LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT



Im Namen des Volkes Urteil

in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

LVG 75/10

der Gemeinde Fleetmark, vertreten durch den Bürgermeister, [...]

Beschwerdeführerin,

Verfahrensbevollmächtigte: [...]

wegen

des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Altmarkkreis Salzwedel und des Gesetzes zur Ausführung der Gemeindegebietsreform

Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat durch seinen Präsidenten Schubert als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Bergmann, Dr. Zettel, Gemmer, Franzkowiak, Dr. Stockmann und Prof. Dr. Lück am 23.05.2014 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 Arendsee (Altmark) zum 01.01.2011 durch § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Altmarkkreis Salzwedel – GemNeuglG SAW – vom 08.07.2010 (GVBI. S. 410). § 2 Abs. 2 GemNeuglG SAW lautet wie folgt:

Die Gemeinden Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land werden in die Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) eingemeindet. Die eingemeindeten Gemeinden werden aufgelöst.

Sie wendet sich ferner gegen die §§ 7 bis 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, in der am 31.12.2005 803 Einwohner lebten, gehörte neben den Gemeinden Badel, Brunau, Jeetze, Jeggeleben, Kerkau, Packebusch, Rademin, Vienau, Vissum und Zethlingen ursprünglich der Verwaltungsgemeinschaft Altmark-Mitte an, die am 01.01.2005 aufgelöst wurde. Mit ihrer Auflösung wurden die Gemeinden Brunau, Jeetze, Packebusch und Vienau in die Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe eingegliedert, die am 31.12.2005 über 13.048 Einwohner verfügte; die Beschwerdeführerin und die übrigen Mitgliedsgemeinden wurden in die bereits seit dem 01.04.1993 bestehende Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land eingegliedert, die das Gebiet der Hansestadt Salzwedel im Westen, Süden und Osten umschloss und in der am 31.12.2005 in 28 Mitgliedsgemeinden insgesamt 11.109 Einwohner lebten. Nach der Eingemeindung der Mitgliedsgemeinde Mahlsdorf in die Hansestadt Salzwedel zum 01.01.2003 wurde die Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land in einen östlichen und westlichen Teil getrennt.

Das Gebiet der Beschwerdeführerin grenzt im Süden an die ehemaligen Mitgliedsgemeinden Badel und Jeetze sowie an die der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe angehörende Gemeinde Güssefeld, im Osten in die ehemalige Mitgliedsgemeinde Kerkau und die der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe angehörende Gemeinde Sanne-Kerkuhn, im Norden ehemalige Mitgliedsgemeinde Vissum und im Westen an die ehemaligen Mitgliedsgemeinde Rademin und Jeggeleben.

Die Mitgliedsgemeinde Benkendorf der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land wurde bereits am 01.01.2009 nach Salzwedel eingemeindet.

Durch Gebietsänderungsverträge, die jeweils zum 01.01.2010 in Kraft traten, gemeindeten sich die westlich der Hansestadt Salzwedel liegenden Gemeinden Seebenau, Henningen, Osterwohle und Tylsen in die Hansestadt Salzwedel ein, ebenso die östlich der Hansestadt Salzwedel liegenden Gemeinden Chüden, Riebau, Pretzier, Klein Gartz und Liesten. Die Genehmigungen der Gebietsänderungsverträge wurden angefochten. Die Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung blieben sowohl vor dem Verwaltungsgericht Magdeburg (vgl. u. a. Beschl. v. 16.11.2009, Az.: 9 B 305/09) als auch vor dem Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen (vgl. u. a. Beschl. v. 29.12.2009, Az.: 4 M 300/09) ohne Erfolg.

Die Gemeinden Binde, Kaulitz und Kerkau gemeindeten sich zum 01.01.2010 durch weitere Gebietsänderungsvertrag in die Stadt Arendsee (Altmark) ein. Die Genehmigungen der Gebietsänderungsverträge wurden ebenfalls angefochten. Zudem waren einstweilige Rechtsschutzverfahren auf Feststellung, dass die Gemeinden mangels Vorliegen einer Eingemeindung i.S.v. § 84 Abs. 5 S.1 GO LSA und aufgrund der Nichterfüllung der Voraussetzungen des § 84 Abs. 2 GO LSA zum 01.01.2010 nicht aus der Verwaltungsgemeinschaft ausscheiden würden, anhängig. Die Anträge wies das Verwaltungsgericht Magdeburg mit Beschlüssen vom 18.12.2009 zurück.

Die Gemeinde Wallstawe schloss sich durch Gebietsänderungsvertrag mit den Gemeinden Ellenberg und Gieseritz aus der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Beetzendorf-Diesdorf zum 01.07.2009 zu einer Mitgliedsgemeinde Wallstawe der zukünftigen Verbandsgemeinde Beetzendorf-Diesdorf zusammen. Der Gebietsänderungsvertrag wurde am 21.01.2009 genehmigt. Die Genehmigung des Ausscheidens der Gemeinde Wallstawe aus der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land wurde wiederum angefochten. Zudem wurde ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren eingeleitet. Den Eilantrag wies das Verwaltungsgerichts Magdeburg mit Beschluss vom 24.08.2009 zurück. Die Beschwerde wies das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 15.12.2009 (4 M 197/09) zurück.

Die Gemeinde Altensalzwedel schloss sich durch Gebietsänderungsvertrag mit den Gemeinden Flecken Apenburg und Winterfeld der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Beetzendorf-Diesdorf zu einer Mitgliedsgemeinde Flecken Apenburg-Winterfeld der zukünftigen Verbandsgemeinde Beetzendorf-Diesdorf zusammen. Die Genehmigung des Ausscheidens der Gemeinde Altensalzwedel aus der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land wurde angefochten. Zudem wurde ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren eingeleitet. Das einstweilige Rechtsschutzverfahren blieb wiederum ohne Erfolg.

Ebenso schlossen sich die Gemeinden Kuhfelde, Siedenlangenbeck, Püggen und Valfitz per Gebietsänderungsvertrag zum 01.07.2009 zu einer Mitgliedsgemeinde Kuhfelde der zukünftigen Verbandsgemeinde Beetzendorf-Diesdorf zusammen. Der Gebietsänderungsvertrag wurde am 21.01.2009 genehmigt. Die Genehmigung des Ausscheidens der Gemeinde Kuhfelde aus der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land wurde angefochten. Im Widerspruchsbescheid wurde die sofortige Vollziehung angeordnet. Am 01.01.2010 war die Zahl der Mitgliedsgemeinden auf neun gesunken.

Am 11.06.2009 schloss auch die Beschwerdeführerin mit der Hansestadt Salzwedel eine Gebietsänderungsvereinbarung. Mit Bescheid vom 20.10.2009 versagte der Altmarkkreis Salzwedel die nach § 18 Abs. 1 Satz 5 GO LSA erforderliche kommunalaufsichtliche Genehmigung und gab zur Begründung u.a. an: Die Hansestadt Salzwedel sei bereits jetzt eine verwaltungsgemeinschaftsfreie Einheitsgemeinde, verfüge über eine eigene selbständige leistungsfähige Verwaltung und liege mit einer Einwohnerzahl von 21.316 deutlich über der nach § 2 Abs. 3 GemNeuglG geforderten Mindestgröße von 10.000 bzw. 8.000 Einwohnern. Sie sei im Landesentwicklungsplan als Mittelzentrum eingestuft und als ausreichend große

und leistungsfähige Gemeinde zu betrachten. Eine Eingemeindung der Beschwerdeführerin und weiterer Gemeinden in das Mittelzentrum würde dazu führen, dass die Grundzentren Arendsee und Kalbe jeweils keinen tragfähigen grundzentralen Versorgungsbereich mehr aufweisen könnten. Den gegen den Ablehnungsbescheid von der Beschwerdeführerin erhobenen Widerspruch wies das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt mit Widerspruchsbescheid vom 12.04.2010 als unbegründet zurück. Über die von der Beschwerdeführerin daraufhin beim Verwaltungsgericht Magdeburg erhobene Klage (9 A 141/10 MD) ist noch nicht entschieden.

Damit setzte sich die Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land am 01.01.2010 noch aus den Gemeinden Steinitz, Wieblitz-Eversdorf, Mechau, Rademin, Vissum, Jeggeleben, Badel, Zethlingen und der Beschwerdeführerin zusammen. Im westlichen Teil der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land fanden sich allein die Gemeinden Steinitz und Wieblitz-Eversdorf, die von der Einheitsgemeinde Hansestadt Salzwedel im Norden und von der Verbandsgemeinde Beetzendorf-Diesdorf im Süden umschlossen sind, nicht freiwillig zu neuen Strukturen zusammen. Im östlichen Teil der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land schlossen sich neben der Beschwerdeführerin die Gemeinden Mechau, Rademin, Vissum, Jeggeleben, Badel und Zethlingen nicht zu neuen Strukturen zusammen.

Mit Schreiben vom 16.09.2009 teilte der Altmarkkreis Salzwedel – Kommunalaufsicht – der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land mit, dass der 29.11.2009 als Tag der Durchführung der Bürgeranhörung zur beabsichtigten gesetzlichen Neugliederung bestimmt worden sei. Die Fragestellung für die Bürgerinnen und Bürger der Beschwerdeführerin lauteten:

Sind Sie dafür, dass die Gemeinde Fleetmark in die künftige Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) eingemeindet wird?

Der Verwaltungsamtsleiter machte daraufhin am 25.09.2009 durch Aushang im Schaukasten am Eingang des Verwaltungsgebäudes in Salzwedel öffentlich bekannt, dass am Sonntag, dem 29.11.2009 in der Zeit von 8.00 bis 18.00 Uhr eine Bürgeranhörung zur Eingemeindung in die Stadt Arendsee (Altmark) durchgeführt werde. Der Aushang wurde am 13.10.2009 abgenommen. Außerdem machte die Verwaltungsgemeinschaft in der Altmarkzeitung und der Volksstimme jeweils vom 28.09.2009 bekannt, dass am 29.11.2009 die Bürgeranhörung zur Eingemeindung u.a. der Beschwerdeführerin stattfinde.

Am 29.12.2010 hat die Beschwerdeführerin Verfassungsbeschwerde gegen die gesetzliche Neugliederung erhoben. Sie sieht sich insbesondere durch § 2 Abs. 2 GemNeuglG SAW in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Im Einzelnen trägt sie hierzu vor:

Die Anhörung ihrer Einwohner zur Gebietsänderung sei fehlerhaft durchgeführt worden. Die am 25.09.2009 vorgenommene Bekanntmachung des für den 29.11.2009 bestimmten Termins der Bürgeranhörung sei zu spät erfolgt. Bei der Berechnung der nach § 55 S. 1 i.V.m § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA einzuhaltenden Zwei-Monats-Frist sei zu beachten, dass eine Bekanntmachung, die – wie im vorliegenden Fall – entsprechend dem anzuwendenden Orts-

recht durch Aushang zu erfolgen habe, nicht bereits in dem Zeitpunkt bewirkt sei, in dem das Schriftstück in den Bekanntmachungskasten gehängt werde; der Veröffentlichungsvorgang sei vielmehr erst mit Beendigung des Aushangs abgeschlossen. Da der Bekanntmachungsvorgang erst mit der Beendigung des nach der Hauptsatzung erforderlichen zweiwöchigen Aushangs abgeschlossen sei, wäre die Zwei-Monats-Frist nur dann gewahrt gewesen, wenn die Bekanntmachung so rechtzeitig erfolgt wäre, dass nach Beendigung des Aushangs noch ein Zeitraum von mindestens zwei Monaten bis zur Bürgeranhörung verblieben wäre.

Es fehle zudem an einer hinreichend langen Bekanntmachungsdauer. Die Verwaltungsgemeinschaft habe die am 25.09.2009 ausgehängte Bekanntmachung gemäß ihrer Hauptsatzung nach Ablauf von zwei Wochen wieder aus dem Schaukasten entfernt. Kommunalwahlrechtlich sei aber davon auszugehen, dass eine zweiwöchige Bekanntmachung nicht ausreiche. Die Bürger müssten während eines Zeitraums von mindestens zwei Monaten vor der Abstimmung Gelegenheit haben, von der öffentlichen Bekanntmachung und speziell vom Inhalt der Abstimmungsfrage und des dieser zugrunde liegenden Gesetzestextes Kenntnis zu nehmen. Vor allem müssten die Bürger innerhalb dieses Zeitraums Gelegenheit haben, sich über den umfangreichen Gesetzestext und dessen Begründung zu informieren. Auch die öffentliche Bekanntmachung von Wahlen erfolge stets nicht nur für einen Zeitraum von zwei Wochen, sondern kontinuierlich bis zum Wahltag. Nur auf diese Weise sei gewährleistet, dass die Bekanntmachung ihre Funktion erfülle, allen Wahlberechtigten die Möglichkeit einer zumutbaren Kenntnisnahme zu verschaffen.

