgliedsgemeinden eines Verwaltungsverbandes oder einer Verwaltungsgemeinschaft -, die künftig eine Regelmindestgröße von 1.000 Einwohnern haben sollen.

Unbestreitbare Vorteile der Einheitsgemeinde mit voller Verwaltungskompetenz im Vergleich zur Verwaltungsgemeinschaft und zum Verwaltungsverband sind die auf das gesamte Gemeindegebiet bezogene Planung und deren Durchführung durch eine Bürgervertretung, eine für jeden Bürger übersichtliche Verwaltung, einen einheitlichen Haushalt und eine Investitionspolitik "aus einem Guss".

...

Dies ist gegenüber Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden und mehr noch gegenüber der Bildung von Zweckverbänden und dem Abschluss von Zweckvereinbarungen ein erheblicher Vorteil der Gemeindezusammenschlüsse.

...

Zudem ist die Verwaltungsgemeinschaft/der Verwaltungsverband im Vergleich zur Einheitsgemeinde weniger effizient. Auch innerhalb einer Verwaltungsgemeinschaft/des Verwaltungsverbandes sind letzten Endes einzelne Gemeinden zu betreuen.

...

Auch unter demokratischen Gesichtspunkten weist die Einheitsgemeinde Vorteile auf. Diese liegen zum einen darin, dass in der Einheitsgemeinde der demokratisch unmittelbar von den Bürgern der Gemeinde legitimierte Gemeinderat über alle Angelegenheiten entscheidet, während innerhalb einer Verwaltungsgemeinschaft über viele Angelegenheiten (z.B. vorbereitende Bauleitplanung) ein größtenteils nur indirekt gewählter Gemeinschaftsausschuss entscheidet, in dem auch Vertreter anderer Gemeinden mitwirken, die von den Bürgern der Mitgliedsgemeinde nicht gewählt werden konnten. Die Stimmen der Mitgliedsgemeinden können nur einheitlich abgegeben werden, so dass die demokratische Meinungsvielfalt eines Gemeinderates nicht möglich ist. Hierunter leidet dann natürlich auch die Transparenz der politischen Entscheidungen für die Bürger, da politische Verantwortlichkeiten schwerer klar zugeschrieben werden können. Dies sind Nachteile, die der im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft/des Verwaltungsverbandes möglichen Erhaltung der politischen Existenz der Gemeinde gegenüberstehen.

Deshalb ist auch - im Gegensatz zu vereinzelt im Rahmen der Anhörung 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

Folgende Kriterien ...hat die Staatsregierung bei ihren Vorschlägen bedacht:

#### 3.2.1. Mindestgröße örtlicher Verwaltungseinheiten

- a) Die örtlichen Verwaltungseinheiten (Einheitsgemeinde, Verwaltungsgemeinschaft, Verwaltungsverband) sollen aus Gründen der Tragfähigkeit und Wirtschaftlichkeit möglichst mehr als 5.000 Einwohner haben (siehe auch § 3 Abs. 3 SächsKomZG).
- b) Im Verdichteten Raum um die Oberzentren sind dagegen örtliche Verwaltungseinheiten mit ca. 8.000 Einwohnern anzustreben, da dort die vielfältigen starken Verflechtungen sowie die stärkeren Belastungen von Infrastruktur und Umwelt ein höheres Maß an Koordination und Kooperation erfordern, das nur durch besonders starke Verwaltungs-, Planungs- und Finanzkraft der Gemeinde bewältigt werden kann.
- c) Die angestrebte Regelgröße für örtliche Verwaltungseinheiten kann in begründeten Ausnahmefällen unterschritten werden, wenn - nach sinnvoller Ausnutzung des siedlungsgeographischen Potentials - spezifische Gegebenheiten insbesondere der Raum- und Siedlungsstruktur dies als vorteilhafteste Lösung gebieten, wie zum Beispiel bei:
  - Rand- und Grenzlagen (u.a. Kammlagen des Erzgebirges)

- Siedlungsräumen mit sehr niedriger Bevölkerungsdichte, in denen bei der Schaffung künftig eigenständiger Verwaltungseinheiten gemäß den vorgestellten kommunalen Regeleckgrößen deren Überschaubarkeit nicht mehr gegeben wäre (beispielsweise Heidelandschaften)

- Siedlungsräumen, die stark durch Bergbau bzw. -folgelandschaften geprägt sind und somit trotz Binnenlage de facto in Randlage kommen (wie in den Gebieten um Hoyerswerda, Weißwasser, Borna u.a.)

- Siedlungsräumen in Kleinsiedelgebieten des Freistaates Sachsen, wo bereits Gemeindestrukturen mit sehr vielen Ortsteilen existieren (beispielsweise Sächsische Gefildezone).

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

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

Die Gemeindefläche ist ... 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 qkm nicht wesentlich überschritten werden. Bei den Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden sollte eine Gesamtfläche von 200 qkm 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 dünn besiedelten ländlichen Raum von Bedeutung.

...

Um die Nachteile der Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbände gegenüber der Einheitsgemeinde zu minimieren und diese damit in weiten Bereichen zu einer sinnvollen Alternative zur Einheitsgemeinde zu machen, sollen auch die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden eine Mindestgröße von 1.000 Einwohnern haben. Dies korrespondiert damit, dass erst ab einer bestimmten Einwohnerzahl eine Finanzausstattung erwartet werden kann, die die möglichst eigenständige Unterhaltung bestimmter kommunaler Einrichtungen und Leistungsangebote mit der notwendigen Effizienz und Qualität erlaubt.

...

### 3.2.2 Abgrenzung des Gebietes örtlicher Verwaltungseinheiten

...

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

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

...

2. Das funktionsteilige System der Zentralen Orte und ihrer Verflechtungsbereiche ist eine wesentliche Bedingung für die Gewährleistung der Grundfunktionen der Daseinsvorsorge in den



Städten und Gemeinden. Es stellt deshalb auch ein Leitprinzip für Gemeindegebietsreformaßnahmen im Freistaat Sachsen dar. ...

