



Im Namen des Volkes
U r t e i l

in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

LVG 78/10

der **Gemeinde Badel**, vertreten durch die Bürgermeisterin, [...]

Beschwerdeführerin,

Verfahrensbevollmächtigte: [...]

w e g e n

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 ohne mündliche Verhandlung 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 Kalbe (Milde) zum 01.01.2011 durch § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Altmarkkreis Salzwedel – GemNeuglG SAW – vom 08.07.2010 (GVBl. S. 410). § 2 Abs. 3 GemNeuglG SAW lautet wie folgt:

- (3) Die Gemeinden Jeggeleben, Badel und Zethlingen der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land werden in die Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde) eingemeindet. Die eingemeindeten Gemeinden werden aufgelöst.

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

§ 7

Ortschaftsverfassung

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

(2) Verfügen 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, die der am 01.01.2005 gegründeten und zum 01.01.2011 aufgelösten Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land angehörte, zählte von 1994 bis zum 31.12.2004 zur Verwaltungsgemeinschaft Altmark Mitte mit Sitz in Brunau. Davor war sie Mitglied der Verwaltungsgemeinschaft Apenburg/Winterfeld mit Sitz in Apenburg.

Die Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land lag im nördlichen Teil des Altmarkkreises Salzwedel. Südwestlich grenzte sie an die sich zum 01.01.2010 gebildete Verbandsgemeinde Beetzendorf-Diesdorf sowie südlich an die sich zum 01.01.2010 gebildete Einheitsgemeinde Klötze. Östlich gelegen waren die sich zum 01.01.2010 gebildeten Einheitsgemeinden Arendsee (Altmark) und Kalbe (Milde).

Die Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land bestand zum 01.04.1993 aus 23 Mitgliedsgemeinden. Zum 01.01.2005 kamen die sieben Gemeinden Badel, Fleetmark, Jeggeleben, Kerkau, Rademin, Vissum und Zethlingen der aufgelösten Verwaltungsgemeinschaft Altmark-Mitte hinzu. Zum Stand 31.12.2005 bestand die Verwaltungsgemeinschaft aus 28 Mitgliedsgemeinden. Die Einwohnerzahlen der Mitgliedsgemeinden beliefen sich insgesamt auf 11.109. Die Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land hatte eine Fläche von 425,58 km² und eine Einwohnerdichte von 26,11 Einwohnern pro km². Sie umschloss kragenförmig das nördlicher gelegene Mittelzentrum Hansestadt Salzwedel. Westlich der Hansestadt Salzwedel lagen die seinerzeitigen Mitgliedsgemeinden Seebenau, Henningen, Osterwohle, Tylsen, die sich am 01.01.2010 in die Hansestadt eingemeindeten, weiter die Mitgliedsgemeinden Wieblitz-Eversdorf, Steinitz sowie die seinerzeitigen Mitgliedsgemeinden Wallstawe, Kuhfel-

de, Siedenlangenbeck, Püggen, Kuhfelde, Valfitz und Altensalzwedel. Östlich der Hansestadt Salzwedel lagen die Mitgliedsgemeinde Benkendorf, seit 01.01.2009 Ortsteil der Hansestadt Salzwedel, sowie die seinerzeitigen Mitgliedsgemeinden Chüden, Pretzier, Klein Gartz, Riebau und Liesten, die sich ebenfalls am 01.01.2010 in die Hansestadt Salzwedel eingemeindeten und die Mitgliedsgemeinden Binde, Kaulitz, Kerkau, die sich am 01.01.2010 in die Stadt Arendsee (Altmark) eingemeindeten, sowie Mechau, Vissum, Rademin, Fleetmark, Jeggeleben, Badel und Zethlingen. Der Sitz der so genannten Kragenverwaltungsgemeinschaft lag außerhalb des Gebietes ihrer Mitgliedsgemeinden in der Hansestadt Salzwedel. Die grundzentralörtliche Funktion teilten sich die Gemeinden Fleetmark und Brunau. Die Hansestadt Salzwedel verfügte zum maßgeblichen Stichtag 31.12.2005 über 21.512 Einwohner.

Die Beschwerdeführerin wies am 31.12.2005 466 Einwohner auf. Sie liegt im zentralen Teil des Altmarkkreises Salzwedel nordwestlich der Stadt Kalbe (Milde) und südöstlich der Hansestadt Salzwedel, mit der sie keine gemeinsame Grenze aufweist. Eine gemeinsame Grenze besteht mit der Stadt Kalbe (Milde) und den Gemeinden Fleetmark, Jeggeleben und Zethlingen. Die Entfernung der Beschwerdeführerin zur Ortsmitte der Stadt Kalbe (Milde) beträgt über die Landesstraßen L 12 und L 21 ca. 17,4 km. Sie ist zudem über die Bundesstraßen B 248 und B 71 sowie entsprechende Kreisstraßen mit einem Fahrtweg von ca. 21,4 km an die Hansestadt Salzwedel angebunden. Der öffentliche Nahverkehr ist durch die öffentliche Personennahverkehrsgesellschaft sichergestellt. Die Beschwerdeführerin wird gegenwärtig über 1 Nebenbuslinie (Linie 103) im Anrufbussystem des Öffentlichen Personennahverkehrs direkt an Kalbe und Cheinitz angebunden. Durch Cheinitz besteht eine Anbindung nach Salzwedel und nach Gardelegen (Linie 100), nach Klötze (Linie 107) und nach Beetzendorf (Linie 108). Weitere Linien sind im Wesentlichen auf den Schülerverkehr ausgerichtet. Für die Einwohner der Beschwerdeführerin bieten sich Versorgungs- und Einkaufsmöglichkeiten sowohl im Mittelzentrum Salzwedel als auch in Richtung Grundzentrum Kalbe (Milde) sowie im ländlichen Raum in den umliegenden Gemeinden an. Die Beschwerdeführerin hält eine Kindertageseinrichtung vor. Der Einzugsbereich der Kindertageseinrichtung umfasst die Kinder aus Zethlingen, Jeggeleben, Liesten (Ortsteil der Hansestadt Salzwedel), Fleetmark, Rademin und Winterfeld (Ortsteil von Apenburg-Winterfeld). Eine Grundschule ist im Gebiet der Beschwerdeführerin nicht vorhanden. In der Grundschule Fleetmark werden die Schülerinnen und Schüler u. a. aus Jeggeleben, Fleetmark, Rademin, Kerkau, Vissum, Kaulitz, Mechau, Binde, Liesten und Badel beschult. Die Wegezeiten der Schüler und Schülerinnen belaufen sich auf zwischen 10 bis 30 Minuten. Die Beschwerdeführerin ist dem Schulbezirk der Se-

kundarschule Kalbe (Milde) zugeordnet. Eine weitergehende Schullaufbahn findet überwiegend in Salzwedel statt.

Die Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde) liegt im Osten des Altmarkkreises Salzwedel und im Norden der Region Altmark. Die Stadt Kalbe (Milde) wurde nördlich, südlich und westlich von den seinerzeitigen Gemeinden Brunau, Jeetze, Packebusch, Vienau, Kakerbeck, Engersen der Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe, welche sich zum 01.01.2010 in die Stadt Kalbe (Milde) eingemeindeten, sowie von der Beschwerdeführerin und den Gemeinden Zethlingen und Jeggeleben der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land umschlossen. Östlich grenzen Gemeinden des Landkreises Stendal an. Zum maßgeblichen Stand 31.12.2005 wies die Stadt Kalbe (Milde) 4.372 Einwohner auf. Nach den Eingemeindungen zum 01.01.2010 betrug die maßgebliche Einwohnerzahl 7.675.

