

Vf. 19-VIII-08 (HS)  
Vf. 20-VIII-08 (e.A.)



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
DES FREISTAATES SACHSEN

IM NAMEN DES VOLKES

**Beschluss**

**In den Verfahren  
der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag sowie auf Erlass einer  
einstweiligen Anordnung**

der Kreisfreien Stadt Plauen  
vertreten durch den Oberbürgermeister  
Unterer Graben 1, 08523 Plauen

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte W.

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

am 22. April 2008

beschlossen:

- 1. Der Antrag auf kommunale Normenkontrolle wird verworfen.**
- 2. Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.**

## **G r ü n d e:**

### **A.**

Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Antrag auf kommunale Normenkontrolle gegen Bestimmungen des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen (Sächsisches Kreisgebietsneugliederungsgesetz – SächsKrGebNG) vom 29. Januar 2008 insoweit, als ihre Kreisfreiheit aufgehoben und sie mit den Gemeinden des bisherigen Kreisgebiets neu zu bildenden Vogtlandkreis vereint wird.

### **I.**

Bei Wiederbegründung des Freistaates Sachsen bestanden durch Übernahme der Kreisstruktur der DDR zunächst 48 Landkreise und sechs Kreisfreie Städte. In Folge des Kreisgebietsreformgesetzes vom 24. Juni 1993, des 1. und 2. Kreisgebietsreformänderungsgesetzes vom 6. September 1995 sowie des 3. Kreisgebietsreformänderungsgesetzes vom 23. Mai 1996 verringerte sich die Anzahl der Landkreise auf derzeit 22; die der Kreisfreien Städte erhöhte sich durch diese Gebietsreformgesetze auf sieben. Als Leitlinie galt damals für die Landkreise eine anzustrebende Mindestgröße von 125.000 Einwohnern und für die kreisfreien Städte eine solche von 50.000 Einwohnern. Mit Abschluss der Gebietsreform im Jahre 1996 betrug die durchschnittliche Einwohnerzahl der Landkreise 139.473, diejenige der Kreisfreien Städte 211.043.

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 von 1.623 auf 546. Durch freiwillige Vereinbarungen nach der Sächsischen Gemeindeordnung hat sich die Zahl kreisangehöriger Städte und Gemeinden auf heute 492 reduziert.

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 wird 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 Zugewin-

nen 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 Kreisfreien Städten durchschnittlich 1.372 Euro je Einwohner. Für die Landkreise lag der Durchschnittswert bei 241 Euro je Einwohner. Bis zum Jahre 2020 wird eine durchschnittliche Steigerung der Pro-Kopf-Verschuldung um 16 % prognostiziert.

Die Einwohnerzahl der weitgehend vom Vogtlandkreis umgebenen Antragstellerin belief sich zum 30. Juni 2007 auf 68.122, jene des Vogtlandkreises auf 187.457.

## II.

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.

Am 17. Januar 2008 legte der Innenausschuss die Beschlussempfehlung und den Bericht zum Gesetzentwurf vor (Drs. 4/10840). Zu den Zielen der Neugliederung heißt es dort:

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 Kreis-

freien 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.

Außerdem enthält das Dokument die folgenden Leitlinien für die Neugliederung der Landkreise und Kreisfreien Städte:

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 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.

In der Begründung zur Kreisgebietsneugliederung (Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 30 ff.) wird ausgeführt, dass Kooperationsformen keine Alternative zu Gebietsneugliederungen bilden könnten. Bei ihnen ergäben sich zahlreiche Probleme vollzugspraktischer Natur. Zudem könnten sie wegen des deutlich intransparenteren Verwaltungsaufbaus einen umfassenden Kommunalisierungsansatz nicht gewährleisten und ein größeres kreisliches Aufgabenspektrum nicht bewältigen. Würden originäre Kreisaufgaben weitgehend übertragen, stehe darüber hinaus die demokratische Legitimation in Frage. Zu den einzelnen Kooperationsformen wird weiter ausgeführt:

Eine Zweckvereinbarung nach § 71 SächsKomZG scheidet als ungeeignet aus. Bei ihr sei ein interkommunaler Finanzausgleich nur mit erheblichen Erschwernissen auszugestalten und zu bemessen. Es drohe der Aufbau eines vertikalen Finanzausgleichs, der mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sei und einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand verursache. Zudem seien haftungsrechtliche Probleme größeren Ausmaßes zu befürchten. Die mangelnde Transparenz bei den Zuständigkeiten gefährde die Akzeptanz bei der Bevölkerung. Schließlich könne jene Gebietskörperschaft, welche die Aufgabe erfülle, durch die anderen beteiligten Kommunen nur schwer politisch kontrolliert werden.

Eine Zweckverbandslösung nach §§ 51 ff. SächsKomZG komme ebenso wenig in Betracht. Sie gewährleiste zwar übersichtlichere Strukturen. Die mit ihr verbundene Einführung einer zusätzlichen kreiskommunalen Verwaltungsebene führe aber zu einer ineffizienten, kostenintensiven und wenig durchsichtigen Aufgabenerfüllung. Herrsche in der Verbandsversammlung das Einstimmigkeitsprinzip, wirke sich dies nachteilig auf die Funktionsfähigkeit des Zweckverbandes aus. Könnten die Entscheidungen mehrheitlich getroffen werden, drohe bei einem aus zwei Mitgliedern gebildeten Zweckverband, dass der stärkere Partner dominiere. Ein Verband mit mindestens drei Mitgliedern könne zwar grundsätzlich tauglicher Aufgabenträger sein. Bei den vorhandenen Strukturen und Verflechtungen auf kreiskommunaler Ebene müsste ein solches Zweckverbandsmodell letztlich zur Bildung von fünf bis sechs kommunalen Verwaltungsregionen führen, in denen jeweils mehrere Landkreise und kreisfreie Städte kooperativ zusammenarbeiten hätten. Eine solche Konzeption sei aber nicht grundsätzlich vorzugswürdig, da sie eine schnelle, unbürokratische und transparente Entscheidungsfindung gefährde sowie mit Defiziten bei der demokratischen Legitimation verbunden sei.

Auf Landkreise ließen sich auch nicht die für Gemeinden geschaffenen Kooperationsformen übertragen, da diese ausnahmslos auf eine sektorale Verlagerung gemeindlicher Aufgaben gerichtet seien. In anderen Bundesländern entwickelte Modelle einer Zusammenarbeit könnten ebenfalls nicht ohne weiteres übernommen werden, da sie sich regelmäßig nur auf Teilbereiche des Gesamtaufgabenspektrums bezögen und für spezifische regionale Problemlagen geschaffen worden seien.

Nachfolgend finden sich in der Begründung zur Kreisgebietsneugliederung (S. 34 ff.) Erwägungen zu dem von der Antragstellerin favorisierten Kooperationsmodell „Vogtländischer Weg“, das im Wesentlichen vorsieht, dass die Antragstellerin und der bisherige Vogtlandkreis im gesamten Aufgabenbereich der Verwaltung zusammenarbeiten und für ihre jeweiligen Gebiete grundsätzlich nur eine Behörde je Aufgabenbereich vorhalten. Einem solchen Konzept steht der Begründung zufolge entgegen, dass nach §§ 71 ff. SächsKomZG die Zweckvereinbarung nur ein Instrument zur Übertragung von Aufgaben im Einzelfall bilde, während die Verlagerung ganzer Aufgabenbereiche nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut ausgeschlossen sei. Zudem könne nicht abgesehen werden, ob sich eine derartige Aufgabenübertragung in der Praxis bewähre. Lasse sich das Konzept des „Vogtländischen Weges“ nicht verwirklichen, bestehe zudem die Gefahr, dass weder die Antragstellerin noch der bisherige Vogtlandkreis, deren Leistungskraft jeweils nicht dem gesetzgeberischen Leitbild eines Landkreises bzw. einer Kreisfreien Stadt nach der Verwaltungsreform 2008 entsprächen, die ihnen zugewiesenen Aufgaben hinreichend erfüllen könnten. Es sei deshalb absehbar, dass bei einer Beendigung der Kooperation erhebliche staatliche Eingriffe notwendig würden und ein langwieriges Verfahren der Rechtsaufsichtsbehörden oder des Gesetzgebers drohe. Der damit verbundenen Unsicherheit könne auch nicht durch eine vorläufige Aussetzung der Einkreisung der Antragstellerin begegnet werden. Dann läge im Endeffekt die Entscheidung über die Änderung des Kreisgebietes nicht mehr beim Gesetzgeber, sondern bei einem der Beteiligten oder letzten Endes bei der Rechtsaufsichtsbehörde. Insbesondere könnte bei einer solchen Gestaltung der Vogtlandkreis jederzeit mittels einer Kündigung der Kooperationsvereinbarung eine Einkreisung der Antragstellerin bewirken. So weitreichende Entscheidungen über die kommunale Struktur des Freistaates müsse aber der Landtag selbst treffen.

