

LANDESVERFASSUNGSGERICHT
SACHSEN-ANHALT



*Verkündet am: 29.05.2013
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Landesverfassungsgerichts*

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

LVG 17/10

der **Gemeinde Zuckerdorf Klein Wanzleben**,
vertreten durch den Bürgermeister, [...]

Beschwerdeführerin,

Verfahrensbevollmächtigte: Prof. Dr. Michael Kilian, Prof. Dr. Martin Schulte,
[...]

w e g e n

des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend
den Landkreis Bördekreis

Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat durch seinen Präsidenten Schubert als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Bergmann, Dr. Zettel, Gemmer, Franzkowiak, Dr. Stockmann und Prof. Dr. Kluth auf die mündliche Verhandlung vom 19.03.2013 für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.
Gerichtskosten werden nicht erhoben. Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

Tatbestand:

Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen ihre Auflösung und Eingemeindung in die Einheitsgemeinde Stadt Wanzleben-Börde zum 01.09.2010 durch § 3 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Landkreis Börde – GemNeuIG BK – vom 14.07.2010 (GVBl. S. 412).

Die Beschwerdeführerin liegt im Süden des Landkreises Börde und hatte zum Stichtag (31.12.2005) 2.510 Einwohner. Sie war bis zu ihrer Auflösung selbständige Mitgliedsgemeinde der Verwaltungsgemeinschaft „Börde“ Wanzleben, die nach dem Trägergemeindemodell organisiert war und zum Stichtag 16.104 Einwohner hatte. Sitz der Verwaltungsgemeinschaft und deren Trägergemeinde war die Stadt Wanzleben. Neben der Beschwerdeführerin gehörten zur Verwaltungsgemeinschaft die Städte Wanzleben und Seehausen und die Gemeinden Bottmersdorf, Domersleben, Dreileben, Eggenstedt, Groß Rodensleben, Hohendodeleben und Klein Rodensleben. Aufgrund eines zwischen allen Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft – mit Ausnahme der Beschwerdeführerin – geschlossenen Gebietsänderungsvertrages wurde zum 01.01.2010 die Einheitsgemeinde Stadt Wanzleben-Börde gebildet. Seitdem grenzt die Beschwerdeführerin im Westen, Norden und Osten an verschiedene Ortsteile der Einheitsgemeinde Stadt Wanzleben-Börde. Im Süden grenzt sie an die Stadt Oschersleben (Bode).

Im Rahmen der 2006/2007 durchgeführten Untersuchung der Verflechtungsbeziehungen zwischen Mittelzentren und angrenzenden Gemeinden wurden auch die Beschwerdeführerin und das angrenzende Mittelzentrum Stadt Oschersleben (Bode) untersucht. Bei Auswertung der damaligen Kriterien erreichte die Beschwerdeführerin von insgesamt 100 zu vergebenen Punkten einen Punktwert von 19.

Die Beschwerdeführerin führte in der freiwilligen Phase am 30.11.2008 eine Bürgerbefragung durch.

Im Gesetzgebungsverfahren erfolgte die Bekanntmachung des Termins der Bürgeranhörung (29.11.2009) ausweislich der Verfahrensvermerke in allen sieben Schaukästen der Beschwerdeführerin durch Aushang am 25.09.2009. Laut Verfahrensvermerk war angeordnet, die Aushänge bis zum 30.11.2009 in den Schaukästen zu belassen. Sie wurden jedoch durch Mitarbeiter der Beschwerdeführerin in einigen Schaukästen am 12.10.2009 und in den übrigen am 15.10.2009 abgenommen. Die Bürgeranhörung fand – wie angekündigt – am 29.11.2009 statt. Bei einer Wahlbeteiligung von 30,03 % sprachen sich hierbei 57 Einwohner für die beabsichtigte Eingemeindung in die Stadt Wanzleben-Börde aus und 569 dagegen.

Die Beschwerdeführerin führte am 13.06.2010 einen Bürgerentscheid durch. Hierbei sprach sich die Mehrheit der abstimmenden Einwohner dafür aus, dass die Beschwerdeführerin ihre Verwaltungsgemeinschaft verlässt und in die Stadt Oschersleben (Bode) eingemeindet wird. Zum Abschluss eines Gebietsänderungsvertrages kam es bis zum Inkrafttreten des angegriffenen Gesetzes nicht mehr.