Mit Schreiben vom 16.09.2009 forderte die zuständige Kommunalaufsicht des Landkreises Altmarkkreis Salzwedel die Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land auf, die erforderliche Bürgeranhörung zur Gebietsänderung der Beschwerdeführerin am 29.11.2009 durchzuführen. Die Anhörung war erforderlich aufgrund der im GemNeugIG SAW enthaltenen Gebietsänderungen.

Mit Schreiben vom 23.09.2009 informierte der Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land die zuständige Kommunalaufsicht über einen Termin im Dorfgemeinschaftshaus der Beschwerdeführerin anlässlich der Durchführung der Bürgeranhörung und der dafür erforderlichen Bekanntmachungen. In diesem Termin weigerte sich die Beschwerdeführerin, ihre Bekanntmungskästen für eine Bekanntmachung der Bürgeranhörung sowie des Gesetzestextes zur Verfügung zu stellen. Des Weiteren berichtete der Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes über den Beratungsteil der Bürgermeistersitzung vom 22.09.2009, in der die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden, auch der der Beschwerdeführerin, erklärten, dass sie die Bekanntmachungen zur Bürgeranhörung nicht zum 29.09.2009 durchführen werden und der Verwaltungsgemeinschaft die Nutzung ihrer gemeindeeigenen Bekanntmungskästen untersagen. Mit einer Postwurfsendung informierte der Gemeinderat der Beschwerdeführerin die anhörungsberechtigten Einwohner darüber, dass das Wahllokal am 29.11.2009 geschlossen bleibe.

Mit weiterem Schreiben vom 24.09.2009 wies die zuständige Kommunalaufsicht die Verwaltungsgemeinschaft an, die öffentlichen Bekanntmachungen zur Bürgeranhörung ortsüblich

bis spätestens 28.09.2009 durchzuführen. Die Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land hängte daraufhin am 25.09.2009 die Bekanntmachung der Bürgeranhörung in ihrem Schaukasten aus. Die Bekanntmachung sah inhaltlich vor, dass der Gesetzestext des Referentenentwurfs und die Begründung bei der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land während der Sprechzeiten eingesehen werden können und am 29.11.2009 die Bürgeranhörung zu folgender Frage durchgeführt werde: „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde Badel in die Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde) eingemeindet wird ?“. Der Gesetzestext war der Bekanntmachung ebenfalls angehängt. In den Ausgaben der Altmarkzeitung und der Volksstimme vom 28.09.2009 erschien jeweils eine „Amtliche Bekanntmachung“ der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land über den Aushang, den Ort des Aushanges und den Termin der Bürgeranhörung. Die Bürgeranhörung fand am 29.11.2009 statt.

Der Gemeinderat der Beschwerdeführerin hatte des Weiteren beschlossen, die Beschwerdeführerin in die Hansestadt Salzwedel einzugemeinden. Die Anhörung der Bürger hierzu fand gem. § 17 Abs. 1 GO LSA statt. Die Fragestellung lautete: „Sind Sie für eine Eingemeindung der Gemeinde Badel in die Stadt Salzwedel zum 01.01.2010 ?“ An der Bürgeranhörung nahmen 117 Abstimmungsberechtigte teil. Davon sprachen sich 103 Einwohner für die Eingemeindung nach Salzwedel aus. Lediglich 14 Einwohner plädierten dagegen. Ein entsprechender Eingemeindungsvertrag mit Datum vom 11.06.2009 wurde am 19.06.2009 dem Landkreis Altmarkkreis Salzwedel zur Genehmigung vorgelegt. Eine Genehmigung des Eingemeindungsvertrages versagte der Landkreis mit Bescheid vom 04.01.2010, da eine Eingemeindung der Beschwerdeführerin in die Hansestadt Salzwedel nicht dem öffentlichen Wohl entspreche. Nachdem die Beschwerdeführerin dagegen das Widerspruchsverfahren betrieben hat, hat sie am 06.05.2010 Klage beim Verwaltungsgericht Magdeburg erhoben, dieses hat über das Verfahren bisher nicht entschieden.

Am 14.07.2010 wurde das GemNeugIG SAW verkündet. § 2 Abs. 3 S. 1 GemNeugIG SAW sieht vor, dass die Beschwerdeführerin in die Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde) eingemeindet wird. Gemäß § 2 Abs. 3 S. 3 GemNeugIG SAW wird die eingemeindete Beschwerdeführerin aufgelöst. Das Gesetz trat am 01.01.2011 in Kraft.

Am 29.12.2010 hat die Beschwerdeführerin Verfassungsbeschwerde gegen die gesetzliche Neugliederung erhoben. Sie sieht sich insbesondere durch § 2 Abs. 3 GemNeugIG 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 Ortsrecht 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.

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 betrage die Entfernung zwischen der Beschwerdeführerin und dem Schaukasten der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land 25 km. Diese Entfernung sei 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 Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land sei zudem nicht zuständig für die Bürgeranhörung gewesen.

Die Neugliederung sei auch in der Sache verfassungswidrig. § 2 Abs. 3 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 Gesetz über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt – GemNeuglGrG – vom 14.02.2008 (GVBl. S. 40), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.05.2009 (GVBl. S. 238, 255), 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 Kalbe (Milde) Die schematische Orientierung an Mindesteinwohnerzahlen sei unzulässig.

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 laufe auch dem Gemeinwohlziel einer bürgerschaftlichen Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung zuwider. Als Alternativen zur angegriffenen Neugliederung hätte sich dem Gesetzgeber insbesondere die Möglichkeit einer Eingemeindung der Beschwerdeführerin in die Hansestadt Salzwedel entweder durch Genehmigung des Gebietsänderungsvertrages oder durch eine entsprechende gesetzliche Zuordnung angeboten. Die Zuordnung zur Hansestadt Salzwedel werde maßgeblich mit dem Zuschnitt der Schuleinzugsbereiche begründet. Der politisch gewünschte Erhalt eines bestimmten Schulstandortes sei kein hinreichender Grund für die gesetzliche Anordnung einer Eingemeindung. Dies gelte erst recht nicht, wenn – wie hier – eine freiwillig angestrebte Alternativlösung existiere. Zwischen der Beschwerdeführerin und der Stadt Kalbe (Milde) existierten weder die behaupteten engen Beziehungen noch die angeblichen Verflechtungen. Eine echte Abwägung habe nicht stattgefunden. Der Gesetzgeber habe sich an die im GemNeuglGrG aufgestellten Kriterien gebunden gefühlt. Er habe sich bei seiner Abwägungsentscheidung nur mit den im Fall der Beschwerdeführerin in Betracht kommenden Eingemeindungsalternativen auseinandergesetzt. Er habe nur die angeblichen Vorteile einer Eingemeindung der Beschwerdeführerin in die Hansestadt Salzwedel mit denjenigen einer Eingemeindung in die Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde) abgewogen. Die Frage, ob die beiden in den Blick genommenen Alternativen für die beabsichtigte Schaffung zukunftsfähiger Strukturen überhaupt erforderlich seien, werde hingegen nicht aufgeworfen. 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. Ebenfalls nicht hinreichend in Betracht gezogen habe er den Grundsatz des Vorrangs freiwilliger Gebietsänderungen. Er habe zwar eine Freiwilligkeitsphase durchge-

führt, jedoch habe das Ministerium des Innern im Fall der Beschwerdeführerin sämtliche Bemühungen um den Abschluss einer Gebietsänderungsvereinbarung bereits im Keim erstickt.

