

Vf. 54-VIII-08



Verkündet am 25. September 2008

gez. Franz
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN

IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

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

des Muldentalkreises, vertreten durch den Landrat Dr. Gerhard Gey, Karl-Marx-Straße 22,
04668 Grimma,

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwaltssozietät W.,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz sowie die Richter Jürgen Rühmann, Matthias Grünberg, Ulrich Hagenloch, Hans Dietrich Knoth, Rainer Lips, Hans v. Mangoldt, Martin Oldiges und Hans-Heinrich Trute

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 29. August 2008

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

G r ü n d e:

A.

Der Antragsteller wendet sich mit seinem Antrag auf kommunale Normenkontrolle gegen Bestimmungen des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen (Sächsisches Kreisgebietsneugliederungsgesetz – SächsKrGebNG) vom 29. Januar 2008, soweit darin seine Auflösung und die Neubildung eines aus dem Gebiet der in seinem und den im Landkreis Leipziger Land gelegenen Gemeinden bestehenden Landkreises Leipzig vorgesehen ist und gegen die Bestimmung, den Sitz des Landratsamtes im neu gebildeten Landkreis der Großen Kreisstadt Borna zuzuweisen.

I.

Bei der Wiederbegründung des Freistaates Sachsen bestanden durch Übernahme der Kreisstruktur der DDR zunächst 48 Landkreise und sechs Kreisfreie Städte.

1. Mit dem Kreisgebietsreformgesetz vom 24. Juni 1993, dem 1. und 2. Kreisgebietsreformänderungsgesetz vom 6. September 1995 sowie dem 3. Kreisgebietsreformänderungsgesetz vom 23. Mai 1996 verringerte sich die Anzahl der Landkreise auf 22; die der Kreisfreien Städte erhöhte sich auf sieben. Ziel dieser Gebietsneugliederung war die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung auf Kreisebene und die Angleichung der Verwaltungsstrukturen des Freistaates Sachsen an diejenigen der alten Bundesländer im Interesse des fortschreitenden nationalen Einigungsprozesses und der europäischen Integration. Der Gesetzgeber legte den Landkreisen eine anzustrebende Mindestgröße von etwa 125.000 Einwohnern bei einer Fläche von nicht wesentlich mehr als 1.500 km² zugrunde.

Im Zuge dieser Kreisgebietsreform entstanden der Antragsteller mit Sitz des Landratsamtes in der Stadt Grimma aus den bis dahin bestehenden Landkreisen Grimma, Wurzen sowie Teilen der Landkreise Geithain, Rochlitz und dem Gebiet der im bisherigen Landkreis Borna gelegenen Gemeinde Steinbach sowie der Landkreis Leipziger Land mit Sitz des Landratsamtes in der Stadt Borna aus dem bis dahin bestehenden Landkreis Leipzig, Teilen des Landkreises Geithain und dem übrigen Teil des Landkreises Borna (vgl. § 3 Nr. 8 und § 3 Nr. 12 des Sächsischen Gesetzes zur Kreisgebietsreform vom 24. Juni 1993, SächsGVBl. 549). Die durchschnittliche Einwohnerzahl in den sächsischen Landkreisen erhöhte sich von 66.870 im Jahr 1990 auf 139.473 im Jahr 1996.

2. Die Rechtsgrundlagen einer Gemeindegebietsreform wurden im Jahre 1998 geschaffen. Mit dem Gesetz zur Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse im Bereich der Kreisfreien Städte

vom 24. August 1998 und den Gesetzen zur Gemeindegebietsreform in den jeweiligen Planungsregionen vom 28. Oktober 1998 reduzierte sich die Zahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Freistaat Sachsen von 1.623 auf 546. Durch freiwillige Vereinbarungen nach der Sächsischen Gemeindeordnung verringerte sich die Zahl kreisangehöriger Städte und Gemeinden auf heute 492.

3. In den Landkreisen betrug im Jahr 2006 die durchschnittliche Einwohnerzahl 124.037, in den Kreisfreien Städte 217.280. Die 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen weist für das Jahr 2020 einen Rückgang der durchschnittlichen Einwohnerzahl in den Landkreisen auf 109.373 und in den Kreisfreien Städte auf 209.786 aus. Zudem wird eine Erhöhung des Durchschnittsalters von 39,4 Lebensjahren im Jahre 1990 über 44,7 Lebensjahre im Jahre 2005 auf knapp 49 Lebensjahre im Jahre 2020 erwartet. Die Zahl der Personen im Erwerbsalter soll bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2005 um 19,3 % zurückgehen. Dementsprechend würde die Zahl der über 65-Jährigen bis zum Jahre 2020 um voraussichtlich 15,7 % auf 1,1 Millionen ansteigen.

Bei der Prognose der Einwohnerzahlen zeigen sich erhebliche regionale Unterschiede. Für die Kreisfreien Städte reichen die Annahmen von Verlusten in Höhe von 29,6 % bis zu Zugewinnen von 2,8 %. Bei den Landkreisen bewegen sich die erwarteten Verluste zwischen 4,1% und 18,3 %.

Nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen betrug die Gesamtverschuldung i.S.d. Nr. 11 der Anlage zur Kommunalhaushaltsverordnung zum 31. Dezember 2006 bei den Landkreisen durchschnittlich 241 Euro je Einwohner. Für die Kreisfreien Städte lag der Durchschnittswert bei 1.372 Euro je Einwohner. Bis zum Jahre 2020 wird eine durchschnittliche Steigerung der Pro-Kopf-Verschuldung um 16 % prognostiziert.

4. Die Zahl der Einwohner im Gebiet des Antragstellers stieg bis zum Jahr 2000 auf 136.545 an und sank ungeachtet der Umgliederungen im Zuge der Umsetzung des Stadt-Umland-Gesetzes auf 129.739 Einwohner am 30. Juli 2007 bei einer Fläche von 894,5 km² (Einwohnerdichte: 145 Einwohner/km²). Bis zum Jahr 2020 wird auf der Grundlage der 4. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen ein Rückgang der Einwohnerzahl um etwa 9 % auf dann noch 118.000 Einwohner prognostiziert.

Im Landkreis Leipziger Land sank die Zahl der Einwohner seit dem Jahr 2000 um 5,1 % auf 146.134 Einwohner am 30. Juli 2007 bei einer Größe von 752,3 km² (Einwohnerdichte: 194 Einwohner/km²). Bis zum Jahr 2020 wird ein Rückgang der Einwohnerzahl um etwa 6,3 % auf 136.900 erwartet.

II.

1. Am 27. Juni 2006 billigte die Sächsische Staatsregierung die vom Sächsischen Staatsministerium des Innern erarbeiteten Grundsätze und Leitlinien zur Neugliederung der Landkreise und Kreisfreien Städte im Freistaat Sachsen. Zugleich räumte sie den Landkreisen und Kreisfreien Städten eine Findungsphase bis zum 31. Oktober 2006 ein, in der die Gelegenheit bestand, im Rahmen der Grundsätze und Leitlinien eine Kreisneugliederung anzuregen. Gleichzeitig stellte das Staatsministerium des Innern eine Karte mit einem möglichen Neugliederungskonzept vor. Am 21. Dezember 2006 leitete das Staatsministerium des Innern den Entwurf eines „Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze“ den Landkreisen, Kreisfreien Städten und anderen Trägern öffentlicher Belange zu und gab diesen bis zum 31. März 2007 Gelegenheit zur Stellungnahme. Am 22. Mai 2007 beschloss die Staatsregierung, den Gesetzentwurf dem Sächsischen Landtag zuzuleiten (Drs. 4/8811). Der mit dem Gesetzgebungsvorhaben federführend befasste Innenausschuss des Landtages führte am 1., 5., 6. und 7. September 2007 Anhörungen zum Gesetzentwurf durch.

2. Im Rahmen der Anhörung sprach sich der Antragsteller grundsätzlich für eine Verwaltungsreform aus, favorisierte im Rahmen der Neugliederung der Landkreise aber einen Zusammenschluss aller im Regierungsbezirk Leipzig gelegenen Landkreise und kritisierte das Vorhaben, den Kreissitz in der Großen Kreisstadt Borna einzurichten, als von sachlichen Gründen nicht gedeckten Verstoß gegen die Grundsätze und Leitlinien der Neugliederung.

3. Am 17. Januar 2008 legte der Innenausschuss die Beschlussempfehlung und den Bericht zum Gesetzentwurf vor (Drs. 4/10840).

a) Dieses Dokument führt zur Zielsetzung der Neugliederung unter anderem folgendes aus:

„Die strukturelle Neugliederung auf der Ebene der Landkreise und Kreisfreien Städte strebt als Ziel eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und eine bürgerfreundliche Verwaltung an, indem der Aufgabenbestand durch Kommunalisierung deutlich erweitert, zugleich die Leistungsfähigkeit der kreiskommunalen Ebene erhöht und die grundlegende Voraussetzung geschaffen wird, im Sinne der kreislichen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion vor Ort besser auf die sich ändernden Rahmenbedingungen reagieren zu können. Es geht zudem um eine nachhaltige Verbesserung der Effizienz des öffentlichen Verwaltungshandelns sowie um eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Landkreise.

Kommunale Selbstverwaltung wird maßgeblich durch den Grad der Spezialisierung von Aufgaben und Personal geprägt. Deshalb soll die gebietsstrukturelle Neugliederung der Landkreise und Kreisfreien Städte dazu beitragen, die Fähigkeit zur Anstellung gut ausgebildeter, hochspezialisierter Verwaltungsfachkräfte weiter zu erhöhen.

Die Landkreise und Kreisfreien Städte sollen in die Lage versetzt werden, ohne Qualitätsverlust bei den übertragenen Aufgaben größere finanzielle Handlungsfreiräume erwirtschaften zu können. Die

Kosten öffentlicher Dienstleistungen sollen vermindert und Synergieeffekte genutzt werden können. Die Landkreise und Kreisfreien Städte sollen sich verstärkt als Impulsgeber für eine ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung im Freistaat Sachsen entwickeln. Sie sollen insbesondere vermehrt dazu beitragen,

- eine umfassende, ausgewogene Entwicklung aller Landesteile zu gewährleisten,
- strukturelle Unterschiede zwischen den Landkreisen und zwischen den Landkreisen und Kreisfreien Städten besser ausgleichen zu können,
- flexibler auf Schwankungen und externe Einflüsse reagieren zu können,
- eine hohe Stabilität im länderübergreifenden Wettbewerb insbesondere auch mit Blick auf die neu beigetretenen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zu erreichen,
- die Standortverteilung weitgehend in eigener Verantwortung zu planen und umzusetzen,
- Verwaltungskosten einzusparen und
- die Einheit von Ökonomie, Ökologie und Sozialem innerhalb des Landkreises sichern zu können.“

b) Zur Neugliederung der Kreisgebiete enthält es folgende Grundsätze und Leitlinien:

1. Die Landkreise und Kreisfreien Städte sollen aus Gründen der Tragfähigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Erfüllung ihrer durch die Funktionalreform erweiterten Aufgaben und der Schaffung einer weitgehend ausgewogenen und auch längerfristig tragfähigen Gesamtstruktur der kreiskommunalen Verwaltungsebene innerhalb des Freistaates Sachsen zum Jahr 2020 möglichst noch mehr als 200.000 Einwohner haben.
2. Die neugebildeten Landkreise sollen in der Regel eine Flächengröße von 3.000 Quadratkilometern nicht wesentlich überschreiten und über eine ausgewogene gemeindliche Struktur verfügen.
3. Das im Landesentwicklungsplan 2003 (LEP 2003) festgelegte Leitbild der Landesentwicklung sowie die Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind zu beachten. Die Neugliederung soll letztlich die Verwirklichung dieser Ziele und Grundsätze unterstützen und befördern und die Raumstruktur beachten.
4. Das funktionsteilige System der Zentralen Orte und ihrer funktionsräumlichen Verflechtungsbereiche ist zu beachten.
5. Die bestehenden Landkreise sollen ganzheitlich in der neuen Struktur aufgehen. Eine Zergliederung der jetzigen Landkreise soll ebenso wenig erfolgen, wie gebietliche Anpassungen an den Grenzen zwischen den künftigen Landkreisen und zu Kreisfreien Städten.
6. Die räumliche Abgrenzung des Gebietes der Landkreise soll so erfolgen, dass auch dadurch auf einen Ausgleich der zwischen den Teilräumen des Freistaates Sachsen bestehenden Unterschiede in der Wirtschafts- und Infrastruktur hingewirkt werden kann.
7. Eine ausreichende Erreichbarkeit und Verkehrsanbindung aller Teilräume des Kreisgebietes muss zu gewährleisten sein.
8. Die Landkreise müssen in einer Größenordnung und Struktur gebildet sein, die die erforderliche Bürger- und Problemnähe der öffentlichen Verwaltung auf der Ebene der Landkreise und Kreisfreien Städte hinreichend und dauerhaft sicherstellen können und sich durch eine möglichst hohe Akzeptanz auszeichnen.