Die Beschwerdeführerin sieht sich durch § 3 GemNeuIG BK in ihrem kommunalen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 2 Abs. 1 bis 3, 87 Abs. 1 bis 3 und Art. 90 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert durch

§ 1 ÄndG vom 27.01.2006 (GVBl. S. 44), verletzt. Das Gesetz sei formell und materiell verfassungswidrig.

Das Verfahren zur Anhörung ihrer Bürger sei fehlerhaft. Die Bekanntmachung der Bürgeranhörung sei nicht ordnungsgemäß. In einzelnen Schaukästen sei – entgegen den Verfahrensvermerken – der Aushang des Bekanntmachungstextes tatsächlich wohl erst nach dem 29.09.2009 vorgenommen worden. Zudem seien die Bekanntmachungen zu früh aus den Schaukästen entfernt worden.

Der Gesetzgeber habe den Sachverhalt, den er seiner Entscheidung zugrunde gelegt habe, nicht ordnungsgemäß ermittelt. Das Ergebnis des Bürgerentscheids vom 13.06.2010 sei nicht im Abwägungsmaterial des Gesetzgebers aufgeführt worden. Auch die Abwägungsentscheidung selbst sei fehlerhaft, weil eine Eingemeindung in die Stadt Oschersleben (Bode) nicht hinreichend erwogen worden sei. Die Berücksichtigung des im Bürgerentscheid vom 13.06.2010 klar zu Tage getretenen Bürgerwillens habe zu einem anderen Abwägungsergebnis führen können.

Des Weiteren sei die getroffene Zuordnungsentscheidung auch sachwidrig. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der neuen Einheitsgemeinde habe sich im Vergleich zur Situation vor der Eingemeindung verschlechtert. Unter der zusätzlichen Belastung des novellierten Finanzausgleichsgesetzes drohe nun die Schließung gemeindlicher Einrichtungen. Zudem werde das Ziel des Gesetzes über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt vom 14.02.2008 (GVBl. S. 238) – GemNeuglGrG – zukunftsfähige gemeindliche Struktur zu schaffen, mit der erfolgten Zuordnung verfehlt. Eine Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung der aufnehmenden Einheitsgemeinde und den übergeleiteten Organen der Beschwerdeführerin finde kaum statt. Die vertraglichen und gesetzlichen Rechte der nunmehrigen Ortschaft blieben unbeachtet. Die Entscheidungsfindung im Gemeinderat sei zu langwierig.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

§ 3 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Landkreis Börde (GemNeuglG BK), beschlossen am 18.06.2010, für nichtig, hilfsweise für unvereinbar mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt zu erklären.

Die Landesregierung hält die kommunale Verfassungsbeschwerde für zulässig aber unbegründet. Das Verfahren zur Anhörung der Bürger sei rechtmäßig. Die Neugliederungsentscheidung selbst sei verfassungsgemäß. Der für die Entscheidungsfindung erhebliche Sachverhalt sei zutreffend und vollständig ermittelt worden. Bei der Entscheidung über die Neugliederung habe der Gesetzgeber weder gegen das verfassungsrechtliche Abwägungsgebot noch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

Die aufnehmende Einheitsgemeinde Stadt Wanzleben-Börde hat sich durch Schriftsatz vom 01.12.2011 geäußert.

Der Landtag hat sich zu dem Verfahren nicht geäußert.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig (1) aber unbegründet (2).

1. Das Landesverfassungsgericht ist zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde berufen (vgl. dazu im Einzelnen und mit weiteren Nachweisen: LVerfG, Urt. v. 31.05.1994 – LVG 2/93 –, LVerfGE 2, 227, [245 f.]; Urt. v. 31.05.1994 – LVG 1/94 –, LVerfGE 2, 273, [289 f.]; Urt. v. 31.05.1994 – LVG 4/94 –, LVerfGE 2, 323, [334 f.]). Soweit – wie hier von der Beschwerdeführerin – eine Verletzung des durch Art. 2 Abs. 3 und 87 LVerf garantierten Selbstverwaltungsrechts behauptet wird, handelt es sich um eine kommunale Verfassungsbeschwerde im Sinne des Art. 75 Nr. 7 LVerf und der §§ 2 Nr. 8, 51 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht – LVerfGG – vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.11.2009 (GVBl. S. 525). Diese Bestimmungen berechtigen Kommunen (Gemeinden und Landkreise), gegen Eingriffe in ihr Selbstverwaltungsrecht durch ein Gesetz das Landesverfassungsgericht anzurufen.