Die Neugliederungsentscheidung sei ferner willkürlich und systemwidrig. Eine schematische Umsetzung des einmal festgelegten Systems habe nicht genügt, vielmehr sei eine Systemdurchbrechung aus sachlichen Gründen geboten. Die Beschwerdeführerin unterscheide sich insbesondere im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit von anderen aufgelösten Gemeinden. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Typisierung sei unzulässig. Er habe lediglich auf sein Leitbild verwiesen, an das er sich zu Unrecht gebunden gefühlt habe. Dass die Regierung und der Gesetzgeber die Durchsetzung des Leitbildes wünschen, möge im politischen Willensbildungsprozess von Belang sein. Dieser Wunsch könne aber nicht dazu dienen, die Durchsetzung eines Systems um seiner selbst willen zu legitimieren. Dies gelte vorliegend umso mehr deshalb, weil die angeblichen Mängel, deren Heilung die Eingemeindung der Beschwerdeführerin in die Stadt Kalbe (Milde) diene solle, durch den Gesetzgeber selbst veranlasst worden sei. Die zum 31.12.2010 bestehende Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde), die sich durch eine Unterschreitung der gesetzlichen Mindesteinwohnerzahlen auszeichne, sei erst aufgrund der im GemNeuglGrG vorgegebenen Ziele gebildet worden. Der angebliche Gemeinwohlbelang, der die in § 2 Abs. 3 GemNeuglG SAW getroffene Entscheidung rechtfertigen soll, bestehe damit in der Beseitigung eines durch den Gesetzgeber selbst geschaffenen – oder zumindest unmittelbar veranlassten – Zustandes. Auch hierin liege ein sachwidriger Beweggrund.

Die Eingemeindung der Beschwerdeführerin verstoße auch gegen das Demokratiegebot des Art. 2 Abs. 1 und 2 LVVerf. Aufgrund des Verzichts auf eine Neuwahl mangle es dem Bürgermeister und dem Gemeinderat der Stadt Kalbe (Milde) an der demokratischen Legitimation zur Ausübung von Staatsgewalt. Auch die angeordnete Erweiterung des Gemeinderates der Stadt Kalbe (Milde) missachte willkürlich die bei der letzten Kommunalwahl getroffene Wahlentscheidung der Bürger und sei ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip. Die in § 9 GebRefAusfG getroffene Entsenderegelung verstoße gegen die Grundsätze der Unmittelbarkeit und Allgemeinheit der Wahl, so dass es dem Gemeinderat insoweit an der erforderlichen Unmittelbarkeit der Legitimation fehle. Auch sei der Zeitraum zwischen dem Wirksamwerden der Neugliederung und der nächsten allgemeinen Kommunalwahl von knapp vier Jahren bzw. hinsichtlich der Wahl des Bürgermeisters von knapp sechs Jahren unangemessen lang und nach den Wahlgrundsätzen nicht hinnehmbar.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

§ 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Altmarkkreis Salzwedel vom 08.07.2010 (GVBl 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 (GVBl S. 406), für nichtig, hilfsweise für unvereinbar mit Art. 2 Abs. 1 bis 3, Art. 87 Abs. 1 bis 3, Art. 89 und Art. 90 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt zu erklären.

Die Landesregierung trägt in ihrer Stellungnahme u.a. vor: Die Anhörung der Bürger der Beschwerdeführerin habe den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Auch materiell hält die Landesregierung die Neugliederungsentscheidung für fehlerfrei und tritt den Ausführungen der Beschwerdeführerin im Einzelnen entgegen.

Der Landtag hat sich zu dem Verfahren nicht geäußert.

Entscheidungsgründe:

Das Gericht entscheidet gemäß § 33 Abs. 2 LVerfGG i.V.m. § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung. Die 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 (GVBl. S. 600) – LVerf – garantierten Selbstverwaltungsrechts behauptet wird, handelt es sich um eine kommunale Verfassungsbeschwerde im Sinne des Art. 75 Nr. 7 LVerf und der §§ 2 Nr. 8, 51 des Gesetzes über das Landesverfas-

sungsgericht – LVerfGG – vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.11.2009 (GVBl. S. 525). Diese Bestimmungen berechtigen Kommunen (Gemeinden und Landkreise), gegen Eingriffe in ihr Selbstverwaltungsrecht durch ein Gesetz das Landesverfassungsgericht anzurufen.

Die Zulässigkeit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz setzt voraus, dass die Beschwerdeführerin selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffenen Rechtsnormen in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt ist (BVerfG, Beschl. v. 15.10.1985 – 2 BvR 1808/82 u.a. –, BVerfGE 71, 25 [34 ff.]; Beschl. v. 19.11.2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 [8]; Magen, in Umbach/Clemens/Dollinger [Hrsg.], Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2005, § 91, RdNr. 18).

1.1. Dies ist hier im Hinblick auf die von der Beschwerdeführerin angegriffene Regelung des § 2 Abs. 3 GemNeugIG 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. 3 GemNeugIG SAW unmittelbar in ihrem Bestand aufgelöst und in die Einheitsgemeinde Hansestadt Gardlegen 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 Kalbe (Milde) 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 [497 f.]).

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

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

2.1. § 2 Abs. 3 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 (GVBl. S. 383) sowie in § 55 des Kommunalwahlgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt – KWG LSA – in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.02.2004 (GVBl. S. 92), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.02.2008 (GVBl. S. 40). Nach § 17 Abs. 2 S. 3 GO LSA müssen bei Änderungen der Gemeindegrenzen durch Gesetz gegen den Willen der beteiligten Gemeinden neben den betroffenen Gemeinden auch die Bürger gehört werden, die in dem unmittelbar betroffenen Gebiet wohnen. Gemäß § 55 S. 2

KWG LSA finden auf die Durchführung der Anhörung der Bürger bei Gebietsänderungen nach der GO LSA die Bestimmungen für die Wahl des Bürgermeisters und des Landrates mit Ausnahme der §§ 50 bis 53 KWG LSA entsprechende Anwendung. 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 Bekanntmachungskasten der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land, der sich 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 in den Bekanntmachungskästen nach Absatz 2 veröffentlicht; die Aushangfrist beträgt, soweit nicht anderes bestimmt ist, zwei Wochen. Die vom Leiter der Verwaltungsgemeinschaft letztlich vorgenommene 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 in dem Bekanntmachungskasten 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 einer verfassungsrechtlichen Grenze, als er schutzwürdige Interessen nicht verletzen, insbesondere den Rechtsschutz 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 in dem 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 zu dem 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. Die Beschwerdeführerin ist über die Bundesstraßen B 248 und B 71 sowie entspre-

chender Kreisstraßen mit einem Fahrtweg von ca. 21,4 km an die Hansestadt Salzwedel angebunden. Die Gemeinde Badel wird gegenwärtig über 1 Nebenbuslinie (Linie 103) im Anrufbussystem des Öffentlichen Personennahverkehrs direkt an Cheinitz angebunden. Durch Cheinitz besteht eine Anbindung nach Salzwedel. Die Fahrtzeit in die Kreisstadt Salzwedel beträgt 20 Minuten. Die Beschwerdeführerin selbst trägt vor, dass ihre Einwohner auch in anderen Bereichen des täglichen Lebens (Einkäufe, Arztbesuche und Behördengänge) diese Verbindung nutzen. Weshalb dies für die Bekanntmachung der Bürgeranhörung nun nicht möglich sein soll, erschließt sich nicht. 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 2005 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 abgeschlos-

sen, 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 abhängen.