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

3. Die Zusammenfassung starker mit strukturschwachen Gemeinden ist der Zusammenfassung wirtschaftsstrukturell homogener Gemeinden in einem gemeinsamen Verwaltungsraum vorzuziehen. ...
4. Verkehrsanbindungen und Erreichbarkeitsverhältnisse sind zu berücksichtigen. ...
5. Aspekte eines wirksamen Umwelt- und Naturschutzes können für die Bildung einer gemeinsamen Verwaltungsstruktur sprechen. ...
6. Ein Flächenbedarf, der aus zentralörtlichen Funktionen von Gemeinden resultiert oder durch sonstige öffentliche Interessen gerechtfertigt ist, kann Gemeindezusammenschlüsse oder Flächenumgliederungen legitimieren. Ein Flächenbedarf rechtfertigt Gemeindezusammenschlüsse oder Flächenumgliederungen nur dann, wenn er zur Erfüllung der zentralörtlichen Funktion von Gemeinden ... befriedigt werden muss. ...
7. Das Gebiet der örtlichen Verwaltung muß überschaubar bleiben und die Verwaltung bürger-nah ausgestaltet werden können. ...
8. Die landschaftliche und topographische Situation ist zu beachten. Landschaftliche und topographische Barrieren, wie z.B. Flüsse, Höhenzüge, große Waldgebiete und (ehemalige) Tagebaue, müssen, sofern sie eine trennende Wirkung entfalten, bei Abgrenzungsentscheidungen berücksichtigt werden. ...
9. Historische und religiöse Bindungen und Beziehungen sowie örtliche Traditionen und landsmannschaftliche bzw. ethnische Faktoren sollten nach Möglichkeit Berücksichtigung finden. ...
10. Die Akzeptanz der Neugliederungsmaßnahme durch Bevölkerung und Volksvertreter soll soweit wie möglich gegeben sein. ...
11. Intensive Verflechtungen können auch dann für einen Zusammenschluss von Gemeinden sprechen, wenn rein formal die Einwohnerrichtwerte bereits erreicht werden. ...
12. Teileingliederungen und Flächenumgliederungen sind anzuwenden, wenn sich daraus eine hinreichende Problemlösung ergibt.  
In bestimmten Fällen kann bereits durch die Eingliederung von Ortsteilen einzelner Gemeinden oder die Umgliederung von Flächen eine Problemlösung erreicht werden. Dies kommt insbesondere in Betracht, wenn sich besonders intensive Verflechtungen im Wesentlichen auf einen Ortsteil beschränken, ein berechtigter Flächenbedarf einer Gemeinde dadurch befriedigt werden kann oder aus planerischen Gründen eine veränderte Grenzziehung zwischen Gemeinden angezeigt ist. ...
13. Eine starre Anwendung der Neugliederungskriterien darf jedoch nicht erfolgen. Einzelne Gesichtspunkte können, je nach der spezifischen Situation im Neugliederungsraum, auch ein unterschiedliches Gewicht erlangen. Da die neugebildeten Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbände für einen sehr langen Zeitraum die Verwaltungsstrukturen im Freistaat Sachsen prägen werden, müssen langfristige Überlegungen zur Landesplanung und Strukturentwicklung eine besondere Rolle spielen.

### 3.2.3 Besondere Belange des Ländlichen Raumes im Rahmen der Gemeindegebietsreform

...

### 3.2.4 Besondere Belange des Verdichteten Raumes im Rahmen der Gemeindegebietsreform

...

1. Im Verdichteten Raum, der unmittelbar an die Oberzentren angrenzt, ist für örtliche Verwaltungseinheiten die Erreichung einer Mindesteinwohnerzahl von ca. 8.000 anzustreben.
2. Unterschreitungen der angestrebten Regelmindesteinwohnerzahl von 8.000 sind nur bei der Wahl der effektivsten Form kommunaler Aufgabenbewältigung, der Einheitsgemeinde, im besonderen Ausnahmefall zulässig.
3. Im Verdichteten Raum, der nicht unmittelbar an ein Oberzentrum angrenzt, ist eine Regelmindesteinwohnerzahl von 5.000 zu erreichen.

4. In den Randzonen der Verdichtungsräume wird die angestrebte Regelmindestgröße örtlicher Verwaltungseinheiten im Allgemeinen eingehalten werden können.
  5. Im Ausnahmefall kann insbesondere in Abhängigkeit von der Lage und dem Entwicklungspotential auch in den Randzonen des Verdichtungsraumes ein Unterschreiten der Regelmindestgröße von 5.000 Einwohnern erforderlich sein. Bei der Abwägung, ob im Einzelfall eine Unterschreitung dieser Regelmindestgröße hingenommen werden kann, ist positiv zu berücksichtigen, dass die Einheitsgemeinde im Vergleich zur Verwaltungsgemeinschaft oder zum Verwaltungsverband aus kommunalwirtschaftlicher Sicht und unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation die beste Form kommunaler Aufgabenerfüllung ist.
  6. Zur Verbesserung der Möglichkeiten einer wirksamen Stadt-Umland-Kooperation ist die Zahl örtlicher Verwaltungseinheiten im unmittelbaren Stadt-Umland-Bereich möglichst gering zu halten. Insbesondere die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden ist nach Möglichkeit zu vermeiden, da sie die Kooperation mit der Kernstadt und im gesamten Stadt-Umland-Bereich durch ihre Mehrstufigkeit wesentlich erschweren. Dies gilt insbesondere für die großen sächsischen Stadt-Umland-Bereiche Leipzig, Dresden, Chemnitz und Zwickau, wo schon auf Grund ihrer Größe den Kreisstädten eine große Zahl von Verwaltungseinheiten gegenüber stehen wird. Eine Ausweitung dieser Zahl und eine Verkomplizierung der Strukturen durch die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden würde hier zukünftige Handlungsmöglichkeiten, auch des Gesetzgebers, im Hinblick auf die erforderliche Schaffung problemadäquater Kooperationsmechanismen in diesen Stadt-Umland-Bereichen deutlich erschweren.
  7. Die Entlastungsfunktion Zentraler Orte und insbesondere auch ihrer Sonderform der Siedlungsschwerpunkte im Stadt-Umland-Bereich für deren Kernstädte ist zu berücksichtigen und soweit wie möglich zu stärken, sofern eine Eingliederung in die Kernstadt nicht angezeigt ist (vgl. Ziel 1.4.7 des LEP).
- ...

