

LANDESVERFASSUNGSGERICHT  
SACHSEN-ANHALT



Verkündet am: 29.05.2013  
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle  
des Landesverfassungsgerichts

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

LVG 58/10

der **Gemeinde Mühlanger**,  
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 Wittenberg

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:

§ 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Landkreis Wittenberg vom 08.07.2010 (GVBl. S. 420) verletzt, soweit dessen Regelungen die Beschwerdeführerin betreffen, Art. 2 Abs. 3, 87 der Landesverfassung und ist nichtig.

Gerichtskosten werden nicht erhoben.

Das Land Sachsen-Anhalt hat der Beschwerdeführerin die notwendigen Auslagen zu erstatten.

### T a t b e s t a n d:

Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen ihre Auflösung und Neubildung der Einheitsgemeinde Stadt Zahna-Elster unter ihrer Beteiligung zum 01.01.2011 durch § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Landkreis Wittenberg – GemNeugIG WB – vom 08.07.2010 (GVBl. S. 420).

Die Beschwerdeführerin liegt in der Mitte des Landkreises Wittenberg am Nordufer der Elbe und hatte zum Stichtag (31.12.2005) 1.472 Einwohner. Sie war bis zu ihrer Auflösung selbständige Mitgliedsgemeinde der Verwaltungsgemeinschaft Elbaue-Fläming, die nach dem Modell des gemeinsamen Verwaltungsamtes organisiert war. Sitz der Verwaltungsgemeinschaft war die Stadt Zahna. Eine Außenstelle der Verwaltungsgemeinschaft befand sich in der Gemeinde Elster (Elbe). Sowohl die Stadt Zahna als auch die Gemeinde Elster (Elbe) übten grundzentrale Funktionen aus. Im Norden grenzte die Beschwerdeführerin an die Gemeinden Zörnigall und Dietrichsdorf und im Osten an die Gemeinde Elster (Elbe), die ebenfalls an der durch Gesetz angeordneten Neubildung der Einheitsgemeinde Stadt Zahna-Elster beteiligt sind. Im Süden befindet sich die Einheitsgemeinde Kemberg, wobei die Elbe eine natürliche Grenze darstellt. Im Westen liegt die Lutherstadt Wittenberg.

Mit Bescheid vom 14.09.2009 forderte die zuständige Kommunalaufsicht des Landkreises Wittenberg die Verwaltungsgemeinschaft Elbaue-Fläming auf, die zur Gebietsänderung erforderliche Bürgeranhörung durchzuführen. Die Verwaltungsgemeinschaft leitete diese Aufforderung am 17.09.2009 an die Bürgermeister ihrer Mitgliedsgemeinden – so auch an den der Beschwerdeführerin – weiter. Öffentliche Aushänge in den Schaukästen wurden üblicherweise durch die Mitarbeiter der Gemeinden, in denen die Schaukästen aufgestellt waren, vorgenommen. Das gemeinsame Verwaltungsamt hatte keine Verfügungsgewalt über die Schlüssel der Schaukästen. Ein eigenes Amtsblatt gab die Verwaltungsgemeinschaft Elbaue-Fläming nicht aus.

Mit E-Mail vom 17.09.2009 untersagte der Bürgermeister der Beschwerdeführerin der Verwaltungsgemeinschaft, die gemeindeeigenen Schaukästen für Aushänge zu nutzen, die nicht von ihm bestätigt worden seien. Weiterhin untersagte er, Bedienstete der Gemeinde für Tätigkeiten zu nutzen, die auf eine „unrechtmäßige“ Umsetzung einer Bürgeranhörung, ohne Beteiligung des Gemeinderats, gerichtet seien. Mit Schreiben vom 21.09.2009 untersagte der Gemeinderat der Beschwerdeführerin der Verwaltungsgemeinschaft, die gemeindeeigenen Schaukästen für Aushänge zu nutzen, die nicht vom Bürgermeister bestätigt worden seien, sämtliche in und für die Gemeinde Mühlanger Tätige für Arbeiten zu nutzen, ohne dass eine Zustimmung des Bürgermeisters vorliege und die gemeindeeigenen Räume durch die Verwaltungsgemeinschaft oder deren Beauftragte zu nutzen. Mit der Durchführung und Überwachung der Untersagung wurde der Bürgermeister der Beschwerdeführerin beauftragt. Im gleichen Schreiben legte der Bürgermeister gegen die Anordnung der Bürgeranhörung Widerspruch ein, den er mit rechtlichen Bedenken begründete.

