



Cramer von Clausbruch Steinmeier & Cramer Rechtsanwälte

CSC. Rechtsanwälte | Königstraße 9 | 01097 Dresden

Landesverfassungsgericht
Sachsen-Anhalt
Willy-Lohmann-Str. 29

06844 Dessau

Geschäftszeichen: LVG 31/10

(ehemalige) Gemeinde Peißen, Gewerbehof 1,
06188 Peißen, vertreten durch den ehemaligen
Bürgermeister, Herrn Stolzenberg,

- Beschwerdeführerin -

Verfahrensbevollmächtigte:

Univ.-Prof. Dr. Michael Kilian, Halle

Univ.-Prof. Dr. Martin Schulte, Dresden,

CSC Rechtsanwälte, Königstraße 9, 01097
Dresden(Zustellungsadresse)

wegen

kommunaler Neugliederung

Dr. Joerg M. Cramer von Clausbruch
Heike Steinmeier
Dr. Stephan Cramer ^{1) 3) 9)}
Achim A. Poppe ⁵⁾
Dr. Ralph Wagner LL.M. ^{2) 8)}
Dr. Anja Anders ⁶⁾
Dr. Beatrix Beyerle LL.M.
Joachim Kloos
Dr. Sabine Rudolph
Gloria von Schorlemer ⁵⁾
Simone Kneer-Weidenhammer ⁷⁾
Dr. Imke Börner ⁵⁾
Philipp Dieckmann
Christine Zech LL.M.
Dr. Anne Catrin Mahr
Stephan F. Meyer ⁴⁾
Mathias Knapp, Dipl.-Verw. (FH)
Daniel Sturm MBA

- ¹⁾ Mediator (DAA)
- ²⁾ Fachanwalt für Arbeitsrecht
- ³⁾ Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
- ⁴⁾ Fachanwalt für Erbrecht
- ⁵⁾ Fachanwalt für Familienrecht
- ⁶⁾ Fachanwalt für Handels- und Gesellschaftsrecht
- ⁷⁾ Fachanwalt für Medizinrecht
- ⁸⁾ Fachanwalt für Steuerrecht
- ⁹⁾ Lehrbeauftragter der Universität Marburg

Dresden, den 06.03.2011

Aktenzeichen 10562-09 00100

Ihr Zeichen LVG 31/10

Schreibzeichen 2126h

Sekretariat 0351/ 8 00 00 72

Königstraße 9
01097 Dresden
Telefon +49 (0)351 - 80 00 00
Telefax +49 (0)351 - 80 00 080
dresden@csc-recht.de

Kurfürstendamm 184
10707 Berlin
Telefon +49(0)30 - 88 71 00 88
Telefax +49(0)30 - 88 71 00 80
berlin@csc-recht.de

www.csc-recht.de

Hypovereinsbank
Kto.-Nr. 590 27 62, BLZ 850 200 86
Iban-Code: DE14 8502 0086 0005 9027 62
Swift-Code (BIC): HYVEDEMM496

Umsatzsteuer-Identifikations-Nr. DE 166 334 910

Zur Begründung der kommunalen Verfassungsbeschwerde der ehemaligen Gemeinde Peißen tragen wir vor, was folgt:

A. Sachlage

Die Neubildung der Stadt Landsberg durch Eingemeindung der Gemeinde Peißen in die Stadt:

I. Grundaussage:

Es besteht der verfassungsrechtliche wie kommunalrechtliche Grundsatz, daß eine Eingemeindung bzw. eine Neugliederung dem „Gemeinwohl“ (Art. 90 S. 1 LV LSA) und dem „öffentlichem Wohl“ (§ 16 I 1 GO) entsprechen muß. Andernfalls ist sie nicht rechtmäßig. Der Zustand der Gemeinde muß nach der Eingliederung besser sein als zuvor. Dieser Zustand ist im Falle der Gemeinde Peißen nicht gegeben.

II. Die Gemeinwohlabwägung im konkreten Fall der Gemeinde Peißen

Zunächst wird Bezug genommen auf das allgemeine Vorbringen der Prozeßvertreter der Gemeinde Peißen im Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen das Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetz. Die gegen das Gesetz vorgebrachten rechtlichen Rügen werden beibehalten und in vollem Umfang aufrechterhalten, da das hier angegriffene Neubildungsgesetz auf dem Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetz beruht und lediglich ein konkretes Durchführungsgesetz des Grundsätzegesetzes darstellt.

Die Beziehung der entsprechenden Verfahrensakte wird angegremt.

Die in diesem Verfahren vorgetragenen allgemeinen rechtlichen Beanstandungen am Gemeindegebietsreformgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, die anhand von Grundsatzargumenten zum Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung in der Fläche vorgetragen worden sind, werden auch diesmal im Falle des einzelnen Auflösungsgesetzes vorgebracht, da sich an der Richtigkeit dieser Argumente seither nicht geändert hat.

Es gilt gerade das Gegenteil: vielmehr erweist sich deren Richtigkeit, und die Fehlstellungen des Reformgesetzes in Bezug auf die kommunale Selbstverwaltung werden gerade anhand der konkreten Bedingungen der Gemeinde, hier der Gemeinde Peißen, erst deutlich: „die Wahrheit ist konkret“. Das funktionierende Gemeinwesen Peißen wird ohne zwingenden Grund aufgehoben und eine gewachsene bürgerschaftliche Struktur, verfaßt in einer „örtlichen Gemeinschaft“, einem fernen, abstrakten Verbund ohne Bezug zur bisherigen Siedlungsstruktur zugewiesen.

Daß „seit Jahren gewachsene Strukturen innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft“ (sic!) bestünden, die „zwischen allen Gemeinden zu vielfältigen, engen Verflechtungsbeziehungen“ geführt hätten (s. S. 67 unten der Ges.Begr.), spricht allenfalls zugunsten der Kooperationsmöglichkeiten, welche die Verwaltungsgemeinschaft in diesem weiten Raum von 150 qkm zu bieten vermocht hatte.

Damit ist jedoch noch nichts darüber gesagt, dass diese Beziehungen auch unter den völlig anders gearteten (= Verlust der Eigenständigkeit) Verhältnissen der Einheitsgemeinde bestehen bleiben und sich positiv weiter entwickeln. Denn vom bisherigen Sein kann nicht auf das (völlig umgestellte) Sollen geschlossen werden. Erst und gerade im konkreten Fall der Eingemeindung der einzelnen Gemeinde zeigen sich Sinn und Unsinn der Aufhebung jeder Gemeinde unter einer Einwohnerzahl von 10 000 Einwohnern umso deutlicher.

Die Folge ist, dass auch jede der einzelnen, gerade die Gemeinde Peißen in ihrer konkreten, gewachsenen Gestalt

stützenden Argumente (Nähe zu Halle, Ortsteilverbund, Gewerbezentrum, Feuerwehr, mangelnde Zentrumsqualität und Zentrumsferne von Landsberg, Verlust des bisherigen Bürgerengagements, Bestehen der Leistungsfähigkeit Peißens, usw.; s. S. 64 ff.) in der Gesetzesentscheidung und seiner Begründung gar nicht zur Kenntnis genommen worden sind.

Eine Ausnahme bildet der rein schulrechtliche Verweis darauf, dass die höheren Schüler der Gemeinde bereits in Landsberg zur Schule gingen. Worin der Ort Landsberg für Peißen darüber hinaus als ein „prägender Ort“ gelten könne, bleibt die Gesetzesbegründung schuldig (s. S. 67).

Daß die bereits in der Anhörungsschrift der Gemeinde Peißen dargelegte und erwiesene Leistungsfähigkeit der Gemeinde Peißen (Gewerbezentrum) für den Gesetzgeber keine Rolle spielt, erweist sich daran, daß auch hier pauschal auf die abstrakte Einwohnerzahl von 10 000 Bezug genommen wird. Immerhin wird zugestanden (s. S. 65 Mitte), dass bei der Anerkennung einzelner (doch) leistungsstarker - damit quasi Reform-autarker - Gemeinden das gesamte Reformpaket gefährdet würde, da ja dann nur noch leistungsschwächere Gemeinden übrig blieben. Im Interesse der Bildung nivellierter und nivellierender Einheitsgemeinden werden also die - zahlenmäßig keineswegs seltenen - leistungsfähigen Gemeinden im Land unterhalb der 10 000-Einwohnerschwelle kurzerhand geopfert. Leistung zählt damit eben gerade nicht. Eine Einzelabwägung der spezifischen Belange jeder einzelnen Gemeinde findet so gerade nicht statt.

Wird ausnahmsweise doch auf Argumente Peißens eingegangen, so wird mit dem steten und pauschalen Verweis darauf („ceterum censeo“), die Gemeinde Peißen sei mit knapp über 1000 Einwohnern eben zu klein und die Größe der Einheitsgemeinde habe 10 000 Einwohner zu betragen, jede entgegengesetzte Argumentationslinie von vornherein als unwesentlich abgetan (s. S. 65). Möglichkeiten einer konkreten Kompensation für den Verlust der örtlichen Gemeinschaft werden in der Gesetzesbegründung gerade nicht aufgezeigt. Es wird vielmehr abstrakt auf die neue Einheitsgemeinde

verwiesen, die eben die kritische Größe von 10 000 Einwohnern mit 16 000 Einwohnern deutlich übersteige. Die bloße Zahl als Argument.

III. Die konkreten Gegebenheiten im Falle der Gemeinde Peißen in Bezug auf § 2 GemNeuglG SK

1. Das Vorbringen zu § 2 Satz 1 des Gesetzes:

„Verwaltungsgemeinschaft Östlicher Saalkreis

Die Gemeinden und Peißen werden in die Stadt Landsberg eingemeindet. Die eingemeindeten Gemeinden werden aufgelöst. ...“

Zu I. Anlass und Ziel des Gesetzes:

2. Allgemeine Bemerkungen: durch die Reform verlorene kommunale Standards in Sachsen-Anhalt

Das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform und die nachfolgenden Eingemeindungsgesetze: hier die Eingemeindung von Peißen nach Landsberg, die darauf beruhen, zerschlagen ohne Not gewachsene örtliche Strukturen und fügt diese in unkontrollierte und ungeplante, in ihren Auswirkung nicht zu übersehene Großstrukturen ein, die zumeist riesige Entfernungen aufweisen, allenfalls über eine punktionelle Verdichtung verfügen und zu größten Teil ohne jeden inneren Zusammenhang zueinander stehen, sei dies historisch, wirtschaftlich oder soziologisch-gesellschaftlich. Eine künstliche Verwaltungswelt, deren Gemeinwohlanpruch, außer dass es hierfür - durchaus anzweifelbare - verwaltungstechnische und verwaltungs-finanzielle Gründe gibt, nicht ersichtlich und auch nicht einsehbar ist.

Die „örtliche Gemeinschaft“ im Sinne von Art. 28 II GG, der Leitbestimmung des deutschen Kommunalverfassungs-

rechts, umschreibt das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 79, 127 (152 f.) - Rastede) als:

„diejenigen Bedürfnisse, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegürgern gerade als solche gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.“

Durch die Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt wird den eingemeindeten Gemeinden diese örtliche Gemeinschaft genommen, sie werden in künstlichen Gebilden ohne gemeinschaftliche und gemeinsame Basis zusammengefasst. Es wird ihnen vor allem:

- die eigene, meist über Jahrzehnte gewohnte und eingeführte Entscheidungs- und Organisationsgewalt zugunsten einer Fernsteuerung ohne intime Ortskenntnis genommen,
- demokratische Entscheidungen im Ort selbst nicht mehr ermöglicht,
- keine eigenständige Verantwortung über den Haushalt mehr zugebilligt,
- die Gemeindeidentität beseitigt mit allen Folgen v.a. für die Pflege des örtlichen Vereinswesens,
- die 200 Jahre alte Leitidee des kommunalen Ehrenamts mit ehrenamtlichen Bürgereistern und Gemeinderatsmitgliedern auf Ortsebene beseitigt.

Dies führt im Ergebnis zu einer Entbürgerlichung und Verbürokratisierung der unteren Verwaltungsebene. Und dies entgegen der Forderung des Parlaments, die Bereitschaft zur Übernahme von mehr Bürgerverantwortung im Staat zu unterstützen (s. Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags

„Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ BT-Drs. 14/8900, Bericht 2002).

Sehr häufig werden dadurch immense Entfernungen zu den neuen Verwaltungszentren geschaffen. Der innere, örtliche Zusammenhalt der Bürger im Sinne der verfassungsmäßig zu schützenden „Örtlichen Gemeinschaft“ geht weitgehend verloren, da eine politische Einheit nicht mehr besteht und eigene Ortskräfte und Ansprechpartner (= Bürgermeister, Gemeindeangestellte, Gemeindearbeiter) künftig fehlen.

Die Gemeinde verliert sich so in abstrakten Entfernungen und Weiten. Die kommunale Infrastruktur verdünnt sich entscheidend und rückt - gerade in einer Zeit des demographischen Wandels - gerade für die ältere Generation in nebelhafte Fernen. Der Staat, verkörpert auf der unteren Ebene durch die Gemeinde, ist nicht mehr gegenwärtig.

Eine eigene, ehrenamtliche Bezogenheit auf die eigenen Angelegenheiten besteht nicht mehr (s.o.), damit verbunden wird der Grad der Ehrenamtlichkeit im Ort und aus dem Ort heraus entscheidend vermindert. Die Folge ist eine entscheidende Schwächung der direkt-demokratische Einflussnahme auf das Staatshandeln und zugleich deren demokratischer Legitimation. Dies fördert vielfach vermittelte Strukturen und Verwaltungsabläufe jenseits des Bürgerhorizonts, der Ortskenntnis und der ortsbezogenen Anschauung.

Die Möglichkeit enger Kontakte und engerer Kooperation in der Verwaltungsgemeinschaft „von gleich zu gleich“ und in einem Verwaltungsgremium., in dem alle Mitgliedsgemeinden gleichrangig vertreten sind (= Gemeinschaftsausschuß) wird ersatzlos aufgehoben und weicht einer zentralisierten, in der Regel weit entfernten Verwaltungsstätte, ohne nennenswerte Einflussmöglichkeiten an der Peripherie der eigenen Gemeindeinteressen zu bieten. Mit dem Wegfall der gut eingespielten, akzeptierten und funktionierenden Verwaltungsgemeinschaften wird ein entscheidendes Element der Subsidiarität zugunsten der Gemeinde entgegen dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit ersatzlos abgeschafft.

Die aufgehobenen Gemeinden verlieren nicht nur ihre Identität, sondern auch ihre Gemeindevermögen. Es ist nach aller Lebenserfahrung unwahrscheinlich, dass alle bisherigen Gemeindeeinrichtungen bei einer Neugliederung erhalten werden können. Zusagen aus ev. geschlossenen Eingemeindungsverträgen stehen unter Haushaltsvorbehalt, sollten sie von der neuen Einheitsgemeinde - wie Erfahrungen zeigen - überhaupt eingehalten werden. Die Folge werden komplizierte Rechtsstreite unter schwierigen mit prozessualen Umständen sein.

Mit dem Nebeneinander eher planlos zustande gekommener Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden entsteht eine Heterogenität des Gemeindelebens, wie es sie so bisher nicht gegeben hat: zweistufige - und einstufige Großgemeinden bestehen nebeneinander her. Der gewohnte Zusammenhalt annähernd homogener Gemeinden geht im Sinne eines „teile und herrsche“-Prinzips verloren.

3. Spezielle Standardverluste im Falle der Gemeinde Peißen:

Im Falle der Gemeinde Peißen gehen speziell verloren:

- die eigenständige Entscheidungskompetenz für die Lage am Verkehrskreuz, dem größten Verkehrsknotenpunkt östlich von Halle,
- die verwaltungsmäßige Anbindung an das unmittelbar an den Ortskern reichende und zwischen mehreren bisherigen Ortsteilen gelegene Einkaufszentrum Peißen.

Damit rückt das Zentrum dieses Verwaltungsraums, und damit die Entscheidungsbefugnis über dieses Zentrum, ca. 10-12 km Luftlinie nach Osten.

Die unmittelbare Nähe und Ausrichtung zur Großstadt Halle und ihrem Einzugsbereich wird ins Gegenteil verkehrt und einer weit entfernten Kleinstadt Landsberg - planerisch

nicht nachvollziehbar - zugeordnet. Peißen und die Umlandgemeinden orientieren sich nach Westen, Norden oder Südwesten, nicht dagegen nach Osten.

Der bisher erfolgreich vollzogene innere Zusammenhang „auf Rufweite“ von der Kerngemeinde zu drei weiteren Ortsteilen mit zwei Feuerwehren (Je 30-40 Mitglieder stark, darin der Chemiezug Zöberitz wegen der besonderen Bedingungen des Einkaufszentrums Peißen (Möbelhäuser, Baumärkte) wird aufgehoben, da das natürliche Entscheidungszentrum - Bürgermeisteramt in Peißen - künftig wegfällt.

Es ist dabei durchaus offen, ob aus dem fernen Verwaltungszentrum Landsberg heraus die zwei bestehenden Feuerwehren in Peißen als Pflichtaufgabe weiter unterhalten und als freiwillige Feuerwehren weiter finanziert werden. Fällt eine davon weg, wird für den dadurch betroffenen Teilort das letzte Identifikationsobjekt wegfallen. Dasselbe gilt für die Grundschulen und die Kindertagesstätten.

Die örtliche Infrastruktur mit den Verkehrs- und Eisenbahnabstrahlungen samt dem umfangreichen Gewerbezentrum wird nicht mehr vor Ort überwacht (s. Chemiezug der Feuerwehr, Bürgermeister in unmittelbarer Nähe), sondern kann nur noch von Ferne beobachtet werden.

