



Im Namen des Volkes
U r t e i l

in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

LVG 16/11

der **Stadt Gröbzig**, vertreten durch den Bürgermeister, [...]

Beschwerdeführerin,

Verfahrensbevollmächtigte: [...]

w e g e n

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

und

des Gesetzes zur Ausführung der Gemeindegebietsreform

Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat ohne mündliche Verhandlung durch seinen Präsidenten Schubert als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Bergmann, Dr. Zettel, Gemmer, Franzkowiak, Dr. Stockmann und Prof. Dr. Lück am 23. Mai 2014 für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben.

Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

Tatbestand:

Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen ihre Auflösung und Eingemeindung in die Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt zum 01.09.2010 durch § 1 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Landkreis Anhalt-Bitterfeld – GemNeugIG ABI – vom 08.07.2010 (GVBl. S. 411). § 1 GemNeugIG ABI lautet wie folgt:

Die Stadt Gröbzig sowie die Gemeinden Piethen und Görzig werden in die Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt eingemeindet. Die eingemeindeten Gemeinden werden aufgelöst.

Sie wendet sich ferner gegen die §§ 7, 8 und 9 des Gesetzes zur Ausführung der Gemeindegebietsreform, verkündet als Art. 1 des Zweiten Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform – GebRefAusfG – vom 08.07.2010 (GVB. S. 406). Diese Vorschriften haben folgenden Wortlaut:

§ 7

Ortschaftsverfassung

(1) 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.

(2) Verfügten einzugemeindende oder an einer Gemeindeneubildung beteiligte Gemeinden am 31. Dezember 2009 über Ortschaften, können die aufzulösenden Gemeinden abweichend von Absatz 1 beschließen, dass für den Rest der Wahlperiode die bisherigen Ortschaften zu Ortschaften der aufnehmenden oder neu gebildeten Gemeinde werden. Das übrige Gemeindegebiet der aufzulösenden Gemeinde bildet für den Rest der Wahlperiode eine Ortschaft.

(3) Hat die aufzulösende Gemeinde einen Beschluss nach Absatz 2 gefasst, ist für das übrige Gemeindegebiet der Ortschaftsrat neu zu wählen. Soweit die Ortschaft zum 1. Januar 2011 eingerichtet wird, erfolgt die Wahl des Ortschaftsrates nach den Maßgaben des XI. Teils des Kommunalwahlgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt.

§ 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 Beschwerdeführerin verfügte am 31.12.2005 über 3.174 Einwohner und liegt am westlichen Rand des Landkreises Anhalt-Bitterfeld. Sie grenzt im Westen bzw. Süden an die Landkreise Salzlandkreis und Saalekreis. Im Norden besteht eine gemeinsame Grenze mit der Kreisstadt Köthen (Anhalt) und im Osten mit der Gemeinde Piethen sowie den Ortsteilen Edderitz und Wieskau der Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt. Ab 1994 war die Beschwerdeführerin Mitglied und Sitz der Verwaltungsgemeinschaft Fuhneau. Zum 01.01.2004 erfolgte die Eingemeindung der Gemeinde Wörbzig, welche bis dahin Mitglied der Verwaltungsgemeinschaft Ziethetal war. Am 01.01.2005 wurde die Verwaltungsgemeinschaft Fuhneau aufgelöst und mit den Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaften Anhalt-Süd und Oberes Ziethetal zur neuen Verwaltungsgemeinschaft Südliches Anhalt zusammengelegt. Als Sitz der neuen Verwaltungsgemeinschaft wurde die Gemeinde Weißandt-Gölzau bestimmt, in der Stadt Gröbzig verblieb es bei einer Außenstelle.

Die Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt wurde zum 01.01.2010 neu gebildet. Sie entstand durch Auflösung und Zusammenlegung aller bisherigen Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft Südliches Anhalt mit Ausnahme der Beschwerdeführerin und den Gemeinden Görzig und Piethen. Die Stadt Radegast sowie die Gemeinden Edderitz, Fraßdorf, Glauzig, Großbadegast, Hinsdorf, Libehna, Maasdorf, Meilendorf, Prosigk, Quellendorf, Reupzig, Riesdorf, Trebbichau an der Fuhne, Weißandt-Gölzau, Wieskau und Zehbitz schlossen dazu einen entsprechenden Gebietsänderungsvertrag ab, welcher gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 GemNeuglGrG am 08.06.2009 durch das Ministeriums des Innern genehmigt und am 24.07.2009 im Amtsblatt des Landkreises Anhalt-Bitterfeld veröffentlicht wurde. Bereits zum 01.03.2009 hatte sich die ehemalige Mitgliedsgemeinde Schortewitz in die Stadt Zörbig eingemeinden lassen.

Am 31.08.2010 wurde das Gesetz über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Landkreis Anhalt-Bitterfeld vom 08.07.2010 verkündet. § 1 S. 1 des Gesetzes sieht vor, dass die Beschwerdeführerin in die Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt eingemeindet wird. Gemäß § 1 S. 2 wird die eingemeindete Beschwerdeführerin aufgelöst. Das Gesetz trat am 01.09.2010 in Kraft.

Am 25.08.2010 hat die Beschwerdeführerin Verfassungsbeschwerde gegen die gesetzliche Neugliederung erhoben. Sie sieht sich insbesondere durch § 1 GemNeuGlG ABI in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Im Einzelnen trägt sie hierzu vor:

Die Anhörung ihrer Einwohner sei fehlerhaft, da sie unter Verstoß gegen die Zuständigkeitsvorschriften des Kommunalrechts erfolgt sei. Die Bürgeranhörung hätte nicht von der Verwaltungsgemeinschaft Südliches Anhalt, sondern aufgrund der vorrangig geltenden Regelungen des § 55 des Kommunalwahlgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KWG LSA) von ihr selbst bzw. ihrem Bürgermeister durchgeführt werden müssen.

§ 1 GemNeuGlG ABI sei schon deshalb verfassungswidrig, weil ihre Eingemeindung in die Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt nicht durch Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sei. Der Gesetzgeber habe den Sachverhalt, den er seiner gesetzgeberischen Entscheidung zugrunde gelegt hat, nicht ordnungsgemäß ermittelt und darüber hinaus eine fehlerhafte Abwägungsentscheidung getroffen. So sei er bei Entwicklung der in § 2 GemNeuGlGrG festgelegten Grundsätze und Kriterien der Neugliederung von offensichtlich fehlerhaften und eindeutig widerlegbaren Einschätzungen und Prognosen ausgegangen.

Unabhängig davon, ob die verfassungsgerichtlichen Bewertungen im Urteil vom 21.04.2009, LVG 12/08, geteilt werden könnten und die gesetzgeberischen Prognosen 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 das Modell der Einheitsgemeinde gesetzten Erwartungen nicht erfüllt hätten. Auch in Bezug auf die Festlegung der Regelmindesteinwohnergröße erweise sich die Prognose des Gesetzgebers insoweit als fehlerhaft, als sie auf der Annahme beruhe, dass die Anhebung der gemeindlichen Mindestgröße von 8.000 auf 10.000 Einwohnern 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.

