

Gesetzentwurf der Landesregierung

Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Die Gebietsreformen in Thüringen in den 90er Jahren haben sich überwiegend als Schritt in die richtige Richtung erwiesen. Die in der Vergangenheit gebildeten Verwaltungsstrukturen waren jedoch auf die Bevölkerungsstruktur und die Anforderungen der Nachwendezeit ausgerichtet. Bezüglich der Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden, die sich nach der flächendeckenden Anpassung an die Größenvorgaben der Thüringer Kommunalordnung im Jahr 1996 in den darauffolgenden Jahren freiwillig weiterentwickelt haben, gilt das damalige Leitbild im Grundsatz fort bis in die Gegenwart.

Im Jahr 1990 lebten in Thüringen noch 2,61 Millionen Einwohner, im Jahr 2035 werden es nach der am 7. September 2015 veröffentlichten 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Landesamtes für Statistik auch unter Berücksichtigung der steigenden Zuwanderungszahlen voraussichtlich weniger als 1,88 Millionen Einwohner sein. Dabei wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von aktuell 1,3 Millionen Einwohnern um etwa 400 000 Einwohner zurückgehen. Im Jahr 2035 werden etwa 34 Prozent der Einwohner Thüringens mindestens 65 Jahre alt sein. Diese demografischen Veränderungen werden sich territorial sehr unterschiedlich auswirken.

Neben den Auswirkungen der demografischen Entwicklung entfalten auch die zu erwartenden finanziellen Entwicklungen der öffentlichen Haushalte in Thüringen, die Anpassungserfordernisse der öffentlichen Verwaltung durch Spezialisierungsnotwendigkeit und die IT-Entwicklung großen Handlungsdruck und erfordern nachhaltige Entscheidungen.

Auf die veränderten Rahmenbedingungen muss das Land mit seinen derzeit überwiegend kleinteiligen kommunalen Gebietsstrukturen (17 Landkreise und 849 Gemeinden, darunter sechs kreisfreie Städte) reagieren, zumal mehr als 40 Prozent der kreisangehörigen Gemeinden weniger als 500 Einwohner haben. Vor diesem Hintergrund ist eine flächendeckende Vergrößerung der kommunalen Strukturen auf allen Ebenen erforderlich. Eine Beibehaltung des derzeitigen Status quo ist zur Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft keine vertretbare Handlungsoption. Auch eine alleinige Beschränkung auf die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit oder ausschließlich freiwillige Änderungen kommunaler Verwaltungsstrukturen lässt nach den Erfahrungen in Thüringen und in den anderen Flächenländern keine nachhaltigen strukturellen Effekte erwarten.

B. Lösung

In Umsetzung des Landtagsbeschlusses „Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform auf den Weg bringen“ vom 27. Februar 2015 (Drucksache 6/316) hat die Landesregierung am 22. Dezember 2015 das Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ beschlossen. Das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen dient der gesetzlichen Verankerung der im Leitbild vorgesehenen Ziele und der wesentlichen Vorgaben für die Schaffung zukunftsfähiger kommunaler Strukturen in Thüringen.

Ziel der Gebietsreform ist in erster Linie die Bildung leistungs- und verwaltungstarker Gebietskörperschaften, die den an sie gestellten Herausforderungen dauerhaft gewachsen sind. Dies betrifft in der Zeit des demografischen Wandels insbesondere den Bereich der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben. Die Landkreise und Gemeinden in Thüringen sollen eine größere Gestaltungskraft in einem größeren Hoheitsgebiet entwickeln und damit den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft in den Gemeinden und den überörtlichen Erfordernissen in den Landkreisen besser gerecht werden können. Sie sollen ihre Selbstverwaltungsaufgaben umfassender, selbstständiger und wirtschaftlicher erfüllen können.

Mit der Gebietsreform sollen darüber hinaus die Möglichkeiten für bürgerschaftliches Engagement und die ehrenamtliche Wahrnehmung von gemeinwohlorientierten Aufgaben dauerhaft gesichert werden. Darüber hinaus sollen die Zentralen Orte zur gleichmäßigen Entwicklung aller Landesteile gestärkt werden.

Die konkreten kommunalen Neugliederungen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte sowie auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden werden durch gesonderte Gesetze geregelt.

In dem Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen werden weiterhin Änderungen der Thüringer Kommunalordnung vorgenommen, sofern diese Strukturvorgaben zum Inhalt haben. Die Thüringer Kommunalordnung wird außerdem um Regelungen zur weiteren Stärkung des Ortsteil- und Ortschaftsrechts ergänzt.

