

**Univ.-Professor Dr.iur. Michael Kilian**  
**Universität Halle-Wittenberg**

**Univ.-Professor Dr.iur. Martin Schulte**  
**Technische Universität Dresden**

**Am Burgwall 15**  
**06198 Brachwitz**

**Neuostra 15**  
**01219 Dresden**

**Halle/Saale u. Dresden, den 28. November 2009**

**Gesetzliche Phase der Gemeindegebietsreform im Land Sachsen-Anhalt;**

**Hier: Anhörung der Gemeinde Angersdorf zum**

**Referenten-Entwurf eines**

**Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt  
betreffend den Landkreis Saalekreis (GemNeuGIG SK)**

**Stellungnahme der Gemeinde Angersdorf gem. Art. 90 Verf LSA i.V.m. § 17  
Abs. 2 S. 3 GO LSA**

**s. Schreiben des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt v. 8.  
September 2009 an die Gemeinde Angersdorf, Bürgermeister Wunschinski und  
Gemeinderat, Az. 35.11 .**

**Im Auftrag der Gemeinde Angersdorf nehmen wir zu dem o.g. Entwurf eines  
Neugliederungsgesetzes,**

**namentlich zu § 2 Satz 1 des Entwurfs:**

**„Einheitsgemeinde Teutschenthal“**

**„Die Gemeinde Angersdorf wird in die Einheitsgemeinde Teutschenthal  
eingemeindet. Die eingemeindete Gemeinde wird aufgelöst.“**

**wie folgt Stellung:**

**Erster Teil: Stellungnahme zur Gesetzesbegründung**

**Teil A. Allgemeiner Teil**

**Zu I. Anlass und Ziel des Gesetzes:**

*Allgemeine Bemerkungen: durch die Reform verlorene kommunale Standards*

1. Das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform und die nachfolgenden Eingemeindungsgesetze: hier die Eingemeindung von Angersdorf nach Teutschenthal, 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 große 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 verwaltungsfinanzielle Gründe gibt, nicht ersichtlich und auch nicht einsehbar ist.

Die „*örtliche Gemeinschaft*“ im Sinne von Art. 28 II GG, der Leitbestimmung des deutschen Kommunalverfassungsrechts, umschreibt das Bundesverfassungsgericht 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 Gemeinbürgern gerade als solche gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.“<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Leitentscheidung BVerfGE 79, 127 (152 f.) – Rastede - .

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 engere 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.

***Spezielle Standardverluste im Falle von Angersdorf:***

2. Im Falle der Gemeinde Angersdorf geht speziell verloren:

- die eigenständige Entscheidungskompetenz für die Lage am Verkehrskreuz westlich von Halle, dem größten Verkehrsknotenpunkt im Westen von Halle,
- die verwaltungsmäßige Anbindung an das unmittelbar an den Ortskern reichende vielgliedrige Gewerbe- und Einkaufszentrum auf der nordwestlichen Gemarkung von Angersdorf.
- Damit rückt das Zentrum dieses Verwaltungsraums, und damit die Entscheidungsbefugnis über dieses Zentrum, ca. 8 - 10 km Luftlinie nach Westen.
- Die unmittelbare Nähe und Ausrichtung zur Großstadt Halle und ihrem Einzugsbereich wird ins Gegenteil verkehrt und einem weit entfernten Gemeindezentrum Teutschenthal – planerisch nicht nachvollziehbar – zugeordnet.
- Der bisher erfolgreich vollzogene innere Zusammenhang der Großstadt-Randgemeinde Angersdorf wird aufgehoben, da das natürliche Entscheidungszentrum – Bürgermeisteramt in Angersdorf-Zentrum – künftig wegfällt.
- Es ist dabei durchaus offen, ob aus dem fernen Verwaltungszentrum Teutschenthal heraus die bestehende Feuerwehr in Angersdorf als Pflichtaufgabe weiter unterhalten und als freiwillige Feuerwehr weiter finanziert werden. Fällt diese weg, wird für den dadurch betroffenen Teilort

das letzte Identifikationsobjekt entfallen. Dasselbe gilt für die Grundschule und die Kindertagesstätte.

- Die örtliche Infrastruktur mit den Verkehrs- und Eisenbahnabstrahlungen samt dem umfangreichen Gewerbezentrum wird nicht mehr vor Ort überwacht, sondern kann nur noch von Ferne beobachtet werden.

3. Die seit fast 600 Jahren bestehende Gemeinde Angersdorf gehörte seit fast 200 Jahren zum Saalkreis bzw. jetzt zum größeren Saalekreis. Sie war seit 1995 Mitglied der Verwaltungsgemeinschaft „Westliche Saaleaue“ mit Sitz in Holleben. Durch eine Verwaltungsreform wurde 2004 die größere Verwaltungsgemeinschaft „Würde-Salza“ mit Sitz in Teutschenthal gebildet, der Angersdorf derzeit angehört. Bereits in diesem Zusammenhang ist somit eine deutliche verwaltungsmäßige Konzentration vorgenommen worden.

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 Angersdorf. 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 am fernen Verwaltungssitz entschieden werden, ohne Zusammenhang mit dem bisher bestehenden Ort Angersdorf; mittlere und größere Fragen werden an Teutschenthal delegiert werden müssen.

***Ergebnis der Reform: Bildung maßloser Verwaltungsstrukturen:***

5. Teutschenthal verfügte als Kernort ohne historische Stadtrechte über ca. 6 500 Einwohner, nach einigen Eingemeindungen<sup>2</sup> sind es derzeit über 9 000 Einwohner. Die Gemeinde ist keineswegs als prägender Ort für seine weitere Umgebung herausragend.