Das Modell begegne unabhängig von alledem erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Es bewirke ein erhebliches Legitimationsdefizit, da die Aufgabenwahrnehmung durch Organe erfolge, die von den Bürger nicht gewählt seien. Auch decke sich bei diesem Konzept der örtliche Zuständigkeitsbereich der Verwaltung nicht mit jenem Gebiet, von dessen Bevölkerung die Verwaltung ihre demokratische Legitimation herleite. Aus diesem Grunde habe der Gesetzgeber Zweckvereinbarungen nur bei genau benannten und umgrenzten Aufgaben zugelassen. Eine solche Kooperationsform führe des Weiteren zu einer Erosion der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Dem Vogtlandkreis käme bei einer Umsetzung des Modells keine Aufgabe mehr zu, die er für sein Gebiet als Ausdruck des Kernbereichs der Selbstverwaltungsgarantie eigenverantwortlich wahrnehmen könnte. Hieran vermöge auch ein nach § 72 Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsKomZG zu bildender gemeinsamer Ausschuss nichts ändern, da dieser den betroffenen Gebietskörperschaften mangels hinreichender demokratischer Legitimation keine ausreichende Form der Mitwirkung biete. Der von der Antragstelle-

rin favorisierte „Vogtländische Weg“ gehe zudem von einem unzutreffenden verfassungsrechtlichen Ansatz aus. Von Verfassungs wegen sei allein die Institution der kommunalen Selbstverwaltung, nicht hingegen die Existenz der einzelnen Gemeinde oder des einzelnen Gemeindeverbandes garantiert. Der „Vogtländische Weg“ setze hingegen den Bestand der Gebietskörperschaft voraus und stelle den inhaltlichen Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung in Frage.

Der Deutsche Landkreistag gehe in seinem Positionspapier „Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen“ davon aus, dass die Einkreisung relativ kleiner Kreisfreier Städte in größere Landkreise die Lösung von Stadt-Umland-Problemen erleichtere und gegenüber Kooperationsmodellen vorzugswürdig sei. Eine Gesamtbewertung lasse ebenso wenig erkennen, dass der „Vogtländische Weg“ eine gegenüber der angestrebten Kreisneugliederung zumindest gleich geeignete Alternative biete. Auch könne das Kooperationsmodell nicht so weit ertüchtigt werden, dass es eine gleichwertige und sinnvolle Alternative biete. Vor allem scheide die Schaffung einer Experimentierklausel aus. Entweder müsste dann die Reform im ganzen Freistaat um Jahre verschoben werden, um das Ergebnis der Erprobungsphase abzuwarten, oder das Konzept sei nicht mehr auf andere Regionen übertragbar, weil in ihnen die Kreisneugliederung längst vollzogen sei.

In seiner Sitzung vom 23. Januar 2008 verabschiedete der Sächsische Landtag das Sächsische Kreisgebietsneugliederungsgesetz (SächsKrGebNG) 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.
- (2) Die Kreisfreiheit der Städte Görlitz, Hoyerswerda, Plauen und Zwickau wird aufgehoben (Einkreisung).

#### § 3

##### Neubildung von Landkreisen

Es werden neu gebildet:

....

9. der Vogtlandkreis mit dem Sitz des Landratsamtes in Plauen. Ihm gehören an:
  - a) alle Gemeinden des bisherigen Vogtlandkreises und
  - b) die bisherige Kreisfreie Stadt Plauen; ...

## § 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 treten die Regelungen der §§ 1 und 2 SächsKrGebNG zum 1. August 2008 in Kraft.

### III.

Die Antragstellerin beantragt,

1. festzustellen, dass die §§ 1 und 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze (SächsKrGebNG) vom 29.01.2008 nichtig sind, soweit sie die Aufhebung der Kreisfreiheit der Antragstellerin normieren,
2. im Wege der einstweiligen Anordnung anzuordnen, dass die §§ 1 und 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze (SächsKrGebNG) vom 29.01.2008 bis zu einer Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs in der Hauptsache nicht in Kraft treten, soweit sie die Aufhebung der Kreisfreiheit der Antragstellerin normieren,

hilfsweise

den durch die §§ 1 und 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze (SächsKrGebNG) vom 29.01.2008 entstehenden „neuen“ Vogtlandkreis und die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde für die Zeit bis zur Entscheidung der Hauptsache anzuhalten, keine aufschiebbaren Entscheidungen zu treffen, die eine eventuell erforderliche Rückabwicklung der Neugliederung übermäßig erschweren,

höchst hilfsweise

den durch die §§ 1 und 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze (SächsKrGebNG) vom 29.01.2008 entstehenden „neuen“ Vogtlandkreis und die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde für die Zeit bis zur Entscheidung der Hauptsache anzuhalten, keine wesentlichen oder nach bisheriger Rechts- und Vertragslage zustimmungs- oder genehmigungsbedürftigen eigenen Entscheidungen oder Entscheidungen mit Wirkung für Verwaltungs- oder Finanzvermögen einer derzeitigen unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung der Stadt Plauen und des bisherigen Vogtlandkreises zu treffen oder zu genehmigen.

1. Die Antragstellerin sieht sich in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 82 Abs. 2 SächsVerf verletzt, soweit §§ 1 und 2 Abs. 2 SächsKrGebNG die Aufhebung ihrer Kreisfreiheit und ihre Eingliederung in den neu zu bildenden Vogtlandkreis vorsehen. Im Einzelnen bringt sie vor:

Die Entwicklung und maschinelle Herstellung von Tüll- und Ätzspitze (Plauener Spitze) habe ab den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts einen rasanten wirtschaftlichen Aufschwung der Antragstellerin mit sich gebracht. Anfang des letzten Jahrhunderts sei die Antragstellerin Großstadt geworden. Dank ihrer Wirtschafts- und Finanzstärke sei ihr bereits im Jahre 1907 die Kreisfreiheit verliehen worden. Mit zweiundzwanzig Demonstrationen hätten Tausende Bürger der Antragstellerin von Oktober 1989 bis März 1990 der damaligen Staatsgewalt getrotzt, um ihren Freiheitssinn zu bekunden. Als erste ostdeutsche Stadt habe die Antragstellerin einen geeinten Willen zu gesellschaftlichen Umwälzungen ausgedrückt. Seit der Öffnung der Grenzen und der Vereinigung Deutschlands sei die Antragstellerin wieder Zentrum einer Region, die ihre ehemalige Schnittfunktion an der Nahtstelle mehrerer Länder wiedergewinne.

Nach der politischen Wende seien erhebliche Anstrengungen zur Modernisierung der Verwaltung unternommen worden, die eine höhere Wirtschaftlichkeit, eine deutlichere Orientierung an den Wünschen der Bürger sowie den Eintritt in den Wettbewerb zum Ziel gehabt hätten. Hierzu habe man neue Steuerungsinstrumente eingeführt, organisatorische Reformmaßnahmen veranlasst und die Verwaltungsabläufe verbessert. So habe etwa die in den Jahren 1996 und 1997 erfolgte Verabschiedung eines ersten Haushaltssicherungskonzeptes bis zum Jahre 2000 zu kumulierten Einsparungen in Höhe von 7,4 Millionen Euro geführt; die seit dem Jahre 1997 reduzierte Wochenarbeitszeit der Bediensteten habe die Personalkosten bis Ende des Jahres 2006 um 30 Millionen Euro verringert; der Übergang zur Matrixstruktur im Jahre 1998 und das Projekt zur Verwaltungsoptimierung der Jahre 2003 und 2004 seien mit einem mittelfristigen Einsparpotential von ca. 1 Million Euro jährlich verbunden. Infolge einer permanenten Aufgabenkritik und der Schaffung effizienter Verwaltungsstrukturen verfüge die Antragstellerin über den geringsten Personalschlüssel aller Kreisfreien Städte Sachsens. Dank dieser Bemühungen könne sie auf ausgeglichene Haushalte verweisen. Dabei erhebe sie im Vergleich mit anderen sächsischen Kommunen die niedrigsten öffentlichen Abgaben. Auch sei der bei ihr erwartete Bevölkerungsrückgang von 7,8 % bis zum Jahre 2020 unterdurchschnittlich.

Der Verlust der Kreisfreiheit ziehe erhebliche negative Auswirkungen für die finanzielle Entwicklung nach sich. Zwar seien temporäre Ausgleichszahlungen des Freistaates in Aussicht gestellt worden. Der geplante Anpassungsfonds solle aber nur im Jahre 2009 sämtliche Verluste ausgleichen und danach über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren abgeschmolzen werden. Ihr drohe bei einer Einkreisung ein Rückgang der Schlüsselzuweisungen um ca. 15 Millionen Euro, während sich die Schlüsselzuweisungen an den Vogtlandkreis nicht in gleichem Umfang erhöhten. In der Region verbliebe deshalb ein Einnahmefizit in Höhe von vier bis fünf Millionen Euro. Zwar habe der Staatsminister des Innern die Absicht bekundet,

die Hauptansatzstaffeln der kreisangehörigen Gemeinden zu verändern. Eine gesetzliche Fixierung habe diese Zusage aber nicht gefunden.

Die Gebietsreform wirke sich auch auf ihre demokratischen Mitwirkungsrechte aus. Zwischen dem Vogtlandkreis und ihr selbst bestünden mehrere Zweckverbände, die mit der Einkreisung automatisch aufgelöst seien. Auch scheide sie bei Verlust der Kreisfreiheit aus anderen Zweckverbänden, wie etwa dem Regionalen Planungsverband Südwestsachsen, aus. Dies begründe nicht nur einen Imageschaden, sondern reduziere auch die gestalterischen Einflussmöglichkeiten.