Um ein größtmögliches Einvernehmen aller Betroffenen zu erreichen, wird freiwilligen Neugliederungsmaßnahmen auf der gemeindlichen Ebene, die den Strukturvorgaben dieses Gesetzes entsprechen, Vorrang eingeräumt. Dazu ist eine Freiwilligkeitsphase bis Ende Oktober 2017 vorgesehen.

Die Gebietsreform in Thüringen ist Teil einer Gesamtreform, die als weitere Teile die Durchführung einer Funktionalreform und einer Verwaltungsreform beinhaltet. Der gesamte Reformprozess soll so vorangetrieben werden, dass die wesentlichen Maßnahmen spätestens im Jahr 2019 wirksam werden können. Die Ziele der Verwaltungs- und Funktionalreform stehen mit der Gebietsreform im Zusammenhang. Die größeren Landkreise und Gemeinden werden in der Lage sein, eine leistungsstärkere kommunale Behördenstruktur zu entwickeln und damit mehr Landesaufgaben als bisher erledigen können. Nur mit einer starken und leistungsfähigen kommunalen Verwaltungsebene können diese Reformansätze zweckmäßig umgesetzt werden.

C. Alternativen

Im Hinblick auf die Zielsetzungen gibt es keine Alternativen.

Alternativ könnte auf ein Vorschaltgesetz verzichtet werden. Damit würde den Betroffenen eine wichtige Orientierungsgrundlage für die Neuordnung der kommunalen Ebene, die vom Gesetzgeber legitimiert ist, nicht zur Verfügung stehen.

D. Kosten

Die Gebietsreform wird vom Land finanziell durch Sonderregelungen für stark verschuldete Gebietskörperschaften (Strukturbegleithilfen) und die Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen unterstützt. Die Finanzierung soll aus Mitteln außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen. Im Rahmen der gesetzlichen Regelung ist insgesamt ein Fördervolumen von 155 Millionen Euro vorgesehen.

Im Ergebnis schafft die Gebietsreform die Voraussetzung dafür, dass mittel- und langfristig Kosteneinsparungen erzielt werden können. In welcher Größenordnung Effizienzgewinne erreicht beziehungsweise Einsparpotenziale genutzt werden können, hängt in erster Linie davon ab, inwieweit die kommunalen Verantwortungsträger im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die Möglichkeiten hierfür nutzen. Der Gesetzgeber kann nur die dafür notwendigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen schaffen.

Die Erfahrungen in Thüringen und den anderen Bundesländern zeigen, dass in größeren Gebietskörperschaften in erheblichem Umfang Personal- und Sachkosteneinsparungen sowie hinreichende Spezialisierungen möglich sind und öffentliche Einrichtungen wirtschaftlicher errichtet und unterhalten werden können.

Der Erfolg der Gebietsreform ist nicht an der Höhe der unmittelbar entstehenden oder einzusparenden Kosten zu messen. Entscheidend ist die Verbesserung der Leistungs- und Verwaltungskraft der kommunalen Gebietskörperschaften.

E. Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Kommunales.

**Vorschaltgesetz
zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

**Thüringer Vorschaltgesetz
zur Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte
und kreisangehörigen Gemeinden
(Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz –ThürGVG–)**

§ 1
Ziele

- (1) Ziel der Gebietsreform ist die Schaffung leistungs- und verwaltungsstarker Gebietskörperschaften, die dauerhaft in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich wahrzunehmen.
- (2) Die Gebietskörperschaften sollen ein dauerhaft tragfähiges Fundament für die demokratische Mitwirkung der Bürger bilden.
- (3) Zentralörtliche Strukturen sollen gestärkt werden. Die künftige Gemeindestruktur soll die Belange der im Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 vom 15. Mai 2014 (GVBl. S. 205 -206-) festgelegten Ober- und Mittelzentren in ihrer Stadt-Umland-Beziehung mit den unmittelbar angrenzenden Gemeinden in besonderem Maße berücksichtigen.

