



VERWALTUNGSGERICHT DRESDEN

BESCHLUSS

In der Verwaltungsrechtssache

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

- Antragsgegner -

Beigeladen:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4

wegen

Zusammenschluss der Gemeinden V und W
hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO

hat die 7. Kammer des Verwaltungsgerichts Dresden

am 24. Juni 2025

beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 27. Dezember 2024 gegen Ziff. 1 und 2 des Tenors des Bescheids des Antragsgegners vom 20. Dezember 2024 mit Ausnahme der Genehmigung der Namensbestimmung wird wiederhergestellt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der Kosten der Beigeladenen, die diese selbst tragen.

Der Streitwert wird auf 7.500 € festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin begehrt die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen die Genehmigung der Vereinigung der Gemeinden V (Beigeladene zu 1) und W (Beigeladene zu 3) zu einer neuen Gemeinde und die Anordnung des Ausscheidens der Gemeinde V aus der Verwaltungsgemeinschaft mit der Antragstellerin als erfüllender Gemeinde und K (Beigeladene zu 2) als weitere beteiligte Gemeinde durch den Antragsgegner zum 1. Januar 2025.

Die Beigeladene zu 1 (1.651 Einwohner, Stand: 31. Dezember 2022) ist neben der Beigeladenen zu 2 (1.179 Einwohner) Mitgliedsgemeinde in der Verwaltungsgemeinschaft R mit der Antragstellerin als erfüllender Gemeinde (4.844 Einwohner). Die Verwaltungsgemeinschaft umfasst somit zum 31. Dezember 2022 7.674 Einwohner. Die Beigeladene zu 3 (2.354 Einwohner) ist gemeinsam mit den Gemeinden H (1.846 Einwohner), M (959 Einwohner) und Q (1.235 Einwohner) Mitgliedsgemeinde des Verwaltungsverbandes D (Beigeladener zu 4). Der Beigeladene zu 4 umfasst daher zum 31. Dezember 2022 insgesamt 6.394 Einwohner. Aufgrund eines partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen den benachbarten Beigeladenen zu 1 und 3 auf verschiedenen Ebenen wurde ein Gemeindezusammenschluss ventiliert. Der Entwurf der Vereinbarung über den freiwilligen Gemeindezusammenschluss wurde in der Gemeinderatssitzung der Beigeladenen zu 3 am 14. März 2024 und in der Gemeinderatssitzung der Beigeladenen zu 1 am 11. März 2024 jeweils mehrheitlich beschlossen. In seiner Sitzung am 17. April 2024 beschloss der Gemeinderat der Beigeladenen zu 3 und in seiner Sitzung am 15. April 2024 der Gemeinderat der Beigeladenen zu 1 jeweils die Durchführung eines

Bürgerentscheids am 9. Juli 2024 zum Entwurf der Vereinbarung über den freiwilligen Zusammenschluss der Beigeladenen zu 1 und 3. Im Rahmen der verbundenen Kommunalwahl am 9. Juni 2024 wurde in den Gemeinden der Beigeladenen zu 1 und 3 der Bürgerentscheid über den Zusammenschluss der beiden Gemeinden durchgeführt. Bei der Beigeladenen zu 1 stimmten 70,5 % der Einwohner (Beteiligung: 79,4 %) und bei der Beigeladenen zu 3 67,3 % der Einwohner (Beteiligung: 79,7 %) dem Zusammenschluss zu.

Nach der darauf am 1. Oktober 2024 gemeinsam unterzeichneten Vereinbarung vereinigen sich die Beigeladenen zu 1 und 3 zu einer neuen Gemeinde mit dem Namen W-V. In der Vereinbarung ist unter anderem geregelt, dass die Gemeinde W-V als Rechtsnachfolgerin der Beigeladenen zu 3 Mitglied im Verwaltungsverband D bleibt und als Rechtsnachfolgerin der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft R ausscheidet.

Mit Schreiben vom 1. Oktober 2024 wurde der Antrag auf Genehmigung des freiwilligen Gemeindezusammenschlusses beim Antragsgegner eingereicht. Die Antragstellerin und die Beigeladene zu 2 erhielten vom Antragsgegner Gelegenheit zur Stellungnahme. Beide Gemeinden äusserten sich ablehnend. Die Begründung entspricht im Wesentlichen der Antragsbegründung bzw. dem Vorbringen der Beigeladenen zu 2 im vorliegenden Verfahren. Ebenso wurde der Regionale Planungsverband O-N um Stellungnahme gebeten. In seiner Stellungnahme vom 18. November 2024 führte der Regionale Planungsverband aus, dass keine Bedenken bezüglich des Zusammenschlusses der betroffenen Gemeinden bestehen. Hinsichtlich des Austritts der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft und des Eintritts in den Beigeladenen zu 4 bestünden jedoch aus raumstruktureller Sicht erhebliche Bedenken, da der Antragstellerin auch zukünftig die raumstrukturell notwendige Funktion als Grundzentrum zu sichern habe. Grundsätzlich seien freiwillige Gemeindefusionen am funktionsteiligen System der Zentralen Orte zu orientieren. Sofern die Beigeladene zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft austrete, sei bisher nicht nachgewiesen, dass die Infrastruktur der Versorgungseinrichtungen des Grundzentrums R weiterhin als Element der Daseinsvorsorge den Einwohnern des grundzentralen Verflechtungsbereiches zur Verfügung stehe. Der Planungsverband bevorzuge den Anschluss der neuen Gemeinde zur Verwaltungsgemeinschaft, um mittelfristig grundzentrale Funktionen im Grundzentrum R. zu gewährleisten.

Mit Schreiben vom 10. Dezember 2024 erhielten die Antragstellerin und die Beigeladene zu 2 den Entwurf des streitgegenständlichen Bescheides mit der Gelegenheit zur weiteren Stellungnahme. Die Antragstellerin sah von einer weiteren Stellungnahme ab. Die Beigeladene zu 2 wandte sich unter Hinweis auf die finanzielle Mehrbelastung der Gemeinde erneut gegen das Ausscheiden von V aus der Verwaltungsgemeinschaft.

Mit Schreiben vom 20. Dezember 2024 erteilte das Sächsische Staatsministerium des Innern – unter Bezugnahme auf das bereits mit Schreiben vom 13. Dezember 2024 erteilte Einvernehmen durch das Staatsministerium für Regionalentwicklung – das Einvernehmen zur Genehmigung der Vereinigung der Beigeladenen zu 1 und 3 zur neuen Gemeinde mit dem Namen W-V, zur Namensbestimmung sowie zur Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft mit der Antragstellerin als erfüllender Gemeinde.

Mit Bescheid ebenfalls vom 20. Dezember 2024 genehmigte der Antragsgegner die Vereinbarung vom 1. Oktober 2024 zur Vereinigung der Beigeladenen zu 1 und 3 zur neuen Gemeinde mit dem Namen W-V und die Bestimmung des Namens W-V der neuen Gemeinde (Ziff. 1 des Tenors), ordnete das Ausscheiden der beteiligten Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft mit der Stadt R als erfüllender Gemeinde und Königshain als weiterer beteiligter Gemeinde an (Ziff. 2 des Tenors) und ordnete die sofortige Vollziehung der Verfügungen nach Ziff. 1 und 2 an (Ziff. 3 des Tenors). Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Genehmigungs- sowie die Anordnungsvoraussetzungen gegeben seien. Die Vereinbarung vom 1. Oktober 2024 zur Vereinigung der Beigeladenen zu 1 und 3 zur neuen Gemeinde W-V entspreche den formellen und materiellen Anforderungen von § 8a Abs. 3 und § 9 SächsGemO. Für die Vereinigung seien auch hinreichende Gründe des Wohls der Allgemeinheit gegeben. Die freiwillige Gebietsänderung stütze sich in beiden Gemeinden auf eine breite Unterstützung der Bevölkerung, sodass dies unter dem Gesichtspunkt des tragenden verfassungsrechtlichen Grundsatzes demokratischer Willensbildung bereits einen gewichtigen Allgemeinwohlgrund darstelle. Die Gemeindevereinigung wahre mit dem Verbleib der neuen Gemeinde im Beigeladenen zu 4 bei gleichzeitigem Ausscheiden der bisherigen Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft mit der erfüllenden Antragstellerin die überregionalen Grundsätze und Ziele der Raumordnung und der Landesplanung. Zwar verringere sich die Leistungskraft der Verwaltungsgemeinschaft R durch das Ausscheiden von der Beigeladenen zu 1. Die Verwaltungsgemeinschaft mit der Antragstellerin und der Beigeladenen zu 2 verfüge jedoch auch ohne die Beigeladene zu 1 mit 6.027 Einwohnern (Stand zum 30. Juni 2023) noch über eine mittelfristig – jedenfalls bis 2040 – ausreichende Bevölkerungszahl i. S. v. § 36 Abs. 3 Satz 1 SächsKomZG i. V. m. § 3 Abs. 3 Satz 4 (mindestens 5.000 Einwohner). Mit dem Hinzukommen der Beigeladenen zu 1 werde die Verwaltungskraft des Beigeladenen zu 4 weiter erhöht und damit die ausreichende Leistungskraft trotz des zu erwartenden Einwohnerrückgangs langfristig gestärkt. Aus fördermitteltechnischer Sicht beständen keine Nachteile für die Antragstellerin. Auch hinsichtlich der Umverteilung der Schlüsselmasse könne keine wesentliche Benachteiligung der anderen sächsischen Kommunen gesehen werden, da aufgrund der Einwohnerzahl der neuen Gemeinde in Relation zu den 4 Millionen Einwohnern ganz Sachsens der Anteil unerheblich sei. Die benachbarten Beigeladenen zu 1 und 3 würden vielfältige Beziehungen in der Bevölkerung aufweisen. Seit dem 1. Januar 2023 bestehe eine Gesamtkirchengemeinde

W-V. 2008 bis 2015 sei der Bürgermeister von W auch Bürgermeister in V gewesen. Die Gemeinden würden außerdem die Vereinslandschaft, die Kultur und das Handwerk verbinden. Die Bedenken des Regionalen Planungsverbandes würden dagegen nicht besonders ins Gewicht fallen. Maßgebend für die Nutzung von Versorgungseinrichtungen seien in erster Linie Gesichtspunkte der geographischen Lage. Durch die Gemeindevereinigung würden die Einwohner nicht aus dem Nahbereich des Grundzentrums verschwinden. Vielmehr würden diese auch weiterhin der Antragstellerin raumplanerisch erhalten bleiben. Zwar werde sich die Versorgungsfunktion der Antragstellerin im Hinblick auf zu erbringende Verwaltungsleistungen verringern. Dies falle jedoch nicht maßgebend ins Gewicht, zumal die Antragstellerin kaum in der Lage sei, der Aufgabenerfüllung innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft ausreichend nachzukommen. Insbesondere beständen bei der Erarbeitung der Jahresabschlüsse sämtlicher Mitglieder erhebliche Rückstände. Durch das Ausscheiden der Beigeladenen zu 1 werde die Verwaltungskraft der Antragstellerin auch diesbezüglich entlastet, was im Ergebnis die Wahrnehmung ihrer Aufgaben als Grundzentrum stütze und so dem öffentlichen Wohl diene. Dem Ausscheiden aus der Verwaltungsgemeinschaft stehe auch nicht entgegen, dass die Antragstellerin Ressourcen für das Verwaltungsgebäude, IT und Personal zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben für die Beigeladene zu 1 vorhalte. Insoweit seien die Beteiligten zur Auseinandersetzung verpflichtet.