9. Bei der Bildung der neuen Landkreise sind kulturelle, historische und religiöse Bindungen und Beziehungen nach Möglichkeit zu berücksichtigen, da sie häufig auch eine regionale Identität widerspiegeln und so die Bildung der neuen kreislichen Identität fördern können.

10. Es gibt im Ergebnis der Gemeindegebietsreform keine Notwendigkeit, gesetzliche Eingliederungen in Kreisfreie Städte vorzunehmen.

c) Für die Bestimmung des Sitzes der Kreisverwaltung werden insbesondere folgende Kriterien genannt:

- die Festlegung des Sitzes des Landratsamtes ist Aufgabe des Gesetzgebers,
- im Rahmen der Organisationshoheit können die Landkreise Außenstellen der Landratsämter schaffen,
- der Abwägungsentscheidung sind landesplanerische, historische und wirtschaftliche Gesichtspunkte zugrunde zu legen,
- Städte, die bisher nicht Kreissitz oder Kreisfreie Stadt waren, kommen als Sitz des Landratsamtes nicht in Betracht,
- die Stärkung der höherrangigen zentralen Orte hat Vorrang vor einer Förderung anderer Ober- und Mittelzentren,
- bei zentralörtlicher Gleichrangigkeit von Gemeinden sind die weiteren landesplanerischen, historischen und alle wirtschaftlichen Aspekte im Einzelfall unter Berücksichtigung der Spezifik der Region und der Stabilität des Zentrale-Orte-Systems in die Entscheidung einzustellen.

d) Zu der den Antragsteller betreffenden Kreisgebietsneugliederung findet sich – zusammengefasst – folgende Begründung (S. 203ff.):

aa) Weder der Antragsteller noch der Landkreis Leipziger Land wiesen unter Berücksichtigung der Festlegungen in den Grundsätzen und Leitlinien die als notwendig angesehene Einwohnerzahl auf, so dass von einem Regelungserfordernis auszugehen sei.

In der Folge des Zusammenschlusses der Landkreise sei nach der Prognose der Bevölkerungszahlen für das Jahr 2020 mit 254.900 Einwohnern die festgelegte Regelgröße von 200.000 noch um etwa 27,5 Prozent überschritten. Die Kreisgröße liege mit 1.646 km² deutlich unter dem in den Grundsätzen und Leitlinien angegebenen Höchstwert. Größte Stadt im künftigen Landkreis sei die Große Kreisstadt Markkleeberg mit 23.980 Einwohnern, bei der mit einem Bevölkerungsanteil von gegenwärtig 8,7 Prozent an der Gesamtbevölkerung des Landkreises ausgeschlossen werden könne, dass diese den Landkreis und seine Gremien einseitig dominiere.

Mit der Bildung des Landkreises Leipzig würden günstige Bedingungen zur Verwirklichung landesplanerischer Ziele geschaffen. Nach der mit ihr verbundenen Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung werde er den geänderten demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie dem umfangreichen Aufgabenzuwachs gewachsen sein und in räumlicher Abgrenzung zum Oberzentrum Leipzig sowie den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Thüringen Impulsgeber der regionalen Entwicklung sein können. Seine Nähe zur Großstadt Leip-

zig und Querung durch vier überregionale Entwicklungsachsen gewährleiste die Transformation und Nutzung der vom Oberzentrum Leipzig und Wirtschaftsraum Mitteldeutschland ausgehenden Entwicklungsimpulse. Es werde ein einheitlicher kreislicher Planungs- und Handlungsraum für eine abgestimmte Entwicklung im Freizeit- und Tourismusbereich geschaffen, die eine nachhaltige Gestaltung der Bergbaufolgelandschaften und deren Verknüpfung mit traditionellen Ausflugszielen des Kohrener Landes und Colditzer Forstes erfordere. Der Zusammenschluss stehe im Einklang mit dem im LEP 2003 angelegte Zentrale-Orte-System, vermeide eine Zerschneidung bestehender Mittelbereiche und die im neuen Kreisgebiet liegenden Mittelzentren Borna und Grimma ermöglichen ergänzt durch die Große Kreisstadt Wurzen ein aufeinander abgestimmtes Entwicklungs- und Gestaltungspotenzial. Sowohl der künftige Landkreis wie auch seine Zentralen Orte seien regional und überregional gut an das übergeordnete Verkehrsnetz angebunden; die Verkehrsinfrastruktur und deren Ausbau sichere eine gute Erreichbarkeit der Zentralen Orte, so dass die Größe und die innere Erschließung des neuen Landkreises die erforderliche Bürger- und Problemnähe in der öffentlichen Verwaltung wahre.

Zwischen dem Antragsteller und dem Landkreis Leipziger Land sowie einigen ihnen angehörenden Gemeinden bestehe bereits eine die Kreisgrenzen überschreitende Zusammenarbeit, die mit dem Zusammenschluss verstetigt und verstärkt werden könne. Selbst wenn die Zusammenarbeit teilweise auch über die angestrebten Kreisgrenzen hinausreiche, sei bei Abwägung der der Neugliederung zu Grunde liegenden Grundsätze und Leitlinien eine darüber hinausgehende Kreiskonfiguration nicht geboten.

Der Zusammenschluss lasse eine ausgewogene Entwicklung innerhalb des neuen Kreises und auch in Konkurrenz zu den anderen Landkreisen erwarten, auch wenn der Durchschnittswert des Bruttoinlandprodukts zu Marktpreisen je Einwohner beider Landkreise im Jahr 2005 unterhalb des sich – ohne Berücksichtigung der Kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig – ergebenden sächsischen Durchschnittswerts liege und bei der Steuerkraft nur geringe Unterschiede bestünden. Die zwischenkreisliche Ausgleich- und Ergänzungsfunktion gebiete es nicht, jeweils die Landkreise mit den größten Unterschieden zusammenzuführen, zumal es hier an einer den Grundsätzen und Leitlinien besser entsprechenden Neugliederungsalternative fehle. Unterschiedliche Finanzlagen der betroffenen Kreise, speziell der Hinweis auf einen Fehlbetrag im Haushalt des Landkreises Leipziger Land, stünden einem Zusammenschluss nicht entgegen. Es solle gerade ermöglicht werden, Landkreise mit unterschiedlicher Wirtschafts-, Finanz- und Leistungskraft zusammenzuführen, um auf diese Weise einen internen Finanzausgleich und die Reduzierung der Krisenanfälligkeit zu ermöglichen. Entscheidend sei auf die hier gegebenen Perspektiven einer ausgewogenen Entwicklung abzustellen. Der neue Landkreis verfüge über eine sehr gut differenzierte, langfristig orientierte wirtschaftliche Struktur.

bb) Sitz des Landratsamtes im Landkreis Leipzig solle die Große Kreisstadt Borna werden. Die im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens vorgebrachten Einwände hätten keinen schlüssigen Nachweis dafür erbracht, dass gerade die Stadt Grimma nach den Kriterien der Nr. 7.2. der Grundsätze und Leitlinien Kreissitz werden müsse und die Festlegung zugunsten Bornas

fehlerhaft und willkürlich sei. Bei der Auswahl Bornas werde weder die relativ zentrale Lage der Stadt Grimma innerhalb des neu zu bildenden Landkreises noch ihre langjährige Tradition als Amts- und Verwaltungssitz verkannt. Auch habe man berücksichtigt, dass Grimma die im LEP 2003 für Mittelzentren geforderte Arbeitsplatz-, Wirtschafts- und Fremdenverkehrszen­tralität im Gegensatz zu Borna besitze und damit im Vergleich eine höhere Wirtschaftskraft aufweise. Das allein könne aber die Zuweisung des Kreissitzes nicht begründen. Einer ledig­lich hieran orientierten Auswahl stünden die Grundsätze und Leitlinien zur Kreissitzbestim­mung entgegen, weil sie landesplanerische Belange weitgehend unberücksichtigt ließe. Bei der Bestimmung der Kreissitze sei stattdessen den landesplanerischen Erwägungen grundsätz­lich besonderes Gewicht zuzumessen. Folgerichtig habe man insbesondere auf die zentralört­liche Einstufung im System der Zentralen Orte abgestellt. Überwiegend sei bereits aufgrund einer höherrangigen zentralörtlichen Einstufung die Entscheidung zugunsten einer Gemeinde angezeigt gewesen. Vorliegend sei dies allerdings anders, da von der zentralörtlichen Gleich­rangigkeit beider Städte auszugehen sei. Deshalb komme es auf eine strukturpolitische und insbesondere raumstrukturelle Betrachtung auf der Grundlage des LEP 2003 an. Das spezifi­sche strukturpolitische Gewicht Bornas bilde die Lage inmitten eines seit ca. 100 Jahren groß­räumig durch Braunkohlebergbau geprägten, von diversen Umweltbelastungen gekennzeich­neten und in einem Strukturumbuch befindlichen Raums zwischen dem Oberzentrum Leipzig und dem Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums Altenburg. Nach dem LEP 2003 handele es sich um einen Raum mit besonderem landesplanerischen Handlungsbedarf. Entsprechend dem Ziel 3.3.8. des LEP 2003 sei er vorrangig aus eigener Kraft über den Ab­bau struktureller Defizite und die Mobilisierung von Eigenkräften zu entwickeln. Die Kreis­sitzevergabe solle und könne dazu beitragen. Borna weise einen um 15.700 Einwohner größe­ren Verflechtungsbereich als die Stadt Grimma auf. Anders als diese im Gesetzgebungsver­fahren vorgetragen habe, besitze Borna auch erhebliche Bedeutung für die Entwicklung des Tourismus im Südraum Leipzig. Diese Bedeutung finde in den landesplanerischen Festlegun­gen ihren Ausdruck.

Im Zuge des Gesetzgebungsvorhabens hätten sich keinerlei Anhaltspunkte dafür gezeigt, dass der LEP 2003 geänderten Bedingungen angepasst werden müsste. Ein solches Anliegen habe der Regionale Planungsverband auch nicht an die Staatsregierung herangetragen. Folglich sei die mittelzentrale Funktion Bornas nach dem LEP 2003 weiter auszuprägen (Ziel 2.3.8.), wo­bei gerade die Bedeutung als Arbeitsmarktzentrum für einen Verflechtungsbereich von ca. 84.000 Einwohnern, gegenüber 68.400 Einwohnern bei der Stadt Grimma, besonderes Ge­wicht besitze. Die vorhandenen Defizite Bornas im Bereich der Bildungs-, Kultur-, Freizeit- und Fremdenverkehrszen­tralität seien schrittweise abzubauen, ihr im Vergleich zur Stadt Grimma sehr niedriger Anteil am Arbeitsplatzbesatz zu erhöhen und ihr negativer Pendlersal­do durch eine zunehmende Arbeitsplatzzentralität auszugleichen. Die seit dem Jahr 2000 er­reichte Verwaltungszentralität sei zu stabilisieren, was angesichts der besseren Ausstattung der Stadt Grimma ebenfalls für eine Kreissitzvergabe zugunsten Bornas spreche.

Die südwestliche Lage im neuen Kreisgebilde stehe dem Kreissitz in Borna nicht entgegen, da keine signifikanten Unterschiede in der Erreichbarkeit für die Einwohner zu beobachten seien. Die Stadt Grimma liege in einem nach dem LEP 2003 bestimmten ländlichen Raum mit der

landesplanerischen Entwicklungsoption eines Wirtschaftsstandortes mit 5.000 bis 10.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie einer Einpendlerquote von mehr als 120 %. Diese Perspektive sei durch die Auswahl Bornas als Kreissitz nicht gefährdet. Es drohe kein Abbau des Bedeutungsüberschusses der Stadt Grimma bezüglich ihrer Arbeitsplatzzentralität und ihres ausgeprägten touristischen Potenzials. Eine Schmälerung der Wirtschaftskraft sei ebenfalls nicht zu erwarten. Als Verwaltungsstandort werde sie auch zukünftig innerhalb des Landkreises und über dessen Grenzen hinaus Bedeutung besitzen. Dafür spreche etwa der Sitz der Polizeidirektion Westsachsen, des Amtsgerichtes, des Finanzamtes sowie einer Geschäftsstelle der Industrie- und Handelskammer zu Leipzig im Stadtgebiet.

4. In seiner Sitzung vom 23. Januar 2008 verabschiedete der Sächsische Landtag das Sächsische Kreisgebietsneugliederungsgesetz als Art. 1 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze. Die Verkündung erfolgte im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt vom 5. Februar 2008. Auszugsweise lautet das Sächsische Kreisgebietsneugliederungsgesetz:

§ 1

Kreisfreie Städte und Landkreise

Im Freistaat Sachsen bestehen die Kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig sowie die Landkreise Bautzen, Erzgebirgskreis, Görlitz, Leipzig, Meißen, Mittelsachsen, Nordsachsen, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Vogtlandkreis und Zwickau.

§ 2

Auflösung bisheriger Landkreise, Aufhebung der Kreisfreiheit

(1) Die bisherigen Landkreise werden aufgelöst. ...

