

## Entscheidungsvorblatt

VfGBbg: 61/03

Beschluss vom: 18.11.2004

S-Nr.: 1328

**Verfahrensart:** Kommunalverfassungsbeschwerde  
Hauptsache

**entscheidungserhebliche Vorschriften:** - LV, Art. 97; LV, Art. 98 Abs. 1

**Schlagworte:** - Gemeindegebietsreform  
- kommunale Selbstverwaltung  
- Verhältnismäßigkeit

**kein Leitsatz**

**Fundstellen:**

**Zitiervorschlag:** VerfGBbg, Beschluss vom 18.11.2004 - VfGBbg 61/03 -  
, verfassungsgericht.brandenburg.de

---

## VERFASSUNGSGERICHT DES LANDES BRANDENBURG

VfGBbg 61/03



<="" font="">

IM NAMEN DES VOLKES

### B E S C H L U S S

In dem kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahren

Gemeinde Drewen,  
vertreten durch das Amt Kyritz,  
dieses vertreten durch den Bürgermeister der Stadt Kyritz,  
Marktplatz 1,  
16866 Kyritz,

Beschwerdeführerin,

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwältin M.,

wegen: kommunale Neugliederung;  
hier: Eingemeindung der Gemeinde Drewen (Amt Kyritz) in die Stadt Kyritz

hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg  
durch die Verfassungsrichter Weisberg-Schwarz, Prof. Dawin, Havemann, Dr. Jegutidse, Dr. Knippel, Prof. Dr. Schröder und Prof.

Dr. Will

am 18. November 2004

b e s c h l o s s e n :

Die kommunale Verfassungsbeschwerde wird teils verworfen, im übrigen zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführerin, eine bisher dem Amt Kyritz angehörende Gemeinde, wehrt sich gegen ihre Auflösung durch Eingliederung in die Stadt Kyritz.

I.

1. Die Beschwerdeführerin liegt unmittelbar nördlich des Kerns sowie westlich und östlich weiterer Gebiete der Stadt Kyritz im Landkreis Ostprignitz-Ruppin. Sie grenzt im Norden an den Landkreis Prignitz (amtsfreie Gemeinde Gumtow). Mit Ausnahme der Beschwerdeführerin gliederten sich alle im Jahr 2002 amtsangehörigen Gemeinden zum 31. Dezember dieses Jahres aufgrund von Verträgen in die Stadt Kyritz ein. Ende 2001 lebten von den etwa 10.700 Einwohnern des Amtsgebietes knapp 8.900, nach den Eingliederungen Ende 2002 über 10.000, in der Stadt Kyritz und ca. 240 im Gebiet der Beschwerdeführerin.

2. Anfang Mai 2002 versandte das Ministerium des Innern Anhörungsunterlagen für eine Anhörung der Beschwerdeführerin zu der beabsichtigten kommunalen Neugliederung mit der Gelegenheit zur Stellungnahme. In den ersten beiden Maiwochen wurden auch die Anhörungsunterlagen für die Anhörung der Bevölkerung an den Landrat des Landkreises Ostprignitz-Ruppin versandt. Für die Anhörung der Bürger stand ein Monat zur Verfügung. Die Anhörung sollte vor dem Ende der Gemeindeanhörung abgeschlossen sein.

3. Im September desselben Jahres brachte die Landesregierung sechs Gesetzentwürfe zur landesweiten Gemeindegebietsreform in den Landtag ein. § 20 des Entwurfes zum Fünften Gesetz zur landesweiten Gemeindegebietsreform betreffend die Landkreise Barnim, Märkisch-Oderland, Oberhavel, Ostprignitz-Ruppin, Prignitz, Uckermark (5. GemGebRefGBbg) sah die Eingliederung der Beschwerdeführerin in die Stadt Kyritz vor. Der Innenausschuß des Landtages, an den die Gesetzentwürfe nach der ersten Lesung verwiesen worden waren, führte am 23. Oktober 2002 vorab eine Anhörung zu grundsätzlichen Fragen durch. Für den 09. Januar 2003 erging zur Anhörung der Beschwerdeführerin eine Einladung an den ehrenamtlichen Bürgermeister. Die Gemeindevertretung der Beschwerdeführerin nahm nur schriftlich Stellung und beschloß am 30. Dezember 2002, keine weitere Stellungnahme abzugeben. Das Gesetz wurde sodann im Frühjahr 2003 vom Landtag verabschiedet. Der lediglich in der Paragraphenzählung geänderte § 19 des 5. GemGebRefGBbg vom 24. März 2003 (GVBl. I S. 82), am Tag der landesweiten Kommunalwahlen (26. Oktober 2003) in Kraft getreten (s. § 48 Satz 1 des 5. GemGebRefGBbg), lautet:

§ 19

Verwaltungseinheit Amt Kyritz

(1) Die Gemeinde Drewen wird in die Stadt Kyritz eingegliedert.