Die Bestimmung des Namens der neuen Gemeinde sei ebenfalls nicht zu beanstanden und daher zu genehmigen gewesen.

Ebenso sei die Entscheidung zur Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft geboten gewesen. Die neue Gemeinde könne nicht gleichzeitig einem Verwaltungsverband und einer Verwaltungsgemeinschaft angehören, sodass ohne ein Ausscheiden der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft die Vereinigung der betroffenen Gemeinden bei gleichzeitigem Verbleib der neuen Gemeinde im Beigeladenen zu 4 rechtlich nicht möglich wäre. Ein Ausscheiden der Beigeladenen zu 3 aus dem Beigeladenen zu 4 sei im Hinblick auf § 3 Abs. 3 SächsKomZG nicht angezeigt, da der Beigeladene zu 4 dann mit derzeit 4.025 Einwohnern nicht mehr über eine ausreichende Verwaltungskraft verfügen würde. Besondere Gründe, die ausnahmsweise einen Fortbestand dieser Verwaltungseinheit rechtfertigen könnten, seien nicht ersichtlich. Außerdem entspreche dies auch nicht dem Willen der Beteiligten. Die Anordnung sei auch ermessensfehlerfrei getroffen worden. Eine mildere ebenso geeignete Maßnahme komme aufgrund der vorherigen Ausführungen nicht in Betracht. Zwar führe diese Anordnung zu einer Beeinträchtigung der Antragstellerin und der Beigeladenen zu 2, in dem in deren durch die Vereinbarung der Verwaltungsgemeinschaft zum Ausdruck gebrachten Entscheidung zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung einge-

griffen werde. Dies habe aber im Hinblick auf das verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsrecht nur geringes Gewicht und müsse zur Wahrung der besonderen Bedeutung der demokratischen Willensbildung in den Beigeladenen zu 1 und 3 zurücktreten. Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch die Antragstellerin für die Beigeladene zu 1 gehöre nicht zum besonders geschützten Kernbereich ihrer Selbstverwaltung, da es insoweit an einem hinreichenden Bezug auf das eigene Ortsgebiet fehle. Das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin werde durch den Wegfall dieser Verwaltungsaufgaben allenfalls am Rande betroffen. Erst recht gelte dies für die Beigeladene zu 2, die nicht erfüllende Gemeinde in der Verwaltungsgemeinschaft sei. Eine Betroffenheit ergebe sich allenfalls bei der Frage der Deckung des Finanzbedarfs in der Verwaltungsgemeinschaft. Insoweit sei grundsätzlich davon auszugehen, dass sich der Finanzbedarf für die Aufgabenerfüllung in der Verwaltungsgemeinschaft in dem Umfang reduziere, in dem auch die Aufgaben wegfallen, so dass sich daraus keine nennenswerte Belastung der verbleibenden Gemeinden ergebe.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung liege sowohl im öffentlichen Interesse als auch im überwiegenden Interesse der Beigeladenen zu 1 und 3. Das öffentliche Interesse ergebe sich aus der Beachtung des Demokratieprinzips, da sich eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung bei einer Abstimmungsbeteiligung von annähernd 80 % der Abstimmungsberechtigten für die Gebietsänderungen entschieden habe. Diesem Interesse werde nicht Rechnung getragen, wenn die Entscheidung durch ein langandauerndes Rechtsbehelfsverfahren hinausgeschoben würde und diese sich am Ende als rechtmäßig erweisen würde. Die Anordnung des Sofortvollzugs liege auch im überwiegenden Interesse der Beigeladenen zu 1 und 3 zum Schutz ihres verfassungsrechtlich geschützten Rechts der Gebietshoheit. Demgegenüber würden die vertraglichen Rechte der Antragstellerin und der Beigeladenen zu 2 an der Beteiligung von Vierkirchen in der Verwaltungsgemeinschaft zurücktreten. Die Beigeladene zu 2 sei nur mittelbar betroffen. Die Aufgabenerfüllungsansprüche der Antragstellerin würden nur ein geringes Gewicht entfalten, da die Antragstellerin ohne die Verpflichtung zur Erfüllung der Aufgaben für die Beigeladene zu 1 entlastet werde und entsprechend dafür keine Verwaltungskraft mehr vorhalten müsse.

Die Antragstellerin legte mit Schreiben vom 27. Dezember 2024 gegen diesen Bescheid Widerspruch ein, über den bisher nicht entschieden wurde.

Ebenfalls mit Schreiben vom 27. Dezember 2024 hat die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht Dresden einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 20. Dezember 2024 erhoben. Zur Begründung trägt sie vor, innerhalb des Beigeladenen zu 4 gebe es keine Einheitsgemeinde, die alle Verwaltungsaufgaben erfülle. Diese Rolle übernehme der Beigeladene zu 4, wobei die

Aufgaben des Standesamtes und der örtlichen Straßenverkehrsbehörde im Rahmen einer Zweckvereinbarung von der Stadt N wahrgenommen würden, die nicht dem Verwaltungsverband angehöre. Die Antragstellerin hingegen würde sämtliche Aufgaben der unteren Verwaltungsebene in der Verwaltungsgemeinschaft abdecken. Bis 2040 werde für die bestehende Verwaltungsgemeinschaft aus 3 Gemeinden eine Bevölkerungszahl von 6.150 bis 6.570 Einwohnern prognostiziert. Im Beigeladenen zu 4 würden bei unverändertem Fortbestand 5.120 bis 5.500 Einwohner im Jahr 2040 prognostiziert. Entsprechend dem Regionalplan O-N, in dessen Geltungsbereich die beteiligten Gemeinden lägen, sei die Antragstellerin als Grundzentrum eingeordnet. Die Beigeladene zu 1 sei ihrem Nahbereich vorrangig zugeordnet, die Beigeladene zu 3 werde diesem partiell zugeordnet. Nach dem Landesentwicklungsplan (LEP) 2013 seien für eine Einordnung als Grundzentrum im ländlichen Bereich grundsätzlich mindestens 7.000 Einwohner im Verflechtungsbereich erforderlich. Mit den Gemeinden in der Verwaltungsgemeinschaft erfülle die Antragstellerin die Voraussetzung für die Ausweisung als Grundzentrum aktuell und perspektivisch noch über mehrere Jahre und sichere damit den flächendeckenden Zugang zu Einrichtungen der grundzentralen Versorgung in zumutbarer Entfernung. Die Einstufung als Grundzentrum sei nach dem LEP 2013 Voraussetzung für bestimmte planerische Befugnisse und für die Gewährung von bestimmten Fördermitteln. Die Verwaltungsgemeinschaft würde – mit einigen Änderungen – bereits seit 1991 bestehen. Die Personalstruktur der Antragstellerin sei auf ihre Aufgabe als erfüllender Gemeinde innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft optimiert. Eine diesbezügliche Auseinandersetzung im Fall des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 sei nur schwerlich möglich. Weder der Beigeladene zu 4 selbst noch seine Mitgliedsgemeinden seien ausgewiesenes Grundzentrum, wobei die Voraussetzungen hierfür auch unter Einschluss der Beigeladenen zu 1 nicht erfüllt würden. Es treffe zwar zu, dass die Jahresabschlüsse im behaupteten Umfang ausstehen würden. Daraus ergebe sich aber nicht, dass die Antragstellerin – jenseits der Jahresabschlüsse – nicht in der Lage dazu sei, ihre Aufgaben innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft zu erfüllen. Von der Problematik der ausstehenden Jahresabschlüsse seien alle Gemeinden in Sachsen mehr oder weniger betroffen. Die durchschnittliche Rückstandsquote liege derzeit bei 4,5 Jahresabschlüssen. Der Landkreis Görlitz weise einen durchschnittlichen Verzug von 7,0 Jahresabschlüssen auf. Im Übrigen sei der Rückstand der Jahresabschlüsse in allen Gemeinden des Beigeladenen zu 4 genauso hoch wie bei der Antragstellerin, sodass der Wechsel der Beigeladenen zu 1 in den Beigeladenen zu 4 diesbezüglich keiner Verbesserung erwarten lasse. Die Antragstellerin sei um die Aufholung der Rückstände bemüht.

Der Antrag sei zulässig und begründet. Die Antragstellerin sei antragsbefugt, weil sie (auch) Adressatin des Bescheides sei und für sich aus dem Bescheid Nachteile ableite. Bei den ihr von den Mitgliedsgemeinden übertragenen Aufgaben handele es sich um eigene Aufgaben der Antragstellerin, sodass das Ausscheiden der Beigeladenen zu 1 für die Antragstellerin mit

dem Entzug von eigenen Aufgaben verbunden sei und so die Möglichkeit einer Rechtsverletzung bestehe. Die maßgebliche Vorschrift in § 38 Abs. 3 SächsKomZG sei drittschützend zugunsten der übrigen Gemeinden. Darüber hinaus könnten mit dem Ausscheiden von Mitgliedern einer Verwaltungsgemeinschaft Einbußen bei der Qualität und der Arbeitsgeschwindigkeit der Verwaltungstätigkeit einhergehen, sodass jedenfalls die Möglichkeit bestehe, dass die Antragstellerin in der Führung ihrer Geschäfte und in der Erledigung ihrer Aufgaben beeinträchtigt werde. Im Übrigen würde ein Austritt der Beigeladenen zu 1 für die Antragstellerin auch finanzielle und strukturelle Nachteile mit sich bringen, die ebenfalls in das Selbstverwaltungsrecht eingreifen könnten. Es drohe der Verlust des Status als Grundzentrum. Dem könne nicht entgegengehalten werden, dass perspektivisch auch mit der Beigeladenen zu 1 der Verlust dieses Status drohen würde. Die Grenze von 7.000 Einwohnern würde mit der Beigeladenen zu 1 perspektivisch erst 2031 bis 2033 unterschritten bzw. bis 2040 nur vergleichsweise geringfügig unterschritten.

