

LANDESVERFASSUNGSGERICHT
SACHSEN-ANHALT



*Verkündet am: 9. Juli 2013
Schröter, Justizamtsinspektorin
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Landesverfassungsgerichts*

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

LVG 12/11

der **Gemeinde Schwarzholz**, vertreten durch den Bürgermeister, [...],
über die Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck,

Beschwerdeführerin,

Verfahrensbevollmächtigter: [...]

w e g e n

des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend
den Landkreis Stendal
und
des Zweiten Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform,

Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat durch seinen Präsidenten Schubert als
Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Bergmann, Dr. Zettel, Franzkowiak, Prof.
Dr. Lück, Dr. Stockmann und Rether auf die mündliche Verhandlung vom 29. Mai 2013 für
am 9. Juli 2013 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 Mit-
gliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck zum
01.01.2011 durch § 3 Abs. 2 und Abs. 3 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemein-
den im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Landkreis Stendal – GemNeugIG SDL – vom

08.07.2010 (GVBl. S. 419). sowie gegen Art. 1 §§ 7,8, und 9 des Zweiten Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform – Gesetz zur Ausführung der Gemeindegebietsreform (GebRefAusfG) – vom 08.07.2010 (GVBl. S. 406). § 3 Abs. 3 GemNeuglG SDL regelt die Auflösung und § 3 Abs. 2 die Zuordnung der Beschwerdeführerin in die Mitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck.

Die §§ 7,8 und 9 GebRefAusfG haben folgenden Wortlaut:

§ 7 Abs. 1 Ortschaftsräte

Fassen Gemeinden vor ihrer Auflösung einen Beschluss nach § 86 Abs. 1a der Gemeindeordnung, bilden die bisherigen Gemeinderäte der einzugemeindenden oder an der Gemeindeneubildung beteiligten Gemeinden für den Rest der Wahlperiode die Ortschaftsräte. Für den ehrenamtlichen Bürgermeister der aufzulösenden Gemeinden gilt § 58 Abs. 1b der Gemeindeordnung. Die Sätze 1 und 2 finden keine Anwendung auf Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden.

§ 8 Wahlen

(1) Soweit in diesem Gesetz oder einem Gesetz über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt keine besonderen Regelungen getroffen sind, finden auf Wahlen für Gebietsänderungen nach den Gesetzen über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt die Regelungen der Gemeindeordnung, des Kommunalwahlgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt sowie der Kommunalwahlordnung für das Land Sachsen-Anhalt Anwendung.

(2) Die Neuwahl des Gemeinderates erfolgt nach den Maßgaben des XI. Teils des Kommunalwahlgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt.

(3) Soweit aufgrund der Bildung von Einheitsgemeinden ein Bürgermeister oder eine Bürgermeisterin neu zu wählen ist, erfolgt die Wahl nach den Maßgaben des XI. Teils des Kommunalwahlgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt.

§ 9 Erweiterung des Gemeinderates in aufnehmenden Gemeinden

(1) Findet bei gesetzlichen Eingemeindungen eine Neuwahl des Gemeinderates nicht statt, wird bis zur nächsten allgemeinen Neuwahl der Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde im Verhältnis zur Einwohnerzahl der eingemeindeten Gemeinde, mindestens jedoch um ein Gemeinderatsmitglied erweitert. Die Zahl der Mitglieder des Gemeinderates der aufnehmenden Gemeinde erhöht sich entsprechend.

(2) Die Anzahl der neuen Gemeinderatsmitglieder nach Absatz 1 wird berechnet, indem die Einwohnerzahl der einzugemeindenden Gemeinde durch die Einwohnerzahl der aufnehmenden Gemeinde, die diese nach Inkrafttreten der durch das jeweilige Gesetz über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt bewirkten Eingemeindungen hat, geteilt wird und das Ergebnis mit der gesetzlichen Zahl der Gemeinderäte der aufnehmenden Gemeinde, die diese vor Inkrafttreten der durch das jeweilige Gesetz über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt bewirkten Eingemeindung hat, multipliziert wird. Ist die erste Dezimalstelle nach dem Komma größer als fünf, ist aufzurunden, im Übrigen ist abzurunden.

(3) Maßgebend für die Berechnung nach Absatz 2 sind die für den 31. Dezember 2008 vom Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt ermittelten Einwohnerzahlen.

(4) Wird ein Ortschaftsrat nach § 7 Abs. 1 oder nach § 86 Abs. 1a der Gemeindeordnung gebildet, wählt dieser aus seiner Mitte eine oder mehrere Personen, die dem Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde, bis zur nächsten allgemeinen Neuwahl angehören. Wurde kein Ortschaftsrat gewählt oder ein Ortschaftsrat nach § 7 Abs. 2 gebildet, wählt der Gemeinderat der einzugemeindenden Gemeinde vor seiner Auflösung aus den Mitgliedern des Gemeinderates eine oder mehrere Personen, die dem Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde bis zur nächsten allgemeinen Neuwahl angehören. Sind mehrere Personen zu wählen, gilt § 46 Abs. 1 der Gemeindeordnung entsprechend. Nicht gewählte Bewerber sind in der Reihenfolge ihrer Benennung vom Gemeinderat als Ersatzpersonen festzustellen.

(5) Die Absätze 1 bis 3 und Absatz 4 Satz 2 bis 4 gelten für die Erweiterung des Verbandsgemeinderates entsprechend.

(6) Besteht der Gemeinderat einer durch Gebietsänderungsvertrag eingemeindeten Gemeinde für den Rest der Wahlperiode als Ortschaftsrat gemäß § 18 Abs. 1 Satz 3 oder § 86 Abs. 4 der Gemeindeordnung fort, kann er den Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde um Vertreter aus dem Ortschaftsrat erweitern, wenn die wahlberechtigten Bürger der eingemeindeten Gemeinde weder an der allgemeinen noch an einer einzelnen Neuwahl des Gemeinderates der aufnehmenden Gemeinde beteiligt waren. Einen entsprechenden Beschluss kann der Ortschaftsrat spätestens bis zum 31. Dezember 2010 fassen. Beschließt der Ortschaftsrat nach Satz 2, gelten die Absätze 1 bis 4 entsprechend.

Die in der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck gelegene Beschwerdeführerin war seit Gründung der Verwaltungsgemeinschaft zum 01.01.2005 deren Mitglied.

Das Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin wird vollständig umschlossen durch die seit dem 01.01.2010 bestehende Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck. Im Norden grenzt das Gebiet der Beschwerdeführerin an das der Verbandsmitgliedsgemeinde Iden, im Übrigen wird es im Westen, Süden und Osten durch das Gebiet der Verbandsmitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark begrenzt. Weitere gemeinsame Gemarkungsgrenzen mit anderen Mitgliedsgemeinden oder Einheits- oder Verbandsgemeinden bestehen nicht. Am 31.12.2005 lebten in der Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck insgesamt 10.743 Menschen, davon 255 in dem Gebiet der Beschwerdeführerin.

Im Rahmen der durch das Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz (GemNeuglGrG) vom 14. Februar 2008 (GVBl. S. 40) eröffneten Phase für die freiwillige Gemeindeneugliederungen wurde von Mitgliedsgemeinden der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck die zur Bildung einer Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck erforderliche Verbandsgemeindevereinbarung im zweiten Quartal des Jahres 2009 von allen Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft - mit Ausnahme der Gemeinde Klein Schwechten und der Beschwerdeführerin - beschlossen. Die zuletzt genannten Gemeinden beteiligten sich bis zum 30.09.2009 nicht an der Bildung der Verbandsgemeinde bzw. an der Bildung von entsprechenden Mitgliedsgemeinden.

Mit Schreiben vom 27.07.2009 forderte die zuständige Kommunalaufsicht des Landkreises Stendal auf der Grundlage des Erlasses des Ministeriums des Innern vom 21.07.2009 die Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck auf, die erforderliche Bürgeranhörung zur Gebietsänderung der Beschwerdeführerin durchzuführen. Der Landkreis setzte die Anhörung auf den 11.10.2009 fest. Gegen die Festsetzung der Anhörung legte die Beschwerdeführerin Widerspruch ein und untersagte der Verwaltungsgemeinschaft die Nutzung ihrer Räumlichkeiten für die Anhörung unter Hinweis auf das Hausrecht der Beschwerdeführerin. Die Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck führte daher die Anhörung am festgesetzten Termin mit Hilfe des Landkreises Stendal als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde mittels eines Bücherbusses durch, da der Zugang zum Dorfgemeinschaftshaus, in dem die Bürgeranhörung stattfinden sollte, von der Beschwerdeführerin versperrt worden war. An der Anhörung beteiligten sich neun Personen, von denen sich fünf für die Eingemeindung der Beschwerdeführerin in die bestehende Verbandsmitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck aussprachen. Im September 2011 trat der ehrenamtliche Bürgermeister der Verbandsmitgliedsgemeinde zurück. Am 18.12.2011 erfolgte die Neuwahl des Bürgermeisters.