### 3.3. Kriterien für die Bestimmung des Sitzes örtlicher Verwaltungseinheiten

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

1. **Ausreichende landesplanerische Zentralität**  
Die Gemeinde soll ein gewachsenes Zentrum von landesplanerischer Zentralität (Klein-, Unter-, Mittel- oder Oberzentrum) sein oder zumindest das Entwicklungspotential zum Kleinzentrum besitzen, um als Zentraler Ort die notwendige Ausstrahlung und identitätsstiftende Wirkung für das Gebiet der Verwaltungsgemeinschaft bzw. des Verwaltungsverbandes entfalten zu können...
2. **Wirtschaftskraft/ökonomische Struktur**  
Bei der Auswahl des Sitzes örtlicher Verwaltungseinheiten sind auch landesentwicklungspolitische und wirtschaftsstrukturelle Gesichtspunkte zu berücksichtigen, um die mögliche "Anstoßfunktion" einer Verwaltung zu einer angemessenen Verteilung der Wirtschaftskraft und der Wachstums- und Entwicklungsimpulse im Freistaat Sachsen beizutragen.
3. **Gute Erreichbarkeit/günstige Verkehrsanbindung**  
Aus Gründen der Bürgernähe und der Verwaltungsökonomie sollte der Sitz für die Mehrheit der Einwohner der neuen Verwaltungseinheit sowie die Vertreter der Gemeinden und Funktionsträger anderer Behörden - auch mit dem ÖPNV - gut erreichbar sein. Angesichts der Aufgabenverlagerung auf die Gemeindeebene und der vergleichsweise großer Anzahl der Bürgerkontakte mit der örtlichen Verwaltung ist dieser Gesichtspunkt von hoher Bedeutung. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass für die neugebildeten Verwaltungseinheiten im Rahmen ihrer Organisationshoheit und des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei nachgewiesenem Bedarf die Möglichkeit besteht, Außenstellen bzw. Bürgersprechstunden einzurichten.
4. **Historische Gesichtspunkte/Tradition als Verwaltungssitz**  
Eine geschichtlich gewachsene Tradition als Verwaltungssitz korrespondiert in der Regel mit kostensparenden Effekten bei der Ansiedlung der Verwaltung und einer besonderen Verbundenheit und Identifikation der Bevölkerung mit dieser Gemeinde als Verwaltungssitz.
5. **Kostenfragen**

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

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

...

2. Dem Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien ging ein im Jahr 1991 gefasster Beschluss der Sächsischen Staatsregierung über eine kommunale Gebietsreform voraus, mit der die seit dem Jahre 1952 unveränderte Gemeindegebietsstruktur den Erfordernissen einer modernen Kommunalverwaltung angepasst werden 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. Den Gemeinden sollte dadurch insbesondere Gelegenheit gegeben werden, durch freiwillige Zusammenschlüsse die Gemeindegebietsstruktur neu zu regeln. Die dazu beschlossenen „Grundsätze über die kommunale Zielplanung im Freistaat Sachsen“ wurden im Januar 1994 bekannt gegeben (SächsABl. S. 48).

Auf ihrer Grundlage erarbeitete das Sächsische Staatsministerium des Innern den Entwurf eines Gesetzes zur Gemeindegebietsreform in der Planungsregion Oberlausitz-Niederschlesien, der im März 1997 vorlag und unter anderem vorsah, aus der Antragstellerin, der Gemeinde Ohorn und dem Verwaltungsverband eine Einheitsgemeinde zu bilden. Zu diesem Referentenentwurf wurden die Antragstellerin, die Gemeinde Ohorn, der Verwaltungsverband Brettnig-Hauswalde-Ohorn sowie die sonstigen Träger öffentlicher Belange zwischen dem 11. März und dem 4. Juni 1997 angehört. Bei der Einwohneranhörung im Gemeindegebiet der Antragstellerin sprachen sich 173 der Teilnehmer (Anhörungsrechte: 2.731) gegen die Neugliederung aus. In Ohorn nahmen 68 von 2.137 Berechtigten an der Anhörung teil, wobei vier Teilnehmer dem Reformvorschlag zustimmten. Bei einem Bürgerentscheid, den die Gemeinde Ohorn im Mai 1997 durchführte, sprachen sich nach ihren Angaben 75,3% der abgegebenen gültigen Stimmen für die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit Pulsnitz aus.

Nach Auswertung der Stellungnahmen wurde der Gesetzentwurf überarbeitet. Die von der Staatsregierung in den Landtag eingebrachte Fassung entsprach inhaltlich den verfahrensgegenständlichen Regelungen. Eine Anhörung erfolgte in der Zeit vom 19. März bis 4. Juni 1998. Die Antragstellerin lehnte den Regierungsentwurf - auch unter Hinweis auf die Ergebnisse einer Unterschriftensammlung - ab und sprach sich für die Bildung einer Einheitsgemeinde mit Ohorn, hilfsweise für die Bildung einer Verwaltungseinheit mit den Gemeinden Frankenthal und Rammenau aus. Die Gemeinde Ohorn begrüßte den Regierungsentwurf, bat jedoch um die Auflösung des Verwaltungsverbands zu einem früheren Zeitpunkt. Die Städte Großröhrsdorf und Pulsnitz sowie der Landkreis Kamenz stimmten der Neugliederung zu. Der Verwaltungsverband äußerte sich nicht. Ein Änderungsantrag, der die Bildung einer selbstständigen Verwaltungseinheit aus der Antragstellerin vorsah, fand im Innenausschuss des Sächsischen Landtags keine Mehrheit (vgl. DS 2/9865, S. 6 f. und Anlage 4).