Die Zulässigkeit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz setzt voraus, dass die Beschwerdeführerin selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffene Rechtsnorm in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt ist (BVerfG, Beschl. v. 15.10.1985 – 2 BvR 1808/82 u.a. –, BVerfGE 71, 25 [34 ff.]; Beschl. v. 19.11.2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 [8]; Magen, in Umbach/Clemens/Dollinger [Hrsg.], Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2005, § 91, RdNr. 18). Dies ist vorliegend der Fall. Das angegriffene Gesetz greift gegenwärtig in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin ein, ohne dass es eines weiteren angreifbaren Umsetzungsaktes bedarf. Sie wird durch hierdurch unmittelbar in ihrem Bestand aufgelöst.

Gemäß § 51 Abs. 2 LVerfGG finden auf kommunale Verfassungsbeschwerden außerdem die Vorschriften der §§ 48 bis 50 LVerfGG entsprechende Anwendung. Die sich daraus ergebenden formellen Anforderungen sind eingehalten; insbesondere ist die Jahresfrist des § 48 LVerfGG gewahrt.

2. Die kommunale Verfassungsbeschwerde hat in der Sache keinen Erfolg. § 3 GemNeuIG BK ist mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LVerf vereinbar.

2.1. Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf steht Veränderungen des Gebietsbestandes einzelner Gemeinden nicht entgegen. Sie gewährleistet zwingend nur den Bestand von Gemeinden überhaupt, d.h. institutionell, nicht aber den Fortbestand jeder einzelnen, historisch gewachsenen Gemeinde (Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 96, RdNr. 49, 54). Auflösungen von Gemeinden, Gemeindezusammenschlüsse, Eingemeindungen und sonstige Gebietsänderungen von Gemeinden beeinträchtigen den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der Selbstverwaltung grundsätzlich nicht. Zum Inhalt des verfassungsrechtlich gewährleisteten Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung gehört jedoch, dass Bestands- und Gebietsänderungen von Gemeinden nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind (BVerfG, Beschl. v. 12.05.1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86,

90 [107] zu dem mit Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf inhaltsgleichen Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG; Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, a.a.O., § 96, RdNr. 115 f.).

Bei strukturellen Neugliederungen ist dem Gesetzgeber ein politischer Gestaltungsspielraum eingeräumt, der nach ständiger Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts nur eine eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolle des von einer betroffenen Gemeinde im Wege der kommunalen Verfassungsbeschwerde angegriffenen Neugliederungsgesetzes zulässt (Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, a.a.O., § 96, RdNr. 117). Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung ist danach nicht, ob es andere und bessere Alternativen zur Neugliederung gegeben hat. Das Landesverfassungsgericht überprüft die getroffene Maßnahme vielmehr lediglich darauf, ob der Gesetzgeber den für seine Regelung maßgeblichen Sachverhalt zutreffend ermittelt, dem Gesetz zugrunde gelegt hat und ob er die im konkreten Fall angesprochenen Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt hat. Auf der Grundlage eines in dieser Weise ermittelten Sachverhalts und der Gegenüberstellung der daraus folgenden verschiedenen – oft gegenläufigen – Belange ist der Gesetzgeber befugt, sich letztlich für die Bevorzugung eines Belangs (oder mehrerer Belange) und damit notwendig zugleich für die Zurückstellung aller anderen betroffenen Gesichtspunkte zu entscheiden. Soweit Ziele, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers in Rede stehen, hat das Landesverfassungsgericht darauf zu achten, ob diese offensichtlich oder eindeutig widerlegbar sind oder ob sie den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (zum Ganzen: LVerfG, Urt. v. 21.04.2009 – LVG 12/08 –, LVerfGE 20, 404 [423]; Urt. v. 31.05.1994 – LVG 1/94 –, LKV 1995, 75 [79 f.]; Urt. v. 25.06.2007 – LVG 8/06 –, RdNr. 75 des Internetauftritts; ebenso BVerfG, Beschl. v. 27.11.1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 [51] zu Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG).