Mit Schreiben vom 25.09.2009 an die Kommunalaufsicht, bestätigte der Bürgermeister der Beschwerdeführerin, dass in den Schaukästen nur Aushänge veröffentlicht werden dürften, die nichts mit der Bürgeranhörung/Gemeindegebietsreform zu tun hätten.

Mit kommunalaufsichtlicher Anordnung vom 28.09.2009, deren sofortige Vollziehung angeordnet worden war, wurde der Beschwerdeführerin aufgegeben, die Schlüssel der Schaukästen bis zum 29.09.2009, 12.00 Uhr, auszuhändigen. In der Anordnung wurde zugleich für den Fall der Nichtbefolgung die Vornahme der Ersatzvornahme angedroht. Diese Anordnung erhielt die Beschwerdeführerin per E-Mail und Fax. Zwei Mitarbeiter der Verwaltungsgemeinschaft warfen sie außerdem in den Briefkasten des Bürgermeisters der Beschwerdeführerin ein. Nachdem diese Anordnung seitens der Beschwerdeführerin keine Folge geleistet worden war, ordnete die Kommunalaufsicht am 29.09.2009 die Vornahme der Ersatzvornahme an. Zugleich war auch hier die sofortige Vollziehung angeordnet worden. Hiernach wurde versucht, den Bürgermeister der Beschwerdeführerin telefonisch zu kontaktieren, was zunächst jedoch nicht gelang. Mit E-Mail von 12.43 Uhr teilte der Bürgermeister der Beschwerdeführerin mit, dass er für den Fall, dass jemand am Gemeindeeigentum tätig werde, der nicht von ihm autorisiert sei, polizeiliche Hilfe anfordern und Strafanzeige stellen werde. Erst gegen 20.00 Uhr versuchte der Bürgermeister der Beschwerdeführerin, den Landrat telefonisch zu erreichen, was daran scheiterte, dass dieser sich zu diesem Zeitpunkt in einer Besprechung befand.

Am 30.09.2009 ließ der Landkreis Wittenberg durch einen Schlüsseldienst die Schaukästen der Beschwerdeführerin in Anwesenheit der stellvertretenden Leiterin des Fachdienstes Kommunalaufsicht öffnen, die Aushänge anbringen und die Schaukästen wieder verschließen. Mitarbeiter der Verwaltungsgemeinschaft Elbaue-Fläming waren anwesend, um durch ihre Ortskenntnisse ein schnelleres Auffinden der Schaukästen zu gewährleisten. Am gleichen Tag informierte der Landrat den Bürgermeister der Beschwerdeführerin telefonisch über die vollzogene Ersatzvornahme. Die Beschwerdeführerin legte gegen die kommunalaufsichtliche Anordnung vom 28.09.2009 und die Anordnung der Ersatzvornahme vom 29.09.2009 keine Rechtsbehelfe ein. Hinsichtlich der Durchführung der Ersatzvornahme stellte der Bürgermeister der Beschwerdeführerin Strafanzeige wegen Sachbeschädigung. Die Bürgeranhörung fand am 29.11.2009 statt. Hierfür stellte die Beschwerdeführerin weder Räumlichkeiten zur Verfügung und noch besetzte sie die Wahlvorstände. Für beides sorgte der Landkreis Wittenberg.

Die Beschwerdeführerin sieht sich durch § 5 Abs. 2 GemNeuglG WB 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. 44), verletzt.

Die Beschwerdeführerin hält die gesetzliche Neugliederung für verfassungswidrig, da die Bürgeranhörung fehlerhaft sei. Die Beschwerdeführerin sei entgegen den gesetzlichen Vorgaben nicht zur Durchführung der Anhörung gehört worden und habe die Abstimmungsfrage nicht selbst beschließen können. Zudem sei in ihre Selbstverwaltungsautonomie durch die rechtswidrig vorgenommene Ersatzvornahme in unzulässiger Weise eingegriffen worden. Die textliche Fassung des Aushanges sei fehlerhaft und die Frist zum Aushang sei in unzulässiger Weise um zwei Tage verkürzt worden. Hierdurch sei es den Bürgern der Beschwer-

deführerin nicht hinreichend möglich gewesen sei, sich über die Gebietsänderung ausreichend zu informieren.