## II.

Die Antragstellerin beantragt:

Das Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien wird bezüglich der §§ 1, 2, 42 und 44 für nichtig erklärt, soweit damit der Verwaltungsverband Bretnig-Hauswalde-Ohorn aufgelöst wird, zwischen der Gemeinde Bretnig-Hauswalde und der Stadt Großröhrsdorf als erfüllender Gemeinde eine Verwaltungsgemeinschaft vereinbart werden soll und soweit die Gemeinde Ohorn mit der Stadt Pulsnitz und den Gemeinden Großnaundorf, Lichtenberg und Steina den Anschluss an die zwischen diesen Gemeinden bestehende Verwaltungsgemeinschaft vereinbaren soll.

Sie macht geltend, die angegriffenen Regelungen verstießen gegen Art. 82 Abs. 2, Art. 84 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 SächsVerf. Die gesetzlich auferlegte Verpflichtung zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft (§§ 36 ff. SächsKomZG) verletze ihr kommunales Selbstverwaltungsrecht. Der Eingriff in ihre Planungs-, Personal-, Finanz- und Kooperationshoheit sei nicht durch Gründe des Wohls der Allgemeinheit gerechtfertigt.

Die vom Gesetzgeber entwickelten Leitbilder und Leitlinien der Gemeindegebietsreform verfolgten ein legitimes Gemeinwohlziel, beruhten jedoch auf unzureichenden bzw. unzutreffenden Sachverhaltsannahmen. Soweit die Gesetzesbegründung auf die höhere Effizienz größerer Verwaltungseinheiten verweise (vgl. DS 2/9865, S. 90 ff.), fehle es an einer nachvollziehbaren Grundlage. Die herangezogenen Modellrechnungen und Stichproben seien nicht einmal ansatzweise erläutert; ihre Aussagekraft lasse sich nicht beurteilen. Indem der

Gesetzgeber den Kommunen jeglichen Zugang zu dem für das gesamte Reformvorhaben maßgebenden Datenmaterial verwehrt habe, habe er das gemeindliche Anhörungsrecht verletzt. Weder in ihrem Allgemeinen noch in ihrem Gebietlichen Teil lasse die Gesetzesbegründung erkennen, dass die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften zur Optimierung der Verwaltungsstrukturen geeignet und erforderlich sei. Eine schematische Aufgabenübertragung, die unabhängig von der Größe der Verwaltungseinheiten, der Anzahl der beteiligten Gemeinden und der Freiwilligkeit ihrer Kooperation erfolge (vgl. §§ 7, 8, 36 Abs. 1 SächsKomZG), sei nach verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnissen nicht geboten. Auch angesichts der niedrigeren Einwohnermindestgrößen in vergleichbaren Bundesländern bedürfe es flexibeler, an die Umstände des Einzelfalles angepasster Regelungen, wie es sie etwa im bayerischen oder thüringischen Landesrecht gebe. Verfassungswidrig seien die gesetzlich angeordneten Gemeinschaftsgründungen auch deshalb, weil sie die vorbereitende Bauleitplanung unter Missachtung zwingender bundesrechtlicher Vorgaben - insbesondere aus § 203 Abs. 2 BauGB - auf die erfüllenden Gemeinden übertragen. Im Übrigen habe die Sächsische Staatsregierung auf eine Kleine Anfrage sinngemäß erklärt, dass Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern durchaus in der Lage seien, ihre Verwaltungsaufgaben effizient zu erfüllen. Sowohl im Allgemeinen als auch im Gebietlichen Teil der Gesetzesbegründung sei der gemeindliche Bestands- und Vertrauensschutz unzureichend berücksichtigt. Der Gesetzgeber habe rechtsirrig angenommen, ihm stehe es im Rahmen seiner Neugliederungskonzeption frei, die während der Freiwilligkeitsphase auf gesetzlicher Grundlage administrativ geschaffenen Verwaltungsstrukturen zu ändern.

Die unzureichenden Ermittlungen zum Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung setzten sich in ihrem Gebietlichen Teil nahtlos fort. Angesichts der Leitbildgerechtigkeit des bestehenden Verwaltungsverbands Bretnig-Hauswalde-Ohorn und der Möglichkeit, zwischen mehreren leitsatzgerechten Neugliederungsvarianten zu wählen, hätte der Gesetzgeber zur sachgerechten Ermittlung des Einsparungspotentials konkrete Feststellungen über die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Verwaltungseinheiten treffen müssen. Eine zusätzliche Schaden-Nutzen-Analyse sei umso eher erforderlich gewesen, als der Verwaltungsverband Fördermittel in Höhe von etwa 300.000 DM erhalten habe, die ihren Zweck nicht mehr erfüllen könnten. Zudem sei die öffentlich geförderte Ortskernsanierung der Antragstellerin gefährdet. Vertrauensschutzerwägungen zugunsten des Verwaltungsverbands, seiner Mitgliedsgemeinden und der betroffenen Bürger enthalte die

Gesetzesbegründung nicht. Ein weiterer Aufklärungsmangel sei darin zu sehen, dass der Sächsische Landtag seiner Neugliederungsentscheidung den veralteten Regionalplanvorentwurf vom Mai 1997, nicht den Regionalplanentwurf vom 8. Oktober 1998 zu Grunde gelegt habe. Dementsprechend habe der Gesetzgeber verkannt, dass die Bildung der Verwaltungseinheit Großröhrsdorf der auf Seite 76 des Regionalplanentwurfs vorgeschlagenen Schaffung eines Unterzentralen Städte- und Gemeindeverbundes zwischen Pulsnitz, Großröhrsdorf, Brettnig-Hauswalde und Ohorn zuwiderlaufe. Der genannte Entwurf lasse erkennen, dass eine abgestimmte Planung zwischen sämtlichen Gemeinden sinnvoll sei, spreche sich aber nicht für die vom Gesetzgeber vorgesehene Lösung aus. Er enthalte auch keinerlei Hinweis auf die in der Gesetzesbegründung - zu Unrecht - angenommenen „funktionalen Verflechtungen“ und „gesellschaftlichen Beziehungen“ zwischen der Antragstellerin und der Großröhrsdorf. Im Übrigen lasse die Darstellung der Arbeitspendlerzahlen eine Gesamtbilanz vermissen. Hinzuweisen sei auch auf die zwischen den beiden Gemeinden seit 1635 verlaufende historische Grenze.