Ein weiterer Bekanntmachungsmangel sei darin zu sehen, dass die Bürger wegen der Bekanntmachung in lediglich einem Schaukasten keine zumutbare Möglichkeit erhalten hätten, von der Bürgeranhörung Kenntnis zu nehmen. Zudem sei die Entfernung zwischen der Beschwerdeführerin und dem Schaukasten in Salzwedel zu groß, gerade auch vor dem Hintergrund, dass der Aushang lediglich für die Dauer von zwei Wochen erfolgt sei und ältere, nicht mobile Wahlberechtigte unter diesen Umständen vollständig um die Möglichkeit gebracht worden seien, von dem Inhalt der öffentlichen Bekanntmachung Kenntnis zu nehmen. Die amtlichen Bekanntmachungen in zwei örtlichen Zeitungen seien nicht geeignet, den Bekanntmachungsmangel zu heilen.

Die Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land sei zudem nicht zuständig für die Bürgeranhörung gewesen.

Die Neugliederung sei auch in der Sache verfassungswidrig. § 2 Abs. 2 GemNeuglG SAW sei mit dem in Art. 90 Abs. 1 LVerf verankerten Gemeinwohlerfordernis nicht vereinbar.

Der vom Gesetzgeber angeordneten Eingemeindung liege zwar die gemeinwohlverträgliche Zielsetzung zugrunde, zukunftsfähige gemeindliche Strukturen zu schaffen. Die zur Regelung dieser Ziele erfolgte konkrete Neugliederungsentscheidung basiere aber auf offensichtlich fehlerhaften oder eindeutig widerlegbaren Prognosen. Zu beanstanden sei insbesondere der bereits im Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetz postulierte Vorrang der Einheitsgemeinde sowie die Mindestgröße von 10.000 Einwohnern.

Der Gesetzgeber habe es zudem unterlassen, den seiner Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt ausreichend zu ermitteln. Dies betreffe die Frage der Leistungsfähigkeit der Beschwerdeführerin und der Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) und der potenziellen Folgen der Eingemeindung. Dies gelte insbesondere für die Haushaltslage. Die schematische Orientierung an Mindesteinwohnerzahlen sei unzulässig. Auch die Feststellungen zu den Beziehungen zwischen der Beschwerdeführerin und den umliegenden Gemeinden seien nicht ausreichend. So sei die Annahme des Gesetzgebers, auch über den öffentlichen Nahverkehr stehe die Anbindung u.a. der Beschwerdeführerin an die Stadt Arendsee (Altmark) der Anbindung an die Hansestadt Salzwedel in nichts nach, falsch. Nicht nachvollziehbar sei der Schluss, aus der Zugehörigkeit der Beschwerdeführerin zur Verwaltungsgemeinschaft Altmark-Mitte ergäben sich historische Beziehungen zur Stadt Arendsee (Altmark); denn zu dieser Verwaltungsgemeinschaft hätten auch andere Gemeinden gehört, die heute nicht zum Gebiet der Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) gehörten. Sämtliche Widersprüche und Ungereimtheiten ließen erkennen, dass eine Sachverhaltsermittlung im eigentlichen Sinne nicht stattgefunden habe. Fehlerhaft sei es auch, hinsichtlich der Einwohnerzahl der Einheitsgemeinde Stadt Arendsee auf den 31.12.2005 abzustellen, weil dieser Zeitpunkt noch vor der durch freiwillige Eingemeindungen bewirkten Entstehung der Einheitsgemeinde liege. Der Gesetzgeber habe sich zudem nicht auf verlässliche Quellen gestützt, soweit er in der Gesetzesbegründung in großen Teilen auf Passagen aus der Internet-Enzyklopädie "wikipedia" zurückgegriffen habe.

Außerdem sei die gesetzgeberische Abwägungsentscheidung unverhältnismäßig, weil die Neugliederungsmaßnahme bereits offenkundig ungeeignet und unnötig sei, um die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele zu erreichen. Der Gesetzgeber habe nicht berücksichtigt, dass die Situation der Beschwerdeführerin in keinerlei Weise mit den grundsätzlichen Annahmen in Bezug auf die fehlende Leistungskraft von selbständigen Kleinstgemeinden übereinstimme. Die Eingemeindung, die bestehende zukunftsfähige Strukturen unter Verursachung erheblicher Kosten zerschlage, sei nicht in der Lage, ihre Leistungskraft zu stärken. In jedem Fall unmöglich sei der Einheitsgemeinde die Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben in nennenswertem Umfang. Eine Vielzahl der von der Beschwerdeführerin in der Vergangenheit erledigten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben werde zukünftig nicht mehr in dem bisherigen Umfang wahrgenommen werden können. Auch für das übrige Gemeindegebiet der Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) sei nicht mit einer Stärkung der Leistungskraft zu rechnen. Die infolge der Eingemeindung frei werdenden Mittel reichten in keiner Weise aus, um die derzeit bestehenden Schulden der Einheitsgemeinde zu tilgen. Die Eingemeindung laufe auch dem Gemeinwohlziel einer bürgerschaftlichen Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung zuwider. Als Alternative wäre insbesondere eine Eingemeindung der Beschwerdeführerin in die Hansestadt Salzwedel in Betracht gekommen. Die angeordnete Zwangseingemeindung sei bereits deshalb nicht erforderlich, weil auf der Grundlage des zwischen ihr und der Gemeinde Kuhfelde geschlossenen Gebietsänderungsvertrages vom 11.06.2009 eine zukunftsfähige und leitbildgerechte Struktur hätte geschaffen werden können, ohne dass es eines Eingreifens des Gesetzgebers bedurft hätte. Dem stehe nicht entgegen, dass der Gebietsänderungsvertrag aufgrund fehlender kommunalaufsichtlicher Genehmigung im Zeitpunkt der Verkündung des Neugliederungsgesetzes nicht wirksam gewesen sei, weil sie entgegen der Auffassung des Altmarkkreises einen entsprechenden Genehmigungsanspruch besessen habe. Für eine Eingemeindung in die Hansestadt Salzwedel sprächen auch die engen Beziehungen zwischen beiden Kommunen. So würden nicht nur Einkaufs- und Versorgungsmöglichkeiten, sondern auch sportliche und kulturelle Einrichtungen in der Hansestadt von der Einwohnerschaft der Beschwerdeführerin genutzt. Darüber hinaus seien die beiden Gemeinden im Hinblick auf die Schuleinzugsbereiche miteinander verbunden. Eine vergleichbar enge Beziehung bestehe zur Stadt Arendsee (Altmark) nicht, zumal diese vom Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin aus mit dem öffentlichen Nahverkehr sehr viel schlechter erreichbar sei als die Hansestadt Salzwedel. Ferner hätten sich ihre Bürger mit überwältigender Mehrheit die Eingemeindung in die Stadt Arendsee (Altmark) abgelehnt, während eine Eingemeindung in die Stadt Salzwedel von einer breiten Mehrheit der Bürger begrüßt werde. Auch eine gesetzliche Eingemeindung in die Hansestadt Salzwedel wäre ein milderes Mittel gewesen.

Die Neugliederungsentscheidung sei auch unangemessen. Eine echte Abwägung der einzelnen Gemeinwohlbelange habe nicht stattgefunden. Der Gesetzgeber habe sich an die im Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetz aufgestellten Kriterien gebunden gefühlt und die gegen eine Eingemeindung in die Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) sprechenden Gesichtspunkte gar nicht mehr ernsthaft in Erwägung gezogen. Nicht berücksichtigt worden sei insbesondere der Gesichtspunkt der bürgerschaftlichen Integration. Der Gesetzgeber habe zwar zur Kenntnis genommen, dass die Mehrheit der Bürger die von ihm angeordnete Eingemeindung ablehne; er habe dies aber nicht zum Anlass genommen, nach den Ursachen und dem Umfang der Ablehnung zu fragen und sich mit der fehlenden Akzeptanz auseinanderzusetzen. Den Vorrang freiwilliger Gebietsänderungen habe der Gesetzgeber ebenfalls nicht hinreichend beachtet.

Die Neugliederungsentscheidung sei ferner systemwidrig. Mit der getroffenen Eingemeindungsentscheidung sei der Gesetzgeber in willkürlicher Weise von dem im Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetz festgelegten System abgewichen. Eines der zentralen Kriterien der Gebietsreform bildeten die in § 2 Abs. 3 GemNeuglGrG festgesetzten Regel-Mindesteinwohnergrößen für Einheitsgemeinden von 10.000 bzw. 8.000 bei geringer Bevölkerungsdichte. Die Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) verfüge nach Durchführung der gesetzlichen Eingemeindungen über nur 7.162 Einwohner und unterschreite damit die Regelzahl nicht nur geringfügig. Es fehlten jegliche Anhaltspunkte dafür, dass die Leistungsfähigkeit der Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) trotz der Unterschreitung der gesetzlich vorgesehenen Mindesteinwohnerzahlen dauerhaft gesichert wäre. Dagegen spreche insbesondere deren angespannte finanzielle Lage. Dieser Systembruch sei auch nicht durch hinreichend gewichtige Gründe gerechtfertigt. Der Gesetzgeber habe keine solchen Gründe vorgetragen, so dass schon Zweifel daran bestünden, ob er sich dessen bewusst gewesen sei.

Die Eingemeindung der Beschwerdeführerin verstoße auch gegen das Demokratiegebot des Art. 2 Abs. 1 und 2 LVerf, weil trotz der durch die Eingemeindungen bewirkten Vergrößerung