(2) Das Amt Kyritz wird aufgelöst. Die Stadt Kyritz ist amtsfrei.

II.

Die Beschwerdeführerin hat am 19. Mai 2003 kommunale Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie macht geltend, ihre Eingliederung in die Stadt Kyritz sei schon deshalb verfassungswidrig, weil weder die Bevölkerung des unmittelbar betroffenen Gebietes noch sie selbst (als Gemeinde) ordnungsgemäß angehört worden sei. Die Anhörungsfehler seien „absolute Nichtigkeitsgründe“. Auf Fragen der Kausalität komme es nicht an. Daß sich von 302 Gemeinden, die der Gesetzgeber aufzulösen versucht habe, 250 mit kommunalen Verfassungsbeschwerden dagegen zu Wehr setzten, sei bereits „ernstes Indiz für die verfassungswidrige Gewalt der gesetzlichen Regelung“. Es fehle an dem Nachweis, daß die Beschwerdeführerin ungeeignet sei, den Anforderungen moderner Selbstverwaltung zu entsprechen. Der Abwägungsvorgang sei fehlerhaft.

Die Beschwerdeführerin beantragt festzustellen:

§ 19 des Fünften Gemeindegebietsreformgesetzes Brandenburg verletzt die Beschwerdeführerin in ihren verfassungsmäßigen Rechten und ist deshalb nichtig.

### III.

Der Landtag Brandenburg, die Landesregierung, der Städte- und Gemeindebund Brandenburg und die Stadt Kyritz, die darauf hinwies, auch der Beschwerdeführerin wiederholt Angebote zum Abschluß eines Neugliederungsvertrages gemacht zu haben, hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

#### B.

Die weitgehend zulässige kommunale Verfassungsbeschwerde bleibt in der Sache ohne Erfolg.

#### I.

1. Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist insofern unzulässig, als sie sich, wie die Verfahrensbevollmächtigte der Beschwerdeführerin zu gleichartigen kommunalen Verfassungsbeschwerden anderer Gemeinden des bisherigen Amtes Nauen-Land klargestellt hat, auch gegen die (hier in § 19 Abs. 2 des 5. GemGebRefGBbg bestimmte) Auflösung des bisherigen Amtes richten soll. Insoweit ist die Beschwerdeführerin nicht beschwerdebefugt. Eine amtsangehörige Gemeinde kann nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes, die entsprechend der (bloßen) verwaltungsmäßigen Hilfsfunktion des - wie immer zustandegekommenen bisherigen - Amtes für jedwede spätere Änderung der Amtszuordnung zu gelten hat, lediglich beanspruchen, daß ihr überhaupt eine geeignete (Amts-)Verwaltung, nicht aber, daß sie ihr in der bisherigen Form und in dem bisherigen Zuschnitt zur Verfügung steht (Beschluß vom 16. Mai 2002 - VfGBbg 57/01 -, LKV 2002, 515 sowie Urteil vom 29. August 2002 - VfGBbg 34/01 -, LKV 2002, 573, 574). Soweit sich die kommunale Verfassungsbeschwerde einer amtsangehörigen Gemeinde als begründet erweist und sie (folglich) als amtsangehörige Gemeinde fortbesteht, hat das Land dafür zu sorgen, daß ihr eine Verwaltung – durch Zuordnung zu einem Amt oder Bildung eines neuen Amtes, notfalls auch unter Wiederbelebung der früheren Amtsmodelle 2 oder 3 - zur Verfügung steht. Je nach Art der dann getroffenen Regelung, die also gegebenenfalls abzuwarten bleibt, mag Anlaß für eine darauf bezogene gerichtliche Überprüfung bestehen. Festhalten an dem einmal gefundenen Zuschnitt der Amtsverwaltung kann die einzelne Gemeinde das Land aber grundsätzlich nicht.

2. Im übrigen ist die kommunale Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin gemäß Art. 100 Verfassung des Landes Brandenburg (LV), §§ 12 Nr. 5, 51 Verfassungsgerichtsgesetz des Landes Brandenburg (VerfGGBbg) statthaft und auch sonst zulässig. Insbesondere ist die Beschwerdeführerin ungeachtet des zwischenzeitlichen Inkrafttretens der Neuregelung beteiligtenfähig. Eine Gemeinde gilt nach feststehender Rechtsprechung für die Dauer des gegen ihre Auflösung gerichteten Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahrens als fortbestehend. Ebenso wird die Beschwerdeführerin im kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahren weiter durch das bisherige Amt vertreten. Die fortbestehende Beteiligtenfähigkeit erstreckt sich folgerichtig auf die Vertretungsverhältnisse.