Um den Reformprozess konstruktiv zu begleiten, habe sie in enger Zusammenarbeit mit dem bestehenden Vogtlandkreis mit dem bereits angesprochenen „Vogtländischen Weg“ ein Kooperationsmodell entwickelt, um die gesetzgeberischen Ziele bei schonenderen Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltungsfreiheit zu erreichen. Bereits im Mai 2005 sei vereinbart worden, im gesamten Aufgabenbereich der Verwaltung zu kooperieren, grundsätzlich jede „Behörde“ nur einmal in der Region vorzuhalten und als Ausgangsbasis für die Entwicklung jeweils auf die effektivere, bei einer der beiden Gebietskörperschaften vorhandene Lösung zurückzugreifen. In Umsetzung der Vereinbarung sei es zu konkreten Beschlüssen beider Gebietskörperschaften gekommen. So gebe es einen Stadtratsbeschluss zur Zusammenarbeit mit dem Vogtlandkreis vom 7. Juli 2005, einen Kreistags- und einen Stadtratsbeschluss „Zukünftige gemeinsame Erledigung ausgewählter Aufgaben durch den Vogtlandkreis und die Stadt Plauen“ vom Dezember 2005 sowie Beschlüsse und Resolutionen zur Erhaltung ihrer Kreisfreiheit. Die Entwicklung der Zusammenarbeit stelle sich im Einzelnen wie folgt dar:

Nach dem ersten Stadtratsbeschluss habe man im Sommer 2005 einen Vorschlagskatalog mit 38 gemeinsam zu erledigenden Aufgabenbereichen erarbeitet. Dieser sei im Dezember 2005 durch die politischen Gremien beider Gebietskörperschaften verabschiedet worden. Im Sommer 2006 sei es zur ersten Aufgabenzuordnung an eine der Gebietskörperschaften gekommen. Zum 1. Februar 2007 habe man als erste Maßnahme eine gemeinsame Geschäftsstelle der Gutachterausschüsse eingerichtet. Die bislang ausgearbeiteten Vorschläge zur Zusammenarbeit seien nicht abschließend. Es werde derzeit untersucht, ob weitere Aufgaben gemeinsam erledigt werden könnten. Insoweit sei man noch in der Phase der Untersuchung. Parallel zur Aufgabenübertragung seien Vereinbarungen zur Personalübernahme getroffen worden. Dies führe zur Verringerung des Abrechnungsaufwands und wirke einer Verschiebung des Bedarfs an Büroräumen entgegen.

Durch die – zum 1. August 2008 in Kraft tretenden – angegriffenen Regelungen sei sie gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Es ergäben sich schon jetzt vielfältige Vorwirkungen. So müsse die für den 8. Juni 2008 angesetzte Wahl des Landrats sowie des Kreistags des neu zu schaffenden Kreises vorbereitet werden. Darüber hinaus müssten der Personalübergang auf den neuen Kreis geregelt und die Personalstruktur den neuen Verhältnissen angepasst werden. Auch eine unmittelbare Betroffenheit bestehe, weil die beanstandeten Rechtswirkungen unmittelbar kraft Gesetzes einträten.

## 2. Der Antrag auf kommunale Normenkontrolle sei auch begründet:

Die Selbstverwaltungsgarantien des Grundgesetzes und der Sächsischen Verfassung stünden nebeneinander und bildeten einen einheitlichen Schutzbereich. Sie gewährleisteten die eigenverantwortliche Erfüllung eigener Aufgaben und schützten neben den Gemeinden auch die Kreise. Im Gegensatz zur Allzuständigkeit der Gemeinden sei der Aufgabenbereich der Kreise nicht universell, sondern durch staatliches Gesetz zugewiesen. Da die Kreisebene jedoch institutionell gesichert sei, dürfe der Gesetzgeber die Kreise weder aufgabenlos stellen noch ihre Aufgaben so genau formulieren und vorgeben, dass für eine eigenverantwortliche Selbstverwaltung kein Spielraum mehr verbleibe. Art. 82 Abs. 2 SächsVerf normiere ein Prinzip vertikaler Dezentralisation der öffentlichen Verwaltung auf autonome Körperschaften und enthalte damit ein wichtiges Element organisatorischer Funktionentrennung. Die Selbstverwaltung sei durch Autonomie charakterisiert und fördere damit die Dezentralisierung der Exekutive. Auf diese Weise werde das Gewaltenteilungsprinzip unterstützt; es komme zu einer Abkehr von zentraler Machtbündelung hin zu einem demokratisch gestuften Gemeinwesen. Kommunale Selbstverwaltung solle bürgerliche Partizipation und ehrenamtliche Mitwirkung ermöglichen und setze damit Körperschaften voraus, die bei den Menschen die Bereitschaft zur Beteiligung an der örtlichen Verwaltung weckten und eine lokale politische Identifikation ermöglichten. Die Selbstverwaltungsgarantie der Kreise weise den gleichen Gehalt wie diejenige der Gemeinden auf. Die unterschiedliche Gesetzesabhängigkeit betreffe allein die Aufgabenzuweisung.

Die Selbstverwaltungsgarantie enthalte zwar kein Recht des einzelnen Landkreises auf Beibehaltung des bisherigen Gebietsbestandes oder auf Fortbestand als juristische Person. Aus den verfassungsrechtlichen Regelungen – insbesondere auch aus Art. 88 Abs. 1 SächsVerf – ergebe sich aber eine beschränkt individuelle Rechtssubjektsgarantie, die sich bei Gebietsänderungen aktualisiere. Der staatliche Zugriff auf ein Kreisgebiet sei nur aus Gründen des öffentlichen Wohls erlaubt. Damit müsse ein Gesetz, das Einkreisungen vorsehe, die Erfordernisse einer Anhörung erfüllen, einen legitimen, an einem Leitbild orientierten Zweck verfolgen sowie geeignet, erforderlich und angemessen im engeren Sinne sein.

## 3. Hieran gemessen erweise sich die Eingliederung der Antragstellerin in den neu gebildeten Vogtlandkreis als verfassungswidrig:

Die Einkreisung sei nicht geeignet, die vom Gesetzgeber mit der Gebietsreform verfolgten Ziele zu erreichen. Jedenfalls erscheine aber der Verlust der Kreisfreiheit wegen des Vorliegens weniger intensiv eingreifender Alternativen als nicht erforderlich.

Mit den im Streit stehenden Neugliederungsmaßnahmen wolle der Gesetzgeber die Verwaltung effektivieren und damit Einsparpotentiale freisetzen. Solche Einsparungen ließen sich aber nicht kurzfristig realisieren, weil beispielsweise Mieten für Verwaltungsgebäude weiterhin zu entrichten seien, Abfindungen an Mitarbeiter gezahlt werden müssten oder Kosten für die EDV-Umstellung entstünden. Nach einem im Mai 2007 erstatteten Gutachten eines Finanzwissenschaftlers bedürfe es eines Zeitraums von deutlich mehr als einem Jahrzehnt, bis

die Einsparungen erstmalig die durch die Reform verursachten Kosten überstiegen. Demgemäß komme auch der Gesetzgeber nur recht allgemein zu der Einschätzung, dass die Neugliederung langfristig beträchtliche Einsparpotentiale erschließen werde. Spätestens in 20 Jahren müssten die nunmehr geschaffenen Strukturen erneut verändert werden, weil sie auf die demografische Entwicklung nicht ausreichend Rücksicht nähmen. So habe auch der Ministerpräsident der Reform lediglich eine Lebensdauer von einer Generation zugebilligt. Der Gesetzgeber habe seiner Entscheidung sogar nur Prognosen bis zum Jahr 2020 zu Grunde gelegt. Aus alledem sei zu schließen, dass der Wirkungszeitraum der Reform zu kurz sei, um die ins Auge gefassten Einsparpotentiale verwirklichen zu können.

Die Ziele des Gesetzes ließen sich durch das Kooperationsmodell „Vogtländischer Weg“ mindestens ebenso gut erreichen wie durch eine Einkreisung. Es sei starren und irreversiblen Organisationsentwürfen überlegen, zeige seine besondere Qualität durch eine aufgabenbezogene Ausgestaltung und sei mit positiven Haushaltseffekten verbunden. Eine Einkreisung führe zu einer unnötigen Belastung und sei unverhältnismäßig.

Der Gesetzgeber habe seine Pflicht zur Abwägung weniger intensiv eingreifender Maßnahmen nicht ordnungsgemäß erfüllt. Dem Landtag komme zwar die Befugnis zu, die Gründe des öffentlichen Wohls selbst zu bestimmen. Bei der Ausfüllung des ihm insoweit zuzubilligenden Beurteilungsspielraums sei er gleichwohl an die Verfassung gebunden. Er sei deshalb gehalten, das nahe liegende Abwägungsmaterial zu ermitteln und auf dieser Grundlage die unterschiedlichen Belange und Interessen zu bewerten. Das Abwägungsergebnis müsse auf einem ergebnisoffenen Prozess beruhen.