Die den angegriffenen Regelungen zu Grunde liegenden Wertungen seien offensichtlich fehlerhaft. Sein Ziel, die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Verwaltungseinheiten zu erhöhen, habe der Reformgesetzgeber schon dadurch verfehlt, dass er den Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsmeinschaften durch die starren Regelungen des SächsKomZG ein äußerst geringes Aufgabenfeld belasse. Das Weisungsrecht des - zukünftig nur noch ehrenamtlichen - Bürgermeisters könne eine ordnungsgemäße Überwachung der Verwaltung nicht gewährleisten. Ausgehöhlt werde das kommunale Selbstverwaltungsrecht auch durch die Beschränkungen der Personal- und Finanzhoheit.

Die Annahme des Gesetzgebers, der Verwaltungsverband sei trotz seiner Einwohnerzahl, seiner vielfach nachgewiesenen hohen Leistungsfähigkeit und der engen Kooperation seiner Mitgliedsgemeinden nicht leitbildgerecht (vgl. DS 2/9865, S. 114), begründe einen weiteren Abwägungsmangel. Obwohl die Antragstellerin, die traditionell unter- und kleinzentrale Funktionen erfülle, und die Gemeinde Ohorn vor allem durch das gemeinsame Gewerbegebiet stark verflochten seien, verweise die Gesetzesbegründung zur Auflösung des überaus erfolgreichen Verwaltungsverbands auf nachrangige bauliche Verflechtungen sowie Nahbereichsüberlagerungen zu Großröhrsdorf. Ein weiterer Abwägungsfehler liege darin, dass der Gesetzgeber dem Ergebnis des in Ohorn durchgeführten Bürgerentscheids sachwidrig

mehr Bedeutung beigemessen habe als dem der Bürgerbefragung im Gemeindegebiet der Antragstellerin. Zudem sei die Aufrechterhaltung des Verwaltungsverbands, dem als Gegengewicht zu Großröhrsdorf und Pulsnitz eine wichtige Rolle für die Entwicklung des gesamten Verwaltungsraums zukommen könne, nicht Gegenstand der jeweiligen Abstimmung gewesen. Eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes liege darin, dass - trotz ihrer im Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung mehrfach betonten Vorzüge - keine Einheitsgemeinde gebildet worden sei. Eine solche Lösung stelle den milderen Eingriff dar; die mit ihr einhergehende Steigerung der kommunalen Leistungsfähigkeit habe der Gesetzgeber nicht hinreichend erwogen. Angesichts ihrer zahlreichen Mängel seien die angegriffenen Regelungen nicht nur offensichtlich fehlsam, sondern willkürlich. Ein Verstoß gegen die Grundsätze der kommunalen Gleichbehandlung und der Systemgerechtigkeit folge daraus, dass der Gesetzgeber der Gemeinde Ellefeld und der Stadt Mylau ihre völlige Selbstständigkeit gelassen habe.

Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Der Staatsminister der Justiz, die Stadt Großröhrsdorf und die Gemeinde Ohorn haben sich zum Verfahren geäußert.

## **B.**

Der teilweise zulässige Antrag ist unbegründet.

## **I.**

Soweit sich der Antrag gegen § 2 Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien richtet, fehlt die erforderliche Antragsbefugnis. Die Verpflichtung der Gemeinde Ohorn, sich der Verwaltungsgemeinschaft zwischen der Stadt Pulsnitz und den Gemeinden Großnaundorf, Lichtenberg und Steina anzuschließen, berührt das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin nicht unmittelbar (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 19. Juli 1999 - Vf. 6-VIII-99 -; Urteil vom 5. November 1999 - Vf. 190-VIII-98 -).

Die Antragstellerin ist antragsbefugt, soweit sie die ihr auferlegte Verpflichtung zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Stadt Großröhrsdorf (§ 1 Abs. 2), die Auflösung des Verwaltungsverbands (§ 1 Abs. 1) und die sie betreffenden Folgeregelungen in §§ 42, 44 Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien angreift. Sie hat substantiiert vorgetragen, durch die genannten Regelungen möglicherweise unmittelbar in ihren Rechten aus Art. 82 Abs. 2 SächsVerf verletzt zu sein (zur Auflösung eines Verwaltungsverbands vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 18. Juni 1999 - Vf. 54-VIII-98 -; insoweit in SächsVBl. 1999, 236 ff. nicht abgedruckt).

## II.

Die zulässig angegriffenen Regelungen des Gemeindegebietsreformgesetzes Oberlausitz-Niederschlesien sind mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

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

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

aa) § 1 Abs. 2 Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien bewirkt, dass an Stelle der Antragstellerin die Stadt Großröhrsdorf als erfüllende Gemeinde sowohl die in § 8 SächsKomZG bezeichneten Selbstverwaltungsaufgaben erledigt als auch die in § 7 Abs. 1 Nr. 1, § 8 Abs. 1 i.V.m. § 36 Abs. 3 SächsKomZG genannten Weisungsaufgaben einschließlich des Erlasses von dazu erforderlichen Satzungen und Rechtsverordnungen, sowie die - auf die örtliche Gemeinschaft einwirkende - vorbereitende Bauleitplanung (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG) übernimmt.

bb) Hierdurch wird der Schutzbereich von Art. 82 Abs. 2 SächsVerf berührt, da den Gemeinden das Recht zur Wahrnehmung aller Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises, das Recht zur eigenverantwortlichen Erfüllung dieser Aufgaben und das Recht zur



Selbstorganisation gewährleistet ist (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 52 [58 f.]).

b) Gemeinden können jedoch 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 Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf folgende - verfahrensrechtliche Sicherung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ermöglicht den zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft verpflichteten Kommunen, ihre Sicht in einer für sie wesentlichen Frage zur Geltung zu bringen (vgl. BVerfGE 59, 216 [227 f.]; 76, 107 [122]; 95, 1 [23]). Darüber hinaus trägt die Anhörung dazu bei, dass der Gesetzgeber eine umfassende und zuverlässige Kenntnis von allen abwägungserheblichen Belangen rechtlicher und tatsächlicher Art erlangt (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 61 [71 f.]; 2, 110 [120]; SächsVBl. 1999, 236 [238]).

bb) Soweit dies dem Wohl der Allgemeinheit dient, darf der Gesetzgeber 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 Art. 82 Abs. 2 SächsVerf durch Gründe des allgemeinen Wohls gerechtfertigt sein.