§ 3

Neubildung von Landkreisen

Es werden neu gebildet:

....

4. der Landkreis Leipzig mit dem Sitz des Landratsamtes in Borna. Ihm gehören an:

- a) alle Gemeinden des bisherigen Landkreises Leipziger Land und
- b) alle Gemeinden des bisherigen Muldentalkreises; ...

§ 16

Durchführung der Kreiswahlen im Jahr 2008

- (1) Die ersten Kreistagswahlen und Landratswahlen (Kreiswahlen) für die neu zu bildenden Landkreise finden am 8. Juni 2008 statt. Sofern für die Wahl von Landräten eine Neuwahl gemäß § 44 Abs. 2 SächsLKrO erforderlich wird, findet diese Wahl am 22. Juni 2008 statt.

...

Nach Art. 12 des Gesetzes traten die Regelungen der §§ 1 und 2 SächsKrGebNG zum 1. August 2008 in Kraft.

III.

Der Antragsteller beantragt,

festzustellen, dass die §§ 1, 2 Abs. 1 und § 3 Nr. 4 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen (SächsKrGebNG) nichtig sind, soweit sie die Zusammenlegung des Antragstellers mit dem Landkreis Leipziger Land zum Landkreis Leipzig mit dem Sitz des Landratsamtes in der Großen Kreisstadt Borna normieren.

Der Antragsteller sieht sich in seinem Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 82 Abs. 2 SächsVerf verletzt. Seine Zusammenlegung mit dem Landkreis Leipziger Land durch §§ 1, 2 Abs. 1 und § 3 Nr. 4 SächsKrGebNG entspreche nicht den aus Art. 88 Abs. 1 SächsVerf für Änderungen des Kreisgebietes abzuleitenden Anforderungen. Die angegriffenen Vorschriften seien schon formell nicht verfassungsmäßig, zur Erreichung der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele nicht geeignet und – hinsichtlich der Verlegung des Kreissitzes im neuen Landkreis Leipzig nach Borna – wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Systemgerechtigkeit und einer fehlerhaften Abwägung verfassungswidrig.

1. Die Funktional- und Kreisgebietsreform sei eine sogenannte Mehrfachneugliederung, weil die für den Antragsteller wirkenden Änderungen der letzten Kreisgebietsreform, bei der es sich nicht um eine Erst- sondern um eine Neugliederung gehandelt habe, erst neun bis zehn Jahre zurücklägen. Die in formeller Hinsicht an diese zu stellenden Anforderungen seien nicht erfüllt. Selbst wenn dem Gesetzgeber zugute gehalten werde, die von ihm vorgenommene Sachverhaltsermittlung sei ausreichend, liege eine konkrete Defizitanalyse nicht vor. Die Begründung des Gesetzes arbeite allenfalls Defizite der letzten Gebietsreform heraus, setze sich jedoch nicht speziell mit der Situation der damals geschaffenen Gebietskörperschaften, insbesondere in Bezug auf die Prognose der Bevölkerungsentwicklung, der Stellensituation im Freistaat, der Landesentwicklung, den allgemeinen Möglichkeiten der Aufgabenwahrnehmung durch die Landkreise sowie zur Abwägung auseinander. Fehle es aber an einer an der konkreten Situation der Mehrfachneugliederung orientierten Defizitanalyse, habe der Gesetzgeber die Erforderlichkeit der Reform nicht ausreichend belegt.

2. Die Neuordnung der sächsischen Landkreise, insbesondere die Zusammenlegung des Landkreises Leipziger Land mit der Antragstellerin zum Landkreis Leipzig sei auch materiell verfassungswidrig, weil sie nicht geeignet sei, die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele zu erreichen.

a) Die Reform führe nicht zur Erschließung langfristiger Einsparpotenziale. Die zu realisierenden Einsparungen durch die Reform würden die durch sie verursachten Kosten erstmalig nach mehr als deutlich einem Jahrzehnt übersteigen. Auch der Gesetzgeber gehe davon aus, dass nur langfristig von einem Einsparpotenzial auszugehen sei. Nachdem die durch die Reform zu schaffenden Strukturen ihrerseits nur einen Gültigkeitszeitraum von gerade einmal

zwanzig Jahren hätten, könne das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel vermutlich kaum erreicht werden.

b) Mit der Reform werde auch die Verwaltungsstruktur durch die Übertragung von Aufgaben von der Landesebene auf die Ebene der Landkreise nicht effektiviert. Mit den durch das Gesetz über den Personalübergang vom Freistaat Sachsen auf die kommunalen Körperschaften bewirkten Personalübergänge vom Freistaat auf die Landkreise könne eine effektive Aufgabenerfüllung auf Kreisebene nicht gewährleistet werden; bewährte und fachlich kompetente Mitarbeitergruppen würden auseinandergerissen. Mit der Funktionalreform würden thematisch und nicht territorial organisierte Aufgabenbereiche durch Übergang des tatsächlich vorhandenen Personals auf die Landkreise übertragen, wodurch die Verwaltungsstrukturen zersplittert und die Effizienz eher verringert würde. So würde die Kommunalisierung beispielsweise der Umweltfachaufgaben entweder zu längeren Verwaltungsverfahren und einer geringeren Überwachung führen, oder die Landkreise müssten als künftige Träger dieser Aufgaben das Personal aufstocken, um diese effektiv wahrnehmen zu können. Um der zu erwartenden Aufsplitterung des Fachpersonals entgegenwirken zu können, müssten die Landkreise zur Erfüllung dieser Aufgaben Zweckverbände gründen, was jedoch die Ziele der Funktionalreform konterkarieren würde, weil die Aufgabenwahrnehmung wieder einen überörtlichen Bezug bekäme.

3. Selbst wenn die Zusammenlegung des Antragstellers mit dem Landkreis Leipziger Land zum neuen Landkreis Leipzig als solche mit Art. 88 Abs. 1 SächsVerf vereinbar sein sollte, gelte dies jedenfalls nicht für die damit verbundene Entscheidung, den Sitz des Landratsamtes in die Große Kreisstadt Borna zu verlegen.

a) Zwar habe der Gesetzgeber den für die Festlegung des Kreissitzes maßgeblichen Sachverhalt ermittelt. Er gehe jedoch zu Unrecht von einem größeren Verflechtungsbereich Bornas aus, weil Frohburg und Geithain hierzu nicht zählten. Die Entscheidung über die Einrichtung des Landratsamtes in Borna sei nicht durch Gemeinwohlgründe im Sinne des Art. 88 Abs. 1 SächsVerf getragen, da sie nicht mit dem Grundsatz der Systemgerechtigkeit vereinbar sei und der Gesetzgeber keine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Abwägung vorgenommen habe. Die Einrichtung des Kreissitzes in Borna stimme nicht mit den Leitlinien der Reform überein und sei auch keine zulässige Abweichung von diesen Leitlinien. Der Gesetzgeber erkenne ausdrücklich an, dass Grimma innerhalb des neu zu bildenden Landkreises eine relativ zentrale Lage einnehme, eine langjährige Tradition als Amts- und Verwaltungssitz in Sachsen besitze und – im Gegensatz zu Borna – die im LEP 2003 für Mittelzentren geforderten Kriterien erfülle sowie im Vergleich mit Borna eine höhere Wirtschaftskraft aufweise. Dies zugrunde gelegt sei die Würdigung des Gesetzgebers, die Bestimmung des Kreissitzes in Grimma stehe den Grundsätzen und Leitlinien zur Kreissitzbestimmung entgegen, höchst verwunderlich und offenbare, dass es nicht darum gegangen sei, die Bestimmung des Kreissitzes aufgrund der eigenen Leitlinien zu treffen, sondern diese allein aufgrund koalitionspolitischer und koalitionstaktischer und somit sachfremder gesetzgeberischer Erwägungen vorgenommen worden sei. Auch der Vergleich zu der noch im Referentenentwurf gegebenen Begründung, bei der die Wahl von Borna noch mit deren künftiger Ausprägung als Mittelzent-

rum begründet worden sei, belege, dass es dem Gesetzgeber nicht um eine ergebnisoffene Auseinandersetzung, sondern nur um eine möglichst „passende“ Begründung für das politisch gewollte Ergebnis gegangen sei.

b) Die Entscheidung zugunsten von Borna stelle auch keine zulässige Abweichung von den Leitlinien der Reform dar, weil die Abweichung hier auf sachfremden Erwägungen beruhe. Belegt werde dies auch durch den Verlauf der parlamentarischen Beratungen und öffentlichen Äußerungen des Ministerpräsidenten.

c) Schließlich entspreche die vom Gesetzgeber vorgenommene Abwägung bei der Bestimmung des Kreissitzes nicht den aus Art. 88 Abs. 1 SächsVerf abzuleitenden Anforderungen. Die vom Gesetzgeber getroffene Entscheidung stelle sich nicht – wie aber erforderlich – als auf sachlichen Kriterien beruhende Abwägung des entscheidungserheblichen Tatsachenmaterials dar, sondern sei allein aus Gründen des koalitionsinternen Friedens und zur Beruhigung des kleinen Koalitionspartners getroffen worden. Mit der auf sachfremden Zielen beruhenden Entscheidung berücksichtige der Gesetzgeber nicht ausreichend das auch dem Antragsteller zustehende Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Gebietskörperschaften gemäß Art. 82 Abs. 2 SächsVerf.

IV.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Sächsischen Landtag, der Sächsischen Staatsregierung, dem Landkreis Leipziger Land sowie den Städten Borna und Grimma am 14. März 2008 Gelegenheit zur Äußerung gegeben. In der mündlichen Verhandlung am 29. August 2008 hat der neu gebildete Landkreis Leipzig Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

1. Die Sächsische Staatsregierung hält den Antrag in der Hauptsache für offensichtlich unbegründet und den Hilfsantrag wegen fehlender Antragsbefugnis für unzulässig, jedenfalls auch für unbegründet.

a) Die Zusammenlegung des Antragstellers mit dem Landkreis Leipziger Land durch §§ 1, 2 Abs. 1 und § 3 Nr. 4 SächsKrGebNG entspreche den aus Art. 88 Abs. 1 SächsVerf abzuleitenden Anforderungen.

aa) Die Zusammenlegung des Antragstellers mit dem Landkreis Leipziger Land sei aus Gründen des öffentlichen Wohls gerechtfertigt. Der Gesetzgeber habe von der Notwendigkeit einer umfassenden Neugliederung der Landkreise und Kreisfreien Städte ausgehen dürfen.

(1) Die vorgenommene Neugliederung der Kreisgebiete sei keine Mehrfachneugliederung. Zwar handele es sich nicht um die erste kommunale Gebietsreform in Sachsen seit der Wiedervereinigung. Es seien hier jedoch Besonderheiten zu berücksichtigen, die eine Mehrfachneugliederung in diesem konkreten rechtlichen Sinn als ausgeschlossen erscheinen ließen. Die zuvor vorgenommenen Neugliederungen seien von deutlich weniger Stabilität und vielerlei

Unsicherheiten in der künftigen Entwicklung geprägt gewesen, so dass von einem Bestands- und Vertrauensschutz in die geschaffenen Strukturen nicht die Rede sein könne.

(2) Selbst wenn man eine Mehrfachneugliederung annehme, sei diese verfassungskonform. Entgegen der Sicht des Antragstellers habe es bei dieser das gesamte Gebiet des Freistaates Sachsen betreffenden Neugliederung keiner konkret auf den Antragsteller bezogenen Defizitanalyse bedurft. Im Übrigen sei weder vorgetragen noch ersichtlich, dass die vom Gesetzgeber herangezogene demographische Entwicklung im Kreisgebiet des Antragstellers anders als im restlichen Teil des Freistaates verlaufen werde. Aus den Materialien zur Reform ergebe sich, dass der Gesetzgeber eine ausreichende Defizitanalyse vorgenommen habe. Soweit es um den individuellen Vertrauensschutz des Antragstellers gehe, habe es dieser im Rahmen der Anhörung unterlassen, seine im Anschluss an seine Bildung im Jahr 1994 getroffenen Dispositionen zu benennen, die im Rahmen der Abwägung hätten berücksichtigt werden müssten.

bb) Die Kreisgebietsreform sei geeignet, die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele zu erreichen. Dem Gesetzgeber stehe diesbezüglich eine Einschätzungsprärogative zu, innerhalb derer er jenseits der verfassungsgerichtlichen Prüfung eine Gewichtung vornehmen dürfe. Entsprechend habe der Gesetzgeber von einem neuerlichen Reformbedarf ungeachtet etwaiger kurzfristig realisierbarer Einspareffekte ausgehen dürfen.