Die seit fast 1000 Jahren bestehende Gemeinde Peißen gehörte seit fast 200 Jahren zum Saalkreis bzw. jetzt zum größeren Saalekreis. Sie gehörte seit 1994 einer Verwaltungsgemeinschaft an. Zunächst war das gemeinsame Verwaltungsamt in der Gemeinde Niemberg (1418 E./2008) zuständig, 2003/4 trat an dessen Stelle die Stadt Landsberg als Trägergemeinde der Verwaltungsgemeinschaft Östlicher Saalekreis, der an die Stelle der Verwaltungsgemeinschaften Landsberg und Saalkreis Ost trat. Bereits hier war also eine deutliche verwaltungsmäßige Konzentration vorgenommen worden.

Bereits ab dieser Zeit ergab sich unter den bisherigen Gemeinden der bisherigen Verwaltungsgemeinschaft Saalkreis/Ost-Niemberg keine Zusammenarbeit mehr. Zuvor hatte eine solche unter dem Amt Niemberg reibungslos und recht eng bestanden. Dennoch funktionierte auch die anschließende Verwaltungsgemeinschaft mit Landsberg (ca. 4 500 E./2005 vor der Eingemeindungsserie) als Trägergemeinde gut.

4. Nach der jetzigen Reform wird die Form der kooperativen Selbstbestimmung jedoch völlig wegfallen, alle anderen Fragen werden auch weiterhin gelöst werden müssen, künftig aber nicht mehr von Peißen und seinen drei in der unmittelbaren Nähe liegenden Orten mehr.

Denn die Gemeinde Peißen ist (jetzt: war) in glücklicher Weise ein gewachsenes Bindeglied für die den Ort in einem Radius von wenigen hundert Metern umgebenden Orte Zöberitz, Rabatz und Stichelsdorf. Diese überschaubare „Zentralortfunktion“ wird künftig wegfallen, die bisher bestehende innere Verbindung wird gesprengt, die Orte werden sich sämtlich nach dem fernen Landsberg ausrichten müssen und dies auch tun. Historisch in Jahrhunderten gewachsene Strukturen werden zerfallen, ja gesprengt, ohne dass an deren Stelle etwa konstruktiv Neues tritt. Es gilt die alte Erfahrung im Denkmalschutzrecht: was einmal weg ist, kehrt niemals wieder. Nur das es hier nicht um museale Denkmäler, sondern um lebendige Lebensräume von Menschen geht. Die Probleme im Teilort selbst werden künftig dort entschieden werden, ohne Zusammenhang mit dem bisher bestehenden Verbund der drei übrigen nahen Orte, insbesondere mit dem Gemeindekern Peißen; mittlere und größere Fragen werden an Landsberg delegiert werden müssen.

5. Ergebnis der Reform im Falle Landsbergs: Die Bildung maßloser Verwaltungsstrukturen

Landsberg verfügte als historischer Kernort über ca. 4 500 Einwohner, nach einigen Eingemeindungen (ab 2005 waren es Queis, Sietzsch und Spickendorf sowie Reußen) sind es der-

zeit 8 385 Einwohner. Die Stadt ist - trotz der Doppelkapelle - keineswegs als prägender Ort für seine weitere Umgebung zu herausragend. Das Peißen nähere Hohenturm mit 1 769 Einwohnern verfügt über ein Schloß und hat, geographisch in der Mitte der Siedlungslandschaft gelegen, mit seiner Gewerbeansiedlung keinen wesentlich geringeren Zentrumscharakter als das größere Landsberg. Prägend für die Umgebung und für den Eingemeindungsraum sind weder Landsberg noch Hohenturm.

Peißen umfasste bislang in allen seinen vier Teilorten zusammen über ca. 1030 Einwohner auf einer Fläche von 1034 ha = 10,3 qkm. Die Einwohnerzahl betrug 1996 1130, stieg in der Zwischenzeit leicht an, um dann auf der Höhe leicht über Tausend stabil zu bleiben. Alles hatte, trotz der räumlich abgesetzten Gewerbe- und Hotelansiedlung, mit seinem ländlich-landwirtschaftlich Charakter immer noch überschaubares menschliches Maß.

Die Gemeinde Peißen war verwaltungsmäßig weitgehend autark oder mit Nachbargemeinden einschlägig vernetzt: bisher verfügte die Gemeinde Peißen über eine Kindertagesstätte, die Außenstelle eines Horts und eine Grundschule. Braschwitz und Peißen waren Nachbargemeinden und sind beide Mitglieder des Abwasserzweckverbandes Saalkreis Ost und des Trinkwasserzweckverbandes Saalkreis. Beiden Gemeinden sind zusammen mit Hohenturm Mitglieder im Stadt-Umland-Verband Halle und im Unterhaltungsverband Untere Saale. Peißen ist zudem Mitglied des Planungsverbandes „Industriegebiet Halle-Saalkreis an der A 14“. Sämtliche gewachsenen und erfolgreichen Vernetzungen drohen durch die Aufhebung der Gemeindeeigenschaft und der Zentralisierung aller Strukturen im fernen Landsberg verloren zu gehen. Ersatz hierfür ist nicht ersichtlich.

Der künftige Verwaltungssitz Landsberg wird in Luftlinie 10 km von Peißen entfernt liegen, für ältere Leute, die bisher nur über wenige Schritte bis zum Gemeindeamt gelangen konnten, hin- und zurück eine halb-Tages-Reise. Im Zeitalter des Älter-Werdens der Bevölkerung eine plane-

risch geradezu groteske Entwicklung zulasten der Lebensqualität der wachsenden älteren Bevölkerung.

Von „Örtlicher Gemeinschaft“ kann auf diese Weise keine Rede mehr sein:

Denn die Stadt Landsberg wird bei ca. 10 - 11 000 Einwohnern nach den Eingemeindungen eine Flächenausdehnung von 10 km mal 15 km aufweisen und so mit einem Flächenumfang von 150 qkm um ein gutes Zehntel größer sein als die kreisfreie Stadt Halle/Saale mit ca. 240 000 Einwohnern auf 135,01 qkm.

Bereits dieses verzerrte Größenverhältnis zeigt, dass die Gemeindegebietsreform kommunale Kunstgebilde, ja letztlich (*Pufendorf'sche*) *Monstren* schafft, die mit der verfassungsmäßig so glücklich umschriebenen „örtlichen Gemeinschaft“ nicht mehr das Geringste zu tun haben. Damit ist jede gemeindliche Struktur zugunsten eines abstrakten, technokratischen Zentralismus aufgegeben worden, der keinerlei gemeindlichen Nahe- und Verbund-Formen mehr erkennen lässt. Eingeführt wurden die zentralistischen, am Reißbrett vorgedachten Techniken der französisch anmutenden *planification* der Fläche und des ländlichen Raums und dessen Ausrichtung auf „Zentren“. Demgegenüber wurden die historisch gewachsenen und dann maßvoll reformierten Formen des deutschen Kommunalverständnisses aufgegeben. So hat die neue Einheitsgemeinde Möckern sogar die Fläche Hannovers oder Bremens (bei einer Einwohnerdichte von 40-45 E/qkm gegenüber 4000 E/qkm in Bremen).

Geschaffen wird mit der Eingemeindung ein kommunales Gebilde, das in der Fläche - nicht in der Einwohnerzahl! - einem früheren Landkreis (vor der Kreisreform) nahezu gleichkommt. Es fasst Siedlungsräume künstlich unter einen Gesamtwillen zusammen, den es so in der Wirklichkeit gar nicht gibt, und gar nicht geben kann: Peißen ist auf Halle und dessen Vororte ausgerichtet, nicht ins ferne Landsberg.

Die historische Ausrichtung nach Halle erweist beispielhaft der Umstand, dass es in Stichelsdorf „vor den Toren von Halle“ ein großes Gut der Francke'schen Stiftungen in Halle gibt, das heute wiederum von den Stiftungen als Jugendhilfeeinrichtungen betrieben wird. Zahlreiche Rückkehrer aus dem Westen siedelten sich wieder in die Peißen-Orte an, aus Heimatgefühl heraus; sie würden es nicht in Landsberg tun.

Die Gemeinde Braschwitz wird im Zuge der Eingliederung der Gemeinden Oppin, Niemberg und Schwerz über eine gemeinsame Grenze mit der Stadt Landsberg verfügen, so dass auf diese Weise endlos-großflächige Gebilde ohne jeden Zusammenhang und ohne jeden eigenen gemeindlichen Charakter zustande kommen. Soweit dieser in den ehemaligen Gemeinden einmal bestand, wird er weitest gehend abhanden kommen. Von einem nachbarlichen kommunalen Bezug, wie er in der Schweiz und in Österreich erkennbar - und erlebbar! - ist, wird dann wenig mehr übrig bleiben.

Früher waren es in Peißen zu Zeiten der DDR die LPG, dann Feuerwehr und Gemeinde, welche die Gemeinschaftskerne und das Bindeglied der vier Orteile darstellten. Wie wird dies in Zukunft bei Landsberg als Verwaltungszentrum sein? Diese Frage kann heute unter dem Aspekt der Gemeinschaftsgebundenheit nicht beantwortet werden. Es steht zu befürchten, dass dieser irreparable Verluste erleidet und zum großen Teil schwinden wird. Der altgewohnte und bewährte vier-Ortsteile-Verbund mit seiner Aufgabenteilung wird der Vergangenheit angehören.

Dass die Einwohner Peißens über eine eigene *Identität* „als Gemeinde“ verfügen und diese auch bewahren möchten, zeigt eine *Bürgerbefragung*, die vom 11.6.-16.6. 2001 stattgefunden hatte:

Bei einer Abgabe von 711 Stimmen und einer Wahlbeteiligung von 73 % (darunter vier Bürger aus Nachbargemeinden) sprachen sich bei 705 gültigen Stimmen 689 Bürgerinnen und Bürger (= 96,9 %) für die weitere Selbstständigkeit der

Gemeinde Peißen aus. Nur 16 Stimmen (= 2,3 %) wurden zugunsten einer freiwilligen Eingemeindung nach Halle abgegeben. Im Falle einer drohenden Zwangseingemeindung wollten sich 661 (= 92,9 %) für und 30 (= 4,2 %) notfalls mit rechtlichen Mitteln gegen eine solche Maßnahme wenden. Ein ähnliches Resultat ergab sich zugunsten der Schaffung einer eigenen Trinkwasserversorgung.

6. Schlussfolgerung

Die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Peißen fühlen sich ihrer Gemeinde in hohem Maße verbunden und finden darin ihre kommunale Identität und ihr Heimatbewusstsein. Die „örtliche Verbundenheit“ der Einwohner im Gebiet der Gemeinde Peißen im Sinne von § 15 II GO wird durch die Eingemeindung nach Landsberg aufgehoben.

IV. Zu den einzelnen Vorbringen des allgemeinen Teil A. der Gesetzesbegründung in Bezug auf Peißen

1. Zu I., S. 2 der Gesetzesbegründung: Peißen war keine Klein- oder Kleinstgemeinde

Peißen gehörte mit seinen vier Ortsteilen und 1030 Einwohnern nie zu den 418 Kleinstgemeinden bzw. den 723 Kleingemeinden im Land Sachsen-Anhalt.

2. Zu II., S. 2/3 der Gesetzesbegründung: Die Leistungsstärke der Gemeinde Peißen

Die kommunale Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde Peißen war stets gewährleistet, die war im Sinne des Reformgesetzes „leistungsfähig“:

- Zwischen 1996 und 2008 betrug das Gemeindehaushaltsvolumen 2003.326 bzw. 2.359.041 Euro, dazwischen war es auf durchschnittlich 1.650.000 Euro abgesunken.

- Die Belastung durch Kreditzinsen betrug 1996 260.558 Euro, stieg dann auf bis zu 436.647 Euro an, um dann bis 2008 auf 216.136 Euro zu fallen.
- Der Gemeindehaushalt verfügte 2008 über Rücklagen in Höhe von 604 T. Euro, der Haushalt war ausgeglichen.
- Die Verschuldung betrug 4.428 T. Euro, dies entspricht 4.193 pro Einwohner.
- Die Finanzplanung war ausgeglichen
- Aus einem Haushaltsdefizit von 579.664 Euro noch im Jahre 2005 wurde ein Haushaltsüberschuss im Jahre 2008 von 861.610 Euro.
- Die Grundsteuereinnahmen aus der Grundsteuer B beliefen sich 1996 auf 402.635 Euro, in den Folgejahren beliefen sie sich auf durchschnittlich 275.000 Euro, seit 2006 betragen sie wieder im Durchschnitt 320.000 Euro.
- Die Gewerbesteuereinnahmen erwiesen sich sei 1996 nach dem Vollausbau des Gewerbezentrums als weitestgehend konstant: waren es 1996 1.095.451 Euro und lag dieser Betrag zwischen 1997 und 2006 bei durchschnittlich 500.000 Euro, so belief sich das Gewerbesteueraufkommen für 2007 auf 750.739 Euro und für 2008 auf 1.080.665 Euro, also nahezu wieder das Aufkommen der Anfangszeit des Gewerbeparks.

Ein weiteres sicheres Gewerbesteueraufkommen, vor allem aus dem Gewerbepark, ist für die Gemeinde Peißen auch in Zukunft zu erwarten. Zudem sind noch lange nicht alle erschlossenen Flächen des Gewerbeparks belegt. Vielmehr war das „Saale-Center Peißen“ samt den unmittelbar damit verbundenen und erschlossenen Gewerbeunternehmen und den Hotelkomplexen ab 1990 die erste Großinvestition eines Gewerbeparks in der unmittelbaren Umgebung des Oberzentrums Halle.

Die Gemeinde Peißen erwies sich - auf diesem Ansiedlungserfolg beruhend - ab 1990 stets als ein verlässliches und zahlungsstarkes Mitglied der Verwaltungs- bzw. Kommunalverbände:

- Seit 1996 leistete die Gemeinde bei der Gewerbesteuerumlage Zahlungen, die zwischen 135.713 Euro und einem zwischenzeitlichen Anstieg auf 148.177 Euro sowie 76.388 Euro im Jahre 2008 lagen.
- Die Verwaltungsgemeinschaftsumlage blieb nahezu konstant zwischen 141.484 Euro 1996 und 125.100 Euro 2008.
- Die Kreisumlage bewegte sich ebenfalls zwischen 280.628 Euro 1996 und 377.969 Euro 2008 bei einem Höchststand von 420.187 Euro im Jahre 2006. Dies zeigt, dass es sich bei der Gemeinde Peißen stets um einen leistungsstarken Partner innerhalb des kommunalen Verbandssystems gehandelt hat.

Die Gemeinde Peißen wäre folglich mit den Umlagemitteln von gut 120 T. Euro, die derzeit an die VG Östlicher Saalkreis geleistet werden, in der Lage, drei Gemeindebedienstete zu bezahlen. Damit wäre sie im Stande, die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zu 100 % zu erfüllen. Andere anderen Aufgaben könnten mit Hilfe von Zweckvereinbarungen und finanziellen Ausgleichszahlungen mit einer entsprechenden leistungsstarken Verwaltung erledigen oder auf Dritte auslagern.

Das erwähnte großflächige Einkaufszentrum und die beiden auf der Gemarkung von Peißen gelegenen Hotels mit je über 100 Betten, die weiteren kleineren Gewerbeansiedlungen und die zahlreichen Verkehrsanbindungen an Halle und an die Autobahnen (A 14, Zubringer B 100 an die A 9) , die einen Eisenbahnhaltepunkt einschließen, machen, gemeinsam mit der unmittelbaren Nähe zur Halle, Peißen zu einem gut erschlossenen und angebundenes, geschäftigen Vorort von Halle mit eindeutiger Ausrichtung auf diesen Großraum hin.

Dennoch biete die Gemeinde Gelegenheit zu ruhigem Wohnen für Ansiedler aus Halle in unmittelbarer Großstadtnähe.

3. Zwischenergebnis: Die Gemeinde Peißen entspricht dem Leitbild einer leistungsstarken Gemeinde, die aus eigener Kraft lebensfähig ist.

Die Gemeinde Peißen ist somit nicht kleinteilig und lebensunfähig, sondern aus eigenen, von ihr selbst geschaffenen Ressourcen heraus leistungsstark und langfristig zukunftsfähig. Eine Bevölkerungsabnahme ist nicht zu verzeichnen und war es in den vergangenen Jahren auch nicht.

Vielmehr ist realistischerweise anzunehmen, daß der Zuzug aus der Großstadt Halle durch erschwingliche Bauflächen in der Gemarkung Peißens und seiner Ortsteile auch weiterhin anhalten wird.

Die Gemeinde Peißen ist auch leistungsfähig, was sich aus ihrer derzeitigen und künftigen Finanzlage, aus ihren Verkehrsverbindungen und ihrer Ausrichtung nach Halle und ihrer Funktion als „Tor“, Transitgemeinde, Dienstleistungsgemeinde (u.a. Saale-Center Peißen) in unmittelbarer Nähe zu Halle als Oberzentrum und zum 3 km entfernten Zentrum der Großstadt Halle selbst erweist.

Die Einwohner-Homogenität, der Zusammenhalt und die historische Gewachsenheit sowie die abgeschlossene Infrastruktur im Ortskern Peißen als Mittelpunkt führen dazu, daß es sich bei der Gemeinde Peißen um eine funktionierende kommunale Einheit handelt, deren Standard weit über dem üblichen Durchschnitt der vergleichbaren Gemeinden Sachsen-Anhalts liegt.