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 17/10 –). 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 gelangt (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 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. Die Beschwerdeführerin vermag die Verfassungsbeschwerde nicht damit erfolgreich zu begründen, dass der Landkreis Salzwedel den Gebietsänderungsvertrag zwischen der

Beschwerdeführerin und der Hansestadt Salzwedel vom 11.06.2009 mit Bescheid vom 04.01.2010 zu Unrecht nicht genehmigt habe. 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 GemNeuglG SAW (vgl. LVerfG, Urt. v. 27.04.2012 – LVG 28/10 –, Internetauftritt des LVerfG). Der Beschwerdeführerin hätte es insoweit obliegen, ihr Verpflichtungsbegehren bei der Fachgerichtsbarkeit weiter zu verfolgen.

2.1.3 Die angegriffene gesetzgeberische Neugliederung vom 14.07.2010 genügt inhaltlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Bei strukturellen Neugliederungen ist dem Gesetzgeber ein politischer Gestaltungsspielraum eingeräumt, der nach ständiger Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts nur eine eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolle des von einer betroffenen Gemeinde im Wege der kommunalen Verfassungsbeschwerde angegriffenen Neugliederungsgesetzes zulässt (Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, a.a.O., § 96, RdNr. 117). Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung ist danach nicht, ob es andere und bessere Alternativen zu der streitgegenständlichen Neugliederung gegeben hat. Das Landesverfassungsgericht überprüft die getroffene Maßnahme vielmehr lediglich darauf, ob der Gesetzgeber den für seine Regelung maßgeblichen Sachverhalt zutreffend ermittelt, dem Gesetz zugrunde gelegt hat und ob er die im konkreten Fall angesprochenen Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt hat. Auf der Grundlage eines in dieser Weise ermittelten Sachverhalts und der Gegenüberstellung der daraus folgenden verschiedenen – oft gegenläufigen – Belange ist der Gesetzgeber befugt, sich letztlich für die Bevorzugung eines Belangs (oder mehrerer Belange) und damit notwendig zugleich für die Zurückstellung aller anderen betroffenen Gesichtspunkte zu entscheiden. Soweit Ziele, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers in Rede stehen, hat das Landesverfassungsgericht darauf zu achten, ob diese offensichtlich oder eindeutig widerlegbar sind oder ob sie den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (zum Ganzen: LVerfG, Urt. v. 21.04.2009 – LVG 12/08 –, LVerfGE 20, 404, [421 ff.]; Urt. v. 31.05.1994 – LVG 1/94 –, LKV 1995, 75 [79 f.]; Urt. v. 25.06.2007 – LVG 8/06 –, RdNr. 75 des Internetauftritts; ebenso BVerfG, Beschl. v. 27.11.1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 [51] zu Art. 28 Abs. 2 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. 95 ff.) dargestellt. Der Gesetzgeber hat insbesondere Feststellungen zu den örtlichen Verhältnissen und den wesentlichen Strukturdaten der Beschwerdeführerin, der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land, der Stadt Kalbe (Milde) sowie der Hansestadt Salzwedel getroffen.

Ohne Erfolg wendet die Beschwerdeführerin diesbezüglich ein, der Gesetzgeber habe ihre eigene Leistungsfähigkeit und die der Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde) nicht (hinreichend) ermittelt, sich vielmehr schematisch an Mindesteinwohnerzahlen orientiert. Mit diesem Einwand stellt die Beschwerdeführerin die gesetzgeberischen Grundannahmen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und damit das im Gesetz über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt – GemNeuglGrG – vom 14.02.2008 (GVBl. S. 40), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.05.2009 (GVBl. S. 238, 255), normierte Leitbild künftiger Gemeindestrukturen grundsätzlich in Frage. Nach § 2 Abs. 3 GemNeuglGrG sollen Einheitsgemeinden mindestens 10.000 Einwohner haben. In Landkreisen, in denen die durchschnittliche Bevölkerungsdichte weniger als 70 Einwohner je Quadratkilometer beträgt oder wenn eine besondere geografische Lage die Bildung einer leistungsfähigen Einheitsgemeinde mit 10.000 Einwohnern ausschließt, sollen Einheitsgemeinden mindestens 8.000 Einwohner haben. Die nach den Sätzen 1 und 2 maßgeblichen Einwohnerzahlen dürfen geringfügig unterschritten werden, wenn Umstände des Einzelfalls die Annahme rechtfertigen, dass die dauerhafte Leistungsfähigkeit erreicht wird. Diese Grenze unterschreitet die Beschwerdeführerin, die zu dem nach § 2 Abs. 10 GemNeuglGrG maßgeblichen Stichtag, dem 31.12.2005, lediglich 466 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 (GVBl. S. 49) am 21.02.2008 und damit mehr als ein Jahr vor Erhebung der kommunalen Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin in Kraft getreten. Abgesehen davon hat das Landesverfassungsgericht die den Rahmen des Reformprozesses bildenden Regelungen des GemNeuglGrG zur Verwirklichung der Ziele der landesweiten Gemeindegebietsreform verfassungsrechtlich nicht beanstandet, weil sie auf tragfähige Gemeinwohlg Gesichtspunkte gestützt sind und den Gemeinwohlanforderungen der Art. 2 Abs. 3, 87 LVerf entsprechen (vgl. ausführlich zum Ganzen: LVerfG, Urt. v. 21.04.2009, a.a.O. [418 ff.]).

Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass sich aus einer geringen Einwohnerzahl typisierend Rückschlüsse auf die verminderte Leistungsfähigkeit der Gemeinden ergeben, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. LVerfG, Urt. v. 21.04.2009, a.a.O. [438]). Hiervon ausgehend ist der Gesetzgeber in Ansehung der entwickelten Leitbilder nicht verpflichtet, in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob die betreffende Gemeinde nicht doch im Falle ihrer Eigenständigkeit leistungsfähig wäre. Etwas anderes mag gelten, wenn die Mindesteinwohnerzahl für Einheitsgemeinden geringfügig unterschritten ist. Die Beschwerdeführerin unterschreitet aber – wie bereits dargelegt – die Mindesteinwohnerzahlen des § 2 Abs. 3 GemNeuglGrG von 10.000 bzw. 8.000 Einwohnern in einem so erheblichen Maße, dass gemessen an dem gesetzgeberischen Leitbild ihre Eigenständigkeit auch nicht ausnahmsweise in Erwägung zu ziehen war.