des Gemeindevolkes der Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) um mehr als 26 % keine Bürgermeisterwahl durchgeführt werde. Im Verhältnis zu den Einwohnern der Beschwerdeführerin fehle es an einer personellen demokratischen Legitimation. Ebenso wenig wie ihre Bürger habe ihr Gemeinderat an der Auswahl des Bürgermeisters mitwirken und diesem dadurch eine (mittelbare) Legitimation verschaffen können. Ebenso werde den Erfordernissen hinreichender demokratischer Legitimation im Hinblick auf den Gemeinderat der Einheitsgemeinde nicht entsprochen, da eine Neuwahl des Gemeinderats nach § 8 GebRefAusfG nicht erfolge. Ebenso wenig wie der amtierende Gemeinderat sei das von der Beschwerdeführerin nach § 9 GebRefAusfG in den Gemeinderat der Einheitsgemeinde entsandte Mitglied nicht hinreichend demokratisch legitimiert, weil es nur mittelbar gewählt sei, und zwar aufgrund einer im freien politischen Ermessen ihrer Ratsmitglieder getroffenen Auswahlentscheidung. Hinzu komme, dass der Vertreter in der Minderheit sei, so dass gegen seine Stimme Beschlüsse gefasst werden könnten. Der bisherigen Bevölkerung der Einheitsgemeinde gegenüber sei jedenfalls das entsandte Mitglied nicht demokratisch legitimiert. Die Entsenderegelung des § 9 GebRefAusfG verstoße gegen die verfassungsrechtlich verankerten Grundsätze der Unmittelbarkeit und Allgemeinheit der Wahl. Die mangelhafte demokratische Legitimation von Bürgermeister und Gemeinderat werde auch nicht durch sachlich-inhaltliche oder andere Formen demokratischer Legitimation kompensiert. Dem Gesetzgeber sei es insbesondere verwehrt, bis ins letzte Detail gesetzliche Vorgaben für die gemeindliche Tätigkeit zu erlassen. Dies gelte insbesondere für den Gemeinderat, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zentrale Führungsinstanz der Gemeinde sei und der Gestaltungsfreiheit bedürfe, um den daraus folgenden Gestaltungsauftrag ausfüllen zu können. Die Einschränkung des Demokratieprinzips könne bei einer Zwangseingemeindung auch nicht für einen Übergangszeitraum bis zu Neuwahlen hingenommen werden. Dies gelte jedenfalls für den Bürgermeister, der bis in das Jahr 2016 hinein amtiere. Gleiches gelte aber auch für den Gemeinderat der Einheitsgemeinde, der erst ca. vier Jahre nach der Eingemeindung neu gewählt werde. Der vom Gesetzgeber herangezogene Gesichtspunkt der "Wahlmüdigkeit" greife nicht. Der mit der Nichtdurchführung einer Neuwahl einhergehende Verstoß gegen das Demokratieprinzip lasse sich nicht mit Verweis auf die Stabilität des gewählten Gemeinderats der aufnehmenden Gemeinde rechtfertigen, insbesondere wenn – wie hier – die Gebietsänderung nicht nur geringfügig sei. Die für Gemeinderatswahlen hierzu entwickelten Maßstäbe gälten in Sachsen-Anhalt für die Wahl des Bürgermeisters entsprechend, weil er direkt vom Gemeindevolk gewählt werde. Zu Unrecht habe sich das Landesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 29.12.2010 (LVG 59/10) zur Rechtfertigung der Entsenderegelung zur "Annäherung an den verfassungsrechtlich gewollten Zustand" auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 04.05.1955 zum Saarstatut berufen. Dieses Statut habe keine "vergleichbare Entsenderegelung" enthalten, was sich insbesondere aus dem historischen Kontext der Entscheidung ergebe. Es habe dort ein Verfassungsgebot gegeben, das Saarland in das Bundesgebiet einzugliedern, das mit dem kollidierenden Verfassungsrecht in Ausgleich zu bringen gewesen sei und eine temporäre Einschränkung des Demokratieprinzips gerechtfertigt habe. Einen Verfassungssatz, der die Eingemeindung der Beschwerdeführerin in die Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) gebiete, suche man hingegen vergeblich. Hinzu komme, dass seinerzeit ein überragendes Interesse an der Kontinuität des Zweiten Deutschen Bundestages bestanden habe, was dasjenige am Bestand eines Gemeinderats über die Dauer der regelmäßigen Wahlperiode bei Weitem überwiege.

Dass eine Gemeindegebietsreform nicht notwendigerweise mit Einschränkungen des Demokratieprinzips einhergehen müsse, zeige ein Vergleich mit Gebietsreformen in anderen Bundesländern, bei denen Regelungen dahingehend getroffen worden seien, dass zwangsweise Eingemeindungen erst nach den turnusmäßig folgenden Kommunalwahlen vollzogen wurden.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

§ 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Altmarkkreis Salzwedel vom 08.07.2010 (GVBI S. 410), 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 (GVBI 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. Insbesondere sei den Einwohnern der Beschwerdeführerin der Termin und der Gegenstand der Anhörung ordnungsgemäß bekannt gegeben worden. In der Bekanntmachungstafel der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land sei der Gesetzentwurf öffentlich ausgehängt worden, und in den Amtsräumen der Verwaltungsgemeinschaft sei der Gesetzentwurf mit Begründung ab dem 25.09.2009 bis zum Anhörungstermin am 29.11.2009 während der Öffnungszeiten des Amtes einsehbar gewesen. Die Bekanntmachung habe den Vorgaben in der Hauptsatzung der Verwaltungsgemeinschaft entsprochen. Diese sehe in § 8 Abs. 3 vor, dass öffentliche Bekanntmachungen, die keine Satzungen zum Inhalt haben, im Schaukasten der Verwaltungsgemeinschaft für die Dauer von zwei Wochen ausgehängt werden; ein Gleichlauf von Auslegung der Unterlagen im Verwaltungssitz und Aushang im Schaukasten sei nicht erforderlich. Mit der Information in der regionalen Tagespresse habe die Verwaltungsgemeinschaft sogar mehr veranlasst, als die Pflichten aus der Hauptsatzung von ihr forderten. Die nicht weiter belegte Behauptung der Beschwerdeführerin, aufgrund der Entfernung zu dem Schaukasten sei es nicht möglich gewesen, sich in zumutbarer Weise über die Bekanntmachung und deren Gegenstand zu informieren, treffe nicht zu. Die Beschwerdeführerin sei durch ein System von Linien- und Rufbussen an den öffentlichen Nahverkehr angeschlossen; die Reisezeit in die Kreisstadt Salzwedel betrage 24 Minuten. Auch sei die Zwei-Monats-Frist des § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA mit der Bekanntmachung am 25.09.2009 gewahrt worden. Die von der Beschwerdeführerin herangezogene Rechtsprechung zum Zeitpunkt des Bewirkens einer öffentlichen Bekanntmachung von Satzungsrecht sei auf die bloße Bekanntgabe eines Anhörungstermins nicht übertragbar. Bei der entsprechenden Anwendung des § 6 Abs. 2 KWG gehe es lediglich um die Information über den Termin der Bürgeranhörung, also ein schlichtes Verwaltungshandeln; es komme nicht auf den Zeitpunkt

des Inkrafttretens oder die Verbindlichkeit des Anhörungstermins an. Daher gelte der Termin der Bürgeranhörung bereits mit dem ersten Tag des Aushangs als bekannt gegeben.

Die Neugliederungsentscheidung sei auch materiell fehlerfrei.

Der Gesetzgeber habe bei der Zuordnungsentscheidung, die infolge der Auflösung der Kragenverwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land notwendig geworden sei, vor allem raumordnerische Gesichtspunkte gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 GemNeuglGrG in seine Abwägung einfließen lassen. Vom Prinzip des § 2 Abs. 2 GemNeuglGrG, dass die Bildung einer Einheitsgemeinde grundsätzlich innerhalb der Grenzen der Verwaltungsgemeinschaften stattfinde, sei der Gesetzgeber unter Berücksichtigung von Gesichtspunkten der Raumordnung und Landesplanung als weiteres Neugliederungskriterium nach § 2 Abs. 1 S. 2 GemNeuglGrG bei solchen Verwaltungsgemeinschaften abgewichen, die sich kragen- oder ringförmig um einen zentralen Ort gebildet hätten, der ferner den Sitz der Verwaltungsgemeinschaft darstelle. Die Bildung einer Einheitsgemeinde innerhalb der Grenzen der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land sei nicht möglich gewesen, weil sich die Verwaltungsgemeinschaft in einen östlichen und einen westlichen Teil, räumlich getrennt durch die Einheitsgemeinde Hansestadt Salzwedel, geteilt habe. In der Abwägung habe der Gesetzgeber deshalb die übergreifende Situation der Stadt Arendsee (Altmark) in den Blick nehmen dürfen, in die durch Gebietsänderungsverträge 12 umliegende Gemeinden eingemeindet worden seien. Die Struktur der erst zum 01.01.2005 gegründeten Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe habe sich nicht bewährt. Sie sei ein ca. 45 km langes schlauchartiges Konstrukt gewesen, das von der Bevölkerung nicht akzeptiert worden und auch raumordnerisch äußerst bedenklich gewesen sei. Unter Beachtung der Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum habe es der Gesetzgeber als sinnvoll erachtet, die Städte Kalbe (Milde) und Arendsee (Altmark) als Grundzentren zu erhalten und weiter zu stärken. Zwar habe die (ursprüngliche) Gemeinde Arendsee weniger als 3.000 Einwohner gehabt, jedoch habe sie eine touristische Bedeutung und eine gut ausgebaute Infrastruktur. Die Hansestadt Salzwedel weise flächenmäßig nach Durchführung der Eingemeindungen eine Größe von 300,55 km² auf. Wegen der dünnen Besiedelung in diesem ländlichen Raum wären weitere Eingemeindungen nicht zielführend. Es hätte die Gefahr bestanden, dass die Überschaubarkeit verlorenginge und für den angrenzenden Raum keine effiziente und gemeinwohlorientierte Lösung mehr möglich gewesen wäre. Der Einzugsbereich der Stadt Arendsee (Altmark) wäre beeinträchtigt worden, so dass die wirtschaftliche Nutzung der dort vorhandenen öffentlichen Einrichtungen nicht mehr gegeben wäre. Zudem sprächen örtliche Verflechtungen für die gewählte Zuordnung. Die Beschwerdeführerin weise einen Grundschulstandort auf, deren Schüler genauso wie die aus den übrigen betroffenen Gemeinden die Sekundarstufe in der Stadt Arendsee (Altmark) besuchten. Eine Zuordnung der Beschwerdeführerin nach Salzwedel würde den Einzugsbereich der Sekundarschule deutlich verkleinern, so dass ihr Fortbestand gefährdet wäre. Die Hansestadt Salzwedel hingegen sei in ihrem Gebiet Träger der Grundschulen. Eine Eingemeindung der Beschwerdeführerin und der Gemeinden Mechau, Rademin und Vissum in die Hansestadt Salzwedel stehe den Zielen des Schulentwicklungsplans und damit auch der Sicherung der Daseinsvorsorge für Arendsee und Kalbe entgegen. Verflechtungen der Beschwerdeführerin mit der Stadt Arendsee (Altmark) ergäben sich auch daraus, dass sie von 1994 bis 2004 ebenso wie die Gemeinden Rademin und Vissum Mitglied der Verwaltungsgemeinschaft Altmark-Mitte gewesen sei. Für eine Verbundenheit mit der Stadt Arendsee (Altmark) spreche ferner der Einzugsbereich der Kindertagesstätte der Beschwerdeführerinsowie ihre geografische Lage; die Stadt Arendsee (Altmark) liege 18 km entfernt, die Hansestadt Salzwedel hingegen 21 km. Die Frage, ob die Einwohner der Beschwerdeführerin eher Einkaufsmöglichkeiten in Salzwedel oder Arendsee nutzen, könne nicht der alleinige Gesichtspunkt für die Beurteilung von Verflechtungsbeziehungen sein.

Der Altmarkkreis Salzwedel habe den mit der Hansestadt Salzwedel ausgehandelten Gebietsänderungsvertrag mit überzeugender Begründung nicht genehmigt. Eine Bindungswirkung resultiere für den Gesetzgeber daraus zwar nicht. Der von der Beschwerdeführerin angestrebte Struktur sei aber aus den dargelegten Gründen nicht leitbildgerecht. Es liege auch kein Verstoß gegen die Systemgerechtigkeit vor. So lege die Beschwerdeführerin bei der von ihr angeführten Zahl von 7.162 Einwohnern der Stadt Arendsee (Altmark) einen falschen Zeitpunkt der Betrachtung zugrunde. Zu dem nach § 2 Abs. 10 GemNeuglGrG maßgeblichen Stichtag am 31.12.2005 hätten auf dem Gebiet der heutigen Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) 7.724 Einwohner gelebt. Damit liege eine nur geringfügige Unterschreitung der nach dem gesetzlichen Leitbild vorgesehenen Mindesteinwohnerzahl vor.

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 Beschwerdeführerin, die Landesregierung und der Landtag haben sich mit dieser Verfahrensweise einverstanden erklärt.

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 (GVBI. 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 (GVBI. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.11.2009 (GVBI. 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 § 2 Abs. 2 GemNeuglG SAW 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 § 2 Abs. 2 GemNeuglG SAW unmittelbar in ihrem Bestand aufgelöst und in die Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) eingemeindet.

Gemäß § 51 Abs. 2 LVerfGG finden außerdem die Vorschriften der §§ 48 bis 50 LVerfGG 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 Arendsee (Altmark) beeinträchtigen, deren Rechte die Beschwerdeführerin jedoch nicht geltend machen kann (vgl. LVerfG, Urt. 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 gehören 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, a.a.O. [497 f.]).

- 1.2.2. Soweit sich die Beschwerdeführerin mit ihrem Antrag gegen §§ 8 und 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. § 2 Abs. 2 GemNeuglG SAW 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.