Hierbei durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die Intensität dieses 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.

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

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.

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 § 1 Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien verfassungsmäßig.

a) Anhörungsmängel liegen nicht vor. Die Antragstellerin hatte vom 19. März bis zum 4. Juni 1998 ausreichend Gelegenheit, sich zum Regierungsentwurf zu äußern. Ihre Stellungnahme wurde - wie die der anderen Anhörungsberechtigten - im federführenden Innenausschuss erörtert und war als Teil der Gesetzesbegründung (vgl. DS 2/9865, S. 98 ff.) Gegenstand der Debatte in der 89. Sitzung des Sächsischen Landtages am 27. Oktober 1998 (vgl. Plenarprotokoll 2/89, S. 6441 ff.).

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin war es von Verfassungs wegen nicht erforderlich, die im Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung erwähnten Modellrechnungen zur Ermittlung der mit der Neugliederung verbundenen Einsparungsmöglichkeiten zu erläutern oder den Anhörungsberechtigten zugänglich zu machen. Art. 82 Abs. 2 SächsVerf gebietet lediglich, dass die Träger kommunaler Selbstverwaltung über den wesentlichen Inhalt eines Neugliederungsvorhabens und die abwägungsrelevanten Gesichtspunkte informiert

werden; eine Unterrichtung über jedes Detail ist nicht erforderlich (vgl. SächsVerfGH LKV 1995, 115 [116]; SächsVBl. 1999, 236 [238]).

b) Die der Antragstellerin auferlegte Verpflichtung, eine Verwaltungsgemeinschaft mit der Stadt Großröhrsdorf zu bilden (§ 1 Abs. 2), und die Auflösung des Verwaltungsverbands Bretinig-Hauswalde-Ohorn (§ 1 Abs. 1) sind durch Gründe des Wohls der Allgemeinheit gerechtfertigt.

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

(1) Seinen Handlungsbedarf hat der Gesetzgeber verfassungsgemäß davon abhängig gemacht, dass die zu einer Gemeinschaftsgründung verpflichteten Gemeinden nicht leitsatzgerecht sind. Nach den Leitsätzen zum Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien steht außer Zweifel, dass der Gesetzgeber nur solche Gemeinden zwangsweise zu einer Verwaltungsgemeinschaft verbinden wollte, die nach den im 3. Abschnitt der Gesetzesbegründung dargelegten Grundsätzen und Leitlinien der Gemeindegebietsreform nicht in ihrer bisherigen Form aufrechterhalten werden konnten. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits mehrfach entschieden hat (vgl. zuletzt SächsVerfGH, Beschluss vom 4. November 1999 - Vf. 166-VIII-98 -), ist gegen dessen Reformziele und Leitsätze von Verfassungs wegen nichts zu erinnern.

Insbesondere hat der Gesetzgeber - entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin - die für seine Leitsatzbildung erforderlichen Sachverhaltselemente hinreichend erhoben. Von Verfassungs wegen war er weder dazu verpflichtet, den durch die Vorschriften des SächsKomZG geregelten Umfang der Aufgabenübertragung von der Größe bzw. Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedsgemeinde abhängig zu machen noch generell auf die nach Maßgabe des § 203 Abs. 2 BauGB zulässige Übertragung der vorbereitenden Bauleitplanung (§ 36 Abs. 3 i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG) zu verzichten. Die bei der Neugliederung zu beachtenden Bestands- und Vertrauensschutzerwägungen hat der Reformgesetzgeber in seinen Leitsätzen hinreichend berücksichtigt.

Auch im Übrigen ist der Ordnungsrahmen, den der Gesetzgeber geschaffen hat, um sein - verfassungsrechtlich legitimes - Ziel einer Stärkung der kommunalen Gebietskörperschaften zu erreichen, von Gemeinwohlgründen getragen. 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.

(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 (s.o.).

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

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.

Die vom Sächsischen Landtag gesehene Einschränkung demokratischer Teilhaberechte musste ihn nicht veranlassen, von der gesetzlichen Anordnung einer Pflichtvereinbarung abzusehen. Zwar können die bürgerschaftlichen Rechte in einer Mitgliedsgemeinde nicht so unmittelbar verwirklicht werden wie bei einer Einheitsgemeinde. Dies ist aber im Lichte der

Verfassung hinnehmbar, da der Gemeinderat bestehen bleibt und der Gemeinschaftsausschuss zumindest mittelbar demokratisch legitimiert ist (vgl. § 40 i.V.m. § 16 SächsKomZG).

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.

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) Bei seiner Entscheidung, den Verwaltungsverband aufzulösen und die Antragstellerin zu verpflichten, eine Verwaltungsgemeinschaft mit der Stadt Großröhrsdorf zu bilden, hat der Gesetzgeber die Leitsätze der Gemeindegebietsreform ohne Verfassungsverstoß umgesetzt. Er hat den entscheidungserheblichen Sachverhalt erhoben [unten (1)] und eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Abwägung durchgeführt [unten (2)]. Insbesondere konnte der Landtag auch davon ausgehen, dass sowohl die Schaffung einer Einheitsgemeinde Bretinig durch die Vereinigung der Gemeinden Bretinig-Hauswalde und Ohorn sowie des Verwaltungsverbandes Bretinig-Hauswalde-Ohorn als auch die Bildung einer

Verwaltungsgemeinschaft zwischen der Antragstellerin und Großröhrsdorf den Leitlinien der Gemeindegebietsreform entspricht. Bei dieser Sachlage durfte und musste er sich zwischen verschiedenen leitsatzgerechten Lösungen entscheiden.