#### II.

Die kommunale Verfassungsbeschwerde erweist sich aber in der Sache selbst als unbegründet. Die Auflösung von Gemeinden durch den Staat ist, wie sich unmittelbar aus Art. 98 Abs. 1 und 2 LV ergibt, nicht von vornherein ausgeschlossen. Die dafür ebenfalls nach Art. 98 Abs. 1 sowie Abs. 2 LV gezogenen Grenzen sind hier nicht verletzt.

1. Die nach der Landesverfassung geltenden Anhörungserfordernisse sind eingehalten worden. Im Hinblick auf die insoweit von der Verfahrensbevollmächtigten der Beschwerdeführerin in einer Vielzahl von Verfahren kommunaler Verfassungsbeschwerde im wesentlichen gleichlautend vorgebrachten Einwände wird auf die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes (vgl. u.a. Urteil vom 18. Dezember 2003 - VfGBbg 101/03 - und zuletzt ausführlich Beschluß vom 16. September 2004 - VfGBbg 118/03 - [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de)) Bezug genommen.

2. Die Eingliederung der Beschwerdeführerin in die Stadt Kyritz bleibt auch in der Sache selbst im Einklang mit der Landesverfassung.

a) In das Gebiet einer Gemeinde sowie - erst recht - in ihre Körperschaftliche Existenz kann zufolge Art. 98 Abs. 1 LV nur aus *Gründen des öffentlichen Wohls* eingegriffen werden. Der Inhalt des Begriffes „öffentliches Wohl“ ist dabei im konkreten Fall vom Gesetzgeber auszufüllen, dem in dieser Hinsicht grundsätzlich – in dem von der Verfassung gesteckten Rahmen – ein Beurteilungsspielraum und politische Gestaltungsfreiheit in dem Sinne zukommt, daß er Ziele, Leitbilder und Maßstäbe selbst festlegen kann.

Das Verfassungsgericht überprüft zunächst, ob der Gesetzgeber den entscheidungsrelevanten Sachverhalt zutreffend und umfassend ermittelt hat. Dabei ist die verfassungsgerichtliche Kontrolle nicht eingeschränkt (BVerfGE 50, 50, 51 [Laatzen]; SächsVerfGH, Urteile vom 18. Juni 1999 - Vf.51-VIII-98 -, LVerfGE 10, 375, 394 [Markkleeberg] und vom 05. November 1999 - Vf. 133-VII-98 -, UA S. 13; ThürVerfGH LVerfGE 5, 391, 427 f. [Jena]; Dombert, NordÖR 2004, 6, 7 m.w.N.; s. auch Stürer, DVBl 1977, 1, 3; zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle gesetzlicher Planungsentscheidungen s. auch BVerfG, Beschluß vom 17. Juli 1996 - 2 BvF 2/93 -, BVerfGE 95, 1, 22 f. [Südumfahrung Stendal]; 76, 107, 121 f.).

Das Verfassungsgericht prüft sodann, ob der Gesetzgeber den ermittelten Sachverhalt seiner Regelung zutreffend zugrundegelegt und

die mit ihr einhergehenden Vor- und Nachteile in vertretbarer Weise gewichtet und in die Abwägung eingestellt hat. Hierbei darf sich das Verfassungsgericht nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen und hat seine Nachprüfung darauf zu beschränken, ob die Zielvorstellungen, Sachabwägungen, Wertungen und Einschätzungen des Gesetzgebers offensichtlich fehlerhaft, lückenhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der verfassungsmäßigen Wertordnung widersprechen. Die Bevorzugung einzelner und die gleichzeitige Hintanstellung anderer Belange bleibt dem Gesetzgeber so weit überlassen, als das mit dem Eingriff in den Bestand der Kommunen verbundene Abwägungsergebnis zur Erreichung der verfolgten Zwecke nicht offenkundig ungeeignet oder unnötig ist oder zu den angestrebten Zielen deutlich außer Verhältnis steht und frei von willkürlichen Erwägungen und Differenzierungen ist. Es ist dabei nicht die Aufgabe des Gerichts zu prüfen, ob der Gesetzgeber die beste und zweckmäßigste Neugliederungsmaßnahme getroffen hat (Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteile vom 18. Juni 1998 – VfGBbg 27/97 –, LVerfGE 8, 97, 169 f. m.w.N. und vom 29. August 2002 – VfGBbg 34/01 –, UA S. 20, LKV 2002, 573, 575; ständige Rechtspr., u.a. Urteil vom 18. Dezember 2003 – VfGBbg 101/03 –, a.a.O.).