Die Gemeinde Peißen ist aus sich heraus in der Lage, die dauerhafte, sachgerechte, effiziente Erfüllung der übertragenen Aufgaben in hoher Qualität gem. § 1 I des Grundsatzgesetzes der Gemeindegebietsreform jetzt und auch in Zukunft zu gewährleisten. Sie ist gleichfalls in der Lage, die wirtschaftliche Nutzung ihrer erforderlichen kommunal-

len Einrichtungen Peißen gem. § 1 I des Gesetzes bereit zustellen. Das Gegenteil ist im Falle Peißens nicht erwiesen, dies bezeugen schon die weit überdurchschnittlichen und nachhaltigen Erfolge in der Vergangenheit bei den Gewerbeansiedlungen.

Durch die Nachhaltigkeit der Gewerbeansiedlung und ihrer Verkehrs- und großstadtnahen Lage ist Peißen als selbständige Gemeinde zukunftsfähig. Ihre Demographische Entwicklung ist gesichert. Als unmittelbare Randgemeinde von Halle, die eine große Zahl von Arbeitsplätzen sowohl für Ostansässige wie für Pendler - vor allem aus Halle - bieten kann, ist ein stets Zuzug an Einwohnern gegeben. Die erfolgreiche Gewerbeansiedlung und die unmittelbare Anbindung an den Nordosten Halles mit direkten Verknüpfungen machen es widersinnig, den Horizont der bisherigen Gemeinde mit Richtung nach Westen künftig künstlich nach Osten zu drehen - anstelle einer pulsierenden Großstadt ins Nichts der offenen Felder.

Die Wahrung der bürgerschaftlichen Beteiligung ist, wie die Vergangenheit gezeigt hat, problemlos gegeben. Es ist dem Ortskern Peißens gelungen, den Zusammenhalt mehrerer Ortsteile in der Nähe zu sichern und zu vertiefen. Sie bildet insofern bereits eine Einheitsgemeinde - jedoch in menschlich überschaubaren Nachbarschaftsräumen.

Mithin entsprach die historisch sehr alte Gemeinde Peißen auch bisher schon dem Leitbild gem. Art. 1 § 1 des Grundsatzgesetzes zur Gemeindegebietesreform, so dass eine Aufhebung ihrer Gemeindeeigenschaft dem Gemeinwohl nicht entspricht, sondern ihm gerade zuwiderläuft.

4. Zu S. 3, Abs. 1 ff. der Gesetzesbegründung: Abschätzung des Gemeinwohls

Die Ausrichtung des Gemeinwohls kann nicht notwendig absolut und auf Landes-Gemeinwohl gegründet werden:

- auf die Gemeindegröße,

- die Zentralisierung der Verwaltungsstrukturen,
- Einspareffekte, die nicht erwiesen sind,
- Verwaltungseffizienz,
- Erleichterung von Steuerungsmöglichkeiten von Seiten der Leitungsebene.

Gemeinwohl ist nicht zuletzt das örtliche Wohl, weil es den unmittelbaren Lebensraum des Bürgers umgreift: „Suchet der Stadt Bestes“. Mindestens ebenso sehr sind gemeinwohl-relevant, wenn nicht höher bedeutsam, sind daher:

- das Prinzip des Ehrenamts und der Freiwilligkeit,
- die Nähe und Erreichbarkeit der Verwaltung,
- die Entscheidung über Gewerbeansiedlungen, Erholungsbe-
reiche, Siedlungsflächen im Ort selbst im Sinne von
Selbstbestimmung,
- das Vorhandensein der Infrastruktur vor Ort mit Gemein-
deamt, Schulen, Kindergärten usw.,
- Bürgerselbsthilfe und Nachbarschaft als Unterbau der
Gemeindeleitung vor Ort,
- Übernahme von Eigenverantwortung in der Demokratie
durch kommunale Selbstverwaltung im Wortsinne.

Daher ist es zutreffend und sehr deutlich, wenn *Horst Dreier* im gleichnamigen Kommentar zum Grundgesetz zum Begriff des „Gemeinwohls“ schreibt (S. Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. A. 2006, Art. 20 Rd. 22=:

„Das Gemeinwohl ist im demokratischen Verfassungsstaat nicht fixe und vorgegebene Größe, sondern Produkt des pluralen, nicht interessefreien Prozesses politischer Willensbildung. „Das“ Gemeinwohl in stark idealistisch anmutender Weise im Konkretisierungsspielraum staatlicher Entscheidungstätigkeit von Abgeordneten, Beamten und Richtern zu verorten, verkennt die Funktionsimperative parteienstaatlicher Demokratie ebenso wie die Dichte zahlreicher Rechtsgebiete sowie die Fülle anderer entscheidungsleitender oder zu berücksichtigender Prinzipien und überlässt die Ausfüllung im übrigen ganz offenkundig

dem direkten Zugriff darauf, was der Entscheidende jeweils für Gemeinwohl-geboten oder -verträglich hält".¹

Mithin ist eine kommunalpolitische Kompromisslösung nötig, die den Gegebenheiten und der Bürgerentscheidung am Ort des Geschehens selbst entspricht und nicht Maximal- und Radikallösungen anhand abstrakter Größen und Zahlen postuliert, wie es durch das Grundsatzgesetz zur Gemeindegebietsreform prägend und in großem Umfang der Fall ist.

5. Zu S. 3, 4. Abs. der Gesetzesbegründung: Gemeinwohlorientierung auch auf und zugunsten der Ortsebene

Das öffentliche Wohl bezieht sich bei Gemeindegebietsänderungen nach §§ 16, 17 ff. GO in erster Linie auf das Wohl der betroffenen Gemeinden selbst, nicht auf das Landeswohl allgemein. Vielmehr ist nicht eine einseitige Ausrichtung auf das Landes-Gemeinwohl, sondern eine Mischung aus Landeswohl und Wohl der Bürger im Ort anzustreben. Auch dieses Wohl ist also das „Gemeinwohl“, das mit der Eingemeindung anzustreben ist und das nicht weggedrängt werden darf. Auch wenn der Gesetzgeber durch Gesetz - also nicht durch Bürgerentscheid -, und gem. § 17 II auch gegen den Willen der Bürger entscheiden darf, bleibt diese Berücksichtigung zwingend.

6. Zu S. 3, 4. Abs. der Gesetzesbegründung: Zweck der Anhörung

Das Grundsatzgesetz zur Gemeindereform wies hier auffällige Defizite auf, die nur jetzt auf der Ebene des Erlasses des konkreten Eingemeindungsgesetzes korrigiert werden können. Die Anhörung nach § 17 II 2 GO muss deshalb eine eigene Substanz aufweisen. Diese muss auch die Einflussnahme der angehörten Bürger umfassen, die Eingemeindung notfalls nicht oder anderes (etwa in kleinerem Umfang) vorzunehmen. Andernfalls käme sie einem bloß formalen „Ab-

nicken" („Zettelfalten") gleich, was weder der Würde des Bürgers noch der demokratischen Einflussnahme des Bürgers als „Souverän" gem. Art. 20 II GG („alle Staatsgewalt geht vom Volke aus") entspricht.

Dies hat durch Folge, dass sowohl der Bürgeranhörung als auch (wie hier geschehen) der Anhörung der Gemeinde als Gebietskörperschaft (Juristische Person) die reelle Chance zukommen muss ein Eingemeindungsgesetz zu verändern oder zu bewirken, dass sein Erlass im konkreten Fall - eben aus Gründen des Gemeinwohls - unterbleibt.

Somit verbietet sich eine Vorweg-Begründung der Gemeindeauflösung, vielmehr kann die Begründung nur unter dem Vorbehalt erfolgen, dass die Entscheidung über die Eingemeindung aufgrund der Anhörung auch anders ausfallen kann. Andernfalls geriete eine Anhörung der Bürger wie der Gemeinde zum bloßen Formalismus, zum Fall für eine noch zu schreibende Ortschronik des Verlusts der Eigenständigkeit für die nachfolgenden Generationen. Die Anhörung bliebe ohne jeden Effekt für die - offensichtlich bereits gefällte - Entscheidung selbst: „Der Ertrinkende darf zwar um Hilfe rufen, geholfen wird ihm aber dann keineswegs" (s. M. Kilian, Öffentliche Institutionen als Spielball - zu grundrechtlichen Grenzen staatlicher Organisationsgewalt, Die Verwaltung, 1996, S. 285-308)

Die Anwendung der Anhörungsregeln der §§ 16 ff. GO auf die Gemeindereform:

Die Vorschriften der §§ 16 ff. GO werden im Rahmen der konkreten Durchführung des Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform seitens des Ministeriums des Innern für die entsprechenden Anhörungen der Bürger herangezogen. Die Verf. dieser Stellungnahme sind demgegenüber der Rechtsauffassung, dass es angesichts der flächendeckenden Umgestaltung aller Gemeindegebiete im Land Sachsen-Anhalt mit Ausnahme der drei kreisfreien Gemeinden eines speziellen, auf die Erfordernisse dieser Radikalreform zugeschnittenen Ausführungsgesetzes bedurft hätte. Es liegt

mit der Reform somit ein „aliud“ vor, das von den bisherigen Mitteln des Kommunalrechts nicht mit umfasst wird. Denn §§ 16 ff. GO betreffen den punktuellen Einzelfall, nicht eine Globalreform und ist daher gesetzssystematisch nicht anzuwenden.

Das VG Magdeburg ist dieser Rechtsauffassung zwar in einem Eilverfahren nicht gefolgt (s. Beschlüsse v. 29.11. 2009, Az. 9 B 265/09 MD und 9 B 263/09 mD „ Stresow“/ „Schopsdorf“). Die Verf. erklären an dieser Stelle jedoch ausdrücklich, dass sie an ihrer Rechtsauffassung festhalten: im Ergebnis verbietet es sich aus Rechtsgründen, sich bei der Gemeindeanhörung der betroffenen Gemeinden auf die §§ 16 ff. GO zu stützen.

7. Zu S. 3 5. Abs. der Gesetzesbegründung: institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Die stark verkürzte Sichtweise der Gesetzesbegründung verkennt den Sinn kommunaler Selbstverwaltung: würde man dieser Argumentation folgen (es reiche aus, dass es „überhaupt Gemeinden gibt“), so würden im ganzen Land hierfür 10 bis 12 Gemeinden auch „kommunale Selbstverwaltung“ darstellen, ja letztlich, spitzt man die Sache zu, sogar nur zwei bis drei: Nordstadt und Südstadt. So gesehen sind ja auch Bremen, Hamburg und Berlin sowohl Bundesland wie Kommune. Dass dies in einem Flächenstaat wie Sachsen-Anhalt mit seiner reichen regionalen Gliederung und seinen unterschiedlichsten historischen Wurzeln nicht richtig sein kann liegt auf der Hand.

Wenn von ehemals 1 300 selbständigen Gemeinden zunächst gut 1 000 übrig bleiben, und es nach der Reform deutlich weniger als 200 sind, davon viele nur in der Gestalt teilselbständiger Mitglieder von Verbandsgemeinden (s. Zahlen S. 7 Ges.Begr.), so kann von einem Umschlag on Quantität in Qualität kommunaler Selbstverwaltung gesprochen werden: ab eines bestimmten Restbestands von Gemeinden kann so von „kommunaler Selbstverwaltung“ im klassischen Sinn nicht mehr gesprochen werden. Der Begriff degeneriert zur bloßen

Hülle, hinter dem sich eine ganz andere, neue Struktur verbirgt. Die Grenzen noch tolerierbaren „Verfassungswandels“ wären weit überschritten. Dem Bürger wird eine öffentliche Lebensform chimärenartig vorgegaukelt, die es so gar nicht mehr gibt.

Das vom Gesetzgeber aufgestellte „System“ großer Einheitsgemeinden verdient den Namen kommunaler Selbstverwaltung nicht, da es diese wie bei einem Chagrinleder der Fläche entzieht und in wenigen „Zentren“, weit weg vom Gemeindeleben, konzentriert. Wo hier noch von einem „Kernbestand“ kommunaler Selbstverwaltung gesprochen werden kann (s. S. 3 Ges.Begr.), bleibt unerfindlich. Wo nichts mehr ist, ist auch ein „Kern“ nicht mehr vorhanden.

8. Zu S. 4 der Gesetzesbegründung: Verantwortungsübernahme der Bürger

Wenn die Ges.Begr. S. 4, 1. Abs. von „wirklicher Verantwortlichkeit“ und „wirksamer Teilnahme“ an den Angelegenheiten des Gemeinwesens durch die Reform spricht, so kann dies nur bedeuten, dass beides seit 1990 offensichtlich in dem System der bisherigen Gemeinden nicht der Fall gewesen war. Das Gemeindeleben in Peißen der vergangenen fast zwanzig Jahre widerspricht jedoch dieser Rechtsfertigung der Reform eklatant. Es erwies vielmehr gerade die Befähigung der Gemeinde in ihrer jetzigen Größe, ihre Angelegenheiten zur Zufriedenheit ihrer Bürgerinnen und Bürger bereits bisher selbst zu regeln (Dies war im Übrigen in über 95 % der Gemeinden Sachsen-Anhalts der Fall gewesen, einige wenige Fälle von Unvermögen gibt es in jedem Kommunalverfassungssystem und kann nie ausgeschlossen werden). Die Bürgerverantwortung, wie sie die Entwurfsbegründung postuliert, war jedenfalls bereits vor der Reform im Falle von Peißen in vollem Umfang gegeben.

Zudem ist der Erst-recht-Schluß auf S. 4 1. Abs. a.E. Ges.Begr. keineswegs zwingend: wenn die innere Organisation der Gemeinden gesetzlichem Zugriff offen ist, so weist dies auf den Anpassungsbedarf des modernen Staates mit

seiner Fülle an Aufgaben hin. Daraus kann aber noch nicht geschlossen werden, dass dann der äußere Bestand der Gemeinde, also ihre Existenz insgesamt, „erst recht“ aufgehoben werden kann. Vielmehr weist umgekehrt die Möglichkeit, intern anzupassen, gerade auf die Stabilität des Gesamtsystems hin, das ansonsten solche Eingriffe gar nicht überleben könnte. Die Reformargumentation geht also auch in diesem Punkt fehl. Wenn also die freie Bestimmung über die Organisation der Gemeinde nicht zum Wesensgehalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts zählt, was entspräche diesem Wesensgehalt dann? Anderenfalls bestünde die Gemeindeorganisation aus einem bloßen Plakat, hinter dem sich keine Substanz verbirgt.

Zu Recht weist die Gesetzesbegründung auf S. 3 unten darauf hin, dass auf der dritten Reformstufe, wo es um den Bestand der einzelnen, konkreten Gemeinde geht, verfassungsrechtlich erhöhte Anforderungen an einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht der einzelnen Gemeinde geht. Wobei hier der Ausdruck „Eingriff“ schief ist, da es um deren Aufhebung insgesamt geht, die kommunale Selbstverwaltung in ihrem Einzelfall am Ort also gerade ersatzlos aufgehoben wird. Solche „Gründe des Gemeinwohls“ zugunsten eines Eingriffs sind im Falle Peißens gerade nicht ersichtlich.

9. Zu S. 4 der Gesetzesbegründung: Freiwilligkeit

Dass in der Freiwilligenphase, oft bedingt durch finanzielle Anreize und durch politischen Druck, zahlreiche Gemeinden sich freiwillig zusammengeschlossen haben, bezeugt über deren „Freiwilligkeit“ nichts. Hier bestand eine indirekte Zwangslage. Was die Gemeinden am Ende der „freiwilligen Phase“ zu erwarten hatten, war allzu offensichtlich: „und bist Du nicht willig, so brauch ich Gewalt“ (J.W. v. Goethe, Der Erlkönig).

Eine lebensfähige Gemeinde wie Peißen gegen ihren Willen zwangs-zuvereinigen widerspricht vielmehr der in der Ges.Begr. S. 5 angesprochenen Einzelfallgerechtigkeit. Es

bestehen keine Indizien dafür, dass die bisherige Gemeinde ihren Bürgerinnen und Bürgern keine „möglichst sachgerechte und effektive Erfüllung“ ihrer Aufgaben im Rahmen des Sozialstaatsprinzips geboten hätte (s. Ges.Begr. S. 5 Mitte). Es handelt sich hier vielmehr um eine pauschale Annahme aus der reinen Größenordnung der Gemeinde heraus, die konkret nicht begründet ist. Es gibt keinen Erfahrungssatz, dass die Lebensqualität der Einwohner von der Größe einer Gemeinde ab 10 000 Einwohnern entscheidend gesteigert würde. Oft ist das Gegenteil der Fall. Funktionsgerechte Leistungsverwaltung kann auch in und mit kleineren Einheiten geleistet werden und ist nicht von der bloßen Größe einer Verwaltungsstelle abhängig. Maßgeblich sind vielmehr Fachkönnen, Einsatzfreude und Motivation - und nicht zuletzt intime Ortskenntnis.

Der Nachweis, dass - wie im Falle Landsbergs - über 150 qkm weit verstreute Siedlungsteile, die zudem von Fernstraßen und Fernbahnlinien von einander getrennt sind, sachgerecht und effizient vorgenommen werden können, muss erst noch geleistet werden. Diese „Einheitsgemeinde“ entspricht eher dem Charakter eines mittleren Landkreises als einer klassischen Kommune.