§ 2
Neugliederung der Landkreise

- (1) Landkreise sollen mindestens 130 000 und höchstens 250 000 Einwohner haben.
- (2) Die neu zu bildenden Landkreise sollen eine Fläche von 3 000 Quadratkilometern nicht überschreiten.
- (3) Die Bildung der neuen Landkreise erfolgt durch Zusammenschluss der bestehenden Landkreise. Eine Aufteilung des Gebietes bestehender Landkreise soll unterbleiben. Ausnahmen sind im Einzelfall möglich. § 92 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) bleibt im Übrigen unberührt.
- (4) Die Festlegung der Gebiete der neuen Landkreise erfolgt durch Gesetz.

§ 3

Neugliederung der kreisfreien Städte

- (1) Kreisfreie Städte sollen mindestens 100 000 Einwohner haben.
- (2) Kreisfreie Städte, die die erforderliche Mindesteinwohnerzahl unterschreiten, sollen jeweils in einen angrenzenden Landkreis eingegliedert werden.
- (3) Kreisfreie Städte sollen durch Eingliederungen von Umlandgemeinden gestärkt werden, soweit dies der Neubildung der Landkreise nicht entgegensteht.
- (4) Die Eingliederung bisher kreisfreier Städte in einen jeweils angrenzenden Landkreis erfolgt durch Gesetz.

§ 4

Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden

- (1) Kreisangehörige Gemeinden sollen mindestens 6 000 Einwohner haben.
- (2) Die Bildung, Änderung und Erweiterung von Verwaltungsgemeinschaften nach § 46 Abs. 1 ThürKO und die Übertragung von Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft nach § 51 ThürKO (erfüllende Gemeinde) sind ausgeschlossen. Die Auflösung bestehender Verwaltungsgemeinschaften erfolgt durch Gesetz.
- (3) Kreisangehörige Gemeinden sollen unter Beachtung des § 5 mit benachbarten Gemeinden desselben Landkreises zusammengeschlossen, durch Eingliederung vergrößert oder nach § 3 Abs. 3 in kreisfreie Städte eingegliedert werden.
- (4) Neugliederungen von kreisangehörigen Gemeinden nach Absatz 3, die die derzeitigen Landkreisgrenzen überschreiten, sind möglich, sofern diese der Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte nicht entgegenstehen und diese Gemeindeneugliederungen nicht vor der Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte nach § 2 Abs. 4 und § 3 Abs. 4 in Kraft treten.
- (5) Die Neugliederung von Gemeinden nach den Absätzen 3 oder 4 erfolgt durch Gesetz. § 9 ThürKO bleibt im Übrigen unberührt.

§ 5

Zentrale Orte und Verflechtungsbereiche

- (1) Gemeinden, die im Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 als Ober- oder Mittelzentrum ausgewiesen sind, sollen durch Eingliederungen vergrößert werden.
- (2) Jede neu gegliederte Gemeinde soll so strukturiert sein, dass sie die Funktion eines Zentralen Ortes übernehmen kann.

§ 6

Freiwilligkeitsphase für kreisangehörige Gemeinden

- (1) Die Freiwilligkeitsphase ist auf die Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden beschränkt. Sie gilt für mögliche freiwillige Eingliederungen kreisangehöriger Gemeinden in kreisfreie Städte entsprechend.
- (2) Anträge auf Bildung von freiwilligen Gemeindestrukturen durch Auflösung und Zusammenschluss oder Eingliederung, die den Vorgaben dieses Gesetzes entsprechen, sind bis zum 31. Oktober 2017 auf dem Dienstweg bei dem für Kommunalrecht zuständigen Ministerium zu stellen.