(1) Dem Sächsischen Landtag standen die erschöpfende Begründung des Gesetzentwurfs, die Stellungnahmen der Träger kommunaler Selbstverwaltung, der Landesentwicklungsplan sowie zahlreiche Aufstellungen des Landesamtes für Statistik und weiterer Behörden zur Verfügung. Zudem haben im Innenausschuss umfassende Anhörungen und Erörterungen stattgefunden, deren Ergebnisse in die abschließende Gesetzesbegründung in der Fassung der Beschlussempfehlung (DS 2/9865) eingegangen sind. Ein für die angegriffene Regelung erheblicher Aufklärungsmangel folgt nicht schon daraus, dass dem Gesetzgebungsverfahren der Regionalplanvorentwurf vom Mai 1997 (vgl. DS 2/9865, S. 98), nicht aber der Regionalplanentwurf vom 8. Oktober 1998 zu Grunde lag (zur Abgrenzung vgl. Urteil vom 5. November 1999 - Vf. 133-VIII-98 -). Soweit der Sächsische Landtag davon ausgegangen ist, die Antragstellerin weise keine zentralörtliche Bedeutung auf und gehöre zum Funktionsnahbereich des Unterzentrums Großröhrsdorf (vgl. DS 2/9865, S. 110 f.), wird diese Einschätzung auch durch den letztgenannten Regionalplanentwurf getragen, wie sich aus der Tabelle 1 im Anhang ergibt. Dass der Gesetzgeber die Verflechtungen zwischen der Antragstellerin und der Stadt Großröhrsdorf oder der Gemeinde Ohorn unzureichend ermittelt hat, vermag der Verfassungsgerichtshof nicht zu erkennen. Die Annahme des Sächsischen Landtags, Großröhrsdorf und die Antragstellerin wiesen „intensive baustrukturelle ... Verflechtungen“ auf (vgl. DS 2/9865, S. 104; vgl. auch S. 108), wird durch den Regionalplanentwurf vom 8. Oktober 1998 (vgl. dort S. 76: „baulich zusammengewachsen“) ebenso bestätigt wie das Vorliegen von Verflechtungsbeziehungen zwischen der Antragstellerin und der Gemeinde Ohorn. Auch die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemachten topografischen Karten zeigen klar, dass die Antragstellerin im Rödertal durch ein „ununterbrochenes Siedlungsband“ (vgl. DS 2/9865, S. 104) eng mit Großröhrsdorf verflochten ist. Im Bereich des gemeinsamen Gewerbegebiets mit Ohorn bestehen zwar auch bauliche Verflechtungen. Diese liegen jedoch an der Peripherie der jeweiligen Gemeindegebiete, so dass ihnen das notwendige Gewicht für eine sich aufdrängende Vereinigung der beiden Gemeinden fehlt. Auch insofern konnte der Gesetzgeber den Schwerpunkt der baulichen Verflechtungen zwischen der Antragstellerin und Großröhrsdorf zur Grundlage seiner Neugliederungsentscheidung machen. Die Annahme

„gesellschaftlicher Verflechtungen“ (DS 2/9865, S. 104) durch den Landtag, wie sie in der mündlichen Verhandlung erörtert wurden, begegnet ebensowenig Bedenken.

Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin hat der Gesetzgeber bei seiner Auswertung der gemeindlichen Stellungnahme auch die Erwägung des Regionalen Planungsverbands Oberlausitz-Niederschlesien berücksichtigt, die Bildung eines Unterzentralen Städte- und Gemeindeverbundes zwischen Pulsnitz, Großröhrsdorf, Bretinig-Hauswalde und Ohorn zu empfehlen (vgl. DS 2/9865, S. 106 f.). Ein verfassungsrechtlich relevanter Aufklärungsmangel folgt schließlich auch nicht daraus, das der Sächsische Landtag darauf verzichtet hat, konkrete Einsparungsmöglichkeiten für jede einzelne Neugliederungsvariante zu ermitteln. Auch Erhebungen über eventuelle Zweckverfehlungen bei öffentlichen Fördermitteln waren entbehrlich.

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

Er durfte den bisherigen Zustand ohne Verfassungsverstoß für nicht leitsatzgerecht erachten (vgl. DS 2/9865, S. 107, 112,114). Mit ihrer Einwohnerzahl von rund 3.300 erreicht die Antragstellerin, die im Landesentwicklungsplan (SächsGVBl. 1994 S. 1489) als Teil der Randzone des Verdichtungsraums ausgewiesen ist, die in den Leitsätzen 3.2.1. lit. a und 3.2.4. Nrn. 3 und 4 vorgesehene Mindestgröße von 5.000 Einwohnern für selbstständige Gemeinden bei Weitem nicht. Dass der Verwaltungsverband Bretinig-Hauswalde-Ohorn über rund 5.800 Einwohner verfügt, vermag die fehlende Leitsatzgerechtigkeit der Antragstellerin nicht zu kompensieren.

Die Antragstellerin musste auch nicht deshalb von Reformmaßnahmen ausgenommen werden, weil sie - wie sie geltend macht - ihre Leistungsfähigkeit unter anderem durch eine erfolgreiche Gewerbeansiedlung nachgewiesen habe. Im Interesse einer weiteren Optimierung kommunaler Strukturen - auch im Hinblick auf künftige Aufgaben der Kommunen - durfte der Gesetzgeber auch solche Verwaltungseinheiten neu gliedern, die den bislang angefallenen Aufgaben genügt haben.



Die Annahme des Sächsischen Landtags, dass die notwendigen Voraussetzungen vorlägen, um anstelle einer Einheitsgemeinde eine Verwaltungsgemeinschaft zu bilden, begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Die nach den Leitsätzen 3.1. und 3.2. erforderlichen spezifischen örtlichen Gegebenheiten durfte er ohne Verfassungsverstoß darin sehen, dass die Antragstellerin und die Gemeinde Ohorn trotz ihrer durch das gemeinsame Gewerbegebiet begründeten Verflechtungen unterschiedlichen Nahversorgungsbereichen angehören (vgl. DS 2/9865, S. 112) und die Zuordnung der Antragstellerin zur Verwaltungseinheit Großröhrsdorf auch durch die geografische Lage im Rödertal als sinnvoll erscheint.