---

<sup>2</sup> Ab 2005 waren es Queis, Sietzsch und Spickendorf sowie Reußen.

6. Angersdorf umfasst derzeit 1 186 Einwohner auf einer Fläche von 637 ha (=6,37 qkm). Die Einwohnerzahl hatte 1994 noch 754 betragen, stieg dann aber infolge Zuzugs aus Halle stark an, so 1998 auf 1.146 Einwohner, 2004 auf 1.226 Einwohner, um dann auf deutlich über Tausend stabil zu bleiben.

Alles hatte, aus einem historischen Dorfzentrum, gepflegten, ruhigen Wohnvierteln und einem verdichteten Gewerbegebiet bestehend, immer noch überschaubares menschliches Maß. Die Gemeinde Angersdorf war verwaltungsmäßig weitgehend autark oder mit Nachbargemeinden einschlägig vernetzt: bisher verfügt die Gemeinde Angersdorf über eine Feuerwehr, eine Kindertagesstätte und eine Grundschule.

Sämtliche gewachsenen und erfolgreichen Vernetzungen drohen durch die Aufhebung der Gemeindeeigenschaft und der Zentralisierung aller Strukturen im fernen Teutschenthal verloren zu gehen. Ersatz hierfür ist nicht ersichtlich.

7. Der künftige Verwaltungssitz Teutschenthal wird in Luftlinie ca. 8 km von Angersdorf 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 planerisch geradezu groteske Entwicklung zulasten der Lebensqualität der wachsenden älteren Bevölkerung.

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

*Denn die Gemeinde Teutschenthal wird bei ca. dann 16 000 Einwohnern nach den Eingemeindungen eine Flächenausdehnung von mehr als 10 km mal 10 km aufweisen und so mit einem Flächenumfang von gut 100 qkm fast so groß sein wie die kreisfreie Stadt Halle/Saale mit ca. 240 000 Einwohnern auf 135,01 qkm.*

8. Schon dieses 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<sup>3</sup>.

9. Geschaffen wird ein kommunales Gebilde, das in der Fläche – nicht in der Einwohnerzahl! - einem kleineren Landkreis der Zeit vor 1990 nahezu gleichkommt. Es fasst Siedlungsräume künstlich unter einen Gesamtwillen zusammen, den es so in der Wirklichkeit gar nicht gibt, und gar nicht geben kann: Angersdorf ist auf Halle und dessen Vororte ausgerichtet, nicht ins ferne Teutschenthal. Soweit ein Gemeindebewusstsein der ehemaligen Gemeinden einmal bestand, wird es mit dem Verlust der Selbständigkeit 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.

10. Wie wird Angersdorf in Zukunft bei Teutschenthal 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 Verbund mit seiner Aufgabenteilung, der sich in einem überaus eindrucksvollen Gemeindezentrum mit Rathaus, Gastronomie und Feuerwehr auch politisch-selbstbewusst manifestiert, wird der Vergangenheit angehören.

Dass die Einwohner Angersdorfs über eine eigene *Identität* „als Gemeinde“ verfügen und diese auch bewahren möchten, zeigte auch eine Bürgerbefragung im Jahre 2004, als sich die Mehrheit von 90 % der Bürgerinnen und Bürger gegen eine Eingemeindung nach Halle aussprach. Man fühlte sich „neben Halle“ als lebensfähig und leistungsstark.

**Fazit:**

---

<sup>3</sup> Bei einer Einwohnerdichte von 40-45 E/qkm gegenüber 4000 E/qkm in Bremen.

Die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Angersdorf 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 Angersdorf im Sinne von § 15 II GO wird durch die Eingemeindung nach Teutschenthal aufgehoben.

***Zu den einzelnen Vorbringen des allgemeinen Teil A. der Gesetzesbegründung in Bezug auf Angersdorf:***

**Zu I., S. 2 der Gesetzesbegründung:**

***Keine Klein- oder Kleinstgemeinde:***

11. Angersdorf gehörte mit 1 146 Einwohnern 1998 und 1 186 Einwohnern 2009<sup>4</sup> nie zu den 418 Kleinstgemeinden bzw. den 723 Kleingemeinden im Land Sachsen-Anhalt.

**Zu II., S. 2/3:**

***Leistungsstärke der Gemeinde:***

12. Die kommunale Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde Angersdorf war stets gewährleistet, die war im Sinne des Reformgesetzes „leistungsfähig“. Die Gemeinde verfügt:

- über eine leistungsstarke Feuerwehr,
- über ein modernes, multifunktionales Gemeindzentrum mit Gastronomie,
- über einen Kindergarten mit 30 Plätzen,
- eine Gemeinschaftsschule, zusammen mit der Gemeinde Zscherben,
- zwei Pflegestationen für die Altenpflege,
- drei Ärzte und eine physiotherapeutische Praxis.

---

<sup>4</sup> Zahlen im Folgenden aus dem Vorbericht der Gemeinde Angersdorf zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010.

Die Gemeinde beschäftigt derzeit 5 Arbeiter und 3 Kindergärtnerinnen, insgesamt also 8 Mitarbeiter/Innen sowie Halbtagskräfte.

Die Finanzverfassung der Gemeinde ist solide ausgerichtet:

- In den vergangenen drei Jahren betrug das Haushaltsvolumen der Gemeinde:

1.137.927 Euro im Verwaltungs- bzw. 251.913 Euro im Vermögenshaushalt im Jahre 2006,  
 1.134.928 Euro im Verwaltungs- bzw. 403.975 Euro im Vermögenshaushalt im Jahre 2007 und  
 1.221.307 Euro im Verwaltungs- bzw. 281.791 Euro im Vermögenshaushalt im Jahre 2008.