10. Zu S. 4 der Gesetzesbegründung: Gemeinwohlorientierung

Konkrete Gemeinwohlgründe, die für die Zuordnung Peißens zu Landsberg sprechen, sind nicht ersichtlich. „Gemeinwohl“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff (wie die Ges.Begr. zutreffend erkennt) und bedarf der Ausfüllung. Dies wird im Falle Peißens nicht durch konkrete Argumente für die Bürger vor Ort untermauert. Die Staatsziele, auf welche die Begründung verweist, stellen nur sog. Optimierungsgebote dar, die ebenfalls konkreter Ausführung am Einzelfall bedürfen. (s. Ges.Begr. S. 5 oben). Eine Zentralisierung in wenigen Einheitsgemeinden ab 10 000 Einwohnern, verteilt auf immense Flächen, ist jedenfalls für sich allein nicht gemeinwohlkonform, da sie als Schematisierung jede Einzelfallentscheidung für oder gegen eine

Eingemeindung, wie sie jahrzehntelang Verwaltungs- und Gesetzesbrauch war, gerade aufhebt und unmöglich macht.

11. Zu S. 5 der Gesetzesbegründung: Sozialstaatsprinzip und Verwaltung/Prinzip der Verhältnismäßigkeit

Zudem ist das Sozialstaatsprinzip als Verfassungsprinzip ungeeignet, d.h. bei weitem zu vage, um die Aufhebung konkreter Gemeinden in ihrer ganz unterschiedlichen sozialen Funktion und Ausrichtung rechtfertigen zu können. Genauso gut könnte man daraus ablesen, dass ein Wegrücken der Verwaltungsmittelpunkte, zumal für ältere Bürger, durchaus unsozial ist, und die soziale Nähe des Gemeinwesens spürbar erschwert. Das Sozialstaatsprinzip schützt das „soziale“, und dies ist in der Landgemeinde – wie auch in der Stadt – die Nachbarschaft und die Nachbarschaftshilfe, m.a.W. die Möglichkeit der Kommunikation: „Wenn man vom Rathaus kommt ist man klüger“ (s. die oben zitierte Enquete-Kommission des Dt. Bundestags zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements).

Die Vorstellung von einer „optimalen Verwaltungsorganisation“ im Sinne von „Verwaltungskraft“ gibt es demnach nicht, sie verkörpert planerisches Denken weg von der Wirklichkeit vor Ort. Die *Verwaltungsgemeinschaft* in ihren beiden Spielarten erwies sich im Gegensatz dazu während der vergangenen Jahre ihrer Praktizierung als geeignete, „verhältnismäßige“ Verwaltungsform. Sie wahrte sowohl das Subsidiaritäts- wie das Demokratieprinzip, da sie sowohl ihren Mitgliedsgemeinden eigene Spielräume ließ und Mitbestimmungsmöglichkeiten auf ihrer (gemeindenahen) Ebene verschaffte, als auch die demokratische Mitbeteiligung der Bürger an den kommunalen Entscheidungen weitgehend unberührt ließ. Dies zeigt zudem die schöne Formulierung „Kommunale Gemeinschaftsarbeit“ beim kommunalen Verbandsrecht. Die Verwaltungsgemeinschaft „stärkte (gerade) die Verwaltungskraft“

Dies zeigen Beispiele aus Nachbarländern, namentlich Österreichs. Die „zu wahrende bürgerschaftliche Beteiligung“

(Ges.Begr. S. 5 2. Abs.) wird bei einem Abrücken der Verwaltungsmittelpunkte um 10 km und bei einer Abschaffung der ehrenamtlichen Beteiligung im Ort selbst gerade nicht „gewahrt“, sondern verdünnt und partiell völlig beseitigt.

Dass eine Ostorientierung-/Verschiebung von Peißen auf das 10 km entfernte Landsberg hin der Lösung des Stadt-Umland-Verflechtung entgegen komme (Halle beginnt 500 m von der Ortsmitte Peißens), entzieht sich jeder Erkenntnis und kann vernünftigerweise nicht behauptet werden (s. Ges.Begr. S. 5 2. Abs. a.E.). Von einer *Verhältnismäßigkeit dieser Einzelfalllösung* (S. 5 3. Abs.) - das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist hier konkret-individuell anzuwenden (so für die Anwendung des Prinzips auf die Ausgestaltung einer Gemeindegebietsreform A. Heusch, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, Diss. Halle, 2002, speziell S. 186 ff., 193 ff.), kann in diesem Zusammenhang schon gar keine Rede sein. Denn die Zuordnung nach Landsberg ist - wie bereits dargestellt - weder erforderlich, um die Leistungskraft zu erhöhen, noch ist sie geeignet, da es - falls überhaupt nötig - mildere Mittel zu ihrer Erhöhung gibt (z.B. die Verwaltungsgemeinschaft), noch ist sie im konkreten Einzelfall im Sinne einer konkreten Zweck-Mittel-Relation angemessen.

12. Zu S. 6 der Gesetzesbegründung: Selbstbindung/Systemtreue

Der Gedanke einer Selbstbindung im Sinne einer Systemtreue/ Systemgerechtigkeit und Willkürfreiheit kann nicht zur Starre im konkreten Einzelfall führen. Auch hier müssen alle Alternativen - wie bereits oben ausgeführt - offen bleiben. Eine Einheitsgemeinde mit Einwohnerstärken ab 10 000 Einwohnern als einzige Möglichkeit (abgesehen vom Sonderfall der Verbandsgemeinde, der für Peißen als Alternative rechtlich nie in Frage kam) führt zu starren Systemen, nämlich willkürlichen Zusammenfügungen von Gemeinden, um die „magische Zahl“ von 10 000 (in verdünnten Räumen 8 000) Einwohnern zu erreichen und - notwendigerweise - auch zu „Gemeinden“ die Hunderte von qkm aufweisen

(wie in der dünn besiedelten Altmark) oder 150 qkm wie im Falle Landsbergs, das dann Halle an Fläche übertreffen wird (s. oben). Eine Leitentscheidung (starres Einwohnerkonzept) zieht ebenso starr unüberschaubare Verwaltungsräume nach sich. In diesem System gibt es für eine Gemeinde wie Peißen mit ihren besonderen Gegebenheiten (s. dazu oben) keinen Raum.

Zwar kann es vernünftigerweise keinen absoluten Vorrang der örtlichen Belange geben, auch ist zuzugeben, dass dem Gesetzgeber ein Prognosespielraum zwingend einzuräumen ist (s. Ges.Begr. S. 6). Dies kann jedoch beides nicht dazu führen, die die konkreten Gegebenheiten - wie im Falle von Peißen - zu vernachlässigen sind. Die Abwägung muss auch zugunsten des Erhalts einer kleineren Gemeinde oder der Bildung einer kleineren Eingemeindung/Fusion ausfallen können. Andernfalls kann von „Abwägung“ keine Rede mehr sein, da deren Ergebnis von vornherein feststünde (s. a. oben zum Sinn einer Anhörung). Da das Begleitgesetz insoweit keine Möglichkeiten eröffnete, kann nur das Einzelfallgesetz „Eingemeindung Peißen“ eine sachgerechte Lösung bringen.

13. Zu S. 8/9 der Gesetzesbegründung: IV. Eingemeindung und Neubildung

a) Kein Minderheitenschutz

Es genügt für die Zwangszuordnung zu einer bestimmten Einheitsgemeinde, wenn sich bereits 3 / 4 der Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft, die zusammen 2 / 3 der Einwohnerschaft repräsentieren, in der freiwilligen Phase dieser Gemeinde angeschlossen haben. Dies wird aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und der Vertragstreue gefolgert (Ges.Begr. S. 9). Dabei wird zum einen übersehen, dass damit der Zwangszuordnung eine Art „Strafcharakter“ zukommt („hättest Du Dich doch damals freiwillig entschieden ..., nun bist Du selbst schuld an Deinem Schicksal“). Zum andern wird dadurch gegen den Minderheitenschutz im demokratischen Staat verstoßen, der dem Ver-

trauensgrundsatz im Range zumindest gleichkommt. Die Weiterexistenz der Minderheiten kann nicht davon abhängen, dass eine Mehrheit an Gemeinden zuvor Entscheidungen getroffen hat, die allein ihren Interessen - und nicht denjenigen der Minderheitsgemeinden - betroffenen hatte. Es ist das zweifelhafte Prinzip der „Schaffung vollendeter Tatsachen“ (s. grds. H. Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. A. 2006, Art. 20 GG Rd. D 80 u.pass.).

- b) Keine Vertretung der eingemeindeten Bürgerinnen und Bürger im Gemeinderat der eingemeindenden Gemeinde, keine Mit-Wahl des Bürgermeisters der neuen Einheitsgemeinde

Da im Falle von Peißen nach Auffassung des Gesetzgebers wegen des Vorhandenseins einer „prägenden Gemeinde“, der Stadt Landsberg als Trägergemeinde der Verwaltungsgemeinschaft (s. dazu oben) keine Neubildung einer Gemeinde (= Fusion), sondern nur eine Eingemeindung (nach Landsberg) in Frage kommt (s. Ges.Begr. S. 8 f.), führt dies dazu, dass die Bürgerinnen und Bürger bis zu den nächsten allgemeinen Kommunalwahlen, also erst in über vier Jahren, im Gemeinderat der Gemeinde Landsberg nicht durch von ihnen mit gewählten Gemeinderäte vertreten sind.

Sollte also die Eingemeindung Peißens nach Landsberg per Gesetz zustande kommen, so wären sie in der entscheidenden Phase der Gemeindeneubildung, wo es um die Interesse gerade der neu eingemeindeten Orte geht, im kommunalen Gremium des Verwaltungsorts nicht über von ihnen gewählte Vertreter mitentscheidungs-befugt. Der Gemeinderat von Landsberg wäre insoweit nicht durch die Bürgerinnen und Bürger Peißens (und der anderen zwangseingemeindeten Gemeinden) demokratisch legitimiert.

Dasselbe gilt für die *Wahl des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin der neu gebildeten Einheitsgemeinde*. Auch hier sind die eingemeindeten Gemeinden, sollte diese Wahl vor der Eingemeindung stattgefunden haben, für nahezu bis zu

sieben Jahre (s. § 58 I 1 GO) von der Wahl dieses Gemeindeorgans ausgeschlossen.

S. eingehend hierzu die rechtsgutachterliche Stellungnahme m. w. Nwn. von M. Kilian zu dieser Frage vom 2.12. 2008, rev. am 19. 6. 2009, gegenüber MdL Uwe Harms, Klötze.

Dieser Umstand stellt in den Augen der Verf. dieser Stellungnahme einen schwerwiegenden Verfassungsverstoß gegen Art. 20 I, II; 28 I GG i.V.m. Art. 2 I LV LSA (Demokratieprinzip) dar. Bloßes Effizienzdenken (Absehen von Nach- bzw. Ergänzungswahlen) kann nicht höher stehen als das Demokratieprinzip als dem Basisprinzip jedes demokratisch verfassten Gemeinwesens.

Der Sachverhalt verstößt zudem gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG/Art. 7 I LV LSA wie gegen den speziellen Grundsatz der Wahlgleichheit in Art. 38 I GG/Art. 89 LV LSA i.V.m. § 37 I GO LSA, da die Bürgerinnen und Bürger im Falle einer Neubildung (Fusion) sämtlich den neuen Gemeinderat der neugebildeten Gemeinde wählen dürfen, während die Bürgerinnen und Bürger zwangseingemeindeter Gemeinden bis zur nächsten Kommunalwahl hiervon ausgeschlossen sind. Hierfür gibt es keine rechtfertigenden Gründe, da es von planerischen Zufällen abhängt (Vorhandensein eines prägenden Orts oder nicht), ob eine Gemeinde zwangseingemeindet oder einer Neubildung zugeordnete wird.

- c) Ausübung des Wahlrechts erst bei der nächsten Kommunalwahl, also in ca. drei Jahren

Mit der Möglichkeit ihr Wahlrechts erst bei der nächsten Kommunalwahl, also in frühestens ca. drei Jahren ausüben zu können, wird zudem das grundrechtsgleiche Recht auf aktive oder passive Teilnahme an demokratischen Wahlen, hier der Kommunalwahl, verkürzt und für diese Zeitperiode unmöglich gemacht. Dies stellt einen verfassungswidrigen Eingriff in das Grundrecht der Bürgerinnen und Bürger der

Gemeinde Peißen aus Art. 38 I GG/Art. 89 LV LSA i.V.m. § 37 I GO LSA dar.

14. Zu S. 10 f., Nr. 2 der Gesetzesbegründung: Zusammen-
schlüsse/Landsberg als „prägender Ort“/„Kristallisations-
kern“

Für Peißen ist das Eingemeindungsmodell vorgesehen, da ein prägender Ort - Landsberg - bestehe, sodass eine Neubildung (= Fusion) damit ausscheide. Nötig ist dafür das Vorhandensein eines „Kristallisationskerns“, der 40 % der Einwohner der künftigen Einheitsgemeinde umfasst.

Ganz abgesehen davon, dass es nicht erwiesen ist, dass Landsberg über 40 % der künftigen Einwohner verfügt, kann bei der Großstadtausdehnung von 150 qkm und Binnen-Entfernungen von bis zu 15 km (in der Weltstadt Berlin sind es nur unwesentlich größere Entfernungen) sowie einer Entfernung Peißen - Landsberg von 10 km nicht von einem Kristallisationspunkt einer Kerngemeinde mit wenigen tausend Einwohnern gesprochen werden. Eine Kleinstadt mit im Kern 4-5000 Einwohnern kann ein riesiges Umfeld von 150 qkm mit zahlreichen peripheren Siedlungen über Entfernungen von 12 - 15 km hinweg gar nicht „prägen“. Dies kann vielleicht in der Wüste Australiens oder im amerikanischen Westen der Fall sein, in einer hochkomplexen Landschaft Mitteleuropas mit ihren historischen Verwerfungen, Brüchen, Traditionen und Verwurzelungen wäre dies jedoch eine planerische Illusion.

Dies umso mehr, als sich das *eindeutige Einkaufszentrum dieses Kristallisationspunkts* gerade an der Peripherie des Konglomerats an kleinen und größeren Gemeinden und Marktflecken befindet, nämlich in Peißen. Das „unbestrittene Zentrum“ (s. Ges.Begr. S. 11 3. Abs.) des neuen (Gemeinde-)Verwaltungsraums, „an dem sich die Umlandgemeinden als Mittelpunkt orientieren“, ist die Stadt Landsberg so gerade **n i c h t** ! Wenn eine solche Orientierung vorliegt, dann sind es Halle, oder bei den Gemeinden im Nordosten

des Saalekreises auch Zörbig und sogar Köthen oder Dessau als den größeren Zentren (s. o.).

Die Folge davon ist, daß von einer stadt- und raumplanerischen Homogenität irgendwelcher Art, die eine Einheitsgemeinde rechtfertigen könnte, unter diesen Umstände auch nicht entfernt die Rede sein kann.

Ist im Falle der Neubildung, die bei Peißen nicht gegeben ist, gar von einem „Verwaltungssitz mit Außenstellen“ als reines Kunstgebilde ohne Verankerung die Rede (anstatt dass man die bisherigen bewährten Strukturen behielte, s. Ges.Begr. S. 12 vorletzter Abs.) so erweist sich dadurch der ganze Problematik einer Reform am grünen Tisch, welche ausschließlich in Großstrukturen und Großräumen denkt. Jede - auch punktuell vorhandene - Qualität wird mit der Meßlatte der Quantität in ein Einheitsraster gezwungen. Diese rein technokratische Denkweise ignoriert jede gewachsene - wie im Falle Peißens - auf eigener Ideenstärke und Schöpferkraft beruhende Selbstverwaltungsform.

15. Zu S. 13 V. der Gesetzesbegründung: Kosten der Reform

Die Gemeindegebietsreform wird nach Schätzungen von Fachleuten *Kosten in Höhe von 120 Mio. Euro* an Personal-, Sach- und Verfahrenskosten verursachen. Dies ganz abgesehen von den Vermögensverlusten der betroffenen Gemeinden, den Schuldenzuwächsen bei den künftigen Einheits- und Verbandsgemeinden und nicht zuletzt den mittelbaren bzw. indirekten Kosten der Bürgerinnen und Bürger (Fahrtkosten, Umbenennungen) sowie den immateriellen Verlusten. Von „einmalig geringfügigen Kosten“ kann somit keine Rede sein, diese Aussage geht an der Wirklichkeit des Lebens vollkommen vorbei.

16. Zu S. 14 f., VI. der Gesetzesbegründung: Anhörung

Zu Sinn und Zweck einer Anhörung gem. § 17 II GO, nämlich dass sie in einer Demokratie keine Einbahnstrasse sein darf, sondern beim Empfänger der Anhörung auch zu einem

„feed back“, nämlich u.U. auch zu einer Änderung seiner Entscheidung führt, kann auf das oben Gesagte verwiesen werden (s. o. Nr. 17 ff.).

Dass Art. 90 S. 2 LV dem Gesetzgeber jede Freiheit einräumt, diese Anhörung ganz unterschiedlich auszugestalten: formlos oder förmlich, und wenn ja, in ganz unterschiedlicher Ausgestaltung, führt weder zu einem Mindestmaß an Rechtssicherheit, noch wird sie einem solch umfassenden und tief greifenden Unterfangen wie der Gemeindegebietsreform (Aufhebung von ca. 80-85 % aller Gemeinden und Umwandlung fast aller übrigen) auch nur annähernd gerecht.