Das Landesverfassungsgericht hat auch zu prüfen, ob die angegriffene gesetzgeberische Neugliederungsmaßnahme den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahrt und frei von willkürlichen Erwägungen ist. Allerdings kommt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nur in seiner durch legislatorische Beurteilungs- und Prognosespielräume relativierten Geltungskraft zur Anwendung (Heusch, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2003, S. 186 ff.). Hat der Gesetzgeber sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials orientiert, so ist seine Prognose im Hinblick auf Eignung und Erforderlichkeit der Maßnahme, aber auch hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne – abgesehen von Fällen evident fehlerhafter Einschätzung – als inhaltlich vertretbar anzusehen (zum Ganzen LVerfG, Urt. v. 21.04.2009 – LVG 12/08 –, RdNr. 23 ff. des Internetauftritts m.w.N.).

2.2. Gemessen an diesen Anforderungen wird der von der Beschwerdeführerin angegriffene § 3 GemNeugIG BK der Selbstverwaltungsgarantie der Art. 2 Abs. 3, 87 LVerf gerecht.

2.2.1. Das angegriffene Gesetz ist formell verfassungsgemäß. Die von der Beschwerdeführerin gegen die Anhörung ihrer Bürger erhobenen verfahrensrechtlichen Bedenken dringen nicht durch.

Der Aushang der Bekanntmachung der Bürgeranhörung erfolgte nach den Verfahrensvermerken in allen sieben Schaukästen am 25.09.2009 und dauerte bis mindestens 12.10.2009.

Gemäß § 6 Abs. 2 S. 1 Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt – KWG LSA – in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.04.2004 (GVBl. S. 92), zuletzt geändert durch Art. 5 BegleitG zur Gemeindegebietsreform vom 14.02.2008 (GVBl. S. 40), ist eine Bürgeranhörung spätestens zwei Monate vor deren Termin bekannt zu machen. Die Art der Bekanntmachung erfolgt nach § 80 Abs. 1 Kommunalwahlordnung für das Land Sachsen-Anhalt – KWO LSA – vom 24.02.1994 (GVBl. S. 338, ber. S. 435), zuletzt geändert durch § 1 Sechste ÄndVO vom 27.02.2009 (GVBl. S. 54), in ortüblicher Weise. Die hiernach anzuwendende Hauptsatzung der Verwaltungsgemeinschaft „Börde“ Wanzleben sah in ihrem § 9 Abs. 2 einen Aushang der Bekanntmachung in den sieben Schaukästen der Beschwerdeführerin vor. Die Aushängefrist betrug dabei eine Woche. Diese rechtlichen Vorgaben sind erfüllt. Die Bekanntmachung in den Schaukästen am 25.09.2009 liegt mehr als zwei Monate vor der Anhörung und auch die Aushängefrist von mindestens einer Woche wurde in jedem Schaukasten eingehalten.

Die hiergegen von der Beschwerdeführerin erhobenen Einwendungen sind unbegründet. Soweit sie in Abrede stellt, dass die Aushänge in den Schaukästen auch wirklich am 25.09.2009 vorgenommen worden sind und in manchen Schaukästen die tatsächliche Durchführung des Aushanges nach dem 29.09.2009 für wahrscheinlich hält, stellt dies – auch nach ihrem eigenen Vortrag – eine bloße Mutmaßung dar. Die Beschwerdeführerin hätte hier im Hinblick auf die Verfahrensvermerke, die einen Aushang am 25.09.2009 bestätigen, näher darlegen müssen, wann und in welchen Schaukästen entgegen den Verfahrensvermerken der Aushang verspätet erfolgt ist. Das Gericht ist – auch unter Berücksichtigung des Amtsermittlungsgrundsatzes – nicht gehalten, aufgrund von bloßen Mutmaßungen erhobenen Zweifeln an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns nachzugehen (vgl. Geiger in Eyermann, VwGO, 11. Auflage 2000, § 86 RdNr. 10 m.w.N.).

Soweit die Beschwerdeführerin im Weiteren meint, die Bekanntmachung der Bürgeranhörung hätte mindestens zwei Monate in den Schaukästen verbleiben müssen, findet diese Auffassung keine Stütze in den anzuwendenden Normen. § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA schreibt lediglich die Bekanntmachung der Bürgeranhörung mindestens zwei Monate vor deren Termin vor. Die Dauer der Aushängefrist ergibt sich hieraus nicht. Diese bestimmt sich nach § 80 Abs. 1 KWO LSA i.V.m § 9 Abs. 2 der Hauptsatzung der Verwaltungsgemeinschaft „Börde“ – Wanzleben“ und beträgt eine Woche. Die Einhaltung dieser Frist in sämtlichen Schaukästen der Beschwerdeführerin wird von keiner Seite in Abrede gestellt und ist offensichtlich erfüllt.