Für den Plan 2009 sind

1.095.800 Euro im Verwaltungs- und 814.200 Euro im Vermögenshaushalt vorgesehen.

Für 1010 werden es

1.150.000 Euro im Verwaltungs- und 532.800 im Vermögenshaushalt sein.

Damit ist ein kontinuierliches Haushaltsvolumen bezeugt.

Die Einnahmen des Verwaltungshaushalts setzen sich im Haushaltsplan 2009 und im Entwurf 2010 u.a. zusammen aus:

Realsteuern:	289.000 Euro bzw. 386.000 Euro 2010,
ESt-Anteil:	230.000 Euro bzw. 205.000 Euro 2010,
allg. Zuweisungen:	200.000 Euro bzw. 222.000 Euro 2010,
Mieten, Pachten:	175.800 Euro bzw. 183.300 Euro 2010.

Die Gewerbesteuerreinnahmen machen durchschnittlich 40 000 Euro pro Jahr aus.

- Der Vermögenshaushalt der Gemeinde umfasst im Jahr 2010 Gesamteinnahmen in Höhe von 532.800 Euro, davon entfallen 3.200 Euro Zuführungen aus dem Verwaltungshaushalt, 469.600 Euro Entnahmen aus Rücklagen sowie 60 000 Euro an Zuschüssen für Investitionen. Die Hauptausgabe aus dem Verwaltungshaushalt für das Jahr 2010 werden Baumaßnahmen in Höhe von 486.000 Euro sein.

- Die Gemeinde Angersdorf verfügte in den vergangenen Jahren an Rücklagen über:

142,3 T-Euro im Jahr 2006

333,4 T-Euro im Jahr 2007

401 T-Euro im Jahr 2008

658,2 T-Euro 2009

520 T-Euro 2010,

was auf eine kontinuierliche und noch wachsende, solide Finanzgrundlage der Gemeinde verweist.

Dies ergibt sich auch aus einer Gegenüberstellung mit den Gemeindeschulden.

Diese betragen und betragen:

2006 1.486.9 T-Euro

2007 1.455.9 T-Euro

2008 1.423.5 T-Euro

2009 1.389.8 T-Euro

2010 1.354.6 T-Euro.

Die Gemeinde Angersdorf war auch stets ein verlässlicher und zahlungsstarkes Mitglied der Verwaltungs- bzw. Kommunalverbände. So wurden als Kreisumlage in den letzten Jahren geleistet:

260.406 Euro im Jahre 2007,

271.131 Euro im Jahre 2008,

265.000 Euro im Jahre 2009,  
für 2010 werden es 293.900 Euro sein.

An Verwaltungsgemeinschaftsumlage wurden in den vergangenen Jahren jährlich durchschnittlich 170.000 Euro geleistet.

Die Gemeinde wäre daraus in der Lage, 4-5 zusätzliche 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<sup>5</sup>.

13. Das ausdifferenzierte Einkaufs- und Gewerbezentrum Richtung Halle-Neustadt, das Industriegebiet „Die langen Klägen“, das vielfach nutzbare Gemeindezentrum, die weiteren, kleineren Gewerbeansiedlungen, die hochwertigen Wohnlagen und die zahlreichen Verkehrsanbindungen an Halle/Halle-Neustadt und Merseburg sowie an die Autobahnen nach Westen und Süden, bald auch nach Norden, dazu ein Eisenbahnhaltdepot, machen, gemeinsam mit der unmittelbaren Nähe zur Halle (5 Min. Autofahrt ins Stadtzentrum), Angersdorf zu einem gut erschlossenen und angebundenen Vorort von Halle mit eindeutiger Ausrichtung auf diesen Großraum hin. Dies ergibt sich auch daraus, dass inzwischen 80 %, bald 90 % aller Straßen saniert und 95 %, bald 100 % aller Abwasseranschlüsse vorhanden sind.

Diese Verkehrsanbindungen, Wohnlagen und Einkaufsmöglichkeiten sorgen, zusammen mit einer gut funktionierenden Gemeinde-Infrastruktur, für eine hohe Lebensqualität als großstadtnahe und doch eigenständige Gemeinde mit eigenem Charakter (keine bloße Schlafgemeinde). Auf diese Weise bietet die Gemeinde Gelegenheit zu ruhigem Wohnen für Ansiedler aus Halle in unmittelbarer Großstadtnähe.

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

---

<sup>5</sup> A.a.O. S. 3.

14. Die Gemeinde Angersdorf ist somit nicht kleinteilig und lebensunfähig, sondern leistungsstark und langfristig zukunftsfähig. Eine Bevölkerungsabnahme ist nicht zu verzeichnen und war es in den vergangenen Jahren auch nicht. Sie verfügt über eine gesunde Finanzbasis, die Verwaltung und die Feuerwehr der Gemeinde sind in einem hochmodernen, funktionell gestalteten Gemeindezentrum konzentriert. Hier wäre ein Augenschein anzuraten.

Mithin entsprach die Gemeinde Angersdorf bisher dem Leitbild gem. Art. 1 § 1 Begleitgesetz zur Gemeindegebietesreform, so dass eine Aufhebung ihrer Gemeindeeigenschaft dem Gemeinwohl nicht entspricht, sondern ihm gerade zuwiderläuft.