Grundvoraussetzung einer Anhörung wäre, dass der Bürger (wie die betroffene Gemeinde) auch zu Alternativen zu hören ist und dass solche auch angeboten werden. Ansonsten hat die Anhörung den alleinigen Sinn, das bereits Beschlossene entweder resigniert abzunicken, oder in hilfloser Empörung geschehen zu lassen (wie die Erfahrung der Verf. aus der Bevölkerung inzwischen erweist). Wenn S. 15 der Ges.Begr. davon die Rede ist, dass „Ergebnisse der Anhörung berücksichtigt werden“, so wäre in der Ausgestaltung des Verfahrens offen zulegen gewesen:

- wie könnte dies materiell geschehen (werden Alternativlösungen- und Vorschläge angeboten), was könnte also gegebenenfalls (überhaupt noch) geändert werden?
- Und:
- in welcher Form könnte dies prozedural geschehen?

Hierüber schweigen die jedoch gesetzlichen Vorgaben völlig: weder wird ein gestalterischer Spielraum eröffnet noch werden verfahrensmäßige Möglichkeiten angeboten.

Damit drängt sich der Eindruck auf, es seien bei der Entscheidung über den Gesetzesentwurf bereits vollendete Tatsachen geschaffen. Sowohl bei der Anhörung der Bürgerinnen und Bürger wie bei der Anhörung der betroffenen Gemeinde selbst könnte es sich also um reine Alibiverfahren und

placebo-artige Fassadengestaltungen einer bloßen Theaterkulisse handeln. Diesen Eindruck zu entkräften, wäre Aufgabe der Gesetzesbegründung gewesen.

Verstoß gegen Planungsgrundsätze, insbesondere der Stadt-Umland- Planung

Bei der Gemeinde Peißen handelt es sich um eine typische Gemeinde im Umland einer Großstadt (= Oberzentrum). Die Neubildung einer Einheitsgemeinde mit Landsberg als Ortszentrum sowie anderen Gemeinden im weiten Hinterland im Norden und Nordosten des Oberzentrums Halle durchkreuzt jede Stadt-Umland-Planung in diesem Sektor um Halle. Dies, obwohl das Stadt-Umland-Gesetz von 2007, (Stadt-Umland-Verbandsgesetz v. 17. 10. 2007 GVBl. LSA 2007, S. 344), gerade diesen Bereich des Umlandes von Halle in einen engeren, umfassenden Planungsverbund bringen wollte. Gerade in diesem Umlandsbereich von Halle liegen mit den Gewerbeflächen, den Möglichkeiten der Erweiterung solcher Flächen, Hotelkomplexen und den Verkehrsanbindungen zur A 14 und zur A 9 sowie der B 100 und der drei von Halle nach Norden ausstrahlenden Fernverkehrs-Eisenbahnlinien Entwicklungsbereiche, wie sie im Landesentwicklungsplan eingestellt worden sind.

Die neue Einheitsgemeinde Landsberg ist flächenmäßig annähernd so groß wie die Großstadt Halle als der größten Stadt des Landes Sachsen-Anhalt mit einer mehr als fünfzehnfachen Einwohnerzahl von Landsberg. Sie leidet seit jeher unter großen Stadt-Umland-Problemen (u.a. dem Mangel an Gewerbeflächen). Mit der Neugliederung der Gemeinde Landsberg stellt sich der Gesetzgeber in Widerspruch zu der mit in der Stadt-Umland-Planung verkörperten Absicht, die Großstadt Halle aus ihrem engen Korsett der sie umgebenden Speck-Gürtelgemeinden soweit wie möglich zu befreien. Mit der gleich großen Einheitsgemeinde Landsberg wird Peißen, als die natürliche Anschlußgemeinde in der umland-nachbarlichen Planung, heraus gebrochen und einem sehr viel weiter entfernten Zentrum unterstellt, das mit Halle keine unmittelbaren Nachbarinteressen verbunden hatte.

Dieses Zentrum ist überdies planungsmäßig an die A-9 angebunden und grenzt an die Gewerbeflächen der Stadt Bitterfeld-Wolfen, somit an einen ganz anderen, von Halle weit entfernten Planungsbereich. Zugleich ist Landsberg bereits Grenzgemeinde zum Bundesland Sachsen. Jede neue Stadt-Umland-Planung Halles wird dadurch - und insbesondere durch den Verlust der selbständigen Gemeinde Peißen - in gravierender Weise erschwert.

Die Lage Peißens mit dem Anschluß an Halle wurde bisher erfolgreich bewältigt. Das Stadt-Umland-Verhältnis war durch die Schaffung eines entsprechenden Verbandes im Jahre 2001 als rechtlich selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts weiter ausbaufähig.

Daß das Stadt-Umland-Gesetz Halle erst 2007 erlassen worden ist und daher noch keine hinreichenden Planungserfahrungen bestünden (s. S. 64, 2. Abs.) spricht erst recht gegen die Bildung von großflächigen Einheitsgemeinden in der unmittelbaren Nachbarschaft der Oberzentren. Zudem entspricht dies nicht der Wirklichkeit, denn es wird damit ignoriert, daß bereits seit 2001 ein funktionsfähiger Planungs-Zweckverbands der Stadt Halle sowie der Gemeinden Peißen und anderer Gemeinden (Dölbau, Queis, Reußen) im unmittelbaren Zusammenhang mit der A 14 besteht (s. Satzung des „Planungsverbands Industriegebiet Halle-Saalkreis an der A 14“ v. 25. 1. 2001, in Kraft seit diesem Zeitpunkt).

Dieser Planungsverband stellt eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Halle dar (§§ 1 III, 13 II Sa.) und wird von Halle finanziert (§ 15); die Stadt Halle und die vier weiteren Gemeinden zusammen verfügen dabei über je vier Stimmen (§ 5 III).

Gem. § 3 I hat der Verband die Aufgabe,

... „ein nordöstlich der Bundesautobahn A 14 gelegenes, im folgenden näher beschriebenes Gebiet zu einem für die Ansiedlung von Großbetrieben geeigneten, gemein-

deübergreifenden „Industriegebiet Halle-Saalkreis an der A 14“ zu entwickeln.“

Hierfür verfügt der Verband über eine Reihe von bauplanungsrechtlichen Befugnissen (§ 1 Nr. 1-6)

Zwar soll das Stadt-Umland-Gesetz aufgehoben werden,

Beweis: Nachricht MZ v. 31. 8. 2010

als Anlage B 1

dies würde aber an der Existenz der Planungskörperschaft nichts ändern, da sie als rechtlich selbstständige Körperschaft nur im Wege des § 19 der Satzung aufgelöst werden kann.

Durch das Eingemeindungsgesetz werden vielmehr vollendete Tatsachen geschaffen, die eine Stadt-Umland-Planung in Form von Eingemeindungen, Zweckverbänden u. dgl. gerade erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen. So ist die „Einheitsgemeinde“ Landsberg, der die Gemeinde Peißen zugeschlagen wird, wie bereits vermerkt, flächenmäßig größer als das Oberzentrum Halle selbst. Dem Oberzentrum wird so jede Arrondierungsmöglichkeit nach Nordosten und Osten von vornherein beschnitten. Für die neue Einheitsgemeinde Landsberg hingegen gerät der völlig auf Halle ausgerichtete nunmehrige Ortteil Peißen samt seiner umliegenden Siedlungen zu einem Peripheriegebiet. Halle verliert auf diese Weise direkte Ansprechpartner für seine unmittelbaren Interessen längs der A 14. Es entsteht die groteske Situation, daß der direkte Nachbar des Oberzentrums verwaltungsmäßig um mehr als zehn Kilometer fortgerückt wird.

Das Zwangseingemeindungsgesetz durchkreuzt auf diese Weise alle bestehenden Planungen und weiteren Überlegungen, das gespannte Stadt-Umland-Verhältnis im Osten von Halle zu konsolidieren (s. LEP-LSA Ziff. 3.1.2.). Es wird ohne zwingende Notwendigkeit eine künstliche tabula-rasa-Situation geschaffen in der Absicht, flächendeckende 10

000-Einwohner-Verwaltungseinheiten zu errichten. Jede an den örtlichen Verhältnissen sich orientierende, differenzierende Einschätzung der raumordnerischen Lage wird auf diese Weise aufgegeben. Ein schwerer raumplanerischer Fehler.

Zudem fördert die zwangsgebildete neue Stadt Landsberg mit ihren leeren Räumen zwischen den Ortskernen und ihrer mangelnden Verdichtungsmöglichkeit in Gestalt des zu kleinen Zentrums des historischen Landsbergs die Zersiedelung dieses Raums, was ebenfalls einen Verstoß gegen Grundsätze der Landesplanung gem. Ziff. 3.1.2. LEP-LSA darstellt.

V. Gesamtergebnis der Zwangseingemeindung im Falle der Gemeinde Peißen

Durch die Eingemeindung erfolgt keine Verbesserung des öffentlichen Wohls insgesamt (Umgebung Halle) wie des Gemeinwohl durch Aufgabe der Selbständigkeit von Peißen, sondern ein Wegrücken aus der unmittelbaren Ausstrahlungswirkung Halles, die Zusammenarbeit wird durch eine neue, großflächige kommunale Einheit mit ganz anderer Ausrichtung nach Osten und Nordosten wesentlich, unter Umständen sogar irreparabel erschwert.

VI. Die mangelnde demokratische Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger Peißens im Gemeinderat der neuen Einheitsgemeinde bis 2014:

Das Zwangseingemeindungsgesetz enthält keine Bestimmung über die demokratische Vertretung der Bürgerschaft der Gemeinde Peißen in der neugebildeten Einheitsgemeinde Landsberg bis zu den nächsten Kommunalwahlen im Jahre 2014, somit in vier Jahren. Damit sind die Bürgerinnen und Bürger Peißens (und der weiteren Gemeinden) bis zur nächsten Wahl zum Gemeinderat von der demokratischen Willensbildung der Gemeinde gerade zu der Zeit ausgeschlossen, in der die Gemeindenneubildung geschaffen und wesentliche Entscheidungen getroffen werden sollen. Dies stellt ein schwerer Ver-

stoß gegen das Demokratieprinzip in Art. 2 I/89 LV-LSA sowie Art. 20 I/28 II GG dar.

Dieser Verstoß allein reicht schon aus, um die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zu erweisen. Es kommt hinzu, dass damit der Gemeinderat der Einheitsgemeinde Landsberg für Entscheidungen, welche die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Peißen betreffen, demokratisch nicht legitimiert ist. Die entsprechende unmittelbare Legitimationskette, welche vom Volk direkt „in Wahlen und Abstimmungen“ vermittelt wird, fehlt.

Daß in einem besonderen Gesetz (Art. 2 Zweites Begl.G. zur Gemeindegebietsreform) die Ortschaftsräte für eine Übergangszeit mit begrenzten Mitwirkungsrechten im Gemeinderat der neuen Einheitsgemeinde ausgestattet werden sollen (S. 67 oben), kann daran nichts ändern. Denn dadurch allein ist die demokratische Legitimation des Gemeinderats der neuen Einheitsgemeinde durch die Bürger und Bürgerinnen Peißens (und der anderen Gemeinden) nicht hergestellt. Sie sind im Hauptverwaltungsorgan der neuen Einheitsgemeinde bis 2014 auch durch die Ortschaftsvertreter mit eingeschränktem Stimmrecht nicht demokratisch repräsentiert. Denn diese Legitimation kann nur durch direkt gewählte Vertreter vermittelt werden, welche Mitglieder des Gemeinderats der Einheitsgemeinde selbst sind und in dem Hauptverwaltungsorgan der Einheitsgemeinde deren Belange insgesamt mitbestimmen.

Eine bloße partielle Besserstellung der Ortschaftsvertreter im Gemeinderat (Frage: warum ist dies nicht bereits im Grundsatzgesetz geschehen?) stellt allein noch keine vollgültige demokratische Legitimierung des Gemeinderats der Einheitsgemeinde durch die Bürgerschaft Peißens dar und ersetzt eine demokratische Repräsentation der Bürger im Gemeinderat der Einheitsgemeinde gerade nicht. Der Ortschaftsvertreter ist gegenüber dem Gemeinderat ein aliud. Ansonsten käme man zu der Schlussfolgerung, es gebe in der Stadt Landsberg für die Zeit zwischen der Eingemeindung im

Jahre 2010 und der nächsten Kommunalwahl 2014 Bürgerinnen und Bürger besonderer Ordnung und damit zweiten Ranges.

Daß erst jetzt Nachwahlmechanismen geschaffen werden sollen (s. Bericht in der MZ von der vergangenen Woche), beweist gerade die Verfassungswidrigkeit der Grundsatzgesetzes wie der einzelnen Zwangseingemeindungsgesetze in diesem Punkt. Es bestätigt die demokratische Mangelhaftigkeit der gesamten Eingemeindungs-Gesetzgebung. Zudem befindet sich dieses „Reparaturgesetz“ erst im Beginn des Gesetzgebungsverfahrens (Vorlage 5, Entwurf v. 21. 4. 2010, Ausschuß für Inneres - Drs. 5/2401) und wirkt sich somit derzeit rechtlich nicht (mehr) aus.

B.

Die kommunale Verfassungsbeschwerde der ehemaligen Gemeinde Peißen ist zulässig und begründet.

§ 2 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Landkreis Saalekreis verstößt, soweit er die Auflösung der Gemeinde Peißen und deren Eingliederung in die Stadt Landsberg vorsieht, gegen Art. 87 Abs. 1 LVerf. LSA und ist nichtig. Die Antragstellerin ist daher zu keinem Zeitpunkt seit Inkrafttreten des vorbezeichneten Gesetzes Teil der Einheitsgemeinde Stadt Landsberg geworden. Der Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin wird schon deshalb nicht durch Gründe des Wohls der Allgemeinheit gedeckt, weil es an einer hinreichenden Ermittlung des für die gesetzgeberische Entscheidung erheblichen Rechts- und Sachrahmens und deshalb notwendig an einer verfassungsrechtlich tragfähigen Abwägung fehlt. Der Landesgesetzgeber ist nicht systemgerecht vorgegangen, hat gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstoßen und - unabhängig davon - ist das Abwägungsmaterial, welches ermittelt wurde, fehlerhaft gewichtet worden.

§ 2 GemNeuglG SK ist an folgenden Vorgaben zu messen:

Gemeinden können, zumal in einer landesweiten Gemeindegebietsreform wie vorliegend im Bundesland Sachsen-Anhalt, auch gegen ihren Willen aufgelöst werden (vgl. Art. 90 LVerf LSA). Die einzelnen Gemeinden sind bei diesen Eingriffen aber nicht ohne Schutz, da Art. 87 Abs. 1 LVerf LSA - das herkömmliche verfassungsrechtliche Verständnis vom Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung in sich aufnehmend - Veränderungen des Gebietszchnitts und des Bestandes nur aus Gründen des Wohles der Allgemeinheit sowie nach Anhörung der betroffenen Gemeinden und der Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete zulässt (SächsVerfGH, Urteil vom 18.06.1999, Az. 51-VIII-98, LKV 2000, 21 ff.). Der Gesetzgeber hat den - die Bestands- oder Gebietsveränderung verfassungsrechtlich legitimierenden - Begriff unbestimmten Wohls der Allgemeinheit im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu konkretisieren. Daher sind zunächst die vom Gesetzgeber verfolgten Gemeinwohlziele an der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zu messen. Sodann ist zu prüfen, ob die aus diesem Reformziel gewonnenen Leitsätze eine Neugliederung zu rechtfertigen vermögen und ob die einzelne erwogene Maßnahme den verfassungsrechtlichen Anforderungen, also der Leitbildgerechtigkeit, genügt (SächsVerfGH, LKV 1997, 253, L). Allein hierauf beschränken sich die verfassungsgerichtlichen Kontrollmöglichkeiten; jenseits davon hat das Landesverfassungsgericht die gestalterischen Spielräume des Landesgesetzgebers zu respektieren.

Das allgemeine Ziel, das der Gesetzgeber mit der Neuregelung verfolgt, muss das Gemeinwohl fördern (Art. 90 S. 1 LVerf LSA). Dabei beschränkt sich der gerichtliche Prüfungsspielraum darauf, ob - im Lichte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie betrachtet - verfassungsrechtlich legitimierte Reformziele verwirklicht werden sollen (SächsVerfGH, JbSächsOVG 3, 107, 116).

Die vom sachsen-anhaltischen Landtag als Ordnungsrahmen aufgestellten Leitsätze (Grundsätze, Leitbilder und Leitlinien) hat das Verfassungsgericht daran zu messen, ob der Gesetzgeber sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte übersehen hat, ob die den Leitsätzen zugrunde liegenden Erkenntnisse offensichtlich unzutreffend sind und ob die Leitsätze offensichtlich ungeeignet sind,

um das Reformziel zu verwirklichen (SächsVerfGH, Urteil vom 18.06.1999, Az. 51-VIII-98, LKV 2000, 21).

Bei den einzelnen Neugliederungsmaßnahmen hat das Verfassungsgericht zu beurteilen, ob der sachsen-anhaltische Landtag den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt ermittelt und berücksichtigt sowie die Gemeinwohlgründe und die Vor- und Nachteile der Alternativen in die Abwägung eingestellt und das Gebot der kommunalen Selbstverwaltung beachtet hat. Dabei ist der Landtag nicht verpflichtet, alle irgendwie mit einem Neugliederungsvorhaben zusammenhängenden Aspekte umfassend aufzuklären. Er muss jedoch insbesondere solche Sachverhaltselemente vollständig und sorgfältig ermitteln, die nach seinen selbstgesetzten Maßstäben erheblich sind (BVerfGE 50, 50, 51; 86, 90, 109, SächsVerfGH, SächsVBl. 1997, 79, 81). Erst auf der Grundlage eines auf diese Weise ermittelten Sachverhalts lässt sich beurteilen, ob eine Maßnahme das Ergebnis einer umfassenden Gewichtung des Gesetzgebers ist. Dagegen ist es grundsätzlich allein Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, die relevanten Belange im Einzelnen zu gewichten und zu bewerten.