2.1.3.2 Die angegriffene Zuordnung der Beschwerdeführerin beruht auch auf tragfähigen Gründen des Gemeinwohls. Sie ist Bestandteil der landesweiten Gemeindegebietsreform zur Schaffung dauerhaft leistungsfähiger Gemeindeformen 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 trag-

fähige 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 Zuordnungsentcheidung als am Gemeinwohl orientiert anzusehen. § 2 Abs. 3 GemNeuglGrG 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 466 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. 109 ff.):

„Die Eingemeindung der Gemeinden Jeggeleben, Badel und Zethlingen in die Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde) entspricht der Ankündigung des Gesetzgebers in § 2 Abs. 9 GemNeuglGrG, dass nach dem 30. Juni 2009 Gemeinden per Gesetz zu Einheitsgemeinden zusammengeschlossen werden. Diese Zusammenschlüsse 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 Jeggeleben, Badel und Zethlingen sind, erfährt jedoch dahingehend eine Ausnahme, da es sich bei ihr, wie ausgeführt, um eine Kragenverwaltungsgemeinschaft handelt, deren Umwandlung aus raumordnerischen Erwägungen gemäß dem Leitbild nicht möglich ist.

Kennzeichnend für die genannten Verwaltungsgemeinschaften ist die räumlich-funktionale 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 so genannten Grundzentren mit der Teilfunktion von Mittelzentren bzw. in so genannten 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 Jeggeleben, Badel und Zethlingen hatten die Möglichkeit, bis zum 30. Juni 2009 freiwillige Neugliederungen zu vereinbaren, die den Vorgaben des GemNeuglGrG entsprechen. Der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde sollten nach § 2 Abs. 9 GemNeuglGrG bis spätestens zum 30. Juni 2009 die genehmigungsfähigen Gebietsänderungsverträge vorliegen.

Wie ausgeführt hat Zethlingen die Möglichkeit zur Bildung freiwilliger Strukturen nicht genutzt. Die Gemeinden Jeggeleben und Badel haben Gebietsänderungsverträge 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 Jeggeleben, Badel und Zethlingen verfügen angesichts ihrer Einwohnerzahlen nicht über die erforderliche Leistungsfähigkeit.

Da für eine Einheitsgemeinde gem. § 2 Abs. 3 GemNeuglGrG als Mindesteinwohnerzahl 10.000 Einwohner bzw. bei dünner Besiedelung mindestens 8.000 Einwohner gegeben sein müssen, können die Gemeinden nicht eigenständig bleiben. Die Typisierung im Hinblick auf die Einwohnerzahl ist auch verfassungsgemäß. Hierzu hat das Landesverfassungsgericht mit Urteil vom 21. April 2009 ausgeführt, dass der Gesetzgeber bei organisatorischen Maßnahmen, die das ganze Land betreffen, typisieren darf. Er braucht nicht jeder einzelnen Gemeinde und grundsätzlich auch nicht jeder insgesamt gesehen unbedeutenden Gruppe von Gemeinden Rechnung tragen. Dies folgt schon aus dem notwendig generellen Charakter seiner Regelung. Der Gesetzgeber kann sich somit an Werten im Sinne von Richtgrößen orientieren, die in einem rationalen Abwägungsprozess zustande gekommen sind. Die Abwägungsentscheidung im Hinblick auf die Festlegung der Richtgröße von 10.000 Einwohnern für eine Einheitsgemeinde als Mindestgröße wurde vom Landesverfassungsgericht nicht beanstandet, ist damit verfassungsgemäß.

Mit 393 Einwohnern unterschreitet Jeggeleben die für den dünn besiedelten Altmarkkreis Salzwedel geltende Mindesteinwohnerzahl von 8.000 mehr als deutlich (§ 2 Abs. 3 GemNeuglGrG). Mit 393 Einwohnern kann sie nicht als leistungsfähige Umlandgemeinde bestehen bleiben. Auch Badel mit 466 Einwohnern und Zethlingen mit 334 Einwohnern unterschreitet die erforderliche Einwohnerzahl.

Insoweit bestünde für eine Zuordnung der Gemeinden Jeggeleben, Badel und Zethlingen zu leitbildgerechten Strukturen aufgrund der räumlichen Belegenheit eine solche zur zukünftigen Einheitsgemeinde Hansestadt Salzwedel, zur Mitgliedsgemeinde Flecken Apenburg-Winterfeld der zukünftigen Verbandsgemeinde Beetzendorf-Diesdorf oder zur zukünftigen Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde) oder zukünftigen Einheitsgemeinde Stadt Arendsee (Altmark), denn die Umwandlung der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land scheidet aus. Zu den Gründen wird auf die obigen Ausführungen zu den Gemeinden Mechau, Vissum, Rademin und Fleetmark verwiesen.

Eine Zuordnung der Gemeinden Jeggeleben, Badel und Zethlingen zur zukünftigen Einheitsgemeinde Hansestadt Salzwedel ist aus raumordnerischen und landesplanerischen Gründen abzulehnen. Wie bereits im Rahmen der Abwägung zur Eingemeindung nach Arendsee ausgeführt, hat das Mittelzentrum Salzwedel zum 1. Januar 2009 die Gemeinde Benkendorf und zum 1. Januar 2010 die Gemeinden Chüden, Riebau, Pretzier, Klein Garz und Liesten sowie Seebenau, Henningen, Osterwohle und Tylsen aus der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel-Land und der Gemeinde Langenapel aus der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft BeetzendorfDiesdorf eingemeindet und somit bereits eine beträchtliche Flächenausdehnung erreicht. Hinzu kommt die gesetzliche Eingemeindung 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 Einheitsgemeinde Arendsee (Altmark) sowie in die Einheitsgemeinde Kalbe (Milde), welche beide grundzentrale Funktionen wahrnehmen. Für eine diesbezügliche Eingemeindung spricht daher bereits die Stärkung dieser beider Grundzentren. Denn die Eingemeindung von Jeggeleben, Badel und Zethlingen in die Hansestadt Salzwedel würde im Ergebnis dazu führen, dass der

Einzugsbereich insbesondere von Kalbe (Milde) wegfallen würde, so dass die wirtschaftliche Nutzung der dort vorhandenen öffentlichen Einrichtungen nicht mehr gegeben wäre.

Um nach § 1 GemNeuIGrG 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 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 können. 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.

Das Grundzentrum Kalbe (Milde), im ländlichen Raum mit weniger als 70 Einwohner je km² gelegen, ist auf ausreichende Einwohner angewiesen, um seine Funktion als Grundzentrum kraftvoll und nachhaltig ausüben zu können. Dafür sind auch die Mindeststandards der Versorgungsfunktionen zu gewährleisten, d. h. für den Raum der Altmark insbesondere die erreichbare Versorgung mit Handels-, Verwaltungs-, Dienst- und Bildungsleistungen sowie Gesundheits- und Sozialleistungen. Die Hansestadt Salzwedel kann demgegenüber die ihr übertragenen Funktionen auch nachhaltig ohne die Eingemeindung der Gemeinden Jeggeleben, Badel und Zethlingen wahrnehmen.

Ebenso ist die Stadt Kalbe (Milde) mit Einrichtungen wie Schulen, Kindertages- und Jugendeinrichtungen, einer Bibliothek, einer Sporthalle, einer Kegelbahn, einem Schwimmbad sowie ärztlicher Versorgung, mit einer Apotheke und Sozialeinrichtungen (Seniorenheim, Median Klinik) ausgestattet, die dauerhaft der Region dienen sollen. Hierzu ist eine ausreichende Nachfrage dieser Leistungen anzustreben, um die umliegenden Regionen ausgewogen zu entwickeln. Deshalb kann auf die Einwohnerschaft der Gemeinden Jeggeleben, Badel und Zethlingen in der Region um die Stadt Kalbe (Milde) nicht verzichtet werden, um zukunftsfähige gemeindliche Strukturen gerade in der schwach besiedelten Region der Altmark zu schaffen und die wirtschaftliche Nutzung kommunaler Einrichtungen zu sichern.