§ 7

Strukturbegleithilfen

- (1) Gemeinden, deren Neugliederung in den Jahren 2017 oder 2018 in Kraft tritt, können nach Inkrafttreten der Gebiets- und Bestandsänderung allgemeine, steuerkraftunabhängige Zuweisungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs (Strukturbegleithilfen) erhalten. Die Strukturbegleithilfen betragen insgesamt 55 Millionen Euro. Die neu gegliederten Gemeinden sind verpflichtet, in der Regel innerhalb von fünf Jahren Schulden in mindestens derselben Höhe zu tilgen, in der sie Strukturbegleithilfen erhalten haben.
- (2) Anspruchsvoraussetzung für Strukturbegleithilfen nach Absatz 1 Satz 1 und 2 ist, dass neu zu gliedernde Gemeinden eine überdurchschnittliche Verschuldung und in den Jahren 2012, 2013 oder 2014 einen Fehlbetrag in der Jahresrechnung beziehungsweise einen Finanzmittelfehlbetrag aufweisen.
- (3) Als überdurchschnittlich verschuldet nach Absatz 2 gelten Gemeinden, die nach dem Statistischen Bericht „Schulden des Landes und der kommunalen Körperschaften in Thüringen am 31.12.2014“, herausgegeben vom Landesamt für Statistik, Oktober 2015, Heft-Nr. 190/15, über dem Durchschnitt der Verschuldung aller Thüringer Kommunen in Höhe von 978 Euro je Einwohner lagen. Der Fehlbetrag für die Jahre 2012, 2013 und 2014 ergibt sich nach § 23 Abs. 2 in Verbindung mit § 87 Nr. 12 der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung; der Finanzmittelfehlbetrag für die Jahre 2012, 2013 und 2014 nach § 47 Abs. 1 und 2 Satz 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 15 und § 63 Nr. 27 der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik aus den Finanzrechnungen der Gemeinde.
- (4) Die Höhe der auszahlenden Strukturbegleithilfe ergibt sich aus der Summe der Fehlbeträge oder Finanzmittelfehlbeträge aus den Jahren 2012, 2013 und 2014 der neu zu gliedernden Gemeinden.
- (5) Die Strukturbegleithilfe ist auf die Höhe der jeweiligen Verschuldung der neu zu gliedernden Gemeinde nach dem Bericht des Landesamtes für Statistik „Schulden des Landes und der kommunalen Körperschaften in Thüringen am 31.12.2014“, Tabelle 10, Spalte 4, maximal jedoch auf 10 Millionen Euro je neu zu gliedernder Gemeinde begrenzt (Höchstbetrag).

(6) Eine Doppelförderung ist ausgeschlossen. Soweit Gemeinden nach Absatz 1 von Neugliederungen nach diesem Gesetz mehrfach betroffen sind, werden die Fehlbeträge oder Finanzmittelfehlbeträge nur einmal berücksichtigt.

(7) Die Gewährung der Strukturbegleithilfe erfolgt nach Inkrafttreten des die jeweilige neu zu gliedernde Gemeinde betreffenden Gesetzes zur Gebiets- und Bestandsveränderung durch das für Kommunalrecht zuständige Ministerium oder eine von ihm durch Verwaltungsvorschrift bestimmte Behörde. Die Gewährung erfolgt ab dem 1. Januar 2018.

§ 8

Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen

(1) Gemeinden, die nach § 6 durch Gesetz neu gebildet oder vergrößert wurden, erhalten für jede die Neugliederung beantragende Gemeinde allgemeine und nicht zweckgebundene Zuweisungen. Hierfür werden im Haushaltsjahr 2018 Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 100 Millionen Euro bereitgestellt. Die Förderung dient nicht der Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen durch das Land im Sinne des Artikels 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen und ist nicht Bestandteil der Finanzausgleichsmasse nach § 3 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG).

(2) Für jede die Neugliederung beantragende Gemeinde bestimmt sich die Höhe der Zuweisung grundsätzlich als Anteil an 100 Millionen Euro entsprechend dem Anteil der Gemeinde an den durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach § 8 ThürFAG der Jahre 2014 bis 2016. Die tatsächliche Zuweisung beträgt für jede die Neugliederung beantragende Gemeinde jedoch mindestens 65 000 Euro und maximal 1 Million Euro. Soweit eine die Neugliederung beantragende Gemeinde in unterschiedlichen neu gebildeten oder vergrößerten Gemeinden aufgeht, ist die Zuweisung entsprechend dem Aufteilungsverhältnis der betroffenen Einwohner der die Neugliederung beantragenden Gemeinde unter den neu gebildeten oder vergrößerten Gemeinden aufzuteilen. Die Auszahlung erfolgt für Neugliederungen im Jahr 2017 zum 31. Januar 2018 und für Neugliederungen im Jahr 2018 spätestens drei Monate nach Inkrafttreten der Gebiets- und Bestandsänderung an die neu gebildete oder vergrößerte Gemeinde in einem Betrag.

(3) Die nochmalige Förderung einer im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 neu gebildeten oder vergrößerten Gemeinde ist ausgeschlossen.

(4) Soweit ein Teil der nach Absatz 1 und § 7 Abs. 1 Satz 2 bereitgestellten Haushaltsmittel nicht entsprechend den dort genannten Zielen eingesetzt worden ist, sind diese ab dem Haushaltsjahr 2018 zum Ausgleich besonderer Belastungen der Kommunen im Zuge der Gebietsreform zu verwenden. Die Verteilung der Mittel einschließlich des Verfahrens regelt das für Kommunalrecht zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch eine Richtlinie.