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht aus Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LVerf garantiert Gemeinden, dass ihr Gebietsbestand nur nach vorheriger Anhörung und ausschließlich aus Gründen des Gemeinwohls verändert werden darf und sie nur in diesem Rahmen aufgelöst

werden dürfen (LVerfG, Urt. v. 31.05.1994 - LVG 2/93 -, RdNr. 98 des Internetauftritts m.w.N.). Art. 90 S. 2 LVerf gestaltet einen Teilaspekt dieser Garantie aus, indem er bestimmt, dass das Nähere, insbesondere zur Anhörung der betroffenen Kommunen und Einwohner, durch ein Gesetz geregelt wird. Die dieser Vorgabe folgenden einfachgesetzlichen Regelungen sind insoweit Teil der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie und können im Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht als verletzt gerügt werden (vgl. LVerfG, Beschl. v. 20.12.2010 - LVG 36/10 -; Urt. v. 31.08.2011 - LVG 43/10 -, RdNr. 10 des Internetauftritts m.w.N.). Entsprechende Regelungen finden sich in § 17 Abs. 2 der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt - GO LSA - in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.08.2009 (GVBI. S. 383) sowie in § 55 des Kommunalwahlgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt - KWG LSA - in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.02.2004 (GVBI. S. 92), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.02.2008 (GVBI. 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. Demnach ist die Bürgeranhörung entsprechend § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA spätestens zwei Monate vor dem Tag der Durchführung öffentlich bekanntzumachen (LVerfG, Urt. v. 26.06.2012 - LVG 54/10 -, RdNr. 10 des Internetauftritts).

Im vorliegenden Fall ist ein Verstoß gegen die einfachgesetzlichen Regelungen zum Bürgeranhörungsverfahren nicht festzustellen. Insbesondere ist der Termin der am 29.11.2009 durchgeführten Anhörung den Bürgern der Beschwerdeführerin rechtzeitig bekannt gegeben worden.

2.1.1.1 Die Bekanntmachung nach § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA hat gemäß § 80 Abs. 1 KWO LSA in ortsüblicher Weise zu erfolgen. Sie richtet sich daher nach den Rechtsvorschriften, die sich die mit der Durchführung der Anhörung betraute Verwaltungsgemeinschaft gesetzt hat (LVerfG, Urt. v. 29.05.2013 – LVG 17/10 –, noch nicht veröffentlicht). Im Zeitpunkt der Bekanntmachung der Anhörung galt § 8 der Hauptsatzung der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land vom 21.06.2004. Darin ist in Absatz 1 zunächst die – hier nicht in Rede stehende – Veröffentlichung von Satzungen normiert. Absatz 2 regelt die Bekanntmachung von Tagesordnung, Zeit und Ort der Sitzungen des Gemeinschaftsausschusses; diese erfolgt durch Aushang im Schaukasten der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land, der sich nach Absatz 5 am Eingang des Verwaltungsgebäudes der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land in der Karl-Marx-Straße 16 in 29410 Salzwedel befindet. Nach Absatz 3 werden alle übrigen Bekanntmachungen durch Aushang im Schaukasten der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land veröffentlicht; die Aushangfrist beträgt, soweit nicht anderes bestimmt ist, zwei Wochen. Die vom Leiter der Verwaltungsgemeinschaft durchgeführte Bekanntmachung entsprach diesen Vorgaben.

2.1.1.2 Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, ein Mangel der Bekanntmachung der Bürgeranhörung vom 29.11.2009 sei deshalb gegeben, weil es an der Möglichkeit der abstimmungsberechtigten Bürger gefehlt habe, sich in zumutbarer Weise über den Inhalt der Bekanntmachung und damit den Gegenstand der Anhörung zu informieren, vermag sie damit einen Verfassungsverstoß nicht zu begründen.

§ 8 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 der Hauptsatzung der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land genügt, soweit er eine Bekanntmachung im Schaukasten der Verwaltungsgemeinschaft in Salzwedel vorsieht, rechtsstaatlichen Anforderungen. Damit wird den Einwohnern der Beschwerdeführerin in zumutbarer Weise ermöglicht, sich über den Inhalt der Bekanntmachung und damit über den Gegenstand der Anhörung zu informieren.

Entscheidender Maßstab ist allein das bundesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsgebot, welches gebietet, dass förmlich gesetzte Rechtsnormen verkündet werden; denn die Verkündung stellt einen integrierenden Teil der förmlichen Rechtssetzung dar, ist also Geltungsbedingung. Verkündung bedeutet regelmäßig, dass die Rechtsnormen der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich gemacht werden, dass die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können. Diese Möglichkeit darf nicht in unzumutbarer Weise erschwert werden. Konkrete weitere Gebote für die Ausgestaltung des Verkündungsvorgangs im Einzelnen ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip unmittelbar nicht. Es obliegt vielmehr dem zuständigen Normgeber, das Verkündungsverfahren so auszugestalten, dass es seine rechtsstaatliche Funktion erfüllt, der Öffentlichkeit die verlässliche Kenntnisnahme vom geltenden Recht zu ermöglichen. Der Gesetzgeber ebenso wie auch der Satzungsgeber unterliegt bei der Ausgestaltung des Verkündungsvorgangs nur insbesondere einer verfassungsrechtlichen Grenze, als er schutzwürdige Interessen nicht verletzen, insbesondere den Rechtschutz der Betroffenen nicht unangemessen erschweren oder verkürzen darf (BVerfG, Beschl. v. 22.11.1983 – 2 BvL 25/81 –, BVerfGE 65, 283 [291]).

Das bundesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsgebot verlangt nicht einmal bei der Bekanntmachung von untergesetzlichen Rechtsnormen, dass jeder Betroffene auch tatsächlich Kenntnis von einer ortsüblichen Bekanntmachung erlangt haben muss. Vielmehr gehört es zu den Obliegenheiten eines jeden Bürgers, ihn betreffende ortsübliche Bekanntmachungen zur Kenntnis zu nehmen; dazu muss er sich über die Art und Weise der in seinem Gemeindegebiet geltenden ortsüblichen Bekanntmachungen informieren und die Möglichkeit der Kenntnisnahme solcher Bekanntmachungen sicherstellen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 08.03.2007 - 9 B 18/06 -, Buchholz 11 Art. 20 GG Nr. 187, S. 16, m.w.N.). Das Rechtsstaatsprinzip enthält keine in allen Einzelheiten bestimmten Gebote oder Verbote von Verfassungsrang (BVerfG, Entsch. v. 24.07.1957 - 1 BvL 23/52 -, BVerfGE 7, 89 (92), u. Beschl. v. 26.02.1969 - 2 BvL 15/68, 2 BvL 23/68 -, BVerfGE 25, 269 [290]). Aus dem Rechtsstaatsprinzip lässt sich deswegen über das dargelegte Erfordernis einer angemessenen Möglichkeit der Kenntnisnahme von dem Inhalt des Gesetzes hinaus nicht herleiten, dass Rechtsnormen nur in einer ganz bestimmten Form bekanntgemacht werden dürfen oder dass nur die Bekanntmachungsform zulässig sei, die am besten geeignet ist, den betroffenen Bürgern die Kenntnis des Ortsrechts zu verschaffen (BVerwG, Urt. v. 18.04.1975 – VII C 41.73 –, DÖV 1975, 856 [857], m.w.N). Deswegen ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn die ortsübliche Bekanntmachung einer Gemeinde in Form eines (einzigen) Aushangs erfolgt (BVerwG, Beschl. v. 08.03.2007, a.a.O.). In der Rechtsprechung wurde die Grenze für die Zulässigkeit einer Bekanntmachung durch Anschlag bzw. Aushang teilweise bei einer Einwohnerzahl von 35.000 gezogen (vgl. OVG NW, Urt. v. 11.09.2008 – 7 D 64/07.NE –, DVP 2009, 475, m.w.N.) Für die Frage, wann die Grenze überschritten ist, ab der die Möglichkeit der Kenntnisnahme als unverhältnismäßig oder unzumutbar erschwert angesehen werden muss, kommt es allerdings nicht allein auf die Größe einer Gemeinde an; vielmehr hängt es von einer Reihe weiterer Umstände, etwa der räumlichen Ausdehnung und der Siedlungsstruktur einer Gemeinde sowie den in ihr vorhandenen Verkehrsverbindungen und -beziehungen ab, ob und ab welcher Schwelle der Größe der Gemeinde Einfluss auf die Zulässigkeit einzelner Bekanntmachungsformen zukommen kann (BVerwG, Beschl. v. 08.03.2007, a.a.O.).

Den aufgezeigten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen die Regelungen in § 8 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 der Hauptsatzung der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land und die auf ihrer Grundlage vorgenommene öffentliche Bekanntmachung der Bürgeranhörung vom 25.09.2009 im Bekanntmachungskasten der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land. Den Einwohnern der Beschwerdeführerin wurde hinreichend Gelegenheit gegeben, vom Anhörungstermin sowie vom Inhalt des Gesetzesentwurfs Kenntnis zu nehmen.

Insbesondere bestehen keine greifbaren Anhaltspunkte für die Annahme der Beschwerdeführerin, ihren Bürgern und den Bürgern anderer der Verwaltungsgemeinschaft angehörender Gemeinden sei aufgrund der Entfernung zum Bekanntmachungskasten in Salzwedel die Möglichkeit der Kenntnisnahme unzumutbar erschwert worden. Die Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land wies - insbesondere auch im Zeitpunkt der Bekanntmachung der Bürgeranhörung – nach ihrer Einwohnerzahl keine Größe auf, die eine Bekanntmachung durch Aushang von vornherein ausschließt. Auch bestehen keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass zu diesem Zeitpunkt die Verkehrsverbindungen nach Salzwedel derart schlecht waren, dass es den Bürgern der Beschwerdeführerin und einzelner Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft nicht zuzumuten war, den Bekanntmachungskasten in Salzwedel aufzusuchen. So beträgt die Entfernung von Fleetmark zum Schaukasten am (ehemaligen) Verwaltungsgebäude der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land in der Karl-Marx-Straße 16 in Salwedel über die Landesstraße L 10, die Kreisstraße K 1004, die Bundesstraßen B 190 und B 248 sowie innerörtliche Straßen ca. 21 km, die Fahrzeit mit dem PKW dem entsprechend ca. 25 Minuten. Die Beschwerdeführerin ist durch ein System von Linien- und Rufbussen an den öffentlichen Nahverkehr angeschlossen. Die Buslinie 500 benötigt laut Fahrplan von Fleetmark (Ort) bis zu der unmittelbar neben dem Verwaltungsgebäude gelegenen Haltestelle "Salzwedel, Schwimmhalle" 36 Minuten und zurück von der ebenfalls nahe gelegenen Haltestelle "Salzwedel, Kaufland" 37 Minuten. Diese Verbindung wird von Montag bis Freitag zwischen 6.14 (hin) Uhr und 21.42 Uhr (zurück) mindestens zweistündlich mit Linien- oder Rufbussen bedient. Auch am Wochenende besteht die Verbindung mit Rufbussen. Die Bekanntmachungspraxis von Ortsrecht, wie sie auch für die Bekanntgabe des Termins zur Bürgeranhörung zum Tragen gekommen ist, ist den Einwohnern der Beschwerdeführerin bereits seit 2004 bekannt und vertraut. Der Gemeinschaftsausschuss der Verwaltungsgemeinschaft, in der auch die Beschwerdeführerin vertreten war, hat seit dieser Zeit keine Veranlassung gesehen, an der hergebrachten Bekanntmachungspraxis von Ortsrecht etwas zu verändern.

Unabhängig davon wurde auf die öffentliche Bekanntmachung des Anhörungstermins zusätzlich in zwei Tageszeitungen mit regionalem Bezug am 28.09.2009 hingewiesen, was nach den Bekanntmachungsregelungen der Hauptsatzung der Verwaltungsgemeinschaft gar nicht erforderlich war. Es genügte die öffentliche Bekanntmachung der Anhörungsfrage und des Gesetzesentwurfs sowie die Auslegung des Entwurfs nebst Begründung in den Räumen der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land. Dort war der Gesetzesentwurf mit Begründung ab dem 25.09.2009 bis zum Anhörungstermin während der Öffnungszeiten des Amtes einsehbar.

- 2.1.1.3 Mit dem Aushang am 25.09.2009 wurde die Zweimonatsfrist des § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA gewahrt.
- 2.1.1.4 Die Zweimonatsfrist entsprechend § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA wurde auch nicht deshalb unterschritten, weil der in der Satzungsregelung als Bekanntmachungsform normierte Aushang am 25.09.2009 zwar erfolgte, die darin bestimmte Aushangfrist von zwei Wochen aber erst zu einem späteren Zeitpunkt ablief.