Unter der Frage der Überschaubarkeit des Gemeindegebiets hätte sich der Gesetzgeber mit der Größe der Einheitsgemeinde Südliches Anhalt sowie mit der hohen Anzahl der Ortschaften abwägend beschäftigen müssen. Die in § 1 GemNeuglGrG ABI angeordnete Eingemeindung sei nicht erforderlich, um die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele zu erreichen. Dem Gesetzgeber hätte die Möglichkeit offengestanden, die Mitgliedsgemeinden der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Südliches Anhalt zu zwei kleineren Einheitsgemeinden zusammenzufassen. Mit dieser Lösung wäre die Überschaubarkeit der entstehenden Gebietsstrukturen gewahrt worden. Ihre Eingemeindung sei nicht aus Gemeinwohlgründen erforderlich gewesen, sondern habe – dies ergebe sich aus der Gesetzesbegründung – allein dem Zweck gedient, die durch Erlass des GemNeuglGrG in Gang gesetzte Entwicklung zum Abschluss zu bringen.

Die Regelungen der § 7 bis 9 GebRefAusfG seien ebenfalls verfassungswidrig. Die Vorschriften verletzen sie in ihrem kommunalen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 2 Abs. 3, 87 Abs. 1 LVerf, weil sie ohne verfassungsrechtliche Rechtfertigung das Demokratieprinzip einschränken und gegen die Wahlgrundsätze aus Art. 89 LVerf verstoßen würden. Aufgrund des Verzichts auf eine Neuwahl mangle es dem Bürgermeister der Stadt Südliches Anhalt an der demokratischen Legitimation zur Ausübung von Staatsgewalt. Auch die angeordnete Erweiterung des Stadtrates der Stadt Südliches Anhalt 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 Stadtrat insoweit an der erforderlichen Unmittelbarkeit der Legitimation fehle.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

§ 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Landkreis Anhalt Bitterfeld vom 08.07.2010 (GVBl S. 411), soweit er sich auf die Beschwerdeführerin bezieht, und §§ 7 bis 9 des Gesetzes zur Ausführung der Gemeindegebietsreform, verkündet als Art. 1 des Zweiten Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform vom 08.07.2010 (GVBl S. 406), für nichtig, hilfsweise für unvereinbar mit Art. 2 Abs. 1 bis 3, Art. 87 Abs. 1 bis 3, Art. 89 und Art. 90 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt zu erklären.

Die Landesregierung trägt in ihrer Stellungnahme u.a. vor, die Anhörung der Bürger der Beschwerdeführerin habe den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

Auch materiell hält die Landesregierung die Neugliederungsentscheidung für fehlerfrei und tritt den Ausführungen der Beschwerdeführerin im Einzelnen entgegen.

Der Landtag hat sich zu dem Verfahren nicht geäußert.

Entscheidungsgründe:

Das Gericht entscheidet gemäß § 33 Abs.2 LVerfGG i.V.m. § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung. Die Beteiligten haben sich mit dieser Verfahrensweise einverstanden erklärt (Schriftsätze der Prozessbevollmächtigten der Beschwerdeführerin vom 13.01.2014 und der Landesregierung vom 07.02.2014).

Die Verfassungsbeschwerde ist nur teilweise zulässig (1.). Soweit sie zulässig ist, ist sie unbegründet (2.).

1. Das Landesverfassungsgericht ist zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde berufen (vgl. dazu im Einzelnen und mit weiteren Nachweisen: LVerfG, Urt. v. 31.05.1994 – LVG 2/93 –, LVerfGE 2, 227 [245 f.]; Urt. v. 31.05.1994 – LVG 1/94 –, LVerfGE 2, 273 [289 f.]; Urt. v. 31.05.1994 – LVG 4/94 –, LVerfGE 2, 323 [334 f.]). Soweit – wie hier von der Beschwerdeführerin – eine Verletzung des durch Art. 2 Abs. 3 und 87 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600) – 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 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).

1.1. Dies ist hier im Hinblick auf die von der Beschwerdeführerin angegriffene Regelung des § 1 GemNeugIG ABI der Fall. Das angegriffene Gesetz greift gegenwärtig in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin ein, ohne dass es eines weiteren angreifbaren Umsetzungsaktes bedarf. Die Beschwerdeführerin wird durch § 1 GemNeugIG ABI unmittelbar in ihrem Bestand aufgelöst und in die Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt eingemeindet.

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.

1.2. Soweit sich die Beschwerdeführerin mit ihrem Antrag gegen die Regelungen der §§ 7 bis 9 GebRefAusfG zur Ortschaftsverfassung, zu (Neu-)Wahlen bei Gebietsänderungen und zur Erweiterung des Gemeinderats in aufnehmenden Gemeinden wendet, ist die Verfassungsbeschwerde allenfalls teilweise zulässig, aber jedenfalls unbegründet.

1.2.1. In Bezug auf die Regelungen über die Ortschaftsverfassung in § 7 GebRefAusfG hat die Beschwerdeführerin schon keine Tatsachen vorgetragen, die eine eigene Beschwer als möglich erscheinen lassen. Sie hat insbesondere nicht dargetan, wie die Möglichkeit der Einführung einer Ortschaftsverfassung zu einer Beeinträchtigung des Demokratiegebotes führen soll. Die Regelung des § 7 Abs. 1 S. 1 und 2 GebRefAusfG ermöglicht den bisherigen Gemeinderäten und dem Bürgermeister der Beschwerdeführerin bis zum Ende der Wahlperiode als Ortschaftsräte bzw. Ortsbürgermeister tätig zu sein. Diese Regelung gewährt damit Rechte, die im Fall der Auflösung einer Gemeinde für diese ansonsten nicht bestünden. Insofern fehlt es an einer Beschwer. Eine Ortschaftsverfassung könnte allenfalls Rechte der aufnehmenden Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt beeinträchtigen, deren Rechte die Beschwerdeführerin jedoch nicht geltend machen kann (vgl. LVerfG, Ur. v. 16.06.2011 – LVG 41/10 –, <http://lverfg.justiz.sachsen-anhalt.de>, RdNr. 3 des Internetauftritts).

Die Beschwerdeführerin ist zudem nicht befugt, etwaige Rechte ihrer Gemeinderäte oder des Bürgermeisters stellvertretend oder als eigene Rechte geltend zu machen. Das Recht zur Erhebung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde besteht nur dann und so weit, als durch eine gesetzgeberische Maßnahme in die Selbstverwaltungsgarantie einer Gemeinde selbst eingegriffen wird. Etwaige Rechte ihres Gemeinderats oder des Bürgermeisters gehö-

ren nicht zu der Organisationshoheit der Beschwerdeführerin und damit nicht zu ihrer Selbstverwaltungsgarantie. Die Beschwerdeführerin ist deshalb im Hinblick auf die Rechte ihrer Gemeinderäte und ihres Bürgermeisters nicht selbst betroffen und deswegen nicht beschwerdebefugt (vgl. LVerfG, Urt. v. 20.01.2011 – LVG 27/10 –, LVerfGE 22, 491 [498]; Urt. v. 10.05.2011 – LVG 33/10 –, RdNr. 2 des Internetauftritts). Aus dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht folgt auch kein allgemeiner Anspruch der Gemeinde auf verfassungskonformes Handeln des Gesetzgebers (vgl. LVerfG, Urt. v. 25.04.2007, – LVG 4/06 –, Sondervotum, RdNr. 135 des Internetauftritts; Urt. v. 10.05.2011 – LVG 33/10 –, a.a.O., RdNr. 2 des Internetauftritts). Die politischen Mitwirkungsrechte des Einzelnen gehören nicht zu der aus der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie fließenden Organisationshoheit der Gemeinde selbst (LVerfG, Urt. v. 20.01.2011, 497 f.).

1.2.2. Soweit sich die Beschwerdeführerin mit ihrem Antrag gegen §§ 8,9 GebRefAusfG wendet, ist fraglich, ob die Beschwerdeführerin in eigenen Rechten verletzt ist. Dies kann jedoch letztendlich dahinstehen, weil die darin getroffenen Regelungen aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden sind (siehe hierzu unten 2.2.).