Der Antrag sei auch begründet. Der streitgegenständliche Bescheid sei rechtswidrig. Aus § 38 Abs. 2 und 3 i. V. m. § 27 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 3 Abs. 3 SächsKomZG ergebe sich denklogisch, dass auch die neue vereinigte Gemeinde die Mindesteinwohnerzahl von 5.000 Einwohnern aufweisen müsse. Das einseitige Ausscheiden aus einer Verwaltungsgemeinschaft sei in § 38 Abs. 4, § 27 Abs. 3 SächsKomZG geregelt. Diese Regelungen würden in ihrer jetzigen Fassung auf das Gesetz zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen vom 18. Oktober 2012 zurückgehen. Aus der Gesetzesbegründung ergebe sich, dass der Gesetzgeber der Bildung von den Grundsätzen entsprechenden Einheitsgemeinden den Vorrang einräumen und andererseits die Neubildung von Verwaltungsverbänden und Verwaltungsgemeinschaften ausschließen wollte. Zudem müssten für die Vereinigung von zwei Gemeinden gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 2, § 8 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen. Gehe die Vereinigung mit dem Ausscheiden einer Gemeinde aus einer Verwaltungsgemeinschaft einher, habe dies zur Folge, dass die Genehmigung über das Ausscheiden – die ebenfalls das Vorliegen von Gründen des öffentlichen Wohls erfordere – auch davon abhängen, ob überhaupt Gründe des öffentlichen Wohls für die Vereinigung der Gemeinde vorlägen. Aus einem rechtswidrigen Zusammenschluss von Gemeinden würden sich keine Gründe des öffentlichen Wohls für ein Ausscheiden aus einer Verwaltungsgemeinschaft ableiten lassen. Zu den Zwecken des öffentlichen Wohls zählen die Gründe einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Es handele sich um eine Abwägung der Gemeinwohlbelange im konkreten Einzelfall, die der gerichtlichen Überprüfung nur eingeschränkt unterliege. Dem Ausgang eines Bürgerentscheids und der dabei erreichten Mehrheit komme für eine solche Entscheidung kein Gewicht zu. Vielmehr ständen Gründe des Allgemeinwohls einem beabsichtigten Gemeindezusammenschluss entgegen, wenn die neue Gemeinde als Einheitsgemeinde deutlich weniger als 5.000 Einwohner aufweise. Finanzielle Erwägungen, wie eine höhere Schlüsselzuweisung,

würden keine Gründe des öffentlichen Wohls darstellen, weil sie letztlich nur zu einer Umverteilung zwischen den Gemeinden im Freistaat Sachsen führen würden. Aus den Grundsätzen des Sächsischen Staatsministeriums des Innern für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden vom 26. Oktober 2010 ergebe sich zudem, dass die Neubildung von Verwaltungsverbänden oder Verwaltungsgemeinschaften bzw. deren Erweiterung um weitere Mitgliedsgemeinden künftig nicht mehr Betracht komme. Leitbildgerecht sei künftig allein die Bildung von Einheitsgemeinde (Gemeinden mit umfassender Verwaltungskompetenz). Vorliegend könne die Antragstellerin auch die Rechtswidrigkeit der Genehmigung über den Zusammenschluss der Beigeladenen zu 1 und 3 in Ziff. 1 des Tenors des streitgegenständlichen Bescheids geltend machen, weil dies auch die Rechtswidrigkeit des unter Ziff. 2 des Tenors verfügten Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der bestehenden Verwaltungsgemeinschaft zur Folge habe. Der Zusammenschluss der beiden Gemeinden sei bereits deshalb rechtswidrig, weil die neu entstehende Gemeinde W-V entgegen § 38 Abs. 2 und 3 i. V. m. § 27 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 3 Abs. 3 Satz 4 SächsKomZG weniger als 5.000 Einwohner habe. Beide Gemeinden seien keine Einheitsgemeinden und es entstehe auch keine Einheitsgemeinde mit eigener Verwaltung. Daran ändere auch die geplante Zugehörigkeit zum Beigeladenen zu 4 nichts, da dieser ebenfalls keine Einheitsgemeinde sei und auch nicht über das gesamte Leistungsspektrum einer leitbildgerechten Einheitsgemeinde verfüge. Gründe des öffentlichen Wohls für den Zusammenschluss seien ebenfalls nicht ersichtlich. Der Bürgerentscheid sei lediglich eine zusätzliche Anforderung gemäß § 8a Abs. 3 SächsGemO. Zum Verlust der Ausweisung als Grundzentrum verhalte sich die Begründung des Antragsgegners nicht. Die Umverteilung der Schlüsselmasse stelle ebenfalls keinen Allgemeinwohlgrund dar. Hinsichtlich der vielfältigen Beziehungen der Bevölkerung bleibe der angefochtene Bescheid sehr allgemein. Die ehemalige Personalunion der Bürgermeister beider Gemeinden werde vom Gesetzgeber ohnehin missbilligt. Es sei auch nicht berücksichtigt worden, dass die Einwohner der Beigeladenen zu 1 künftig für Dienstleistungen des Standesamtes und im Hinblick auf die örtliche Straßenverkehrsbehörde die Stadt N aufsuchen müssen. Die Entscheidung des Antragsgegners, den Zusammenschluss der beiden Gemeinden zu genehmigen, sei jedenfalls ermessensfehlerhaft. Auch wenn der Zusammenschluss der Gemeinden aus Gründen des öffentlichen Wohls genehmigt werden könnte, treffe dies nicht auf das Ausscheiden aus der Verwaltungsgemeinschaft zu. Die verbleibende Verwaltungsgemeinschaft würde entgegen § 38 Abs. 3 SächsKomZG nicht mehr dauerhaft den Anforderungen nach § 36 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 3 Abs. 3 SächsKomZG (5.000 Einwohner) genügen. Im Hinblick auf die zu erwartende Entwicklung der Bevölkerungszahl sei die Einhaltung der Voraussetzungen perspektivisch ernsthaft gefährdet. Durch den geplanten Zusammenschluss entstehe einer Verwaltungsgemeinschaft, die ohne die Beigeladene zu 1 den Richtwert von 5.000 Einwohnern 2040 nur noch sehr knapp überschreite und ein Verwaltungsverband, der keine Einheitsgemeinde habe und auch nicht näher

an die Idealgröße von 8.000 Einwohnern heranreiche als die Antragstellerin mit der bestehenden Verwaltungsgemeinschaft. Darüber hinaus verneine der streitgegenständliche Bescheid fehlerhaft auch die tatsächlichen Nachteile für die Antragstellerin. Der drohende Verlust der Einordnung als Grundzentrum für die Antragstellerin werde nicht ausreichend berücksichtigt. Selbst wenn die Antragstellerin perspektivisch Gefahr laufe, diese Ausweisung später auch mit der Beigeladenen zu 1 zu verlieren, so habe sie bis dahin die Möglichkeit, sich positiv zu entwickeln. Es treffe auch nicht zu, dass die Antragstellerin zur Auseinandersetzung hinsichtlich Personal, IT und Ressourcen für Verwaltungsgebäude verpflichtet sei. Insbesondere im Hinblick auf das Personal sei eine solche Auseinandersetzung aufgrund der bestehenden Arbeitsverträge rechtlich nicht möglich. Auch die Anpassung des Personals für die verbleibenden Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft gestalte sich als schwierig, weil häufig nur ein Bediensteter für einen bestimmten Fachbereich zuständig sei. Im Übrigen verstoße der vorgesehene Austritt auch gegen § 26 Abs. 2 SächsKomZG, demzufolge Verwaltungsverbände keine neuen Mitgliedsgemeinden aufnehmen dürften. Die Erweiterung des Verbandsgebietes um eine vormals selbstständige Gemeinde im Wege des Zusammenschlusses mit einer Mitgliedsgemeinde des Verbandes könne nicht anders beurteilt werden als der reine Beitritt einer neuen Gemeinde, da das Erweiterungsverbot ansonsten leicht umgangen werden könne. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG genössen Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbände nur noch Bestandschutz, sofern sie bis zum 17. November 2012 wirksam entstanden seien.

Sofern sich die Erfolgsaussichten als offen darstellen sollten, gebiete die vorzunehmende Folgenabwägung eine Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs, weil die Nachteile des Vollzugs der Entscheidung für die Antragstellerin die Vorteile des Entscheidungsvollzuges für die vom Zusammenschluss betroffenen Gemeinden und die Nachteile einer Aussetzung des Genehmigungsvollzuges überwiegen würden. Konkrete Nachteile für die Beigeladenen zu 1 und 3 bei einer Aussetzung des Vollzugs seien nicht ersichtlich. Beide Gemeinden würden über eine funktionierende Verwaltung verfügen. Soweit der Antragsgegner auf das Abstimmungsergebnis in den beteiligten Gemeinden zum Zusammenschluss rekurriere, werde dem Willen der Bevölkerung auch dann noch Rechnung getragen, wenn der Vollzug erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolge. Einen Anspruch auf sofortigen Vollzug von behördlichen Entscheidungen in Abhängigkeit von einer dahinterstehenden Mehrheit, sehe das rechtsstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland nicht vor. Demgegenüber habe die Antragstellerin erhebliche Nachteile aus dem sofortigen Vollzug der Entscheidung. Einmal getroffene Personalentscheidungen würden sich bei einem Erfolg in der Hauptsache nur schwer wieder rückgängig machen lassen. Ebenso müsste bei einem Erfolg in der Hauptsache nach erfolgter Aufstellung der Haushaltssatzung der neuen Gemeinde der Haushaltsvollzug – soweit möglich – von der Antragstellerin als erfüllender Gemeinde wieder auseinandergesetzt werden. Auch im Übrigen sei unklar, wie mit den Rechtsfolgen eines vollzogenen, sich aber

gegebenenfalls als rechtswidrig erweisenden Gemeindegemeinschaften bzw. Ausscheidens aus der Verwaltungsgemeinschaft zum Beispiel im Hinblick auf Verwaltungsakte umzugehen wäre. Eine Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs diene auch dem Wohl der Bürger, welche die Verwaltung in Anspruch nehmen wollen. Im Übrigen liege es auch im Organisationsinteresse der beteiligten Gemeinden und der Verwaltungsgemeinschaft, den Umgliederungsaufwand nur einmal zu betreiben. Der Streitwert sei mit 15.000 Euro anzusetzen, da es sich um eine kommunalaufsichtliche Entscheidung des Antragsgegners handle und im Hinblick auf die Wirksamkeit der Genehmigung der Zusammenschlussvereinbarung zum 1. Januar 2025 die Entscheidung in der Hauptsache vorweggenommen werde.