Zudem kann der Erhalt der grundzentralen Funktion eher innerhalb einer selbständigen Gebietskörperschaft gewährleistet werden.

Auch der im Zuge der freiwilligen Phase der Gebietsreform eindeutig erkennbare Bürgerwille aller Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe ist bei der Entscheidung ebenfalls zu beachten. In keiner Gemeinde ist von den Gemeinderäten in Erwägung gezogen worden, die Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe eins zu eins in eine Einheitsgemeinde umzuwandeln. Diese Verwaltungsgemeinschaft ist bis heute in den betroffenen Gemeinden nicht akzeptiert. Auch der Verwaltungssitz in Arendsee (Altmark) mit der Außenstelle in Kalbe (Milde) ist ein Zugeständnis, welches auf Grund der Entfernung zwischen beiden Städten von ca. 32 km und der schlechten Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln für die Bevölkerung unerlässlich, der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung aber abträglich ist.

Zudem sprechen örtliche Verflechtungen für eine Zuordnung nach Kalbe (Milde). So besuchen die Sekundarschüler aus den hier betroffenen Gemeinden Jeggeleben und Badel die Sekundarschule in Kalbe (Milde). Lediglich die Sekundarschüler aus Zethlingen und dem Ortsteil Sallenthin der Gemeinde Jeggeleben orientieren sich in Richtung Sekundarschule Beetzendorf. Allein die Gymnasiasten orientieren sich nach Salzwedel auf das Gymnasium. Eine Zuordnung der Gemeinden nach Salzwedel würde den Einzugsbereich der Sekundarschulen im ländlichen Bereich deutlich verkleinern, so dass ihr Fortbestand gefährdet wäre. Auch der Einzugsbereich der Grundschulen Apenburg und Fleetmark würde 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. Die Eingemeindung von Jeggeleben, Badel und Zethlingen in die Hansestadt Salzwedel steht den Zielen des Schulentwicklungsplanes und damit auch der Sicherung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum Arendsee (Altmark) und Kalbe (Milde) entgegen.

Die Verflechtungen in den Schuleinzugsgebieten lassen darauf schließen, dass die Beziehungen zwischen den Orten im ländlichen Raum gefestigt sind und diese sich nicht in erster Linie nach Salzwedel orientieren. 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 Jeggeleben, Badel und Zethlingen nach Salzwedel nicht dem Gemeinwohl dienen.

Im Weiteren wären auch in Anbetracht der dünnen Besiedelung in diesem ländlichen Raum weitere Eingemeindungen in die Hansestadt Salzwedel 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 Kalbe (Milde) besteht, die wie aufgezeigt auch aus raumordnerischen 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, 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 Kalbe (Milde) bestehen, die wie aufgezeigt auch aus raumordnerischen und insbesondere schulischen Verflechtungen zu befürworten sind.

Dies gilt umso mehr, als die Gemeinden, Jeggeleben, Badel und Zethlingen auch historische Beziehungen zur Stadt Kalbe (Milde) aufweisen. Die Gemeinden Badel, Jeggeleben und Zethlingen sind zwar Mitglieder im Verband kommunaler Trinkwasserentsorgung und Abwasserbehandlung Salzwedel. Ihnen ist jedoch gemein, dass sie lange Zeit gemeinsam der Verwaltungsgemeinschaft Altmark Mitte mit Sitz in Brunau angehörten. Davor waren die Gemeinden Mitglied der Verwaltungsgemeinschaft Apenburg-Winterfeld mit Sitz in Apenburg.

Des Weiteren gehören diese Gemeinden zur regionalen Planungsgemeinschaft Altmark. Laut regionalem Entwicklungsplan sind Badel und Jeggeleben als Eignungsgebiete für Windenergieanlagen eingestuft. Zethlingen ist aufgrund seiner Langobardenwerkstatt als regional bedeutsamer Standort für Kultur und Denkmalpflege eingestuft. Zudem gehört Zethlingen zum Vorranggebiet für Hochwasserschutz „Augraben“. Dies zeigt, dass die Gemeinden Badel, Jeggeleben und Zethlingen in erster Linie ländlich und weniger städtisch geprägt sind, was ebenfalls für eine Ausrichtung im Rahmen der gesetzlichen Phase in Richtung Kalbe (Milde) spricht.

Mit dem GemNeuIGrG hat der Gesetzgeber eindeutig den Vorrang der Einheitsgemeinde normiert, indem er in § 2 Abs. 1 5. 1 GemNeuIGrG bestimmt, dass das Reformziel vorrangig durch die Bildung von Einheitsgemeinden und nur ausnahmsweise durch die Bildung von Verbandsgemeinden erreicht werden soll. Der Landesgesetzgeber geht, vom Landesverfassungsgericht unbeanstandet gelassen, davon aus, dass die Einheitsgemeinde am Besten geeignet ist, die Reformziele zu verwirklichen. Sie ermöglicht eine Bündelung von Aufgaben und Ressourcen, die ein Höchstmaß an wirtschaftlicher gemeindlicher Aufgabenerfüllung gewährleisten. Aufgaben, die die gegenwärtige Leistungs- und Finanzkraft der Gemeinden überfordern oder für ein größeres Gebiet nur einheitlich wahrgenommen werden könnten, lassen sich in der ausschließlichen Zuständigkeit eines einheitlichen Gemeinderates sinnvoll verwirklichen. Darüber hinaus bietet die Einheitsgemeinde bereits heute Vorteile bei der Aufgabenverwirklichung. Die Einheitsgemeinde ist auch besser geeignet, Investitionen zu verwirklichen. Wegen der Zentralisierung kann die Mittelverwendung effektiver gesteuert werden. So ist es möglich, unter den Bedingungen knapper Kassen Investitionen nach Bedarf, z. B. zunächst in der einen Ortschaft, im kommenden Jahr in der nächsten Ortschaft durchzuführen oder den Mitteleinsatz zu bündeln (Urteil vom 21. April 2009, LVerfG LSA, LVG 12, 27, 56, 58, 71, 83, 87, 99 und 145/08, Rn 35).

Dieser Systematik folgend hat der Gesetzgeber für die gesetzliche Phase in § 2 Abs. 9 GemNeuIGrG bereits ausgeführt, dass Gemeinden, die nach dem Ende der freiwilligen Phase keine genehmigungsfähige Vereinbarung über die Bildung einer Einheits- oder Verbandsgemeinde vorgelegt haben, durch Gesetz zu Einheitsgemeinden zusammengeschlossen werden.

Insoweit scheidet eine Zuordnung zur zukünftigen Mitgliedsgemeinde ApenburgWinterfeld der Verbandsgemeinde Beetzendorf-Diesdorf aus.