Materiell sei die Neugliederungsmaßnahme verfassungswidrig, da die neu gebildete Einheitsgemeinde Stadt Zahna-Elster keine örtliche Gesamtgemeinschaft mehr bilde. Es gebe strukturell zu große Unterscheide innerhalb des Gebiets der Einheitsgemeinde, und das Engagement der Bürgerinnen und Bürger schwinde. Die mit der Gemeindegebietsreform verbundenen Ziele würden durch die Neugliederung nicht erreicht. Die Einheitsgemeinde Stadt Zahna-Elster sei zu bürgerfern und bürokratisch. Die Einführung der Ortschaftsverfassung könne dies nicht kompensieren, zumal mangels ausreichender Haushaltsmittel keine Entscheidungsbefugnisse des Ortschaftsrates bestünden. Aus diesem Grund sei eine Reform der Reform bis hin zur Kreisebene angezeigt.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

§ 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Landkreis Wittenberg (Gem-NeugIG WB) vom 08.07.2010 (GVBl. S. 420) für nichtig, hilfsweise für unvereinbar mit den Art. 2 Abs. 3 Art. 87 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt zu erklären.

Die Landesregierung hält die kommunale Verfassungsbeschwerde für zulässig aber unbegründet. Die Anhörung der Bürger der Beschwerdeführerin sei ohne Verstoß gegen die Landesverfassung durchgeführt worden. Anhörungstermin und Anhörungsgegenstand seien ordnungsgemäß bekannt gemacht worden, und die zweimonatige Frist zur Ankündigung der Bürgeranhörung sei eingehalten worden. Die Verzögerung der Bekanntmachung in den Schaukästen um einen Tag sei von Verfassungswegen nicht zu beanstanden und habe für die Meinungsbildung der anhörungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger zu keiner erkennbaren Beeinträchtigung geführt. Die Beschwerdeführerin könne sich zudem weder auf eine mögliche verspätete Bekanntmachung noch auf angebliche Rechtsfehler im Rahmen des Einschreitens des Landkreises Wittenberg berufen. Sowohl die Verzögerung der Bekanntmachung als auch das Einschreiten des Landkreises habe sie selbst durch ihr Handeln und Unterlassen bzw. das ihrer Organe veranlasst und herausgefordert. Die nunmehr erhobene Rüge der Fehlerhaftigkeit der Durchführung der Anhörung sei deshalb rechtsmissbräuchlich bzw. treuwidrig. Die Auflösung der Beschwerdeführerin und die Neubildung der Einheitsgemeinde Stadt Zahna-Elster seien auch materiell-rechtlich verfassungsgemäß. Der Gesetzgeber habe den für die Gebietszuordnung erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt. Mit der Entscheidung habe er weder gegen das verfassungsrechtliche Abwägungsgebot noch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

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) und begründet (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 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 ist auch begründet. § 5 Abs. 2 GemNeuGl WB ist, soweit dessen Regelungen die Beschwerdeführerin betreffen, unter Verletzung der Landesverfassung zustande gekommen und deshalb insoweit nichtig.

2.1. Gemäß Art. 90 LVerf kann das Gebiet von Kommunen aus Gründen des Gemeinwohls durch Vereinbarung der beteiligten Kommunen mit staatlicher Genehmigung, durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geändert werden. Das Nähere, insbesondere zur Anhörung der betroffenen Kommunen und Einwohner, regelt ein Gesetz. Die fehlerhafte Durchführung der in Art. 90 S. 2 LVerf angeordneten „Anhörung der betroffenen Einwohner“ ist ein Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltung in ihrer Ausgestaltung durch die Landesverfassung (LVerfG, Urt. v. 31.08.2011 – LVG 43/10 –, RdNr. 9 [www.lverfg.justiz.sachsen-anhalt.de](http://www.lverfg.justiz.sachsen-anhalt.de)).

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht aus Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LVerf garantiert Gemeinden, dass ihr Gebietsbestand nur nach vorheriger Anhörung und ausschließlich aus Gründen des Gemeinwohls verändert werden darf und sie nur in diesem Rahmen aufgelöst werden dürfen (LVerfG, Urt. v. 31.05.1994 – LVG 2/93 –, RdNr. 98 des Internetauftritts m.w.N.). Art. 90 S. 2 LVerf gestaltet einen Teilaspekt dieser Garantie aus, indem er bestimmt, dass das Nähere, insbesondere zur Anhörung der betroffenen Kommunen und Einwohner, durch ein Gesetz geregelt wird. Die dieser Vorgabe folgenden einfachgesetzlichen