Die Antragstellerin beantragt,

die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 27. Dezember 2024 gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 20. Dezember 2024 wiederherzustellen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung bezieht sich der Antragsgegner zunächst auf die Gründe des angefochtenen Bescheids. Ergänzend wird ausgeführt, dass der Bescheid vom 20. Dezember 2024 drei verschiedene Gegenstände betreffe, die getrennt zu betrachten und zu bewerten seien. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs beziehe sich nur auf die Genehmigungen der Vereinigungsvereinbarung und die Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft. Im Hinblick auf die Genehmigung der Vereinbarung zur Vereinigung der Beigeladenen zu 1 und 3 fehle der Antragstellerin mangels der Möglichkeit einer subjektiven Rechtsverletzung die Antragsbefugnis. Durch die Gebietsänderung werde sie nicht in eigenen Rechten berührt. Die Regelungen gemäß §§ 8 ff. Sächs-GemO würden einer außenstehenden Gemeinde keine subjektive Rechtsposition einräumen. Der Antrag wäre insoweit jedenfalls auch unbegründet, da die Antragstellerin, wie bereits in dem angefochtenen Bescheid ausgeführt, nicht in eigenen Rechten verletzt sei. Auch bei einer Annahme von offenen Erfolgsaussichten würde die Interessenabwägung gegen die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sprechen. Entscheidend sei insoweit das Selbstverwaltungsrecht der unmittelbar beteiligten Beigeladenen zu 1 und 3 und die Interessenlage der Mehrheit der Bevölkerung der beiden Gemeinden. Ein annähernd gleichgewichtiges Aussetzungsinteresse der Antragstellerin sei nicht ersichtlich. Weder sei das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin in ihrem Kernbereich betroffen, noch ergäben sich sonstige gewichtige Interessen. Durch die Vereinigung der benachbarten Gemeinden sei sie selbst nicht unmittelbar betroffen.

Auch im Hinblick auf die Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft fehle der Antragstellerin mangels der Möglichkeit einer subjektiven Rechtsverletzung die erforderliche Antragsbefugnis. Die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft erfolge mittels vertraglicher Vereinbarung, die gegenseitige Rechte und Pflichten bestimme. Eine subjektive Rechtsposition werde dadurch nicht begründet. Im Hinblick auf die in den entsprechenden Vorschriften in Bezug genommenen Gründe des Wohls der Allgemeinheit ergebe sich, dass Anordnungen zum Ausscheiden aus einer Verwaltungsgemeinschaft lediglich im öffentlichen Interesse erfolgen. Der Antrag wäre insoweit jedenfalls auch unbegründet, da die Antragstellerin, wie bereits in dem angefochtenen Bescheid ausgeführt, nicht in eigenen Rechten verletzt sei. Bei der Beurteilung der Gründe des öffentlichen Wohls handele sich um eine Abwägungsentscheidung anhand der Umstände des jeweiligen Einzelfalls, die der gerichtlichen Kontrolle nur bedingt unterliege. Eine entsprechende Abwägung habe der Antragsgegner im Einvernehmen mit dem Sächsischen Staatsministerium des Innern getroffen. Die von der Antragstellerin zitierten Entscheidungen beträfen nicht vergleichbare Fälle. Dort gehe es insbesondere auch darum, ob Gründe des öffentlichen Wohls eine rechtsaufsichtliche Genehmigung erfordern. Die Anforderung dafür seien deutlich höher als für die hier zu entscheidende Frage, ob Gründe des öffentlichen Wohls der Genehmigung entgegenstehen. Der Austritt verstoße auch nicht gegen das Erweiterungsverbot nach § 26 Abs. 2 SächsKomZG. Der eindeutige Wortlaut der Regelung verbietet nur die Aufnahme einer neuen, zusätzlichen Mitgliedsgemeinde. Dies ergebe sich auch aus der Gesetzesbegründung des Gesetzes zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen. Selbst unter der Annahme, dass die Erfolgsaussichten offen seien, würde auch hier aus den oben genannten Gründen die Interessenabwägung gegen die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sprechen. Das Ausscheiden aus der Verwaltungsgemeinschaft ermögliche allein, dass die neue Gemeinde vollständig Mitglied im Beigeladenen zu 4 werde. Da dies im Rahmen der Grundsätze nach § 36 Abs. 3, § 3 Abs. 3 SächsKomZG die einzige Variante darstelle, um die Vereinigung von Vierkirchen und Waldhufen zu vollziehen, wäre eine Vollzugsaussetzung ein nicht hinnehmbarer Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht dieser Gemeinden. Dies verleihe dem Vollzugsinteresse ein überragendes Gewicht. Die Antragstellerin sei durch das Ausscheiden der Beigeladenen zu 1 lediglich in einem Randbereich der Verwaltungstätigkeit betroffen, die sich auf fremdes Gemeindegebiet beziehe. Auch die finanzielle Interessenlage sei nicht berührt. Der Streitwert sei im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nur mit der Hälfte, mithin also mit 7.500 € anzusetzen.

Die Beigeladenen zu 1, 3 und 4 stellen keinen Antrag. Sie verweisen auf die Ausführungen des Antragsgegners. Ergänzend führen sie aus, dass die tatsächlichen Personalkosten beim Beigeladenen zu 4 geringer seien als bei der Verwaltungsgemeinschaft Reichenbach. Außerdem zeige sich in der Praxis, dass der Verwaltungsverband an vielen Stellen für die Mitgliedsgemeinden den Vorteil der politischen Unabhängigkeit biete. In der Verwaltungsgemeinschaft

werde der Bürgermeister vorrangig die Belange der eigenen Gemeinde im Blick haben. Hintergrund für die angestrebte Gemeindefusion sei nicht die Stärkung des Verwaltungsverbandes, sondern die vielfältigen Verflechtungen zwischen den beiden Gemeinden und deren immer geringer werdender Spielraum. Mit dem gemeinsamen Bauhof sowie dem gemeinsamen Grundschulbezirk seien zahlreiche Abrechnungsmaßnahmen verbunden, die bei einer Einheitsgemeinde entfallen könnten. Insbesondere bei der Beigeladenen zu 1 sei ab 2026 ein Haushaltsausgleich nicht mehr möglich. Die Liquidationssituation der Gemeinde gestalte sich als schwierig. Ab Ende des Jahres 2025 sehe der Haushaltsplan einen negativen Kassenbestand vor. Der Investitionsstau habe deutlich zugenommen. Die Beigeladene zu 1 sei kaum noch in der Lage, selbstständig ihre Pflichtaufgaben und einen angemessenen Teil an Freiwilligkeitsleistungen zu erbringen. Die Gemeindefusion sei die einzige Option für die Aufrechterhaltung des aktuellen Standards in den beiden Gemeinden und ihre sofortige Vollziehung sei aufgrund der anstehenden Haushaltsproblematik der Beigeladenen zu 1 bereits im Jahr 2025 geboten. Auch die finanzielle Lage der Beigeladenen zu 2 habe sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Auch die übrigen Mitgliedsgemeinden des Beigeladenen zu 4 würden von der Fusion profitieren, da die Kosten der Verwaltungsleistung mit den Einwohnern nicht linearen wachsen würden. Die Verbandsumlage könne um ca. 30 € pro Einwohner gesenkt werden. Wegen der bestehenden Unsicherheit bei der Gemeindefusion sei der aufgestellte Haushaltsplan für den Beigeladenen zu 4 nicht beschlossen worden und es bestehe daher eine vorläufige Haushaltsführung. Notwendige Anschaffungen könnten nicht getätigt und Projekte nicht realisiert werden. Es sei daher unaufschiebbar, Klarheit über die künftige Gebietsstruktur zu erhalten.

Die Beigeladene zu 2 stellt ebenfalls keinen eigenen Antrag. Sie führt aus, dass sie den Bürgerwillen zur Fusion der Beigeladenen zu 1 und 3 respektiere. Ein Verlassen der Verwaltungsgemeinschaft durch die Beigeladene zu 1 werde allerdings abgelehnt, da dies eine massive Schwächung der Verwaltungsgemeinschaft mit sich bringe. Es müsse eine Lösung für alle betroffenen Gemeinden herbeigeführt werden.

Mit Schriftsätzen vom 20. Januar 2025, 18. Februar 2025 und 13. März 2025 führt die Antragstellerin ergänzend aus, die aktuelle kommunale Struktur im Landkreis B habe ihren Ausgangspunkt im Gemeindegebietsreformgesetz O-N vom 28. Oktober 1998. Die Verwaltungsgemeinschaft der Antragstellerin sei hiervon unberührt geblieben, da sie den Kriterien des Gesetzgebers bereits entsprochen habe. Zwischen dem Beigeladenen zu 4 und der Gemeinde M sei hingegen ein Anschluss an den Beigeladenen zu 4 zu vereinbaren gewesen. Aus der Gesetzesbegründung ergebe sich, dass die Einheitsgemeinde die beste Form einer kommunalen Verwaltungseinheit darstelle. Außerdem sei generell der Verwaltungsgemeinschaft vor dem Verwaltungsverband der Vorrang zu geben. Die Antragstellerin sei die einzige Einheitsgemeinde mit eigenem Verwaltungsunterbau und die größte aller hier zu betrachtenden Gemeinden. Innerhalb des Verwaltungsverbandes verfüge keine andere Gemeinde über eine der

Antragstellerin vergleichbare Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr. Ohne die Beigeladene zu 1 laufe die Antragstellerin viel eher Gefahr, unter die für eine effiziente Verwaltung als Mindestgröße anzusehende Grenze von 5.000 Einwohnern zu fallen als der Beigeladene zu 4. Eine Steigerung der Verwaltungseffizienz sei durch die Gemeindefusion auch deswegen nicht zu erwarten, weil die neu zu bildende Gemeinde anstelle von bisher zwei ehrenamtlichen Bürgermeistern künftig über einen hauptamtlichen Bürgermeister verfügen dürfte. Seit 2010 seien im Freistaat Sachsen nur 5 Gebietsänderungen genehmigt worden, bei denen das neugebildete Gebiet unter 4.250 Einwohnern zu verzeichnen gehabt habe, wobei es sich in diesen Fällen im Wesentlichen um Gemeindezusammenschlüsse innerhalb eines bereits bestehenden Verwaltungsverbandes oder innerhalb einer bestehenden Verwaltungsgemeinschaft gehandelt habe.