Diesen prozeduralen Anforderungen sei der Landesgesetzgeber nicht vollständig nachgekommen. Zwar habe er den zu Grunde liegenden Sachverhalt vollständig ermittelt. In die Abwägung seien die möglichen Alternativen aber nicht ergebnisoffen einbezogen worden. Dem Gesetzgeber sei es von Anfang an darum gegangen, das Kooperationsmodell abzulehnen und an ihm negative Aspekte zu finden. So bestünden etwa erhebliche Zweifel daran, dass eine Zweckvereinbarung gesetzlich nur für einzelfallbezogene Aufgabenbereiche vorgesehen sei. Zu Unrecht sei ein Erfolg der Kooperation in Zweifel gezogen worden; zumindest aber hätten etwaige Bedenken mittels einer Experimentierklausel beseitigt werden können. Genau so wenig überzeugend bleibe der Verweis auf die Rechtssicherheit der Bürger. Das gewählte Kooperationsmodell führe keinesfalls zu undurchsichtigen Verwaltungsstrukturen. Auch vertiefe sich der Informationsbedarf beim Bürger nicht.

Sollte der Gesetzgeber Defizite bei der demokratischen Legitimation des Kooperationsmodells gesehen haben, hätte er neue Formen kommunaler Zusammenarbeit schaffen können. Vollends verkenne der Landtag den Sinn des „Vogtländischen Weges“, wenn er in ihm eine Gefährdung des Selbstverwaltungsrechts sehe. Die Erwägung, eine Einkreisung in den Vogtlandkreis ermögliche eine Konzentration auf die Erfüllung der oberzentralen Funktionen, vermöge nicht zu überzeugen. Auch werde ohne Substanz behauptet, eine Einkreisung verbessere Interaktionsmöglichkeiten mit den Umlandgemeinden und Abstimmungsprozesse auf der kreislichen Aufgabenebene. Anstatt die mit dem Kooperationsmodell bereits erzielten

Erfolge zu würdigen, marginalisiere der Gesetzgeber diese. Er setze sich mit dem zur Eignung des Kooperationsmodells vorgelegten Gutachten höchst oberflächlich auseinander, obwohl diesem im Abwägungsprozess erhebliche Bedeutung hätte zugemessen werden müssen.

Schließlich habe der Landtag nicht hinreichend erörtert, ob seine Bedenken durch Experimentierklauseln zu beseitigen seien. Dies verwundere umso mehr, als deren Ausgestaltung und das Evaluationsmodell in einer vorläufigen Stellungnahme vom 22. März 2007 näher beschrieben worden seien.

#### IV.

Die Sächsische Staatsregierung hält den Antrag für unbegründet.

Maßstab für die materielle Prüfung sei, dass Gebietsänderungen nur aus Gründen des Gemeinwohls und nach einer Anhörung erfolgen dürften.

Die mit dem Reformvorhaben erstrebte Zukunftssicherung der Verwaltungsstrukturen stelle ein legitimes Ziel gesetzgeberischen Handelns dar. Bei den erreichbaren Einsparpotentialen komme dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu, die zur Einschränkung der gerichtlichen Kontrollichte führe. Anders als die Antragstellerin meine, thematisiere die Gesetzesbegründung ausdrücklich den Prognosezeitraum. Ein weiteres Zuwarten auf konkretere Daten für den Zeitraum ab dem Jahre 2020 habe ihm aber – verfassungsrechtlich unbedenklich – nicht sinnvoll erschienen, da ansonsten wertvolle Zeit verloren gegangen wäre. Die vorliegenden Erkenntnisse seien ausreichend, um eine Entscheidung treffen zu können, die mindestens bis zum Jahre 2030 tragfähig sei.

Dem Gesetzgeber stehe ein Spielraum bei der Beurteilung der Frage zu, ob verschiedene Modelle gleichermaßen zur Verfolgung der gesetzgeberischen Ziele geeignet seien. Als mildere Mittel kämen allein solche Maßnahmen in Betracht, die gleich wirksam erschienen. Im Gesetzgebungsverfahren sei ausführlich dargelegt worden, warum dies beim Modell „Vogtländischer Weg“ nicht angenommen werden könne. Bei einem Scheitern der Kooperation entstünden zwei Gebietskörperschaften, die eindeutig nicht dem gesetzgeberischen Leitbild entsprächen. Eine demokratische Legitimation der handelnden Organe bestehe bei Kooperationsmodellen nur mittelbar. Diese seien zudem nur für eine sektorale Aufgabenübertragung geeignet.

Freiwillige Kooperationen seien bei derzeitiger Gesetzeslage nicht zu verwirklichen; für sie müsste zunächst ein sehr viel weitergehender rechtlicher Rahmen entwickelt werden. Zudem wäre der Gesetzgeber dann eine Art Reparaturbetrieb für gescheiterte Formen interkommunaler Zusammenarbeit. Es liege auf der Hand, dass der Landtag so schwerlich seiner Verantwortung für die Entwicklung sachgerechter Strukturen gerecht werden könnte.

Das auf eine kommunale Gebietsreform gerichtete Verfahren sei zwar ergebnisoffen zu führen. Daraus folge jedoch nicht, dass der Gesetzgeber alle theoretisch denkbaren Entschei-

dungsalternativen behandeln müsse. Die nachhaltige Erörterung von anderen Lösungsmodellen sei erst dann verfassungsrechtlich geboten, wenn diese ernstlich als mögliche Konzeptionen in Betracht kämen. Diesen Anforderungen genüge das Gesetzgebungsverfahren. Der Landtag habe sich mit dem „Vogtländischen Weg“ ausführlich und fundiert auseinandergesetzt. Hierbei habe sich die zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens getroffene politische Einschätzung nach vielfältigen Anhörungen und Diskussionen als richtig bestätigt.

## V.

Der Sächsische Landtag und der Vogtlandkreis haben von einer Stellungnahme abgesehen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN des 4. Sächsischen Landtages geht von einem verfassungswidrigen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie aus. Die Gebietsreform beruhe zum einen auf einer unzureichenden Tatsachenermittlung. Zum anderen seien das Verfahren der Gesetzgebung nicht ergebnisoffen geführt und die Leistungsfähigkeit der im Jahr 1994 geschaffenen Kreisstrukturen nicht untersucht worden. Auch fehle es an mit wissenschaftlichen Methoden gewonnenen Belegen für die Notwendigkeit einer Neugliederung. Die Entscheidung zur Einkreisung habe bereits vor Einbringung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung festgestanden, was verschiedene Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren zeigten. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung habe sich lediglich auf das Gesetz als Gesamtheit bezogen, nicht hingegen auf die Einkreisung der Antragstellerin.

## B.

Der Antrag ist durch – einstimmig gefassten – Beschluss als offensichtlich unbegründet zu verwerfen.

## I.

Der Antrag ist nach Art. 90 SächsVerf, § 7 Nr. 8, § 36 SächsVerfGHG zulässig.

Die Antragstellerin wendet sich gegen die ihre Einkreisung vorsehenden Regelungen des Sächsischen Kreisgebietsneugliederungsgesetzes. Sie hat substantiiert vorgetragen, durch die Einkreisung unmittelbar in ihren Rechten aus Art. 82 Abs. 2 SächsVerf verletzt zu sein (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 22. Oktober 1998 – Vf. 37-VIII-98). Die – erst zum 1. August 2008 in Kraft tretenden – angegriffenen Teile des Gesetzes bilden schon jetzt einen zulässigen Gegenstand der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag, da sie mit unmittelbaren und mittelbaren Vorwirkungen, wie etwa den für Juni 2008 vorgesehenen Kreiswahlen und zahlreichen Vorbereitungen für organisatorische Änderungen, einhergehen (vgl. SächsVerfGH LKV 1995, 115).

## II.

Die angegriffenen Regelungen des Kreisgebietsneugliederungsgesetzes sind mit den durch die Antragstellerin nach Art. 90 SächsVerf rügefähigen Bestimmungen der Sächsischen Verfassung offensichtlich vereinbar.

1. Den Maßstab der verfassungsgerichtlichen Kontrolle bildet im vorliegenden Verfahren nicht Art. 88 Abs. 1 SächsVerf.

a) Der Verlust der Kreisfreiheit lässt den gemeindlichen Charakter und das Gebiet der Antragstellerin unberührt.

Die Organisationsform der Antragstellerin ist ausschließlich gemeindlich geprägt. Ein Landkreis ist auf dem Gebiet der Antragstellerin bislang weder in der Form einer faktischen Überlagerung mit gemeindlichen Strukturen noch mittels einer normativen Fiktion vorhanden. Insbesondere ist die Antragstellerin nicht Gemeinde und Landkreis zugleich. Die unmittelbaren Wirkungen der angegriffenen Regelungen beschränken sich deshalb darauf, dass die Antragstellerin künftig nicht mehr für die Erfüllung der nach Art. 85 SächsVerf den Kreisfreien Städten übertragenen Pflichtaufgaben nach Weisung sowie der überörtlichen Aufgaben der Selbstverwaltung zuständig ist.

b) Die Verfassungsmäßigkeit der Einkreisung ist im vorliegenden Verfahren der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag daher nicht an Art. 88 Abs. 1 SächsVerf zu messen, da diese Norm nur Änderungen des Gebiets, einschließlich der Auflösung, erfasst.