2. Soweit die kommunale Verfassungsbeschwerde zulässig ist, hat sie in der Sache keinen Erfolg.

2.1. § 1 GemNeuglG ABl ist nicht unter Verletzung von Regelungen der Landesverfassung zustande gekommen.

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.).

2.1.1. Der Gesetzgeber hat dem verfassungsrechtlich bestehenden Anhörungsgebot Genüge getan.

Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin war die Bürgeranhörung nicht wegen fehlender Zuständigkeit der Verwaltungsgemeinschaft Südliches Anhalt formell fehlerhaft. Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts waren die Verwaltungsgemeinschaften 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).

2.1.2 Die angegriffene gesetzgeberische Neugliederung vom 08.07.2010 genügt inhaltlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

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 –, LVerfGE 20, 404 [421 ff.]; 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, a.a.O., 423 ff., m.w.N.).

2.1.2.1 Der Gesetzgeber hat den der angegriffenen Neugliederungsentscheidung zugrunde gelegten Sachverhalt zutreffend ermittelt. Die maßgeblichen Tatsachen sind umfassend in der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 5/2403, S. 32 ff.) dargestellt. Der Gesetzgeber hat insbesondere Feststellungen zu den örtlichen Verhältnissen und den wesentlichen Strukturdaten der Beschwerdeführerin und der Stadt Südliches Anhalt getroffen.

Ohne Erfolg wendet die Beschwerdeführerin diesbezüglich ein, der Gesetzgeber habe ihre eigene Leistungsfähigkeit und die der Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt nicht (hinreichend) ermittelt, sich vielmehr schematisch an Mindesteinwohnerzahlen orientiert. Mit diesem Einwand stellt die Beschwerdeführerin die gesetzgeberischen Grundannahmen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Gemeinden 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. 3 GemNeuglGrG sollen Einheitsgemeinden mindestens 10.000 Einwohner haben. In Landkreisen, in denen die durchschnittliche Bevölkerungsdichte weniger als 70 Einwohner je Quadratkilometer beträgt oder wenn eine besondere geografische Lage die Bildung einer leistungsfähigen Einheitsgemeinde mit 10.000 Einwohnern ausschließt, sollen Einheitsgemeinden mindestens 8.000 Einwohner haben. Die nach den Sätzen 1 und 2 maßgeblichen Einwohnerzahlen dürfen geringfügig unterschritten werden, wenn Umstände des Einzelfalls die Annahme rechtfertigen, dass die dauerhafte Leistungsfähigkeit erreicht wird. Diese Grenze unterschreitet die Beschwerdeführerin, die zu dem nach § 2 Abs. 10 GemNeuglGrG maßgeblichen Stichtag, dem 31.12.2005, lediglich 3.174 Einwohner hatte, bei Weitem. Eine Berücksichti-

gung 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 verfassungsrechtlich nicht beanstandet, weil sie auf tragfähige Gemeinwohlg Gesichtspunkte gestützt sind und den Gemeinwohlanforderungen der Art. 2 Abs. 3, 87 LVerf entsprechen (vgl. ausführlich zum Ganzen: LVerfG, Urt. v. 21.04.2009, a.a.O., 418 ff.).

Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass sich aus einer geringen Einwohnerzahl typisierend Rückschlüsse auf die verminderte Leistungsfähigkeit der Gemeinden ergeben, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. LVerfG, Urt. v. 21.04.2009, a.a.O., 438). 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 Einheitsgemeinden geringfügig unterschritten ist. Die Beschwerdeführerin unterschreitet aber – wie bereits dargelegt – die Mindesteinwohnerzahlen des § 2 Abs. 3 GemNeuglGrG von 10.000 bzw. 8.000 Einwohnern in einem so erheblichen Maße, dass gemessen an dem gesetzgeberischen Leitbild ihre Eigenständigkeit auch nicht ausnahmsweise in Erwägung zu ziehen war.

2.1.2.2 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist das Landesverfassungsgericht 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. Urt. v. 27.04.2012 – LVG 28/10 –, 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 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 der Jahresfrist nach Inkrafttreten 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 GemNeuglGrG der Fall.

Das GemNeuglGrG 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, a.a.O., 441). Damit hat das GemNeuglGrG hinsichtlich der Grundannahmen des Gesetzgebers auch für die Beschwerdeführerin – wie für alle Gemeinden in Sachsen-Anhalt – inhaltlich konkrete und verbindliche Festsetzungen

getroffen, die innerhalb der Jahresfrist nach dem Inkrafttreten des GemNeuglGrG anzugreifen gewesen wären.

Eine Veränderung des Inhalts der Grundannahmen des Gesetzgebers ist in dem GemNeuglGrG ABI nicht erfolgt und wäre auch verfassungsrechtlich nicht zulässig (vgl. UrT.v.09.07.2013 – LVG 66/10 –).

2.1.3.2 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. 5/2402, S. 5), für welche der Gesetzgeber im GemNeuglGrG ein Leitbild und einzelne Leitlinien aufgestellt hat. Das Landesverfassungsgericht hat diese den Rahmen des Reformprozesses bildenden Regelungen zur Verwirklichung der Ziele der landesweiten Gemeindegebietsreform verfassungsrechtlich nicht beanstandet, weil sie auf tragfähige Gemeinwohlg Gesichtspunkte gestützt sind und den Gemeinwohlanforderungen der Art. 2 Abs. 3, 87 LVerf entsprechen (vgl. LVerfG, UrT. v. 21.04.2009, a.a.O., 418 ff.). 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 Zuordnungsentcheidung als am Gemeinwohl orientiert anzusehen. Die Vorschrift des § 1 GemNeuglGrG ABI steht im Einklang mit dem vom Gesetzgeber zur Schaffung leistungsfähiger Gemeindestrukturen aufgestellten Leitbild sowie den Leitlinien des GemNeuglGrG. Die Beschwerdeführerin hatte zu dem nach § 2 Abs. 10 GemNeuglGrG maßgeblichen Stichtag (31.12.2005) lediglich 3.174 Einwohner. Damit war sie – wie bereits dargestellt – nicht selbständig als leistungsfähige Gemeinde anzusehen. Nach § 2 Abs. 4 S. 2 GemNeuglGrG war sie daher durch Gesetz zuzuordnen.

2.1.3.3 Die vom Gesetzgeber vorgenommene Abwägung der für die Auflösung und Zuordnung der Beschwerdeführerin sprechenden Belange lässt ebenfalls keine verfassungsrecht-

lich zu beanstandenden Fehler erkennen. Der Gesetzgeber hat sämtliche in Betracht kommenden Möglichkeiten einer (möglichst) leitbildgerechten Zuordnung der Beschwerdeführerin erwogen und die Gründe für die von ihm getroffene Entscheidung ausführlich dargelegt. Er hat sich dabei von folgenden Erwägungen leiten lassen (vgl. LT-Drs. 5/2403, S. 32 ff.):

„Voranzustellen ist, dass weder die Stadt Gröbzig, noch die Gemeinden Görzig und Piethen nach dem gesetzlichen Leitbild der Gemeindegebietsreform leistungsfähig sind. Mit 3.174 Einwohnern (Gröbzig), bzw. 1.291 (Görzig) und 270 (Piethen) wird die gemäß § 2 Abs. 3 GemNeuglGrG für den Landkreis Anhalt-Bitterfeld geltende Mindesteinwohnerzahl von 10.000 jeweils mehr als deutlich unterschritten. Die Selbstständigkeit der Stadt Gröbzig und der Gemeinden Görzig und Piethen scheidet mithin aus.