Der Antrag sei entgegen der Auffassung des Antragsgegners auch zulässig, da der Gemeindezusammenschluss und das Ausscheiden aus der Verwaltungsgemeinschaft nicht losgelöst voneinander betrachtet werden könnten. Ähnlich sei die Sachlage bei der Anfechtungsbefugnis von Grundstückseigentümern, die durch die enteignungsrechtliche Vorwirkung eines Planfeststellungsbeschlusses betroffen seien. Im Übrigen ergebe sich die Anfechtungsbefugnis unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 82 Abs. 2 SächsVerf, da der Antragstellerin beim Ausscheiden der Beigeladenen zu 1 der Entzug des Status als Grundzentrum und der Verlust der ihr für die Mitgliedsgemeinde obliegenden Aufgaben drohe. Es werde außerdem weiterhin an der Auffassung festgehalten, dass der streitgegenständliche Bescheid rechtswidrig sei. Die Zustimmung aus den Bürgerentscheiden könne nicht die Zulässigkeit eines Gemeindezusammenschlusses begründen, wenn es im Übrigen an Gründen des Wohls der Allgemeinheit fehle. Die neu zu bildende Gemeinde erreiche mit 4.009 Einwohner nicht die Mindestgrenze von 5.000 Einwohnern nach den Grundsätzen des Sächsischen Staatsministerium des Innern über freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden. Bereits darin liege ein schwerwiegender Ermessensfehler des Antragsgegners im Rahmen der Genehmigung bzw. Anordnung. Auch die Anordnung zum Ausscheiden der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft sei weiterhin rechtswidrig. Die Beigeladenen zu 1 und 3 hätten keinen zwingenden Anspruch auf eine Fusion, sodass das Ausscheiden der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft damit nicht begründet werden könne. Vielmehr könne sich die Beigeladene zu 1 auch mit der Antragstellerin oder der Beigeladenen zu 2 oder mit beiden zusammenschließen. Aus den bereits in der Antragsbegründung genannten Gründen sei die Anordnung zum Ausscheiden ebenfalls ermessensfehlerhaft. Der Vortrag des Antragsgegners, eine künftige Entwicklung der Einwohnerzahlen sei für die rechtliche Beurteilung unerheblich, treffe nicht zu. Vielmehr habe sich der Antragsgegner in dem streitgegenständlichen Bescheid selbst auf die künftige Entwicklung unter Berücksichtigung der 8. Regionalisierten Bevölkerungsvorausschätzung bis 2040 bezogen. Im Übrigen ergebe sich aus einem Schreiben des Statistischen Landesamtes vom 3. März 2025 zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl zum Stichtag am

30. Juni 2024, dass jedenfalls bei der Antragstellerin die Einwohnerzahl ca. 180 Einwohner unter der Zahl liege, die der 8. Regionalisierten Bevölkerungsvorrauschätzung für 2024 entnommen werden könne. Auch die von dem Antragsgegner vorgenommene Folgenabwägung zugunsten eines Sofortvollzuges bei offenen Erfolgsaussichten sei unzutreffend. Abzuwägen seien insoweit nicht Interessen, sondern die Folgen, die eintreten würden, wenn es bei der sofortigen Vollziehbarkeit der Genehmigung bleibt und diese später, wenn der Hauptsache-rechtsbehelf Erfolg hat, rückgängig zu machen wären mit den Folgen, die aufgrund der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs für die Beteiligten eintreten würden. Es sei nicht erkennbar, dass die Beigeladenen zu 1 und 3 ohne den Zusammenschluss aufgrund ihrer finanziellen Verhältnisse an der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben gehindert wären. Im Übrigen hätten die Ausführungen zur prekären Finanzlage der Beigeladenen zu 1 und 3 im Verwaltungsverfahren und bei den durchgeführten Bürgerentscheiden keine Rolle gespielt und können daher auch jetzt nicht als Argument herangezogen werden. Auch der Vortrag, dass bei der Beigeladenen zu 3 gegebenenfalls eine Bürgermeisterwahl anstehe und der neue Bürgermeister hauptamtlich tätig sein könnte, sei nicht nachvollziehbar. Es stehe der Beigeladenen zu 3 frei, sich im Bedarfsfall für einen neuen ehrenamtlichen Bürgermeister zu entscheiden.

Mit Schriftsätzen vom 27. Januar 2025 und 20. März 2025 hat der Antragsgegner ergänzend vorgetragen, dass sich die Absichten des Gesetzgebers zwischenzeitlich weiterentwickelt und ihren Ausdruck im Gesetz zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen vom 18. Oktober 2012 wie auch im 3. Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts vom 9. Februar 2022 gefunden hätten. Das Ausscheiden aus Verwaltungsgemeinschaften ohne die Zustimmung aller Beteiligten sollte gerade ermöglicht werden. Im Übrigen habe die Antragstellerin ausreichende Möglichkeiten gebietlicher Weiterentwicklung, beispielsweise mit den benachbarten Gemeinden K, M und B. Es gebe auch keine gesicherten Erkenntnisse, dass der Verwaltungsverband weniger effizient wäre als eine Verwaltungsgemeinschaft. Die Bezugnahme auf die Enteignungsfälle sei schon deshalb nicht geeignet, weil es dort um den direkten Eingriff in das Eigentumsgrundrecht gehe. Im Gegensatz dazu sei die Antragstellerin nicht in ihrer nach § 28 Abs. 2 GG geschützten Stellung in Bezug auf ihr Gebiet berührt. Vergleichbar sei dies mit der fehlenden Antragsbefugnis bei Bebauungsplänen durch Veränderung der Wettbewerbssituation. Die Antragstellerin habe auch nicht den Verlust ihres Status als Grundzentrum zu befürchten, da bereits heute Grundzentren in allen sächsischen Planungsregionen mit weniger als 7.000 Einwohnern im Nahbereich ausgewiesen seien. Die Antragstellerin erkenne auch, dass nicht die zu bildende Einheitsgemeinde mindestens 5.000 Einwohner haben müsse, sondern dass sie sich in einer Verwaltungsstruktur befinden müsse, die zusammen die Einwohnerzahl von mindestens 5.000 erreiche. Diese Richtgröße sei auch nicht zwingend, da der Gesetzgeber im Einzelfall Ausnahmen zugelassen habe. § 27 Abs. 3 SächsKomZG bezeuge

die Intention des Gesetzgebers, das Ausscheiden einer Gemeinde aus einem Verwaltungsverband oder eine Verwaltungsgemeinschaft zum Zweck eines Gemeindezusammenschlusses zu erleichtern. In der Verwaltungsgemeinschaft R verblieben bei einem Ausscheiden der Beigeladenen zu 1 deutlich mehr als 5.000 Einwohner. Wie sich die Einwohnerzahl zukünftig entwickle, sei unerheblich. Entscheidend sei der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung. Das Ausscheiden einer Mitgliedsgemeinde aus einer Verwaltungsgemeinschaft habe prinzipiell auch Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation der erfüllenden Gemeinde, sodass diese zwangsläufige Folge nicht grundsätzlich dem gesetzlich zulässigen Ausscheiden entgegengehalten werden könne. Bei der Folgenabwägung sei zu berücksichtigen, dass ein Gemeindezusammenschluss rückgängig gemacht werden könne, was sich bereits aus § 8 Abs. 2 Nr. 4 SächsGemO ergebe. Bei fortgesetzter Aussetzung der Gemeindevereinigung bestehe jedoch die Gefahr einer unzulässigen Vorwegnahme der Hauptsache. Es sei eine Veränderung der Verhältnisse zu befürchten, die eine Umsetzung der Vereinigung aufgrund der geschlossenen Vereinbarung unmöglich mache. Eine Änderung der Vereinbarung sei nicht möglich, weil dieser ein bestätigender Bürgerentscheid zugrunde liegen müsse. So sei nicht unwahrscheinlich, dass bei der Beigeladenen zu 3 zwischenzeitlich eine Bürgermeisterneuwahl erforderlich werde und der neugewählte Bürgermeister nicht mehr ehrenamtlich sei. § 9 der Vereinbarung müsse dann anders gefasst werden.

Das Verwaltungsgericht Dresden hat mit Beschluss vom 30. Dezember 2024 die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs vom 27. Dezember 2024 gegen den streitgegenständlichen Bescheid vorläufig bis zur Entscheidung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren wiederhergestellt.

Hinsichtlich der Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Verfahrensakte und die beigezogenen Behördenvorgänge verwiesen.

II.

Der Antrag hat Erfolg. Er ist zulässig (1.) und begründet (2.).

1. Der Antrag nach § 80a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 VwGO i. V. m. § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO ist zulässig. Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO haben Widerspruch und Anfechtungsklage entgegen § 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 VwGO keine aufschiebende Wirkung, wenn die sofortige Vollziehung angeordnet wurde. Dies ist hier der Fall. Der Antragsgegner hat in seinem Bescheid vom 20. Dezember 2024 im Hinblick auf die Genehmigung der Vereinbarung zur Vereinigung der Beigeladenen zu 1 und 3 und die Anordnung des Ausscheidens der beteiligten Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft mit der Stadt R als erfüllender Gemeinde

und K als weiterer beteiligter Gemeinde den Sofortvollzug gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO angeordnet.

Die Antragstellerin ist analog § 42 Abs. 2 VwGO auch antragsbefugt. Zum einen ist die Antragstellerin auch Adressatin des streitgegenständlichen Bescheides, da der Antragsgegner den Bescheid auch an sie gerichtet hat. Zum anderen ist aber entgegen der Auffassung des Antragsgegners auch nicht ausgeschlossen, dass die Antragstellerin durch die streitbefangene Genehmigung des Gemeindezusammenschlusses und die Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft in ihren eigenen Rechten verletzt sein kann. Für die Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft beruht dies auf folgenden Erwägungen: Die aus der Mitgliedschaft in der Verwaltungsgemeinschaft resultierenden Rechte und das Recht der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 82 Abs. 2 SächsVerf der Antragstellerin werden jedenfalls mittelbar durch die Genehmigung der Kündigung eines anderen Mitglieds der Verwaltungsgemeinschaft berührt. Die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gewährt das Recht zur Organisation der Gemeindeverwaltung. Durch die Mitgliedschaft in einer Verwaltungsgemeinschaft ist die administrative Dimension kommunaler Selbstverwaltung betroffen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19. November 2002 – 2 BvR 329/97 –, juris Rn.42 ff., 56; SächsVerfGH, Beschl. v. 22. April 2008 – Vf. 19-VIII-08 HS, BeckRS 2008, 35585). Zur eigenverantwortlichen Führung der Aufgaben einer Gemeinde gehört also nicht nur, wie die eigenen Aufgaben erledigt werden, sondern auch mit und durch wen dies geschieht, also die eigene Verwaltungsorganisation. Dadurch, dass ein Mitglied dieser Organisationseinheit dieselbe verlässt, vorliegend sogar gegen den erklärten Willen der anderen Mitglieder, ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die verbleibenden Mitglieder in der Führung ihrer Geschäfte und Erledigung ihrer Aufgaben beeinträchtigt werden. Mit dem Ausscheiden von Mitgliedern einer Verwaltungsgemeinschaft können Einbußen bei der Qualität und der Arbeitsgeschwindigkeit der Verwaltungstätigkeit einhergehen. Im Übrigen ist vorliegend zu berücksichtigen, dass die Antragstellerin als erfüllende Gemeinde der Verwaltungsgemeinschaft im Hinblick auf die Aufgaben gemäß § 7 SächsKomZG nach § 36 Abs. 3 Satz 2 SächsKomZG im eigenen Namen tätig wird und diese somit als eigene Aufgaben ausführt. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass der Antragstellerin bei einem Ausscheiden der Beigeladenen zu 1 der Verlust ihres Status als Grundzentrum drohen könnte (weniger als 7.000 Einwohner). Ob eine solche Beeinträchtigung wirklich vorliegt und ob diese das kommunale Selbstverwaltungsrecht verletzt, ist keine Frage der Zulässigkeit, sondern der Begründetheit des Antrags. Der Einwand des Antragsgegners, die Antragstellerin sei nicht in ihrer nach § 28 Abs. 2 GG geschützten Stellung in Bezug auf ihr Gebiet berührt, ist nicht nachvollziehbar. Wie oben ausgeführt, begründet sich die Möglichkeit der subjektiven