Auch soweit der Gesetzgeber im Rahmen der Funktionalreform den Landkreisen gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf die Erledigung bestimmter Aufgaben übertrage, komme dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu, innerhalb derer eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Entscheidung getroffen worden sei. Es könne nach den Erkenntnissen der Verwaltungswissenschaft nicht unterstellt werden, dass eine an örtliche Gegebenheiten anknüpfende Verwaltungsorganisation weniger effizient sei als die zentrale Aufgabenerledigung und – insbesondere bei entsprechend großen und administrativ leistungsfähigen Behörden – durchaus Gründe für eine bürger- und problemnahe Organisation sprächen.

b) Soweit sich der Antragsteller gegen die Festlegung des Kreissitzes in der Stadt Borna richte, fehle ihm die Antragsbefugnis; der Antrag sei aber auch offensichtlich unbegründet.

aa) Der Antragsteller könne schon im Hinblick auf die zeitliche Abfolge nicht durch die erst im Anschluss an seine Auflösung erfolgende Festlegung des neuen Kreissitzes in seinen Rechten betroffen sein. Aus der Selbstverwaltungsgarantie lasse sich im Übrigen kein Anspruch des aufgelösten Landkreises herleiten, über den Kreissitz im neu gebildeten Landkreis mitzubestimmen. Dass ausnahmsweise die Selbstverwaltungsgarantie des Antragstellers tangiert sein könne, weil die Festlegung des Kreissitzes in Abhängigkeit zu dem Zuschnitt des neuen Kreisgebietes stehe, werde vom Antragsteller nicht geltend gemacht und ergebe sich auch nicht aus den Materialien, insbesondere dem Leitbild der Reform.

bb) Der Antragsteller werde durch die Kreissitzbestimmung nicht in seinem Recht aus Art. 82 Abs. 1 SächsVerf verletzt. Die Entscheidung des Gesetzgebers, Borna als Sitz des Landratsamtes des Landkreises Leipzig zu bestimmen, entspreche den Leitlinien. Aus Ziff. 7.2 der

Leitlinien sei nicht herzuleiten, dass jeweils die wirtschaftlich stärkste Stadt zwangsläufig zum Kreissitz zu bestimmen sei. Demgegenüber bringe die Begründung zum Ausdruck, dass bei der Entscheidung landesplanerischen Festlegungen besonderes Gewicht zukomme. Der LEP 2003 weise sowohl Borna als auch Grimma den Status als Mittelzentrum zu. Im Hinblick auf die ohnehin stabile mittelzentrale Funktion der Stadt Grimma habe der Gesetzgeber von einem besonderen landesplanerischen Entwicklungsbedarf der Großen Kreisstadt Borna auszugehen und ihr im Ergebnis den Vorzug geben dürfen. Zutreffend sei der Gesetzgeber im Übrigen davon ausgegangen, dass der Verflechtungsbereich Grimmas größer sei als der Bornas.

cc) Die Entscheidung über die Festlegung des Kreissitzes sei Ergebnis eines offenen Abwägungsprozesses. Die vom Antragsteller insoweit erhobenen Vorwürfe seien unzutreffend.

2. Der Landkreis Leipziger Land erachtet den Hauptantrag für unbegründet und den Hilfsantrag für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.

a) Die mit der Neugliederung vorgesehene Gebietsänderung entspreche dem Gemeinwohl und halte einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle stand.

aa) Bei der Neugliederung der Kreisgebiete handele es sich nicht um einen Fall der Mehrfachneugliederung. Die nunmehr vollzogene Neuordnung müsse vielmehr als zweiter Abschnitt einer umfassenden, in den Jahren 1993/1994 begonnenen Reform gesehen werden, die zunächst auf die Schaffung vernünftiger Verwaltungsstrukturen in der unmittelbaren Nachwendesituation gerichtet gewesen und sodann schrittweise auf Dauer zukunftsfähig zu machen sei. Selbst wenn man die in den Jahren 1993 und 1994 durchgeführte Kreisgebietsreform als abgeschlossenen Akt ansehen wollte, sei es nicht geboten, die jetzige Reform an den besonderen Grundsätzen der Mehrfachneugliederung zu messen. Dem Gesetzgeber müsse es im Hinblick auf die zur ersten Landkreisneuordnung noch bestehenden Umbruchsituation eröffnet sein, seine ursprünglichen Zielvorstellungen und Prioritäten zu ändern, um diese den tatsächlichen Gegebenheiten und zusätzlich gewonnenen landesplanerischen Erkenntnissen anzupassen.

bb) Die Neugliederung der Kreisgebiete entspreche auch den materiellen Anforderungen der Sächsischen Verfassung. Der Gesetzgeber habe hinreichend konkret legitime Gründe und Ziele der Neugliederung formuliert und in diesem Rahmen eine konkrete Defizitanalyse vorgenommen. Bei der ersten Kreisgebietsreform in den Jahren 1993 und 1994 sei insbesondere bei der Bevölkerungs- und Einnahmeentwicklung von unzutreffenden Annahmen ausgegangen worden, sodass aufgrund der nunmehr bis zum Jahr 2020 vorliegenden Prognosen ein Korrekturbedarf hätte gesehen werden dürfen. Die Eignung der Gebietsneuordnung stehe nicht in Frage, weil der Gesetzgeber nur von langfristigen Einsparpotenzialen ausgehe, der Prognosezeitraum jedoch nur bis zum Jahr 2020 reiche. Aus letzterem dürfe nicht geschlossen werden, dass die jetzt geschaffenen Kreisgebiete nicht über diesen Zeitraum hinaus Bestand haben könnten; dieser Zeitraum sei lediglich für die heute zu treffenden Entscheidungen geeignet, wobei angesichts der über das Jahr 2020 hinausgehenden, mit großen Unsicherheiten behafteten Prognosen vorausgesehen werden könne, dass von einem weiteren Rückgang der

Bevölkerung ausgegangen werden müsse. Die Neugliederungsmaßnahme sei auch im Hinblick auf die Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung geeignet. Die Gebietsneugliederung und die mit ihr verbundene Funktionalreform bedingten sich gegenseitig; die angestrebte Aufgabenverlagerung sei ohne die Schaffung leistungsfähigerer Landkreise nicht möglich. Zu Unrecht meine der Antragsteller, die infolge der Funktionalreform vorgesehene dezentrale Aufgabenwahrnehmung sei ineffizient. Ein wesentlicher Effekt der Funktionalreform bestehe darin, die bislang auf staatlicher und kommunaler Ebene zersplittert begründeten Zuständigkeiten auf der Kreisebene zu kumulieren. Der Antragsteller verkenne die Zusammenhänge beider Reformgesetze und die von einer Dezentralisierung zu erwartenden Vorteile. Mit der Übertragung nahezu vollständiger Letztentscheidungsbefugnisse auf die Landratsämter werde intern die Leistungsbereitschaft gestärkt und im Kontakt nach außen durch kürzere Wege und beschleunigte Verfahren ein besserer Service geboten. Soweit mit der geplanten Aufgabenübertragung Personal auf die Landkreise übertragen werde, sehe der Gesetzgeber einen angemessenen Ausgleich der hiermit verbundenen Mehrbelastungen vor.

b) Durch die Festlegung des Kreissitzes könne der Antragsteller als untergegangener Altkreis nicht in seinem Selbstverwaltungsrecht verletzt sein. Die Sitzregelung des § 3 SächsKrGebNG betreffe ausschließlich die organisatorische Struktur des Neukreises, der als Rechtsträger mit den bisherigen Kreisen nicht, auch nicht teilweise, identisch sei. Der Antragsteller könne auch nicht geltend machen, die Festlegung des Kreissitzes stehe mit der Kreisgebietsneugliederung in untrennbarem Zusammenhang. Der Antragsteller behaupte zwar die Verletzung seines Selbstverwaltungsrechts aus Art. 82 Abs. 2 SächsVerf durch die ihn betreffende Kreisneugliederung, trage jedoch nicht vor, inwieweit dies gerade auf die Festlegung des neuen Kreissitzes zurückzuführen sei.

c) Ungeachtet dessen sei der Hilfsantrag auch unbegründet. Selbst wenn – wie der Antragsteller meine – die Entscheidung über die Errichtung des Kreissitzes an das Vorliegen von Gemeinwohlgründen im Sinne des Art. 88 Abs. 1 SächsVerf geknüpft wäre, halte sich die Zuweisung des Kreissitzes an Borna in dem dem Gesetzgeber eröffneten Gestaltungsspielraum.

aa) Die Entscheidung, den Kreissitz des Landkreises Leipzig in der Großen Kreisstadt Borna vorzusehen, erweise sich als systemgerecht. Es stelle umgekehrt einen Verstoß gegen die in den Leitlinien verankerte Landesentwicklungsplanung dar, wenn die Einordnung Bornas als Mittelzentrum bei der Abwägungsentscheidung außer Acht geblieben wäre. Es sei insoweit festzuhalten, dass im Hinblick auf die Einordnung als Mittelzentrum beide Städte gleichauf lägen, Borna jedoch um einen um etwa 16.000 Einwohner größeren mittelzentralen Verflechtungsbereich verfüge. Entgegen der Auffassung des Antragstellers sei den Leitlinien zur Gebietsneuordnung nicht zu entnehmen, dass jeweils der wirtschaftlich stärksten Stadt bei der Festlegung des Kreissitzes der Vorrang einzuräumen sei. Vielmehr ergebe sich aus dem Verweis auf den Landesentwicklungsplan 2003 das Gebot zur Schaffung wirtschaftlich zueinander ausgeglichener Regionen, so dass dem Kriterium des Ausgleichs noch bestehender Defizite im Vergleich zur Stadt Grimma besonderes Gewicht hätte beigemessen werden dürfen.

bb) Schließlich sei der Abwägungsprozess auch ergebnisoffen verlaufen. Nachdem Borna nach landesplanerischen Kriterien gegenüber Grimma ohnehin der Vorzug zu geben war, habe sich eine weitere Abwägung aufgrund der Alternativlosigkeit erübrigt. Ungeachtet dessen habe der Gesetzgeber ausweislich der Materialien eine umfassende Abwägung vorgenommen.

3. Die Große Kreisstadt Borna hält den Antrag insgesamt für unzulässig, jedenfalls aber auch für unbegründet.

a) Der Antragsteller trage weder hinsichtlich seines Zusammenschlusses mit dem Landkreis Leipziger Land noch hinsichtlich der Verlegung des Kreissitzes nach Borna vor, worin konkret die Verletzung des Selbstverwaltungsrechts liegen soll. Er verkenne, dass Gemeinden nach Art. 82 Abs. 2 SächsVerf i.V.m. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf in ihrem Gebiet Träger der öffentlichen Aufgaben seien und ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung regelten, dagegen die Kreise diese nur im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung wahrnehmen könnten. Es verbiete sich daher, die Landkreise im Hinblick auf den Schutzzumfang des Selbstverwaltungsrechts mit Gemeinden gleichzusetzen. Eine Verletzung des den Kreisen zustehenden Selbstverwaltungsrechts komme nur in Betracht, wenn dessen vom Gesetzgeber zugewiesene Aufgaben in ihrem Kern angegriffen und nicht mehr eigenverantwortlich wahrgenommen werden könnten. Eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts komme daher nur dann in Betracht, wenn der Landkreis sich gegen seine Auflösung richte, nicht aber, soweit es um die Neuordnung seines Gebietes in der Zeit nach der Auflösung gehe oder um die Bestimmung des Kreissitzes im neu gebildeten Landkreis. Selbst wenn die Bestimmung des Kreissitzes als Teil einer einheitlichen Neugliederungsentscheidung im Rahmen des Art. 88 Abs. 1 SächsVerf gewürdigt werden müsse und bei einem Zusammenhang der den aufgelösten Landkreis betreffenden Gebietsneugliederung mit der Bestimmung des Kreissitzes das Selbstverwaltungsrecht des Antragstellers verletzt sein könne, zeige der Antragsteller einen solchen Zusammenhang mit seinem Vortrag nicht auf. Ob vorliegend von einer sogenannten Mehrfachneugliederung ausgegangen werden müsse, könne dahinstehen, weil das sich an diese Einordnung anschließende Kriterium der Defizitanalyse nicht Prüfungsmaßstab bei der Betroffenheit des Selbstverwaltungsrechts des Antragstellers sei.

b) Schließlich seien sowohl der Hauptantrag wie auch der Hilfsantrag unbegründet.

aa) Soweit der Antragsteller die Eignung der beschlossenen Reform bezweifle, zeige er weder in Bezug auf die erhofften Einsparpotenziale noch auf die Effektivierung der Verwaltungsstrukturen auf, dass die Annahmen des Gesetzgebers unzutreffend seien.

bb) Hinsichtlich der Bestimmung des Kreissitzes sei der Grundsatz der Systemgerechtigkeit nicht verletzt. Dem Gesetzgeber komme bei diesem Eingriff von nur geringer Intensität ein weiter Gestaltungsspielraum zu, wobei die Nichtberücksichtigung sich aufdrängender, der verfassungsgerichtlichen Prüfung unterliegender Aspekte im Rahmen der Abwägung nicht ersichtlich sei. Der Verlust des Kreissitzes bringe weder hinsichtlich des Bestandes oder der Orientierung der Bevölkerung noch in Bezug auf die Wirtschaftskraft oder das kulturelle Leben erhebliche Nachteile mit sich.