b) In Anwendung dieser Grundsätze hat sich hier der Gesetzgeber fehlerfrei auf den Standpunkt gestellt, daß für die Eingliederung der Beschwerdeführerin Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen, und auf dieser Grundlage eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Regelung getroffen. Im einzelnen:

aa) Der Gesetzgeber hat sich ausreichend mit den tatsächlichen Verhältnissen befaßt. Soweit er seine Abwägungsentscheidung maßgeblich darauf gestützt hat, daß sich die Eingliederung der Beschwerdeführerin in die Stadt Kyritz als Beitrag zur Lösung der Stadt-Umland-Problematik im äußeren Entwicklungsraum darstelle (vgl. LT-Drucksache 3/5020, S. 386 ff.), hat er diese Zentralort-Umland-Problematik ausführlich untersucht und beschrieben (s. Gesetzesbegründung zum 5. GemGebRefGBbg, LT-Drucksache 3/5020, S. 44 ff., 78 ff.). Amtsfreie Gemeinden sollen dort gebildet werden, wo es ausgeprägte Zentralorte als Kristallisationskerne größerer Gemeindestrukturen und entsprechende Zentralort-Umland-Verflechtungen gibt. Dies sei im äußeren Entwicklungsraum des Landes u.a. regelmäßig dort der Fall, wo sich Zentralorte der Kategorie Mittelzentrum oder Grundzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums befinden (LT-Drucksache 3/5020, S. 36 zu 2 a) bb) des Leitbildes). Die örtlichen Verhältnisse sind in den Gesetzesunterlagen zutreffend angesprochen (s. die Beschreibung der Gemeinden im „Neugliederungssachverhalt“ in LT-Drucksache 3/5020, S. 384 ff.). Dabei bezieht sich der Gesetzgeber hinsichtlich des als entscheidungserheblich angesehenen Gesichtspunkts, daß Kyritz ein Grundzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums ist, nicht auf Raumordnungspläne, sondern ermittelt und beschreibt selbst empirisch zentrale Funktionen und stellt auf die gegenwärtig tatsächlich vorhandenen Verflechtungen ab.

Als grundsätzlich jedenfalls in ihrer Gesamtheit Teilfunktionen eines Mittelzentrums verkörpernde und zugleich wesentliche Elemente einer ausgeprägten Zentralort-Umland-Verflechtung finden sich außer dem Zahlenverhältnis von zuletzt über 10.000 Einwohnern der Stadt Kyritz gegenüber nur ca. 240 Einwohnern der unmittelbar benachbarten Beschwerdeführerin in Kyritz mehrere insbesondere weiterführende Schulen (Gymnasium, Gesamt-, Real-, Grund- sowie Förderschule, zudem Musikschule und Außenstelle der Volkshochschule), verschiedene Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen einschließlich des Gesundheitswesens, Bibliothek, Sportanlagen, Badeanstalt, Stadthalle, ferner eine gute Anbindung der Beschwerdeführerin an den Ortskern von Kyritz auch durch öffentlichen Personennahverkehr (vgl. LT-Drucksache 3/5020, S. 385 f.). Zudem ist Kyritz als Sitz des Finanz-, Kataster- und des Straßenbauamtes zusätzlich Anlaufstelle der Umlandbewohner. Hingegen verfügt die Beschwerdeführerin u.a. weder über eine Schule noch eine eigene Kindertagesstätte, so daß die entsprechenden Einrichtungen der früheren Kreisstadt Kyritz genutzt werden. Darüber hinaus brauchte der Gesetzgeber nicht festzustellen, wie viele Bewohner der Beschwerdeführerin wie oft die in Kyritz vorgehaltenen anderen öffentlichen Einrichtungen und sonstigen Angebote nutzen. Es liegt schon mangels vergleichbar nahegelegener Alternative auf der Hand, daß diese von Bewohnern aus dem Umland in Anspruch genommen werden.

bb) Dem Gesetzgeber stehen im Sinne von Art. 98 Abs. 1 LV Gründe des öffentlichen Wohls zur Seite. Er beruft sich ausweislich der Gesetzesbegründung und der Beschlußempfehlung des Innenausschusses für die Eingliederung der Beschwerdeführerin in die Stadt Kyritz wesentlich auf den Änderungsbedarf der brandenburgischen Gemeindestruktur im Umland regionaler Zentren des äußeren Entwicklungsraums und auf das Ziel der Ablösung des sog. Amtsmodells 2 durch Bildung größerer amtsfreier Gemeinden (vgl. 2. a) bb) und cc) des Leitbildes, LT-Drucksache 3/5020, S. 23 f.).