Rechtsverletzung nicht auf Art. 88 Abs. 1, sondern auf Art. 82 Abs. 2 SächsVerf. Ob die Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft eine gemeinwohlschädliche Beeinträchtigung des Selbstverwaltungsrechts der Antragstellerin i. S. v. § 38 Abs. 2 bis 4 i. V. m. § 27 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 3 SächsKomZG zur Folge hat, ist eine Frage der Begründetheit des Antrages (SächsOVG, Beschl. v. 23. April 1996 – 3 S 555/95 –, DÖV 1996, S.882 ff). Auch die von dem Antragsgegner zitierte Entscheidung des Sächsischen Obergerichtes vom 27. Januar 2010 (4 B 300/09, juris) führt zu keinem anderen Ergebnis, weil der dort gegenständliche Sachverhalt nicht vergleichbar ist. Die dort festgestellt fehlende Anfechtungsbefugnis von Gemeindebürgern bzw. Initiatoren eines Bürgerbegehrens gegen eine Eingliederung lässt sich nicht auf die mögliche subjektive Rechtsverletzung von Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung bei Ausscheiden einer Gemeinde übertragen.

Auch durch die streitbefangene Genehmigung des Gemeindezusammenschlusses besteht jedenfalls die Möglichkeit der Verletzung der Antragstellerin in eigenen Rechten. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners können die Genehmigung des Gemeindezusammenschlusses und die Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft nur einheitlich betrachtet werden. Die Genehmigung des Gemeindezusammenschlusses führt nämlich zwingend zu einem Ausscheiden der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft. Zum einen kann die neugebildete Gemeinde W-V im Hinblick auf den Rechtsgedanken aus § 36 Abs. 2 und § 3 Abs. 2 SächsKomZG nicht gleichzeitig der Verwaltungsgemeinschaft und dem Verwaltungsverband angehören. Zum anderen kommt ein Verbleib der neugebildeten Gemeinde W-V in der Verwaltungsgemeinschaft R nicht in Betracht, da ansonsten der Beigeladene zu 4 nicht mehr über die gemäß § 3 Abs. 3 SächsKomZG erforderliche Verwaltungskraft von mindestens 5.000 Einwohnern verfügt.

Die Genehmigung der Bestimmung des Namens W-V der neuen Gemeinde (Ziff. 1 HS 2 des Tenors des streitgegenständlichen Bescheids vom 20. Dezember 2024) ist bereits nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, weil sich der Widerspruch der Antragsgegnerin vom 27. Dezember 2024 darauf nicht erstreckt.

2. Der Antrag ist auch begründet. Nach § 80a Abs. 3, § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO kann das Gericht der Hauptsache die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs oder der Klage im Fall eines wie hier hinsichtlich der Nutzungsuntersagung angeordneten Sofortvollzugs nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO ganz oder teilweise wiederherstellen.

Das Gericht hat dabei zu prüfen, ob das von der Behörde angenommene Interesse am sofortigen Vollzug gemäß § 80 Abs. 3 VwGO ordnungsgemäß begründet wurde (a.) und ob es wirklich besteht (b.). Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsaktes ist regelmäßig dann anzunehmen, wenn ein Rechtsbehelf gegen diesen

Verwaltungsakt im Rahmen der gebotenen summarischen Prüfung mit erheblicher Wahrscheinlichkeit erfolglos bleiben wird. Ist dagegen der Rechtsbehelf voraussichtlich begründet, so überwiegt in der Regel das Interesse des Antragstellers. Sind die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache bei summarischer Prüfung als offen einzustufen, ist die Entscheidung im Rahmen einer eigenen Ermessensentscheidung des Gerichts aufgrund einer Folgen- und Güterabwägung zwischen den betroffenen Interessen des Antragstellers an der vorläufigen Suspendierung des Verwaltungsaktes und dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung vorzunehmen. Hierbei sind unter Berücksichtigung von Art. 19 Abs. 4 GG die Gesichtspunkte, die für eine sofortige Vollziehung des Verwaltungsaktes sprechen, abzuwägen mit den Nachteilen, die dem Antragsteller im Falle des Sofortvollzuges drohen (vgl. z. B. SächsOVG, Beschl. v. 26. Juni 2000 – 2 BS 117/00 –; VG Dresden, Beschl. v. 18. Juni 2004 – 5 K 1331/04 –, juris).

a. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung in dem Bescheid vom 20. Dezember 2024 genügt den formalen Voraussetzungen des § 80 Abs. 3 VwGO. Danach ist das besondere Vollzugsinteresse schriftlich zu begründen. Zweck des Begründungserfordernisses des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO ist es, die Behörde zu einer sorgfältigen Prüfung des besonderen Interesses an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts anzuhalten. Außerdem sollen dem Betroffenen die für die Vollzugsanordnung maßgeblichen Gründe zur Kenntnis gebracht werden, so dass ihm eine Verteidigung seiner Rechte möglich ist. Dabei kann sich die Dringlichkeit der Vollziehung unmittelbar aus jenen Erwägungen ergeben, die schon den Erlass des Bescheides rechtfertigen.

Diesen Anforderungen genügen die von dem Antragsgegner in dem Bescheid vom 20. Dezember 2024 angeführten Gründe. Danach hat der Antragsgegner die Entscheidung nach Abwägung der Interessen der Antragstellerin mit denen der Beigeladenen zu 1 und 3 getroffen, wobei er die Interessen von letzteren höher bewertet hat. Zur Begründung hat sich der Antragsgegner darauf bezogen, dass sich eine deutliche Mehrheit der betroffenen Bevölkerung für die Gebietsänderungen ausgesprochen habe. Außerdem ergebe sich das überwiegende Interesse auch aus dem nach Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Recht der Gebietshoheit der Beigeladenen zu 1 und 3. Dagegen träten die vertraglich geregelten Aufgabenerfüllungsansprüche der Antragstellerin zurück, da die Antragstellerin ohne die Verpflichtung zur Erfüllung der Aufgaben für die Beigeladene zu 1 entlastet werde und insoweit auch keine Verwaltungskraft mehr vorhalten müsse. Damit hat der Antragsgegner hinreichend einzelfallbezogene Erwägungen angestellt, die ein erhöhtes Vollziehungsinteresse benennen und nicht lediglich formelhaften Charakter tragen. Ob die Begründung die Anordnung des Sofortvollzugs inhaltlich trägt, ist keine Frage der formellen Rechtmäßigkeit der Anordnung.

b) Die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs sind in der Hauptsache bei summarischer Prüfung als offen einzustufen. Nach der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes allein möglichen summarischen Prüfung kann nicht abschließend festgestellt werden, ob die mit Bescheid vom 20. Dezember 2024 genehmigte Vereinigung der Beigeladenen zu 1 und 3 zu einer neuen Gemeinde und die Anordnung des Ausscheidens der beteiligten Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft mit der Antragstellerin als erfüllende Gemeinde und der Beigeladenen zu 2 als weitere beteiligte Gemeinde rechtmäßig ist und die Antragstellerin nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Wie bereits oben ausgeführt, müssen die Genehmigung der Vereinbarung vom 1. Oktober 2024 zu Vereinigung der Beigeladenen zu 1 und 3 und die Anordnung des Ausscheidens der der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft mit der Antragstellerin als erfüllende Gemeinde und der Beigeladene zu 2 als weitere beteiligte Gemeinde einheitlich betrachtet werden, da die Vereinigung der Beigeladenen zu 1 und 3 zwangsläufig zum Ausscheiden der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft führt. Rechtsgrundlage für die Vereinigung der Beigeladenen zu 1 und 3 ist § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO. Danach darf das Gebiet von Gemeinden durch Vereinbarung mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, die des Einvernehmens mit der obersten Rechtsaufsichtsbehörde bedarf, nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit geändert werden. Eine Gebietsänderung kann insbesondere vorgenommen werden als Vereinigung, indem mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde vereinigt werden, wobei die neue Gemeinde in diesem Falle Rechtsnachfolgerin der bisherigen Gemeinden ist. Rechtsgrundlage für die Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft ist § 38 Abs. 2 bis 4 i. V. m. § 27 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 3 SächsKomZG. Danach kann die Rechtsaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der obersten Rechtsaufsichtsbehörde aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach Anhörung der Betroffenen den Ausschluss einzelner Mitgliedsgemeinden anordnen, wenn die Verwaltungsgemeinschaft mit den verbleibenden beteiligten Gemeinden noch den Anforderungen des § 36 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 3 Abs. 3 SächsKomZG entspricht, also mindestens 5.000 Einwohner hat.

Nach den von der Antragstellerin zitierten Zahlen des Statistischen Landesamtes Sachsen aus der 7. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2019 bis 2035 ergeben sich für die verbleibende Beigeladene zu 2 und die Antragstellerin in der Verwaltungsgemeinschaft bezogen auf den 31. Dezember 2022 insgesamt 6.023 Einwohner und damit eine ausreichende Verwaltungskraft i. S. v. § 3 Abs. 3 SächsKomZG. Auch unter Berücksichtigung der weiter abnehmenden Einwohnerzahlen sind nach dieser Bevölkerungsvorausberechnung für die verbleibenden Beigeladene zu 2 und die Antragstellerin in der Verwaltungsgemeinschaft im Jahr 2035 in der ungünstigsten Variante noch insgesamt 5.350 Einwohner zu erwarten. Selbst wenn man – wie die Antragstellerin unter Verweis auf die Feststellung

der amtlichen Einwohnerzahl zum Stichtag am 30. Juni 2024 für Reichenbach – davon ausgeht, dass die Einwohnerzahlen schneller sinken als in der 7. bzw. 8. Regionalisierten Bevölkerungsvorausschätzung angenommen, wird die Verwaltungsgemeinschaft mit der verbleibenden Beigeladenen zu 2 und der Antragstellerin jedenfalls noch mindestens die nächsten 5 Jahre die Grenze von 5.000 Einwohnern nicht unterschreiten. Dem Gesetzeswortlaut des § 38 Abs. 2 SächsKomZG lässt sich insoweit bereits nicht entnehmen, dass die verbleibende Verwaltungsgemeinschaft dauerhaft den Anforderungen des § 3 Abs. 3 SächsKomZG entsprechen muss, zumal auch bei einem Verbleib der Beigeladenen zu 1 in der Verwaltungsgemeinschaft diese früher oder später ebenfalls unter die 5.000 Einwohner-Grenze fallen wird.