Die Beschwerdeführerin sieht sich durch die angegriffenen Gesetzesregelungen in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt.

Sie hält die Anhörung ihrer Einwohner für fehlerhaft, da sie unter Verstoß gegen die Zuständigkeitsvorschriften des Kommunalrechts erfolgt sei. Aus § 55 S. 7 KWG LSA, auf den § 55 S. 2 KWG LSA verweise, und aus § 9 Abs. 1 S. 1 KWG LSA folge, dass nicht die Verwaltungsgemeinschaft, sondern sie selbst bzw. ihr Bürgermeister für die Anhörung zuständig gewesen wäre. Eine Verletzung der Beschwerdeführerin in ihrem durch Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LVerf garantierten und durch Art. 90 Satz 2 LVerf näher ausgestalteten kommunalen Selbstverwaltungsrecht ergebe sich auch aus den Umständen der Bürgeranhörung am 11.10. 2009.

§ 3 Abs. 2 und 3 GemNeuglG SDL seien verfassungswidrig, weil ihre Eingemeindung in die Mitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark nicht durch Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sei. Der Gesetzgeber habe den Sachverhalt, den er seiner gesetzgeberischen Entscheidung zugrunde gelegt habe, nicht ordnungsgemäß und nicht vollständig ermittelt. Auch sei die konkret auf die Beschwerdeführerin bezogene Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers aufgrund ihrer Unverhältnismäßigkeit und Willkürlichkeit als verfassungswidrig zu beurteilen. Er sei bei Entwicklung der in § 2 GemNeuglGrG festgelegten Grundsätze und Kriterien der Neugliederung von offensichtlich fehlerhaften und eindeutig widerlegbaren Prognosen ausgegangen. Unabhängig davon, ob die verfassungsgerichtlichen Bewertungen im Urteil vom 21.04.2009, LVG 12/08 geteilt werden könnten und die gesetzgeberischen Prognosen

sen bei Erlass der Neugliederungsgrundsätze tatsächlich tragfähig gewesen seien, müssten sie jedoch aus heutiger Sicht als eindeutig widerlegt gelten. Angesichts der tatsächlichen Entwicklungen seit Erlass des GemNeuglGrG sei festzustellen, dass sich die vom Gesetzgeber in die Abschaffung der Verwaltungsgemeinschaften gesetzten Erwartungen nicht erfüllt hätten. Dabei sei es unbeachtlich, dass das GemNeuglGrG im Rahmen eines eigenständigen Gesetzgebungsverfahrens entstanden sei, da davon keine prozessuale Präklusions- oder materielle Bindungswirkung im Hinblick auf das GemNeuglG SDL ausgehe.

Die Festlegung der Regelmindesteinwohnergröße beruhe auf der fehlerhaften Annahme, dass die Anhebung der gemeindlichen Mindestgröße von 8.000 auf 10.000 Einwohner für eine Verbandsgemeinde und 1.000 Einwohner für eine Mitgliedsgemeinde einer Verbandsgemeinde insbesondere mit Blick auf eine bevorstehende interkommunale Funktionalreform und den damit verbundenen Aufgabenzuwachs erforderlich sei. Diese Grundlage für die seinerzeitige gesetzgeberische Einschätzung sei entfallen, nachdem von der Durchführung einer interkommunalen Funktionalreform ausweislich des Landtagsbeschlusses vom 19.02.2010 Abstand genommen worden sei.

Die Regelungen der §§ 7,8 und 9 GebRefAusfG verletzen sie in ihrem kommunalen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 2 Abs. 3, 87 Abs. 1 Verf LSA, weil sie ohne verfassungsrechtliche Rechtfertigung das Demokratieprinzip einschränkten und gegen die Wahlgrundsätze aus Art. 89 Verf LSA verstießen. Aufgrund des Verzichts auf eine Neuwahl mangle es der Bürgermeisterin der Verbandsmitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusenmark sowie dem Verbandsgemeindebürgermeister und dem Verbandsgemeinderat der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck an der demokratischen Legitimation zur Ausübung von Staatsgewalt. Auch die angeordnete Erweiterung des Verbandsgemeinderates missachte willkürlich die bei der letzten Kommunalwahl getroffene Wahlentscheidung der Bürger und sei als Verstoß gegen das Demokratieprinzip einzustufen. Die in § 9 GebRefAusfG getroffene Entsenderegelung verstoße gegen die Grundsätze der Unmittelbarkeit und Allgemeinheit der Wahl, so dass es dem Gemeinderat insoweit an der erforderlichen Unmittelbarkeit der Legitimation fehle. Schließlich sei der Zeitraum zwischen dem Wirksamwerden der Neugliederung und der nächsten allgemeinen Kommunalwahl von knapp vier Jahren für den Gemeinderat bzw. hinsichtlich der Wahl des Bürgermeisteramtes von fünf Jahren unangemessen lang und nach den Wahlgrundsätzen nicht hinnehmbar.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

1. § 3 Abs. 2 und Abs. 3 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Landkreis Stendal vom 8. Juli 2010, GVBl. LSA Seite 419, soweit die Vorschriften sich auf die Beschwerdeführerin beziehen, und §§ 7 bis 9 des Gesetzes zur Ausführung der Gemeindegebietsreform, verkündet als Art. 1 des Zweiten Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform vom 8. Juli 2010, GVBl.

LSA Seite 406, verstoßen gegen Art. 2 Abs. 1 bis 3, Art. 87 Abs. 1 bis 3, Art. 89 und Art. 90 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt und sind nichtig;

2. hilfsweise: § 3 Abs. 2 und Abs. 3 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Landkreis Stendal vom 8. Juli 2010; GVBl. LSA Seite 419, soweit die Vorschriften sich auf die Beschwerdeführerin beziehen, und §§ 7 bis 9 des Gesetzes zur Ausführung der Gemeindegebietsreform, verkündet als Art. 1 des Zweiten Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform vom 8. Juli 2010, GVBl. LSA Seite 406, sind mit Art. 2 Abs. 1 bis 3, Art. 87 Abs. 1 bis 3, Art. 89 und Art. 90 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt unvereinbar.

Die Landesregierung trägt in ihrer Stellungnahme vor, die kommunale Verfassungsbeschwerde sei teilweise unzulässig.

Die gegen § 7 GebRefAusfG erhobenen Verfassungsbeschwerde sei unzulässig. Die Beschwerdeführerin behaupte lediglich, durch § 7 GebRefAusfG in ihren Rechten aus Art. 2 Abs. 1 bis 3, Art. 87 Abs. 1 bis 3, Art. 89 und Art. 90 Verf LSA verletzt zu sein. Sie habe jedoch keine Tatsachen vorgetragen, die eine eigene Beschwer durch § 7 GebRefAusfG als möglich erscheinen ließe. Die Regelung finde auf die beschwerdeführende Gemeinde keine Anwendung. § 7 Abs. 1 regle die Überleitung ehemaliger Gemeinderäte und ehemaliger Bürgermeister in den Ortschaftsrat und zum Ortsbürgermeister, wenn eine aufzulösende Gemeinde einen Beschluss nach § 86 Abs. 1a der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt gefasst und damit die Ortschaftsverfassung für ihr Gebiet eingeführt habe. Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden könnten jedoch keine Ortschaften einrichten. Demgemäß finde auch die Überleitungsregelung des § 7 Abs. 1 Satz 1, 2 GebRefAusfG keine Anwendung. Das stelle § 7 Abs. 1 S. 3 GebRefAusfG ausdrücklich klar.

Gleichermaßen sei die Beschwerdeführerin nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts nicht befugt, etwaige Rechte ihrer Mandatsträger stellvertretend oder als eigene Rechte geltend zu machen. Sie sei bezogen auf die Rechte ihrer Mandatsträger nicht selbst betroffen und deswegen auch nicht beschwerdebefugt.

Erhebliche Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit bestünden auch, soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen die §§ 8, 9 GebRefAusfG wende. Die Beschwerdeführerin rüge damit eine Verletzung des Wahlrechts ihrer Bürger sowie der Bürger der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck. Diese Rechte könne sie jedoch nicht im Wege einer Kommunalverfassungsbeschwerde geltend machen.