Hieran ändert auch nichts, dass die angegriffenen Regelungen beim aufnehmenden – vorliegend allerdings zeitgleich neu gebildeten – Landkreis eine Gebietsveränderung mit sich bringen. Das Verfahren nach Art. 90 SächsVerf, § 7 Nr. 8, § 36 SächsVerfGHG ist nämlich jenem der kommunalen Verfassungsbeschwerde des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG angenähert (vgl. im Einzelnen: SächsVerfGH DÖV 1999, 338 [339]) und somit auf keine objektive Normenkontrolle, sondern auf subjektiven Rechtsschutz gerichtet.

2. Der Verlust der Kreisfreiheit greift allerdings in die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 82 Abs. 2 SächsVerf ein.

a) Den Gemeinden, Landkreisen und anderen Gemeindeverbänden wird durch Art. 82 Abs. 2 SächsVerf gewährleistet, dass sie ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln können. Damit knüpft die Sächsische Verfassung an die von Art. 28 Abs. 2 GG verbürgte Selbstverwaltungsgarantie an und formt diese in den Art. 84 bis 90 SächsVerf näher aus.

Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung sichert den Trägern kommunaler Selbstverwaltung innerhalb ihrer Zuständigkeit einen alle ihre Angelegenheiten umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte. Sie garantiert zudem die Existenz der Gemeinde- und der Kreisebene als Institutionen.

Dieser Schutz erstreckt sich aber nicht auf die spezifische Organisationsform der Kreisfreien Stadt. Deren Bestand wird in der Sächsischen Verfassung weder ausdrücklich gefordert noch institutionell vorausgesetzt. Vielmehr ist die Kreisfreie Stadt verfassungsrechtlich Gemeinde i.S.v. § 82 Abs. 2 SächsVerf (vgl. § 3 Abs. 1 SächsGemO) und lediglich gemäß § 3 Abs. 3 SächsGemO einfach-rechtlich als untere Verwaltungsbehörde im Sinne bundes- und landesrechtlicher Vorschriften ausgestaltet (vgl. zur Verfassungsrechtslage in anderen Bundesländern: Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 71 Rn. 10 ff; Art. 74 Rn. 5; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl., 1992, Art. 9 Rn. 2 ff.).

- b) Dessen ungeachtet berührt die Einkreisung die Antragstellerin in einer Intensität, die mit Blick auf die Selbstverwaltungsgarantie einer besonderen Rechtfertigung bedarf (vgl. BVerfG NVwZ 1982, 95; VerfGH NRW, Urteil vom 7. November 1975 – 64/74 – juris Rn. 34 ff.).

aa) Mittelbar gehen mit der Einkreisung erhebliche Auswirkungen im Bereich der Finanzen, der Personalwirtschaft und der demokratischen Legitimation der Aufgabenerfüllung einher.

In finanzieller Hinsicht hat der Statusverlust insbesondere auf die Einnahmen aus dem Finanzausgleich gewichtigen Einfluss. Der Antragstellerin bisher zustehende Geldmittel, etwa die Schlüsselzuweisungen nach § 10 FAG und die Ausgleichsbeträge nach § 16 FAG, entfallen oder vermindern sich. Selbst wenn insoweit höhere Zuweisungen an den neu zu bildenden Vogtlandkreis erfolgen sollten, könnte doch die Antragstellerin nicht mehr über deren Verwendung entscheiden. Des weiteren führt die Einkreisung dazu, dass die Antragstellerin wegen des geringeren Personalbedarfs arbeits- und dienstrechtliche Maßnahmen ergreifen muss. Auch beeinflusst der Verlust der Kreisfreiheit die Rechtsstellung verschiedener Gemeindeorgane (vgl. § 51 Abs. 4, § 55 Abs. 1 SächsGemO). Die Antragstellerin ist darüber hinaus in ihrem Gebiet künftig nicht mehr einzige Trägerin der kommunalen Selbstverwaltung, sondern hat diese mit dem neu zu bildenden Vogtlandkreis zu teilen. Dies wirkt auf die Intensität der kommunalen Selbstverwaltung zumindest insoweit ein, als ihre Bürger und sonstigen Wahlberechtigten nicht mehr ausschließlich die Organe der kommunalen Selbstverwaltung bestimmen. Nunmehr kommt diese Befugnis hinsichtlich der dem Landkreis zugewiesenen Selbstverwaltungsangelegenheiten den Bürgern und sonstigen Wahlberechtigten des neu zu bildenden Vogtlandkreises zu. Zumindest tendenziell wird hierdurch auch die von der Antragstellerin auf ihre Einwohner

ausgehende identitätsstiftende Wirkung reduziert. Schließlich können sich aus der Einkreisung – bislang auszuschließende – Zuständigkeitskonflikte zwischen der Antragstellerin und dem künftigen Vogtlandkreis ergeben, die strukturell geeignet sind, die kommunale Selbstverwaltung zu schwächen.

bb) Unmittelbar führt die Einkreisung zu einer Aufgabenverlagerung von der Antragstellerin auf den künftigen Vogtlandkreis, also einer Kompetenzverschiebung zwischen zwei Selbstverwaltungsträgern. Diese erfasst nicht nur jene Aufgaben, die der Kreisfreien Stadt als untere Verwaltungsbehörde (vgl. § 3 Abs. 3 SächsGemO), also von der staatlichen Ebene, zugewiesen sind. Vielmehr geht die Antragstellerin infolge ihrer Einkreisung auch solcher – bis dahin gemeindlicher – Selbstverwaltungsangelegenheiten verlustig, die innerhalb eines Kreisgebietes gemäß § 2 Abs. 1 SächsLKrO vom Landkreis wahrgenommen werden.

Jedenfalls Letzteres stellt einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie dar.

3. Welche Anforderungen angesichts der dargelegten Auswirkungen an die Verfassungsmäßigkeit der Einkreisung im Einzelnen zu stellen sind (vgl. BVerfG NVwZ 1982, 95; VerfGH NRW, Urteil vom 7. November 1975 – 64/74 – juris Rn. 34 ff.), bedarf keiner Entscheidung. Die angegriffenen Regelungen sind nämlich selbst dann mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, wenn sie an den prozeduralen und materiellen Erfordernissen einer Gebietsreform – und damit an den denkmöglich strengsten Maßstäben – gemessen werden:

a) Hiernach hat der Einkreisung eine Anhörung der betroffenen Kreisfreien Stadt voranzugehen.

Bei einer Gebietsänderung ermöglicht die Anhörung den betroffenen Gemeinden, ihre Sicht in einer für sie wesentlichen Frage zur Geltung zu bringen. Darüber hinaus trägt die Anhörung dazu bei, dass der Gesetzgeber eine umfassende und zuverlässige Kenntnis von allen abwägungserheblichen Belangen rechtlicher und tatsächlicher Art erlangt (SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 61 [71 f.]; JbSächsOVG 2, 110 [120]; JbSächsOVG 7, 31 [40]; JbSächsOVG 7, 51 [59]; SächsVBl. 1999, 236 [238]).

b) Materiell gehört zum Inhalt des verfassungsrechtlich gewährleisteten Kernbereiches des Selbstverwaltungsrechts auch, dass Verlagerungen von Aufgaben mit relevantem örtlichen Bezug nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit zulässig sind (SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 51 [60]; vgl. BVerfGE 79, 127 [153]; 107, 1 [21]).

aa) Der Gesetzgeber hat zunächst den unbestimmten Begriff des Gemeinwohls innerhalb der ihm durch die Sächsische Verfassung gezogenen Grenzen zu konkretisieren. Dabei bedarf es umso gewichtigerer gesetzgeberischer Ziele, je intensiver auf den kommunalen Aufgabenbestand eingewirkt wird.

bb) Bindet der Gesetzgeber die Einkreisung in ein umfassendes Neugliederungsvorhaben ein, müssen darüber hinaus die Grundsätze und Leitlinien der Gebietsreform für sich den verfassungsrechtlichen Wertungen entsprechen und dem allgemeinen Wohl dienen. Dazu gehört insbesondere, dass die angelegten Kriterien zu keiner offensichtlich fehlsamen Bewertung anderer Formen kommunaler Aufgabenerledigung führen.

cc) Die Verfassung gebietet des Weiteren, dass das Ergebnis der Abwägung den Geboten der Systemgerechtigkeit und der kommunalen Gleichbehandlung genügt (SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 31 [41]; 7, 51 [61]) und dass Abweichungen von den aufgestellten Grundsätzen und Leitlinien gerechtfertigt sind (vgl. BVerfGE 50, 50 [53]).

dd) Ob darüber hinaus bei einer Einkreisung die Gründe des Gemeinwohls ihre Basis in der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung haben müssen (vgl. hierzu: SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 17 [23 f.]; SächsVBl. 1997, 79 [80]), kann dahinstehen. Wie nachstehend näher dargelegt wird, werden die angegriffenen Regelungen nämlich selbst solchen Anforderungen gerecht.

- c) Allein dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber kommt es zu, die relevanten Belange im Einzelnen zu gewichten und zu bewerten sowie die Vor- und Nachteile von Handlungsalternativen in die Abwägung einzustellen (SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [117]; st. Rspr.).
- d) Diesen dem Landtag gesetzten verfassungsrechtlichen Vorgaben korrespondiert die Kontrollkompetenz des Verfassungsgerichtshofes, der die Entscheidungsspielräume des Gesetzgebers zu respektieren hat.