Insoweit hat das Landesverfassungsgericht zunächst darüber zu befinden, ob Ziele, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers offensichtlich und eindeutig widerlegbar sind oder den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (SächsVerfGH, a.a.O.). Sodann ist darüber zu erkennen, ob der Gesetzgeber das von ihm geschaffene Konzept in einer dem verfassungsrechtlichen Gebot der Systemgerechtigkeit genügenden Weise umgesetzt hat (SächsVerfGH, JbSächsOVG 3, 107, 119), ob das Abwägungsergebnis zu den verfolgten Zielen deutlich außer Verhältnis steht oder von willkürlichen Gesichtspunkten oder Differenzierungen beeinflusst ist (BVerfGE 86, 90, 109). Für diese Prüfung ist unabdingbar, dass der Landtag seiner Entscheidung eine Begründung beibringt, aus der die für den Abwägungsprozess und sein Ergebnis relevanten Gesichtspunkte erkennbar werden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt unterliegen Maßnahmen des Gesetzgebers zur kommunalen Gebietsreform u.a. den verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben der Verhältnismäßigkeit,

Systemgerechtigkeit und dem Abwägungsgebot. Die bei der gerichtlichen Überprüfung einer kommunalen Neugliederungsmaßnahme vorzunehmende Verhältnismäßigkeitsprüfung zerfällt in die Stufen Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Erforderlichkeit einer gesetzgeberischen Maßnahmen bedeutet, dass sie verfassungswidrig ist, wenn eine zumindest gleichgut geeignete und weniger als die gesetzliche Maßnahme in das Selbstverwaltungsrecht der jeweiligen Beschwerdeführerin eingreifende Alternative verwirklicht werden kann (Stürer/Landgraf, LKV 1998, 209, 211). Anders als eine Verhältnismäßigkeitsprüfung verhilft der Grundsatz der Systemgerechtigkeit dem Prinzip der Gleichbehandlung und Selbstbindung des Gesetzgebers, dem Prinzip der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie dem Gebot des konsequenten und folgerichtigen Verhaltens, welches auf die Einhaltung des selbstgegebenen Systems gerichtet ist, zur Geltung. Hat der Gesetzgeber somit ein bestimmtes System zur Durchführung einer Gebietsreform bestimmt, ist er daran grundsätzlich gebunden. Konzeptionsabweichungen sind zwar nicht ausgeschlossen, bedürfen aber der besonderen Rechtfertigung und damit einhergehend einer besonders gründlichen Sachverhaltsaufarbeitung und -abwägung (BVerfGE 50, 50; NdsStGH, OVGE 29, 504, 510). Schließlich gilt bei Maßnahmen einer kommunalen Gebietsreform auch das Abwägungsgebot, da die Qualität der Neugliederungsgesetze als Planungsgesetze den Gesetzgeber zur Einhaltung entsprechender verfassungsrechtlicher Maßstäbe verpflichtet (BVerfG 50. 195; BVerwG 34, 301).

Den vorbezeichneten Anforderungen wird die angegriffene Regelung des § 2 GemNeuglG SK nicht gerecht.

I. Verstoß gegen das Prinzip der Systemgerechtigkeit

1. Wie dargelegt, ist der Gesetzgeber bei der Durchführung einer landesweiten kommunalen Gebietsreform - wie vorliegend - zwar bei der Gestaltung eines Systems zur Gebietsreform frei, solange seine Motive und Ziele sich an Gemeinwohlbelangen orientieren und darauf gerichtet sind, die kommunalen Strukturen zu verbessern. Insoweit besteht ein weiter politischer Gestaltungsspielraum, der sich gerichtlicher Überprüfung letztlich entzieht (LVerfG LSA,

...). Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat bereits klargestellt, dass das Gemeindeneugliederungsgrundsatzgesetz vom 14.02.2008, welches den Rahmen der landesweiten gemeindlichen Neustrukturierung in Sachsen-Anhalt gesetzt hat, insoweit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei. Es hat aber ebenfalls deutlich gemacht, dass die einzelne Neugliederungsmaßnahme - d.h. die konkrete Betroffenheit einer einzelnen Gemeinde von unfreiwilliger Veränderung ihrer gebietlichen Strukturen - hiervon losgelöst auf verfassungsrechtliche Rechtmäßigkeit zu überprüfen sei (LVerfG LSA ...).

Im vorliegenden Fall der Beschwerdeführerin achtet der Landesgesetzgeber bei der Abwägung und Beschlussfassung über § 2 GemNeuglG SK, soweit sich diese aus der Gesetzesbegründung ergeben (LT-Drs. 5/2409, Stand 05.02.2010), bereits sein eigenes System nicht. Dieses System einer landesweiten Gebietsreform setzt sich nämlich aus unterschiedlichen Elementen zusammen:

Neben dem Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz vom 14.02.2008, welches den Kernbestandteil des 1. Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt darstellt, und als zentralen Inhalt die Neugliederung landständiger Gemeinden sowie die Regelung von Stadt-Umland-Verhältnissen zwischen Mittelzentren und umgebenden Gemeinden enthält (vgl. dazu Bücken-Thielmeyer/Nebel, LKV 2008, 433 ff.), steht das Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz vom 11.05.2005, das sich thematisch der Kreisreform und der Regelung Stadt-Umland-Verhältnisse zwischen kreisfreien Städten und umgebenden Gemeinden (jedenfalls soweit die beiden Obenzentren Halle/Saale und Magdeburg in Rede stehen) widmet. Auf letzteres baut das Stadt-Umland-Verbandsgesetz vom 17.10.2007 auf, welches Regelungen enthält, die zum Ziel haben, die Grundlagen für eine stärkere kommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich der genannten kreisfreien Städte - Magdeburg und Halle/Saale - zu schaffen, um die Position der Oberzentren als Kerne wirtschaftlichen Wachstums und Schwerpunkte der Daseinsvorsorge, aber darüber hinaus auch die Region als Ganzes zu stärken und zu sichern (Hüttelmann, LKV 2008,

215). Aufgrund § 1 Abs. 1 Stadt- Umland-VerbandsG wurde die Beschwerdeführerin kraft Gesetzes Verbandsmitglied. Dies verkennt auch der Landesgesetzgeber bei der Begründung von § 2 GemNeuglG SK nicht (LT-Drs. 5/2409, S. 64).

Das Leitbild der umfassenden, landesweiten kommunalen Gebietsreform in Sachsen-Anhalt wird durch die oben genannten, unterschiedlichen gesetzlichen Bausteine ausgemacht. Richtigerweise findet es sich sowohl im Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz, dort insbesondere in den in § 1 dargestellten Zielen (Bücken-Thielmeyer/Nebel, LKV 2008, 433, 434). Teil des Leitbildes der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt ist jedoch auch die Neuordnung der Kreisgebiete und die kommunale Strukturreform in den Verflechtungsbereichen der Oberzentren. Folglich dient auch das Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz der gesetzlichen Fixierung des einheitlichen Leitbildes der landesweiten Gebietsreform in Sachsen-Anhalt. Es stellt unter raumordnerischen wie unter verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten unter Berücksichtigung der - negativen - demografischen Entwicklung des Landes das gesetzgeberische Leitbild der vorzunehmenden Stadt-Umland- und Kreisform dar (Hüttelmann, LKV 2005, 490). Dies ergibt sich auch und gerade aus dem 2007 beschlossenen „Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt“ selbst. Dort heißt es:

„Für die Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse im Bereich der Oberzentren stellt das Gesetz über die Grundsätze für die Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse und die Neugliederung der Landkreise (Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz - Kom-NeuglGrG) vom 11.05.2005 (GVBl. LSA 254, 601) die gesetzgeberischen Leitvorstellungen auf. Mit diesem Gesetz hat der Gesetzgeber das Leitbild für die künftige Gestaltung des Verhältnisses zwischen den kreisfreien Städten und den Kommunen in deren Umland festgelegt. Dieses Leitbild verfolgt das Ziel, die Oberzentren als Kerne einer Region wirtschaftlichen Wachstums und Schwerpunkte der Daseinsvorsorge zu stärken und sie in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben gemäß Nr. 3.2.2 LEP-LSA auch in Zukunft wahrneh-

men zu können und ihre Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit langfristig zu sichern. Um das Ziel der Sicherung einer ordnungsgemäßen und zukunftsfähigen Entwicklung des Stadt-Umland-Bereichs zu erreichen, hat der Gesetzgeber für die kreisfreien Städte Halle (Saale) und Magdeburg mit der Regelung in § 1 Abs. 4 KomNeuglGrG verschiedene Handlungsinstrumentarien, abgestuft nach Eingriffsintensität und Erforderlichkeit, vorgegeben. Danach kommen als Beitrag zur Lösung oder zumindest Milderung der infolge Suburbanisierung entstandenen Stadt-Umland-Probleme im Umfeld der Oberzentren Halle (Saale) und Magdeburg die Bildung eines Zweckverbandes gemäß § 2 KomNeuglGrG, eine Teileingemeindung gemäß § 3 KomNeuglGrG oder eine Eingemeindung gemäß § 4 KomNeuglGrG in betracht."

Beweis: Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt, Ziffer VII.2., S. 114, 116 ff. in Kopie als

- Anlage B 2 -

Hiergegen wird als Ziel des Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegegesetz in dessen § 1 Abs. 1 „die Schaffung zukunftsfähiger gemeindlicher Strukturen, die in der Lage sind, die eigenen und übertragenen Aufgaben dauerhaft sachgerecht, effizient und in hoher Qualität zu erfüllen und die wirtschaftliche Nutzung der erforderlichen kommunalen Einrichtung zu sichern“ postuliert.

Zudem soll dieses Gesetz „auch einen Beitrag zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen leisten, die aufgrund bestehender Verflechtungsbeziehungen zwischen den im Landesentwicklungsplan festgelegten Mittelzentren und den unmittelbar angrenzenden Gemeinden bestehen“ (§ 1 Abs. 2 S. 1 GemNeuglGrG). Letzteres geschieht mit der in § 3 GemNeuglGrG i.V.m. der „Anlage zu § 3“ auch konkret eröffneten gesetzlichen Neugliederungsmöglichkeit im Umland von Mittelzentren. Die Grundsätze kommunaler Neugliederung im weiteren Sinne werden im Land Sachsen-Anhalt somit durch zwei „Grundsätzegegesetzte“ festgelegt: Im Hinblick auf Kreisge-

bietsreformen und die Lösung von Stadt-Umland-Problemen im Umfeld der beiden kreisfreien Oberzentren Magdeburg und Halle/Saale durch das Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz und im Hinblick auf die Lösung von Stadt-Umland-Problemen in der Umgebung von Mittelzentren und im Hinblick auf eine landesweite Gebietsreform solcher Gemeinden, die keine unmittelbare Gemarkungsgrenze mit einem Mittelzentrum oder einem Oberzentrum aufweisen, durch das Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz. Durch beide „Grundsatzgesetze“ hat der Landesgesetzgeber einen einheitlichen rechtlichen Rahmen zur Bewältigung der von ihm politisch gewollten Neuordnung aller kommunalen Strukturen vorgegeben. Dieser Rahmen stellt das „System“ dar, welches der Landesgesetzgeber selbst definiert hat. Daran muss er sich - in jedem konkreten Einzelfall einer gesetzlichen Neuordnung - orientieren.

§ 2 GemNeuglG SK beachtet diese System nicht. Zwar wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass

„eine Eingemeindung oder Teileingemeindung der Gemeinde Peißen in die kreisfreie Stadt Halle (Saale)... jedoch auf der Grundlage des Gesetzes über die Grundsätze für die Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse und die Neugliederung der Landkreise (Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz - KomNeuglGrG) in betracht (käme), da gemäß § 1 Abs. 1 KomNeuglGrG das Verhältnis zwischen den kreisfreien Städten und den Kommunen in deren Umland neu geregelt werden soll. Dabei sollen die kreisfreien Städte als Kerne einer Region wirtschaftlichen Wachstums und Schwerpunkte der Daseinsvorsorge gestärkt werden und ihre Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit langfristig gesichert werden (§ 1 Abs. 2 GemNeuglGrG). Zur Erreichung der Ziele kommen nach § 1 Abs. 4 KomNeuglGrG insbesondere die Bildung eines Zweckverbandes und - wenn durch diesen die Ziele zur Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse nicht erreicht werden können - eine Teileingemeindung oder eine Eingemeindung in die kreisfreie Stadt in betracht.

Die Gemeinde Peißen ist eine Kommune im Umland einer kreisfreien Stadt. Sie grenzt an die kreisfreie Stadt Halle (Saale). Durch das Gesetz zur Bildung von Stadt-Umland-Verbänden Halle (Saale) und Magdeburg (Stadt-Umland-Verbandsgesetz) vom 17.10.2010 wurde der Stadt-Umland-Verband Halle (Saale) gebildet und die Gemeinde Peißen Mitgliedsgemeinde des Verbandes.

Eine Teileingemeindung oder Eingemeindung der Gemeinde Peißen in die kreisfreie Stadt Halle (Saale) kommt nach § 3 bzw. § 4 KomNeuglGrG allerdings erst in Betracht, wenn - wie oben bereits ausgeführt - die Ziele zur Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse nicht bereits durch den Stadt-Umland-Verband Halle (Saale) erreicht werden. Eine entsprechende Bewertung wird frühestens in einigen Jahren nach Bildung des Stadt-Umland-Verbandes Halle (Saale) möglich sein, so dass eine Teileingemeindung oder Eingemeindung der Gemeinde Peißen in die Stadt Halle (Saale) auf der Grundlage des § 3 KomNeuglGrG bzw. des § 4 KomNeuglGrG zum jetzigen Zeitpunkt nicht erfolgen kann. Das Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetz kann dem nicht vorgreifen. Daher kann dem von den Bevollmächtigten der Gemeinde Peißen vorgetragene Argument, dass sich in der Begründung des Gesetzentwurfs dezidiert mit einer Teil- oder Volleingemeindung der Gemeinde nach Halle hätte auseinandergesetzt werden müssen, nicht gefolgt werden. Die Bevollmächtigten verkennen im Übrigen, dass § 1 Abs. 2 GemNeuglGrG bestimmt, dass die Gemeindeneugliederung einen Beitrag zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen der Mittelzentren und deren Umlandgemeinden leisten soll. Auf eine Lösung der Stadt-Umland-Probleme der Oberzentren und deren Umlandgemeinden stellt weder diese Regelung noch eine andere Regelung des Gemeindeneugliederungsgrundsätzegesetz ab."

Beweis: Gesetzesbegründung zu § 2 GemNeuglG SK, LT-Drs. 5/2409, S. 64 f. in Kopie als

Diese Ausführungen, vor allem ihr letzter Teil, unterstreichen nach diesseitiger Auffassung sehr nachdrücklich die grundlegende Fehleinschätzung, die der Gesetzgeber von § 3 GemNeuglG SK im Widerspruch zum eigenen, zuvor entwickelten Leitbild und dessen gesetzlichen Verdichtungen im Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz und im Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz vornimmt. Fehlerhaft geht er bereits davon aus, dass das Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz ausschließlich oder vorrangig auf die Beschwerdeführerin anwendbar sei. Die Widersprüchlichkeit der gesetzgeberischen Argumentation wird dabei in der zitierten Passage deutlich: Ihren Ausgangspunkt bildet § 2 Abs. 2 GemNeuglGrG (LT-Drs. 5/2409, S. 64). Dieser sei auf die Gemeinde Peißen anwendbar, da es sich um eine landständige Gemeinde im Landkreis Saalekreis handle. Andernorts heißt es weiter, dass die Beschwerdeführerin - unstrittig - mit ihrer Einwohnerzahl die erforderliche Mindesteinwohnerzahl von 10.000 nach § 2 Abs. 3 GemNeuglGrG „mehr als deutlich“ unterschreite (LT-Drs. 5/2409, S. 65). Daher könne

„die Gemeinde Peißen auch nicht den Erhalt ihrer kommunalen Eigenständigkeit ... (bis zu einer etwaigen Entscheidungsreife nach den Vorgaben des KomNeuglGrG) ... einfordern.“

Die Vorfrage, ob das Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz auf die Beschwerdeführerin in ihrer spezifischen Situation überhaupt anwendbar sei, unterstellt die Gesetzesbegründung in den zitierten Passagen schlicht, um sie wenige Zeilen hiervon entfernt in, auch aus Sicht der Beschwerdeführerin zutreffenderweise, zu beantworten, oder eine solche Antwort zumindest nahezu legen, wenn dargestellt wird, dass es sich im Falle der Gemeinde Peißen um die Sondersituation einer beabsichtigten Gemeindeneugliederung im Stadt-Umland-Verflechtungsraum zu einem Oberzentrum bzw. einer kreisfreien Stadt handelt. Völlig richtig führt der Gesetzgeber von § 2 GemNeuglG SK - wie bereits zitiert - aus:

„Auf eine Lösung der Stadt-Umland-Probleme der Oberzentren und deren Umlandgemeinden stellt weder diese Regelung (gemeint ist § 1 Abs. 2 GemNeuglGrG) noch eine andere Regelung des Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetzes ab“.