Daß die Behebung von Strukturproblemen im Stadtumland ein Grund des öffentlichen Wohls ist, der eine kommunale Neugliederung zu rechtfertigen vermag, hat das Landesverfassungsgericht bereits in seinen Urteilen vom 18. Dezember 2003 - VfGBbg 101/03 - und - VfGBbg 97/03 - (in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte, s. etwa SächsVerfGH SächsVB1 1999, 236, 239; ThürVerfGH NVwZ-RR 1997, 639, 643) entschieden. Auch im Schrifttum wird dies grundsätzlich nicht in Zweifel gezogen (s. etwa Hoppe/Stür, DVBl 1992, 641, 642 f.; v. Unruh/Thieme/Scheuner, Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, 1981, S. 116, 118 f.). Das Stadt-Umland-Verhältnis wirft eine Reihe schwieriger Abklärungs- und Koordinationsfragen auf. Planung und Betrieb öffentlicher Einrichtungen - Kindergärten und -krippen, Schulen (einschließlich weiterführender Schulen), Horte, Sportstätten, Bibliotheken, Schwimmbäder, Feuerwehren, Kultureinrichtungen (etwa: Kulturhäuser, Heimatmuseen) - erfordern Abstimmung und Absprache. Auch für Infrastrukturausbau, Wirtschaftsförderung, Abfall- und Abwasserbeseitigung sowie Trinkwasserversorgung empfiehlt sich ein gemeinsames Handeln.

Ebenso ist das vom Gesetzgeber hier des weiteren herangezogene Ziel der Ablösung des sog. Amtsmodells 2 von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber verläßt den Rahmen seiner politischen und organisatorischen Gestaltungsfreiheit und den ihm durch die Verfassung insoweit gewährleisteten Beurteilungsspielraum nicht, wenn er grundsätzlich an die Stelle der - durch einen hinsichtlich der weiteren amtsangehörigen Gemeinden einer auch nur mittelbaren demokratischen Legitimation entbehrenden hauptamtlichen Bürgermeister einer geschäftsführenden Gemeinde gekennzeichneten - Verwaltungsstruktur künftig das Modell der amtsfreien Gemeinde mit ihrer Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters durch die Gemeindebürger (vgl. § 62 GO) setzt (vgl. LT-Drucksache 3/5020, S. 37). Daß der Gesetzgeber konsequent der unmittelbaren demokratischen Legitimation den Vorrang

zugesprochen hat, indem er - abgesehen vom Fall einer sinnvoll erscheinenden ämterübergreifend größeren Struktur (Zusammenschluß zweier Ämter oder von Teilen mehrerer Ämter) (vgl. 2 a) cc) Satz 2 des Leitbildes, LT-Drucksache 3/5020, S. 24) - ausschließt, daß nach der Auflösung eines Amtes des Modells 2 ein Amt des Modells 1 geschaffen wird, ist vertretbar. Er vermeidet damit, daß eine „Herabstufung“ der bislang geschäftsführenden Gemeinde dergestalt geschieht, daß sie nicht allein die Geschäftsführungsbefugnis für weitere Gemeinden verliert, sondern ihr zudem weitreichend Verwaltungsbefugnisse für die eigene Gemeinde bzw. Stadt ohne Kompensation entzogen werden. Auch würde der Amtsdirektor der nach dem Modell 1 erst neu zu schaffenden Amtsverwaltung lediglich von mittelbarer demokratischer Legitimation getragen, während der Amtsdirektor des Modells 2 immerhin als Bürgermeister seiner eigenen Gemeinde unmittelbar demokratisch legitimiert war und vielmehr der Bürgermeister einer künftig amtsfreien Gemeinde diese Legitimation für die gesamte Gemeinde innehat (vgl. LT-Drucksache 3/5020, S. 37).

cc) Zur Bewältigung dieser Strukturfragen ist die Eingliederung der Beschwerdeführerin in die Stadt Kyritz *nicht offensichtlich ungeeignet*. Das Landesverfassungsgericht vermag nicht zu erkennen, daß das Ziel einer Bereinigung der Strukturprobleme im Kyritzer Stadt-Umland-Bereich durch die Zusammenführung in einen einheitlichen Aufgaben- und Verwaltungsraum eindeutig verfehlt würde.

dd) Die Eingliederung der Beschwerdeführerin in die Stadt Kyritz ist *nicht unverhältnismäßig*.

So lassen sich die hier in Frage stehenden Stadt-Umland-Probleme entgegen der Einschätzung der Beschwerdeführerin nicht etwa ebenso gut durch interkommunale Zusammenarbeit bewältigen. Interkommunale Zusammenarbeit, in welcher Form auch immer (in Gestalt von Zweck- oder Planungsverbänden, Arbeitsgemeinschaften oder Kapitalgesellschaften oder durch öffentlich-rechtliche Kooperationsverträge), kann typischerweise jeweils nur einen Teilbereich der Probleme lösen helfen. Sie wirft zudem ihrerseits Abstimmungs- und Kooperations- sowie Rechts- und Personalfragen auf. Im Vergleich zu einer gemeindlichen Neuordnung ist die interkommunale Zusammenarbeit schwächer und instabiler.