Auf der ersten Stufe prüft der Verfassungsgerichtshof nur, 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 den Grundsätzen zugrunde liegenden Erkenntnisse offensichtlich unzutreffend sind sowie ob die Grundsätze offensichtlich ungeeignet sind, 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 Gemeinwohlgründe 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.

4. Bei Zugrundelegung dieser Maßstäbe sind die in §§ 1, 2 Abs. 1 und 2 SächsKrGebNG enthaltenen Regelungen mit Art. 82 Abs. 2 SächsVerf vereinbar, soweit sie die Einkreisung der Antragstellerin vorsehen.

a) Das Anhörungsverfahren genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Entsprechende Rügen sind von der Antragstellerin auch nicht erhoben worden.

b) Für die Einkreisung der Antragstellerin streiten aus Sicht des Landtages Gründe des öffentlichen Wohls. Gegen diese Einschätzung ist verfassungsrechtlich nichts zu erinnern.

aa) Der Gesetzgeber durfte von der Notwendigkeit einer umfassenden Neugliederung der Landkreise und Kreisfreien Städte ausgehen. Die Begründung zur Kreisgebietsneugliederung (Anlage 3 zur Drs. 4/10840) zeigt die Rahmenbedingungen auf, unter denen sich der Landtag zur Gebietsreform entschlossen hat. Schließlich hat der Verfassungsgerichtshof davon auszugehen, dass die vom Landtag verfolgten Ziele dem Gemeinwohl entsprechen und mithin Neugliederungsmaßnahmen rechtfertigen.

(1) Die herangezogenen Daten zur Bevölkerungsentwicklung belegen einen erheblichen demografischen Wandel im Freistaat.

Nach der 4. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen wird die Einwohnerzahl zwischen den Jahren 1990 und 2020 um 18,2 % bis 21,1 % zurückgehen, wobei in den Jahren 2007 bis 2020 ein Bevölkerungsverlust von 5,5 % bis 8,8 % eintreten soll. Zugleich zeigen sich erhebliche Verschiebungen in der Altersstruktur. Lag das Durchschnittsalter der Bevölkerung im Jahre 1990 noch bei 39,4 Lebensjahren, so betrug dieser Wert im Jahre 2005 bereits 44,7 Lebensjahre und soll bis zum Jahre 2020 auf knapp 49 Lebensjahre ansteigen. Dementsprechend wird sich den Prognosen zu Folge die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2005 um 19,3 % verringern. Der Anteil der über 65-Jährigen soll gleichzeitig um 15,7 % ansteigen. Mit Ausnahme der Kreisfreien Städte Dresden und Leipzig wird für alle Landkreise und Kreisfreien Städte im Freistaat ein deutlicher Einwohnerrückgang vorhergesagt. Der Durchschnittswert liegt bei 9,3 %, wobei sich erhebliche regionale Unterschiede ergeben. Für die Kreisfreien

Städte werden bis zum Jahr 2020 Verluste zwischen 10,7 und 32,1 % erwartet. Inner-sächsische Wanderungsströme sollen demgegenüber an Bedeutung verlieren.

(2) Es liegt auf der Hand, dass diese Entwicklungen auf die Nachfrage von Leistungen, auch jener der Behörden, erheblichen Einfluss nehmen werden. Während der Bedarf in bestimmten sozialen Bereichen, wie etwa dem der Kultur- und Freizeitangebote für Ältere oder dem der Altenpflege, zunehmen wird, ist auf anderen Gebieten, etwa im Schul- und Ausbildungsbereich, eine deutlich zurückgehende Nachfrage zu erwarten.

Zurückgehende Einwohnerzahlen führen des Weiteren zu verringerten Einnahmen der öffentlichen Haushalte aus Abgaben und Finanzaufschlägen. Die Gesamteinnahmen wie auch die Pro-Kopf-Einnahmen des Freistaates werden nach den Prognosen bis zum Jahr 2020 in etwa auf das Niveau der finanzschwachen Flächenländer des Alt-bundesgebietes absinken. So werden die Mittel aus dem Solidarpaket II seit dem Jahre 2005 jährlich abgeschmolzen; bis zum Jahr 2019 werden sie vollständig ausgelaufen sein. Hat der Freistaat im Jahre 2005 noch 2,746 Milliarden Euro aus dem Solidarpaket II erhalten, so wird sich der Mittelzufluss im Jahre 2019 auf 0,547 Milliarden Euro reduziert haben. Aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich sind aufgrund des Einwohner-rückgangs weitere Einnahmeverluste in Höhe von ca. 1 Milliarde Euro zu erwarten. Allein die prognostizierten Rückgänge aus dem Solidarpaket II belaufen sich auf 16,3 % des Einnahmeansatzes im Haushalt des Freistaates für das Jahr 2007.

Die Haushaltssituation der Kommunen ist bereits heute angespannt. Die durchschnittliche Gesamtverschuldung pro Einwohner beträgt 1544 Euro, wobei sich auch hier erhebliche regionale Unterschiede zeigen. Bei den Kreisfreien Städten bewegt sich die Gesamtverschuldung in einer Bandbreite zwischen 71 Euro und 1783 Euro je Einwohner, bei den Landkreisen zwischen 109 Euro und 524 Euro je Einwohner. Aufgrund der vorhergesagten Entwicklung der Einwohnerzahlen wird mit einer durchschnittlichen Steigerung der Verschuldung um 16 % gerechnet. Für die Gebietskörperschaften mit den höchsten Einwohnerverlusten wird sogar ein Anstieg der Verschuldung um bis zu 146,3 % erwartet.

Zwar haben die Kommunen in den Jahren 1992 bis 2005 ihren Personalbestand um 64,6 % reduziert. Er liegt allerdings noch immer um 2,8 Vollzeitäquivalente je 1000 Einwohner oder 23,1 % über den Werten der finanzschwachen Flächenländer des Alt-bundesgebietes.

(3) Es begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass der Gesetzgeber auf diese Entwicklungen mit der Gebietsreform reagieren will.

Er verspricht sich von ihr, dass die kommunale Selbstverwaltung gestärkt und eine bürgerfreundliche Verwaltung geschaffen wird. Zudem zielt die Reform darauf ab, die Effizienz des öffentlichen Verwaltungshandelns sowie die Wirtschaftlichkeit der

Landkreise nachhaltig zu erhöhen. Darüber hinaus sollen sich die Landkreise bei der Erfüllung ihrer Aufgaben besser auf die sich ändernden Rahmenbedingungen einstellen können. Dementsprechend sind wesentliche Aspekte darauf gerichtet, die strukturellen Unterschiede zwischen den Landkreisen und den Kreisfreien Städten auszugleichen und Verwaltungskosten einzusparen. Des Weiteren sollen die Kommunen Schwankungen der externen Verhältnisse flexibler ausgleichen und ihre Position im länderübergreifenden Wettbewerb stabilisieren können (Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 49 f.).

Die verfassungsrechtliche Legitimation dieser Ziele steht außer Frage, da der Landtag leistungsfähige Landkreise und Kreisfreie Städte schaffen will, die auf ihrem Gebiet zu einer eigenen Politik fähig sind und ihre vielfältigen öffentlichen Aufgaben zum Wohle ihrer Einwohner erfüllen können.

bb) Auch die Grundsätze und Leitlinien der Gebietsreform, vor allem die Größenvorgaben für die Landkreise und Kreisfreien Städte sowie die Ablehnung von Kooperationsmodellen, stehen mit den Vorgaben der Sächsischen Verfassung in Einklang.

(1) Die Bestimmung der Regelmindestgröße unterliegt einer wertenden Entscheidung des Gesetzgebers, die allein auf offensichtlich fehlerhafte Annahmen überprüft werden kann (vgl. SächsVerfGH SächsVBl. 1997, 79 [81]). Hierfür bietet sich aber kein Anhalt.

Für die Landkreise und Kreisfreien Städte wird für das Jahr 2020 eine Regelmindestgröße von 200.000 Einwohnern angestrebt. Diese orientiert sich maßgeblich an den vorhandenen Verwaltungsstrukturen in den Flächenländern des Altbundesgebietes, deren Landkreise und Kreisfreien Städte im Durchschnitt etwa 195.000 Einwohner aufweisen (vgl. Anl. 5 der Begründung zur Kreisgebietsneugliederung – Drs. 4/10840). Die festgelegte Regelmindestgröße steht zudem im Einklang mit dem Positionspapier des Deutschen Landkreistages „Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen“ vom April 2006. Als grundsätzlicher Richtwert für Landkreise in ländlichen Gebieten mit einer durchschnittlichen Einwohnerdichte von 200 Einwohnern/km<sup>2</sup> wird dort eine Größe von 150.000 Einwohner angesehen. Verfassungsrechtlich unbedenklich konnte der Gesetzgeber diesen Richtwert überschreiten, zumal die Bevölkerungsdichte in Sachsen mit 233 Einwohnern/km<sup>2</sup> höher liegt und zudem ein sich nach dem Jahre 2020 fortsetzender Bevölkerungsrückgang zu erwarten steht.

(2) Die Regelmindestgröße von 200.000 Einwohnern erlaubt nicht den Schluss auf eine offensichtliche Ungeeignetheit der Gebietsreform.