2.2.2. Die Auflösung der Beschwerdeführerin und ihre Eingemeindung in die Einheitsgemeinde Stadt Wanzleben-Börde sind auch in materiell-rechtlicher Hinsicht verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

2.2.2.1. Der Gesetzgeber hat den für die hier angefochtene Gebietszuordnungsentscheidung erheblichen Sachverhalt umfassend ermittelt. Die der angegriffenen Entscheidung zugrunde gelegten Tatsachen sind in der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 5/2405, S. 56 ff.) dargestellt. Der Gesetzgeber hat die örtlichen Verhältnisse und wesentlichen Strukturdaten der Beschwerdeführerin, wie die topographische Lage und Siedungsstrukturen unter Berücksichtigung der Lage zur Stadt Wanzleben-Börde, die Zugehörigkeit zur Verwaltungsgemeinschaft, die finanziellen Verhältnisse und Einwohnerzahlen, die Verkehrsverbindungen sowie

die Finanzkraft der Beschwerdeführerin als auch die der Stadt Wanzleben-Börde vollständig erfasst und seiner Abwägung zugrunde gelegt. Eingeflossen sind auch die Ergebnisse der Anhörung der Gemeinde und der Bürgeranhörung. Darüber hinaus hat er eine eigene Sachverhaltsermittlung durchgeführt. An der mündlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Inneres am 06.05.2010 hat der Bürgermeister der Beschwerdeführerin teilgenommen und eine Stellungnahme abgegeben. Er hat im Rahmen der Anhörung ausführlich die Umstände dargestellt, die aus Sicht der Beschwerdeführerin gegen die Gemeindegebietsreform im Allgemeinen und gegen die geplante Eingemeindung in die Einheitsgemeinde Stadt Wanzleben-Börde im Besonderen sprechen. Des Weiteren hat der Gesetzgeber die Stellungnahmen des Landkreises und des Stadt-Umland-Verbandes Magdeburg im Anhörungsverfahren gesehen und in seine Abwägung eingestellt.

Soweit die Beschwerdeführerin die Sachverhaltsermittlung für unzureichend hält, da die Ergebnisse ihres Bürgerentscheids vom 13.06.2010 nicht in die Gesetzesbegründung aufgenommen worden seien, dringt diese Rüge nicht durch. Die Forderung der Beschwerdeführerin, der Gesetzgeber habe den Sachverhalt allumfassend ermitteln und in dem Abwägungsmaterial für den Gesetzesbeschluss die Ergebnisse des Bürgerentscheids darlegen müssen, verkennt die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren. Im Gesetzgebungsverfahren hatte die Beschwerdeführerin im Anhörungsverfahren, in der Bürgeranhörung und in der Anhörung vor dem Ausschuss für Inneres Gelegenheit, ihre Auffassung und die ihrer Einwohner umfassend darzustellen. Die Beschwerdeführerin hat es in ihrer Anhörung vor dem Ausschuss unterlassen, darauf hinzuweisen, dass sie vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens noch einen Bürgerentscheid durchführen will, obwohl sie zum Zeitpunkt der Anhörung einen entsprechenden Beschluss bereits gefasst hatte. Der Gesetzgeber war insoweit nicht gehalten, Tatsachen, die nach der Beteiligung der Beschwerdeführerin neu geschaffen worden sind und von dieser noch nicht einmal angekündigt worden waren, von sich aus zu ermitteln und als zwingend im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz wäre allenfalls bei einer grundlegenden Änderung der Gesamtumstände anzunehmen. Dies ist aber nicht der Fall. Dem Gesetzgeber war aus den Bürgerbefragungen vom 30.11.2008 und 29.11.2009 und den Anhörungen der Beschwerdeführerin im Gesetzgebungsverfahren und im Landtag bekannt, dass ihre Bürgerschaft die Bildung einer Einheitsgemeinde innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft durch Eingemeindung in die neue Einheitsgemeinde Stadt Wanzleben-Börde mehrheitlich ablehnt. Schon wegen der geographischen Lage kam als Alternative nur die Eingemeindung in die Stadt Oschersleben (Bode) in Betracht. Diese Alternative hat der Gesetzgeber aber in seine Abwägung aufgenommen und sich in zulässiger Weise (dazu unter 2.2.2.3.) dagegen entschieden. Darüber hinaus war der Gesetzgeber nicht gehalten, Tatsachen, die nicht auf die Bildung leitbildgerechter Strukturen abzielen, zwingend als erheblich zu berücksichtigen (vgl. LVerfG, Urt. v. 19.03.2013 – LVG 31/10 –, RdNr. 20 des Internetauftritts). Hier hatte die Beschwerdeführerin – nach dem Protokoll ihrer Gemeinderatssitzung vom 12.04.2010 – mit dem Bürgerentscheid vom 13.06.2010 nicht die Schaffung leitbildgerechter Strukturen intendiert, sondern wollte hiermit ihre Position in einem späteren Klageverfahren vor dem Landesverfassungsgericht stärken.