Zu Unrecht rüge die Beschwerdeführerin eine fehlerhafte Anhörung. Eine Verletzung der Beschwerdeführerin in ihrem durch Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LVerf garantierten und durch Art. 90 Satz 2 LVerf näher ausgestalteten kommunalen Selbstverwaltungsrecht ergebe sich nicht aus den Umständen der Bürgeranhörung am 11.10.2009. Nach fachaufsichtlicher Weisung der obersten und der unteren Kommunalaufsichtsbehörde habe die Verwaltungsge-

meinschaft Arneburg-Goldbeck das Wahllokal und die Wahlzeit nach § 38 KWO LSA am 05.10.2009 mit Sonderdruck des Amtsblattes der Verwaltungsgemeinschaft bekannt gemacht. Dabei sei – ebenso wie auf den Wahlbenachrichtigungskarten nach § 16 KWO LSA – als Wahllokal für die Bürgeranhörung das Dorfgemeinschaftshaus, Dorfstraße 23a, angegeben worden. Mit Schreiben vom 07. 10.2009 (und zuvor schon am 30.09.2009) habe die Bürgermeisterin der Gemeinde Schwarzholz die Nutzung der Räumlichkeiten des Dorfgemeinschaftshauses als Wahllokal für die Bürgeranhörung untersagt und dem Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes sowie den Bediensteten der Verwaltungsgemeinschaft Hausverbot erteilt. Daraufhin habe der Landkreis Stendal – auch nach persönlicher Inaugenscheinnahme der örtlichen Gegebenheiten am 06.10.2009 – verschiedene fach- bzw. kommunalaufsichtliche Maßnahmen geprüft, um den Zugang zum Wahllokal am Tag der Bürgeranhörung sicherzustellen. Erwogen worden sei insbesondere die Ersatzvornahme mit Hilfe eines Schlüsseldienstes und der Selbsteintritt in Form der Bereitstellung einer mobilen Alternative zum vorgesehenen Wahllokal. Mit Blick auf die rein praktischen Schwierigkeiten, am Sonntagmorgen vor 8 Uhr einen einsatzfähigen Schlüsseldienst zu erreichen, sowie insbesondere auch aufgrund der geringeren Gefahr einer Eskalation als bei gewaltsamem Eindringen ins Dorfgemeinschaftshaus habe sich zur Sicherstellung der Anhörung im Verweigerungsfalle der Einsatz des Bücherbusses empfohlen.

Nachdem der Landkreis Stendal die Verwaltungsgemeinschaft mündlich angewiesen habe, die Herausgabe der Schlüssel für das Dorfgemeinschaftshaus anzuordnen, habe er vorsorglich sein Selbsteintrittsrecht angekündigt. Da die Schlüssel der Verwaltungsgemeinschaft Arneburg Goldbeck nicht freiwillig übergeben worden seien und zu befürchten gewesen sei, dass diese auch bis zum Tag der Anhörung nicht freiwillig herausgegeben würden, habe der Landkreis seinen Selbsteintritt vorbereitet, um den Bücherbus als Wahllokal zu nutzen und diesen auf den Parkplatz vor das Dorfgemeinschaftshaus zu stellen. Völlig überraschend habe der Landkreis in der Nacht vor dem Anhörungstermin erfahren, dass die auch Zufahrt zum Dorfgemeinschaftshaus mit landwirtschaftlichen Maschinen zugestellt worden sei, so dass der Bücherbus nicht mehr vor dem Dorfgemeinschaftshaus abgestellt werden können. Der mündlichen Weisung des Landkreises Stendal gegenüber der Gemeinde Schwarzholz am frühen Morgen des Tages der Bürgeranhörung, das Dorfgemeinschaftshaus einschließlich der Einfahrt freizugeben, sei die Bürgermeisterin der Gemeinde Schwarzholz pflichtwidrig nicht nachgekommen. Für die Kommunalaufsicht habe keine Möglichkeit mehr bestanden, die Anhörung fristgerecht unmittelbar auf dem Gelände des Dorfgemeinschaftshauses durchzuführen. Daraufhin sei der Bücherbus des Landkreises an die Buswendeschleife vorgefahren und habe dort als Wahllokal gedient. Der Standort des Bücherbusses liege ca. 100 bis 150 m vom Dorfgemeinschaftshaus entfernt. Dort sei der Bus für jedermann gut zu erreichen gewesen. Das Dorfgemeinschaftshaus, welches in der Be-

kanntmachung aufgeführt worden sei, befinde sich in der Dorfstraße 23a. Auf den geringfügig geänderten Ort der Anhörung sei im Umkreis des Dorfgemeinschaftshauses eindeutig und für jedermann gut erkennbar hingewiesen worden. Mit einer Vielzahl von Aushängen im Umkreis des Dorfgemeinschaftshauses sei darauf hingewiesen worden. Es seien sowohl an Bäumen als auch an Gebäuden Aushänge mit dem Hinweis auf den geänderten Abstimmungsort angebracht worden.

Dieser Sachverhalt darstellung ist die Beschwerdeführerin nicht entgegen getreten.

Weiter macht die Landesregierung geltend, dass der Gesetzgeber sowohl die örtlichen Verhältnisse und wesentlichen Strukturdaten der Beschwerdeführerin, z. B. ihre Lage und Zugehörigkeit zur Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck, ihre finanziellen Verhältnisse und Einwohnerzahlen, als auch die der aufnehmenden Mitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark bzw. der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck zugrunde gelegt habe. Diese Informationen seien von der Landesregierung erhoben und in der Begründung des Gesetzesentwurfes dargestellt worden. Die Beschwerdeführerin verkenne, dass der Gesetzgeber sie gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 und Abs. 3 GemNeuIG SDL deswegen in die Mitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark eingegliedert habe, weil sie selbst im Sinne des Reformleitbildes als nicht leistungsfähig anzusehen sei.

Nicht zu beanstanden sei, dass der Gesetzgeber dabei entscheidungserheblich auf die örtlichen Strukturdaten und Verhältnisse der Beschwerdeführerin abgestellt habe. So habe er zutreffend festgestellt, dass sie mit 255 Einwohnern zu dem nach § 2 Abs. 10 GemNeuIGrG maßgeblichen Stichtag die für die Leistungsfähigkeit einer Mitgliedsgemeinde einer Verbandsgemeinde gesetzliche Regelmindesteinwohnergröße von 1.000 bei weitem nicht erfüllt habe und insoweit als nicht leistungsfähig im Sinne seines Reformleitbildes anzusehen sei. Dass die Beschwerdeführerin selbst eine geordnete Haushaltssituation aufweise, wie der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung erkannt habe, sei dafür nicht maßgeblich. Entscheidendes Gewicht käme den Prognosen für die zukünftige Entwicklung der Strukturdaten für das Land Sachsen-Anhalt zu, wie sie der Gesetzgeber erhoben, geprüft und seiner Neugliederung zugrunde gelegt habe. Darüber hinaus habe der Gesetzgeber eigene Sachverhaltsermittlungen durchgeführt. An der mündlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Inneres vom 07.05.2010 habe der Bürgermeister der Beschwerdeführerin ausführlich die Umstände dargelegt, die aus Sicht der Beschwerdeführerin gegen die Gemeindegebietsreform sprächen. Der Gesetzgeber habe bei seiner Zuordnungsentscheidung auch die Zugehörigkeit der Beschwerdeführerin als Mitgliedsgemeinde der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck und ihre geographische Lage berücksichtigt. Er habe zudem berücksichtigt, dass die erforderliche Mehrheit der Mitgliedsgemeinden der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck auf der Grundlage von § 2 Abs. 8 GemNeuIGrG die Bildung einer Verbandsgemeinde vereinbart hätten. Bei dieser Sachlage habe er in ver-

fassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise in den Blick nehmen dürfen, dass innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck nach dem mehrheitlichen Willen der ihr angehörenden Mitgliedsgemeinden die Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck leitbildgerecht zum 01.01.2010 entstanden sei, an deren Bildung sich die Beschwerdeführerin und die Gemeinde Klein Schwechten nicht beteiligt hätten. Soweit die Beschwerdeführerin die Sachverhaltsermittlung des Gesetzgebers unter dem Gesichtspunkt rüge, dieser habe bei der Beurteilung ihrer Leistungsfähigkeit lediglich auf die Einwohnerzahl abgestellt, zielten ihre Einwendungen letztlich auf die Gemeindegebietsreform als solche und die gesetzgeberischen Leitbilder und Leitlinien zur Durchführung der Reform, die das Landesverfassungsgericht bereits als verfassungsgemäß angesehen habe.

Erfolglos wende sich die Beschwerdeführerin gegen das im GemNeuglGrG normierte Leitbild künftiger Gemeindestrukturen sowie gegen die ausführliche Sachverhaltsdarstellung in der Gesetzesbegründung.