Regelungen sind insoweit Teil der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie und können im Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht als verletzt gerügt werden (vgl. LVerfG, Urt. v. 31.08.2011, a.a.O., RdNr. 10 des Internetauftritts; Beschl. v. 20.12.2010 – LVG 38/10 –; VerfGBbg, Beschl. v. 16.10.2003 – VfGBbg 67/03 –, S. 4 der Urteilsgründe und Urt. v. 29.08.2002 – VfGBbg 15/02 –, S. 12 der Urteilsgründe m.w.N., beide Entscheidungen in [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de); StGH BW, Urt. v. 25.04.1975 – GR 6/74 –, DÖV 1975, 500 [501 f.] und Urt. v. 06.02.1976 – GR 66/74 –, DÖV 1976, 245 [246 f.]). Kommunale Selbstverwaltung bedeutet dabei nicht zuletzt auch Mitwirkung und Beteiligung an der Meinungsbildung „vor Ort“ sowie „Aktivierung der Beteiligung für ihre heimatlichen Angelegenheiten [...] mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren“ (BVerfG, Beschl. v. 12.07.1960 – 2 BvR 373, 442/60 –, BVerfGE 11, 266 [275 f.] m.w.N.).

Die der Vorgabe des Art. 90 S. 2 LVerf folgenden einfachgesetzlichen Regelungen finden sich in § 17 Abs. 2 der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt – GO LSA – in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.08.2009 (GVBl. S. 383), zuletzt geändert durch § 1 Viertes ÄndG vom 30.11. 2011 (GVBl. S. 814) sowie in § 55 des Kommunalwahlgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt – KWG LSA – in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.02.2004 (GVBl. S. 92), zuletzt geändert durch Art. 5 BegleitG zur Gemeindegebietsreform vom 14.02.2008 (GVBl. S. 40). Nach § 17 Abs. 2 S. 3 GO LSA müssen bei Änderungen der Gemeindegrenzen durch Gesetz gegen den Willen der beteiligten Gemeinden neben den betroffenen Gemeinden auch die Bürger gehört werden, die in dem unmittelbar betroffenen Gebiet wohnen. Gemäß § 55 S. 2 KWG LSA finden auf die Durchführung der Anhörung der Bürger bei Gebietsänderungen nach der GO LSA die Bestimmungen für die Wahl des Bürgermeisters und des Landrats mit Ausnahme der §§ 50 bis 53 KWG LSA entsprechende Anwendung. Weitere Anforderungen an die Durchführung der Bürgeranhörung ergeben sich aus der auf der Grundlage des § 68 Abs. 1 KWG LSA erlassenen Kommunalwahlordnung für das Land Sachsen-Anhalt – KWO LSA – vom 24.02.1994 (GVBl. S. 338 ff., ber. S. 435, zuletzt geändert durch Verordnung vom 27.02.2009 (GVBl. S. 54 ff.).

Für die Bürgeranhörung bei Gebietsänderungen gilt die über § 55 S. 1 KWG LSA entsprechend anzuwendende Vorschrift des § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA, sodass eine Frist zur Bekanntmachung der Bürgeranhörung von zwei Monaten vor der Durchführung der Anhörung einzuhalten ist (vgl. LVerfG, Urt. v. 26.06.2012 – LVG 54/10, RdNr. 10 des Internetauftritts). Bei Gebietsänderungen gegen den Willen der beteiligten Gemeinden – wie hier – geht die Regelung des § 17 Abs. 2 GO LSA, soweit sie spezielle Regelungen enthält, der allgemeinen Regelung des § 55 S. 1 KWG LSA zwar vor (LVerfG, Urt. v. 31.08.2011 – LVG 48/10 –, RdNr. 13 des Internetauftritts; OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 18.12.2009 – 4 M 337/09 –, Juris, RdNr. 5). Bezüglich der Bekanntmachung des Termins zur Bürgeranhörung enthält § 17 Abs. 2 GO LSA indes keine spezielle Regelung.

Der Umstand, dass die kommunalwahlrechtlichen Vorschriften bei der Bürgeranhörung zu Gemeindegebietsänderungen gemäß § 55 S. 1 KWG LSA nur „entsprechend“ anzuwenden sind, bedeutet nicht, dass die darin vorgesehenen Fristen unterschritten werden können. Verweisungsnormen werfen zwar in der Regel die besondere Auslegungsfrage auf, ob und

wie weit sie im Hinblick auf die tatsächlichen Verschiedenheiten der Regelungsbereiche nur zu einer sinngemäßen Anwendung der verwiesenen Vorschrift führen können (vgl. BFH, Urt. v. 07.11.1985 – IV R 44/83 –, NJW 1986, 1953). Indes ist hier nicht ersichtlich, weshalb die Verschiedenheiten von Kommunalwahlen einerseits und einer Bürgeranhörung andererseits es als geboten erscheinen lassen, für die Bekanntmachung der Bürgeranhörung die in § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA vorgegebene Frist zur Bekanntmachung des Wahltermins von zwei Monaten bei der entsprechenden Anwendung der Vorschrift zu verkürzen. Allein der Umstand, dass die Einwohner in der verbliebenen Zeit – hier zwei Monate abzüglich einem Tag – ausreichend Gelegenheit hatten, sich über das Neugliederungsvorhaben und die dafür angeführten Gründe zu informieren, rechtfertigt eine solche Fristverkürzung nicht.