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

15. 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,

mindestens ebenso sehr sind gemeinwohltrelevant sind:

- das Prinzip des Ehrenamts und der Freiwilligkeit,
- die Nähe und Erreichbarkeit der Verwaltung,
- die Entscheidung über Gewerbeansiedlungen, Erholungsbereiche, Siedlungsflächen im Ort selbst im Sinne von Selbstbestimmung,
- das Vorhandensein der Infrastruktur vor Ort mit Gemeindeamt, Schulen, Kindergärten usw.,
- Bürgerselbsthilfe und Nachbarschaft als Unterbau der Gemeindeleitung vor Ort,

- Übernahme von Eigenverantwortung in der Demokratie durch kommunale Selbstverwaltung im Wortsinne.

Daher zutreffend und sehr deutlich *Horst Dreier* im gleichnamigen Kommentar zum Grundgesetz, wo er zum **Begriff des „Gemeinwohls“** schreibt:

„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 gemeinwohlgeboten oder –verträglich hält“.<sup>6</sup>

Daher 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 das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform prägend und in großem Umfang der Fall ist.

### **Zu S. 3, 4. Abs. der Gesetzesbegründung: Gemeinwohlorientierung auch auf zugunsten der Ortsebene**

16. 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

---

<sup>6</sup> S. Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. A. 2006, Art. 20 Rd. 22.

auch gegen den Willen der Bürger entscheiden darf, bleibt diese Berücksichtigung zwingend.

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

17. Das Begleitgesetz gegen die 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 „Abnicken“ („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 gerieten 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 - .

### ***Anwendung der §§ 16 ff. GO auf die Gemeindereform:***

18. §§ 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.

19. 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.

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

20. 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 teil-selbständiger Mitglieder von Verbandsgemeinden (**s. Zahlen S. 7 Ges.Begr.**), so kann von einem Umschlag von 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.

#### **Zu S. 4 der Gesetzesbegründung: Verantwortungsübernahme der Bürger**

21. 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 Angersdorf 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<sup>7</sup>. Die Bürgerverantwortung, wie sie die Entwurfsbegründung postuliert, war jedenfalls bereits vor der Reform im Falle von Angersdorf in vollem Umfang gegeben.

---

<sup>7</sup> 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.

22. 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.

23. 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 Angersdorfs gerade nicht ersichtlich.

#### **Zu S. 4 der Gesetzesbegründung: Freiwilligkeit**

24. 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 Angersdorf 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 Teutschenthals - über 100 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 kleineren Landkreises als einer klassischen Kommune.

#### **Zu S. 4 der Gesetzesbegründung: Gemeinwohlorientierung**

25. Konkrete Gemeinwohlgründe, die für die Zuordnung Angersdorfs zu Teutschenthal sprechen, sind nicht ersichtlich. „Gemeinwohl“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff (wie die **Ges.Begr.** zutreffend erkennt, s.a. oben das Zitat von Horst Dreier) und bedarf der Ausfüllung. Dies wird im Falle Angersdorfs 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.

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

26. 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 Verwaltungsmitte, 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).

27. 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, mit einer der Bevölkerungsstruktur deckungsgleichen Gemeindeleitung. Die „zu wahrende bürgerschaftliche Beteiligung“ (**Ges.Begr. S. 5 2. Abs.**) wird bei einem Abrücken der Verwaltungsmitte um gut 8 km und bei einer Abschaffung der ehrenamtlichen Beteiligung im Ort selbst gerade nicht „gewahrt“, sondern verdünnt und partiell völlig beseitigt.

28. Dass eine Westorientierung-/Verschiebung von Angersdorf auf das 8 km entfernte Teutschenthal hin der Lösung des Stadt-Umland-Verflechtung entgegen komme (Halle beginnt knapp 400 m von der Ortsmitte Angersdorfs), 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 Teutschenthal ist - wie bereits dargetan - 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.

#### **Zu S. 6 der Gesetzesbegründung: Selbstbindung/Systemtreue**

29. 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 schon ausgeführt – offen bleiben. Eine Einheitsgemeinde mit Einwohnerstärken ab 10 000 Einwohnern als einzige Möglichkeit (abgesehen vom Sonderfall der Verbandsgemeinde, der für Angersdorf 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 100 qkm wie im Falle Teutschenthals, 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 Angersdorf mit ihren besonderen Gegebenheiten (s. dazu oben) keinen Raum.

30. 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 Angersdorf – 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 Angersdorf“ eine sachgerechte Lösung bringen.

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

##### ***Kein Minderheitenschutz***

31. 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 Vertrauensgrundsatz 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..

***Keine Vertretung der eingemeindeten Bürgerinnen und Bürger im Gemeinderat der eingemeindenden Gemeinde, keine Mitwahl des Bürgermeisters der Einheitsgemeinde***

32. Da im Falle von Angersdorf nach Auffassung des Gesetzgebers wegen des Vorhandenseins einer „prägenden Gemeinde“, der Gemeinde Teutschenthal als Trägergemeinde der Verwaltungsgemeinschaft (s. dazu oben) keine Neubildung einer Gemeinde (= Fusion), sondern nur eine Eingemeindung (nach Teutschenthal) 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 Teutschenthal nicht durch von ihnen mit gewählten Gemeinderäte vertreten sind.

33. Sollte also die Eingemeindung Angersdorfs nach Teutschenthal 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 Teutschenthal wäre insoweit nicht durch die Bürgerinnen und Bürger Angersdorfs (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. Im Falle der demnächst vollzogenen Bürgermeisterwahl in Teutschenthal ist dies direkt der Fall. Der dortige Bürgermeister wäre durch die Bürgerinnen und Bürger des einzugemeindenden Angersdorf demokratisch nicht legitimiert, was einem schweren Verfassungsverstoß gleichkommt.

*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.*

34. Diese Umstände stellen in den Augen der Verf. dieser Stellungnahme daher 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.

35. 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.