Entgegen ihrer Ansicht komme es für die Entscheidung des Gesetzgebers über ihre Auflösung und ihre Eingemeindung in die Verbandsmitgliedsgemeinde Hohenburg-Krusemark nicht auf den Sachverhalt an, der für die (grundsätzliche) Entscheidung des Gesetzgebers über sein Reformleitbild zu den künftigen Gemeindestrukturen und das Neugliederungssystem zur Umsetzung des Leitbildes maßgebend sei. Der Gesetzgeber habe lediglich – wie geschehen – die spezifischen örtlichen Gegebenheiten zu ermitteln, die er für seine Entscheidung über die Neugliederung der Beschwerdeführerin nach Maßgabe der im GemNeuglGrG festgelegten Neugliederungskriterien maßgeblich gewesen sei. Das Leitbild und die Leitlinien zur Verwirklichung der Gemeindegebietsreform nach dem GemNeuglGrG müsse der Gesetzgeber der von der Beschwerdeführerin angegriffenen Neugliederungsmaßnahme zugrunde legen, da er an die von ihm selbst aufgestellten Maßstäbe gebunden sei, um gerade nicht gegen das Willkürverbot zu verstoßen. Im Rahmen des Kommunalverfassungstreits über die von der Beschwerdeführerin angegriffene Neugliederungsregelung des § 3 Abs. 2 und Abs. 3 GemNeuglGrG SDL komme eine Berücksichtigung von Einwendungen, die sich im Kern gegen das GemNeuglGrG richteten, nicht in Betracht, da andernfalls die Jahresfrist gemäß § 51 Abs. 2 i.V.m. § 48 LVerfGG zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz umgangen würde. Diese Frist sei zwischenzeitlich verstrichen. Überdies habe das Landesverfassungsgericht die Zulässigkeit der gesetzgeberischen Annahmen und die der Verwirklichung der Ziele der landesweiten Gemeindegebietsreform dienenden Regelungen des GemNeuglGrG als verfassungskonform bestätigt. Dies gelte ebenso für die gesetzgeberische Vorgabe zur grundsätzlichen Bildung von Einheits- und Verbandsgemeinden innerhalb der Grenzen bestehender Verwaltungsgemeinschaften. Diese habe der Gesetzgeber auch seiner Entscheidung, die Beschwerdeführerin in die von der Mehrheit der Mitgliedsgemeinden der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-

Goldbeck gebildeten Verbandsgemeinde durch Eingemeindung in die Mitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark zu integrieren, zugrunde gelegt.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin seien die vom Gesetzgeber seinem Reformleitbild und seinen Neugliederungskriterien zugrunde gelegten Prognosen und Wertungen nach wie vor zutreffend. Aussagekräftige Erkenntnisse über die Auswirkungen der landesweiten kommunalen Neugliederung - unter Berücksichtigung der Regelungen des Zweiten Begleitgesetzes - könnten wissenschaftlich profund erst einige Zeit nach Umsetzung einer Gemeindegebietsreform getroffen werden. Unzutreffend sei das Vorbringen der Beschwerdeführerin, der Gesetzgeber habe mit seinem Beschluss vom 19.02.2010 auf die Durchführung einer interkommunalen Funktionalreform verzichtet. In der Landtags Sitzung vom 19.02.2010 hätten die Koalitionsfraktionen einen Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 14.01.2009 zwar abgelehnt, aber auch deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sie eine interkommunale Funktionalreform ausdrücklich befürworteten, ihre Durchführung noch in der laufenden Legislaturperiode jedoch für nicht zielführend erachteten.

Der Gesetzgeber habe auf der Grundlage der vollständigen und zutreffenden Sachverhaltsermittlung die Gemeinwohlgründe und die für und gegen die Auflösung und Zuordnung der Beschwerdeführerin sprechenden Belange abgewogen und sei zu einem verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Ergebnis gelangt. Die Beschwerdeführerin habe zum maßgeblichen Stichtag mit 255 Einwohnern die nach dem Leitbild des Ersten Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform für Mitgliedsgemeinden einer Verbandsgemeinde erforderliche Regelmindesteinwohnerzahl von 1.000 Einwohnern deutlich unterschritten. Sie könne daher nicht als leistungsfähig angesehen werden. Es seien auch keine Gründe gegeben, aufgrund derer die erhebliche Unterschreitung dieser Mindesteinwohnerzahl ausnahmsweise hätte unbeachtlich sein sollen.

Das Abwägungsergebnis, die Beschwerdeführerin in die Mitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark einzugemeinden, sei nicht offensichtlich fehlerhaft. Mit der nachträglichen Zuordnung der Beschwerdeführerin zur Verbandsmitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark habe er seiner Ankündigung in § 2 Abs. 8 S. 2 GemNeuglGrG und der vom Landesverfassungsgericht nicht beanstandeten gesetzgeberischen Wertung Rechnung getragen. Eine Mehrheit von drei Viertel der Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft und zwei Drittel ihrer Einwohner überwiege die verbleibende Minderheit, so dass die sich an der Neugliederungsvereinbarung nicht beteiligenden Gemeinden nach dem 30.06.2009 durch Gesetz hätte zugeordnet werden können. Sofern der überwiegende Wille der der Verwaltungsgemeinschaft bislang angehörenden Gemeinden auf die Bildung einer gemeinsamen neuen gemeindlichen Struktur ausgerichtet sei, bildeten die insoweit durch freiwillige Lösungen entstandenen Gemeindestrukturen folglich die Basis für die noch folgende gesetzliche Zuordnung sich nicht beteiligender Gemeinden.

In seine Abwägung habe er Überlegungen über Möglichkeiten einer alternativen Neugliederung einfließen lassen, diesen jedoch in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise kein überwiegendes Gewicht beigemessen. Die Gesetzesbegründung enthalte unter anderem die Erwägungen, dass die Beschwerdeführerin eingebettet sei in das Gebiet der Verbandmitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark bis auf einen nördlichen Teil, der an das Gebiet der Verbandmitgliedsgemeinde Iden angrenze. Aufgrund raumordnerischer Erwägungen und Vernetzungen mit Einrichtungen der Verbandmitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark habe der Gesetzgeber keine gewichtigen Gründe gesehen, die Beschwerdeführerin in die Verbandmitgliedsgemeinde Iden einzugemeinden.

Die Auflösung und Zwangszuordnung der Beschwerdeführerin verstoße auch nicht gegen das Demokratieprinzip. Das gesetzgeberische System für im Einzelfall anzuordnende Neuwahlen verletze nicht das die Selbstverwaltungsgarantie ausgestaltende kommunale Demokratiegebot. §§ 8,9 GebRefAusfG beruhten auf überwiegenden Gemeinwohlinteressen und seien mit Art. 2 Abs. 1 bis 3, Art. 87 Abs. 1 und Art. 89 LVerf vereinbar. Der Verzicht auf die Anordnung einer Neuwahl nach der Zwangszuordnung verletze nicht das Demokratieprinzip. Die Repräsentation und Mitwirkung der eingemeindeten Bevölkerung werde für einen begrenzten Übergangszeitraum durch die Entsendungslösung sichergestellt.

Das Landesverfassungsgericht habe bereits in seiner Entscheidung vom 20.01.2011 festgestellt, dass die Regelungen zur Entsendung von Mitgliedern des Gemeinderates der aufgelösten Gemeinde in den Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden seien. Da die Entsendungsregelungen gemäß § 9 Abs. 5 GebRefAusfG auf Verbandsgemeinderäte entsprechende Anwendung finde, gelte die genannte Rechtsprechung auch in diesem Fall.

§ 8 GebRefAusfG sei ebenfalls materiell verfassungsgemäß. Der Verzicht des Gesetzgebers auf die Anordnung einer Neuwahl des Bürgermeisters der Verbandmitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark und des Verbandsgemeindebürgermeisters der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck verletze nicht das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin. Das Landesverfassungsgericht habe bereits entschieden, dass es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei, wenn der Gesetzgeber keine Neuwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters anordne, da er bei diesem auch das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 16 Abs. 1 Verf LSA zu beachten habe.

Der Bürgermeister von Hohenberg-Krusemark und der Verbandsgemeindebürgermeister seien hinreichend demokratisch legitimiert. Eine Neuwahl sei nicht notwendig.

Auch der Umstand, dass die nächste Bürgermeisterwahl turnusmäßig erst 2016 stattfinde, könne zu keiner anderen Beurteilung führen. Da es dem Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts gestattet sei, bei der Wahl von Gemeinderäten eine

Übergangszeit festzulegen, müsse dies erst recht für die Wahl des Bürgermeisters gelten, dessen Legitimation durch Wahlen geringeren verfassungsrechtlichen Vorgaben unterliege. Durch das Landesverfassungsgericht sei bereits festgestellt, dass der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum zur Bestimmung wahlrechtlicher Übergangslösungen habe, mit denen er eine landesweite und am Gemeinwohl orientierte Gemeindegebietsreform abschließen wolle.

In der (ersten) mündlichen Verhandlung vom 29.05.2013 hat die Beschwerdeführerin beantragt, ein Sachverständigengutachten einzuholen. Diesen Beweisantrag hat das Gericht in der mündlichen Verhandlung vom 25.06.2013 abgelehnt.

Der Landtag hat sich zu dem Verfahren nicht geäußert.