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GemNeuglGrG ist die Verwaltungsgemeinschaft Südliches Anhalt in eine Einheitsgemeinde umzuwandeln. Dies soll gemäß § 2 Abs. 2 GemNeuglGrG dadurch geschehen, dass benachbarte Gemeinden, die grundsätzlich derselben Verwaltungsgemeinschaft angehören sollen, die Bildung der Einheitsgemeinde vereinbaren. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist nur aus den Gründen des § 2 Abs. 1 GemNeuglGrG möglich. Mit dem bereits gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 GemNeuglGrG genehmigten Gebietsänderungsvertrag haben sich 18 der 21 Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft, welche über insgesamt 10.895 Einwohner verfügen, zur neuen Einheitsgemeinde Südliches Anhalt zusammengeschlossen.

Im Einzelnen:

Die Stadt Gröbzig ist der Auffassung, dass die Bildung von zwei kleineren Einheitsgemeinden ihrem Anliegen eher entsprochen hätte, als die Bildung der großen Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt. Hierzu bleibt anzumerken, dass zu Beginn der freiwilligen Phase der Gemeindegebietsreform dahingehende Überlegungen in einigen Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft Südliches Anhalt angestrengt wurden. Im Ergebnis ist jedoch davon Abstand genommen worden. Vielmehr hat sich die überwiegende Anzahl der Gemeinden für die Bildung der großen Einheitsgemeinde entschieden. Die Wahlen der Organe der Einheitsgemeinde fanden am 29. November 2009 statt. Aufgrund der freiwilligen Bildung der zukünftigen Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt bestehen in der gesetzlichen Phase weder Möglichkeiten noch Gründe, die sich leitbildgerecht gebildete Einheitsgemeinde wieder aufzulösen oder gar zu teilen. Zudem ist bei der von den Gemeinden gewünschten Teilung durch den Weggang der Gemeinde Schortewitz, die sich zum 1. März 2009 in die Stadt Zörbig eingemeinden ließ, mit nunmehr 7.517 Einwohnern (Einwohnerstand zum 31. Dezember 2005) auch bei Annahme einer besonderen geografischen Lage und einer geringfügigen Unterschreitung die gem. § 2 Abs. 3 S. 2 und 3 GemNeuglGrG erforderliche Mindesteinwohnerzahl nicht mehr gegeben. Auch der von der Stadt hierzu angeführte Vergleich mit der zukünftigen Einheitsgemeinde Nienburg/Saale geht fehl. Zum einen haben sich alle Mitgliedsgemeinden der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Nienburg (Saale) bereits in der freiwilligen Phase zu leitbildgerechten Strukturen gefunden. Dabei wurde auch dem Umstand der Stärkung des Mittelzentrums Bernburg Rechnung getragen. Zum anderen unterschreitet die Einwohnerzahl der zukünftigen Einheitsgemeinde Nienburg mit 7.611 Einwohnern zum maßgeblichem Stand vom 31. Dezember 2005 auch nicht die Mindesteinwohnergröße gem. § 2 Abs. 3 S. 2 und 3 GemNeuglGrG, denn die geringfügige Unterschreitung der Mindestgröße beträgt mithin nicht mehr als 5 v. H. Die von der Stadt Gröbzig vorgeschlagene Bildung einer Verbandsgemeinde mit der Stadt Südliches Anhalt kann gleichfalls nicht zum Erfolg führen. Die Bildung von Verbandsgemeinden kam gemäß § 2 Abs. 6 Satz 1 GemNeuglGrG nur für die verwaltungsgemeinschaftsangehörigen Gemeinden in Betracht, in denen die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 3 GemNeuglGrG nicht vorlagen. Wie oben dargestellt, traf dies auf die Gemeinden der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Südliches

Anhalt nicht zu, da mindestens eine Mitgliedsgemeinde eine gemeinsame Gemarkungsgrenze mit einer kreisfreien Stadt aufwies und somit die Voraussetzung des § 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GemNeuglGrG erfüllt war. Zudem hätte gem. § 2 Abs. 9 Gem-NeuglGrG die Bildung einer Verbandsgemeinde selbst unter der Annahme der rechtlichen Zulässigkeit, nur im Zeitraum der freiwilligen Phase, mithin bis zum 30. Juni 2009, gebildet werden können. Die Bildung von Verbandsgemeinde in der gesetzlichen Phase ist insoweit ausgeschlossen. Die von der Stadt Gröbzig aufgezählten Gründe, die gegen die Bildung der Einheitsgemeinde aus allen Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft Südliches Anhalt und damit folgend auch gegen die Zuordnung der Stadt sprechen, sind wie folgt abzuwägen:

Dem Argument, dass mit der Gemeindegebietsreform und der damit verbundenen gesetzlichen Neugliederung der Stadt Gröbzig gegen die Landesverfassung und das hierin enthaltene Recht auf kommunale Selbstverwaltung verstoßen wird, wird mit Verweis auf die bereits oben ausgeführten Urteile des Landesverfassungsgerichts (LVG 12, 27, 56, 58, 71, 83, 87, 99, 145/08, Urteil vom 21. April 2009 sowie LVG 118108, 119108, 120/08 Urteil vom 21. April 2009) entgegengetreten. Gem. Art. 90 Satz 1 der Landesverfassung sind Gebietsänderungen gegen den Willen der betroffenen Kommunen möglich. Auflösungen von Gemeinden, Gemeindezusammenschlüsse, Eingemeindungen und sonstige Gebietsänderungen durch gesetzliche Neugliederungen beeinträchtigen den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich nicht (vgl. auch BVerfGE 50, 50; 59, 216 <227>; 86, 90 <107>). Die Behauptung, dass die Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt nur von kurzer Dauer sei und sie später wieder geteilt werde, ist nicht nachvollziehbar. Das der Gemeindegebietsreform zugrunde liegende Leitbild sieht vielmehr vor, leistungsstarke Strukturen auf Dauer zu bilden. Insofern läuft auch der pauschale Verweis auf andere Bundesländer, in denen vergleichbar große Einheitsgemeinden wieder zerschlagen worden sein sollen, ins Leere. Gleichmaßen steht auch die gebietliche Ausdehnung der zukünftigen Einheitsgemeinde Südliches Anhalt, ca. 26 km zwischen der östlichen und westlichen Grenze, der Bildung nicht entgegen. In § 2 Abs. 2 GemNeuglGrG ist geregelt, dass Einheitsgemeinden durch benachbarte Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft gebildet werden sollen. Dieser Grundsatz wurde vom Landesverfassungsgericht bestätigt. Unabhängig davon weisen auch andere bereits in Vorjahren freiwillig gebildete Einheitsgemeinden, so die Stadt Jessen, vergleichbare Größen auf, ohne dass dies zu einer Beeinträchtigung der Aufgabewahrnehmung oder des Verlustes des bürgerschaftlichen Engagements geführt hätte. Gleiches gilt auch auf die von der Stadt Gröbzig geltend gemachten Belange im Hinblick auf die vielen Ortschaften der zukünftigen Einheitsgemeinde. Zudem ist auszuführen, dass alle Gemeinden, die den Gebietsänderungsvertrag zur Bildung der Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt unterzeichneten, eine Ortschaftsverfassung mit einem Ortsbürgermeister und einem Ortschaftsrat begründet haben. Insoweit ist gewährleistet, dass die örtlichen Belange auch in Zukunft gewahrt bleiben, ein Identitätsverlust ist nicht zu befürchten. Im Weiteren bleiben auch die Ortsnamen erhalten, so dass davon auszugehen ist, dass die 35 bisher mit diesen Namen verbundenen Persönlichkeiten, Sehenswürdigkeiten und Errungenschaften auch in Zukunft eng mit diesen verbunden bleiben werden. Soweit die Stadt Gröbzig ausführt gegen die Bildung der Einheitsgemeinde spreche die fehlende historische Verbindung, bleibt anzumerken, dass ein Großteil der Gemeinden, die die zukünftige Einheitsgemeinde bilden zum Kreis Köthen des Herzogtums Anhalt gehörten. Nur ein kleinerer Teil gehörte zum Kreis Dessau. Im Weiteren wurden beide Landkreise ab dem 1. Januar 1932 zum Kreis Dessau/Köthen zusammengelegt. Zudem zeigt auch die freiwillige Bildung der Einheitsgemeinde, dass, historische Unterschiede unterstellt, das Zusammengehen aus diesem Grunde weder in Frage gestellt wurde noch Auswirkungen zu befürchten wären. Eine infolge der Bildung der Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt steigende Politikverdrossenheit wird gleichfalls nicht gesehen. Mit der flächendeckenden Bildung von dauerhaft leistungsstarken Einheitsgemeinden soll letztendlich der Gefahr einer fortschreitenden Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung aufgrund nicht ausreichender finanzieller Handlungsspielräume