2.2.2.2. Die angegriffene Zuordnung der Beschwerdeführerin zur Einheitsgemeinde Stadt Wanzleben-Börde beruht auf tragfähigen Gründen des Gemeinwohls. Sie ist Bestandteil einer landesweiten Gemeindegebietsreform zur Schaffung dauerhaft leistungsfähiger Gemein-

destrukturen im Land Sachsen-Anhalt (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 5/2405, S. 5), für welche der Gesetzgeber im GemNeuglGrG ein Leitbild und einzelne Leitlinien aufgestellt hat. Das Landesverfassungsgericht hat diese den Rahmen des Reformprozesses bildenden Regelungen zur Verwirklichung der Ziele der landesweiten Gemeindegebietsreform verfassungsrechtlich nicht beanstandet, weil sie auf tragfähige Gemeinwohlgesichtspunkte gestützt sind und den Gemeinwohlanforderungen der Art. 2 Abs. 3, 87 LVerf entsprechen (vgl. LVerfG, Urt. v. 21.04.2009 – LVG 12/08 –, a.a.O. [418]). Die Zielvorstellungen des GemNeuglGrG und die dort normierten Kriterien für deren Umsetzung erlangen auch Bedeutung für die verfassungsrechtliche Beurteilung der konkreten Neugliederungsmaßnahme. Denn hat der Gesetzgeber – wie hier mit dem GemNeuglGrG – ein Leitbild und einzelne Kriterien für eine das Land insgesamt umfassende Neuordnung festgelegt, ist er – will er nicht gegen das Willkürverbot verstoßen – an die von ihm selbst gefundenen Maßstäbe gebunden (LVerfG, Urt. v. 31.05.1994 – LVG 1/94 –, LKV 1995, 75 [79] m.w.N.; Urt. v. 10.05.2011 – LVG 24/10 –, RdNr. 8 des Internetauftritts).

Ausgehend davon ist auch die von der Beschwerdeführerin angegriffene Zuordnungsentcheidung als am Gemeinwohl orientiert anzusehen. § 3 GemNeuglG BK steht im Einklang mit dem vom Gesetzgeber zur Schaffung leistungsfähiger Gemeindestrukturen aufgestellten Leitbild sowie den Leitlinien des GemNeuglGrG. Die Beschwerdeführerin hatte zu dem nach § 2 Abs. 10 GemNeuglGrG maßgeblichen Stichtag (31.12.2005) lediglich 2.510 Einwohner. Damit war sie selbständig als nicht leistungsfähig anzusehen. Nach § 2 Abs. 3 GemNeuglGrG sollen Einheitsgemeinden mindestens 10.000 Einwohner haben (Satz 1). In Landkreisen, in denen die durchschnittliche Bevölkerungsdichte weniger als 70 Einwohner je Quadratkilometer beträgt oder wenn eine besondere geografische Lage die Bildung einer leistungsfähigen Einheitsgemeinde mit 10.000 Einwohnern ausschließt, sollen Einheitsgemeinden mindestens 8.000 Einwohner haben (Satz 2). Diese Mindesteinwohnerzahlen hat die Beschwerdeführerin deutlich unterschritten.