4. Die Stadt Grimma hat in der mündlichen Verhandlung am 29. August 2008 Stellung genommen.

5. Der Sächsische Landtag und der neu gebildete Landkreis Leipzig haben von einer Stellungnahme abgesehen.

B.

Der Antrag bleibt in der Sache ohne Erfolg.

I.

Der Antrag ist zulässig (Art. 90 SächsVerf, § 7 Nr. 8, § 36 SächsVerfGHG). Der Antragsteller, der im Verfahren der kommunalen Normenkontrolle ungeachtet seiner zwischenzeitlichen Auflösung beteiligt sein kann, hat als kommunaler Träger der Selbstverwaltung die Möglichkeit einer Verletzung eigener Selbstverwaltungsrechte substantiiert behauptet (SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 52 [54]; SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 61 [69]). Er macht geltend, seine Auflösung und Zusammenlegung mit dem Landkreis Leipziger Land zum Landkreis Leipzig mit der Bestimmung, den Sitz des Landratsamtes in der Großen Kreisstadt Borna einzurichten, verletzen seine Rechte aus Art. 82 Abs. 2 SächsVerf. Der Antragsteller kann auch im Hinblick auf organisatorische Einzelmaßnahmen, die an seine Auflösung anknüpfen, in seinem Selbstverwaltungsrecht betroffen sein, wenn zwischen ihnen und dem Neuzuschnitt des Kreises ein Zusammenhang besteht (SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 52 [60]; StGH BW ESVG 23, 1 [20f.]; BdgVerfG LVerfGE 2, 183 [190]; a.A. VerfGH Rh.-Pf. DVBl. 1971, 497 [498f.]; LVfG-LSA SächsVBl. 1994, 238; ThürVerfGH LVerfGE 4, 426 [434]). Bei dem Zuschnitt des neuen Kreises ist im Gesetzgebungsverfahren der für die Entwicklung der im Südraum Leipzigs gelegenen Bergbaufolgelandschaften bestehende besondere landesplanerische Handlungsbedarf hervorgehoben worden (Drs. 4/10840, S. 211). Für diesen Raum agiere die Große Kreisstadt Borna in besonderem Maße als Leistungsträger (a.a.O., S. 206). Die Entscheidung über die Bestimmung des Kreissitzes nimmt diese Zielsetzung auf und rückt die mit der Vergabe des Kreissitzes verbundene Stärkung Bornas als leistungsfähiges Mittelzentrum in den Vordergrund der Abwägung (a.a.O., S. 216). Der Antragsteller bestreitet insgesamt die Notwendigkeit der Neugliederungsmaßnahme und deren Eignung, die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele zu erreichen. Aus dieser Behauptung ergibt sich ein hinreichender Zusammenhang zu der Entscheidung über den Sitz des Landratsamtes im neu gebildeten Landkreis.

II.

Der Antrag ist unbegründet. Die Auflösung des Antragstellers und die Neubildung des Landkreises Leipzig verletzt diesen ebenso wenig in seinen Selbstverwaltungsrechten wie die Entscheidung, dessen Landratsamt in der Großen Kreisstadt Borna einzurichten.

1. Den Landkreisen wird durch Art. 82 Abs. 2 SächsVerf das Recht gewährleistet, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Diese an Art. 28 Abs. 2 GG anknüpfende und in den Art. 84 bis 90 SächsVerf näher ausgeformte Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung enthält eine objektive Garantie der Kreisebene mit ihren typusbestimmenden Merkmalen als Institution; den einzelnen Landkreis als solchen oder dessen konkreten gebietlichen Bestand sichert sie nicht (SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 61 [70]; SächsVerfGH SächsVBl. 1997, 79 [79f.]). Gleichwohl ist dieser gegenüber seiner Auflösung und der Neuordnung der Kreisgebiete nicht ohne Schutz. Zum verfassungsrechtlich gewährleisteten Kernbereich des kreiskommunalen Selbstverwaltungsrechts, so wie es sich historisch entwickelt hat, gehört auch, dass Veränderungen des Gebietszuschnitts nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit und nach Anhörung der die Veränderung betreffenden Gebietskörperschaften zulässig sind. In diesem Sinne ist auch Art. 88 Abs. 1 SächsVerf zu verstehen, der nicht nur für Gebietsänderungen, sondern auch für die ihnen vorgelagerte Auflösung von Trägern kommunaler Selbstverwaltung gilt (SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 61 [70f.]; SächsVBl. 1997, 79 [80]). Daneben unterliegt auch die Bestimmung des Sitzes der Kreisverwaltung der Gemeinwohlbindung des Art. 88 Abs. 1 SächsVerf (SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 52 [60]; Beschluss vom 22. April 2008 – Vf. 19-VIII-08 [HS]/Vf. 20-VIII-08 [e.A.]).

2. Die den Antragsteller betreffenden Regelungen des Sächsischen Kreisgebietsneugliederungsgesetzes entsprechen den hieraus abzuleitenden prozeduralen und materiellen Anforderungen.
 - a) Der Antragsteller kann sich im Hinblick auf die in den Jahren 1993 bis 1996 umgesetzte Kreisgebietsreform nicht auf einen besonderen, aus dem Tatbestand einer Mehrfachneugliederung abzuleitenden Bestands- oder Vertrauensschutz berufen.
 - aa) Allerdings kann wegen früherer Änderungen des Gebietszuschnitts der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers eingeschränkt sein, wenn ein schutzwürdiges Vertrauen der Betroffenen in den Bestand der kommunalen Struktur und der ihrer Schaffung zu Grunde liegenden Erwägungen besteht. Wiederholte Änderungen kommunaler Strukturen können geeignet sein, die rechtsstaatlich gebotene Rechtssicherheit zu beeinträchtigen. Dies gilt sowohl bezogen auf die Perspektive der Gebietskörperschaft für im Vertrauen auf die Entscheidung des Gesetzgebers getroffene Dispositionen als auch für das Vertrauen der Bürger in den Bestand einmal getroffener staatlicher Organisationsentscheidungen (vgl. BVerfGE 86, 90 [110]; BVerwGE 36, 108 [111ff.]). Dies verwehrt es dem Gesetzgeber nicht grundsätzlich,

fehlerhafte Annahmen zu korrigieren oder neuen Erkenntnissen bzw. veränderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen sind bei einer Mehrfachneugliederung aber bei der Ermittlung des eine Gebietsänderung rechtfertigenden Sachverhalts, der Anhörung der betroffenen Körperschaften und auch bei der Abwägung der Gemeinwohlgründe zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 86, 90 [109f.]; VerfGH NRW, Urteil vom 13. September 1975 – 43/74, juris Rn. 58; Stürer, in: DVBl. 1977, 1 [7]; Rothe, Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 2004, S. 151 f.). Die Beurteilung der im Einzelfall zu berücksichtigenden Schutzinteressen hängt aber einerseits von den Rahmenbedingungen der jeweiligen Gebietsänderung und andererseits von den Erwartungen ab, die der Gesetzgeber mit einer früher verfolgten Konzeption begründet hat.

bb) Mit dem Kreisgebietsreformgesetz vom 24. Juni 1993 sind die nach der deutschen Wiedervereinigung geschaffenen kreiskommunalen Strukturen in Sachsen einer in sich abgeschlossenen Neuordnung unterzogen worden und werden nunmehr abermals geändert. Die erste Kreisgebietsreform wurde aber – wie es auch in dem ihr zu Grunde liegenden Leitbild zum Ausdruck kam (vgl. Drs. 2/1572, S. 7 ff.) – innerhalb nicht gefestigter Rahmenbedingungen und ohne gesicherte Landesplanung mit dem Ziel vorgenommen, zunächst einmal funktionsfähige und den damaligen Verhältnissen entsprechende Selbstverwaltungsstrukturen zu schaffen. Hiervon ausgehend konnte der Gesetzgeber bereits nach einem Zeitraum von etwa zwölf Jahren seit dem Abschluss der ersten Gebietsneugliederung seine damaligen Annahmen einer kritischen Überprüfung unterziehen und auf der Basis nunmehr erhobener Daten und Prognosen die Kreisgebiete unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich entwickelten Landesplanung neu ordnen.

(1) Entgegen der Auffassung des Antragstellers ist der Verfassungsgerichtshof nicht an eine etwaige Einschätzung des Gesetzgebers über das Vorliegen einer Situation einer Mehrfachneugliederung gebunden.

(1.1) Zum einen fehlt es bereits an einer entsprechenden Einschätzung des Gesetzgebers. Richtig ist zwar, dass in der Begründung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Ausdruck gebracht wird, die Neugliederung der Kreisgebiete sei möglicherweise an erhöhten, sich bei einer Mehrfachneugliederung ergebenden Anforderungen zu messen (vgl. Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 47 f.). Hierdurch wird aber ebenso wenig wie mit der Einschätzung, den Anforderungen einer Mehrfachneugliederung werde entsprochen, der Tatbestand einer Mehrfachneugliederung als gegeben vorausgesetzt. Vielmehr konnte – worauf in der Begründung ausdrücklich hingewiesen wurde – der Gesetzgeber nicht abschließend prognostizieren, ob der Verfassungsgerichtshof sich der Entscheidung des Landverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juni 2007 (LVerfG 9-17/06) anschließen würde.

(1.2) Zum anderen würde eine dahingehende Einschätzung den Verfassungsgerichtshof nicht binden. Der Begriff der Mehrfachneugliederung umschreibt, ob und

gegebenenfalls in welchem Umfang Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen im Gesetzgebungsverfahren und im Rahmen der Abwägung der Gemeinwohlgründe zu berücksichtigen sind. Er ist daher Teil des verfassungsrechtlichen Maßstabs, anhand dessen die kommunale Neugliederungsmaßnahme des Gesetzgebers zu prüfen ist. Der Maßstab wird indes allein vom Verfassungsgerichtshof festgelegt, nicht vom Gesetzgeber, dessen Maßnahme Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung ist.

(2) Anders als bei der ersten Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen (zur vergleichbaren Situation im Freistaat Thüringen: BVerfGE 91, 70 [77 f.]; ThürVerfGH LVerfGE 5, 391 [418 f.]) kann der Tatbestand einer Mehrfachneugliederung allerdings nicht mit der Begründung verneint werden, es würden mit dem Kreisgebietsneugliederungsgesetz die nach der Wiedervereinigung geschaffenen Kreisstrukturen (erstmalig) einer Neuordnung unterzogen (in diese Richtung aber LVerfG M-V, Urteil vom 26. Juli 2007 – LVerfG 9/06 u.a. – Entscheidungsumdruck S. 40). Es mag zutreffen, dass die Übernahme der in der DDR vorhandenen Kreisstrukturen nicht von dem Willen getragen war, eine funktionsfähige Selbstverwaltung zu schaffen, sondern dies bewusst einem gesonderten Reformprozess vorbehalten wurde, denn jedenfalls waren die mit dem Kreisgebietsreformgesetz vom 24. Juni 1993 vorgenommenen Gebietsänderungen eine Neugliederung im Sinne des Art. 88 SächsVerf.

(3) Der Gesetzgeber hat objektiv die Neuordnung der Kreisgebiete in einem noch bestehenden zeitlichen Zusammenhang mit der Kreisgebietsreform der Jahre 1993 bis 1996 vorgenommen. Diesem Zusammenhang korrespondieren jedoch keine den Gesetzgeber in seiner Gestaltungsfreiheit einschränkende Bestands- oder Vertrauensschutzinteressen.

(3.1) Aufgrund der bei der ersten Kreisgebietsreform herrschenden Rahmenbedingungen konnte von einem langfristigen, über einen Zeitraum von 30 bis 40 Jahren währenden Bestand dieser Neugliederungsmaßnahme (so aber Rothe, a.a.O., S. 152 m.w.N.; ähnlich Fügemann, SächsVBl. 2006, 1 [6]) nicht ausgegangen werden. Der Gesetzgeber sah sich bei der ersten Kreisgebietsreform einem Zielkonflikt ausgesetzt, bei dem sich einerseits das dringende Bedürfnis zur Anpassung der Kreisgebiete an zeitgemäße Strukturen und andererseits die Ungewissheit im Hinblick auf den noch nicht abgeschlossenen und in seinen Folgen auch nicht absehbaren Umstrukturierungsprozess nach der Wiedervereinigung gegenüberstanden (vgl. Drs. 2/1572 S. 7 ff.). Die Neugliederung der Kreisgebiete wurde seinerzeit unter ausdrücklicher Inkaufnahme dieser Ungewissheiten vorgenommen, weil das Zurückstellen der Reform der kreiskommunalen Strukturen bis zum Vorliegen einer gesicherten Datenbasis als nicht hinnehmbar angesehen wurde (vgl. Drs. 2/1772 S. 8). Diese sachlich begründete und verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Entscheidung hatte aber zur Folge, dass durch vom Gesetzgeber seinerzeit nicht vorauszusehende Entwicklungen bereits zu einem früheren Zeitpunkt Handlungsbedarf entstehen konnte und ihm hieran anknüpfend ein erneutes Tätigwerden auf-

grund neuer und besserer Erkenntnisse in größerem Umfang eröffnet sein muss. Diese aufgrund der seinerzeitigen Ungewissheit über die künftige Entwicklung vorhandene Vorläufigkeit begrenzte von vornherein die Bestands- und Vertrauensschutzinteressen der betroffenen Kreise.