***Ausübung des Wahlrechts erst bei der nächsten Kommunalwahl, also in ca. drei Jahren***

36. Mit der Möglichkeit, ihr Wahlrecht 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 Angersdorf aus Art. 38 I GG/Art. 89 LV LSA i.V.m. § 37 I GO LSA dar.

**Zu S. 10 f., Nr. 2 der Gesetzesbegründung: Zusammenschlüsse/Teutschenthal als „prägender Ort“/„Kristallisationskern“**

37. Für Angersdorf ist das Eingemeindungsmodell vorgesehen, da ein prägender Ort – Teutschenthal – 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 Teutschenthal über 40 % der künftigen Einwohner verfügt, kann bei der Großstadtausdehnung von nahezu 100 qkm und Binnen-Entfernungen von bis zu 10 km sowie einer Entfernung Angersdorf -

Teutschenthal von 8 km nicht von einem Kristallisationspunkt einer Kerngemeinde mit wenigen tausend Einwohnern gesprochen werden. Eine Gemeinde mit 6 500 Einwohnern in ihrem historischen Kern (nunmehr nach Eingemeindungen der freiwilligen Phase 9 000) kann ein riesiges Umfeld von 100 qkm mit zahlreichen peripheren Siedlungen über Entfernungen von bis zu 10 km hinweg gar nicht „prägen“. Zudem verfügt Teutschenthal nicht über eine prägende Ortsmitte, sondern stellt selbst eine extrem lang gezogene, inhomogene Straßengemeinde mit mehreren Ortsteilen (Teutschenthal Ost- Bahnhof) dar. Von einem sich aufschwingenden „Kristallisationspunkt“ für die umliegenden, meist weit entfernten Orte der künftigen Einheitsgemeinde kann schon gar keine Rede sein. Insgesamt 16 000 Einwohner der neuen Einheitsgemeinde in weit auseinander liegenden Siedlungsräumen stellen keine „Gemeinde“ mehr dar.

Dies mag vielleicht in der Wüste Australiens oder im amerikanischen Westen genügen; in einer hochkomplexen Landschaft Mitteleuropas mit ihren historischen Verwerfungen, Brüchen, Traditionen und Verwurzelungen wäre dies jedoch eine planerische Illusion.

38. Das „unbestrittene Zentrum“ (**s. Ges.Begr. S. 11 3. Abs.**) des neuen Verwaltungsraums, „an dem sich die Umlandgemeinden als Mittelpunkt orientieren“, ist die Gemeinde Teutschenthal so gerade n i c h t und wird es auch in Zukunft nicht sein. Wenn eine solche Orientierung vorliegt, dann sind es Halle (Bsp. Angersdorf, Zscherben, Langenbogen), oder bei den Gemeinden im Süden Merseburg (Bsp. Holleben), im Westen Eisleben. Zentrifugale Sog-Kräfte stehen der Kristallisation eines neuen Gemeinde-Kernes also gerade entgegen.

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

39. Ist im Falle der Neubildung, die bei Angersdorf 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 Wahnsinn einer Reform am grünen Tisch, die nur noch in Großstrukturen und Großräumen denkt.

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

40. 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.

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

41. 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.).

42. 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.

43. 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 prozedurale 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.

***44. Im speziellen Fall von Angersdorf kommen bei der Durchführung der Anhörung der Bürgerinnen und Bürger mehre Form- und Verfahrensfehlen hinzu, die hiermit ausdrücklich gerügt werden:***

- (1.) Das Wahlalter (eigentlich Anhörungs-)Alter für die Teilnahme an der Anhörung gem. § 17 II GO wurde vom Ministerium des Innern auf 16 Jahre angesetzt, während das allgemeine Wahlalter im Land gem. § 2 I Nr. 1 WahlG-LSA 18 Jahre beträgt.

Diese Diskrepanz führt zu Rechtsunsicherheit und ist widersprüchlich. Zudem fehlt es an einer Rechtsgrundlage für die Zulassung von 16-jährigen zur der Anhörung nach der Gemeindeordnung.

- (2.) Der „Wahlbrief“ zur Anhörung der Bürgerinnen und Bürger von Angersdorf wurde nicht an die Gemeindeleitung dieser Gemeinde, den Bürgermeister, sondern die „Gemeindewahlleiterin der Gemeinde Teutschenthal“ gerichtet.

Diese Stelle ist für die Anhörung/Wahl in Angersdorf sachlich und örtlich unzuständig.

- (3.) Bei der „Wahl“ in Angersdorf handelt es sich um eine bloße Anhörung im Sinne von § 17 II GO, nicht um eine Wahl, die über Personen entscheidet.

Die Bezeichnung als „Wahlbrief“ ist folglich sachlich unrichtig.

- (4.) Die Verlegung der Anhörung der Bürgerinnen und Bürger von Angersdorf am 29.11. 2009 nach Holleben verletzt mehrfach das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde Angersdorf:

- (a) Die Gemeinde wurde von dieser Maßnahme nicht unterrichtet, sie hatte daher nicht die Möglichkeit des rechtlichen Gehörs gem. de Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 II, III GG/Art. 2 I LV-LSA.
- (b) Sie verletzt die Gemeinde weiter in ihrer Autonomie, alle sie betreffende Amtshandlungen im Ort selbst und in ihren eigenen Räumen durchführen zu können, Art. 28 II GG/Art. 2 III, 87 I LV-LSA.