2.2. Die Frist des § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA wurde hier nicht eingehalten. Da die Anhörung der Einwohner der Beschwerdeführerin am 29.11.2009 stattfand, war sie spätestens am 29.09.2009 öffentlich bekannt zu machen. Die Bekanntmachung erfolgte jedoch erst mit Aushang in den Schaukästen der Beschwerdeführerin am 30.09.2009. Eine anderweitige rechtzeitige Bekanntmachung ist nicht ersichtlich.

Anhörungsverpflichteter für gesetzliche Gebietsänderungen nach Art. 90 LVerf ist der Gesetzgeber. Er muss zwar keine besonderen Förmlichkeiten wahren, sondern kann das Anhörungsverfahren nach seinem Ermessen gestalten; sichergestellt sein muss allein, dass der Gesetzgeber dem Zweck der Anhörung genügen kann, die Interessenlage bei der betroffenen Kommune und deren Einwohner zu ermitteln (vgl. LVerfG, Urt. v. 31.05.1994, a.a.O., RdNr. 157 des Internetauftritts). Wenn er jedoch – wie hier – hinsichtlich der Verfahrensgestaltung auf einfachgesetzliche Vorschriften verweist und sich der Gemeinden bzw. der für sie handelnden Verwaltungsgemeinschaften als ausführende Organe bedient (§ 17 Abs. 2 S. 4 GO LSA), muss gewährleistet sein, dass die Gemeinden die Anhörung nach den anzuwendenden Verfahrensregelungen durchführen.

Die Beschwerdeführerin hat mit allen Mitteln versucht, den rechtzeitigen Aushang in den Schaukästen der Gemeinde zu verhindern. Der Bürgermeister als Vertreter der Beschwerdeführerin hat zu Methoden gegriffen mit denen er sich außerhalb seiner kommunalrechtlichen Befugnisse bewegt hat. Die Androhung von Strafanzeigen und der Hinweis auf eine arbeitsrechtliche Abhängigkeit gegenüber rechtmäßig handelnden Mitarbeitern der Verwaltungsgemeinschaft entsprechen nicht den Aufgaben und Befugnissen eines Bürgermeisters.

Auf die Frage, ob sich eine Gemeinde auf eine verspätete Bekanntmachung wegen rechtsmissbräuchlichen Verhaltens dann nicht berufen kann, wenn sie eine rechtzeitige Bekanntmachung durch rechtswidriges, obstruktives Verhalten vereitelt hat, kommt es aber letztlich nicht entscheidend an.

Gerade auch weil der Gesetzgeber hier davon ausgehen musste, dass die Gemeindegebietsreform dem Willen einer Vielzahl von Gemeinden widerspricht, musste er die erforderlichen Vorkehrungen dafür treffen, dass das Verfahren von den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden überwacht und die erforderlichen Verfahrensschritte nötigenfalls mit den zur Verfügung stehenden kommunalaufsichtlichen Mitteln durchgesetzt werden können (vgl. LVerfG, Urt. v. 19.02.2013 – LVG 60/10 –, RdNr. 11 des Internetauftritts). Gelingt dies nicht, muss er sich den Mangel in der Regel zurechnen lassen. Hier wurde zwar versucht, die Be-