(3.2) Der Verfassungsgerichtshof verkennt dabei nicht, dass auf der Grundlage der in den Jahren 1993 bis 1996 geschaffenen Kreisstrukturen erhebliche Dispositionen getroffen werden mussten. Hat der Gesetzgeber mit dieser Neugliederung noch keine Kontinuität versprechen können, wirkt dies aber zugleich auf den subjektiven Vertrauensschutz zurück (vgl. Maurer, in: Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage, Band IV, § 79 Rn. 4). Hinzu kommt, dass dem Vertrauensschutz der Bevölkerung bei einer Neuordnung der Kreisgebiete – wie die Sächsische Verfassung durch das nicht vorgesehene Anhörungserfordernis in Art. 88 Abs. 3 auch zum Ausdruck bringt – ohnehin nicht ein so starkes Gewicht beizumessen ist wie bei einer Änderung der Gemeindegebiete (vgl. insoweit Art. 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf). Im Übrigen hat der Antragsteller weder im Anhörungsverfahren noch in der mündlichen Verhandlung Umstände dargelegt, die einen auf seine Rechtsstellung bezogenen Bestandsschutz rechtfertigen könnten.

b) Der Antragsteller ist angehört worden.

aa) Vor der Änderung der Kreisgebiete sind die von ihr betroffenen Träger kommunaler Selbstverwaltung anzuhören, um diesen zu ermöglichen, ihre Sicht der Belange des Wohls der Allgemeinheit zum Ausdruck zu bringen und dem Gesetzgeber eine umfassende und zuverlässige Kenntnis von allen abwägungserheblichen Gesichtspunkten rechtlicher und tatsächlicher Art zu vermitteln (SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 110, 120; Beschluss vom 22. April 2008 – Vf. 19-VIII-08 [HS]/Vf. 20-VIII-08 [e.A.]). Dieses Anhörungsrecht gehört zum Kern der institutionellen Garantie der kommunalen und kreiskommunalen Ebene und ist damit Bestandteil der Gewährleistung des Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf (SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 110, 119 f.).

bb) Mängel im Anhörungsverfahren sind vom Antragsteller nicht geltend gemacht worden und auch nicht ersichtlich. Dem Antragsteller wurde im Zeitraum Dezember 2006 bis einschließlich März 2007 vom Staatsministerium des Inneren Gelegenheit gegeben, zum später auch umgesetzten Neugliederungskonzept Stellung zu nehmen. Die Ergebnisse dieser Anhörung wurden im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu Grunde gelegt und bei der ihn betreffenden Neugliederung erwogen (vgl. Drs. 4/10840 S. 197ff. und 220ff.).

c) Die Auflösung des Antragstellers und die Neubildung des Landkreises Leipzig dienen ebenso dem Wohl der Allgemeinheit wie auch die Entscheidung, den Sitz des Landratsamtes in der Großen Kreisstadt Borna einzurichten.

aa) Der unbestimmte Begriff des Wohls der Allgemeinheit ist vom Gesetzgeber innerhalb der von der Sächsischen Verfassung vorgegebenen Grenzen zu konkretisieren. Es obliegt dabei ihm allein, die relevanten Belange im Einzelnen zu ermitteln, zu gewichten und zu bewerten sowie die Vor- und Nachteile von Handlungsalternativen in die Abwägung einzustellen (SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [117]; st. Rspr.). Dem sich daraus ergebenden Entscheidungsspielraum des Sächsischen Landtages korrespondiert der Umfang der Kontrollkompetenz des Verfassungsgerichtshofes.

(1) Der Gesetzgeber hat eine mit den Wertungen der Sächsischen Verfassung zu vereinbarende Zielsetzung zu erarbeiten, wobei dahinstehen kann, ob die insoweit angeführten Gründe ihrerseits ihre Basis in der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung haben müssen (vgl. hierzu: SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 17 [23 f.]; SächsVBl. 1997, 79 [80]). Die mit der Neugliederung verfolgten Ziele müssen umso gewichtiger sein, je intensiver auf den kommunalen Aufgabenbestand eingewirkt wird. Die aus der Zielsetzung gewonnenen Grundsätze und Leitlinien müssen die Neugliederung und die mit ihr verbundenen organisatorischen Einzelmaßnahmen rechtfertigen und deren Anwendung im Einzelfall verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen (SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 16 [17]; SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2008 – Vf. 19-VIII-08 [HS]/Vf. 20-VIII-08 [e.A.]).

(2) Der Verfassungsgerichtshof prüft im ersten Schritt, ob – im Lichte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie – verfassungsrechtlich legitime Reformziele verwirklicht werden sollen (SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [116]; JbSächsOVG 7, 17 [24]). Die vom Sächsischen Landtag als Ordnungsrahmen aufgestellten Grundsätze und Leitlinien hat der Verfassungsgerichtshof daran zu messen, ob sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte übersehen wurden, ob die ihnen zugrunde liegenden Erkenntnisse offensichtlich unzutreffend sind oder das mit ihnen verwirklichte Neugliederungskonzept offensichtlich ungeeignet ist, um das Reformziel zu verwirklichen (SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 17 [24]). Die einzelne Neugliederungsmaßnahme hat der Verfassungsgerichtshof darauf zu kontrollieren, ob der Sächsische Landtag den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt vollständig ermittelt und berücksichtigt sowie die Gemeinwohllgründe und die Vor- und Nachteile der Alternativen in die Abwägung eingestellt hat (SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 17 [24]; BVerfGE 50, 50 [51]). Im Übrigen beschränkt sich die Kontrolle darauf, ob die Ziele, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers offensichtlich und eindeutig widerlegbar sind oder den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (vgl. SächsVerfGH SächsVBl. 1997, 79 [80]), 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]) und ob das Abwägungsergebnis zu den verfolgten Zielen deutlich außer Verhältnis steht oder von willkürlichen Gesichtspunkten oder Differenzierungen beeinflusst ist (vgl. BVerfGE 86, 90 [109]). Hierbei hat sich der Verfassungsgerichtshof an der Gesetzesbegründung zu orientieren, aus der die

für den Abwägungsprozess und sein Ergebnis relevanten Gesichtspunkte erkennbar sein müssen. Lassen sie eine auf sachgerechten Erwägungen beruhende Entscheidung erkennen, so ergeben sich verfassungsrechtliche Bedenken auch nicht daraus, dass sie auch das Ergebnis politischer Kompromisse zum Zwecke einer parlamentarischen Mehrheitsbildung gewesen sind (vgl. BVerfGE 50, 50 [53]; VerfGH NRW, Urteil vom 15. März 1975 – 26/74 –, juris Rn. 69).

bb) Die den Antragsteller betreffenden Regelungen des Sächsischen Kreisgebietsneugliederungsgesetz entsprechen diesen Anforderungen.

(1) Der Gesetzgeber verfolgt mit dem Neuzuschnitt der Kreisgebiete legitime Ziele, die ihre Basis in der institutionellen Garantie kommunaler Selbstverwaltung haben.

(1.1) Aus den in der Begründung zum Sächsischen Kreisgebietsneugliederungsgesetz herangezogenen Daten zur Bevölkerungsentwicklung aus der 4. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen, für deren offensichtliche Unrichtigkeit nichts behauptet oder ersichtlich ist, ergibt sich ein erheblicher demographischer Wandel im Freistaat Sachsen, der zum Einen bis zum Jahr 2020 einen andauernden Bevölkerungsverlust und zum Anderen einen erheblichen Anstieg des Durchschnittsalters in der Bevölkerung wahrscheinlich macht (vgl. Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 7 ff.). Nachvollziehbar ist auch, dass die ohnehin bestehende Verschuldungssituation im Freistaat Sachsen sich bis zum Jahr 2020 erheblich zu verschärfen droht, insbesondere durch den Abbau von Bundeszuweisungen aus dem Solidarpakt II, aber auch infolge der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung. Folgerichtig wird prognostiziert, dass sich die Verschlechterung der Einnahmesituation auch auf der kommunalen Ebene auswirken wird (vgl. Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 12 ff.). Es begegnet auch keinen Bedenken, wenn die Begründung zum Gesetzentwurf einen im Vergleich mit anderen Bundesländern nach wie vor bestehenden Personalüberhang feststellt, der angesichts der beschlossenen Besoldungs- und Tarifanpassungen deutlich ansteigende Personalausgaben befürchten lasse (vgl. Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 16 ff.; sowie zur Rahmensituation insgesamt bereits SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2008 – Vf. 19-VIII-08 [HS]/Vf. 20-VIII-08 [e.A.]). Schließlich ist die Verknüpfung der Kreisgebietsneugliederung mit dem Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung vom 29. Januar 2008 (Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz – SächsVwNG, SächsGVBl. 138 ff.) vom Gesetzgeber hervorgehoben worden (Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 25 ff.).

(1.2) Die Neuordnung der Kreisgebiete zielt hiervon ausgehend auf eine Stärkung der kreiskommunalen Selbstverwaltung. Deren Strukturen sollen der prognostizierten Entwicklung angepasst werden, um die Effizienz öffentlichen Verwaltungshandelns sowie die Wirtschaftlichkeit der Kreise nachhaltig zu erhöhen und die Voraussetzungen für eine bürgernahe Verwaltung zu schaffen. Darüber hinaus sollen sich die Landkreise bei der Erfüllung ihres durch das Sächsische Verwaltungsneu-

ordnungsgesetz deutlich erweiterten Aufgabenkreises besser auf die sich ändernden Rahmenbedingungen einstellen können. Wesentliche Aspekte der Neuordnung sind darauf gerichtet, die strukturellen Unterschiede zwischen den Landkreisen und Kreisfreien Städten auszugleichen und Verwaltungskosten einzusparen. Des Weiteren sollen die Kommunen Veränderungen der Verhältnisse flexibler ausgleichen und ihre Position im länderübergreifenden Wettbewerb stabilisieren können (Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 49 f.).

(1.3) Die verfassungsrechtliche Legitimation dieser Zielsetzung steht außer Frage (SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2008 – Vf. 19-VIII-08 [HS]/Vf. 20-VIII-08 [e.A.]). Mit der Erhöhung der Leistungskraft und Effizienz der Landkreise und Kreisfreien Städte bei gleichzeitiger Gewährleistung einer bürgernahen Verwaltung verfolgt der Gesetzgeber ein unmittelbar in der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung verankertes Ziel (SächsVerfGH SächsVBl. 1999, 236 [239]; vgl. BVerfGE 79, 127 [148], ThürVerfGH LVerfGE 5, 391 [417]). Verfassungsrechtlich legitim ist auch das Bestreben, Unterschiede in den bestehenden Kreisstrukturen abzuschaffen und eine ausgewogene Entwicklung aller Landesteile zu ermöglichen. Soweit der Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Übertragung weiterer Aufgaben auf die Kreise zu schaffen beabsichtigt, knüpft er unmittelbar an das in Art. 85 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf verankerte Kommunalisierungsgebot an (vgl. auch StGHBW ESVGH 23, 1 [10]).

(2) Die der Neugliederung aus dieser Zielsetzung als Ordnungsrahmen zu Grunde gelegten Grundsätze und Leitlinien sind verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

(2.1) Der Gesetzgeber hat den für die Leitsatzbildung relevanten Sachverhalt erhoben. Es ist insbesondere nicht zu beanstanden, dass die den Leitlinien zugrunde liegenden Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung nicht über das Jahr 2020 hinausreichen. Zwar haben Änderungen im Bestand und Gebietszuschnitt der Kommunen auf möglichst langfristigen Erhebungen der maßgeblichen Eckwerte zu basieren, weil diese nur eingeschränkt korrigiert werden können (vgl. BVerfGE 86, 90 [109 f.]; 91, 70 [78]) und Bürger für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nur zu aktivieren sind, wenn sie in die Beständigkeit staatlicher Organisationsmaßnahmen Vertrauen gewinnen. Insoweit müssen auch künftige tatsächliche Entwicklungen soweit wie möglich Berücksichtigung finden (SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2008 – Vf. 19-VIII-08 [HS]/Vf. 20-VIII-08 [e.A.]). Die Einbeziehung eines über das Jahr 2020 hinausreichenden Zeitraumes war hieran gemessen aber verfassungsrechtlich nicht geboten. Die tatsächlichen Prämissen wurden anhand des aktuellsten verfügbaren Datenmaterials, darunter erst seit Mai 2007 bekannter Erkenntnisse des Statistischen Bundesamtes, ermittelt. Anhaltspunkte dafür, dass es Daten vergleichbarer Aktualität bei gleichzeitig längerem Prognosezeitraum gibt, zeigt der Antragsteller nicht auf. Im Übrigen verlieren Voraussagen umso mehr an Genauigkeit, je weiter sie in die Zukunft reichen.