Entscheidungsgründe:

Die Verfassungsbeschwerde ist, soweit sie sich gegen § 7 GebfAusfG richtet, unzulässig. Soweit sie sich gegen § 3 Abs. 2 und Abs. 3 GemNeuGlG SDL sowie § 8 GebfAusfG richtet, ist sie zulässig, aber unbegründet. Soweit sie gegen § 9 GebRefAusfG gerichtet ist, bestehen Bedenken gegen die Zulässigkeit. Die Verfassungsbeschwerde hat jedenfalls auch insoweit in der Sache keinen Erfolg.

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 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600) 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 angegriffenen Rechtsnormen 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 nur im Hinblick auf die von der Beschwerdeführerin angegriffenen Regelungen der §§ 1 und 5 S. 2 GemNeuglG BLK der Fall.

§ 3 Abs. 2 und 3 GemNeuglG SDL greifen gegenwärtig in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin ein, ohne dass es eines weiteren angreifbaren Umsetzungsaktes bedarf. Die Beschwerdeführerin wird durch diese Gesetzesregelung unmittelbar in ihrem Bestand aufgelöst und in die Verbandsgemeinde Hohenberg-Krusemark eingemeindet.

Demgegenüber ist die Beschwerdeführerin durch § 7 Abs. 1 GebRefAusfG nicht in eigenen Rechten betroffen. Die vorgenannte Regelung hat nur klarstellende Bedeutung und entfaltet gegenüber der Beschwerdeführerin daher keine selbständige rechtliche Beschwer. Bereits aus § 86 Abs. 1 S. 1 der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt – GO LSA – in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.09.2009 (GVBl. S. 383 f.), im hier maßgeblichen Zeitpunkt zuletzt geändert durch das Gesetz zur Anpassung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens vom 13.04.2010 (GVBl. S. 190), und aus § 13 des Gesetzes über die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt (Verbandsgemeindengesetz) – VerbGegmG – vom 14.02.2008 (GVBl. S. 40), im hier maßgeblichen Zeitpunkt zuletzt geändert durch das Zweite Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts vom 26.05.2009 (GVBl. S. 238), ergibt sich, dass Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden die Ortschaftsverfassung nicht einführen können. Hintergrund hierfür ist, dass die Mitgliedsgemeinden einer Verbandsgemeinde selbständig fortbestehen und weiterhin mit eigenen Organen ausgestattet sind, welche Einfluss auf die Willensbildung in der Verbandsgemeinde nehmen (vgl. § 4 Abs. 2 VerbGemG). Aufgrund dieses grundlegenden strukturellen Unterschiedes zu Einheitsgemeinden bedarf es bei Verbandsgemeinden nicht der Einführung der Ortschaftsverfassung für die einzelnen Mitgliedsgemeinden. Außerdem soll das Entstehen einer Mehrstufigkeit der Ortsebene (Ortschaft – Gemeinde – Verbandsgemeinde) vermieden werden, um die kommunalpolitische und administrative Arbeit in einer Verbandsgemeinde im Interesse der Wahrung ihrer Handlungsfähigkeit nicht mit einer weiteren dritten Stufe zu erschweren (vgl. LVerfG, Urt. V. 13.11.2012 – LVG 13/10 – RdNr. 4 des Internetauftritts).

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

2. Soweit die kommunale Verfassungsbeschwerde zulässig ist, hat sie in der Sache keinen Erfolg. § 3 Abs. 2 und 3 GemNeuGlG SDL sowie §§ 8,9 GebRefAusfG sind mit Art. 2 Abs. 3, Art. 87 und Art. 90 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 zu der streitgegenständlichen 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 –,

<http://www.lverfg.justiz.sachsen-anhalt.de>, RdNr. 19 ff. des Internetauftritts; 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 fehlsamer 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. Der Gesetzgeber hat dem verfassungsrechtlich bestehenden Anhörungsgebot Genüge getan.

2.2.1. Nach Art. 90 S. 2 LVerf setzt eine Gebietsänderung von Gemeinden eine Anhörung der betroffenen Gemeinden und deren Einwohner voraus, zu der das Nähere ein Gesetz regelt (vgl. dazu LVerfG, Urt. v. 21.04.2009 – LVG 12/08 –, RdNr. 11 ff. des Internetauftritts; LVerfG, Urt. v. 31.05.1994 – LVG 2/93 –, RdNr. 248 des Internetauftritts). 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, Beschl. v. 20.12.2010 – LVG 36/10 –, <http://www.lverfg.justiz.sachsen-anhalt.de>; Urt. v. 31.08.2011 – LVG 43/10 –, RdNr. 10 des Internetauftritts m.w.N.). Entsprechende Regelungen finden sich in § 17 Abs. 2 GO LSA 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 das Erste Gesetz 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 Landrates 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), zuletzt geändert durch Verordnung vom 27.02.2009 (GVBl. S. 54), vgl. § 1 S. 2 KWO LSA.

Für die ordnungsgemäße Anhörung der Einwohner ist ein Verfahren erforderlich, das wirksam genug ist, um dem Zweck der Bürgeranhörung zu entsprechen. Zweck der Anhörung ist es, dem Gesetzgeber ein authentisches Meinungsbild der Einwohner zur geplanten Gebietsänderung zu verschaffen. Hierfür muss sichergestellt sein, dass die Äußerungsberechtigten vor der Anhörung in zumutbarer Weise tatsächlich Kenntnis von dem Neugliederungsvorhaben erhalten können. Die Information der Äußerungsberechtigten muss dabei so rechtzeitig erfolgen, dass eine sachgerechte Meinungsbildung möglich ist (vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2001, – VerfGH 20/00 –, RdNr. 78 m.w.N. – juris; vgl. zur notwendigen Information von Kommunen bei Anhörungen: LVerfG, Urt. v. 31.05.1994 – LVG 2/93 –, LVerfGE 2, 227 [255] m.w.N.). Hierbei müssen die Einwohner der von der Gebietsänderung betroffenen Gemeinde in der Lage sein, alle Argumente sorgfältig abwägen zu können, die für und gegen die geplante Neugliederungsmaßnahme sprechen. Um sich eine fundierte Meinung bilden zu können, müssen die betroffenen Einwohner dabei zwar nicht von allen Einzelheiten, zumindest aber vom wesentlichen Inhalt des Gebietsänderungsvorhabens und seiner Begründung Kenntnis erlangen können (vgl. für die Information von Kommunen bei Anhörungen: BVerfG, Beschl. v. 17.01.1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195 [203]; Beschl. v. 12.05.1992 – 2 BvR 470, 650, 707/90 –, BVerfGE 86, 90 [107 f.]; StGH BW, Urt. v. 14.02.1975 – Gesch.Reg. Nr. 11/74 –, ESVGH 25, 1 [26]; VerfGH NW, Urt. v. 24.04.1970 – VGH 13/69 –, OVG 26, 270 [274 f]).

2.2.2. Dies zugrunde gelegt bestehen gegen die durchgeführte Anhörung keine Bedenken. Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts war die Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck gemäß den §§ 17 Abs. 2, 77 Abs. 6 S. 1 GO LSA die für die Anhörung zuständige Behörde (vgl. LVerfG, Urt. v. 16.06.2011 – 41/10 –, RdNr. 20 des Internetauftritts). Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Bürgeranhörung unselbständiger Teil des Rechtssetzungsverfahrens ist, welches eine gesetzliche Neugliederung zum Gegenstand hat. Anhörungsverpflichteter ist demgemäß der Gesetzgeber. Dessen Pflicht, vor Erlass des Gesetzes die von einer zwangsweisen Zuordnung ihrer Gemeinde betroffenen Bürger anzuhören, ist in Art. 90 S. 2 LVerf statuiert. Hinsichtlich des Anhörungsverfahrens muss der Gesetzgeber keine besonderen Förmlichkeiten wahren, sondern kann es nach seinem Ermessen gestalten. Er kann die Anhörung deshalb selbst durchführen, auf die Anhörungen

der Landesregierung zurückgreifen, diese mit der Anhörung beauftragen und sich das Ergebnis vortragen lassen (vgl. LVerfG, Urt. v. 31.05.1994 – LVG 2/93 – a.a.O.). Hiervon ausgehend ist es rechtlich nicht zu erinnern, dass der Gesetzgeber im vorliegenden Fall zum einen die Durchführung der Bürgeranhörung der Verwaltungsgemeinschaften übertragen hat. Hierdurch hat er sich nicht seiner Eigenschaft als Anhörungsverpflichteter begeben.

2.2.3. Die Nutzung des Bücherbusses als Wahllokal steht im Einklang mit den nach Art. 90 S.2 LVerf maßgeblichen wahlrechtlichen Vorschriften des KWG LSA. Die Möglichkeit der Einwohner der Beschwerdeführerin, an der Bürgeranhörung teilzunehmen, wurde durch die – allein aufgrund des rechtswidrigen Verhaltens der Beschwerdeführerin notwendig gewordene Verlegung des Wahllokals in den Bücherbus an der Bushalteschleife nicht nennenswert eingeschränkt.