kanntmachung des Anhörungstermins kommunalaufsichtlich rechtzeitig durchzusetzen; dies gelang im Ergebnis aber nicht mehr so zeitig, dass die gesetzlich vorgeschriebene Frist eingehalten worden ist. Die Kommunalaufsicht hatte – wozu sie nach obigen Ausführungen auch verpflichtet war – durch kommunalaufsichtliche Anordnungen auf die rechtzeitige Durchführung der Anhörung hinzuwirken und eine ordnungsgemäßes Verfahren sicher zu stellen. Es ist nicht ersichtlich, dass sie diesen Verpflichtungen in ausreichendem Maß nachgekommen ist. Es bleibt offen, warum die Kommunalaufsicht, nachdem der Bürgermeister der Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 17.09.2009 die Nutzung der Schaukästen für die Bekanntmachung der Bürgeranhörung durch die Verwaltungsgemeinschaft untersagt hatte und sowohl der Bürgermeister als auch der Gemeinderat der Beschwerdeführerin in weiteren Kontakten mit dem Landkreis zu erkennen gegeben haben, dass sie eine Nutzung der Schaukästen für den Aushang der Bürgeranhörung verhindern wollen, erst am 28.09.2009 mit einer kommunalaufsichtlichen Anordnung reagierte. Aber auch diese Anordnung wurde nicht konsequent umgesetzt. In der kommunalaufsichtlichen Anordnung vom 28.09.2009, deren sofortige Vollziehung angeordnet worden war, war der Beschwerdeführerin aufgegeben worden, die Schlüssel der Schaukästen bis zum 29.09.2009, 12.00 Uhr, auszuhändigen. Gleichzeitig war für den Fall der Nichtbefolgung die Vornahme der Ersatzvornahme angedroht worden. Nachdem dieser Anordnung seitens der Beschwerdeführerin – wie zu erwarten war – keine Folge geleistet worden war und die Kommunalaufsicht am 29.09.2009 die Ersatzvornahme unter Anordnung der sofortigen Vollziehung angeordnet hatte, waren die Voraussetzungen für die Durchsetzung des Aushanges der Bekanntmachung im Rahmen der Ersatzvornahme gegeben. Diese hätte am Nachmittag des 29.09.2009 – und damit noch rechtzeitig – erfolgen können. Dass die Ersatzvornahmen mit dem Aufbrechen der Schaukästen nicht am 29.09.2009 sondern erst am 30.09.2009 erfolgte, beruht auf Untätigkeit der Kommunalaufsicht. Die Kommunalaufsicht hätte darüber hinaus jederzeit die Möglichkeit gehabt, das Verfahren durch Verschiebung des Anhörungstermins so zu gestalten, dass die gesetzlich vorgegebene Frist von zwei Monaten zwischen Ankündigung und Abhaltung der Bürgeranhörung eingehalten worden wäre. Gründe, die die Durchführung der Anhörung am 29.11.2009 zwingend geboten hätten, sind weder von der Landesregierung vorgetragen worden noch sonst ersichtlich. Insoweit ist dem Gericht zudem aus anderen kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeiten bekannt, dass Bürgeranhörungen in einzelnen Gemeinden des Landes auch noch in der zweiten Dezemberhälfte des Jahres 2009 durchgeführt worden sind. Es ist nichts dafür ersichtlich, warum dies nicht auch im vorliegenden Fall hätte geschehen können. Das fehlerhafte Verhalten der Kommunalaufsicht muss sich der Gesetzgeber zurechnen lassen (vgl. LVerfG, Urt. v. 19.02.2013 – LVG 60/10 –, RdNr. 11 des Internetauftritts).

2.3. Die Nichteinhaltung der Frist des § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA kann nicht unter Hinweis darauf, dass der Zweck der Bürgeranhörung erreicht sei, als unbeachtlich angesehen werden (vgl. LVerfG, Urt. v. 19.02.2013 – LVG 60/10 –, RdNr. 13 ff. des Internetauftritts).

Grundsätzlich kommt es bei kommunalen Neugliederungen auf eine Kausalität zwischen dem festgestellten Fehler und dem Ergebnis der Neugliederungsentscheidung nicht an (vgl. VerfGBbg, Urt. v. 18.12.2003 – 95/03 –, LKV 2004, 317; StGH BW, Urt. v. 06.02.1976, a.a.O., RdNr. 246 f.). Auch gibt es keine Vorschrift, nach der eine Verletzung der Bekanntmachungsfrist des § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA im hier gegebenen Zusammenhang unbeacht-

lich bleibt. Die Verletzung ist auch nicht von solch geringem Gewicht, dass das Ergebnis der Neugliederungsentscheidung unter dem Gesichtspunkt der Zweckerreichung erhalten bleiben kann.