(2.2) Die nach den Grundsätzen und Leitlinien vorgesehene Vergrößerung der Landkreise und Kreisfreien Städte auf eine Regelmindestgröße von 200.000 Einwohnern im Jahr 2020 bei einer Fläche der Landkreise von nicht wesentlich mehr als 3.000 Quadratkilometer und einer auf den Ausgleich bestehender Unterschiede gerichteten Abgrenzung der Kreisgebiete ist nicht offensichtlich ungeeignet, die der Reform zu Grunde gelegten Ziele zu erreichen (vgl. bereits SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2008 – Vf. 19-VIII-08 [HS]/Vf. 20-VIII-08 [e.A.]).

(2.2.1) Zu Unrecht bestreitet der Antragsteller die Eignung der Reform im Hinblick auf die längerfristig erhofften Einsparpotentiale.

Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Gesetzesmaterialien keinen Zeitpunkt benennen, ab dem die geplanten Einspareffekte die Kosten der Reform überwiegen sollen. Es genügt, dass positive finanzielle Wirkungen zumindest in einem noch überschaubaren Zeitraum zu erwarten sind und dass bis dahin nicht von einem neuerlichen Reformbedarf auszugehen ist. Diesbezüglich legt selbst das vom Antragsteller angeführte Gutachten von Seitz dar, dass zu erwartende Einsparungen die Kosten erstmals nach einem Zeitraum von etwa sieben Jahren übersteigen und von einer vollständigen Realisierung erst nach etwa zehn Jahren ausgegangen werden könne (vgl. dort S. 20). Selbst wenn diese Einschätzung als richtig zu Grunde gelegt würde, liegen keine ausreichenden Anhaltspunkte dafür vor, dass bis dahin eine erneute Gebietsreform notwendig werden wird (vgl. bereits SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2008 – Vf. 19-VIII-08 [HS]/Vf. 20-VIII-08 [e.A.]).

Im Übrigen unterstellt der Antragsteller zu Unrecht, der Gesetzgeber selbst sei auf Grund des von ihm gewählten Prognosezeitraums von einer Geltungsdauer der Reform von nur zwölf Jahren ausgegangen. Er hat seiner Entscheidung vielmehr die Einschätzung zu Grunde gelegt, dass vor dem Jahr 2030 und damit vor Ablauf eines Zeitraums von mehr als 20 Jahren keine weitere Neugliederung der Kreisgebiete notwendig werden wird (Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 63 f.). Diese Einschätzung, die im Übrigen derjenigen im Gutachten Seitz in etwa entspricht, ist weder offensichtlich fehlerhaft noch eindeutig widerlegbar. Der Gesetzgeber hat auf der Grundlage der 4. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen seine Vorstellungen von einem optimalen Kreisgebietszuschnitt bis hin zum Jahr 2020 umgesetzt. Für die Folgezeit hat er auf der Grundlage der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aufgezeigt, dass sich ein allgemeiner Rückgang der Bevölkerung von sechs bis acht Prozent je Dekade anschließen wird. Aus dieser lassen sich allerdings konkrete Prognosezahlen für die Ebene der Landkreise gegenwärtig nicht ableiten (Anlage 3 zur Drs. 4/10840 S. 62). Insoweit hat der Gesetzgeber aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Daten in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise hinreichend lange Planungszeiträume zu Grunde gelegt.

(2.2.2) Der Verfassungsgerichtshof hat auch davon auszugehen, dass der Neuzuschnitt der Kreisgebiete geeignet ist, die Verwaltungsstrukturen im Hinblick auf die durch die Funktionalreform bewirkte Aufgabenkommunalisierung zu optimieren. Da der Antragsteller sich ausschließlich gegen die Gebietsneugliederung wendet, hat der Verfassungsgerichtshof nicht zu überprüfen, ob die Übertragung einzelner Aufgaben selbst zweckmäßig ist und diese von den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung erfüllt werden können (Art. 85 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf). Die Verfassungsmäßigkeit der Gebietsneugliederung hängt von der Wirksamkeit der Übertragung einzelner Aufgaben nicht ab. Daher ist nur zu untersuchen, ob die Annahme des Gesetzgebers, die den Kreisen nunmehr obliegenden Aufgaben könnten innerhalb der vergrößerten Strukturen besser wahrgenommen werden, sich als offensichtlich unzutreffend erweist. Hiergegen spricht bereits die vom Antragsteller selbst herangezogene Argumentation, die Delegation bisher gebündelt wahrgenommener Aufgaben auf die Kreise führe zu einer Zersplitterung bestehender Verwaltungsstrukturen. Dies würde, was die Begründung zur Gebietsneugliederung ausdrücklich hervorhebt (vgl. Anlage 3 zur Drs. 4/10840 S. 55 ff.), erst recht gelten, wenn der Zuschnitt der Kreisgebiete unverändert bliebe. Der Antragsteller, der im Gesetzgebungsverfahren noch für die Bildung eines deutlich größeren Kreises eingetreten war, hat in der mündlichen Verhandlung selbst zum Ausdruck gebracht, dass mit der Bildung solcher Großkreise stärker in die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Selbstverwaltungsgarantie eingegriffen würde. Angesichts der durch das Demokratiegebot geschützten Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung öffentlicher Aufgaben (vgl. BVerfGE 79, 127 [153]; 83, 363 [381 f.]; 107, 1 [11 f.]) würde ein solcher Zuschnitt der Kreise im Vergleich zu der vom Gesetzgeber gewählten Lösung kein milderes Mittel darstellen.

(2.3) Die Grundsätze und Leitlinien zur Neugliederung sind erforderlich, um die Zielsetzung zu erreichen. Der Verfassungsgerichtshof hat hierbei nicht zu untersuchen, ob angesichts der bestehenden Kreisgebietsstrukturen ein besonderer Handlungsbedarf bestand, weil Mängel in der Verwaltung oder der Versorgung der Bevölkerung aufgetreten sind. Die Neuregelung ist verfassungsrechtlich schon dann gerechtfertigt, wenn der Gesetzgeber eine Verbesserung anstrebt (vgl. StGH BW ESVG 26, 129 [149]). Hierzu hat die Begründung zur Kreisgebietsneugliederung nachvollziehbar aufgezeigt, dass die Vergrößerung der Kreisgebiete sowohl den künftigen Aufgabenstellungen besser entspricht als auch die Verteilung des in Sonderbehörden angesiedelten Personals im Zuge der Aufgabenkommunalisierung besser bewerkstelligt werden kann (vgl. Anlage 3 zur Drs. 4/10840 S. 55 ff.).

(2.4) Schließlich findet der Gesetzgeber mit den Grundsätzen und Leitlinien einen angemessenen Ausgleich der widerstreitenden Interessen. Er hat sich mit alternativen Lösungen ausdrücklich auseinandergesetzt und mit nachvollziehbarer Begründung die Beibehaltung der bestehenden Kreisgebiete (vgl. Anlage 3 zur Drs. 4/10840 S. 27 f.), aber auch Kooperationsmodelle als Handlungsalternative (vgl. hierzu bereits SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2008 – Vf. 19-VIII-08

[HS]/Vf. 20-VIII-08 [e.A.]) und schließlich die Bildung deutlich größerer Landkreise abgelehnt (vgl. Anlage 3 zur Drs. 4/10840 S. 63 f.).

(3) Die den Antragsteller betreffende Anwendung der Grundsätze und Leitlinien hält einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung ebenfalls stand.

(3.1) Der Gesetzgeber hat den für die Neuordnung erheblichen Sachverhalt ermittelt und dargelegt, dass sowohl der Antragsteller als auch der Landkreis Leipziger Land vom demographischen Wandel betroffen und in ihrem Zuschnitt den Grundsätzen und Leitlinien nicht entsprechen. Belegt ist auch, dass der Zusammenschluss beider Landkreise zum Landkreis Leipzig sowohl der Größe nach, wie auch hinsichtlich der weiteren in den Grundsätzen und Leitlinien unter Ziff. 7.1.3 bis 7.1.10 genannten Kriterien den Zielen der Neugliederung der Landkreise entspricht.

(3.2) Es ist weder ersichtlich noch vom Antragsteller geltend gemacht, dass im Rahmen der Abwägungsentscheidung erhebliche Belange unberücksichtigt geblieben oder offensichtlich unzutreffende Wertungen oder Prognosen zu Grunde gelegt wurden. Die vom Antragsteller in der Anhörung favorisierte Bildung eines Großkreises – sei es mit oder ohne den bisherigen Landkreis Döbeln – wurde umfassend erwogen und als nicht den Grundsätzen und Leitlinien der Reform entsprechend verworfen. Verfassungsrechtlich unbedenklich hat der Gesetzgeber diese Entscheidung maßgeblich auf die im Hinblick auf den Zuschnitt anderer Landkreise fehlende Einheitlichkeit der Größen und Grundstrukturen sowie der Überschreitung der in Ziff. 7.2 der Grundsätze und Leitlinien festgelegten Regelobergrenze gestützt. Die neuen Landkreise weisen eine durchschnittliche Fläche von etwa 1.750 Quadratkilometern auf, mit dem der Fläche nach kleinsten Landkreis Zwickau (949 Quadratkilometer) und dem flächengrößten Landkreis Bautzen (2.391 Quadratkilometer). Der Gesetzgeber vermochte damit den in den Grundsätzen und Leitlinien verankerten Grenzwert von 3.000 Quadratkilometer deutlich zu unterschreiten. Zu Recht weist die Begründung des Kreisgebietsneugliederungsgesetzes darauf hin, dass die Bildung eines Großkreises auch nicht das mildere Mittel zur Umsetzung der mit der Kommunalisierung verfolgten Ziele darstelle, weil innerhalb eines solchen Zuschnitts ein für die Verwirklichung kommunaler Selbstverwaltung überschaubarer Raum nicht ohne Weiteres gewährleistet werden könnte.

(4) Auch die Entscheidung über die Errichtung des Landratsamtes in der Großen Kreisstadt Borna ist verfassungsrechtlich unbedenklich.

(4.1) Der Gesetzgeber hat mit den für die Bestimmung des Verwaltungssitzes im neu gebildeten Landkreis entwickelten Grundsätzen und Leitlinien eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechende Konkretisierung des Gemeinwohlbegriffs vorgenommen.

(4.1.1) Das vom Gesetzgeber zu schaffende System hat die Funktion des Kreissitzes als Mittelpunkt politischer, gesellschaftlicher und administrativer Aktivitäten mit Ausstrahlung auf das gesamte Kreisgebiet zu verwirklichen (vgl. Pappermann/Stollmann NVwZ 1993, 240 [244]). Die für die Kreissitzbestimmung entwickelten Kriterien müssen geeignet sein, eine hieran orientierte Einzelfallentscheidung herbeizuführen.

(4.1.2) Mit der weitgehenden Anbindung der für die Kreissitzbestimmung maßgeblichen Kriterien an das im LEP 2003 dokumentierte System der Zentralen Orte (vgl. Ziff. 2.3 LEP 2003) hat der Gesetzgeber eine diesem Maßstab genügende Grundlage für eine Einzelfallentscheidung geschaffen. Die in diesem System vorgenommene Einstufung orientiert sich an Kriterien, die zugleich Ausdruck für die Bedeutung einer Gemeinde innerhalb des neu zu bildenden Landkreises sein können. Die hieran anknüpfende Rangordnung leitet die Einzelfallentscheidung nach der der Kreissitzbestimmung zu Grunde liegenden Zielsetzung. Für den Vorrang von Oberzentren gegenüber Mittelzentren liegt dies auf der Hand. Von nachvollziehbaren Erwägungen getragen ist darüber hinaus auch der Vorrang qualifizierter Mittelzentren gegenüber solchen im Verdichtungsraum und als Ergänzungsstandort im ländlichen Raum, deren landesplanerische Einstufung auf raumkategoralen Besonderheiten beruht. Ist auf dieser Grundlage von der landesplanerischen Gleichrangigkeit mehrerer im Gebiet des Landkreises gelegener Gemeinden auszugehen, gebietet es die Verfassung nicht, die Grundsätze und Leitlinien auf die Auswahl der Stadt mit der höchsten landesplanerischen Zentralität zu konkretisieren. Eine solche Festlegung wäre in den Fällen „mehrkerniger“ Kreisgebiete nicht zweckmäßig, weil durch ein solches Kriterium Entscheidungsalternativen von vornherein ausgeschlossen würden (vgl. Schoch, Die Bestimmung des Kreissitzes bei der Kreisgebietsreform, Die Verwaltung 26 [1993], 289 [292]). Hieran anknüpfend durfte der Gesetzgeber auf der Ebene landesplanerischer Gleichrangigkeit die weiteren landesplanerischen, historischen und alle wirtschaftlichen Gesichtspunkte im Einzelfall unter Berücksichtigung der Spezifik der Region und des Erfordernisses der Stabilität des im Landesentwicklungsplan verankerten Systems der Zentralen Orte für maßgeblich erachten. Auf der Ebene landesplanerischer Gleichrangigkeit kann typischerweise von einer so weit gehenden Vergleichbarkeit zweier Städte ausgegangen werden, dass die Entscheidung über die Einrichtung des Verwaltungssitzes im Landkreis in einer Wechselwirkung zur landesplanerischen Einordnung steht, weil diese bereits für sich genommen die Entwicklungschancen eines Ortes beeinflussen kann (Schoch, a.a.O., 294; a.A. Veil, LKV 1993, 47 [50]). Ausgehend von einer weitgehenden Vergleichbarkeit mehrerer Städte im Kreisgebiet, ist es dem Gesetzgeber auch eröffnet, raumordnungs- und strukturpolitische Erwägungen in seine Entscheidungen mit einzubeziehen.