zur eigen- verantwortlichen Wahrnehmung und Gestaltung der örtlichen Angelegenheiten entgegengetreten werden. Denn das Maß an gelebter örtlicher Demokratie hängt entscheidend auch von der gemeindlichen Leistungs- und Verwaltungskraft ab. So ist die dauerhaft ausreichende Fähigkeit einer Gemeinde, ihre Aufgaben in eigener demokratischer als auch finanzieller Verantwortung wahrnehmen zu können, auch Voraussetzung dafür, das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an der Beteiligung in kommunalen Angelegenheiten zu wecken und ihre Bereitschaft zu fördern, sich kommunalpolitisch zu engagieren. Das bürgerschaftliche Engagement ist damit nicht abhängig von der Verlagerung von Aufgaben auf die Einheitsgemeinde. Engagement entsteht vor allem auch in den örtlichen in Vereinen (z. B. Sportvereine, Heimatvereine, Jugend- und Senioreninitiativen, Freiwillige Feuerwehr). Hierdurch wird in erster Linie das Gemeinwesen geprägt und gestaltet. Mit der Kommunalreform soll deswegen auch das Ehrenamt bewahrt werden (1 Abs. 1 GemNeuglGrG). Ebenso werden auch weiterhin kompetente Ansprechpartner vor Ort verbleiben. Für die Übergangsphase zwischen Wirksamwerden der gesetzlichen Neugliederung und der nächsten allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014 führt der Gesetzgeber nach § 8 des Ausführungsgesetzes zur Gemeindegebietsreform für ohne Neuwahl einzugemeindende Gemeinden die Ortschaftsverfassung ein. Im Zusammenspiel mit den durch Artikel 2 des Zweiten Begleitgesetzes in der Gemeindeordnung erweiterten Ortschaftsrechte wird damit insbesondere die bürgerschaftliche Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung garantiert und das Demokratieprinzip gewahrt. Gleichermäßen stellt auch das von der Stadt Gröbzig verneinte Zusammenwachsen der zukünftigen Einheitsgemeinde zu einer Gemeinschaft, die Bildung der Einheitsgemeinde mit Zuordnung der Stadt Gröbzig nicht in Frage. Es handelt sich hierbei zunächst um eine Mutmaßung ohne jegliche Anhaltspunkte. Zudem hängt ein Zusammenwachsen maßgeblich von den handelnden Personen vor Ort und deren Engagement ab und nicht von der Größe der Gemeinden. Auch die von der Stadt Gröbzig in Rede gestellte Vereinheitlichung des Satzungsrechts trägt zu einem Zusammenwachsen bei. Im Hinblick auf den Stadtstatus bleibt auszuführen, dass dieser nicht entfällt. Vielmehr ermöglicht § 13 Abs. 1 Satz 3 Gemeindeordnung LSA die Weiterführung der Bezeichnung Stadt für eine gebildete Einheitsgemeinde, sofern eine Gemeinde, die 36 an der Bildung der Einheitsgemeinde beteiligt ist, diese Bezeichnung bereits führt. Vorliegend hat die Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt von dieser Befugnis Gebrauch gemacht und die Bezeichnung Stadt, hier der Stadt Radegast, übernommen. Mithin ist für alle Bürgerinnen und Bürger der Einheitsgemeinde der Stadtstatus gegeben. Dies ist bei Zuordnung dann auch für die Stadt Gröbzig der Fall. Sie wäre als Ortsteil Teil der großen Einheitsgemeinde und damit Teil einer Stadt. Im Weiteren ist hierzu anzumerken, dass der Verlust des Stadtrechtes auch im Falle einer kleineren Einheitsgemeinde eingetreten wäre. Auch hier hätte der zukünftige Ortsteil oder die Ortschaft Gröbzig diese Bezeichnung nicht mehr führen können, sondern allenfalls die gesamte Einheitsgemeinde. Im Hinblick auf den Vortrag der Stadt Gröbzig, dass infolge der Einheitsgemeindebildung weder der Sitz noch andere bedeutsame Verwaltungstätigkeit in Gröbzig mehr vorgehalten werden, die Infrastruktur der Stadt mithin nicht berücksichtigt werde und dadurch bedingt ein Verlust der Kaufkraft sowie eine Verlängerung der Verwaltungswege eintrete, kann ebenfalls nicht als stichhaltiges Argument gegen die Zuordnung herangezogen werden. Denn weder das vorliegende Gesetz noch das Zweite Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform noch das Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz beinhalten Regelungen zum Sitz der Einheitsgemeinde. Vielmehr wurde in dem von den 18 Gemeinden geschlossenen Gebietsänderungsvertrag zur Bildung der Einheitsgemeinde Südliches Anhalt als Sitz der Ortsteil Weißandt-Görlau bestimmt. Die zukünftige Ortschaft Weißandt-Görlau ist zudem örtlich in der Mitte der zukünftigen Einheitsgemeinde belegen. Gleichermäßen war die Gemeinde Weißandt-Görlau auch zuvor der Sitz der Verwaltungsgemeinschaft Südliches Anhalt. Der Stadt Gröbzig stand es indes frei sich an der Gebietsänderung zu beteiligen. Die Einrichtung und Ausgestaltung einer möglichen örtlichen Verwaltung (Außenstelle) obliegt zudem dem Bürgermeister der Einheitsgemeinde im Rahmen seines Organisationsrechts gem. § 63 Abs.