Dass sich der Sächsische Landtag entgegen dem erklärten Willen der Antragstellerin und abweichend vom Ergebnis der im Gemeindegebiet durchgeführten Unterschriftensammlung für die angegriffene Neugliederung entschieden und damit den Vorstellungen der Gemeinde Ohorn und dem Willen ihrer Bürger entsprochen hat, lässt einen Abwägungsfehler nicht erkennen. Insbesondere war der demokratisch legitimierte Gesetzgeber von Verfassungs wegen nicht daran gehindert, bei seiner Neugliederungsentscheidung - unter anderem (vgl. DS 2/9865, S. 103) - den mehrfach geäußerten Wunsch der Gemeinde Ohorn zu berücksichtigen, den Verwaltungsverband Bretnig-Hauswalde-Ohorn aufzulösen. Auch die Annahme des Sächsischen Landtags, die Neugliederung werde das Unterzentrum Großröhrsdorf stärken und mittelfristig zur wirtschaftlichen Entwicklung im Bereich der Achse Dresden-Bautzen-Görlitz beitragen (vgl. DS 2/9865, S. 104), ist nicht abwägungsfehlerhaft. Insbesondere war es von Verfassungs wegen nicht geboten, die Antragstellerin als „Gegengewicht“ zu den benachbarten Unterzentren auszuweisen.

Das Fehlen historischer Bindungen zu Großröhrsdorf hindert die Verpflichtung zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft ebenso wenig wie eine fehlende Akzeptanz der Neugliederungsmaßnahme. Diese Umstände mögen zwar tendenziell gegen die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft sprechen, stellen aber bloße Einzelelemente im Gesamtabwägungsvorgang dar und stehen in Wechselwirkungen mit anderen Leitsätzen der Gebietsreform.

Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin hat der Gesetzgeber alle ernsthaft in Betracht kommenden Neugliederungsvarianten hinreichend erwogen. Dies gilt nicht nur für die

Schaffung einer selbstständigen Einheitsgemeinde, sondern auch für die Bildung einer Verwaltungseinheit mit den Gemeinden Frankenthal und Rammenau. Die ausführlich begründete Annahme des Gesetzgebers, die genannten Lösungen seien angesichts der unterschiedlichen räumlich-funktionalen Zuordnung bzw. Kreisangehörigkeit weniger vorteilhaft als die angegriffene Regelung (vgl. DS 2/9865, S. 114 ff.), ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die angegriffene Regelung verletzt auch weder das Gebot der Systemgerechtigkeit noch den kommunalen Gleichbehandlungsgrundsatz.

Der Verfassungsgerichtshof vermag nicht zu erkennen, dass der Sächsische Landtag bei der Umsetzung des Reformvorhabens - namentlich bei dem für die Beurteilung der Leitsatzgerechtigkeit vorrangigen Kriterium der Einwohnermindestgröße örtlicher Verwaltungseinheiten - für den Bereich der Randzone des Verdichtungsraums von seinen Vorgaben in einer Weise gelöst hat, die zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelung führen könnte (vgl. im Einzelnen: SächsVerfGH, Beschluss vom 26. August 1999 - Vf. 188-VIII-98 - zum Gemeindegebietsreformgesetz Oberes Elbtal/Osterzgebirge, SächsGVBl. 1998 S. 562).

§ 1 Gemeindegebietsreformgesetz-Oberlausitz-Niederschlesien verletzt nicht den kommunalen Gleichbehandlungsgrundsatz. Soweit der Gesetzgeber davon abgesehen hat, die von der Antragstellerin benannten Gemeinden neu zu gliedern, begründet dies keinen Anspruch auf Gewährung einer entsprechenden Ausnahme vom Erfordernis der Mindestgrößen für Einheitsgemeinden. Der konsequenten Umsetzung der Leitsätze kommt beim Abwägungsvorgang besonderes Gewicht zu. Der Gleichbehandlungsgrundsatz könnte durch die Ablehnung einer Ausnahme zu Gunsten der Antragstellerin allenfalls dann verletzt sein, wenn den zur Rechtfertigung der Neugliederung herangezogenen Gesichtspunkten wegen besonderer Verhältnisse kein Eigenwert zukäme und die Leitsätze hierdurch von keinem einleuchtenden Grund mehr getragen wären (vgl. Staatsgerichtshof Baden-Württemberg ESVGH 25, 1 [23]). Solche Besonderheiten liegen jedoch nicht vor.

Der Gesetzgeber war an der angegriffenen Neugliederung nicht aus Gründen des Vertrauensschutzes oder der Verhältnismäßigkeit gehindert. Dass die Antragstellerin und die

Gemeinde Ohorn erst vor wenigen Jahren mit aufsichtsbehördlicher Genehmigung einen Verwaltungsverband gebildet haben, begründet kein vorrangig geschütztes Vertrauen in das Ausbleiben einer kommunalen Neugliederung durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber (vgl. SächsVerfGH SächsVBl. 1999, 81 f.). Die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft zwischen der Antragstellerin und der Stadt Großröhrsdorf steht auch nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel der Schaffung einer leistungsstarken Verwaltung für den Verflechtungsraum. Die von der Antragstellerin bevorzugte Schaffung einer Einheitsgemeinde mit Ohorn war im Hinblick auf die - vom Gesetzgeber fehlerfrei festgestellten Verflechtungen (s.o.) - kein gleich wirksames Mittel zur Erreichung dieses Zieles.

Die in § 1 Abs. 1 Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien angeordnete Auflösung des Verwaltungsverbands Bretnig-Hauswalde-Ohorn bildet eine notwendige Folge der Neugliederungsentscheidung in § 1 Abs. 2. Der damit bewirkte Eingriff in das Selbstorganisationsrecht der Antragstellerin ist ebenfalls mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

3. Gegen die in §§ 42, 44 Gemeindegebietsreformgesetz Oberlausitz-Niederschlesien enthaltenen Begleitregelungen sind, soweit sie die Antragstellerin betreffen, verfassungsrechtliche Bedenken nicht ersichtlich.

**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