Auch ansonsten ist eine geeignetere Alternative zu der Eingliederung der Beschwerdeführerin in die Stadt Kyritz nicht auszumachen. Der Gesetzgeber hat die damit verbundenen Vor- und Nachteile in nicht zu beanstandender Weise gegeneinander abgewogen und ist zu einem verfassungsrechtlich vertretbaren Ergebnis gelangt.

Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz müssen die für eine Auflösung der Gemeinde sprechenden Gründe des öffentlichen Wohls gegenüber den für den Fortbestand der einzugliedernden Gemeinde sprechenden Gründen erkennbar überwiegen (vgl. hierzu BayVerfGH BayVBl 1981, 399, 400 f.; s. auch NdsStGH OVG 33, 497, 503; StGH BW NJW 1975, 1205, 1211). Dies ist hier - nach der vertretbaren Wertung des Gesetzgebers - der Fall. Da die kommunale Selbstverwaltung auch dazu dient, die Bürger zu integrieren, den Menschen ein Zugehörigkeitsgefühl („Heimat“) zu vermitteln und damit die Grundlagen der Demokratie zu stärken, ist die Reform der Gemeindestruktur nicht ausschließlich an Rationalisierung und Verbesserung der Effizienz der Verwaltungsorganisation zu messen. Eine Gemeinde darf nicht ohne Berücksichtigung von Besonderheiten allein aus Gründen der Strukturbereinigung aufgelöst werden. Andernfalls kann der Eingriff in die Existenz einer Gemeinde und die dadurch bewirkte Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit außer Verhältnis zu dem angestrebten Vorteil geraten (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 29. August 2002 - VfGBbg 34/01 - [Kreuzbruch], UA S. 23, LKV 2002, 573 = NJ 2002, 642).

Vorliegend besitzen indes nach der vertretbaren Abwägung des Gesetzgebers die für die Eingliederung der Beschwerdeführerin in die Stadt Kyritz sprechenden Gründe das größere Gewicht. Dem Gesetzgeber war die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung gegenwärtig. Er hat die Belange der Einwohner durchaus im Blick gehabt und sich damit, ablesbar aus der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs (s. LT-Drucksache 3/5020, S. 386 ff.; s. auch S. 73 ff., 84 ff.), den Beratungen im Landtag und seinen Ausschüssen (Beschlussempfehlung des Innenausschusses zu § 20 des 5. GemGebRefGBbg, Anlage 2 zu LT-Drucksache 3/5550, S. 2), auseinandergesetzt. Auf der anderen Seite hat er jedoch als gegenläufige Belange in zulässiger und vertretbarer Weise außer der Bereinigung der Stadt-Umland-Probleme im Raum Kyritz namentlich die Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung durch die Zusammenführung in eine einheitliche Kommune, Gesichtspunkte der Raumordnung sowie das Ziel der Ablösung des sog. Amtsmodells 2, einer Aufgabenwahrnehmung durch den hinsichtlich der weiteren Gemeinden einer unmittelbaren demokratischen Legitimation entbehrenden hauptamtlichen Bürgermeister einer geschäftsführenden Gemeinde, in seine Abwägung eingestellt und ihnen die größere Bedeutung beigemessen (vgl. LT-Drucksache 3/5020, 2 a) bb) und cc) des Leitbildes, S. 37, 386 ff. sowie S. 2 der Beschlussempfehlung des Innenausschusses zu § 20 des 5. GemGebRefGBbg, Anlage 2 zu LT-Drucksache 3/5550). Leitbildgerecht und zur Stärkung der unmittelbaren Demokratie auf kommunaler Ebene konsequent ist dabei das Abwägungsergebnis auch insoweit, aus dem Amt des Modells 2 eine amtsfreie Gemeinde und nicht ein Amt des Modells 1 zu bilden, womit der Gesetzgeber sich zum einen gegen die Einrichtung einer - neben auch der leistungsstarken Kommunalverwaltung der Stadt Kyritz - eigenständigen und zusätzlichen Amtsverwaltung entschieden und zum anderen vermieden hat, der Stadt ohne entsprechende Kompensationsmöglichkeit weitreichend eigene Verwaltungsbefugnisse wie auch die Geschäftsführungsbefugnis für das Amt zu entziehen.

ee) Auch im übrigen läßt die Abwägung des Gesetzgebers keine seine Entscheidung in Frage stellenden Defizite erkennen.