Von einer Zuordnung zur zukünftigen Einheitsgemeinde Arendsee (Altmark) wird zum einen wegen der bereits dargestellten bestehenden Verflechtungsbeziehungen und zum anderen deshalb abgesehen, da andernfalls ähnliche raumordnerisch problematische Strukturen entstehen würden, die lange Zeit durch die Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe bestanden und vor dem Hintergrund der Sicherung der öffentlichen Daseinsfürsorge nicht tragbar sind. Die Struktur der Verwaltungsgemeinschaft Arendsee-Kalbe im Nordosten des Altmarkkreises Salzwedel hat sich nicht bewährt. Sie ist ein ca. 45 km langes, schlauchartiges Konstrukt im Nordosten des Altmarkkreises Salzwedel, das bei der Bevölkerung unbeliebt ist und wegen der langen Nord-Süd-Ausdehnung im ländlichen Raum ein Zusammenwachsen der Gemeinde eher unwahrscheinlich ist, was den Aspekt der Zukunftsfähigkeit einer durchaus in Frage stellt. Würden die Gemeinden, Jeggeleben, Badel und Zethlingen der Einheitsgemeinde Arendsee (Altmark) zugeordnet würden ähnliche Strukturen geschaffen, die zu einer weiten Nord-Süd-Ausdehnung führt. Die Entfernung von Zethlingen nach Arendsee (Altmark) würde ca. 29 km und die Entfernung von Zethlingen nach Leppin ca. 33 km sowie nach Höwisch ca. 37 km betragen. Bei einem Zusammenschluss entspräche dies der Entfernung der einzelnen Ortsteile in ein und derselben Einheitsgemeinde. Demgegenüber beträgt die Entfernung von Zethlingen nach Kalbe (Milde) lediglich ca. 12 km. Damit ist ein Zusammenschluss mit der Einheitsgemeinde Kalbe (Milde) auch vor dem Hintergrund einer bürgerfreundlichen Verwaltung und dem Erhalt des bürgerschaftlichen Mitwirkens der Gemeindeglieder sachgerechter. Weiterhin würde bei einer Zuordnung zur Einheitsgemeinde Arendsee (Altmark) aufgrund der Struktur auch die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen im ländlichen Raum leiden.

Aufgrund der Nähe des Grundzentrums Kalbe (Milde) und dem Umstand, dass die Einheitsgemeinde Kalbe (Milde) die Mindesteinwohnerzahl nach den Vorgaben des § 2 Abs. 3 Satz 3 GemNeuglGrG geringfügig unterschreitet, werden ihr zur Gewährleistung der dauerhaften Leistungsfähigkeit die benannten Gemeinden zugeordnet. Die Stadt Kalbe (Milde) hätte somit bei Zugrundelegung der Einwohnerzahlen zum Stichtag 31. Dezember 2005 über 8.475 Einwohner.

Dem Einwand der Gemeinde Jeggeleben, dass es angesichts des durch die Gemeinde Jeggeleben vorgelegten Gebietsänderungsvertrages für den Gesetzgeber keinen Anlass zur Eingemeindung der Gemeinde in die künftige Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde) gäbe, weil es sich um einen genehmigungsfähigen Vertrag gehandelt habe, kann nicht gefolgt werden. Ein genehmigungsfähiger Gebietsänderungsvertrag lag vielmehr nicht vor. Infolgedessen wurde die Genehmigung des vorgelegten Gebietsänderungsvertrages zur Eingemeindung der Gemeinde Jeggeleben in die Hansestadt Salzwedel seitens der Kommunalaufsicht auch abgelehnt.

Zwar ist der Vortrag der Gemeinde Jeggeleben richtig, dass das Ministerium des Innern gegen eine Eingemeindung in die Hansestadt Salzwedel im Erlass vom 16. Juli 2008 keine Bedenken erhob und im Erlass vom 8. Juli 2008 nicht ausdrücklich auf die Genehmigungsfähigkeit eines Gebietsänderungsvertrages zwischen der Hansestadt Salzwedel und Jeggeleben eingegangen ist.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die im Erlass vom 16. Juli 2008 getroffene Aussage lediglich zu diesem Zeitpunkt als eine Möglichkeit zur Orientierung der Gemeinde Jeggeleben im Rahmen der freiwilligen Phase der Gebietsreform in Betracht gezogen

worden ist. Eine abschließende Aussage war darin nicht enthalten. Im Erlass vom 16. Juli 2008 wurde zudem ausdrücklich darauf hingewiesen, dass unter dem Gesichtspunkt der notwendigen regionalen Betrachtungsweise Gründe des öffentlichen Wohls, wie die Sicherung der öffentlichen Daseinsfürsorge als staatliche Aufgabe, dafür sprechen, die Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel Land östlich der Hansestadt Salzwedel den Städten Arendsee (Altmark) und Kalbe (Milde) zuzuordnen und nicht in die Hansestadt Salzwedel einzugemeinden. Weiterhin trug der Landkreis am 17. September 2008 Bedenken gegen die Eingemeindung der Gemeinde Jeggeleben in die Hansestadt Salzwedel vor und legte am 29. September 2008 den bereits geschlossenen Gebietsänderungsvertrag zwischen der Gemeinde und der Hansestadt Salzwedel vor. Der Landkreis beabsichtigte, die erforderliche Genehmigung des Gebietsänderungsvertrages zu versagen. Gründe der Versagung durch den Landkreis lagen in den bestehenden Schuleinzugsbereichen und der Schulentwicklungsplanung des Landkreises. Die Schülerinnen und Schüler der Gemeinde Jeggeleben und der Gemeinden Liesten, Rademin und Vissum gehören zum Einzugsbereich der Grundschule Fleetmark und sichern den Grundschulstandort, obwohl auch Schüler und Schülerinnen des Ortsteils Sallenthin der Gemeinde Jeggeleben traditionell in die Grundschule Apenburg gehen. In Fortsetzung der Schullaufbahn besuchen die Schülerinnen und Schüler der Gemeinde Jeggeleben die Sekundarschule in Kalbe (Milde). Die Jeggelebener Schülerinnen und Schüler, die die Grundschule in Apenburg (Ortsteil der Mitgliedsgemeinde Apenburg/Winterfeld) besuchen, werden weiterführend in der Sekundarschule in Beetzendorf beschult. Sie tragen somit wesentlich zur Sicherung der Sekundarschulen in Kalbe (Milde) und Beetzendorf sowie dem Erhalt zumutbarer Schulwege bei. Im Interesse eines ausgewogenen schulischen Angebots und zumutbarer Schulwege sowie aus der Sicht des Öffentlichen Personennahverkehrs im Landkreis Altmarkkreis Salzwedel war und ist es im Rahmen der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum Arendsee (Altmark) und Kalbe (Milde) erforderlich, Sekundarschulen zu erhalten. Eine Eingemeindung in die Hansestadt Salzwedel widersprach gemäß dem Landkreis den bestehenden Schuleinzugsbereichen und der Schulentwicklungsplanung. Im weiteren stellte der Landkreis heraus, dass die Gemeinde keinerlei Verflechtungsbeziehungen mit der Hansestadt Salzwedel aufweise, von 1952 bis 1987 zum Altkreis Kalbe gehörte und eine echte Landgemeinde sei, die sich seit 1994 mit anderen Gemeinden zu ländlich geprägten Verwaltungsgemeinschaften zusammenschloss. Diesen Gründen konnte sich weder der Landkreis als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde noch das Ministerium des Innern verschließen, insbesondere weil neben den vom Landkreis vorgetragenen Gründen durch die Eingemeindung Jeggelebens in die Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde) die gem. § 2 Abs. 3 Satz 1 GemNeuglGrG erforderliche Einwohnerzahl zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der künftigen Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde) erhöht und der Erhalt des Grundzentrums Kalbe (Milde) gestärkt werden kann. Ein Anspruch auf Genehmigung des vorgelegten Gebietsänderungsvertrages lediglich unter Berufung auf die vorhergehenden Erlasse bestand nicht. Vielmehr konnte bereits im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu dem in Rede stehenden Gebietsänderungsvertrag zur Eingemeindung der Gemeinde Jeggeleben in die Hansestadt Salzwedel die Stärkung der beiden Grundzentren Arendsee (Altmark) und in diesem Fall insbesondere Kalbe (Milde) nicht unberücksichtigt bleiben, die auch im Rahmen der gesetzlichen Phase ein bedeutendes Gewicht haben. Die Gründe für die erforderliche Stärkung der Grundzentren Arendsee (Altmark) und Kalbe (Milde) wurden bereits dargelegt. Daher sei nochmals auf sie verwiesen.