Der Landkreis Stendal hat unter Ausschöpfung aller ihm zur Verfügung stehenden fach- und kommunalaufsichtlichen sowie tatsächlichen Mittel versucht, die Bürgeranhörung im Dorfgemeinschaftshaus bzw. auf dem Parkplatz davor durchzuführen. Dabei hat der Landkreis von seinem Selbsteintrittsrecht nach § 145 Abs. 5 GO LSA Gebrauch gemacht. Diese Norm ermöglicht der Fachaufsichtsbehörde selbst und auf Kosten der Gemeinde tätig zu werden, wenn eine Weisung der Fachaufsichtsbehörde nicht oder nicht innerhalb der von ihr bestimmten Frist befolgt wird. Die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Vorschrift lagen vor. Die Durchführung der Bürgeranhörung im Bücherbus vor dem Dorfgemeinschaftshaus war gegenüber dem Aufbrechen der Türen des Dorfgemeinschaftshauses durch einen Schlüsseldienst das geringer belastende und angemessenere Mittel des Selbsteintritts. Es war ebenso geeignet dem Zweck der Bürgeranhörung zu entsprechen wie eine Anhörung im Dorfgemeinschaftshaus. Die Entfernung zwischen dem Dorfgemeinschaftshaus und der Buswendeschleife beträgt ca. 100 bis 150 m. Der Bus war fußläufig für jedermann gut zu erreichen. Auf den geringfügig geänderten Abstimmungsort wurde deutlich und für jedermann erkennbar im Ort der Beschwerdeführerin hingewiesen. Derjenige Bürger, der im Dorfgemeinschaftshaus seine Stimme abgeben wollte, konnte ohne weiteres erkennen, dass er dies nur im Bücherbus an der Bushalteschleife tun konnte.

Darüber hinaus ist das Geltendmachen von Anhörungsmängeln durch die Beschwerdeführerin, soweit sie sich auf diesen Sachverhalt beziehen, rechtsmissbräuchlich. Das Handeln der Beschwerdeführerin, vertreten durch ihre Bürgermeisterin, stellt ein rechtswidriges, obstruktives Verhalten dar, welches allein ursächlich für die Verlegung des Wahllokals war. Boykottartige Maßnahmen, die weder von den Rechten der Beschwerdeführerin noch allgemein von der Rechtsordnung gedeckt sind, können nicht dazu führen, dass der Anhörungstermin am Tag der Anhörung hätte abgesagt und neu festgelegt werden müssen. Der Beschwerdeführerin ist es daher verwehrt, sich im Verfahren auf den allein durch sie herbeigeführten Um-

stand einer etwaigen Erschwernis der Einwohner an der Bürgeranhörung teilnehmen zu können, zu berufen.

2.3. Die Auflösung der Beschwerdeführerin und ihre Eingemeindung in die Verbandsgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark sind auch in materieller Hinsicht verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

2.3.1. Die der angegriffenen Entscheidung zugrunde gelegten Tatsachen sind umfassend in der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 5/2411, S. 43 ff. und 51 ff.) dargestellt. Der Gesetzgeber hat insbesondere Feststellungen zu den örtlichen Verhältnissen und den wesentlichen Strukturdaten der Beschwerdeführerin, der Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck sowie der Verbandsgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark getroffen.

Ohne Erfolg wendet die Beschwerdeführerin diesbezüglich ein, der Gesetzgeber sei bereits bei der Bestimmung der abstrakt-generellen Leitlinien für die Gemeindegebietsreform von unzutreffenden Annahmen ausgegangen und habe nicht hinreichend die fachlichen Grundlagen für seine Einschätzung ermittelt, dass Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern nicht als selbständig leistungsfähige Mitgliedsgemeinde einer Verbandsgemeinde angesehen werden könnten. Mit diesem Einwand stellt die Beschwerdeführerin die gesetzgeberischen Grundannahmen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit von Mitgliedsgemeinden in Verbandsgemeinden und damit das im Gesetz über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt – GemNeuglGrG – vom 14.02.2008 (GVBl. S. 40), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.05.2009 (GVBl. S. 238, 255), normierte Leitbild künftiger Gemeindestrukturen grundsätzlich in Frage. Nach § 2 Abs. 7 S. 3 GemNeuglGrG sollen Mitgliedsgemeinden einer Verbandsgemeinde im Zeitpunkt des Entstehens der Verbandsgemeinde mindestens 1.000 Einwohner haben; hiervon kann im Einzelfall geringfügig abgewichen werden. Eine Berücksichtigung von im Kern das GemNeuglGrG betreffenden Einwendungen im Rahmen eines Verfahrens, welches – wie hier – ein konkretes Neugliederungsgesetz zum Gegenstand hat, kommt aber nicht in Betracht. Andernfalls würde die in § 51 Abs. 2 i.V.m. § 48 LVerfGG bestimmte Jahresfrist zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz umgangen. Diese Frist ist zwischenzeitlich verstrichen. Nach den vorgenannten Bestimmungen kommt es für den Fristbeginn auf das Inkrafttreten des zur Überprüfung gestellten Landesgesetzes an. Das GemNeuglGrG ist gemäß Art. 8 Abs. 1 des Ersten Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform vom 14.02.2008 (GVBl. S. 49) am 21.02.2008 und damit mehr als ein Jahr vor Erhebung der kommunalen Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin in Kraft getreten. Abgesehen davon hat das Landesverfassungsgericht die den Rahmen des Reformprozesses bildenden Regelungen des GemNeuglGrG zur Verwirklichung der Ziele der landesweiten Gemeindegebietsreform verfas-

sungsrechtlich nicht beanstandet, weil sie auf tragfähige Gemeinwohlgesichtspunkte gestützt sind und den Gemeinwohlanforderungen der Art. 2 Abs. 3, 87 LVerf entsprechen (vgl. ausführlich zum Ganzen: LVerfG, Ur. v. 21.04.2009 – LVG 12/08 –, RdNr. 14 ff. des Internetauftritts).

Die Beschwerdeführerin vermag auch nicht mit dem Einwand durchzudringen, der Gesetzgeber habe es versäumt zu ermitteln, ob sie über die erforderliche Leistungsfähigkeit verfüge, um als eigenständige Mitgliedsgemeinde der Verbandsgemeinde fortzubestehen. Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass sich aus einer geringen Einwohnerzahl typisierend Rückschlüsse auf die verminderte Leistungsfähigkeit der Gemeinden ergeben, begegnet keinen rechtlichen Beanstandungen (vgl. LVerfG, Ur. v. 21.04.2009 – LVG 12/08 –, RdNr. 46 des Internetauftritts). Hiervon ausgehend ist der Gesetzgeber in Ansehung der entwickelten Leitbilder nicht verpflichtet, in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob die betreffende Gemeinde nicht doch im Falle ihrer Eigenständigkeit leistungsfähig wäre. Etwas anderes mag gelten, wenn die Mindesteinwohnerzahl für Mitgliedsgemeinden einer Verbandsgemeinde (1.000 Einwohner) geringfügig unterschritten ist. Die Beschwerdeführerin unterschreitet die Mindesteinwohnerzahl des § 2 Abs. 7 S. 3 GemNeuglGrG aber mit 255 Einwohnern in einem so erheblichen Maße, dass gemessen an dem gesetzgeberischen Leitbild ihre Eigenständigkeit auch nicht ausnahmsweise in Erwägung zu ziehen war.

Das Landesverfassungsgericht ist nicht verpflichtet die gesetzgeberischen Grundannahmen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und das mit dem GemNeuglGrG normierte Leitbild künftiger Gemeindestrukturen grundsätzlich (erneut) in Frage zu stellen und aufzuklären. Nach seiner Rechtsprechung (z.B. LVG 28/10, Ur. v. 27.04.2012, RdNr. 14 des Internetauftritts) kommt eine Berücksichtigung von im Kern das GemNeuglGrG betreffenden Einwendungen im Rahmen eines Verfahrens, welches – wie hier – ein konkretes Neugliederungsgesetz zum Gegenstand hat, nicht in Betracht. Andernfalls würde die in § 51 Abs. 2 i.V.m. § 48 LVerfGG bestimmte Jahresfrist zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz umgangen. Diese Frist ist zwischenzeitlich verstrichen. Nach den vorgenannten Bestimmungen kommt es für den Fristbeginn auf das Inkrafttreten des zur Überprüfung gestellten Landesgesetzes an. Hiervon ausgehend war der Gesetzgeber nicht verpflichtet, vor der in Bezug auf die Beschwerdeführerin getroffenen Neugliederungsentscheidung (nochmals) den Sachverhalt hinsichtlich der grundsätzlichen Entscheidung über die künftigen Gemeindestrukturen im Land Sachsen-Anhalt aufzuklären. Er hatte lediglich – wie geschehen – die spezifischen örtlichen Gegebenheiten zu ermitteln, um im Hinblick auf die Beschwerdeführerin eine an den Maßstäben des GemNeuglGrG orientierte Entscheidung treffen zu können.