So hat er nicht übersehen, daß es in die Abwägung einfließen muß, soweit Neugliederungsalternativen bestehen, im besonderen, wenn sich die betreffende Gemeinde in ein weiterbestehendes angrenzendes Nachbaramt eingliedern läßt (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 29. August 2002 - VfGBbg 34/01 - [Kreuzbruch], UA S. 19, LKV 2002, 573 = NJ 2002, 642). Es ist hier nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber vor dem Hintergrund des vielfältigen Angebotes in Kyritz u.a. an Dienstleistungen, Einkaufsmöglichkeiten, Schulen sowie Einrichtungen der Kultur und des Sports, die von Bewohnern der unmittelbar benachbarten

Beschwerdeführerin durchaus in Anspruch genommen werden, eine dem Leitbild (2 a) bb), LT-Drucksache 3/5020, S. 23 f.) gemäß Zentralort-Umland-Verflechtung annahm, der keine vergleichbaren Alternativen gegenüberstanden.

Dabei durfte der Gesetzgeber seiner Entscheidung auch zugrundelegen, daß die Strukturaussage 2 d) bb) seines Leitbildes für den Regelfall anstrebt, daß Gemeindegemeinschaften innerhalb der Grenzen der bestehenden Ämter erfolgen und es daher konsequent und leitbildgerecht ist, die Beschwerdeführerin wie zuvor schon durch Verträge sämtliche weiteren Gemeinden des bisherigen Amtes Kyritz mit der gleichnamigen Stadt zu vereinigen, nachdem ein Abweichungsfall, ähnlich den in 2 d) bb) Satz 2 des Leitbildes angeführten Beispielen (zur Stärkung der Zentralorte nach Landesentwicklungsplan I bzw. nach den Regionalplänen sowie zur Schaffung von Verwaltungseinheiten annähernd gleicher Leistungskraft geboten), nicht ersichtlich ist (vgl. aber zur Nichtanwendbarkeit dieser Leitbildregelung, wenn das bisherige Amt durch das Gesetz ohnehin amtsgebietsüberschreitend neugegliedert wird: VfGBbg Beschlüsse vom 27. Mai 2004 - 63/03 und 138/03 [Herzprung, Königsberg], S. 18 UA). Es ist von Verfassungen wegen nichts dagegen zu erinnern, wenn der Gesetzgeber unter Meidung einer aufwendigen Vermögensauseinandersetzung (vgl. § 33 Abs. 1 Satz 4, § 34 des 5. GemGebRefGBBg) an ein regelmäßig seit Jahren stattfindendes Zusammenwirken von Gemeinden eines Amtes anknüpft und nach Ablösung des Amtsmodells 2 durch eine amtsfreie Gemeinde eine Fortführung der Gemeinschaft in Gestalt der amtsfreien Gemeinde präferiert, soweit - wie hier - keine besonderen Umstände stärker für eine (ggf. nur partiell) die bisherigen Amtsgrenzen überschreitende Lösung sprechen.

Eine anderweitige Zuordnung, die einen Fortbestand der Beschwerdeführerin möglich gemacht hätte und für sie und den Neugliederungsraum nicht ungünstiger gewesen wäre, kam insbesondere nicht aufgrund anderweitig bestehender Verflechtungen in Betracht. Solche Verflechtungen wurden von der Beschwerdeführerin selbst nicht geltend gemacht. Überdies bestand ein zur Aufnahme fähiges und bereites angrenzendes Amt nicht. Die westlich einzig an das Gebiet der Beschwerdeführerin heranreichende Gemeinde Gumtow ist amtsfrei und liegt außerdem im Landkreis Prignitz. Eine Notwendigkeit, hier entgegen der grundsätzlichen Leitbildbestimmung 2 d) aa) sogar Kreisgrenzen zu verändern, ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