(4.2) Auf der Grundlage dieser Grundsätze und Leitlinien ist die Entscheidung, den Sitz des Landratsamtes in der Großen Kreisstadt Borna einzurichten, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

(4.2.1) Der für die Kreissitzbestimmung maßgebliche Sachverhalt ist vom Gesetzgeber umfassend ermittelt worden. Wegen der in die Abwägung einbezogenen Feststellung eines größeren mittelzentralen Verflechtungsbereichs Bornas kann von einer offensichtlich unzutreffenden Annahme nicht ausgegangen werden. Die Beschlussempfehlung und der Bericht des Innenausschusses unterstellt im Rahmen der Abwägung einen Verflechtungsbereich der Stadt Borna von 84.100 Einwohnern und einen der Stadt Grimma von 68.400 Einwohnern (Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 217). Soweit der Antragsteller insoweit beanstandet, der Gesetzgeber sei fehlerhaft von einem größeren Verflechtungsbereich Bornas ausgegangen, weil die Städte Frohburg und Geithain mit insgesamt etwa 20.000 Einwohnern hierzu nicht mehr zählten, zeigt er Gründe für diese Annahme nicht auf. Im Anhörungsverfahren hat die Stadt Grimma einen Verflechtungsbereich Bornas von nur 38.000 Einwohnern behauptet, weil die im Kohrener Land gelegenen Gemeinden eher nach Rochlitz und Markranstädt, Markkleeberg, Zwenkau und Großpösna nach Leipzig orientiert seien (vgl. Stellungnahme vom 29. März 2007, S. 9). Hierzu Stellung nehmend beriefen sich die Vertreter der Staatsregierung in den Beratungen des Innenausschusses auf Analysen des Regionalen Planungsverbandes Westsachsen (vgl. sten. Prot. der Sitzung vom 19. Dezember 2007, S. 100). Dieser zählt im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans Westsachsen (Stand des Satzungsentwurfs vom 1. April 2008) das Gemeindegebiet Frohburgs und Geithains ebenfalls zum Verflechtungsbereich Bornas (vgl. Karte 3 zum Satzungsentwurf nach § 7 Abs. 2 SächsLPlG vom 1. April 2008). Die Auswertung der in diesem Planungsstand enthaltenen Annahmen über die Verflechtungsbereiche zeigt, dass die in der Begründung zum Gesetzentwurf angegebenen Zahlen auch die im Überschneidungsbereich zum Oberzentrum Leipzig liegenden Gemeinden mit einbezogen hat, was angesichts der ausschließlich auf die zentralörtliche Bedeutung der Mittelzentren Borna und Grimma bezogenen Würdigung jedenfalls nicht willkürlich ist.

(4.2.2) Die Entscheidung, den Sitz des Landratsamtes in der Großen Kreisstadt Borna einzurichten, liegt in dem von den Grundsätzen und Leitlinien vorgegebenen Rahmen und enthält keine verfassungsrechtlich relevanten Abwägungsdefizite.

(4.2.2.1) Nach den Grundsätzen und Leitlinien war eine Entscheidung über den Sitz des Landratsamtes im neu gebildeten Landkreis Leipzig – das beanstandet auch der Antragsteller nicht – auf der Basis zentralörtlicher Gleichrangigkeit zwischen den Städten Borna und Grimma zu treffen. Soweit in der Anlage 3 zur Beschlussempfehlung und dem Bericht des Innenausschusses Drs. 4/10840 S. 215 ausgeführt ist, Grimma weise im Gegensatz zu Borna sämtliche für Mittelzentren geforderten Kriterien auf, folgt hieraus nichts anderes. Der Antragsteller weist zwar zu Recht darauf hin, dass im LEP 2003 die Ausweisung Bornas als qualifiziertes Mittelzentrum mit seiner Lage in einem wirtschaftlichen Problemgebiet begründet wurde. Diese Einordnung unterlag ungeachtet dessen keiner besonderen Rechtfertigung, weil die Ausweisung nach der Begründung zu Ziel 2.3.7 bis Ziel 2.3.9 LEP 2003 bereits aufgrund der Einwohnerzahl und der Größe des Verflechtungsbereichs vorgenom-

men werden konnte. Maßgeblich für die Entscheidung über den Kreissitz waren daher die weiteren landesplanerischen, historischen und alle wirtschaftlichen Aspekte im Einzelfall unter Berücksichtigung der Spezifik der Region und der Stabilität des Zentrale-Orte-Systems. Anhand dieser Kriterien war der Gesetzgeber – wie im Übrigen die Grundsätze und Leitlinien auch ausdrücklich hervorheben – nicht gehalten, die Stadt mit der höchsten landesplanerischen Zentralität zum Sitz des Landratsamtes zu bestimmen (vgl. Anlage 3 zur Drs. 4/10840 S. 78f.).

(4.2.2.2) Die Abwägung lässt offensichtliche Fehler nicht erkennen.

Dass der Gesetzgeber evident relevante Umstände außer Betracht gelassen hätte, wird vom Antragsteller nicht gerügt und ist auch nicht ersichtlich. Dies gilt insbesondere für die aus der Sicht des Antragstellers maßgeblich für Grimma sprechenden Umstände der zentralen Lage Grimmas im neuen Kreisgebiet und dessen langjährige Tradition als Amts- und Verwaltungssitz in Sachsen sowie größerer Wirtschaftskraft.

Die Gewichtung der für die Entscheidung maßgeblichen Kriterien ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die vom Antragsteller herausgestellten Gesichtspunkte sprechen nicht zwingend für die Bestimmung Grimmas als Sitz des künftigen Landkreises. Die Randlage Bornas im neuen Landkreis ist zwar ein bei der Entscheidung zu erwägendes Kriterium, angesichts allgemeiner Mobilität und dem fortschreitenden Einsatz moderner Kommunikationsmittel in Verwaltungsverfahren aber nicht das entscheidende (Schoch, a.a.O., 300), zumal der Gesetzgeber aufgrund der guten Anbindung Bornas an das Verkehrsnetz signifikante Unterschiede im Vergleich zu Grimma für die Einwohner des Landkreises nicht festgestellt hat. Der im Rahmen der Abwägung als letztlich entscheidend herangezogene Gesichtspunkt der landesplanerischen Entwicklung im Südraum Leipzigs als Bergbaufolgelandchaft ist ein sachgerechtes, an landesplanerische Zielsetzungen und das Leitbild der zentralörtlichen Stabilität anknüpfendes Kriterium. Es ist entgegen der Sicht des Antragstellers nicht feststellbar, dass dessen Priorisierung gegenüber der zentralörtlichen Bedeutung Grimmas von sachfremden Erwägungen getragen ist, zumal die Stärkung strukturschwächerer Räume ein legitimes Auswahlkriterium zwischen mehreren in Betracht kommenden Städten ist (vgl. Pappermann/Stollmann, a.a.O., 246 m.w.N.).

Eine fehlerhafte Abwägung ergibt sich auch nicht aus der Einschätzung, die Festlegung auf den Kreissitz in der Stadt Grimma lediglich auf Grund der gegenwärtig höheren Wirtschaftskraft sei nicht leitbildgerecht, weil diese landesplanerische Erwägungen weitgehend unberücksichtigt lasse. Hieraus ergibt sich entgegen der Sicht des Antragstellers nicht, dass die Auswahl Grimmas selbst nicht leitbildgerecht wäre; betont wird lediglich das Erfordernis einer umfassenden Würdigung landesplanerischer Gesichtspunkte und Ziele. Dieser liegt die tatsächliche – vom Verfassungsgerichtshof nur eingeschränkt überprüfbare und nicht offensichtlich wi-

derlegbare – Prognose zu Grunde, die mittelzentrale Bedeutung Bornas könne mit der Zuweisung des Kreissitzes stabilisiert und hierdurch landesplanerische Zielsetzungen erfüllt werden (vgl. Anlage 3 zur Drs. 4/10840 S. 216 f.).

Schließlich ergibt sich eine fehlerhafte Abwägung auch nicht bei einem Vergleich mit der noch im Referentenentwurf für die Bestimmung des Kreissitzes herangezogenen Begründung. Die Grundsätze und Leitlinien für die Bestimmung des Kreissitzes sind im Gesetzgebungsverfahren weiter konkretisiert worden. Im Referentenentwurf war die landesplanerische Einstufung als zwingendes Vor- bzw. Nachrangkriterium noch nicht aufgenommen (vgl. Referentenentwurf S. 60). Entsprechend war – anders als auf der Grundlage der nunmehr maßgeblichen Kriterien – die Gleichrangigkeit in der landesplanerischen Einstufung bei der Einzelfallentscheidung nicht festzustellen.

(4.2.3) Liegt danach eine auf sachlichen Gründen beruhende Einzelfallabwägung vor, wäre es von Verfassungs wegen auch nicht zu beanstanden, wenn die Entscheidung innerhalb des politischen Prozesses auch vor dem Hintergrund der Gewinnung einer Mehrheit für das Gesamtvorhaben getroffen worden wäre.

(4.2.4) Schließlich liegt auch kein Verstoß gegen das Gebot kommunaler Gleichbehandlung vor. Der im Anhörungsverfahren insbesondere von der Stadt Grimma erhobene Vorwurf, es sei im Rahmen der Kreissitzentscheidungen im Übrigen stets der Stadt mit der zentralörtlich größten Bedeutung der Vorzug gegeben worden, würde für sich gesehen einen Verstoß gegen dieses Gebot noch nicht begründen, weil im Fall des Landkreises Leipzig der besondere landesplanerische Entwicklungsbedarf Bornas als spezielles Argument herangezogen wurde. Die maßgeblichen Wertungen in den anderen Landkreisen zeigen, dass von einer Ungleichbehandlung nicht die Rede sein kann.

In den Landkreisen Görlitz, Meißen, Sächsische Schweiz - Osterzgebirge, Zwickau sowie im Vogtlandkreis gab es – anders als im Landkreis Leipzig – nach Anwendung der Grundsätze und Leitlinien keine landesplanerisch gleichrangigen Gemeinden, die für die Bestimmung des Verwaltungssitzes im Landkreis in Betracht zu ziehen waren. Dies gilt auch für den Erzgebirgskreis, weil Aue seine zentralörtliche Einstufung als Mittelzentrum nur im Städteverbund „Silberberg“ erreicht und daher nach Ziff. 7.2 der Grundsätze und Leitlinien gegenüber Annaberg-Buchholz nachrangig war. Ungeachtet dessen hat der Gesetzgeber in seine Abwägung die Überlegung einbezogen, ob angesichts der Auflösung des Bundeswehrstandorts in Schneeberg ein Nachteilsausgleich stattfinden muss. Mehrere zentralörtlich gleichrangige Städte, die auch im Übrigen nach den Grundsätzen und Leitlinien in Betracht zu ziehen waren, gab es im Landkreis Bautzen, Mittelsachsen und Nordsachsen. Ein Verstoß gegen das Gebot kommunaler Gleichbehandlung ist jedoch auch hier nicht festzustellen. Zwar hat auch das im Landkreis Bautzen gelegene Hoyerswerda einen besonderen landesplanerischen Entwicklungsbedarf; nur waren dort

aufgrund der deutlich unterschiedlichen Funktionsräume (144.800 Einwohner bei Bautzen gegenüber 76.400 Einwohnern bei Hoyerswerda) andere, für die Abwägung relevante Ausgangsbedingungen anzunehmen (vgl. Anlage 3 zur Drs. 4/10840 S. 127). Gleiches gilt für Mittelsachsen, für das der Gesetzgeber in seiner Abwägung die Bedeutung Freibergs als Universitätsstadt mit entsprechend oberzentraler Funktion hervorgehoben hat. Schließlich hat der Gesetzgeber im Landkreis Nordsachsen, in der die im Vergleich zu Delitzsch wirtschaftlich schwächere Stadt Torgau Sitz des Landratsamtes wurde, mit dem Hinweis auf die Sicherung und Stärkung des Systems der Zentralen Orte eine durchaus vergleichbare Argumentation zu Grunde gelegt.

C.

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

gez. Munz

gez. Rühmann

gez. Grünberg

gez. Hagenlocher

gez. Knoth

gez. Lips

gez. v. Mangoldt

gez. Oldiges

gez. Trute