In der fachgerichtlichen Rechtsprechung ist es zwar anerkannt. dass die Bekanntmachung von Rechtsvorschriften, insbesondere von Satzungen, nicht bereits in dem Zeitpunkt bewirkt ist, in dem das Schriftstück mit der Satzung in den Bekanntmachungskasten gehängt wird; der Veröffentlichungsvorgang ist vielmehr erst mit Beendigung des Aushangs abgeschlossen, weil sich nur dann eindeutig feststellen lässt, ab welchem Zeitpunkt die Rechtsnorm Verbindlichkeit beansprucht (OVG LSA, Urt. v. 15.03.2007 – 2 K 128/06 –, juris m.w.N). Das Rechtsstaatsprinzip verlangt für die Bestimmbarkeit des Zeitpunkts, ab dem eine Rechtsnorm, die durch öffentlichen Aushang bekannt gemacht wird und Verbindlichkeit beanspruchen kann, die Festlegung einer Mindestaushangsdauer. Erst nach Ablauf dieses Zeitrahmens gilt die öffentliche Bekanntgabe als bewirkt. Der Bürger, der als Normadressat den Regelungen unterworfen ist, muss sich vom Inhalt des Rechtssatzes und dessen Inkrafttreten Kenntnis verschaffen können. Die Dauer des öffentlichen Aushangs darf daher nicht vom Belieben der aushängenden Gemeinde anhängen.

Diese Grundsätze lassen sich aber nicht auf die hier in Rede stehende Bekanntmachung der Bürgeranhörung übertragen. Das Landesverfassungsgericht hat es in ständiger Rechtsprechung für die Bekanntmachung der Bürgeranhörung genügen lassen, wenn der Aushang des Termins zur Bürgeranhörung mindestens zwei Monate vor dem Termin begonnen hatte (LVerfG, Urt. v. 29.05.2013 – LVG 17/19). Der Termin der Bürgeranhörung gilt daher bereits mit dem ersten Tag als bekannt gegeben. Durch die Bekanntgabe des Anhörungstermins muss nämlich nur sichergestellt werden, dass die Einwohner einer betroffenen Gemeinde zu der gesetzlich vorgesehenen Gebietsänderung sachgerecht angehört werden und das Ergebnis dieser Anhörungen dem Gesetzgeber für die Gemeinwohlabwägung zur Kenntnis ge-

langt (LVerfG, Urt. v. 31.05.1994 –, LVG 2/93 –, LVerfGE 2, 227 (95 ff.]; Urt. v. 13.06. 2006 – LVG 14/05 – RdNr. 31 des Internetauftritts). Bei der Bekanntmachung des Anhörungstermins handelt es sich lediglich um die Information über den Termin der Bürgeranhörung und damit um schlichtes Verwaltungshandeln. Die Bekanntmachung kann bereits ab dem Zeitpunkt des Aushangs ihre Funktion erfüllen, die Bürger über den Anhörungstermin in Kenntnis zu setzen. Der Zeitpunkt des Anhörungstermins steht unabhängig von der Dauer des Aushangs fest.

- 2.1.1.5 Nicht durchzudringen vermag die Beschwerdeführerin ferner mit ihrem Einwand, es fehle an einer hinreichend langen Bekanntmachungsdauer, weil die Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land die am 25.09.2009 ausgehängte Bekanntmachung gemäß ihrer Hauptsatzung nach Ablauf von zwei Wochen wieder aus ihrem Schaukasten entfernt habe, kommunalwahlrechtlich aber davon auszugehen sei, dass eine zweiwöchige Bekanntmachung nicht ausreiche. Es war nicht erforderlich, dass die Bekanntmachung der Bürgeranhörung während des gesamten in § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA vorgegebenen Zeitraums von mindestens zwei Monaten vor der Abstimmung ausgehängt bleiben musste. § 6 Abs. 2 S. 1 KWG LSA schreibt lediglich die Bekanntmachung der Bürgeranhörung mindestens zwei Monate vor deren Termin vor. Die Dauer der Aushängefrist ergibt sich hieraus nicht (LVerfG, Urt. v. 29.05.2013 LVG 17/10).
- 2.1.1.6 Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin war die Bürgeranhörung auch nicht wegen fehlender Zuständigkeit der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land 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. Zu Unrecht rügt die Beschwerdeführerin, die Zuordnungsentscheidung des Gesetzgebers sei insbesondere auch wegen des von ihr abgeschlossenen Gebietsänderungsvertrages mit der Hansestadt Salzwedel nicht erforderlich und deshalb unverhältnismäßig, und der Landkreis Salzwedel habe den Gebietsänderungsvertrag zu Unrecht nicht genehmigt. Das Landesverfassungsgericht ist nicht dazu berufen, einen Akt der Exekutive am Maßstab der Landesverfassung zu prüfen. Zulässiger Gegenstand einer kommunalen Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin kann nur ein förmliches Landesgesetz sein (vgl. Art. 75 Nr. 7 LVerf, §§ 8, 51 Abs.1 LVerfGG), hier § 2 Abs.3 Gem.NeuglG SAW (vgl. LVerfG, Urt. v. 27.04.2012 - LVG 28/10 -, Internetauftritt des LVerfG). Der Gesetzgeber war auch nicht verpflichtet, den Ausgang des noch anhängigen Klageverfahrens abzuwarten, mit dem die Beschwerdeführerin die Genehmigung des Gebietsänderungsvertrages erstreiten will. Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts (Urt. v. 10.05.2011 – LVG 24/10 –, RdNr. 10 des Internetauftritts) gibt es kein verfassungsrechtliches Gebot, wonach der Gesetzgeber mit Blick auf laufende fachgerichtliche Verfahren keine Gesetzesänderungen herbeiführen darf. Die Grenze gesetzgeberischen Handelns im Zusammenhang mit nicht abgeschlossenen Sachverhalten bilden vielmehr das Rückwirkungsverbot und der hierin zum Ausdruck kommende Vertrauensschutzgedanke. Die Beschwerdeführerin durfte aber kein

Vertrauen darauf bilden, nicht gegen ihren Willen der Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) zugeordnet zu werden.

2.1.3. Die angegriffene Neugliederung genügt auch 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 S. 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.).

2.1.3.1 Der Gesetzgeber hat den der angegriffenen Neugliederungsentscheidung zugrunde gelegten Sachverhalt zutreffend ermittelt. Die maßgeblichen Tatsachen sind umfassend in der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 5/2402, S. 118 ff. [130 f.]) dargestellt. Der Gesetzgeber

hat insbesondere Feststellungen zu den örtlichen Verhältnissen und den wesentlichen Strukturdaten der Beschwerdeführerin, der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land sowie der Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) getroffen.

Ohne Erfolg wendet die Beschwerdeführerin diesbezüglich ein, der Gesetzgeber habe ihre eigene Leistungsfähigkeit und die der Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) 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 (GVBI. S. 40), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.05.2009 (GVBI. S. 238, 255), normierte Leitbild künftiger Gemeindestrukturen grundsätzlich in Frage. Nach § 2 Abs. 3 Gem-NeuglGrG 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 803 Einwohner hatte, bei Weitem. 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 (GVBI. 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 Gemeinwohlgesichtspunkte 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 Beschwerdefüh-

rerin 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.

2.1.3.2 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 Gemeinwohlgesichtspunkte 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 Zuordnungsentscheidung als am Gemeinwohl orientiert anzusehen. § 2 Abs. 2 GemNeuglG SAW 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 803 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 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 (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. 5/2402, S. 88 ff.):

"Die Eingemeindung der Gemeinden Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark in die Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) entspricht der Ankündigung des Gesetzgebers in § 2 Abs. 9 GemNeuglGrG, dass nach dem 30. Juni 2009 Gemeinden per Gesetz zu Einheitsgemeinden zusammengeschlossen werden. Sie sind nach den gemeinwohlorientierten Zielen der Gemeindegebietsreform im Land Sachsen-Anhalt

geboten. Nach § 1 Abs. 1 GemNeuglGrG sollen auf der gemeindlichen Ebene zukunftsfähige gemeindliche Strukturen geschaffen werden, die ihre und die ihnen übertragenen Aufgaben sachgerecht, effizient und in hoher Qualität erfüllen und die wirtschaftliche Nutzung der erforderlichen kommunalen Einrichtungen sichern.

Die Bildung einer Einheitsgemeinde soll gem. § 2 Abs. 2 GemNeuglGrG grundsätzlich innerhalb der Grenzen der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaften stattfinden. Die vorliegende Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land, deren Mitglied die betreffenden Gemeinden Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark sind, erfährt jedoch dahingehend eine Ausnahme, da es sich bei ihr, wie ausgeführt, um eine Kragenverwaltungsgemeinschaft handelt.

Kennzeichnend für die genannten Verwaltungsgemeinschaften ist die räumlichfunktionale Trennung zwischen den Anbietern und den Empfängern öffentlicher bzw. privater Leistungen. So ist festzustellen, dass vor allem Arbeits-, Bildungs-, Kultur- und Einkaufsmöglichkeiten sowie andere soziale Belange außerhalb des Verwaltungsgemeinschaftsgebietes, nämlich innerhalb der zentralen Orte durch die Bürgerinnen und Bürger wahrgenommen werden. Die genannten infrastrukturellen Funktionen der Orte, die den Sitz der Kragenverwaltungsgemeinschaft inne haben, führen zur raumordnerischen Einordnung in sog. Grundzentren mit der Teilfunktion von Mittelzentren bzw. in sog. Mittelzentren. Demnach sind Verflechtungsbeziehungen zwischen den Mitgliedsgemeinden der Kragenverwaltungsgemeinschaft und dem Ort, um den sich die Kragenverwaltungsgemeinschaft herumgebildet hat, in besonderer Weise gegeben.

Die genannten Ausgangsvoraussetzungen und die Maßgaben zur Schaffung von leitbildgerechten Strukturen auf der gemeindlichen Ebene in Sachsen-Anhalt führen zwangsläufig zu einer grundsätzlichen Umbildung der Kragenverwaltungsgemeinschaften, mithin auch zur Umwandlung der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land.

Bei Kragenverwaltungsgemeinschaften sollen Einheitsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften auch außerhalb der bestehenden Verwaltungsgemeinschaften gebildet werden können, da für diese Abweichung vom System ein sachlicher Grund besteht. Im Hinblick auf die besondere infrastrukturelle Ausgangslage dieser Verwaltungsgemeinschaften in Bezug auf den zentralen Ort bedarf es einer Behebung von raumordnerischen Fehlentwicklungen (LVerfG LSA Urteil vom 21. April 2009, Az.: 12, 27, 56, 58, 71, 83, 87, 99 und 145/08, Rn. 49). Die Möglichkeit einer Eins-zu-Eins-Umwandlung dieser Kragenverwaltungsgemeinschaft scheidet aus raumordnerischen Gründen aus.

Im Einzelnen:

Die Gemeinden Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark hatten die Möglichkeit, bis zum 30. Juni 2009 freiwillige Neugliederungen zu vereinbaren, die den Vorgaben des GemNeuglGrG entspricht. Der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde sollten nach § 2 Abs. 9 GemNeuglGrG bis spätestens zum 30. Juni 2009 die genehmigungsfähigen Gebietsänderungsverträge vorliegen. Wie ausgeführt haben die Gemeinden Mechau und Vissum die Möglichkeit zur Bildung freiwilliger Strukturen nicht genutzt. Die Gemeinden Rademin und Fleetmark haben Eingemeindungsverträge in die Hansestadt Salzwedel vorgelegt, die jedoch nicht genehmigungsfähig waren.

Mit der Gemeindegebietsreform verfolgt das Land, wie oben bereits dargestellt, das Ziel leistungsstarke und damit zukunftsfähige Strukturen zu schaffen. Die Gemeinden Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark weisen gleichwohl nicht die für eine Einheitsgemeinde erforderliche Einwohnerzahl auf und können daher nicht eigenständig weiterbestehen. Die Gemeinde Mechau mit 258 Einwohnern, die Gemeinde Vissum mit 257 Einwohnern, die Gemeinde Rademin mit 230 Einwohnern und die Gemeinde Fleetmark mit 803 Einwohnern unterschreiten die erforderliche Mindesteinwohnerzahl mehr als deutlich, sodass eine gesetzliche Zuordnung zu erfolgen hatte.