Im Rahmen der hier nur möglichen summarischen Prüfung bestehen allerdings Anhaltspunkte dafür, dass die angefochtene Genehmigung des Gemeindezusammenschlusses und die Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus dem Verwaltungsverband eine gemeinwohlschädliche Beeinträchtigung des Selbstverwaltungsrechtes der Antragstellerin zur Folge haben könnte. Der Rechtsbegriff der Gründe des Wohls der Allgemeinheit gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO dürfte synonym zu dem Rechtsbegriff der Gründe des öffentlichen Wohls gemäß § 38 Abs. 2 und 3 SächsGemO zu verstehen sein. Der unbestimmte Rechtsbegriff des Allgemeinwohls unterliegt der vollen gerichtlichen Nachprüfung. Da sich sein Inhalt überwiegend nach den durch die gesellschaftliche Entwicklung bestimmten Notwendigkeiten bestimmt, verbleibt der Verwaltung in der Regel ein Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum. Die gerichtliche Kontrolle ist in diesen Fällen auf die Überprüfung begrenzt, ob der zuständigen Behörde für ihre Tätigkeit eine ausreichende Rechtsgrundlage zur Verfügung steht, ob das vorgesehene Verfahren eingehalten worden ist, ob die Behörde den maßgeblichen Rechtsbegriff und den Sinn und Zweck der Ermächtigung oder den gesetzlichen Rahmen zutreffend erkannt hat und von einem zutreffenden und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist und ob die Behörde bei ihrer Entscheidung die zu berücksichtigenden Gesichtspunkte angemessen und vertretbar gewichtet hat ohne dabei sachfremde Erwägungen anzustellen. Welche Erwägungen in die von der Genehmigungsbehörde oder dem Gesetzgeber zu treffende Abwägungsentscheidung einzustellen sind, bestimmt sich nach den Umständen des Einzelfalls, wobei die abzuwägenden Gründe des Wohls der Allgemeinheit nicht nur solche der betroffenen Gemeinden und ihrer Bürger sind, sondern auch der überregional zu verstehenden Allgemeinheit (SächsOVG, Beschl. v. 8. März 2019 – 4 A 787/16 –, juris Rn. 7).

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe spricht hier im Rahmen der nur möglichen summarischen Prüfung jedenfalls einiges dafür, dass der Antragsgegner bei der Entscheidung über die Genehmigung des Gemeindezusammenschlusses und die Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft nicht berücksichtigt hat, dass die daraus unmittelbar zwingend folgende Aufnahme der neuen Gemeinde W-V in den Beigeladenen zu

4 nicht leitbildgerecht ist, und zudem gegen § 26 Abs. 2 SächsKomZG verstoßen könnte. Die Aufnahme in den Beigeladenen zu 4 ist bei einem Zusammenschluss der Beigeladenen zu 1 und 3 deshalb zwingend, weil sie die einzige Möglichkeit ist, um insoweit leitbildgerechte Zustände herzustellen. Die neue Gemeinde W-V erfüllt weder für sich allein die Voraussetzungen des § 3 Abs. 3 SächsKomZG noch ist ein Beitritt zu der Verwaltungsgemeinschaft Reichenbach/O. L. unter Ausscheiden aus dem Beigeladenen zu 4 möglich, weil dann die verbleibenden Gemeinden des Beigeladenen zu 4 insgesamt weniger als 5.000 Einwohner aufweisen und damit ebenfalls die Voraussetzungen des § 3 Abs. 3 SächsKomZG nicht mehr erfüllen. Gemäß § 26 Abs. 2 SächsKomZG ist eine Änderung der Verbandssatzung, die die Aufnahme einer neuen Mitgliedsgemeinde zum Gegenstand hat, unzulässig. Im Zusammenhang mit § 1 Abs. 1 SächsKomZG lässt sich daraus der Wille des Gesetzgebers ableiten, dass der Verwaltungsverband als Form der kommunalen Zusammenarbeit nur noch im Bestand geschützt und zukünftig der Bildung von Einheitsgemeinden der Vorrang gegeben werden soll. Ebendies ergibt sich aus der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen (Landtagsdrucksache 5/8276). Dieses Gesetz soll die Rahmenbedingungen für freiwillige Gebietsänderungen durch die Umsetzung der am 26. Oktober 2010 beschlossenen Grundsätze des Sächsischen Staatsministeriums des Innern für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen durch folgende Regelungen verbessern:

„Keine Neubildung und Erweiterung von Verwaltungsverbänden und Verwaltungsgemeinschaften aber Bestandsschutz für bestehende Verwaltungsverbände und Verwaltungsgemeinschaft (Vorrang der Einheitsgemeinde);

Ausscheiden aus Verwaltungsverband und Verwaltungsgemeinschaft im Ausnahmefall, wenn jede Mitgliedsgemeinde/beteiligte Gemeinde sich mit einer anderen Gemeinde zu einer Einheitsgemeinde zusammen schließt...“ (Seite 1 Landtagsdrucksache 5/8276)

Weiter ergibt sich aus der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen Folgendes:

„...Zu Nummer 7:

Die Änderungen der Regelung des § 27 ergeben sich aus der Umsetzung der Grundsätze für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden. Danach sind einerseits der Bildung von Einheitsgemeinden bei gebietsstrukturellen Neugliederungen der Vorrang einzuräumen und andererseits die Neubildung von Verwaltungsverbänden oder Verwaltungsgemeinschaften bzw. deren Erweiterung um weitere Mitgliedsgemeinden künftig nicht mehr möglich. In der Folge sind die Bedingungen für die Auflösung des Verwaltungsverbandes und das Ausscheiden zu ändern. Die Überschrift wird um die Regelung zum Ausscheiden erweitert. Der Wechsel der Mitgliedsgemeinden in einen anderen Verwaltungsverband oder eine andere Verwaltungsgemeinschaft

nach der Auflösung des Verwaltungsverbands entspricht nicht mehr den Grundsätzen für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden. Danach sollen sich die Mitgliedsgemeinden eines Verwaltungsverbands freiwillig nur noch zu Einheitsgemeinden zusammenschließen. Neben der Umwandlung des Verwaltungsverbandes und aller seiner Mitgliedsgemeinden zu einer Einheitsgemeinde soll den Gemeinden auch die Möglichkeit der Auflösung des Verwaltungsverbands zum Zwecke der Bildung von Einheitsgemeinden außerhalb des Kreises aller bisherigen Mitgliedsgemeinden zur Verfügung stehen. Entsprechend den Grundsätzen für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden ist dabei der Zusammenschluss der bisherigen Mitgliedsgemeinden zu einer Einheitsgemeinde als Regelfall anzustreben und genießt Vorrang. Ausnahmsweise kann aber der Zusammenschluss außerhalb des Verwaltungsverbandes im Einzelfall sachgerecht sein, weil sich der Zuschnitt des Verwaltungsverbandes in diesem Fall nicht bewährt hat. Das Ziel ist immer die Gründung den Grundsätzen entsprechender Einheitsgemeinden...

Neu eingefügt wird als Absatz 4 die Anordnung des Ausscheidens einer Mitgliedsgemeinde durch die oberste Rechtsaufsichtsbehörde. Ziel ist es, das Ausscheiden zum Zweck eines freiwilligen Gemeindezusammenschlusses gegebenenfalls auch ohne die Zustimmung aller Beteiligten zu ermöglichen. Die Anordnung ist damit auch gegen den Willen der qualifizierten Mehrheit des Verwaltungsverbandes allein zum Zweck der Gebietsänderung der Mitgliedsgemeinde möglich. Die Anforderungen an das Ausscheiden von Mitgliedsgemeinden aus dem Verwaltungsverband werden dadurch im Vergleich zur geltenden Rechtslage des § 27 Abs. 2 und 3 sachgerecht angepasst. Die Anordnung kann sowohl von der austrittswilligen Gemeinde, von der Rechtsaufsichtsbehörde, als auch vom Verwaltungsverband betrieben werden. Die Gründe des öffentlichen Wohls müssen nicht „dringend“ sein. Darin liegt eine Absenkung der bislang sehr hohen Anforderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage des § 27 Abs. 3 bei der Auflösung des Verbandes. Der Verwaltungsverband bleibt nach der Anordnung des Ausschlusses einer Mitgliedsgemeinde weiter bestehen. Mit dem Ausscheiden einer Mitgliedsgemeinde muss auch hier weiterhin sichergestellt sein, dass der verbleibende Verwaltungsverband die Anforderungen des § 3 Abs. 3 erfüllt. Die im Verwaltungsverband zurückbleibenden Gemeinden werden deshalb durch Einfügung des neuen Absatzes 4 nicht in ihrer kommunalen Selbstverwaltung verletzt...

Zu Nummer 11 Buchst. a):

§ 38 Abs. 2 regelt die Aufhebung der Gemeinschaftsvereinbarung, er entspricht § 27 Abs. 1. Auch hier gilt, dass der Zusammenschluss der an der Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden zur Einheitsgemeinde als Regelfall anzustreben ist und Vorrang genießt. Nur im Einzelfall wird eine Lösung über den Kreis der beteiligten Gemeinden hinaus genehmigungsfähig sein. Im Übrigen wird auf die Begründung zu § 27 Abs. 1 Bezug genommen. § 38 Abs. 3 entspricht § 27 Abs. 2, auf die dortige Begründung wird Bezug genommen.

Zu Nummer 11 Buchst. b):

Durch den Verweis auf § 27 Abs. 4 in § 38 Abs. 4 wird das erleichterte Ausscheiden aus der Verwaltungsgemeinschaft erreicht. Auf die Begründung zu § 27 Abs. 4 wird verwiesen. Mit dem neu eingefügten Verweis auf § 27 Abs. 3 soll für die Verwaltungsgemeinschaft dasselbe Recht wie für den Verwaltungsverband gelten. Bisher enthielt das SächsKomZG keine Regelung zur Anordnung der Aufhebung einer Verwaltungsgemeinschaft – im Gegensatz zur möglichen Aufhebung des Verwaltungsverbandes. Da für diese Unterscheidung kein Grund ersichtlich ist, wonach die oberste Rechtsaufsichtsbehörde zwar einen Verwaltungsverband aber nicht eine Verwaltungsgemeinschaft aufzuheben vermag, wird diese offensichtliche und nicht sachgerechte Regelungslücke durch den Verweis nunmehr geschlossen...” (Landtagsdrucksache 5/8276, S. 16 ff.)