1 GO LSA. Auch dem Argument der Stadt Gröbzig, dass im Rahmen der Einheitsgemeindebildung der Status der Stadt als Grundzentrum im Sinne des Landesplanung nicht beachtet werde, kann nicht gefolgt werden. Richtig ist, dass weder dieses Gesetz noch das Zweite Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform noch das GemeindeneugliederungsGrundsatzgesetz Bestimmungen zu zentralen Orten beinhaltet oder daran Folgen knüpft. Auch § 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GemNeuglGrG trifft keine Aussagen über Grundzentren, sondern definiert die Eigenschaften eines prägenden Ortes. Gleichmaßen wird hierdurch aber auch die grundzentrale Funktion nicht in Abrede gestellt. Vielmehr erfolgt die Festlegung von Grundzentren durch die Planungsgemeinschaften der Planungsregionen im Wege der regionalen Entwicklungspläne. Der Regionale Entwicklungsplan ist aus dem Landesentwicklungsplan (Gesetz über den Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt (LEP-LSA vom 23. August 1999 [GVBl. LSA 5. 244]) zu entwickeln. Der Mindestinhalt ist in § 6 des Landesplanungsgesetzes geregelt. Hiernach sind u. a. im Regionalen Entwicklungsplan mindestens die zentralen Orte der unteren Stufe (Grundzentren) festzulegen. Dabei ist der Zentrale Ort der im Zusammenhang bebaute Ortsteil mithin nicht zwingend die politische Gemeinde. Die Stadt Gröbzig trägt im Weiteren vor, dass keine Aussagen zur Schulträgerschaft getätigt wurden. Richtig ist, dass die Regelungen zur Gemeindeneugliederung keine Aussagen über Schulstandorte treffen. Damit ist jedoch nicht gleichzusetzen, dass mangels einer solchen Regelung, die Schulstandorte entfallen. Vielmehr werden die 37 im Rahmen der Schulentwicklungsplanung nach der Verordnung zur Schulentwicklungsplanung (SEPI-VO) vom 22. September 2008 (GVBl. LSA 5. 309) durch den Landkreis beschlossen. Allein die Bildung der Einheitsgemeinde bedingt auch nicht die Schwächung der Förderung der Synagoge Gröbzig. Die Gröbziger Synagoge als einziges in Deutschland erhaltendes Bauensemble seiner Art ist aufgrund des Art. 10 des Vertrages des Landes Sachsen-Anhalt mit der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt vom 20. März 2006, welcher mit Gesetz vom 4. August 2006 ratifiziert worden ist (GVBl.S. 468), besonders schutz- und förderwürdig. Im Rahmen dessen setzen sich die Vertragsparteien dafür ein, dem einzigen in Deutschland erhalten gebliebenen Synagogenbau dieser Art in Gröbzig eine dauerhafte Grundlage zu verschaffen und ihn der Öffentlichkeit auf Dauer zugänglich zu machen. Insoweit wird die Synagoge seit Anfang der 90er Jahre mit erheblichen Mitteln des Landes gefördert. Seit 1994 erhält der Verein die institutionelle Förderung des Landes. Die Gewährung weiterer freiwilliger Zuwendungen seitens der Kommune fallen mit der Zuordnung der Stadt Gröbzig in die Zuständigkeiten des Stadtrates der Einheitsgemeinde, der die besonderen Gegebenheiten abwägen wird. Allein die Bildung der Einheitsgemeinde führt mithin nicht unmittelbar zu einer Schwächung der gemeindlichen Förderung. Die Auffassung der Stadt Gröbzig, dass es einen Verfassungsverstoß darstelle, dass infolge der beabsichtigten Eingemeindung der Stadt Gröbzig der Stadtrat und der Bürgermeister der aufnehmenden Stadt Südliches Anhalt nicht neu gewählt werden, wird nicht geteilt. Dennoch wird dem Vortrag der Bevollmächtigten insoweit Rechnung getragen, dass der Gesetzgeber für die Übergangsphase zwischen Wirksamwerden der gesetzlichen Neugliederung und der nächsten allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014 nach § 8 des Ausführungsgesetzes zur Gemeindegebietsreform (GebRefAusfG) für die ohne Neuwahl einzugemeindenden Gemeinden die Ortschaftsverfassung einführt. Im Zusammenspiel mit den durch die mit Artikel 2 des Zweiten Begleitgesetzes in der Gemeindeordnung erweiterten Ortschaftsrechte wird damit insbesondere die bürgerchaftliche Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung garantiert und das Demokratieprinzip gewahrt. Eine Neuwahl wird deswegen — entsprechend der zu § 7 GebRefAusfG aufgestellten Grundsätze — nicht angeordnet. Im Hinblick auf die von der Stadt Gröbzig bemängelten Einsparungen im Zuge der Zentralisierung der Verwaltung in der Verwaltungsgemeinschaft Südliches Anhalt sowie dem Vortrag, dass die Stadt Gröbzig der größte Verwaltungsgemeinschaftsumlagezahler sei, ohne einen direkten Nutzen zu haben, bleibt auszuführen, dass die Gemeindegebietsreform nicht mit der Fortentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften vergleichbar ist. Zudem kann auch dem pauschalen Vorwurf, dass Mehrko-

sten für die öffentliche Hand absehbar seien, Einsparungen hingegen nicht, nicht gefolgt werden. Soweit Mehrkosten durch die Bildung der Einheitsgemeinde entstehen sollten, ist davon auszugehen, dass diese durch die Synergieeffekte in den folgenden Jahren aufgefangen werden. Dies gilt auch für ggf. entstehende Kosten für Umbenennungen von Straßen oder einer neuen Beschilderung. Zudem gewährt das Land bei freiwilliger Bildung von Einheitsgemeinden Zuweisungen in Form eines Pro-Kopf- Betrages für jede am Gebietsänderungsvertrag beteiligte Gemeinde in Höhe von 20 Euro pro Einwohner - begrenzt auf maximal 5.000 Einwohner je Gemeinde — zur freien Verfügung. Darüber hinaus erhält jede leitbildgerecht gebildete Einheitsgemeinde oder Verbandsgemeinde eine einmalige investive Zuweisung in Höhe von 100.000 Euro zum Ausgleich der mit der Neugliederung verbundenen Aufwendungen (Runderlass des Ministeriums des Innern vom 1. August 2007 — 32.10611 (MBI. LSA Nr. 3212007 vom 10. September 2007), geändert durch Runderlass des Ministeriums des Innern vom 13. Dezember 2007 — 32.10611 (MBI. LSA Nr. 4712007). Gleichmaßen ist das pauschale Vorbringen, dass die Bürger durch Prestigeprojekte in anderen Ortsteilen, so z. B. dem Kulturpalast in Gölzau, finanziell belastet würden, nicht nachvollziehbar. Zudem ist anzumerken, dass alle öffentlichen Einrichtungen in der zukünftigen Einheitsgemeinde auch allen Einwohnern dieser offen stehen. Eine Zuordnung zur Stadt Köthen (Anhalt) wird ausgeschlossen, da die Stadt Gröbzig als einziges Grundzentrum innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft Südliches Anhalt wesentliche Funktionen für die Versorgung der Bürger in der gesamten Verwaltungsgemeinschaft und künftigen Einheitsgemeinde vorhält. So ist Gröbzig