Insoweit ist für eine Zuordnung der Gemeinden Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark zu leitbildgerechten Strukturen aufgrund der räumlichen Belegenheit eine solche zur Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) oder Einheitsgemeinde Hansestadt Salzwedel denkbar, denn die Umwandlung der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land in eine Einheitsgemeinde scheidet aus. Es handelt sich um eine Kragenverwaltungsgemeinschaft deren Umwandlung wie bereits ausgeführt aus raumordnerischer Sicht nicht sinnvoll ist, § 2 Abs. 1 S. 2 GemNeuglGrG. Denkbar ist aufgrund der raumordnerischen Belegenheit auch eine Zuordnung der Gemeinde Fleetmark zur Stadt Kalbe (Milde).

Eine Zuordnung der Gemeinden Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark zur zukünftigen Einheitsgemeinde Hansestadt Salzwedel ist aus raumordnerischen und landesplanerischen Gründen abzulehnen.

Das Mittelzentrum Salzwedel hat zum 1. Januar 2009 die Gemeinde Benkendorf und zum 1. Januar 2010 die Gemeinden Chüden, Riebau, Pretzier, Klein Gartz und Liesten sowie Seebenau, Henningen, Osterwohle und Tylsen aus der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land und der Gemeinde Langenapel aus der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Beetzendorf-Diesdorf eingemeindet und somit bereits eine beträchtliche Flächenausdehnung erreicht. Hinzu kommt die gesetzliche Zuordnung von Wieblitz-Eversdorf und Steinitz, da sich aus raumordnerischer Sicht hierfür keine hinreichende Alternative bietet. Die Hansestadt Salzwedel hat daraufhin eine Einwohnerzahl von 26.315 nach dem gesetzlich maßgeblichen Stand vom 31. Dezember 2005, mit Berücksichtigung der gesetzlich zuzuordnenden Gemeinden Steinitz und

Wieblitz-Eversdorf eine Einwohnerzahl von 27.068. Auch flächenmäßig weist die Hansestadt eine Größe von 280,94 km² auf.

Dem gegenüber steht die Eingemeindung in die Einheitsgemeinden Arendsee (Altmark) sowie in die Einheitsgemeinde Kalbe (Milde), die beide eine grundzentrale Funktion wahrnehmen. Für eine diesbezügliche Eingemeindung spricht mithin zum einen die Stärkung der Grundzentren. Denn die Eingemeindung von Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark in die Hansestadt Salzwedel würde im Ergebnis dazu führen, dass die wirtschaftliche Nutzung der in den Grundzentren Stadt Arendsee (Altmark) und Kalbe (Milde) vorhandenen öffentlichen Einrichtungen nicht mehr gegeben wäre.

Zudem sprechen örtliche Verflechtungen für eine Zuordnung nach Arendsee (Altmark). So besuchen die Sekundarschüler aus den hier betroffenen Gemeinden die Sekundarschule in Arendsee (Altmark) sowie die ländliche Grundschule in Fleetmark. Lediglich die Schülerinnen und Schüler aus den Grundschuleinzugsbezirken Fleetmark und Arendsee (Altmark) gehen nach Salwedel auf das Gymnasium. Wobei anzumerken bleibt, dass im Landkreis Altmarkkreis Salzwedel Gymnasien neben Salzwedel nur noch in Beetzendorf und Gardelegen belegen sind. Eine Zuordnung der Gemeinden nach Salzwedel würde zudem den Einzugsbereich der Sekundarschule deutlich verkleinern, so dass ihr Fortbestand gefährdet wäre. Auch der Einzugsbereich der Grundschule Fleetmark würde deutlich geschmälert. Die Einheitsgemeinde Hansestadt Salzwedel ist in ihrem Gemeindegebiet Träger der Grundschulen. Dies wird bei einer Eingemeindung der betroffenen Gemeinden in die Hansestadt Salzwedel unweigerlich zu einer Veränderung des Schulbezirks und zur Beschulung der Grundschüler in der Hansestadt Salzwedel führen, da die jeweiligen Gebietskörperschaften die Schulträgerschaft selbst erfüllen. Dieser Effekt zeigte sich bei Eingemeindungen in die Hansestadt Salzwedel in den vergangenen Jahren. In allen Fällen werden die Grundschüler mittlerweile in den Grundschulen im Stadtgebiet beschult. Anderenfalls müsste die Hansestadt Salzwedel an andere Schulträger Ausgleichszahlungen leisten. Die Eingemeindung von Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark in die Hansestadt Salzwedel steht damit den Zielen des Schulentwicklungsplanes als auch der Sicherung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum für Arendsee (Altmark) und Kalbe (Milde) entgegen.

Die Verflechtungen in den Schuleinzugsgebieten lassen zudem darauf schließen, dass die Beziehungen zwischen den Orten im ländlichen Raum gefestigt sind und sich nicht in erster Linie nach Salzwedel orientieren, sondern insbesondere hin zum Grundzentrum Arendsee. Im Interesse eines ausgewogenen schulischen Angebots und zumutbarer Schulwege ist es im Rahmen der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum Arendsee (Altmark) und Kalbe (Milde) erforderlich, Sekundarschulen vorzuhalten. Auch unter diesem Gesichtspunkt würde die Eingemeindung der Gemeinden Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark nach Salzwedel nicht dem Gemeinwohl dienen.

Im Weiteren wären auch in Anbetracht der dünnen Besiedelung in diesem ländlichen Raum weitere Eingemeindungen nicht zielführend nach § 1 GemNeuglGrG. Insbesondere dann, wenn bei Abwägung der unterschiedlichen Interessen noch andere Möglichkeiten zur Bildung leitbildgerechter Strukturen, wie vorliegend eine Eingemeindung in die Stadt Arendsee (Altmark) sowie Kalbe (Milde) bestehen, die wie aufgezeigt auch aus räumordnerischen und insbesondere schulischen Verflechtungen zu befürworten sind. Denn Ziel der Gemeindegebietsreform ist es, zukunftsfähige gemeindliche Strukturen zu schaffen, die ihre Aufgaben dauerhaft sachgerecht, effizient und in hoher Qualität erfüllen und die wirtschaftliche Nutzung der erforderlichen kommunalen Einrichtungen sichern sollen. Bei einer weiteren Eingemeindung in die Hansestadt Salzwedel und dem Anwachsen einer möglichen Unüberschaubarkeit besteht zudem die Gefahr, dass die Grundzentren Arndsee (Altmark) und Kalbe (Milde) geschwächt würden mit der Folge dass in diesem Bereich keine effiziente und gemeinwohlorientierte Lösung mehr möglich wäre. Letzteres widerspräche eben dem Ziel der Gemeindegebietsreform, zukunftsfähige gemeindliche Strukturen zu schaffen, die ihre Aufgaben dauerhaft sachgerecht, effizient und in hoher Qualität erfüllen und die wirtschaftliche Nutzung der erforderlichen kommunalen Einrichtungen sichern sollen.

Gleichzeitig soll nach den Zielen der Gemeindegebietsreform in § 1 Abs. 1 Satz 3 GemNeuglGrG das bürgerschaftliche Engagement gewahrt werden. Deswegen gilt es auch, weite Wege gerade im ländlichen Raum zu vermeiden. Den Bürgerinnen und Bürgern muss es noch möglich sein, nachhaltig und auch zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Stadtrat und seinen Ausschüssen aufzunehmen. Dies setzt ein Zusammenfinden möglichst vieler Vertreter der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen voraus sowie die Kenntnis und Identifikation mit der jeweils neu entstandenen Stadt. Nur auf diese Weise kann eine kraftvolle Betätigung an der bürgerschaftlichdemokratischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung überhaupt erst verwirklicht werden. Aus Gründen des Gemeinwohls ist mit Blick auf die Bürgerbeteiligung eine weitere Ausdehnung der Hansestadt Salzwedel bei Abwägung dann nicht geboten, sofern noch andere Möglichkeiten zur Bildung leitbildgerechter Strukturen, wie vorliegend eine Eingemeindung in die Stadt Arendsee (Altmark) sowie Kalbe (Milde) bestehen, die wie aufgezeigt auch aus räumordnerischen und insbesondere schulischen Verflechtungen zu befürworten sind.

Um nach § 1 GemNeuglGrG zukunftsfähige gemeindliche Strukturen in der Region zu schaffen und die bürgerschaftliche Beteiligung zu wahren, hat die Landesregierung das Vorgehen der freiwilligen Bildung zweier Einheitsgemeinden Arendsee (Altmark) und Kalbe (Milde) unterstützt. Dieses Vorgehen dient auch dem öffentlichen Wohl, da so die für die Region bedeutsamen und gut ausgebauten Grundzentren Arendsee (Altmark) und Kalbe (Milde) erhalten bleiben und somit die Versorgung des ländlichen Raumes mit öffentlichen Dienstleistungen sichergestellt werden kann. Nach § 2a Abs. 2 Buchstabe d LPIG soll sich der ländliche Raum als Lebens- und Wirtschaftsraum

mit eigenständiger Bedeutung entwickeln. Eine Eingemeindung der ländlichen Gemeinden in das städtische Mittelzentrum Hansestadt Salzwedel würde dem widersprechen. Zudem ist es für die eigenständige Entwicklung des ländlichen Raumes im Nordosten des Altmarkkreises Salzwedel wichtig, den Einzugsbereich für die Grundzentren Arendsee (Altmark) und Kalbe (Milde) zu sichern. Dies entspricht auch dem Prinzip, nach § 2a Abs. 3 LPIG in allen Landesteilen gleichwertige Lebensverhältnisse zu entwickeln.

Dies gilt umso mehr, als die Gemeinden Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark auch historische Beziehungen zur Stadt Arendsee (Altmark) aufweisen. Die Gemeinde Mechau gehörte ehemals zum Amtsgerichtsbezirk Arendsee. Die Gemeinde Vissum war von 1994 bis 31. Dezember 2004 Mitglied der Verwaltungsgemeinschaft Altmark-Mitte. Diese ist durch Verordnung des Ministeriums des Innern entstanden. Weitere Mitglieder waren die Gemeinden Rademin, Fleetmark, Jeggeleben, Badel, Zethlingen, Kerkau, Packebusch, Brunau, Jeetze und Vienau, was für eine ländliche Prägung der Gemeinden spricht. Zum 1. Januar 2005 wechselten die Gemeinden Badel, Fleetmark, Jeggeleben, Kerkau, Rademin, Vissum und Zethlingen zur Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land (vgl. Ausführungen zu § 2 Absatz 1). Auch hierdurch werden die ländlichen Tendenzen der Gemeinden deutlich, die für eine Zuordnung zur Einheitsgemeinde Arendsee (Altmark) sprechen.

In Mechau und Fleetmark befinden sich Kindertagesstätten. Der Einzugsbereich von Mechau erstreckt sich über die Orte Kaulitz, Binde, Rademin, Vissum, Riebau, Salzwedel und Ziemendorf sowie Heiligenfelde und Osterburg aus dem Landkreis Stendal. Die Kindertagesstätte in Fleetmark besuchen Kinder aus Vissum, Rademin, Kerkau, Jeggeleben und Liesten. Auch dies spricht eher für einen ländlichen Bezug der Gemeinden und nicht für eine Zuordnung der Gemeinden Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark zur Hansestadt Salzwedel.

Hinzu kommt dadurch die Sicherung der Einrichtungen und mittelbar zur Vorbeugung der Abwanderung der jungen Bevölkerung aus ländlichen Gebieten, wenn die erforderliche Infrastruktur nicht mehr gewährleistet ist. Auch über den öffentlichen Personennahverkehr steht die Anbindung der Gemeinden an die Stadt Arendsee (Altmark) der Anbindung an die Hansestadt Salzwedel um nichts nach. Vielmehr ist im Gegenteil durch die Ausrichtung der Abfahrtzeiten und Abfahrtsrichtungen eher an Anbindung an die Stadt Arendsee (Altmark) gewährleistet, da in diese Richtung auch die Sekundarschüler befördert werden. Ebenso gut ist die Erreichbarkeit des Grundzentrums Arendsee (Altmark) über die Landstraßen gewährleistet. Ein besonderer Vorteil mit der Eingemeindung in die Hansestadt Salzwedel ist demnach nicht gegeben.