Dass die kurzfristige anberaumte Anhörung am 29.11. 2009 nicht in den Räumen des Gemeindezentrums von Angersdorf durchgeführt werden kann, ist allein darauf zurück zuführen, dass die Anhörung in der Adventszeit angesetzt wurde und sie daher seit langem bereits für Veranstaltungen der örtlichen Vereine und der Feuerwehr reserviert worden sind. Diese Reservierungen konnten einseitig nicht mehr zurückgenommen werden, da sie auf § 22 GO, Recht der Einwohner auf Benutzung der öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde, beruhen.

Die Verbringung der Bürgerschaft durch Busse in einen anderen Ort, um über das Schicksal des eigenen Ortes angehört zu werden, dürfte in der Verwaltungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland einmalig und ohne Beispiel sein.

### **Teil B. Besonderer Teil**

Der besondere Teil des Gesetzesentwurfs enthält eine Darstellung des Abwägungsvorgangs und des Abwägungsergebnisses. Beide begegnen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, die – ohne Veränderung des Entwurfs – zur Unvereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 GG, 2 Abs. 3, 87 und 90 S. 2 LVerf LSA führen werden.

Zwar kommt dem Landesgesetzgeber im Rahmen einer Gemeindestrukturreform ein politischer Gestaltungsspielraum zu, er hat jedoch das Abwägungsgebot und die sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe zu wahren (BVerwGE 34, 301 ff.; Hoppe, DVBl. 1971, 473 ff.). Erst wenn dies gewährleistet ist, kann eine in den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung eingreifende gesetzliche Regelung wie GemNeuGlG SK ihre Rechtfertigung erhalten (Stür, DVBl. 2007, 1267, 1269). Nach der Judikatur des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt überprüft es die getroffenen Maßnahmen darauf, ob der Gesetzgeber den für seine Regelung maßgeblichen Sachverhalt zutreffend ermittelt, dem Gesetz zugrunde gelegt hat und ob er die im konkreten Fall angesprochenen Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt hat. Zudem ist gerichtlich auch überprüfbar, ob der gesetzgeberische Eingriff geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sowie frei von willkürlichen Erwägungen ist (LVerfG LSA, Urteil v. 21.04.2009, Az. LVG 12/08 u.a., S. 20 ff.). Zwar sind diese Kriterien seitens des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt für das Gemeindeneugliederungsgrundsatzgesetz vom 14.02.2008 als erfüllt angesehen worden, doch ist der Gesetzgeber zugleich darauf hingewiesen worden, dass dies nicht auch eine gleichsam vorzeitige Rechtfertigung der beabsichtigten konkreten Neugliederungsgesetze darstelle. Diese müssen sich vielmehr ebenfalls im Rahmen der genannten Kriterien bewegen, wobei die jeweils betroffenen Gemeinden eine

darauf gerichtete Rechtsbehelfsmöglichkeit besitzen (LVerfG LSA, a.a.O., S. 43; OVG LSA, Beschluss v. 27.11.2009, Az. 4 M 235/09).

### ***Abwägungsvorgang***

Dies zugrundegelegt, ist bereits der maßgebliche Sachverhalt im vorgelegten Gesetzesentwurf fehlerhaft ermittelt worden.

1. Auffällig erscheint zunächst, dass eine wirkliche Abwägung, die auf der Grundlage einer umfassenden Sachverhaltsermittlung – nach Durchführung der Anhörung der in Art. 90 S. 2 LVerf LSA genannten Beteiligten – also unter Berücksichtigung aller wesentlichen Aspekte zu einem bestimmten Ergebnis gelangt, gar nicht beabsichtigt ist. Auf S. 27 ff. der Ges.Begr., dort Ziff. IV., ist das Abwägungsergebnis bereits vorweggenommen. Dort heißt es, dass „im Ergebnis ... festzustellen (ist), dass die Gemeinde Angersdorf mit ihren 1.208 Einwohnern nach dem Stand vom 31. Dezember 2005 (nicht) ... als leistungsfähig zu betrachten“ sei. Deshalb spricht vieles dafür, den Hinweis auf S. 27 der Ges.Begr, dort Ziff. III: „Ergebnis der Anhörungen und Stellungnahmen ist zu ergänzen.“ als bloße, offenbar lästige, in jedem Fall aber unbeachtliche Formalie aufzufassen. Ganz gleich, welchen Inhalt die Anhörungen und Stellungnahmen aufweisen werden, das Abwägungsergebnis steht bereits fest. Es ist – ohne jeden Vorbehalt – auf S. 29 der Ges.Begr. formuliert. Dies erstaunt bei der Gemeinde Angersdorf umso mehr, als tatsächlich vorhandene leitbildgerechte Alternativen – die Bildung eines Zweckverbandes mit der Stadt Halle gem. § 1 Abs. 4 KomNeuglGrG oder der Erhalt der eigenen Selbstständigkeit (dazu sogleich) – damit ohne wirkliche Abwägung abgetan werden.

Eine derartige Vorgehensweise kann nur als fundamentaler Fehler, als Abwägungsausfall, bezeichnet werden. Dies jedenfalls, wenn der jetzige Entwurf des GemNeuglG SK einschließlich seiner Begründung im Wesentlichen unverändert beschlossen werden und in Kraft treten sollte. Dann nämlich wären Art. 90 S. 2 LVerf LSA und die oben dargestellten Kriterien des LVerfG LSA ad absurdum geführt, sie wären bloßes verfahrensrechtliches Feigenblatt einer von vornherein fixierten staatlichen Neugliederungsmaßnahme zu Lasten der Gemeinde Angersdorf.