Der Landesgesetzgeber zieht aus dieser Feststellung bedauerlicherweise aber nicht die richtige Schlussfolgerung, dass das Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz als zwar jüngerer, aber allgemeinerer Gesetz hinter das ältere und speziellere Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz, dort insbesondere § 1 KomNeuglGrG, zurücktritt. Er missachtet somit das System, welches er selbst zusammengefügt aus unterschiedlichen normativen Elementen (s.o.) für unterschiedliche kommunale Strukturen im Land Sachsen-Anhalt geschaffen hat. Während sich das Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz, wie oben ausgeführt, auf die Neuordnung der gemeindlichen Strukturen in Stadt-Umland-Verhältnissen der Mittelzentren und auf alle sonstigen, landständigen Gemeinden richtet, betrifft das Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz die Kreisgebietsreform und den Sonderfall einer kommunalen Neuordnung im unmittelbaren Umfeld bestimmter Oberzentren. Dabei dürften an der tatbestandlichen Einschlägigkeit von § 1 Abs. 4 KomNeuglGrG wegen § 2 Abs. 1 i.V.m. der Anlage zu § 2 Abs. 1 KomNeuglGrG, die die Gemeinde Peißen ausdrücklich nennt, und § 1 Abs. 1 i.V.m. der Anlage zu § 1 Abs. 1 Stadt-Umland-Verbandsgesetz, in dem die Beschwerdeführerin ebenfalls ausdrücklich genannt ist, keine Zweifel bestehen.

2. Der Landesgesetzgeber kann sich auch nicht darauf berufen, dass zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses von § 2 GemNeuglGrG SK am 18.06.2010 Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz und Stadt-Umland-Verbandsgesetz etwa keine Wirkung mehr entfaltet hätten. Zwar trifft es zu, dass ein Entwurf eines „Gesetzes zur Aufhebung des Stadt-Umland-Verbandsgesetzes und des Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetzes“ existiert.

Beweis: Entwurf zur Aufhebung des Stadt-Umland-Verbandsgesetzes und des Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetzes in Kopie als

- Anlage B 3 -

Ausweislich einer Pressemitteilung der Landesregierung, dort des Ministeriums des Innern vom 09.09.2010 ist dieser Gesetzesentwurf jedoch weder im Zeitpunkt der Beschlussfassung über das Gemeindeneugliederungsgesetz Saalekreis, noch bei seiner Verkündung, ja noch nicht einmal bei Inkrafttreten von § 2 GemNeuglG SK und Wirksamwerden der im Rahmen dieser kommunalen Verfassungsbeschwerde monierten Rechtsfolge für die Beschwerdeführerin am 01.09.2010 im Landtag eingebracht, geschweige denn beschlossen gewesen.

Beweis: Pressemitteilung des Ministeriums des Innern vom 09.09.2010, Nr. 124/10 in Kopie als

- Anlage B 4 -

Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz und Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz waren somit beide im Zeitpunkt der Beschlussfassung über das GemNeuglG SK geltendes Landesrecht. Sie waren und sind Bestandteile des einheitlichen „Systems“ der landesweiten kommunalen Neugliederung.

3. Der Gesetzgeber des Gemeindeneugliederungsgesetzes Saalekreis hätte daher bei der Beurteilung der Frage, inwieweit und auf welche Weise gebietliche Neuordnungen bei den Gemeinden, die § 2 Abs. 1 S. 1 KomNeuglGrG unterfallen (bzw., da sie inzwischen ihre Selbständigkeit ausnahmslos verloren haben, unterfielen) nicht, oder jedenfalls nicht primär und ohne ausführliche Begründung und Abwägung Bestimmungen des Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetzes anwenden dürfen. Vielmehr hätte zunächst eine Prüfung nach § 1 Abs. 4 KomNeuglGrG i.V.m.d. §§ 2 ff. KomNeuglGrG stattfinden müssen. Erst wenn sich im Ergebnis gezeigt hätte, dass keine der dort aufgeführten Alternativen einer kommunalen Neuordnung - weitere Beibehaltung eines Zweck-

verbandes, Teil- oder Volleingemeindung - in Betracht kommen würden, hätte unter Anwendung von § 16 GO LSA erwogen werden dürfen, ob andere Möglichkeiten einer gebietlichen Neuordnung, orientiert an Gründen des öffentlichen Wohls denkbar wären. Eine unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetzes wäre indes selbst dann ausgeschlossen.

Der Landesgesetzgeber beschritt bei der Beschlussfassung über § 2 GemNeuGlG SK, soweit sich dies aus der Begründung ergibt, indes keineswegs diesen Weg. Er verkannte die vorrangige Anwendbarkeit des Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetzes und verletzte damit selbst - in eklatanter Weise - den von ihm vorgesehenen Rahmen in Form des beschriebenen einheitlichen „Systems“ der landesweiten Gemeindeneugliederung. Seine Argumentation aus der Gesetzesbegründung, man könne - verkürzt formuliert - schlicht nicht länger warten, bildet jedenfalls weder rechtsdogmatisch noch praktisch ein tragfähiges Argument für die erfolgte Entscheidung, für den vorliegenden Wortlaut und die damit verbundenen rechtlichen Konsequenzen des § 2 GemNeuGlG SK.

Anders als der Landesgesetzgeber in der zitierten Gesetzesbegründung meint, wäre die Eingemeindung der Beschwerdeführerin in die kreisfreie Stadt Halle/Saale nicht nur die raumordnerisch sowie verwaltungsökonomisch bessere Alternative gewesen, es wäre auch jene gewesen, die sich nach dem vom Landesgesetzgeber selbst entwickelten Leitbild als gleichsam einzige Alternative für den vorliegenden Fall ergeben hätte.

4. Um eine systemgerechte Entscheidung zu treffen, hätte der Gesetzgeber des Gemeindeneugliederungsgesetzes Saalekreis die unterschiedlichen Alternativen bzw. Stufen des Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetzes erkennen und prüfen müssen. Diese sind durch § 1 Abs. 4 i.V.m. § 3 und § 4 Abs. 1 S. 2 KomNeuGlGrG vorgegeben. Danach war zunächst zwischen dem jeweiligen Oberzentrum und den umliegenden Gemeinden ein Zweckverband nach § 2 KomNeuGlGrG zu bilden. Letzteres ist durch das Stadt-Umland-Verbandsgesetz auch

geschehen. Die Beschwerdeführerin wurde wie zahlreiche andere, gesetzlich ausdrücklich genannte Gemeinden mit unmittelbarer Gemarkungsgrenze zu den jeweiligen Oberzentren durch Gesetz einem entsprechenden Zweckverband zugeordnet. § 3 KomNeuglGrG sieht sodann die Möglichkeit von Teileingemeindungen jener Umlandgemeinden in die kreisfreie Stadt vor, „soweit dies aufgrund eines Flächenbedarfs der kreisfreien Stadt erforderlich ist und Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 und Abs. 3 ungeeignet sind oder sich als nicht ausreichend erwiesen haben.“ Ähnlich formuliert es § 4 Abs. 1 KomNeuglGrG für Volleingemeindungen, die indes nur dann in betracht kommen, wenn zusätzlich weitere Kriterien erfüllt werden. Als solche nennt § 4 Abs. 1

- 1. der Anteil der in der Gemeinde wohnenden, sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in die kreisfreie Stadt auspendeln, beträgt mehr als 50 v.H., oder in das Gebiet der Gemeinde, in der großflächige Industrie- und Gewerbeansiedlungen liegen, pendeln mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte hinein als aus ihnen hinaus pendeln;*
- 2. die Einwohnerzahl der Gemeinde ist seit 1990 um mehr als 33 v.H. gestiegen;*
- 3. die Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde hat sich sei 1994 um mehr als 10 v.H. vergrößert.*

§ 4 Abs. 1 KomNeuglGrG lässt dabei eine Eingemeindung bereits zu, wenn zwei der zuvor genannten Kriterien erfüllt sind und sich der aufgrund von § 2 KomNeuglGrG gebildete Zweckverband als nicht ausreichend zum Zwecke der Sicherung und Stärkung der Funktionsfähigkeit der kreisfreien Stadt erwiesen hat. Mit eben diesem Kriterium - der Effektivität des gesetzlich gebildeten Zweckverbandes - hätte sich der Gesetzgeber von § 2 GemNeuglG SK in seiner Begründung dezidiert auseinandersetzen müssen. Dies hat er nicht getan. Wie oben ausgeführt, hat er lediglich - gleichsam ohne inhaltliche Aussage oder Wertung - lediglich darauf hingewiesen, dass für eine solche „Effektivitätsbewertung“ nicht ausreichend Zeit vorhanden sei. Dass

jene Verbände immerhin knapp drei Jahre existierten und in jener Zeit auch Gegenstand größeren öffentlichen und gerichtlichen Aufsehens waren, bleibt dabei völlig außen vor. Der Gesetzgeber teilt auch nicht mit, warum es „einige Jahre“ benötige, um die Effektivität derartiger Verbandslösungen überhaupt beurteilen zu können. Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang schon, dass er in einem früheren Entwurf einer Begründung des Gemeindegliederungsgesetzes Saalekreis in diesem Zusammenhang noch von „fünf Jahren“ Mindestbeurteilungszeitraum spricht.

Beweis: Entwurf eines Gemeindegliederungsgesetzes Saalekreis vom ... , S. 40 in Kopie als

- Anlage B 5 -

Letztlich kann indes auch dahinstehen, ob nicht auch nach drei Jahren hinreichende Erkenntnisse, zumindest in Form eines aussagefähigen Zwischenstandes, gewonnen sind, die eine Effektivitätsbeurteilung zulassen. Das rechtliche Kriterium, das sich Maßnahmen nach § 2 KomNeuglGrG als „ungeeignet“ oder „nicht ausreichend“ erwiesen haben, ist jedenfalls auch dann gegeben, wenn sich entsprechende Verbandsstrukturen durch Änderung der Zahl und des Größenzuschnitts ihrer Mitglieder ergeben. Diesen Umstand hat bereits das „Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt“ offen zum Ausdruck gebracht und die notwendige Konsequenz formuliert:

„Im Hinblick auf Gemeinden, die eine Verflechtung nach § 4 Abs. 1 S. 2 KomNeuglGrG aufweisen und die aufgrund dessen, dass sich der gemäß § 2 KomNeuglGrG gebildete Zweckverband als ungeeignet und eine Teileingemeindung nach § 3 KomNeuglGrG als nicht ausreichend erweisen, in die jeweilige kreisfreie Stadt einzugemeinden wären, wird die Genehmigung der Gebietsänderungsverträge unter Vorbehalt gestellt.“

Beweis: Leitbild, a.a.O., S. 120 in Kopie, b.v. als -
Anlage B 6 -

In diesem Zusammenhang wird auch aufgezeigt, dass im Stadt-Umland-Bereich der kreisfreien Städte Halle/Saale und Magdeburg die Bildung von Einheitsgemeinden „unter den besonderen Vorgaben“ des Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetzes stehen.

Gerade dann, wenn ein Stadt-Umland-Verband somit in der Konsequenz (freiwilliger) und - entsprechend vorbehaltlicher - Neuordnung von Gemeinden im Umland der im Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz genannten Oberzentren wesentliche strukturelle Änderung erfährt, hätte dies Anlass für eine prognostische Prüfung des Landesgesetzgebers sein müssen, ob sich derartige Strukturen im Hinblick auf die Bedürfnisse der jeweiligen kreisfreien Stadt noch als „geeignet“ und „ausreichend“ erweisen. Da die gesamte landesweite Kommunalgebietsreform letztlich einen zentralen prognostischen Anknüpfungspunkt - die demografische Entwicklung der Bevölkerung des Landes Sachsen-Anhalt in den nächsten Jahren - hat, ist nicht ersichtlich, warum sich ähnliche prognostische Kriterien nicht ebenso auf die Wirksamkeit der Stadt-Umland-Verbände Magdeburg und Halle/Saale erstrecken ließen. Dies umso weniger, als hier bereits in der Vergangenheit über zumindest knapp drei Jahre Erfahrungen gesammelt werden konnten.

Eine Beurteilung hätte somit geschehen können. Sie ist vollständig ausgeblieben. Dies fällt dem Gesetzgeber des Gemeindeneugliederungsgesetzes Saalekreis zur Last. Er hätte sich, um systemgerecht vorzugehen, nicht schlicht auf zu geringe Zeit berufen dürfen.

5. Selbst wenn der Landesgesetzgeber die ausgefallene Beurteilungsentscheidung vorgenommen hätte, und diese zum Ergebnis einer nicht mehr gegebenen oder zu erwartenden Eignung der Zweckverbände im Sinne des Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetzes gekommen wäre, so würde auch dies nicht bedeuten, dass die in § 3 GemNeuGlG SK getroffene Sachentscheidung - Auflösung der Beschwerdeführerin und Eingemeindung in die Stadt Landsberg - zutreffend oder gar einzig mögliche Alternative wäre. In diesem Fall hätte der Landesgesetzgeber zunächst vielmehr § 3 KomNeuGlGrG und,

wenn sich auch dieser - Teileingemeindungen - als ungeeignet erwiesen hätten, § 4 KomNeuglGrG, heranziehen müssen.

Spätestens die Anwendung dieser Norm hätte dazu geführt, dass im vorliegenden Fall, nach Umsetzung des gesetzlichen Leitbildes und seiner Konkretisierung im Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz, ein Fall der möglichen Volleingemeindung der Beschwerdeführerin in die kreisfreie Stadt Halle/Saale in Betracht gekommen wäre.

Die Beschwerdeführerin erfüllt die in § 4 Abs. 1 S. 2 KomNeuglGrG genannten besonderen Merkmale. Gesetzliche Gründe für eine Eingemeindung in die kreisfreie Stadt Halle/Saale liegen bzw. lagen somit vor:

- a) Zuvörderst besteht ein Siedlungszusammenhang zwischen der kreisfreien Stadt Halle/Saale und der Beschwerdeführerin, konkret ihrem (früheren) Ortsteil Zöberitz und dem Stadtteil der erstgenannten Dautzsch. Entlang der Rosenfelder Straße geht die Bebauung beider Kommunen unmittelbar ineinander über.

Beweis: Luftbild

als Anlage B 7

- b) Maßnahmen nach § 2 - Bildung eines Zweckverbandes - oder § 3 KomNeuglGrG - Teileingemeindung - haben sich nicht als ausreichend zum Zwecke der Sicherung der Funktionsfähigkeit der kreisfreien Stadt erwiesen. Dies muss die Beschwerde unter Verwahrung gegen die Beweislast unterstellen.

Zum Nachweis verpflichtet ist hier der Landesgesetzgeber, der das KomNeuglGrG und dessen Zielerreichung zu evaluieren hat bzw. hatte. Die Tatsachen, dass die Beschwerdeführerin seit 01.09.2010 ihrer Selbständigkeit beraubt ist, ohne dass zugleich die Stadt Halle/Saale hierdurch in ihrem kommunalen Gebietsbestand gestärkt worden wäre, und das KomNeuglGrG seit 27.01.2011 keine Wirkung mehr entfaltet, werden diesseits als starke Indizien dafür gewertet,

dass jene milderen Mittel, die in den §§ 2 f. KomNeuglGrG zur Verwirklichung des öffentlichen Wohls vorgesehen waren, aus Sicht des Landesgesetzgebers nicht ausreichend geeignet waren, die in § 1 KomNeuglGrG normierten Zwecksetzungen zu erreichen. Der mit der vorliegenden Beschwerdeschrift monierte § 2 GemNeuGlG SK erweist sich gerade als ultima ratio i.S.v. § 1 Abs. 3 KomNeuglGrG.

- c) Schließlich erfüllte die Beschwerdeführerin als sie noch existierte zwei der in § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 3 KomNeuglGrG genannten zusätzlichen Kriterien. Zum einen trägt der Anteil der in der Gemeinde wohnenden, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, die in kreisfreie Stadt auspendeln, mehr als fünfzig Prozent. 2009 besaß Peißen 432 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, von denen 345 auspendelten. Hiervon gingen lediglich 100 keiner Erwerbsarbeit in Halle/Saale nach, so dass von einem Prozentsatz von Auspendlern i.H.v. 56% auszugehen war. Umgekehrt hatte Peißen 1100 Einpendler zu verzeichnen, von welchen ein deutlich überdurchschnittlicher seinen Wohnort in der benachbarten kreisfreien Stadt besaß.

Zum anderen hat sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche der Beschwerdeführerin seit 1994 um 10% vergrößert. So ist gegenüber einem Flächenaltbestand bis 1994 von 657.500 m² seitdem ein neues Gewerbegebiet mit 522.176 m², das Wohngebiet „Birkenhahnweg“ mit 14.000 m² und das Straßenbauvorhaben L 167n mit 3.900 m² Fläche entstanden. Hieraus folgt ein Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche von 82,14%. Auch dieses zusätzliche Kriterium ist mithin erfüllt.

Beweis: Statistik zur ehemals selbständigen Gemeinde Peißen

als Anlage B 8

hilfsweise: Sachverständigengutachten

- d) Dieser Befund, kombiniert mit den weiteren Voraussetzungen, dass sich sowohl Zweckverbandslösung als auch Teil-

eingemeindung als nicht ausreichend geeignet zeigen, hätte dem Landesgesetzgeber die Option einer Eingemeindung der Gemeinde Peißen in die kreisfreie Stadt Halle/Saale gegeben. Nach diesseitiger Ansicht hätte es sich damit aufgrund der primären Einschlägigkeit des Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetzes auf den Fall der Beschwerdeführerin nicht einmal um eine leitbildgerechte Alternative, sondern um die rechtlich vorrangige Neugliederungslösung gehandelt. Da der Landesgesetzgeber beim Beschluss des monierten Gesetzes indes sein eigenes Neugliederungssystem missachtete, hat er diese Alternative nicht gewählt.