2.2.2.3. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Abwägung der für und gegen die Auflösung und Zuordnung der Beschwerdeführerin sprechenden Belange lässt ebenfalls keine verfassungsrechtlich zu beanstandenden Fehler erkennen. Der Gesetzgeber hat bei seiner Entscheidung über die Neugliederung die Kriterien des § 2 GemNeuglGrG zur Schaffung leistungsfähiger Einheitsgemeinden ohne offenbare Wertungs- und Gewichtungsfelder gewürdigt und das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin im verfassungsrechtlich erforderlichen Umfang berücksichtigt. Das Abwägungsergebnis, die Beschwerdeführerin der Einheitsgemeinde Stadt Wanzleben-Börde zuzuordnen, ist nicht offensichtlich fehlerhaft. Der Gesetzgeber hat sich bei seiner Entscheidung an dem Grundsatz des § 2 Abs. 2 GemNeuglGrG orientiert, nach dem Einheitsgemeinden dadurch gebildet werden sollen, dass benachbarte Gemeinden desselben Landkreises, die grundsätzlich derselben Verwaltungsgemeinschaft angehören sollen, die Bildung einer Einheitsgemeinde vereinbaren. Insoweit ist es nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Beschwerdeführerin als einzige Gemeinde der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft „Börde“ Wanzleben, die mit der Trägergemeinde keinen Gebietsänderungsvertrag geschlossen hat, entsprechend § 2 Abs. 9 GemNeuglGrG der Einheitsgemeinde Stadt Wanzleben-Börde zuordnet. Dieses wahrt gleichzeitig den Grundsatz aus § 2 Abs. 4 S. 2 GemNeuglGrG, nach dem Gemeinden, in deren Verwaltungsgemeinschaft drei Viertel der Mitgliedsgemeinden mit zwei Dritteln der Einwohner einen Gebietsänderungsvertrag geschlossen haben, durch Gesetz der neuen

Einheitsgemeinde zugeordnet werden. Insoweit hat sich der Gesetzgeber mit der getroffenen Zuordnung entschieden, die über Jahre in der Verwaltungsgemeinschaft gewachsenen Verwaltungsstrukturen und funktionalen Verflechtungen in der neuen Einheitsgemeinde fortzuführen.

Bei dieser Entscheidung hat der Gesetzgeber eine alternative Eingemeindung der Beschwerdeführerin in die Stadt Oschersleben (Bode) in Erwägung gezogen und sich in nicht zu beanstandender Weise dagegen entschieden. Zwar schließt der Wortlaut des § 2 Abs. 2 GemNeuglGrG, nach dem Einheitsgemeinden durch benachbarte Gemeinden gebildet werden sollen, die grundsätzlich derselben Verwaltungsgemeinschaft angehören, eine Zuordnung zu einer benachbarten Gemeinde einer anderen Verwaltungsgemeinschaft nicht aus. Allein ein Bürgervotum der betroffenen Gemeinde erzwingt jedoch keine abweichende Entscheidung. Der Bürgerentscheid hat gemäß § 26 Abs. 4 S. 1 GO LSA die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses und bindet den Landtag als Gesetzgeber nicht. Dem Willen der Einwohnerinnen und Einwohner der betroffenen Gemeinde kommt insoweit kein absoluter Vorrang zu. Neben dem Votum der Einwohner für eine Zugehörigkeit zur Stadt Oschersleben (Bode) gab es keine ausreichenden Gründe, die bei der Neugliederung für eine Abweichung vom Grundsatz der Neugliederung innerhalb der Grenzen der Verwaltungsgemeinschaft sprachen. Dies gilt zumal deshalb, weil zwischen der Beschwerdeführerin und dem Mittelzentrum Oschersleben (Bode) nur geringe Verflechtungsbeziehungen ermittelt worden sind. Der Gesetzgeber konnte daher – ohne Verfassungsverstoß – anderen Belangen, die für eine Zuordnung der Beschwerdeführerin innerhalb der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft „Börde“ Wanzleben sprachen, größeres Gewicht beimessen und sich für eine Zuordnung zur Stadt Wanzleben-Börde entscheiden.