Die Landesregierung macht geltend, dass für die ordnungsgemäße Anhörung der Einwohner im Rahmen einer Gemeindegebietsreform nur ein Verfahren erforderlich ist, das wirksam genug ist, um dem Zweck der Bürgeranhörung zu entsprechen, dem Gesetzgeber ein authentisches Meinungsbild der Einwohner zur geplanten Gebietsänderung zu verschaffen. Damit hat es jedoch nicht sein Bewenden. Indem der Verfassungsgeber auf die maßgeblichen einfachgesetzlichen Vorschriften verweist, legt er fest, dass zwischen Bekanntmachung und Durchführung des Anhörungstermins eine bestimmte Frist liegen muss. Der Gesetzgeber hat diese Frist mit den einfachgesetzlichen Regelungen der §§ 55 S. 1 und 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA auf 2 Monate festgelegt. Er hat mithin – unabhängig von der Frage, welche Zeit für eine Meinungsbildung angemessen ist – es für erforderlich gehalten, dass den Einwohnern rechtzeitig bekannt gegeben wird, bis zu welchem Zeitpunkt eine Meinungsäußerung möglich ist. Insoweit kommt es nicht darauf an, ob insoweit eine geringfügig kürzere Frist ausreichen würde. Im Interesse von rechtsstaatlicher Klarheit und Rechtsgewissheit ist es zwingend geboten, dass der Gesetzgeber die von ihm selbst geschaffenen gesetzlichen Fristen auch beachtet.

2.4. Der Anhörungsfehler hat die Nichtigkeit der gesetzlichen Neugliederung zur Folge (vgl. LVerfG, Urt. v. 19.02.2013 – LVG 60/10 –, RdNr. 15 f. des Internetauftritts; Urt. v. 31.08.2011, a.a.O.; BVerfG, Beschl. v. 12.05.1992 – 2 BvR 470/90, 2 BvR 650/90, 2 BvR 707/90 –, BVerfGE 86, 90 [112] für den Fall der Rückneugliederung; StGH BW, Urt. v. 06.02.1976, a.a.O.).

Der Feststellung bloßer Unvereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LVerf kommt vorliegend nicht in Betracht. Sie ist nur zulässig, wenn der Zustand, der sich im Falle der Nichtigkeit ergäbe, der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als die befristete Weitergeltung der verfassungswidrigen Regelung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.10.2010 – 2 BvF 1/07 –, BVerfGE 127, 293 [333]). Dies ist etwa der Fall, wenn durch die Nichtigkeitserklärung der mit einer Landesverfassungsnorm unvereinbaren Gesetzesvorschriften die Grundlage für die Wahrnehmung örtlicher Aufgaben sämtlicher Kommunen entzogen würde (vgl. VerfGBbg, Urt. v. 19.05.1994 – 9/93 –, LVerfGE 2, 93 [105]). Eine solche oder damit vergleichbare Fallkonstellation liegt hier nicht vor. Allein der Umstand, dass die Wiederherstellung der Selbstständigkeit der betroffenen Gemeinde in verwaltungspraktischer Hinsicht Schwierigkeiten mit sich bringt, genügt nicht.

3. Die Gerichtskostenfreiheit folgt aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. Die Entscheidung über die Erstattung der notwendigen Auslagen folgt aus § 32 Abs. 3 LVerfGG.

#### Sondervotum der Richterin Dr. Stockmann:

Ich halte die Verfassungsbeschwerde für unbegründet.

Zwar ist im Gesetzgebungsverfahren die Frist des § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA nicht eingehalten worden. Ich bin jedoch der Auffassung, dass es der Beschwerdeführerin im vorliegenden Ausnahmefall verwehrt ist, sich auf diesen Fehler zu berufen.

Aus meiner Sicht handelt es sich hier um ein rechtsmissbräuchliches Verhalten. Nach dem auch im öffentlichen Recht anwendbaren Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB) ist demjenigen die Berufung auf ein normativ eingeräumtes Recht verwehrt, der selbst an einer Verletzung genau dieses Rechts mitgewirkt hat. Die Durchführung der Bürgeranhörung oblag der Verwaltungsgemeinschaft als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises gemäß § 77 Abs. 6 S. 1 und Abs. 7 S. 1 i.V.m. § 17 Abs. 2 S. 4 GO LSA. Demgemäß hat die Beschwerdeführerin als Mitgliedsgemeinde dieser Verwaltungsgemeinschaft es hinzunehmen, dass die verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich gebotene Anhörung ihrer Bürger zu der beabsichtigten Gemeindeneugliederung ordnungsgemäß und fristgerecht durchgeführt wird. Insofern stellt sich die Gemeinde bereits mit ihrem Schreiben an die Verwaltungsgemeinschaft vom 21.09.2009 außerhalb des Rechts.