Zudem zeigen die dargelegten Verflechtungsbeziehungen, dass eine isolierte Betrachtung der Gemeinde Jeggeleben ohne die Gemeinden Badel und Zethlingen nicht mit den Grundsätzen der Gemeindegebietsreform im Einklang steht. Entgegen der Ansicht

der Gemeinde Jeggeleben ist das öffentliche Wohl bei einer Eingemeindung in die Stadt Kalbe (Milde) nicht gefährdet, da entsprechend den Grundsätzen des GemNeuIGrG eine Verwaltungsgröße entsteht, die Zukunftsfähigkeit besitzt.

Insbesondere ist daher aber aufgrund der dargelegten Verflechtungsbeziehungen und der Sicherung des Grundzentrums Kalbe (Milde) sowie der Sicherung der öffentlichen Daseinsfürsorge eine Eingemeindung der Gemeinde Jeggeleben in die künftige Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde) einer Eingemeindung in die Hansestadt Salzwedel vorzuziehen.

Eine andere Wertung ergibt sich auch nicht vor dem Hintergrund der Ergebnisse der vom Ministerium des Innern veranlassten Bürgeranhörung zur Frage der Eingemeindung der Gemeinde Jeggeleben im Hinblick auf die Stadt Kalbe (Milde), die sich die Gemeinde Jeggeleben zu eigen macht. Bei der Bürgeranhörung in der Gemeinde Jeggeleben (320 Wahlberechtigte) haben insgesamt 128 Wahlberechtigte von ihrem Recht Gebrauch gemacht haben, ihre Stimme abzugeben und sich 100% der abgegebenen Stimmen gegen eine Eingemeindung der Gemeinde Jeggeleben in die Einheitsgemeinde Kalbe (Milde) ausgesprochen.

Der sowohl gegen das Eingemeindungsvorhaben bezüglich Jeggeleben als auch gegen die Eingemeindungsvorhaben von Badel und Zethlingen 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 und sämtliche Interessen abzuwägen. 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 GemNeuIGrG 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. Insofern wird auch auf die zum GemNeuIGrG ergangenen Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts vom 21. April 2009 (a.a.O.) verwiesen. Eine leitbildgerechte und damit künftig leistungsfähige Struktur hinsichtlich der Einheitsgemeinden Stadt Arendsee (Altmark) und Stadt Kalbe (Milde) kann nach der gesetzgeberischen Wertung und den dargestellten Gründen zur Stärkung des Grundzentrums Kalbe (Milde) und Sicherung dessen durch eine Eingemeindung der Gemeinden Jeggeleben, Badel und Zethlingen in die Stadt Kalbe (Milde) erreicht werden. Sie verlieren damit ihre Eigenständigkeit und ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Der Eingriff ist jedoch aus Gründen des öffentlichen Wohls gerechtfertigt und verhältnismäßig. Diese Aspekte überwiegen den geäußerten Bürgerwillen. Der Gesetzgeber geht hier konsequent nach dem von ihm im GemNeuIGrG konkretisierten und verfassungsgemäßen Gemeinwohlaspekten vor.“

Diese Erwägungen sind nicht zu beanstanden. 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 Kalbe (Milde) entschieden hat, ist unter Zugrundelegung des aufgezeigten Prüfungsmaßstabs verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dass bei der Behandlung von Kragenverwaltungsgemeinschaften raumordnerische Fehlentwicklungen behoben werden dürfen, hat das Landesverfassungsgericht bereits im Urteil vom 12.04.2008 (a.a.O. [442]) 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 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 Beschwerdeführerin nicht darauf berufen, dass sie sich insbesondere im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit von anderen aufgelösten Gemeinden unterscheide. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Typisierung ist zulässig.

Die Beschwerdeführerin vermag eine Systemwidrigkeit der gesetzgeberischen Zuordnungsentscheidung auch nicht damit zu begründen, dass die Zuordnungsentscheidung des § 2 Abs. 3 GemNeuglG SAW eine Heilung eines Zustandes darstelle, den der Gesetzgeber erst dadurch selbst geschaffen oder unmittelbar veranlasst habe, dass er in Verfolgung der mit dem GemNeuglGrG beabsichtigten Ziele zum 31.12.2010 die Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde) gebildet habe. Diese habe sich stets durch eine Unterschreitung der gesetzlichen Mindesteinwohnerzahl ausgezeichnet. Die vom Gesetzgeber angeführten raumordnerischen Gründe, die ihn veranlasst haben, die freiwillige Bildung der Einheitsgemeinden Stadt Arendsee und Stadt Kalbe (Milde) zuzulassen, sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Ein systemwidriger Beweggrund hinsichtlich der Zuordnung der Beschwerdeführerin zur Einheitsgemeinde Kalbe (Milde) liegt schon deshalb nicht vor, weil der Gesetzgeber seine Abwägungsentscheidung nicht auf die mit einer Zuordnung verbundene Steigerung der Einwohnerzahl der Einheitsgemeinde Stadt Kalbe (Milde), sondern – wie dargelegt – auf raumordnerischen Gründe gestützt hat.

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 Kalbe (Milde) verzichtet habe.

Nach Art. 89 S. 1 LVerf muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Die existierende Gemeindevertretung der Einheitsgemeinde Kalbe (Milde) entspricht diesen Anforderungen. Zwar ist der Rat der Einheitsgemeinde mangels Anordnung einer Neuwahl nach der erfolgten gesetzlichen Zuordnung der Beschwerdeführerin nicht von sämtlichen Bürgern gewählt worden. Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts kann bei geringfügigen Eingemeindungen, die nach Umfang und Lage des betroffenen Gebiets sowie nach Zahl der betroffenen Bürger derart unerheblich sind, dass dadurch die Struktur des Gemeindegebietes als Grundlage der politischen Einheit der örtlichen Gemeinschaft und der konkreten poli-

tischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten dieser örtlichen Gemeinschaft offensichtlich nicht verändert wird, auf Neuwahlen verzichtet werden. Die Festlegung der Erheblichkeitsschwelle, bis zu der auf Neuwahlen verzichtet wird, auf ein Drittel Einwohnerzuwachs ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. LVerfG, Urt. v. 20.01.2011 – LVG 22/10 –, RdNr. 8 des Internetauftritts).

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

Eine Neuwahl des Gemeindebürgermeisters war im Zuge der freiwilligen und gesetzlichen Neugliederung nach diesem Regelungssystem nicht erforderlich. Die Stadt Kalbe (Milde) 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.

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

Schubert

Bergmann

Dr. Zettel

Gemmer

Franzkowiak

Dr. Stockmann

Prof. Dr. Lück