(a) Zwar wäre ein Reformvorhaben ungeeignet, wenn nach dessen Grundsätzen und Leitlinien voraussichtlich in einem absehbaren Zeitraum eine erneute Gebietsreform erforderlich würde. Dies gilt umso mehr, als die gewünschten Einsparungen zwangsläufig erst nach einer längeren Übergangsphase eintreten können.

(b) Für eine solche Situation ist allerdings nichts erkennbar:

Es ist verfassungsrechtlich ohne Weiteres hinnehmbar, dass die Gesetzesmaterialien keinen Zeitpunkt benennen, ab dem die geplanten Einspareffekte die Kosten der Reform überwiegen sollen. Es genügt vielmehr, dass positive finanzielle Wirkungen zumindest in einem noch überschaubaren Zeitraum zu erwarten sind und dass bis dahin nicht von einem neuerlichen Reformbedarf auszugehen ist. Deshalb läge eine offensichtliche Ungeeignetheit selbst dann nicht vor, wenn mit der Antragstellerin anzunehmen wäre, dass die Reform beim neu zu bildenden Vogtlandkreis erst in zehn oder mehr Jahren zu Einsparungen führen wird.

Es liegen auch keine ausreichenden Anhaltspunkte dafür vor, dass bis dahin eine erneute Gebietsreform notwendig werden wird. Der Verfassungsgerichtshof verkennt dabei nicht, dass die Antragstellerin – gestützt auf ein finanzwissenschaftliches Gutachten – in 20 Jahren einen weiteren Reformbedarf sieht. Bei ihrer hierauf gerichteten Argumentation, die auf die ökonomischen Vorteile von größeren Organisationseinheiten abstellt, lässt die Antragstellerin aber die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen der Selbstverwaltungsgarantie außer Acht. Vor allem berücksichtigt sie nicht, dass die Erwägung in Widerstreit mit der durch das Demokratiegebot geschützten Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung öffentlicher Aufgaben gerät (vgl. BVerfGE 79, 127 [153]; 83, 363 [381 f.]; 107, 1 [11 f.]).

Ist aber nicht zuverlässig zu prognostizieren, ob und ggf. wann eine erneute Gebietsreform geboten erscheint, ist die Einschätzung, die Reform werde mindestens bis zum Jahre 2030 tragfähig sein (Anl. 3 zur Drs. 4/10840, S. 63 f.), zumindest nicht als offensichtlich fehlerhaft zu erachten.

(3) Ein Verfassungsverstoß ist auch nicht darin zu sehen, dass die den Leitlinien zugrunde liegenden Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung nicht über das Jahr 2020 hinausreichen.

Die Antragstellerin hat zwar darin Recht, dass Änderungen im Bestand und Gebietszuschnitt der Kommunen auf möglichst langfristigen Erhebungen der maßgeblichen Eckwerte zu basieren haben. Dies folgt daraus, dass kommunale Gebietsänderungen nur unter besonderen Voraussetzungen 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. Dürfen aber die Träger der Selbstverwaltung nicht Gegenstand kurzfristiger gesetzgeberischer Aktivitäten oder gar experimenteller Überlegungen sein (vgl. BVerfGE 86, 90 [109]; 82, 310 [314]), müssen auch künftige tatsächliche Entwicklungen soweit wie möglich Berücksichtigung finden.

Diesen Anforderungen hat der Gesetzgeber aber dadurch genügt, dass er sich bei der

Bildung der Leitlinien auf die bis zum Jahre 2020 reichende 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen gestützt hat. Die Einbeziehung eines längeren Zeitraumes war verfassungsrechtlich nicht geboten, da Voraussagen je mehr an Genauigkeit verlieren, je weiter sie in die Zukunft reichen. Auch 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 die Antragstellerin nicht auf.

(4) Des weiteren durfte der Gesetzgeber Kooperationsmodelle als Handlungsalternativen ausschließen.

Im Gesetzgebungsverfahren wurde ergebnisoffen erörtert, ob die mit den Grundsätzen und Leitlinien verfolgten Ziele auch mittels eines Kooperationsmodells zu erreichen sind. Die Ablehnung eines solchen Konzepts, einschließlich einer in diese Richtung gehenden Experimentierklausel, hält offenkundig verfassungsrechtlichen Anforderungen Stand.

(a) Der allgemeine Teil der Begründung zur Kreisgebietsneugliederung befasst sich mit den de lege lata als Handlungsalternativen verfügbaren Kooperationsformen (Anlage 3 zur Drs. 4/10840 S. 30 ff.). Die Begründung stellt auch eingehend dar, welche Defizite insoweit im Gesetzgebungsverfahren gesehen wurden, vor allem bei den unzureichenden rechtlichen Grundlagen, bei der mangelnden demokratischen Legitimation und bei der geringeren Verwaltungseffizienz. Des weiteren setzt sich die Begründung damit auseinander, ob der „Vogtländische Weg“ landesweit eine Alternative zur Neugliederung bildet. In diesem Zusammenhang werden – wie bereits dargelegt – die besonderen Probleme angesprochen, die beim Scheitern einer kommunalen Zusammenarbeit drohen. Des weiteren spricht die Begründung an, dass eine Experimentierklausel ausscheide, da bei ihr die Träger der kommunalen Selbstverwaltung letztlich über die Einkreisung befinden könnten.

(b) Die Einschätzung des Gesetzgebers, Kooperationsmodelle seien im Vergleich mit einer Gebietsreform insgesamt nicht besser oder gleich gut geeignet (Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 34), beruht weder auf einer Verkennung wesentlicher Faktoren noch auf einer offensichtlich fehlsamen Bewertung kooperativer Formen der Aufgabenerledigung. Im Gegenteil erfordert Art. 82 Abs. 2 SächsVerf nachgerade, Kooperationsmodelle auf eine sektorale Übertragung von Aufgaben zu beschränken, da ansonsten verfassungswidrige Eingriffe in die institutionale Garantie der Selbstverwaltung drohen. So liegt etwa auf der Hand, dass jedwede Form kommunaler Zusammenarbeit die bürgerschaftliche Teilnahme an der Selbstverwaltung beeinträchtigt und damit auch die Legitimation der handelnden Organe reduziert. Des weiteren sind Kooperationsmodelle zumindest tendenziell mit einer unübersichtlicheren Verwaltungsstruktur und einer höheren Instabilität verbunden (vgl. BbgVerfG LVerfGE 16, 164 [185]; StGH BW ESVGH 25, 1 [21 f.]; VerfGH Rh.-Pf. DÖV 1969, 560 [565]; Schmidt, Kommu-

nale Kooperation, Jus Publicum 137, 2005, S. 9 ff.; zum Verhältnis von Verwaltungsgemeinschaften zu Einheitsgemeinden: SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 32 [43]; JbSächsOVG 7, 51 [65]).

(c) Angesichts der Offenkundigkeit dieser Aspekte war der Gesetzgeber auch nicht gehalten, sachverständigen Rat zu Alternativmodellen einzuholen.

Die von der Antragstellerin in diesem Zusammenhang herangezogenen Erwägungen erscheinen dem Verfassungsgerichtshof bereits in ihren rechtlichen Prämissen (vgl. im Einzelnen: LVerfG M-V DVBl. 2007, 1102 [1111 f.]) nicht unbedenklich. Jedenfalls aber bedürfen im Gesetzgebungsverfahren nur solche Umstände einer umfassenden Ermittlung, die erkennbar für die Entscheidung des Gesetzgebers von Bedeutung sind (SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 17 [25]) und die von den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten ohne gutachterliche Hilfe erkennbar nicht sachgerecht festgestellt werden können. Vorliegend ist jedoch nichts dafür erkennbar, dass der Landtag seine Erkenntnisse über die Nachteile von Kooperationsmodellen ohne hinreichende eigene Sachkunde gewonnen haben könnte. Solches gilt umso mehr, als sich die Plausibilität der dargelegten Aspekte ohne Weiteres erschließt und am 6. September 2007 im Landtag eine Anhörung durchgeführt wurde (vgl. Prot. Innenausschuss vom 21. September 2007 – Apr 4/6-36 A 1 – S. 11, 23, 28).

(d) Eine allgemeine Experimentierklausel zugunsten von Kooperationsmodellen lag nach dieser grundsätzlichen Weichenstellung ohnehin eher fern. Dennoch hat sich der Gesetzgeber aufgrund der Stellungnahmen im Anhörungsverfahren mit dieser Option auseinandergesetzt.

Die Begründung zur Kreisgebietsneugliederung weist in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise darauf hin, dass eine Experimentierklausel von vornherein nur in Betracht kommen könnte, wenn sich die Entscheidung über eine Gebietsneugliederung hinausschieben ließe, bis Erkenntnisse über den Erfolg von Kooperationsmodellen vorliegen. Evident verfassungsgemäß ist auch die nachfolgende Erwägung, wonach das damit im ganzen Freistaat erforderlich werdende längere Zuwarten in einen erheblichen Widerspruch zu dem vom Gesetzgeber gesehenen dringenden Reformbedarf träte. Nichts zu erinnern ist schließlich gegen die weitere Erwägung, dass allein eine zeitnahe Reaktion einen eher einfachen Umbauprozess eröffne, während bei einem weiteren Hinausschieben drastischere Schritte unter zugleich ungünstigeren Rahmenbedingungen zu befürchten seien (Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 29 f., 44 f.).