Die Beschwerdeführerin war im Übrigen spätestens nach der kommunalaufsichtlichen Anordnung des Landkreises Wittenberg vom 28.09.2009 gehalten, die Schlüssel für die in ihrem Gemeindegebiet vorhandenen Schaukästen freizugeben. Dass sie, vertreten durch ihren Bürgermeister, dieser Anordnung des Landkreises nicht nachgekommen ist, stellt ein rechtswidriges, obstruktives Verhalten dar, welches mitursächlich zur Fristunterschreitung bei der Ankündigung der Bürgeranhörung beigetragen hat.

Aus diesem Grund ist es der Beschwerdeführerin meines Erachtens verwehrt, sich im Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde auf genau diesen von ihr mit herbeigeführten formellen Fehler zu berufen.

Die weiteren in der Verfassungsbeschwerde vorgebrachten Einwendungen, auf die sich die Beschwerdeführerin der Sache nach berufen kann, sind unbegründet. Da den Verwaltungsgemeinschaften die Durchführung der Bürgeranhörung gemäß § 17 Abs. 2 S. 4 GO LSA als Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis oblag, hat die Gemeinde die Anhörung lediglich hinzunehmen und muss nicht an der Formulierung der Anhörungsfragen beteiligt werden (vgl. zuletzt LVerfG, Urt. v. 19.03.2013 – LVG 40/10 –, RdNr. 9 des Internetauftritts m.w.N.). Der Ankündigungstext zur Bürgeranhörung war ausreichend. Er enthielt die Anhörungsfrage, das Datum und die Zeit, in der die Anhörung stattfinden sollte. Die Angabe des Ortes der Abstimmung (Wahllokal) ist durch § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA nicht vorgeschrieben und kann auch später – etwa durch die Wahlbenachrichtigung (§ 16 Abs. 1 KWO LSA) – erfolgen. Auf die Möglichkeit der Einsichtnahme in den Gesetzestext der beabsichtigten Zuordnungsentcheidung nebst dessen Begründung in den Räumlichkeiten der Verwaltungsgemeinschaft wurde im Aushang ausreichend hingewiesen. Eine Einsichtnahme in Räumen der Beschwerdeführerin ist von Gesetzes wegen nicht vorgesehen und auch von Verfassungs wegen nicht zwingend geboten.

Die Ersatzvornahme zum Anbringen der Aushänge durch die Kommunalaufsicht stellt keinen rechtswidrigen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin dar, sondern war zur ordnungsgemäßen Durchführung der Bürgeranhörung im Gesetzgebungsverfahren erforderlich. Die Bekanntmachung der Aushänge in den Schaukästen der Beschwerdeführe-

rin entsprach den Vorgaben des § 80 Abs. 1 KWO LSA i.V.m. der Hauptsatzung der Verwaltungsgemeinschaft Elbaue-Fläming (vgl. 1. Änderungssatzung der Hauptsatzung der Verwaltungsgemeinschaft „Elbaue-Fläming“ vom 10.09.2008, Artikel 1 Nr. 5). Die Kommunalaufsicht war verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine ordnungsgemäße Anhörung sicherzustellen (vgl. LVerfG, Urt. v. 19.02.2013 – LVG 60/10 –, RdNr. 11 des Internetauftritts).

Die Zuordnung der Beschwerdeführerin zur Einheitsgemeinde Zahna-Elster ist auch materiell-rechtlich verfassungsgemäß. Sie entspricht dem Gemeinwohl. Der Gesetzgeber hat bei seiner Entscheidung den Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt. Die Zuordnungsentscheidung zur Einheitsgemeinde Stadt Zahna-Elster beachtet das selbst gewählte System des Gesetzes über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt – GemNeuglGrG – vom 14.08.2008 (GVBl. S. 238). Der Abwägungsvorgang und dessen Ergebnis sind nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführerin hat durch ihren Vortrag nicht aufgezeigt, dass der Gesetzgeber den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum überschritten hat. Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang rügt, die mit der Gebietsreform verbundenen Ziele würden durch die Neugliederungsentscheidung nicht erreicht, setzt sie ihre eigene nicht belegte Einschätzung in unzulässiger Weise (vgl. LVerfG, Urt. v. 31.08.2011 – LVG 48/10 –, RdNr. 34 des Internetauftritts) an Stelle des Gesetzgebers. Da die angegriffene Entscheidung des Gesetzgebers auf einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung und Abwägung beruht, ist der hiermit verbundene Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mit seiner – im Bereich der kommunalen Verfassungsbeschwerde nur eingeschränkt zur Anwendung gelangenden Geltungskraft – vereinbar.

*Schubert*

*Bergmann*

*Dr. Zettel*

*Gemmer*

*Franzkowiak*

*Dr. Stockmann*

*Prof. Dr. Kluth*