Diesen Grundsätzen, die auch in § 26 Abs. 2 SächsKomZG ihren Ausdruck finden, dürfte die Aufnahme der neuen Gemeinde W-V in den Beigeladenen zu 4 widersprechen. Die neue Gemeinde W-V ist gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO i. V. m. § 2 Abs. 1 der Vereinbarung über die Vereinigung der Beigeladenen zu 1 und 3 zur neuen Gemeinde W-V Rechtsnachfolgerin der Beigeladenen zu 1 und 3. Da bisher nur die Beigeladene zu 3 Mitglied im Verwaltungsverband D war, dürfte es sich im Hinblick auf die Rechtsnachfolge für die Beigeladene zu 1 um eine Aufnahme in den Verwaltungsverband handeln. Dementsprechend hat der Beigeladene zu 4 am 16. September 2024 auch einen Beschluss zu dem Gegenstand „Aufnahme/Verbleib der Gemeinde W-V in den Verwaltungsverband D“ gefasst. Es spricht einiges dafür, dass auch diese Variante der Aufnahme einer neuen Mitgliedsgemeinde von § 26 Abs. 2 SächsKomZG umfasst wird. Insbesondere dürfte diese Konstellation entgegen der Auffassung des Antragsgegners auch nicht der Begründung aus der Landtagsdrucksache 5/8276 *„Entsprechend den Grundsätzen für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden ist dabei der Zusammenschluss der bisherigen Mitgliedsgemeinden zu einer Einheitsgemeinde als Regelfall anzustreben und genießt Vorrang. Ausnahmsweise kann aber der Zusammenschluss außerhalb des Verwaltungsverbandes im Einzelfall sachgerecht sein, weil sich der Zuschnitt des Verwaltungsverbandes in diesem Fall nicht bewährt hat. Das Ziel ist immer die Gründung den Grundsätzen entsprechender Einheitsgemeinden...”* als besonderer Einzelfall unterfallen, weil der Zusammenschluss außerhalb des Verwaltungsverbandes zur Gründung einer den Grundsätzen entsprechenden Einheitsgemeinde führen soll, die nicht mehr Mitglied des Verwaltungsverbandes ist. Anders wäre die Sachlage vorliegend zu bewerten, wenn die Beigeladenen zu 1 und 3 nach ihrem Zusammenschluss sowohl aus dem Verwaltungsverband als auch aus der Verwaltungsgemeinschaft ausscheiden würden. Der Wortlaut der Begründung ist allerdings insoweit nicht eindeutig, sodass davon möglicherweise auch die vorliegende Konstellation umfasst sein könnte, wobei sich dann wiederum die Frage stellt, ob sich der Zuschnitt der Verwaltungsgemeinschaft nicht bewährt hat. Die abschließende Klärung der Frage, ob die Aufnahme der neu gegründeten Gemeinde W-V gegen § 26 Abs. 2 Sächs-

KomZG verstößt und deshalb die angefochtene Genehmigung des Gemeindezusammenschlusses und die Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus dem Verwaltungverband – deren zwingende Folge die Aufnahme von W-V in den Beigeladenen zu 4 ist – eine gemeinwohlschädliche Beeinträchtigung des Selbstverwaltungsrechtes der Antragstellerin zur Folge haben und daher rechtswidrig sind, muss dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben. Dementsprechend schätzt die Kammer die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache bei summarischer Prüfung als offen ein.

Die Folgen- und Güterabwägung zwischen den betroffenen Interessen der Antragstellerin an der vorläufigen Suspendierung des Verwaltungsaktes und dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung geht nach Auffassung der Kammer zugunsten der Antragstellerin aus. Hierbei sind unter Berücksichtigung von Art. 19 Abs. 4 GG die Gesichtspunkte, die für eine sofortige Vollziehung des Verwaltungsaktes sprechen, abzuwägen mit den Nachteilen, die dem Antragsteller im Falle des Sofortvollzuges drohen. Vorliegend ist die Kammer der Auffassung, dass die Folgen, die sich ergeben, wenn die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung verweigert wird, der streitgegenständliche Bescheid aber später in der Hauptsache für rechtswidrig erklärt wird, schwerer wiegen als die Folgen, die eintreten, wenn der Vollzug des Gemeindezusammenschlusses und die Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft ausgesetzt werden und der streitgegenständliche Bescheid indessen später in der Hauptsache bestätigt wird. Sollte sich der streitgegenständliche Bescheid im Hauptsacheverfahren als rechtswidrig erweisen, dann greifen der Vollzug des Gemeindezusammenschlusses und die Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft unzumutbar in die bisherige Organisation der Verwaltungsgemeinschaft R ein, wenn im Fall späteren Obsiegens während der Dauer des Hauptsacheverfahrens im Hinblick auf Personal und sonstige Verwaltungsausstattung zunächst eine Auseinandersetzung mit dem Beigeladenen zu 4 erfolgen bzw. gegebenenfalls Personal bei der Antragstellerin abgebaut werden muss, und diese Veränderungen anschließend rückgängig gemacht werden müssen. Aus § 5 Abs. 2 der Vereinbarung über die Vereinigung der Beigeladenen zu 1 und 3 zur neuen Gemeinde W-V ergibt sich außerdem, dass die neue Gemeinde zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine neue Haushaltssatzung beschließt. Es liegt daher im Interesse aller Beteiligten und auch der betroffenen Bürger, den Umgliederungsaufwand nur einmal zu betreiben. Verglichen damit erscheint es zumutbarer, die Wirkungen des Gemeindezusammenschlusses und der Anordnung des Ausscheidens der Beigeladenen zu 1 aus der Verwaltungsgemeinschaft erst dann eintreten zu lassen, wenn deren Rechtmäßigkeit im Hauptsacheverfahren rechtskräftig bestätigt worden ist. Soweit der Antragsgegner vorträgt, die Anordnung des Sofortvollzuges sei wegen der hohen Zustimmung der Bürger der betroffenen Gemeinden im Rahmen der Bürgerentscheide gerechtfertigt, ist die Kammer der Auffassung, dass dem Begehren der betroffenen Bürger auch dann noch Genüge getan wird, wenn

die Wirkungen des angegriffenen Bescheids erst dann eintreten, wenn dessen Rechtmäßigkeit im Hauptsacheverfahren rechtskräftig bestätigt worden ist. Gleiches gilt auch für das verfassungsrechtlich nach Art. 28 Abs. 2 GG geschütztes Recht der Gebietshoheit der Beigeladenen zu 1 und 3. Soweit der Antragsgegner nunmehr im Verfahren vorträgt, die Anordnung des Sofortvollzuges sei notwendig, weil bei fortgesetzter Aussetzung der Gemeindevereinigung die Gefahr bestehe, dass sich die Verhältnisse so verändern, dass eine Umsetzung der Vereinbarung aufgrund der geschlossenen Vereinbarung nicht mehr möglich sei, überwiegt auch insoweit das Vollzugsinteresse nicht das Aussetzungsinteresse. Gegebenenfalls müssten die betroffenen Gemeinden eine Änderung der geschlossenen Vereinbarung beschließen und über diese erneut abstimmen lassen. Im Hinblick auf den gegebenenfalls neu zu wählenden Bürgermeister der Beigeladenen zu 3 steht es dieser außerdem frei, erneut von § 51 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO Gebrauch zu machen und durch die Hauptsatzung zu bestimmen, dass der Bürgermeister Ehrenbeamter auf Zeit ist. Soweit die Beigeladenen zu 1, 3 und 4 im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nunmehr auf die in den letzten Jahren deutlich verschlechterte finanzielle Lage der Beigeladenen zu 1 und 3 verweisen, ist festzustellen, dass die Beigeladenen zu 1, 3 und 4 gleichzeitig aber auch ausgeführt haben, dass nicht die finanzielle Notlage die beiden Gemeinden dazu veranlasst habe, den freiwilligen Gemeindegemeinschaftsabschluss anzustreben. Demzufolge geht die Kammer davon aus, dass die beiden Gemeinden jedenfalls bis zum rechtskräftigen Abschluss im Hauptsacheverfahren ihre finanzielle Stabilität sichern können. Im Übrigen ist es dem Beigeladenen zu 4 auch zuzumuten, den im letzten Jahr aufgestellten Haushaltsplan zu beschließen, um den Einschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung zu entgegen. Aus den vorgenannten Gründen genügt der Vortrag des Antragsgegners auch nicht den Anforderungen an ein besonderes Vollzugsinteresse (BVerfG, Beschl. v. 11. Februar 1982 – 2 BvR 77/82 –, NVwZ 1982, 241).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Beigeladenen tragen ihre außergerichtlichen Kosten selbst, da sie keinen Antrag gestellt und sich somit keinem Kostenrisiko ausgesetzt haben (vergl. § 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO).

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG unter Berücksichtigung von Nr. 22.5 des Streitwertkatalogs 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (SächsVBl. 2014, Heft 1, Sonderbeilage). Entgegen der Auffassung des Antragsgegners findet eine Vorwegnahme der Hauptsache im Wesentlichen nicht statt, sodass ein Abschlag für das Eilverfahren vorzunehmen war (Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten – mit Ausnahme der Streitwertfestsetzung – die Beschwerde an das Sächsische Obergerverwaltungsgericht zu.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgericht Dresden innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung schriftlich einzulegen. Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht schriftlich einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607, 4611) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind ab 1. Januar 2022 nach Maßgabe des § 55d der Verwaltungsgerichtsordnung Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

Vor dem Sächsischen Obergerverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten – außer im Prozesskostenhilfverfahren – durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen (§ 67 Abs. 4 und 5 VwGO, § 5 Einführungsgesetz zum Rechtsdienstleistungsgesetz). Dies gilt bereits für die Einlegung der Beschwerde beim Verwaltungsgericht Dresden.

Gegen die Streitwertfestsetzung steht den Beteiligten die Beschwerde zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,- € übersteigt oder das Gericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Streitwertbeschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem Verwaltungsgericht Dresden schriftlich oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen. Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO sowie der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind ab 1. Januar 2022 nach Maßgabe des § 55d VwGO die dort genannten Personen. Der Vertretung durch einen Prozessbevollmächtigten bedarf es bei der Streitwertbeschwerde nicht.

Anschrift des Verwaltungsgerichts Dresden:

Verwaltungsgericht Dresden, Hans-Oster-Straße 4, 01099 Dresden

Anschriften des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts:

Hausanschrift: Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen

Postanschrift: Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Postfach 4443, 02634 Bautzen