Dem steht weder die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch die frühere Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts (Urt. v. 22.10.2008 – LVG 7/07 –, LVerfGE Bd. 19 454 [462]) entgegen. In seinem Beschluss vom 28.03.1985 (2 BvR 280/85, DÖV 1987, 343) auf den sich das Landesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22.10.2008 gestützt hat, hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass der Beginn des Laufes einer Jahresfrist einer gesetzlichen Regelung nur dann fraglich sein kann, wenn die angegriffene Vorschrift sich mangels eigener konkreter inhaltlicher Festlegungen zunächst auf überhaupt niemanden auswirkt und ihre Konkretisierung erst durch den späteren Erlass einer anderen Vorschrift erfährt oder wenn der Inhalt der Norm durch den späteren Erlass einer anderen Vorschrift verändert wird. Weder das eine noch das andere ist hinsichtlich der gesetzgeberischen Grundannahmen zur Leistungsfähigkeit der Gemeinden im GemNeuIGrG der Fall.

Das GemNeuIGrG hat die Kriterien für eine gemeindliche Neugliederung inhaltlich endgültig und für alle Gemeinden in Sachsen-Anhalt verbindlich festgelegt, und zwar sowohl für die Gemeinden, die sich freiwillig zusammenschließen wollten als auch für die Gemeinden, die sich einer zwangsweisen Zuordnung ausgesetzt haben. Entscheidet sich der Gesetzgeber bei einer kommunalen Neugliederung für die Aufstellung eines Systems, ist er verfassungsrechtlich verpflichtet, in der Phase der gesetzlichen Zuordnung dieses System einzuhalten. Hieran ist er weitestgehend gebunden, will er nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz und gegen das Willkürverbot bei der Vornahme einer konkreten Neugliederungsmaßnahme durch Gesetz verstoßen (LVerfG, Urt. v. 21.04.2009 – LVG 12/08 –, a.a.O., 441). Damit hat das GemNeuIGrG hinsichtlich der Grundannahmen des Gesetzgebers auch für die Beschwerdeführerin – wie für alle Gemeinden in Sachsen-Anhalt – inhaltlich konkrete und verbindliche Festsetzungen enthalten, die innerhalb der Jahresfrist nach dem Inkrafttreten des GemNeuIGrG anzugreifen gewesen wären.

Eine Veränderung des Inhalts der Grundannahmen des Gesetzgebers ist in dem GemNeuIGrG SDL nicht erfolgt und wäre auch verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Darüber hinaus hat das Landesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 21.04.2009 (– LVG 12/08 –, a.a.O., S. 428-430) entschieden, dass die Grundannahmen des Gesetzgebers hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Gemeinden verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind. Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf die Gründe dieses Urteils vom 21.04.2009 Verfahren verwiesen.

2.3.2. Die angegriffene Zuordnung der Beschwerdeführerin beruht auch auf tragfähigen Gründen des Gemeinwohls. Sie ist Bestandteil der landesweiten Gemeindegebietsreform zur Schaffung dauerhaft leistungsfähiger Gemeindestrukturen im Land Sachsen-Anhalt (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 5/2405, S. 5), für welche der Gesetzgeber im GemNeuIGrG 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 –, RdNr. 14 ff. des Internetauftritts). Die Zielvorstellungen des GemNeuglGrG und die dort normierten Kriterien für deren Umsetzung erlangen auch Bedeutung für die verfassungsrechtliche Beurteilung der streitgegenständlichen 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 Zuordnungentscheidung als am Gemeinwohl orientiert anzusehen. Die § 3 Abs. 1 und Abs. 3 GemNeuglGrG SDL stehen 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 255 Einwohner. Damit war sie nicht selbständig als leistungsfähige Mitgliedsgemeinde der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck anzusehen. Sie und die Gemeinde Klein Schwechten waren als einzige der Gemeinden der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck nicht an der Vereinbarung über die Bildung der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck beteiligt. Nach § 2 Abs. 8 S. 2 GemNeuglGrG war sie daher durch Gesetz zuzuordnen, wobei mangels Erreichens der Mindesteinwohnerzahl von 1.000 nur eine Zuordnung zu einer Mitgliedsgemeinde der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck in Betracht gekommen ist. In seiner Abwägung hat er Überlegungen über Möglichkeiten einer alternativen Neugliederung einfließen lassen.

2.3.3. 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 sämtliche in Betracht kommenden Möglichkeiten einer leitbildgerechten Zuordnung der Beschwerdeführerin erwogen und die Gründe für die von ihm getroffene Entscheidung ausführlich dargelegt. Die Gesetzesbegründung enthält unter anderem die Erwägungen, dass die Beschwerdeführerin entweder Gemarkungsgrenzen mit anderen Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck aufweist oder mit Einheitsgemeinden, die nicht zur Verwaltungsgemeinschaft gehörten (LT-Drs. 5/2411, S.58). Das Gebiet der Beschwerdeführerin nur im Norden

an das Gebiet der Verbandsmitgliedsgemeinde Iden angrenze und im Übrigen in das Gebiet der Verbandsmitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark eingebettet sei. Raumordnerische Erwägungen sowie Vernetzungen mit Einrichtungen der Verbandsmitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark sprächen für die vorgenommene Zuordnung. Als die für seine Neugliederungsentscheidung maßgeblichen Verhältnisse stellte er zudem fest, dass die erforderliche Mehrheit der Mitgliedsgemeinden der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Arneburg-Goldbeck auf der Grundlage von § 2 Abs. 8 GemNeuglGrG die Bildung einer Verbandsgemeinde vereinbarten.

Ohne Erfolg wendet die Beschwerdeführerin insoweit ein, der Gesetzgeber habe nicht sämtliche Vor- und Nachteile der angegriffenen Neugliederung in die Abwägung eingestellt. Dies gilt zum einen vor dem Hintergrund, dass die Beschwerdeführerin zu dem Gesetzesentwurf keine Stellungnahme abgegeben und damit auch keine konkreten Einwendungen gegen die beabsichtigte Neugliederung erhoben hat, mit denen der Gesetzgeber sich im Rahmen seiner Abwägung hätte auseinandersetzen müssen. Zum anderen sieht die Landesverfassung für Gesetze eine formelle Begründungspflicht nicht vor. Die Verfassungsbestimmungen über das Gesetzgebungsverfahren in den Art. 77 ff. LVerf verlangen noch nicht einmal, dass der Gesetzesbeschluss Auskunft über die Motive für ein Gesetz gibt. Vielmehr genügt, dass ein Beschluss im Ergebnis von der erforderlichen Mehrheit im Plenum getragen ist (vgl. Art. 51 Abs. 1 LVerf; vgl. hierzu bereits LVerfG, Urt. v. 31.05.1994 - LVG 1/94 -, a. a. O.; Urt. v. 25.06.2007 - LVG 8/06 -, RdNr. 68 des Internetauftritts). Hiervon ausgehend ist der Gesetzgeber erst recht nicht gehalten, sämtliche für und gegen eine von ihm in den Blick genommene Neugliederungsentscheidung sprechenden Gesichtspunkte in der Begründung des entsprechenden Gesetzesentwurfes darzustellen. Nach dem eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstab ist für die materielle Verfassungsmäßigkeit eines Gemeindeneugliederungsgesetzes letztlich entscheidend, ob der Gesetzgeber einen zutreffenden Sachverhalt zugrunde gelegt hat und das Abwägungsergebnis auf sachgerechten und vertretbaren Erwägungen beruht. Dies ist hier der Fall. Die insoweit angestellten Erwägungen des Gesetzgebers sind zumindest nicht offensichtlich fehlerhaft.

2.3.4. 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 nur eingeschränkt zur Anwendung gelangenden Geltungskraft.

2.3.5. Ohne Erfolg macht die Beschwerdeführerin geltend, durch ihre Eingemeindung in die Gemeinde Hohenberg-Krusemark würden das Demokratieprinzip verletzt.

Ohne Erfolg macht die Beschwerdeführerin geltend, die Nichtdurchführung einer Neuwahl des Rates der Verbandsmitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark als auch des Verbandsgemeinderates der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck seien mit dem Demokratiegebot unvereinbar. Die Entsenderegelung des § 9 GebRefAusfG verstoße gegen die Wahlrechtsgrundsätze der Unmittelbarkeit und Allgemeinheit.