(5) Die Gewährung der Förderung nach Absatz 1 erfolgt durch das für Kommunalrecht zuständige Ministerium. Dieses kann die Zuständigkeit für die Gewährung auf eine andere Behörde durch Verwaltungsvorschrift übertragen.

§ 9

Übergangsbestimmung

Die in den §§ 2 bis 4 bestimmten Mindesteinwohnerzahlen für Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden sollen die neu gebildeten Gebietskörperschaften dauerhaft, aber mindestens bis zum Jahr 2035, nicht unterschreiten. Für die Abschätzung der in Satz 1 genannten Einwohnerzahlen der neu gebildeten Gebietskörperschaften im Jahr 2035 sind die am 7. September 2015 veröffentlichte 1. regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die am 5. April 2016 veröffentlichte Vorausberechnung für die kreisangehörigen Gemeinden des Landesamtes für Statistik maßgeblich.

§ 10

Gleichstellungsbestimmung

Status- und Funktionsbezeichnungen in diesem Gesetz gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

Artikel 2

Änderung der Thüringer Kommunalordnung

Die Thüringer Kommunalordnung in der Fassung vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (GVBl. S. 183), wird wie folgt geändert:

1. In § 6 Abs. 5 Satz 1 wird die Zahl „3 000“ durch die Zahl „6 000“ ersetzt.

2. Dem § 9 wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Wird durch einen Zusammenschluss von Gemeinden eine neue Gemeinde gebildet, ist innerhalb von sechs Monaten nach Wirksamwerden der Gemeindeneubildung die Wahl der Gemeinderatsmitglieder und des Bürgermeisters durchzuführen. Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde bestimmt den Termin für die durchzuführenden Wahlen nach Satz 1. Vom Wirksamwerden der Gemeindeneubildung bis zur Wahl der neuen Gemeinderatsmitglieder setzt sich der Gemeinderat der neu gebildeten Gemeinde aus den Gemeinderatsmitgliedern der Gemeinderäte der aufgelösten Gemeinden zusammen. Zur Wahrnehmung der Funktion des Bürgermeisters für den Zeitraum vom Wirksamwerden der Gemeindeneubildung bis zur Wahl des Bürgermeisters der neu gebildeten Gemeinde bestellt die Rechtsaufsichtsbehörde einen Beauftragten. Der Beauftragte leitet die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen nach Satz 1, sofern er nicht nach den Bestimmungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes verhindert ist. Im Fall der Verhinderung wird durch die Rechtsaufsichtsbehörde die Bestellung aufgehoben und ein neuer Beauftragter bestellt. Im Übrigen bleiben die Bestimmungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes unberührt.“

3. In § 12 Abs. 1 Satz 2 werden die Worte „sowie der weiteren Mitglieder des Ortsteil- und Ortschaftsrats“ durch die Worte „sowie der Ortsteil- und Ortschaftsratsmitglieder“ ersetzt.

4. Nach § 23 Abs. 3 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Wird eine Gemeinde durch Zusammenschluss von Gemeinden neu gebildet oder durch Eingliederung von Gemeinden vergrößert, kann in der Hauptsatzung bestimmt werden, dass die Zahl der nach Satz 1 zu wählenden Gemeinderatsmitglieder bis zum Ende der nächsten auf die allgemeinen Kommunalwahlen folgenden gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats um zwei, vier oder sechs erhöht wird.“

5. Die §§ 45 und 45a erhalten folgende Fassung:

„§ 45

Ortsteilverfassung, Ortsteilbürgermeister, Ortsteilrat

(1) Durch Regelung in der Hauptsatzung kann die Gemeinde für alle oder für einzelne Ortsteile eine Ortsteilverfassung einführen. Mehrere benachbarte Ortsteile können gemeinsam eine Ortsteilverfassung erhalten. In Ortsteilen mit Ortsteilverfassung wird ein Ortsteilrat für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gebildet. Die Ortsteilverfassung kann frühestens zum Ende der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats bis zur Festsetzung des Wahltermins aufgehoben oder geändert werden. Wird kein Ortsteilrat gebildet, kann die Ortsteilverfassung auch vor dem Ende der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats wieder aufgehoben werden. Der Beschluss zur Aufhebung der Ortsteilverfassung bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeinderatsmitglieder. Bei Bestehen eines Ortsteilrats wird der Beschluss wirksam, wenn der Ortsteilrat nicht innerhalb eines Monats nach Mitteilung des Beschlusses widerspricht.