z. B. Grundschul- und Sekundarschulstandort und hält mehrere Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe wie Optiker, Raiffeisenmarkt, Sparkasse und Fahrschule vor, ebenso wie die Absicherung der Gesundheitsversorgung mit Ärzten und Apotheken. Köthen ist aufgrund seiner Größe auch nicht auf die Eingemeindung angewiesen. Erschwerend besteht keine direkte Anbindung der Stadt Gröbzig an Köthen, sondern nur über mehrere ländlich geprägte Ortsteile der Kreisstadt, welche in den Vorjahren in diese eingemeindet worden sind, wie z. B. die ehemals selbständigen Gemeinden Dohndorf, Wülknitz und Löbnitz an der Linde. Damit würde im Falle einer Eingliederung Gröbzigs nach Köthen ein Ungleichgewicht entstehen, zwischen einem mittelstädtischen geprägten Teil im Nordosten und einem kleinstädtischen geprägten Teil im Südwesten, welche durch dörflich geprägte Ortsteile verbunden wären. Infolgedessen und da die seitens der Stadt Gröbzig im Rahmen der Anhörung vorgetragene Alternativen aus den oben genannten Gründen zu keinem Erfolg führen können, bleibt für den Gesetzgeber die Eingemeindung in die sich bildende Stadt Südliches Anhalt nach den Vorgaben des GemNeuglGrG als einzige Handlungsalternative bestehen. Gleiches gilt für die Ablehnung dieser Eingliederung durch die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Gröbzig. Allein der gegen das Eingemeindungsvorhaben geäußerte konkrete Wille der Bürgerinnen und Bürger vermag die Gründe des öffentlichen Wohls nicht zu überlagern. Der Gesetzgeber verkennt nicht, dass ein Zusammenwachsen zwangsweise zusammengeschlossener Gemeinden leichter vonstatten geht, wenn dies mehrheitlich von der betroffenen Bürgerschaft mitgetragen wird. Andererseits hat der Gesetzgeber bei der das gesamte Land umfassenden Gebietsreform nicht allein den Bürgerwillen in der einzelnen Gemeinde in Blick zu nehmen, sondern die überörtlichen Belange für die gesamte Kommunalstruktur des Landes zu bedenken. Er ist deswegen nicht an das Votum in der Bürgeranhörung zum Gesetzentwurf gebunden. Die gesetzgeberische Abwägung orientiert sich deswegen an der Notwendigkeit und den Zielen der Gebietsreform, wie sie sich aus § 1 Abs. 1 GemNeuglGrG ergeben. Ausdrücklich als Ziele formuliert, sind die Bewahrung des bürgerschaftlichen Engagements und die Schaffung effektiver zukunftsfähiger Gemeindestrukturen. Die weiteren Vorgaben, wie die so definierten Ziele der Reform umzusetzen sind, enthält das Leitbild u. a. mit seinen Parametern für die Größe der künftigen Einheitsgemeinden. Insoweit wird auch auf die zum Gemeindegliederungs-Grundsatzgesetz ergangenen Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts vom 21. April 2009 (a. a. O.) verwiesen. Die Eingemeindung der Stadt

Gröbzig in die Stadt Südliches Anhalt entspricht — wie oben dargestellt — den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Art. 90 Verf. LSA. Sie wird von der Mehrheit der die Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt bildenden Gemeinden begrüßt. Der Landkreis Anhalt-Bitterfeld und die Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg tragen die gesetzliche Neugliederungsentscheidung mit.

Abwägungsergebnis

Mit den Eingemeindungen der Stadt Gröbzig sowie der Gemeinden Piethen und Görzig in die neu entstandene Einheitsgemeinde folgt der Gesetzgeber seinen Leitlinien zur Umsetzung der Gemeindegebietsreform gem. § 2 Abs. 4 Satz 2 GemNeuGlGrG. Besondere Gegebenheiten, die den Gesetzgeber zwingen, von vorstehendem Grundsatz abzuweichen, haben die Gemeinden weder dargelegt noch drängen sie sich auf. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der seitens der Stadt Gröbzig vorgebrachten Bedenken, die aus Sicht der Stadt gegen die Bildung der zukünftigen Einheitsgemeinde und die Zuordnung der Stadt zu dieser sprechen. Nach Abwägung der einzelnen Belange, sowie der Vorstellungen der Stadt Gröbzig sowie der Gemeinden Görzig und Piethen zur Bildung von zwei kleinen Einheitsgemeinden oder einer Verbandsgemeinde ist aus Gründen des öffentlichen Wohls an den Zuordnungen festzuhalten. Eine leitbildgerechte und damit künftig leistungsfähige Struktur kann für die in Rede stehenden Kommunen nach der gesetzgeberischen Wertung nur durch ihre Eingemeindung in die Einheitsgemeinde Südliches Anhalt erreicht werden. Der Gesetzgeber geht hier konsequent nach den vom ihm im GemeindeneugliederungsGrundsätzeGesetz konkretisierten und verfassungsgemäßen Gemeinwohlaspekten vor.“

Diese Erwägungen sind nicht zu beanstanden. Insbesondere sind die Gründe, die den Gesetzgeber bewogen haben, keine zwei kleineren Einheitsgemeinden anstatt der großen Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt zu bilden, sachlich gerechtfertigt. Die Bildung einer Einheitsgemeinde soll gemäß § 2 Abs. 2 GemNeuGlGrG grundsätzlich innerhalb der Grenzen der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaften stattfinden. In der freiwilligen Phase hat sich die überwiegende Anzahl der Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft Südliches Anhalt für die Bildung einer großen Einheitsgemeinde entschieden. Ein sachlich gerechtfertigter Grund liegt vor, wenn der Gesetzgeber in der Phase der gesetzlichen Zuordnung weder die Möglichkeit noch Gründe sieht, die freiwillig gebildete leitbildgerechte Einheitsgemeinde wieder aufzulösen oder sie gar nicht leitbildgerecht zu teilen. Darüber hinaus ist die große freiwillig gegründete Einheitsgemeinde am 01.01.2010 rechtswirksam entstanden. Dementsprechend musste der Gesetzgeber bei seiner Zuordnungsentscheidung von der rechtlichen Existenz dieser Einheitsgemeinde ausgehen. Ein Akt der Exekutive ist kein zulässiger Gegenstand einer kommunalen Verfassungsbeschwerde (vgl. LVerfG, Urt. v. 10.05.2011 – LVG 24/10 –, RdNr. 10 des Internetauftritts).

Auch im Übrigen lassen die in der Gesetzesbegründung dargelegten Erwägungen keine Fehler erkennen. Dass möglicherweise auch andere Lösungen in Betracht kamen, macht die Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers nicht fehlerhaft.

Der Gesetzgeber ist 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, dass der Gesetzgeber einen zutreffenden Sachverhalt zugrunde gelegt hat und das Abwägungsergebnis auf sachgerechten und vertretbaren Erwägungen beruht.

2.1.3.4 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 – wie dargelegt – nur eingeschränkt zur Anwendung gelangenden Geltungskraft.

2.1.3.5 Die Neugliederungsentscheidung ist auch nicht systemwidrig. Sie entspricht dem Leitbild des GemNeuglGrG. Aus den oben bereits dargelegten Gründen kann sich die Beschwerdeführerin nicht darauf berufen, dass sie sich insbesondere im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit von anderen aufgelösten Gemeinden unterscheide. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Typisierung ist zulässig.

2.2 Zu Unrecht rügt die Beschwerdeführerin weiter, das angegriffene Neugliederungsgesetz verstoße gegen das Gebot der Überschaubarkeit.

Der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg (vgl. StGH BW, Urt. v. 14.02.1975 – GR 11/74 –, ESVGH 25, 1 [11]) hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, die historisch gewachsene Bedeutung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts mache seine enge innere Beziehung zum Demokratieprinzip deutlich. Die Eigenständigkeit der Gemeinde als Rahmen für die eigenverantwortliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben habe auch noch heute den Sinn, den einzelnen Bürger als Glied der Gemeinschaft zu aktivieren und zu integrieren, den Gegensatz zwischen Gesellschaft und Staat zu überbrücken, die innere Identifikation zwischen Staatsvolk und Staatsgewalt zu fördern und damit eine der wesentlichsten Grundlagen für eine funktionsfähige, lebendige Demokratie zu entwickeln. Aufgrund des Demokratieprinzips komme daher dem Bestand eigenständiger, überschaubarer örtlicher Gemeinschaften ein Wert von hohem verfassungsrechtlichen Rang zu. Das Merkmal der Überschaubarkeit hänge mit einem weiteren notwendigen Merkmal kommunaler Selbstverwaltung zusammen, näm-

lich der örtlichen und sachlichen Bürgernähe der Gemeindeorgane. In dem Maße, in dem diese Bürgernähe abnehme, vermindere sich das Gefühl, einer örtlichen Funktionseinheit anzugehören, das Empfinden, betroffen zu sein und Einfluss nehmen zu können, die Bereitschaft zur Anteilnahme und Mitarbeit. Eine solche Verminderung des bürgerschaftlichen Aktivierungseffektes bedeute eine Schmälerung der demokratischen Funktion gemeindlicher Eigenständigkeit.