Soweit der Gesetzgeber seine Abwägungsentscheidung weiter maßgeblich darauf gestützt hat, daß die Beschwerdeführerin die Mindesteinwohnerzahl von 500 Einwohnern unterschreite (vgl. LT-Drucksache 3/5020, S. 386), ist hiergegen verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Die vom Gesetzgeber im Leitbild (unter 2 b) cc), LT-Drucksache 3/5020, S. 24) gewählte Regel-Mindestgröße einer amtsangehörigen Gemeinde von 500 Einwohnern unterliegt keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Allerdings begegnen der im Leitbild (LT-Drucksache 3/5020, S. 43) vertretenen Auffassung, die Regelmindestgröße diene der „Verwirklichung des für die Länder verbindlichen Gebotes der Homogenitätsvorschrift des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG“ („In den ... Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist“), Bedenken. Die Vorschrift hat weder unmittelbar noch mittelbar eine bestimmte körperschaftliche Struktur oder Gemeindegröße im Blick, sondern stellt grundlegende Anforderungen an demokratische Wahlen und bindet die Länder im Bereich des Landeswahlrechtes (BVerfGE 4, 31, 45; Tettinger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 4. Aufl., Art. 28 Abs. 1 Rn. 83). Überdies geht Art. 28 Abs. 1 Satz 4 GG, wonach in Gemeinden an die Stelle einer „gewählten Körperschaft“ die Gemeindeversammlung treten kann, von der Möglichkeit kleiner, überschaubarer Gemeinden aus. Die Vorschrift ist gerade in Hinblick auf Kleinstgemeinden in das Grundgesetz aufgenommen worden (zur Entstehungsgeschichte s. Dreier, Grundgesetz Kommentar, 1998, Art. 28 Rn. 20 a.E.). Dem muß jedoch nicht näher nachgegangen werden, denn das Verfassungsgericht hat mit Urteil vom 29. August 2002 - VfGBbg 34/01 -, [Kreuzbruch], LKV 2002, 573, 574 bereits entschieden, daß die Regel-Mindestgröße einer amtsangehörigen Gemeinde von 500 Einwohnern als ein gesetzgeberisches Kriterium für die Gemeindegebietsreform an der Verfassung gemessen Bestand hat. In dem Urteil heißt es:

Die Landesverfassung steht der Einschätzung, daß sich aus einer geringen Einwohnerzahl der Gemeinde typisierend Rückschlüsse auf die (verminderte) Leistungsfähigkeit der Gemeinde ergeben, nicht entgegen. Der Rückgriff auf die Einwohnerzahl als Indiz für die Leistungsfähigkeit der Gemeinde ist auch bei amtsangehörigen Gemeinden unbeschadet dessen statthaft, daß eine amtsangehörige Gemeinde – jedenfalls im Land Brandenburg – nicht selbst Träger der „eigentlichen“ Verwaltung ist. Die Gemeindevertretung auch der amtsangehörigen Gemeinde bleibt ungeachtet der administrativen Umsetzung durch das Amt für alle Angelegenheiten der Gemeinde zuständig. Nicht das Amt, sondern die einzelne Gemeinde ist Träger der gemeindlichen Einrichtungen und für den Unterhalt dieser Einrichtungen zuständig. Solche Einrichtungen können im Regelfall sinnvoll nur von bestimmten gemeindlichen Mindestgrößen an betrieben werden.

Daran wird festgehalten.

Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist auch die vom Gesetzgeber vorgenommene Gewichtung des geäußerten Willens der Bevölkerung. Die aus der Anhörung der Beschwerdeführerin, der zwischenzeitlich eingegliederten anderen Gemeinden des früheren Amtes sowie der Stadt Kyritz resultierenden Stellungnahmen und das Ergebnis des Bürgerentscheides vom 13. Januar 2002 zur beabsichtigten Neugliederung lagen im Landtag vor und sind damit in das Gesetzgebungsverfahren eingeflossen (vgl. LT-Drucksache 3/5020, S. 383, 388 und Beschlußempfehlung des Innenausschusses zu § 20 des 5. GemGebRefGBBg, Anlage 2 zu Lt-Drucksache 3/5550, S. 2). An das sich daraus ergebende Stimmungsbild ist der Gesetzgeber aber nicht gebunden. Das Ergebnis der Anhörung der Bevölkerung stellt vielmehr nur ein Merkmal unter weiteren Gesichtspunkten dar, die für die Ermittlung der Gründe des öffentlichen Wohles und damit für die Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers von Bedeutung sind. Bei einer allgemeinen Gebietsreform geht es eben auch darum, größere Räume neu zu gliedern, so daß nicht nur örtliche Gegebenheiten - wie etwa die Akzeptanz des Vorhabens bei den Bürgern der einzelnen Gemeinde - ins Gewicht fallen. Hiervon ausgehend hat sich der Landtag in den Grenzen seiner Entscheidungsfreiheit bewegt, als er nicht dem Ergebnis der Anhörung der Bevölkerung gefolgt ist, sondern den für die Eingliederung der Beschwerdeführerin nach Kyritz sprechenden Umständen, dem Ziel der Schaffung eines einheitlichen Lebens-, Arbeits- und

Wirtschaftsraumes im Umfeld größerer brandenburgischer Städte, auch hier das höhere Gewicht beigemessen hat.

C.

Das Verfassungsgericht hat einstimmig eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich gehalten, § 22 Abs. 1 2. Alt. VerfGGBbg.  
Der Beschluß ist unanfechtbar.

Weisberg-Schwarz

Prof. Dawin

Havemann

Dr. Jegutidse

Dr. Knippel

Prof. Dr. Schröder

Prof. Dr. Will

---