2. Ein Fehler bei der Ermittlung des maßgeblichen Sachverhalts für die Abwägung ist schon darin auszumachen, dass der Stadt-Umland-Verband Halle im vorliegenden Fall nicht, jedenfalls – soweit hier bekannt – noch nicht angehört wurde. Dies verstößt nicht nur gegen das im Entwurf des GemNeuIG SK dargestellten Anhörungssystems der Landesregierung (S. 15 der Ges.Begr.), das diesen Verband in Ziff. 8 ausdrücklich nennt. Die Anhörung wäre auch von besonderem inhaltlichem Gewicht, denn nach § 1 Abs. 1 KomNeuIGrG sollen die kreisfreien Städte als Kerne einer Region gestärkt werden (S. 40 der Ges.Begr.). Gerade weil es eine Prognoseentscheidung darstellt, ob künftig eine Teil- oder Volleingemeindung der Gemeinde Angersdorf nach Halle in Betracht kommt, ist eine Anhörung des Stadt-Umland-Verbandes Halle und die Berücksichtigung des sich daraus ergebenden Sachverhalts unabdingbar.

Eine dezidierte Auseinandersetzung mit dieser Alternative erscheint überdies allein deshalb geboten, weil die Gemeinde Angersdorf verkehrsinfrastrukturell deutlich engere Bindung nach Halle als in das 8 km entfernte Teutschenthal aufweist. So liegt allein die Innenstadt des Oberzentrums Halle nur ca. 5 km, das Ortsteilzentrum des Stadtteils Halle-Neustadt lediglich ca. 1,5 km entfernt. Ein Großteil der berufstätigen Bevölkerung pendelt zu Arbeitsstellen in Halle, welches über B 80 in wenigen Autominuten zu erreichen ist. Das für Angersdorf zuständige Gymnasium findet sich ebenfalls in Halle.

Bereits planungsrechtlich müsste sich die Gesetzesbegründung im Falle der beabsichtigten Gebietsreform mit der Frage auseinandersetzen, warum ein Gewerbegebiet und mehrere Wohngebiete, die sich ohnehin nach Halle orientieren nicht dorthin, sondern zu einem weiter entfernt belegenen Grundzentrum (Teutschenthal), zugeordnet werden sollen. Gemeinwohlbezogen ist es wohl kaum, dass hierdurch interkommunale Konfliktlagen verfestigt werden.

Hingegen wurde einzig eine Eingemeindung in die Gemeinde Teutschenthal erwogen, ohne dass deren derzeitige, weitaus schlechtere Haushaltslage im Vergleich mit der Gemeinde Angersdorf überhaupt ermittelt wurde. Wirkliche wirtschaftliche Lebensfähigkeit erlangt eine Großgemeinde Teutschenthal nämlich nur, wenn bspw. die Haushaltsrücklage der Gemeinde Angersdorf i.H.v. 658.180 EUR in den künftigen gemeinsamen Haushalt eingestellt zu werden vermag. Neben diesem wesentlichen

Fehler bereits bei der Zusammenstellung der wesentlichen Fakten, fällt auf, dass die „Argumente“, die scheinbar für eine Eingemeindung nach Teutschenthal sprechen, keineswegs die Ziele des Gemeindeneugliederungsgrundsatzgesetzes - § 1 Abs. 2 (Lösung der Stadt-Umland-Problematik) – und noch nicht einmal bestehende historische, wirtschaftliche oder administrative Verbindungen berücksichtigen, sondern offensichtlich ergebnisorientiert ausgewählt wurden.

Es mutet befremdlich an, wenn als Gründe für die Eingemeindung nach Teutschenthal neben der erhöhten Gesamteinwohnerzahl, die mittelfristig ohne Zweifel auch gemeinsam mit der Stadt Halle erreicht werden könnte, und der weiterführenden Beschulung, die gleichermaßen in Halle wie in Teutschenthal stattfindet

- die Prägung der Gemeindegebiete Teutschenthals und Angersdorfs durch landwirtschaftliche Flächen und
- eine alte bergbauliche Schachanlage auf dem Gebiet der Gemeinde Angersdorf mit einem Verbindungsstollen zur Grube Teutschenthal

genannt werden. Gerade der letztgenannte Aspekt, der von der Einwohnern weder praktisch genutzt werden kann und dessen landläufige Kenntnis stark zu bezweifeln ist, erscheint in hohem Maße unsachlich. Es werden somit Gesichtspunkte außerhalb des statthaften Abwägungsrahmens berücksichtigt. Alle weiteren sprechen mindestens ebenso gut für die Alternative Halle.

3. Der Vorgang der Bürgeranhörungen verstößt gegen Art. 90 S. 2 LVerf LSA. Danach bedarf es nicht allein eines Gesetzes zur Regelung der Anhörung von Bürgern und Gemeinde, letzteres muss – gleichsam denknotwendig – auch ordnungsgemäß befolgt werden. Das ist hier nicht geschehen, wie oben bereits ausführlich dargestellt wurde (s.o. Teil A). Somit liegt ein Verstoß gegen § 55 S. 2 i.V.m. § 16 KWG LSA vor. Dies allein führt zur Nichtigkeit des § 2 GemNeuglG SK, wenn die Bürgeranhörung nicht unter Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften nochmals durchgeführt wird.

4. Nicht hinreichend berücksichtigt wurde die Frage der künftigen Leistungsfähigkeit der Gemeinde Angersdorf.

Damit widerspricht der augenblicklich vorliegende Entwurf eines GemNeuglG SK sich selbst. Denn einerseits heißt es auf S. 6 der Ges.Begr. zutreffend, dass die Konkretisierung der Vorgaben aus dem Gemeindeneugliederungsgrundätzegesetz es „erfordert, die spezifischen örtlichen Gegebenheiten für jede einzelne auszulösende Gemeinde zu betrachten.“ Diese muss er „vollständig und zutreffend ermitteln, gegenüberstellen und erkennbar seiner Abwägung zugrunde legen.“

Diesen seinen eigenen Anforderungen wird der vorliegende Entwurf eines GemNeuglG SK nicht gerecht.