Es bestehen auch keine besonderen historischen und landsmannschaftlichen Verbindungen zur Hansestadt Salzwedel. Historisch gesehen gehörten vielmehr alle Gemeinden außer Rademin in früheren Zeiten zum Altkreis Osterburg und alle Gemein-

den bis auf Mechau bis 2005 zur Verwaltungsgemeinschaft Altmark-Mitte an, so dass auch historisch gesehen keine größeren Verflechtungen mit Salzwedel gewachsen sind.

Laut regionalem Entwicklungsplan ist Mechau ein Vorrangstandort für regional bedeutsame Industrieanlagen und Gewerbestandorte, ein Vorrangstandort für regional bedeutsame Verkehrsanlagen und ein regional bedeutsamer Standort zur Abwasserentsorgung. Fleetmark teilt sich grundzentrale Funktionen mit Brunau aus der Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe und ist zusammen mit Vissum als Eignungsgebiet für Windenergieanlagen eingestuft. Zudem zählt Fleetmark zum ländlichen Teilgebiet mit relativ günstigen Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft und ist ein Vorranggebiet für die Wassergewinnung. Dies zeigt, dass die Gemeinden Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark in erster Linie ländlich und weniger städtisch geprägt sind.

Das Ergebnis der Bürgeranhörung, bei der sich die Bürgerinnen und Bürger für die Eingemeindung nach Salzwedel ausgesprochen haben, zeigt zwar, das hierfür deren Akzeptanz vorhanden ist. Dies ist aber vor dem Hintergrund der dargestellten Verflechtungen in Richtung ländlichen Raum kein ausreichender und alleiniger Grund für die Eingemeindung in die Hansestadt Salzwedel.

Von einer Zuordnung zur zukünftigen Einheitsgemeinde Kalbe (Milde) wird abgesehen, da sich zum einen die Nähe zum Grundzentrum Arendsee (Altmark) aufdrängt und zum anderen die Stärkung des Grundzentrums Arendsee (Altmark) nicht erreicht werden kann. Dies ist jedoch wie bereits ausgeführt aus Gründen des öffentlichen Wohls zur Erhaltung der öffentlichen Daseinsfürsorge im nordöstlichen Teil des großflächigen und dünn besiedelten Landkreises Altmarkkreis Salzwedel notwendig.

Der Einwand der Gemeinde Mechau, die nach § 1 Abs. 1 Satz 3 GemNeuglGrG zu wahrende bürgerschaftliche Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung werde durch eine Zwangseingemeindung gegen den Willen der überwältigenden Mehrheit der Gemeindebürger nicht nur nicht gewahrt, sondern in ihren Grundlagen erschüttert, überzeugt nicht. Ebenso kann dem vorgetragenen Argument nicht gefolgt werden, dass Handlungsspielräume für Entscheidungen "vor Ort" aus Sicht der Gemeinde ebenso beseitigt werden wie die Möglichkeit der Gemeindebürger, eigeninitiativ zum Wohle ihrer Gemeinde tätig zu werden.

Mit der flächendeckenden Bildung von dauerhaft leistungsstarken Einheitsgemeinden soll letztendlich der Gefahr einer fortschreitenden Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung aufgrund nicht ausreichender finanzieller Handlungsspielräume zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung und Gestaltung der örtlichen Angelegenheiten entgegengetreten werden. Denn das Maß an gelebter örtlicher Demokratie hängt entscheidend von der gemeindlichen Leistungs- und Verwaltungskraft ab. So ist die dauerhaft ausreichende Fähigkeit einer Gemeinde, ihre Aufgaben in eigener demo-

kratischer wie finanzieller Verantwortung wahrnehmen zu können, 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. Entscheidend ist vielmehr, ob die Einwohner etwas für ihren Ort tun wollen. Engagement entsteht vor allem in Vereinen (z. B. Sportvereine, Heimatvereine, Jugend- und Senioreninitiativen, Freiwillige Feuerwehr). Hierdurch wird in erster Linie das Gemeinwesen geprägt und gestaltet. Die Verwaltung kann das Engagement der Bürger nicht ersetzen. Was die Bürgerschaft nicht für ihr Dorf im Bereich der freiwilligen Aufgaben (Kultur, Sport, Volksfeste) zu tun bereit sind, kann und soll die Verwaltung auch nicht leisten. Mit der Kommunalreform soll deswegen auch das Ehrenamt bewahrt werden (§ 1 Abs. 1 GemNeuglGrG). Durch die Bildung leistungsfähiger Strukturen eröffnet die Gebietsreform vielfach erst wieder Entscheidungsspielräume auf der gemeindlichen Ebene insgesamt und nicht lediglich in leistungsstärkeren Gemeinden. Das in den Gemeinden vorhandene Vereinswesen und kommunalpolitische Engagement kann gestützt werden, weil mit der Bildung der Einheitsgemeinden Stadt Arendsee (Altmark) zukunftsfähige Strukturen geschaffen werden, die vor Ort wieder Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Ein Demokratieverlust wird darin nicht gesehen. Insoweit wird es den Bürgern der vormals selbständigen Gemeinden auch bei Bildung einer Einheitsgemeinde möglich sein, sich ehrenamtlich zu betätigen.

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 die ohne Neuwahl einzugemeindenden Gemeinden die Ortschaftsverfassung ein. Im Zusammenspiel mit den durch die mit 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.

In dem künftigen Ortsteil Mechau kann der kommunalpolitischen Beteiligung zusätzlich Rechnung getragen werden, indem eine Ortschaftsverfassung mit Ortsbürgermeister und Ortschaftsrat oder alternativ mit einem Ortsvorsteher dauerhaft von der Einheitsgemeinde eingeführt wird.

Die Gemeinde Mechau stellt vielmehr die Gemeindegebietsreform insgesamt in Frage, konkrete Belange der Gemeinde, etwa zu den örtlichen Verhältnissen, nennt sie nicht. Weitere Argumente gegen eine Eingemeindung in die Stadt Arendsee (Altmark), die sich konkret mit dem Neugliederungssachverhalt selbst auseinandersetzen, bringt die Gemeinde Mechau nicht vor und sie drängen sich auch nicht auf.

Die Stellungnahme der Gemeinde Mechau und die Ergebnisse der Bürgeranhörungen in den aufzulösenden Gemeinden vom 29. November 2009 führen zu keiner an-

deren Beurteilung der Sach- und Rechtslage. Eine bürgerschaftliche Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung ist durch die Eingemeindungen weiterhin möglich. 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 von statten 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 Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetz ergangenen Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts vom 21. April 2009 (a. a. O.) verwiesen.

Wegen ihrer Größe mit regelmäßig weniger als 8.000 Einwohnern gelten die einzelnen Gemeinden als nicht leistungsfähig und wegen der Lage der Gemeinden rund um das raumordnerische Grundzentrum Arendsee sowie die geografische Lage im nordöstlichen Teil des Altmarkkreises Salzwedel bleibt aus Gründen des öffentlichen Wohls kein Raum für eine anderweitige als die mit vorliegendem Gesetz getroffene Entscheidung. Die Eingemeindung der Gemeinden in die Stadt Arendsee (Altmark) entspricht - wie oben dargestellt - den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Art. 90 Verf LSA."

Diese Erwägungen sind bei der gebotenen Gesamtbetrachtung nicht zu beanstanden, auch wenn einzelnen Gesichtspunkten kein besonderes Gewicht zukommen sollte. Das Landesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 21.04.2009 (a.a.O. [442]) es als zulässig angesehen, dass der Gesetzgeber von dem Prinzip, Einheitsgemeinden aus bestehenden Verwaltungsgemeinschaften zu bilden, bei sog. Kragenverwaltungsgemeinschaften abgewichen ist. Bei diesen könnten Einheitsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften auch außerhalb der bestehenden Verwaltungsgemeinschaften gebildet werden. Für diese Abweichung vom System bestehe ein sachlicher Grund. Im Hinblick auf die besondere infrastrukturelle Ausgangslage dieser Verwaltungsgemeinschaften in Bezug auf den zentralen Ort bedürfe es einer Behebung von raumordnerischen Fehlentwicklungen. Bei seiner Abwägungsentscheidung hinsichtlich der Zuordnung der Beschwerdeführerin hat der Gesetzgeber das Für und Wider sämtlicher in Betracht kommender Zuordnungsalternativen, insbesondere auch einer

Zuordnung zur Hansestadt Salzwedel abgewogen. Dass er sich maßgeblich aus raumordnerischen Gründen für eine Zuordnung der Beschwerdeführerin zur Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) entschieden hat, ist unter Zugrundelegung des aufgezeigten Prüfungsmaßstabs verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. § 2 Abs. 1 Satz 2 GemNeuglGrG benennt als bei der Bildung von Einheitsgemeinden zu berücksichtigende Gesichtspunkte ausdrücklich solche der Raumordnung und Landesplanung. Dass der Gesetzgeber bei der Zuordnung von Gemeinden, die einer Kragenverwaltungsgemeinschaft angehört haben, in besonderer Weise auf raumordnerische Gesichtpunkte abstellen darf, hat das Landesverfassungsgericht bereits im Urteil vom 21.04.2009 (a.a.O.) entschieden. 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 hat sich auch mit der Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark), insbesondere mit ihrer angespannten Haushaltslage befasst (vgl. S. 74 ff. der Begründung des Gesetzentwurfs). Er hat insbesondere im Einzelnen erläutert, weshalb die Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe aus seiner Sicht keine zukunftsfähigen Struktur gehabt habe und die Städte Arendsee (Altmark) und Kalbe (Milde) aus raumordnerischen Gründen als Grundzentren gesichert und gestärkt werden sollen. Im Einzelnen hat er dazu ausgeführt (vgl. LT-Drs. 5/2402, S. 84 f.):

"Die Struktur der Verwaltungsgemeinschaft hat sich nicht bewährt. Sie ist ein ca. 45 km langes, schlauchartiges Konstrukt im Nordosten des Altmarkkreises Salzwedel, das bei der Bevölkerung unbeliebt ist. Sie ist aufgrund ihrer Struktur raumordnerisch äußerst bedenklich. Nach § 1 GemNeuglGrG soll bei der Neugliederung der Gemeindeebene das Ziel verfolgt werden, eine zukunftsfähige und dauerhaft leistungsfähige Struktur zu erschaffen. Zudem verlangt § 2 GemNeuglGrG, dass auch Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei der Neugliederung berücksichtigt werden sollen. Insoweit musste bei der Neustrukturierung der Gemeindeebene im Raum Arendsee-Kalbe aus Gründen des öffentlichen Wohls in Betracht gezogen werden, vom allgemeinen Grundsatz, der Schaffung von Einheitsgemeinden in den Grenzen der Verwaltungsgemeinschaft, abzuweichen. Aufgrund der langen Nord-Süd-Ausdehnung im ländlichen Raum ist ein Zusammenwachsen der Gemeinde eher unwahrscheinlich. Weiterhin würde aufgrund der Struktur auch die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen im ländlichen Raum leiden.

Unter der Beachtung der Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum ist es sinnvoll, beide Städte als Grundzentren zu erhalten und weiter zu stärken. Die Stadt Arendsee (Altmark) wird im Gutachten der öffentlichen Daseinsvorsorge in ländlich schwach strukturierten Räumen des Landes Sachsen-Anhalt vom Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsforschung (ISW) gGmbH vom März 2008 als Sonderfall zentralörtlicher relevanter Infrastruktur betrachtet. Zwar hat die Gemeinde weniger als 3.000 Einwohner, jedoch hat sie eine hohe touristische Bedeutung und eine gut ausgebaute Infrastruktur. Aber auch Kalbe besitzt laut Gutachten eine nennenswerte Inf-

rastruktur. Um den Zielen des Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetzes gerecht zu werden, ist es geboten, im Zuge der Gebietsreform aus Gründen des öffentlichen Wohls die "raumordnerisch unvorteilhaft gebildete Verwaltungsgemeinschaftsstruktur" aufzulösen und hiervon abweichend neue Gemeindestrukturen zu bilden, bei denen beide Grundzentren gestärkt werden.