Nach Art. 89 S. 1 LVerf muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Die existierenden Gemeindevertretungen der Verbandsmitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark und der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck entsprechen diesen Anforderungen. Zwar sind diese Räte mangels Anordnung einer Neuwahl nach der erfolgten gesetzlichen Zuordnung der Beschwerdeführerin nicht von sämtlichen Bürgern gewählt worden. Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts kann aber bei geringfügigen Eingemeindungen – wie hier –, die nach Umfang und Lage des betroffenen Gebiets sowie nach Zahl der betroffenen Bürger derart unerheblich sind, dass dadurch die Struktur des Gemeindegebietes als Grundlage der politischen Einheit der örtlichen Gemeinschaft und der konkreten politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten dieser örtlichen Gemeinschaft offensichtlich nicht verändert wird, auf Neuwahlen verzichtet werden. Die Festlegung der Erheblichkeitsschwelle, bis zu der auf Neuwahlen verzichtet wird, auf ein Drittel Einwohnerzuwachs ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. LVerfG, Urt. v. 20.01.2011 – LVG 22/10 –, des Internetauftritts).

Eine Repräsentation der Einwohner der aufgelösten Gemeinden im Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde wird dadurch herbeigeführt, dass dieser Gemeinderat nach § 9 Abs. 1 S. 1 GebRefAusfG im Verhältnis zur Einwohnerzahl der eingemeindeten Gemeinde, mindestens jedoch um ein Gemeinderatsmitglied – und zwar aus der Mitte der entweder in einen Ortschaftsrat überführten oder aufgelösten Gemeindevertretung (vgl. § 9 Abs. 4 GemRefAusfG) – erweitert wird. Im Gegensatz zur Auffassung der Beschwerdeführerin ist diese Entsenderegelung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Ordnet der Gesetzgeber keine Neuwahlen an, so muss ihm aus dem Blickwinkel des Art. 89 LVerf zugebilligt werden, dass er sich anstelle des bloßen Unterlassens von Neuwahlen für eine Zwischenlösung in Gestalt einer Entsenderegelung entscheidet, mit der er vermeidet, dass sich die neu hinzugekommenen Einwohner im Gemeinderat selbst nicht repräsentiert sehen. Er erreicht damit zumindest einen Zustand, der dem Verfassungsgebot des Art. 89 LVerf näher kommt als es völlige Untätigkeit wäre. Dass er damit das Verfassungsgebot nicht vollkommen verwirklicht, kann für eine Übergangszeit hingenommen werden (vgl. LVerfG, Urt. v. 20.01.2011 – LVG 22/10).

Für die Frage der hinreichenden demokratischen Legitimation des entsendeten Vertreters der aufgelösten Gemeinde ist entscheidend, ob diese Person unmittelbar von den wahlbe-

rechtigten Bürgern der Gemeinde gewählt worden ist. Dies ist nach § 58 Abs. 1 S. 1 GO LSA im Hinblick auf den Bürgermeister ebenso wie nach § 37 Abs. 1 S. 1 GO LSA hinsichtlich des Gemeinderates der Fall. Ungeachtet dessen ist der ehrenamtliche Bürgermeister Teil des Gemeinderates, namentlich dessen Vorsitzender (vgl. § 36 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 GO LSA). Wird er auf der Grundlage des § 9 Abs. 4 GebRefAusfG aus der Mitte des in einen Ortschaftsrat überführten oder anschließend aufgelösten Gemeinderats der gesetzlich zugeordneten Gemeinde in den Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde entsandt, nimmt er diese Aufgabe auch als Mitglied des Gemeinderates der aufgelösten Gemeinde und nicht lediglich in seiner Funktion als Leiter der Gemeindeverwaltung (vgl. § 63 Abs. 1 GO LSA) wahr (so bereits LVerfG, Beschl. v. 20.01.2011 – LVG 80/10 –, RdNr. 8 des Internetauftritts; Urteil vom 27.04.2012 – LVG 51/10).

2.3.6. Weder Neuwahl des Bürgermeisters der Verbandsmitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark noch des Verbandsgemeindebürgermeisters der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck waren erforderlich.

2.3.6.1 Der Verzicht auf eine Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters der Verbandsmitgliedsgemeinde Hohenberg-Krusemark ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Zwar ist in Sachsen-Anhalt aufgrund der Stellung des Bürgermeisters im Gemeindegefüge - er ist Mitglied des Gemeinderats mit Stimmrecht - eine Wahl durch die Gemeindebürger vorgesehen. Der Verzicht auf die Neuwahl des Bürgermeisters ist jedoch gerechtfertigt. Mit der Gemeindegebietsreform verfolgte der Gesetzgeber sein Ziel, neue, leistungsfähige Gemeinden zu schaffen (§§ 1, 2 GemNeuglGrG). In diesem Zusammenhang ist es gerade sachgerecht, die vorhandene Leitung der Verwaltung der aufnehmenden Gemeinde (§ 57 Abs. 1 S. 2 GO LSA) zur Bewältigung der organisatorischen Aufgaben im Amt zu belassen (LVerfG LSA, Ur. v. 20.01.2010 – LVG 27/10 –, RdNr 4 des Internetauftritts).

Die Kommunale Selbstverwaltung zeichnet sich durch eine duale Legitimation aus, in der sich eine parlamentsvermittelte und eine originär administrative Legitimation begegnen und im Zusammenwirken ein hinreichendes Legitimationsniveau gewährleisten. Die eigenständige demokratische Legitimation des Gemeinderates findet ihre Grenzen darin, dass kommunale Vertretungsorgane keine echten Parlamente, sondern Verwaltungsorgane sind und folglich Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes wahren müssen (Dreier, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 20, RdNr. 117). Das Amt des Bürgermeisters hat gegenüber dem Gemeinderat noch einen viel stärkeren administrativen Charakter, so dass dementsprechend die durch eine Wahl vermittelte Legitimation in begründeten Fällen auch stärker einschränkbar ist.

Der Bürgermeister übt zwar Staatsgewalt aus, seine rechtlichen Befugnisse sind aber weder mit denen eines Parlamentes, noch mit denen einer Gemeindevertretung vergleichbar. Es fehlt insbesondere an einer mit diesen Institutionen vergleichbaren Rechtssetzungskompetenz. Bei der Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben ist er in einen engen rechtlichen Rahmen eingebunden. Der Bürgermeister der Verbandsgemeinde Rochau ist gegenüber den Bürgern der Beschwerdeführerin ebenso zu einer gesetzmäßigen Amtsführung verpflichtet wie gegenüber allen anderen Gemeindebürgern auch. Insoweit ist eine zeitlich befristete Einschränkung hinsichtlich der Legitimation durch Wahlen bei einem Teil des Gemeindevolkes vertretbar. Da es dem Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts gestattet ist, bei der Wahl von Gemeinderäten eine Übergangszeit festzulegen (LVerfG, Urt. v. 20.01.2011, – LVG 22/10 –, RdNr 8 des Internetauftritts), muss dies erst recht für die Wahl des Bürgermeisters gelten, dessen Legitimation durch Wahlen geringeren verfassungsrechtlichen Vorgaben unterliegt.

2.3.6.2 Der Verzicht des Gesetzgebers auf eine Neuwahl des Verbandsgemeindebürgermeisters der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck verletzt kein rügefähiges Recht der Beschwerdeführerin. Das Gericht hat bereits entschieden, dass es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, wenn der Gesetzgeber nicht die Neuwahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters angeordnet hat (LVerfG, Urt. v. 20.01.2010 – LVG 27/10 –, RdNr. 4 des Internetauftritts). Auch der Verbandsbürgermeister ist gemäß § 7 VerbGemG LSA hauptamtlicher Beamter auf Zeit.

Eine Neuwahl des Verbandsgemeindebürgermeisters war im Zuge der freiwilligen und gesetzlichen Neugliederung nach diesem Regelungssystem nicht erforderlich. Die Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck verfügt über einen hauptamtlichen Bürgermeister. Die reguläre Wahl des Verbandsgemeindebürgermeisters fand 2009 statt, so dass der gegenwärtige Amtsinhaber bis zum Jahr 2016 gewählt ist. Zudem musste der Gesetzgeber berücksichtigen, dass der hauptamtliche Verbandsgemeindebürgermeister der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck als kommunaler Wahlbeamter dem Schutzbereich des Art. 16 Abs. 1 Verf LSA unterfällt (vgl. LVerfG, Urt. v. 26.06.2007 – LVG 9/06 –, RdNr 48 ff. des Internetauftritts, m.w.N.). Der Gesetzgeber war somit aus Rechtsgründen daran gehindert, dieses Amt vorzeitig zu beenden. Der dadurch entstehende verfassungsrechtliche Konflikt wurde vom erkennenden Gericht bereits zu Gunsten der Berufsfreiheit grundsätzlich gelöst (vgl. LVerfG LSA, Urt. v. 20.01.2010 – LVG 27/10 –, RdNr 4 des Internetauftritts m.w.N.). Die für die Wahl von Parlamenten und Gemeindevertretungen aufgestellten Grundsätze können daher schon aufgrund der einschlägigen beamtenrechtlichen Normen nicht einschränkungslos herangezogen werden. Die Ausführungen zur Wahl des Bürgermeisters gelten für die Wahl des Verbandsbürgermeisters entsprechend.

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

Franzkowiak

Prof. Dr. Lück

Dr. Stockmann

Rether