In dieser Entscheidung hat der StGH BW aber auch deutlich gemacht (a.a.O., S. 13 f.), dass das Merkmal der „örtlichen Verbundenheit“, das die Gemeindeordnungen der Länder bei der Frage des gemeindlichen Gebietszuschnitts behandelten, im Licht des historischen Bedeutungswandels gesehen werden müsse. Auch wenn die Formulierung „örtliche Verbundenheit“ eine verfassungskräftige Konkretisierung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie sein sollte, komme dem Gesichtspunkt der „örtlichen Verbundenheit der Einwohner“ verfassungsrechtlich kein prinzipieller Vorrang vor der Leistungsfähigkeit zu. Ausgehend von einer Gleichrangigkeit der Gesichtspunkte der „örtlichen Verbundenheit“ und der „Leistungsfähigkeit“ ziele das Erfordernis der „örtlichen Verbundenheit“ nicht notwendig auf die Erhaltung einer in sich abgeschlossenen, historisch gewachsenen Ortsgemeinschaft. Vielmehr sei die örtliche Verbundenheit mehr in einem räumlichen und funktionalen Sinn zu verstehen. Im Gemeindegebiet dürften in räumlicher Hinsicht keine abgelegenen, isolierten Gemeindeteile entstehen, die verkehrsmäßig nicht in zumutbarer Weise an die übrige Gemeinde angeschlossen werden könnten. Ferner müsse die funktionale Verbundenheit in der Weise gewährleistet sein, dass die Gemeindeverwaltung mit ihrer Tätigkeit alle Teilgebiete gleichmäßig erfassen und betreuen könne und dass die Bewohner aller Teilgebiete sich in gleicher Weise an den gemeindlichen Aktivitäten beteiligen könnten. Soweit beim Inkrafttreten einer gesetzlichen Neugliederung verkehrsmäßig schlecht erschlossene, abgelegene Ortsteile bestünden, müsse der Neugliederung die Erwartung des Gesetzgebers zugrunde liegen, dass auf Grund des vorhandenen Bedürfnisses bald eine entsprechende Entwicklung der Verkehrsverbindung erfolge. Eine solche zukunftsbezogene Wertung des Gesetzgebers unterliege nur beschränkter verfassungsgerichtlicher Überprüfung. Allenfalls könne das Merkmal der örtlichen Verbundenheit noch das Erfordernis einschließen, dass die Gemeinde und ihre Einwohnerschaft sich im Ganzen in Abgrenzung nach außen als integrierte Identität verstehen und als solche tätig sein könne. Solcher Abgrenzung nach außen stehe es nicht entgegen, wenn die Identität im Innern aus Teilidentitäten zusammengesetzt oder durch Neugliederung erst zusammengesetzt werde. Darüber hinaus könnten verfassungsrechtliche Anforderungen an den Gebietszuschnitt einer Gemeinde nicht aus der Erwartung oder vermeintli-

chen Notwendigkeit eines gesteigerten Gemeinschaftsbewusstseins oder Zusammengehörigkeitsgefühls der Bürger hergeleitet werden. „Örtliche Verbundenheit“ könne in der freiheitlich-demokratischen Grundordnung mit ihrer besonderen Betonung des Eigenwerts der einzelnen menschlichen Persönlichkeit nicht die (staatsorganisationsbestimmende) Forderung nach der Entwicklung von möglichst viel „Geschlossenheit“ und „Gemeinschaftsgeist“ enthalten. Daher könne ein Gemeindezusammenschluss nicht schon deshalb für verfassungswidrig angesehen werden, weil die Ausprägung eines intensiven neuen Gemeinschaftsgefühls der Gesamtbevölkerung nicht zu erwarten sei. Soweit die örtliche Verbundenheit vom Demokratieprinzip her ihren Verfassungsrang erhalte, nämlich als Quelle demokratischer Teilnahme und Mitgestaltung auf örtlicher Ebene, so sei es weniger das Gefühl einer örtlichen Lebensgemeinschaft, aus dem heutzutage eine Aktivierung der Gemeindebürger erwachsen könne, sondern mehr die Erkenntnis partikularer Interessenübereinstimmungen und eine tiefer verwurzelte allgemeinpolitische, demokratische Gesinnung. Das Landesverfassungsgericht schließt sich diesen Erwägungen an.

Gemessen daran ist hier eine Verletzung des Gebots der Überschaubarkeit nicht festzustellen. Allein die Größe des gebildeten Gemeindegebiets der Einheitsgemeinde Südliches Anhalt von 191,63 km² schließt es nicht aus, dass eine „örtliche Verbundenheit“ mit den verschiedenen Ortsteilen zumindest hergestellt und damit dem Gebot der Überschaubarkeit Rechnung getragen werden kann. Es genügt, wenn bei zukunftsbezogener Wertung, die nur beschränkter verfassungsgerichtlicher Überprüfung unterliegt, damit gerechnet werden kann, dass eine funktionale Verbundenheit hergestellt werden kann. Daran bestehen hier keine durchgreifenden Zweifel. Die Entfernungen zwischen den Ortsteilen sind identisch mit denen der früheren Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft Südliches Anhalt.

2.3 Ohne Erfolg macht die Beschwerdeführerin geltend, das Demokratiegebot im Sinne von Art. 2 Abs. 1 und 2 LVerf werde dadurch verletzt, dass der Gesetzgeber auf eine Neuwahl des Bürgermeisters und des Stadtrates der Stadt Südliches Anhalt verzichtet habe.

Nach Art. 89 S. 1 LVerf muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Die existierende Gemeindevertretung der Einheitsgemeinde Südliches Anhalt entspricht diesen Anforderungen. Zwar ist der Rat der Einheitsgemeinde mangels Anordnung einer Neuwahl nach der erfolgten gesetzlichen Zuordnung der Beschwerdeführerin nicht von sämtlichen Bürgern gewählt worden. Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts kann bei geringfügigen Eingemeindungen, 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 –, RdNr. 8 des Internetauftritts).

2.3.1 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 Entsenderegulation 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 Entsenderegulation 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, a.a.O.).

Für die Frage der hinreichenden demokratischen Legitimation des entsendeten Vertreters der aufgelösten Gemeinde ist entscheidend, ob diese Person unmittelbar von den wahlberechtigten 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; Urt. v. 27.04.2012 – LVG 51/10).

2.3.2 Der Verzicht auf eine Neuwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters der Stadt Südliches Anhalt ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Eine Neuwahl des Gemeindebürgermeisters war im Zuge der gesetzlichen Neugliederung nach diesem Regelungssystem nicht erforderlich. Die Stadt Südliches Anhalt verfügt über einen hauptamtlichen Bürgermeister, der bis zum Jahr 2016 gewählt ist. Zudem musste der Gesetzgeber berücksichtigen, dass der hauptamtliche Bürgermeister als kommunaler Wahlbeamter dem Schutzbereich des Art. 16 Abs. 1 LVerf 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, 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.

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

Schubert

Bergmann

Dr. Zettel

Gemmer

Franzkowiak

Dr. Stockmann

Prof. Dr. Lück