Einerseits wird zutreffend dargestellt, dass „der Haushalt der Gemeinde ... leistungsfähig“ ist (S. 24 der Ges.Begr.). Andererseits heißt es aber, dass die „Gemeinde Angersdorf ... mit ihren 1.208 Einwohnern nach dem Stand vom 31.12.2005 ... (nicht) als leistungsfähig zu betrachten“ sei (S. 29 der Ges.Begr.). In diesem Zusammenhang wird Bezug auf § 2 Abs. 3 Gemeindeneugliederungsgrundsätzegesetz genommen, dessen Mindesteinwohnerzahlkriterium „mehr als deutlich“ unterschritten werde. Dies ist Hauptargument für die Eingemeindung in die Gemeinde Teutschenthal.

Isoliert betrachtet trifft selbstverständlich zu, dass 1.208 Einwohner viel weniger als 10.000 Einwohner sind. Fraglich, im Rahmen der Abwägung klärungsbedürftig, hier aber bislang unberücksichtigt geblieben ist, ob nicht im konkreten Fall vom Kriterium der Einwohnerzahl als Messgröße der kommunalen Leistungsfähigkeit abgewichen werden muss. Tatsächlich stellt es nur ein – zulässigerweise im Regelfall – typisierendes Indiz dafür dar. Zu Bewerten ist aber gerade der Einzelfall und dessen verhältnismäßige Handhabung (LVerfG LSA, a.a.O.). Daher sind sehr finanzstarke, wengleich kleine Gemeinden denkbar, die alle gebotenen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft und ebenso die staatlichen Pflichtaufgaben selbst erfüllen könnten. Warum auch sie – ohne weitere Abwägungsentscheidung – allein nach der Einwohnerzahl des § 2 Abs. 3 Gemeindeneugliederungsgrundsätzegesetz zu

betrachten sein sollen, erschließt sich nicht und wird auch nicht durch die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt gestützt.

Vielmehr heißt es dort, dass „die für die Neugliederung im Land vorgegebenen Mindesteinwohnerzahlen ... keine absolut vorgegebenen Größen darstellen, mit der Folge, dass bei ihrer Unterschreitung in jedem Fall eine Auflösung oder Eingliederung der jeweiligen Gemeinde zu erfolgen hätte.“ Das Quorum ist daher „doppelt relativiert“ – durch die Verwendung des Begriffs „sollen“ und die Möglichkeit der geringfügigen Abweichung (LVerfG LSA, a.a.O., S. 39).

Aus diesem Grund, ließe sich womöglich dann, wenn der Gemeinde Angersdorf im Hinblick auf ihren Haushalt mangelnde Leistungsfähigkeit attestiert werden müsste und weitere Besonderheiten nicht bestünden, eine Eingemeindung in die Gemeinde Teutschenthal ohne weitere Begründung rechtfertigen. Im vorliegenden Fall ergibt sich indes ein offener Widerspruch, wenn einerseits zugestanden wird, dass eine Gemeinde mit einem leistungsfähigen Haushalt (S. 24 der Ges.Begr.) mit direkter Gemarkungsgrenze zu einem Oberzentrum existiere, die aber dennoch nicht leistungsfähig und deshalb – noch dazu ohne hinreichende Auseinandersetzung mit der Alternative einer Zuordnung zur Stadt Halle – nach Teutschenthal einzugemeinden sei.

Diese Konsequenz kann nach alledem nur als Abwägungsdisproportionalität betrachtet werden, wobei das umso mehr gilt, als auch im Rahmen des hier speziellen Gemeindeneugliederungsgrundsatzgesetzes allem voran leistungsfähige kommunale Einheiten geschaffen werden sollen (vgl. § 1 Abs. 1 GemNeuglGrG). § 2 Abs. 3 GemNeuglGrG charakterisiert dabei nur den typischen Fall, der angesichts der Gemeinde Angersdorf nicht gegeben ist. Letztere ist vielmehr schon augenblicklich hinreichend leistungsfähig.

### ***Abwägungsergebnis***

5. Die unvollständige Sachverhaltsermittlung und fehlerhafte Abwägung bedingt ein unzutreffendes Abwägungsergebnis. Zutreffend wäre nicht die Entscheidung für eine Eingemeindung in die Gemeinde Teutschenthal, sondern einzig und allein ein weiterer Erhalt der Selbstständigkeit in einem Zweckverband mit der Stadt Halle gewesen. Die – zutreffende – Tatsache, dass erst nach Ablauf eines mindestens fünfjährigen Zeitraums, über einen Verlust der kommunalen Selbstständigkeit der Gemeinde Angersdorf entschieden werden, ist kein statthaftes Argument im Rahmen der in § 1 Abs. 1 GemNeuglGrgG genannten Ziele. Denn „Zeitnähe“ der Bildung größerer gemeindlicher Strukturen ist kein darin genanntes Ziel. Gemeinwohlgründe sind dagegen sehr wohl die tragende Grundlage jeder – rechtmäßigen – Gebietsreform. Schon aus planungsrechtlichen Gründen und wegen des Grundsatzes der vorliegenden Gemeindestrukturreform „die Starken zu stärken“ muss der letztgenannten Möglichkeit der Vorrang eingeräumt werden. Das im Gesetzentwurf ohnehin vorweggenommene (s.o.) Abwägungsergebnis ist mithin willkürlich.

gez. Prof. Dr. Michael Kilian, Halle, Saale      gez. Prof. Dr. Martin Schulte, Dresden