Soweit Ziele, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers in Rede stehen, hat das Landesverfassungsgericht bei der Überprüfung der Einschätzung des Gesetzgebers nur darauf zu achten, ob diese offensichtlich oder eindeutig widerlegbar ist oder ob sie den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widerspricht (zum Ganzen: LVerfG, Urт. v. 21.04.2009 – LVG 12/08 –, RdNr. 19 ff. des Internetauftritts; Urт. v. 31.05.1994 – LVG 1/94 –, LKV 1995, 75 [79 f.]; Urт. v. 25.06.2007 – LVG 8/06 –, RdNr. 75 des Internetauftritts; ebenso BVerfG, Beschl. v. 27.11.1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 [51] zu Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG). Insoweit hat die Beschwerdeführerin nicht aufgezeigt, dass der Gesetzgeber im Rahmen seiner Wertungen diesen ihm zustehenden Beurteilungsspielraum überschritten hat.

Aus diesem Grund rügt die Beschwerdeführerin auch ohne Erfolg, dass die Zuordnungsentscheidung des Gesetzgebers sachwidrig sei, da sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der neuen Einheitsgemeinde im Vergleich zur Finanzlage der Beschwerdeführerin vor der Eingemeindung verschlechtert habe. Abgesehen davon, dass die Haushaltslage einer Gemeinde immer nur eine Momentaufnahme darstellt und der Gesetzgeber nicht gehalten war, isoliert die Haushaltssituation für die Beschwerdeführerin zu beurteilen, ist die Forderung nach der Erstellung einer umfassenden Schaden-Nutzen-Bilanz nicht gerechtfertigt (LVerfG, Urт. v. 16.06.2011 – LVG 41/10 –, RdNr. 50 des Internetauftritts; LVerfG, Urт. v. 21.04.2009 – LVG 12/08 –, a.a.O. [432]). Der Gesetzgeber ist bei einer kommunalen Neugliederung nicht verpflichtet, eine wissenschaftliche Untersuchung des Einzelfalls in Form einer Nutzen-Kosten-Analyse oder Schaden-Nutzen-Bilanz vornehmen zu lassen. Abgesehen davon, dass solche Untersuchungen wissenschaftlich profund erst einige Zeit nach Umsetzung einer Re-

form durchgeführt werden können, liegt es in seinem Gestaltungsermessen, inwieweit er in seine verfassungs- und kommunalpolitischen Ziele Umstände einbezieht, die sich einer quantitativen Betrachtungsweise weitgehend entziehen (LVerfG, Urt. v. 21.04.2009 – LVG 12/08 –, a.a.O. [432]).

Ohne Erfolg rügt die Beschwerdeführerin ferner, dass eine nachhaltige Gewährleistung der Erfüllung eigener und übertragener Gemeindeaufgaben aufgrund der fehlenden innergemeindlichen Zusammenarbeit in der neu gebildeten Einheitsgemeinde Stadt Wanzleben-Börde nicht gewährleistet sei. Aus der Stellungnahme der aufnehmenden Einheitsgemeinde Stadt Wanzleben-Börde geht hervor, dass die behauptete fehlende Abstimmung innerhalb der Gemeinde und die unzureichende Beteiligung der Ortschaft und ihrer Vertreter so nicht zutreffen. Die Ortschaft ist im Gemeinderat und den Ausschüssen der aufnehmenden Einheitsgemeinde vertreten, und ihre Vertreter werden auch beteiligt. Die Beschwerdeführerin hat durch ihren Vortrag der fehlenden innergemeindlichen Zusammenarbeit jedenfalls nicht aufgezeigt, dass die Einschätzung des Gesetzgebers, die örtlichen Belange durch Stärkung des Ortschaftsrechts und Einführung der Entsendeklauseln hinreichend zu berücksichtigen, offensichtlich oder eindeutig widerlegbar ist. Insoweit hat sie lediglich in unzulässiger Weise ihre eigene Einschätzung an die Stelle des Gesetzgebers gesetzt.

2.2.2.4. Beruht die angegriffene Entscheidung des Gesetzgebers nach alledem auf einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung und Abwägung, ist der hiermit verbundene Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin auch nicht unvereinbar mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mit seiner hier – wie dargelegt – nur eingeschränkt zur Anwendung gelangenden Geltungskraft.

3. Die Gerichtskostenfreiheit folgt aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. Das Verfahren bleibt in vollem Umfang erfolglos. Gründe im Sinne des § 32 Abs. 3 LVerfGG, gleichwohl die Erstattung der Auslagen der Beschwerdeführerin anzuordnen, sind nicht ersichtlich.

Schubert

Bergmann

Dr. Zettel

Gemmer

Franzkowiak

Dr. Stockmann

Prof. Dr. Kluth