(e) Der Verfassungsgerichtshof vermag auch nichts für eine mangelnde Ergebnisoffenheit des Gesetzgebungsverfahrens zu ersehen.

In diesem wurden – wie dargelegt – sämtliche in Betracht kommenden Lösungswege erörtert und gegeneinander abgewogen. Auch lassen sich keine Erkenntnisse dafür gewinnen, dass hierbei das Ergebnis des Entscheidungsfindungsprozesses selbst dann

nicht zur Disposition gestanden hätte, wenn sich im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens gegenüber der ursprünglichen politischen Einschätzung andere rechtliche oder tatsächliche Aspekte oder überlegene Modelle ergeben hätten.

cc) Die Einkreisung der Antragstellerin als konkrete Neugliederungsmaßnahme steht ebenfalls mit der Verfassung in Einklang. Die Gesetzesmaterialien belegen weder Defizite bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials noch ein offensichtlich fehlerhaftes Abwägungsergebnis.

(1) Der Gesetzgeber hat das Modell „Vogtländischer Weg“ verfassungsgemäß in die Entscheidung zur Einkreisung der Antragstellerin einbezogen.

(a) Ein ordnungsgemäßer Abwägungsprozess erfordert die ergebnisoffene Erwägung sich bietender Handlungsalternativen. Hierzu gehört eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile verschiedener Optionen, weil der Gesetzgeber erst hierdurch in die Lage versetzt wird, sich für die sachgerechte Bevorzugung des einen Belangs zu entscheiden (vgl. BVerfGE 86, 90 [109]). Hatte der Gesetzgeber allerdings in verfassungsrechtlich zulässiger Weise bereits auf der Ebene der Grundsätze und Leitlinien Kooperationsmodelle als Alternative grundsätzlich abgelehnt, kam ihm auf der Ebene der konkreten Neugliederungsmaßnahme lediglich noch die Prüfung zu, ob bei der Antragstellerin eine atypische Sondersituation vorlag, die – in den vom Gebot der Systemgerechtigkeit gesetzten Grenzen – eine Abweichung rechtfertigte oder gebot.

(b) Diesen Anforderungen ist der Gesetzgeber nachgekommen.

Wie die Gesetzesmaterialien belegen, hat er sich eingehend mit der Situation der Antragstellerin und dem Modell „Vogtländischer Weg“ als Alternative zur Einkreisung befasst. Die Begründung zur Kreisgebietsneugliederung (Anl. 3 zur Drs. 4/10840, S. 34 ff.) beschreibt ausführlich die Wirkungsweise und den Umsetzungsstand dieses Konzepts. Anders als die Antragstellerin meint, beschränkt sich die Darstellung auch nicht auf die Nachteile der Lösung. Die aus der Sicht der Antragstellerin für das Kooperationsmodell sprechenden positiven Gesichtspunkte finden vielmehr eine eingehende Würdigung.

(2) Der Gesetzgeber konnte ohne Weiteres die Einkreisung der Antragstellerin einer Fortsetzung des Modells „Vogtländischer Weg“ vorziehen.

(a) Die vom Gesetzgeber gegen das Kooperationsmodell erhobenen rechtlichen Bedenken sind naheliegend, jedenfalls nicht – wie für eine Verfassungswidrigkeit der Einkreisung erforderlich – offensichtlich unzutreffend.

Die Antragstellerin räumt selbst ein, dass das von ihr favorisierte Modell des „Vogtländischen Weges“ verschiedenen einfach-rechtlichen Problemlagen und Regelungsdefiziten begegnet. Dies gilt auch für die von der Antragstellerin vorrangig erwogene

Zweckvereinbarung, die nach der – verfassungsrechtlich unangreifbaren – Sicht des Gesetzgebers nur für die gemeinsame Erledigung einzelner Aufgaben in Betracht kommen kann (Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 36 ff.). Ebenso wenig lässt sich der Hinweis auf die mangelnde demokratische Legitimation von der Hand weisen (Anlage 3 zur Drs. 4/10840, S. 40), da der bei einer Zweckvereinbarung gemäß § 72 Abs. 2 S. 3 SächsKomZG zu bildende gemeinsame Ausschuss nicht unmittelbar von den Bürgern gewählt wird.

Anders als die Antragstellerin meint, war der Gesetzgeber auch nicht durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip gehalten, die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein gesetzesgemäßes Kooperationsmodell erst zu schaffen. Zum einen hätten sich die vom Gesetzgeber gesehene strukturellen Bedenken durch eine normative Regelung allenfalls teilweise beseitigen lassen. Zum anderen liegt die eigenverantwortliche Entscheidung über die von ihm für sinnvoll erachteten Formen kommunaler Zusammenarbeit – innerhalb der ihm durch die Verfassung gezogenen Schranken – beim Landtag.

(b) Von vornherein auszuschließen hatte eine auf das Gebiet der Antragstellerin und des neu gebildeten Vogtlandkreises beschränkte Experimentierklausel, da eine solche Konzeption zwingend in Konflikt mit dem Gebot der Systemgerechtigkeit hätte geraten müssen und daher verfassungswidrig wäre.

(aa) Das Gebot der Systemgerechtigkeit verpflichtet den Gesetzgeber, auf der Ebene der konkreten Neugliederungsmaßnahmen innerhalb der von ihm aufgestellten Grundsätze und Leitlinien zu verbleiben. Das schließt Abweichungen im Einzelfall zwar nicht grundsätzlich aus; diese bedürfen allerdings einer besonderen sachlichen Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 50, 50 [53]).

(bb) Für eine solche ist vorliegend nichts zu ersehen.

Das von der Antragstellerin bevorzugte Kooperationsmodell beruht weder auf spezifischen örtlichen oder historischen Bedingungen noch zeigt es besondere Ausprägungen, die einer Übertragung auf andere Selbstverwaltungsträger entgegenstünden. Eine gewisse Sonderstellung nimmt die Antragstellerin lediglich insoweit ein, als sie bereits erste Schritte zur Umsetzung ihres Modells ergriffen hat. Dies ist aber unter dem Blickwinkel von Art. 82 Abs. 2 SächsVerf zumindest solange unbeachtlich, als nicht bereits eine tatsächlich und rechtlich verfestigte Sondersituation entstanden ist, welche die Lage der Antragstellerin deutlich von jener anderer Kreisfreier Städte abhebt.

Auch das bisherige erfolgreiche Bemühen der Antragstellerin um eine effiziente Aufgabenerfüllung rechtfertigt keine Ausnahme von den Neugliederungsmaßnahmen. Die Antragstellerin kann zwar auf einen sachsenweit vergleichsweise geringen Personalschlüssel und auf eine niedrige Pro-Kopf-Verschuldung verweisen. Diese Umstände hätten aber ein Abweichen vom allgemeinen System nicht rechtfertigen – und erst recht nicht gebieten – können. Zum einen sind diese Gegebenheiten weit weniger

struktureller als faktischer Art und damit bei der von konzeptionellen Aspekten getragenen Gebietsneugliederungen deutlich nachrangig. Zum anderen durfte der Gesetzgeber ohne Verfassungsverstoß davon ausgehen, dass auch die Antragstellerin verstärkt mit den Folgen der demografischen Entwicklung konfrontiert sein werde und damit bei ihr ein Abweichen von den Grundsätzen und Leitlinien nicht veranlasst sei.

Unabhängig hiervon läge ein verfassungswidriger Systembruch bereits darin, dass nach den Erwartungen des Gesetzgebers die Einkreisung der Antragstellerin auch auf deren Gebiet die in der Gesetzesbegründung im Einzelnen dargelegten Effekte erzielen wird und daher die Selbstverwaltungskraft der Antragstellerin zu stärken vermag. Hätte der Landtag dennoch die Antragstellerin anders als die sonstigen Kreisfreien Städte behandelt, hätte der hierin liegende Systembruch die Verwirklichung seines Konzeptes insgesamt in Frage gestellt.

### III.

Der Verfassungsgerichtshof hält den Antrag einstimmig für offensichtlich unbegründet und kann daher durch Beschluss erkennen. Das Verfahren nach Art. 90 SächsVerf, § 7 Nr. 8, § 36 SächsVerfGHG ist - wie bereits ausgeführt - demjenigen der kommunalen Verfassungsbeschwerde des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG angenähert (vgl. im Einzelnen: SächsVerfGH DÖV 1999, 338 [339]), so dass über den Antrag auf kommunale Normenkontrolle unter den in § 10 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 BVerfGG genannten Voraussetzungen ohne mündliche Verhandlung entschieden werden kann (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 32 [37]; SächsVBl. 1999, 7 [8]; SächsVerfGH, Beschluss vom 17. Dezember 1998 – Vf. 55-VIII-98).

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

### C.

Mit der Entscheidung über den Antrag auf kommunalen Normenkontrolle erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

**D.**

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

gez. Munz

gez. Graf von Keyserlingk

gez. Grünberg

gez. Hagenloch

gez. Knoth

gez. Lips

gez. v. Mangoldt

gez. Oldiges

gez. Trute