Letzteres geschah unter Verstoß gegen Art. 87 Abs. 1 LVerf LSA.

- II. Verstoß der konkreten Neugliederungsmaßnahme gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit
 1. Auch unter dem Gesichtspunkt verfassungsrechtlicher Erforderlichkeit erweist sich § 2 GemNeuGl SK als verfassungswidrig. Sofern - wie hier - von der vorrangigen Anwendbarkeit des Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetzes als *lex specialis* vor dem Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz und allgemeiner Regelungen der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt ausgegangen wird, hat es der Landesgesetzgeber beim Beschluss des Gemeindeneugliederungsgesetzes Saalekreis unterlassen, die im das Leitbild der kommunalen Gebietsreform im Land Sachsen-Anhalt umsetzenden Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetzes selbst angelegte Stufenordnung - Bildung eines Zweckverbandes, Teileingemeindung oder Volleingemeindung (vgl. § 1 Abs. 4 KomNeuGlGrG) - dahin zu überprüfen, ob nicht eine der die Beschwerdeführerin geringer belastenden Alternativen (einstweilige Fortsetzung des Zweckverbandes oder Teileingemeindung) unter den spezifischen Bedingungen der Stadt-Umland-Problematik an der Gemarkungsgrenze der kreisfreien Stadt Halle/Saale zu einem gleichgeeigneten, das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde Peißen jedoch weniger belastenden Einschnitt führen würde.

Insbesondere § 1 Abs. 3 S. 1 KomNeuglGrG gibt eine strenge Erforderlichkeitsprüfung ausdrücklich vor. Dort heißt es, dass in das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen im Umland der kreisfreien Städte nur soweit eingegriffen werden soll, wie dies für das Erreichen der Ziele nach Absatz 2 - Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums und Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge der kreisfreien Städte - aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlich ist. Eine entsprechende Erforderlichkeitsprüfung hat bei der Beschlussfassung über § 2 GemNeuglG SK, nicht stattgefunden, wie der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist (LT-Drs. 5/2409, S. 64 ff).

2. Selbst dann, wenn indes Kommunalneugliederungs-Grundsätzegegesetz und Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegegesetz für im Falle von Stadt-Umland-Gemeinden in unmittelbarer Nachbarschaft zu Oberzentren alternativ anwendbare Regelungen gehalten würden, so dass der Gesetzgeber des Gemeindeneugliederungsgesetzes Saalekreis hätte entscheiden können, ob er die kommunale Neuordnung der Beschwerdeführerin nach den Vorgaben des einen oder des anderen Gesetzes vornehmen will, (was nach diesseitiger Auffassung nicht der Fall ist, s.o.), so hätte er dann beide gesetzlichen Alternativen im Hinblick auf den Maßstab der Erforderlichkeit prüfen müssen.

Während sich aus § 2 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 und Abs. 9 GemNeuglGrG ergeben hätte, dass die Beschwerdeführerin ihre gemeindliche Selbständigkeit mangels des typisierten Einwohnerzahlkriteriums nicht hätte wahren können, sondern im Rahmen der vormals bestehenden Verwaltungsgemeinschaft „östlicher Saalekreis“ zu einer neuen Einheitsgemeinde zusammenzuschließen war, hätte § 1 Abs. 4 i.V.m. §§ 2 f. KomNeuglGrG dazu führen können, einen weniger belastenden Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht - wie es § 1 Abs. 3 S. 1 KomNeuglGrG gerade als Leitlinie der weiteren Vorgehensweise zum Ausdruck bringt - vorzunehmen.

Möglicherweise hätte sich der Verlust der kommunalen Selbstständigkeit der Beschwerdeführerin sowohl bei Anwendung des Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegegesetzes, wie

geschehen durch Auflösung und Zuordnung zur Einheitsgemeinde Landsberg, ebenso wie unter Anwendung des Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetzes, dort § 4 KomNeuglGrG, durch Auflösung und Zuordnung zur kreisfreien Stadt Halle/Saale, als vergleichbar weitreichend und jeweils einzig gangbare Option zur bestmöglichen Umsetzung der Gemeindegebietsreform im Land Sachsen-Anhalt sowie zur Erfüllung des Wohls der Allgemeinheit erwiesen. Ob dies der Fall gewesen wäre, vermag indes erst nach erfolgter Erforderlichkeitsprüfung festgestellt zu werden. Diese setzt indes voraus, dass bestehende Alternativen - wenn man solche im vorliegenden Fall überhaupt sehen will - (das Gemeinde-neugliederungs-Grundsätzegesetz auf der einen, das Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetz auf der anderen Seite) erkannt, inhaltlich ausgewertet (insbesondere das Stufen-system des Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetzes) und angewendet werden. Dies ist im Rahmen des Gesetzesbeschlusses von § 2 GemNeuglG SK zu keiner Zeit erfolgt.

Zwar stellt die Gesetzesbegründung fest, dass eine Eingemeindung oder Teileingemeindung der Gemeinde Peißen in die kreisfreie Stadt Halle (Saale) auf der Grundlage des Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetzes in Betracht käme, doch führt sie - wie bereits zitiert - sodann aus, dass derzeit keine „Entscheidungsreife nach den Vorgaben des Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetzes“ vorliege und dessen Bestimmungen daher nicht angewandt werden könnten. Der Landesgesetzgeber weigert sich somit das Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetz, obwohl er selbst den sachlichen Anwendungsbereich im vorliegenden Fall bejaht, nicht einmal als mögliche Alternative zum Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetz heranzuziehen. Dies führt dazu, dass seine in § 2 GemNeuglG SK für die Beschwerdeführerin angeordnete Vorgehensweise - Auflösung und Zuordnung der Einheitsgemeinde Stadt Landsberg - ohne ausreichend verfassungsrechtlich gebotene Verhältnismäßigkeitsprüfung, d.h. insbesondere ohne Prüfung der Erforderlichkeit dieser Maßnahme, erfolgt ist.

Auch hierin liegt ein Verfassungsverstoß.

III. Abwägungsfehlerhaftigkeit von § 2 GemNeuglG SK

1. Die vom Landesgesetzgeber vorgenommene Abwägung, welche zum Beschluss des § 3 GemNeuglG SK führte, ist rechtlich in erheblicher Weise fehlerhaft. Als Abwägungsfehler kommen Abwägungsausfall, Abwägungsüberschreitung und Abwägungsdisproportionalität in Betracht. Die Abwägungsentscheidung als solche unterliegt zwar somit nicht der uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle, wohl aber derjenigen, die die Einhaltung der äußeren Grenzen der Abwägungsentscheidung kontrolliert. Im vorliegenden Fall ist von einem partiellen Abwägungsausfall bzw. einer Abwägungsdisproportionalität auszugehen.

Die Abwägungsentscheidung des Landesgesetzgebers in der Gesetzesbegründung zum Gemeindeneugliederungsgesetz Saalekreis ist folgendermaßen formuliert:

„Die Eingemeindung gemäß § 2 dieses Gesetzes sind nach dem Gemeinwohl orientierten 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 übertragene Aufgaben sachgerecht, effizient und in hoher Qualität erfüllen und die wirtschaftliche Nutzung der kommunalen Einrichtungen sichern.

Die Gemeinden Braschwitz, Hohenthurm und Peißen hatten die Möglichkeit, bis zum 30.06.2009 freiwillige Neugliederungen zu vereinbaren, die ihnen Vorgaben des Gemeindeneugliederungsgrundsatzgesetzes entsprechen. Der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde sollten nach § 2 Abs. 9 GemNeuglGrG bis spätestens zum 30.06.2009 die genehmigungsfähigen Gebietsänderungsverträge vorliegen. Braschwitz, Hohenthurm und Peißen haben die freiwillige Phase der Gemeindegebietsreform nicht genutzt.

Der Gesetzgeber folgt nunmehr seiner Ankündigung in § 2 Abs. 9 GemNeuglGrG und bildet gesetzlich leitbildgerechte Einheitsgemeinden."

Beweis: LT-Drs. 5/2409, S. 58 f. in Kopie als

als Anlage B 9

Im Rahmen dieser Abwägung hat der Landesgesetzgeber übersehen, dass das Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz für die Beschwerdeführerin als lex spezialis vorrangig einschlägig ist (s.o.). Selbst wenn diese Rechtsauffassung nicht geteilt werden sollte, wofür aus diesseitiger Sicht nichts spricht, so läge ein partieller Abwägungsausfall jedenfalls darin, dass der Gesetzgeber von § 2 GemNeuglGrG SK von der Alternativlosigkeit der Auflösung der bislang selbstständigen Gemeinde Peißen und ihrer Zuordnung zur neuen Einheitsgemeinde Stadt Landsberg ausgeht. Dies bringt er bei den Einzelausführungen eindeutig zum Ausdruck:

„Nach dem Leitbild der Gemeindegebietsreform, ..., kommt insoweit nur die Eingemeindung in die Stadt Landsberg in Betracht.“ (LT-Drs. 5/2409, S. 64)

Das mit einer Volleingemeindung gemäß § 4 KomNeuglGrG in die kreisfreie Stadt Halle/Saale eine Alternative bestanden hätte und die für die Tatbestandsmäßigkeit jener Norm notwendigen Voraussetzungen im Falle der Beschwerdeführerin gegeben gewesen wären (s.o.), lässt der Landesgesetzgeber im Rahmen seiner Abwägungsentscheidung völlig außer Betracht.

2. Auch wenn dies zu keinem vollständigen Ausfall jedweder Abwägung führt, eine solche findet - zumindest nominell in der Gesetzesbegründung statt - liegt darin doch eine erhebliche Abwägungsdisproportionalität, d.h. Fehlgewichtung der Abwägung. Dies wird umso deutlicher, wenn gerade die Wertung des Leitbildes der landesweiten kommunalen Neugliederung im Land Sachsen-Anhalt, wie sie sich aus dem Leitbild vom August 2007 für Stadt-Umland-Gemeinden mit

unmittelbarer Gemarkungsgrenze zu Oberzentren ergibt, ausgewertet wird. Im Leitbild heißt es für Gemeinden, die die in § 4 Abs. 1, 2 und 3 KomNeuglGrG genannten Kriterien erfüllen:

„Sofern diese Kriterien auf eine Gemeinde zutreffen, spricht unter raumordnerischen Gesichtspunkten ein überwiegendes öffentliches Interesse für eine Eingemeindung dieser Gemeinde in die kreisfreie statt.“

Im Falle der Beschwerdeführerin sind die Kriterien des § 4 Abs. 1, 2 und 3 KomNeuglGrG erfüllt (s.o.). Es ist daher nicht nachvollziehbar, wie der Gesetzgeber des Gemeinde-neugliederungsgesetzes Saalekreis bei der Abwägung über § 2 des Gesetzes zu dem Schluss gelangen kann, dass allein die Eingemeindung der Beschwerdeführerin in die Stadt Landsberg in betracht komme, um dem Leitbild der landesweiten Gemeindegebietsreform gerecht zu werden.

Im vorliegenden Fall wird die spezifische Situation der Beschwerdeführerin als Gemeinde mit unmittelbarer Gemarkungsgrenze an ein Oberzentrum außer Betracht gelassen. Zwar erwähnt die Einzelfallabwägung für die Gemeinde Peißen im Rahmen der Gesetzesbegründung diese besondere Sachlage und nennt auch das Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz, doch würdigt es jenen tatsächlichen und besonderen rechtlichen Umstand nicht in der Sache, sondern stellt einzig und allein darauf ab, dass augenblicklich noch nicht gesagt werden könne, ob die Zusammenarbeit zwischen der ehemals selbstständigen Gemeinde Peißen und der kreisfreien Stadt Halle/Saale im Rahmen des Stadt-Umland-Verbandes positiv, also gemeinwohlfördernd gewirkt habe oder ob eine noch engere Zusammenführung - dann als Teil- oder Volleingemeindung, wohlgemerkt nach Halle/Saale (!) - notwendig erscheine.

Zu den Verflechtungsbeziehungen zwischen der Beschwerdeführerin und der Stadt Halle/Saale, die sowohl das Leitbild für die Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt als auch das Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz betonen, verliert die Abwägungsentscheidung über § 2 GemNeuglG SK

kein Wort. Gerade diese, weiteren raumordnerische und verwaltungsökonomische Gründe wären indes zu ermitteln und - soweit man hierfür gesetzlich-normativ durch Anwendbarkeit des Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetzes auf den vorliegenden Fall überhaupt Raum sehen wollte - mit den für eine Eingemeindung in die neue Einheitsgemeinde Stadt Landsberg sprechenden Gesichtspunkten zu vergleichen gewesen.

Eine derartige Ermittlung der für eine Eingemeindung in die Stadt Halle/Saale sprechenden Punkte ist indes ebenso wenig auszumachen wie ein Abwägen mit der Alternative Eingemeindung in die Stadt Landsberg. Das Argument, eine entsprechende Entscheidungsreife habe noch nicht existiert, verfängt auch im vorliegenden Zusammenhang des Abwägungsfehlers nicht. Wie oben bereits ausgeführt, ist der Stadt-Umland-Verband Halle/Saale bereits im Jahr 2007 aufgrund Gesetzes gegründet worden. Bis heute bestand somit ausreichende Zeit, erste praktische Erfahrungen zu sammeln. Im Übrigen dürfte die künftige Wirkungsweise einer Beibehaltung jener Verbandslösung bzw. einer Teil- oder Volleingemeindung der Beschwerdeführerin in die Stadt Halle/Saale mindestens ebenso gut prognostisch zu ermitteln sein, wie die Wirkungsweise der Bildung einer neuen Einheitsgemeinde Stadt Landsberg aus der bisherigen Verwaltungsgemeinschaft Östlicher Saalkreis. Eine derartige prognostische Einschätzung hat der Landesgesetzgeber indes nicht einmal versucht. Die Abwägungsentscheidung, die zum Beschluss von § 2 GemNeuglG SK führte, ist somit in hohem Maße defizitär.

Eine zur Verfassungswidrigkeit von § 2 GemNeuglG SK führende Abwägungsdisproportionalität liegt vor.

3. Ein vollständiger Abwägungsausfall zeigt sich indes in Ansehung eines anderen Aspekts: Bei der Berücksichtigung des wahren Willens der Einwohner im Hinblick auf die künftige Zuordnung der Gemeinde Peißen.

Im Rahmen eines Bürgerentscheids vom 30.05.2010 gem. § 26 Abs. 1 GO LSA stellte die Beschwerdeführerin folgende zwei Fragen zur Abstimmung:

Sind Sie dafür, dass die Gemeinde Peißen selbständig bleibt und im Stadt-Umland-Verband Halle-Saalkreis eine enge Zusammenarbeit mit der Stadt Halle anstrebt?

und

Sind Sie dafür, dass die Gemeinde Peißen selbständig bleibt und nach einer etwaigen Auflösung des derzeitigen Stadt-Umland-Verbandes Haale-Saalkreis im Rahmen eines neu zu gründenden Zweckverbandes direkt mit der Stadt Halle zusammenarbeitet?

Bei Frage 1 stimmten 81% der teilnehmenden Einwohner mit Ja, bei Frage 2 76%. Die Abstimmungsbeteiligung lag bei 44%.

Beweis: Öffentliche Bekanntmachung aus dem Amtsblatt der VGem Östlicher Saalkreis Nr. 6/2010, S. 4

als Anlage B 10

Mit diesem eindeutigen Bürgervotum, welches Ausdruck eines Willens der Einwohnerschaft ist, von den Instrumenten des Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetzes Gebrauch zu machen und sich bei der Frage kommunalgebietlichen Reformbedarfs - in erster Line - nach Halle/Salle und nirgendwohin sonst zu orientieren, hat sich der Landesgesetzgeber bei seinem Beschluss des GemNeuglG SK überhaupt nicht auseinandergesetzt. Dies hätte er tun müssen, zumal es sich um das Ergebnis eines Bürgerentscheids handelt, den er selbst ausdrücklich zugelassen hat.

Beweis: Schreiben der Unteren Kommunalaufsichtsbehörde v. 06.04.2010

als Anlage B 11

Die Landesregierung hätte den Bürgerentscheid, sollte sein Ergebnis wirkungslos bleiben, mit den Mitteln der Kommunalaufsicht verhindern müssen. Dies hat sie nicht getan und auf diese Weise einen im Rahmen der Abwägung über § 2 GemNeuglG SK zusätzlich zu berücksichtigenden Belang geschaffen, der freilich beim Beschluss über das konkret angegriffene Gesetz nicht berücksichtigt wurde.

Eine „Non-liquet“-Situation durfte die Untere Kommunalaufsichtsbehörde jedenfalls nicht schaffen. Der in einer Abstimmung geäußerte Wille der Bürger würde sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sogar dann abwägungsrelevant auswirken, wenn er keine von der jeweiligen Gemeindeordnung vorgegebene Form gefunden hätte. Hier hat er - mit dem Instrument des § 25 GO LSA - indes die gewichtigste gefunden, die überhaupt möglich erscheint.

Dabei ist zusätzlich zu gewärtigen, dass jener Bürgerentscheid weit später stattfand als die vom Gesetzgeber durchgeführte Bürgeranhörung vom 29.11.2009, welche überdies - infolge zu geringen Bekanntmachungszeitraums - formal fehlerhaft verlief.

Die Nichtberücksichtigung des dargelegten Bürgervotums führt zu einem partiellen Abwägungsausfall.

Im Resümee erweist sich § 2 GemNeuglG SK somit aus verschiedenen Gründen als verfassungswidrig. Das Gesetz ist nichtig, jedenfalls aber unwirksam.