Dementsprechend wurde am 12. August 2009 die Bildung einer Einheitsgemeinde Arendsee (Altmark) unter der Maßgabe genehmigt, dass die neue Struktur zu dulden hat, dass ihr in der gesetzlichen Phase der Gemeindegebietsreform im Land Sachsen-Anhalt weitere Gemeinden zugeordnet werden. Durch den Zusammenschluss der Gemeinden Arendsee (Altmark), Leppin, Höwisch, Neulingen, Thielbeer, Kläden, Schrampe, Ziemendorf, Sanne-Kerkuhn und Kleinau aus der Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe und den Gemeinden Binde, Kaulitz und Kerkau aus der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land wurde das Grundzentrum Arendsee (Altmark) gestärkt und das Konstrukt der Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe einer raumordnerisch sinnvollen Auflösung zugeführt.

Auch in der Stadt Kalbe (Milde) hatte sich seit Längerem der Wunsch geäußert, eine Einheitsgemeinde ohne Arendsee (Altmark) zu bilden. So haben sich zum 1. Januar 2010 mit kommunalaufsichtlicher Genehmigung die Gemeinden Kalbe (Milde), Kakerbeck, Engersen, Jeetze, Brunau, Packebusch und Vienau zur neuen Einheitsgemeinde Kalbe (Milde) zusammengeschlossen. Zuvor hatten schon zum 1. Januar 2009 die Gemeinden Altmersleben, Güssefeld, Kahrstedt, Neuendorf am Damm, Wernstedt, Winkelstedt und die Stadt Kalbe (Milde) die Stadt Kalbe (Milde) neu gebildet."

Auch diese Erwägungen sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Der Gesetzgeber ist im Übrigen 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.

- 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 Be-

schwerdeführerin nicht darauf berufen, dass sie sich insbesondere im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit von anderen aufgelösten Gemeinden unterscheide. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Typisierung ist zulässig.

Die Beschwerdeführerin vermag eine Systemwidrigkeit der gesetzgeberischen Zuordnungsentscheidung auch nicht damit zu begründen, mit der getroffenen Eingemeindungsentscheidung verstoße der Gesetzgeber in willkürlicher Weise gegen das in § 2 Abs. 3 Gem-NeuglGrG festgelegte zentrale Kriterium der Mindesteinwohnergrößen für Einheitsgemeinden, weil die Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) nach Durchführung der gesetzlichen Eingemeindungen über nur 7.162 Einwohner verfüge und damit die Regelzahl von 10.000 bzw. 8.000 Einwohnern in dünn besiedelten Regionen nicht nur geringfügig unterschreite. Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 GemNeuGlGrG sollen zwar Einheitsgemeinden mindestens 10.000 Einwohner haben. Nach § 2 Abs. 3 Satz 2 GemNeuGlGrG sollen allerdings 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, 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. An diese Grundsätze hat sich der Gesetzgeber bei der Bildung der Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) gehalten.

Der Altmarkkreis wies (schon) zu dem nach § 2 Abs. 10 GemNeuglGrG maßgeblichen Stichtag (31.12.2005) eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte von weniger als 70 Einwohnern je Quadratkilometern auf. In diesem Landkreis, der eine Fläche von ca. 2.293 km² hat, lebten nach den Angaben des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt zum maßgeblichen Stichtag 96.040 Einwohner. Das ergab eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte von 41,88 Einwohnern je Quadratkilometer. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 41) lag die Bevölkerungsdichte im Gebiet der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land zu diesem Zeitpunkt sogar bei nur 26,11 Einwohnern pro km². Damit war hier die Regeleinwohnergröße von 8.000 Einwohnern maßgeblich. Wie die Landesregierung zutreffend ausgeführt hat, ist auch bei der der Einwohnerzahl der neu entstehenden Einheitsgemeinde darauf abzustellen, wie viele Einwohner am Stichtag 31.12.2005 im Gebiet der Stadt Arendsee (Altmark) und dem Gebiet der durch die Eingemeindungen hinzukommenden Gemeinden lebten. Nach den Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt betrug diese Zahl 7.724 und lag damit um lediglich 3,45 % unter der Regel-Mindesteinwohnergröße von 8.000. Der Gesetzgeber ist bei Erlass des GemNeuglGrG davon ausgegangen, dass eine (geringfügige) Unterschreitung der Mindestgröße nicht mehr als 5 % betragen soll (vgl. die Begründung zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform, LT-Drs. 5/902, S. 46).

Die Umstände des Einzelfalls rechtfertigen auch die Annahme, dass die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark) erreicht wird. Zwar hat sich der Gesetzgeber mit der Frage der (geringfügigen) Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl in der Begründung des hier in Rede stehenden Neugliederungsgesetzes nicht (aus-

drücklich) befasst. Der Begründung lässt sich aber entnehmen, dass gerade die Eingemeindung der Beschwerdeführerin und weiterer Gemeinden in die Stadt Arendsee (Altmark) dazu beitragen soll und kann, die Leistungsfähigkeit der Stadt zu stützen. Er hat darauf verwiesen, dass die Bildung einer Einheitsgemeinde Arendsee (Altmark) unter der Maßgabe genehmigt worden sei, dass die neue Struktur zu dulden habe, dass ihr in der gesetzlichen Phase der Gemeindegebietsreform im Land Sachsen-Anhalt weitere Gemeinden zugeordnet werden. Durch den Zusammenschluss weiterer aus den Verwaltungsgemeinschaften Arendsee-Kalbe und Salzwedel-Land sei das Grundzentrum Arendsee gestärkt und das Konstrukt der Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe einer raumordnerisch sinnvollen Auflösung zugeführt worden.

Im Übrigen sind die vom Gesetzgeber angeführten raumordnerischen Gründe, die ihn veranlasst haben, die freiwillige Bildung der Einheitsgemeinden Stadt Arendsee (Altmark) und Stadt Kalbe (Milde) zuzulassen, auch in diesem Zusammenhang verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

2.2 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 Arendsee (Altmark) verzichtet habe. Damit rügt sie ein gesetzgeberisches Unterlassen in den Vorschriften des § 8 Abs 1 und 3 GebRefAusfG.

2.2.1 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 Stadt Arendsee (Altmark) entspricht diesen Anforderungen. Zwar ist der Rat der Gemeinde 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 –, LVerfGE 22, 475 [488]).

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, 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).

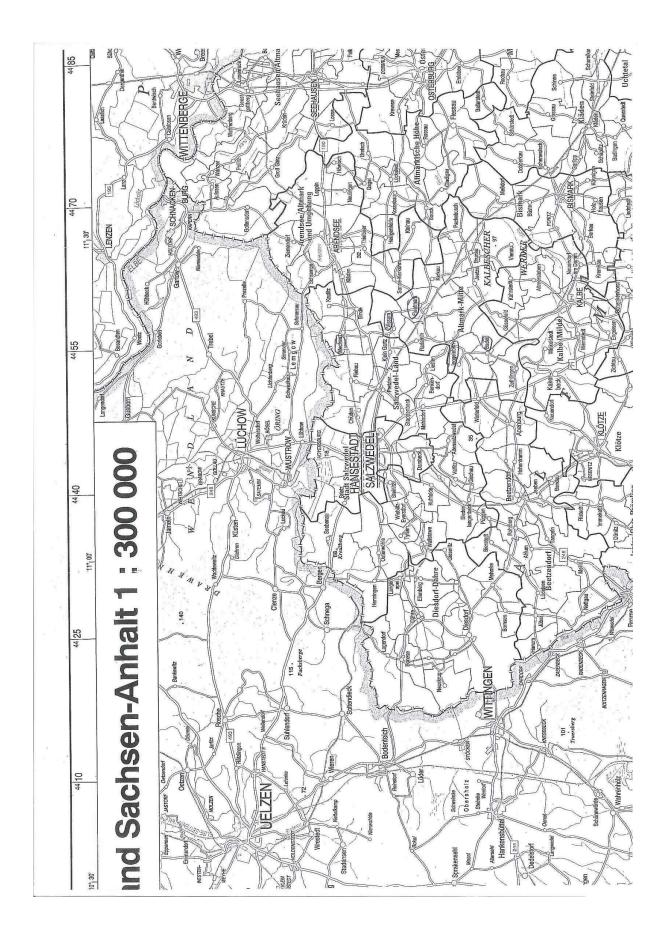
2.2.2. Der Verzicht auf eine Neuwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters der Stadt Arendsee (Altmark) widerspricht ebenfalls nicht dem Demokratiegebot.

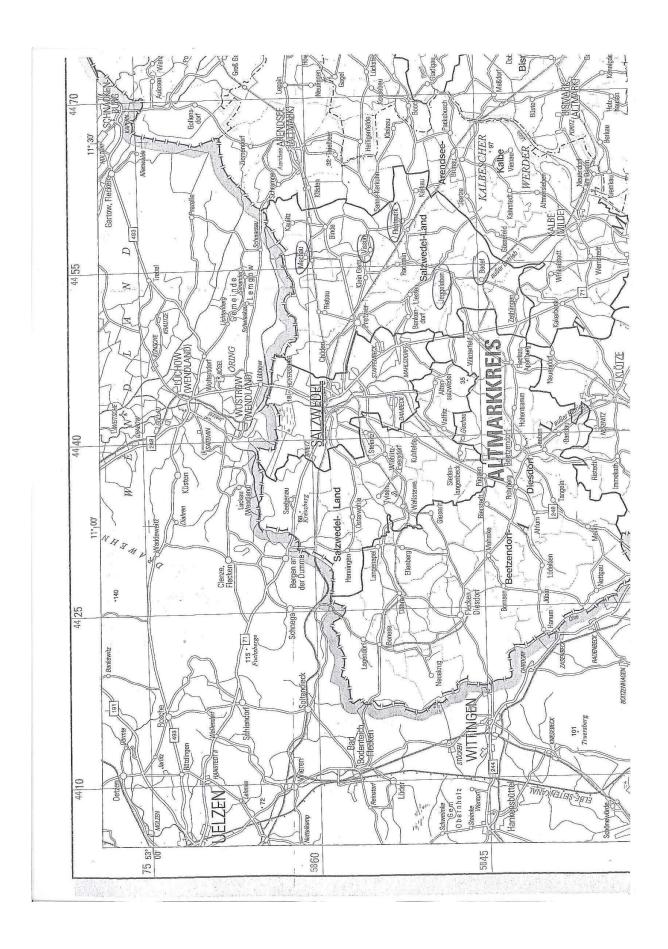
Eine Neuwahl des Bürgermeisters war im Zuge der freiwilligen und gesetzlichen Neugliederung nach diesem Regelungssystem nicht erforderlich. Die Stadt Arendsee (Altmark) verfügt über einen hauptamtlichen Bürgermeister, der bis zum bis zum Jahr 2016 gewählt ist. Zudem musste der Gesetzgeber berücksichtigen, 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 (LVerfG, Urt. v. 25.06.2013 – LVG 66/10 –).

3. C)ie C	ericht	skos	tenfreih	neit fo	lgt au	s §	32	Abs.	1 L	_VerfG	G.	Das	Verfa	hren	bleibt	in v	ollem
Umi	fang	erfolg	llos.	Gründe	im S	inne d	des	§ 3	2 Abs	s. 3	LVerf	GG	, glei	chwo	hl die	e Ersta	attun	g der
Auslagen der Beschwerdeführerin anzuordnen, sind nicht ersichtlich.																		

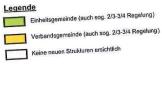
Schubert Bergmann Dr. Zettel Gemmer

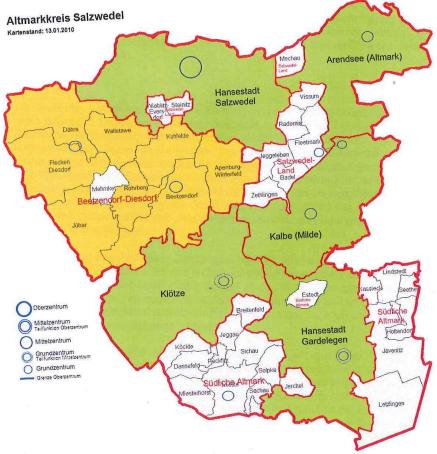
Franzkowiak Dr. Stockmann Prof. Dr. Lück





177





Gebietsstand: 01.01.2010