(2) Der Ortsteilrat besteht aus dem Ortsteilbürgermeister und den Ortsteilratsmitgliedern. Der Ortsteilbürgermeister ist Vorsitzender des Ortsteilrats. Der Ortsteilrat wählt aus seiner Mitte einen oder mehrere Stellvertreter des Ortsteilbürgermeisters. Die §§ 34 bis 42 gelten entsprechend.

(3) Die Ortsteilratsmitglieder werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gewählt. Sie sind ehrenamtlich tätig. Die Zahl der Ortsteilratsmitglieder beträgt in Ortsteilen

mit bis zu		500 Einwohnern	4,
mit mehr als	500 bis zu	1 000 Einwohnern	6,
mit mehr als	1 000 bis zu	2 000 Einwohnern	8,
mit mehr als		2 000 Einwohnern	10.

Werden weniger Wahlvorschläge eingereicht oder zugelassen als Ortsteilratsmitglieder zu wählen sind oder nehmen weniger gewählte Personen die Wahl als Ortsteilratsmitglied an, verringert sich die Zahl der Ortsteilratsmitglieder nach Satz 3 entsprechend. Dies gilt auch, wenn nach dem Ausscheiden eines Ortsteilratsmitglieds der Sitz für den Rest der Amtszeit unbesetzt bleibt. Das Nähere zum Wahlverfahren bestimmt die Hauptsatzung der Gemeinde. Werden keine Ortsteilratsmitglieder gewählt oder nehmen die gewählten Personen die Wahl nicht an, hat der Ortsteilbürgermeister die Befugnisse des Ortsteilrats.

(4) Der Ortsteilbürgermeister ist Ehrenbeamter der Gemeinde und wird nach den für die Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters geltenden Bestimmungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gewählt. Wird ein Ortsteilbürgermeister nicht gewählt oder nimmt die gewählte Person die Wahl nicht an, wählt der Ortsteilrat den Ortsteilbürgermeister aus seiner Mitte. Für die Vorbereitung und Durchführung der Wahl des Ortsteilbürgermeisters in einem mit Beginn der neuen Amtszeit des Gemeinderats eingeführten oder geänderten Ortsteil mit Ortsteilverfassung gilt die Einführung oder Änderung der Ortsteilverfassung als zum Zeitpunkt der Wahl bereits eingetreten. Für die Abwahl des Ortsteilbürgermeisters gilt § 28 Abs. 6 entsprechend. Wird ein Ortsteilbürgermeister aus der Mitte des Ortsteilrates nicht gewählt oder nimmt die gewählte Person die Wahl nicht an oder scheidet der Ortsteilbürgermeister und sein Stellvertreter vor Ablauf ihrer Amtszeit vorzeitig aus ihren Ämtern aus und können diese Ämter bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortsteilrates nicht neu besetzt werden, nehmen der Bürgermeister der Gemeinde und sein Stellvertreter die Aufgaben des Ortsteilbürgermeisters und seines Stellvertreters bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortsteilrates wahr. Der Ortsteilbürgermeister hat das Recht, beratend an allen die Belange des Ortsteils betreffenden Sitzungen des Gemeinderats und der Ausschüsse teilzunehmen und entsprechende Anträge zu stellen. Er ist hierzu wie ein Gemeinderatsmitglied zu laden.

(5) Der Ortsteilrat berät über die Angelegenheiten des Ortsteils. Der Ortsteilrat kann in allen Angelegenheiten, die den Ortsteil betreffen, Empfehlungen und Vorschläge unterbreiten. Diese müssen innerhalb einer Frist von drei Monaten von dem für die Entscheidung zuständigen Organ der Gemeinde behandelt werden. Über das Ergebnis der Behandlung ist der Ortsteilrat zu unterrichten. Der Ortsteilrat ist in allen wichtigen, den Ortsteil betreffenden Angelegenheiten rechtzeitig vor der Entscheidung des zuständigen Organs der Gemeinde zu hören. Dem Ortsteilrat ist eine angemessene Frist zur Stellungnahme zu geben, insbesondere vor Beginn der Beratungen zum Entwurf der Haushaltssatzung der Gemeinde sowie der Nachtragshaushaltssatzungen und zu baurechtlichen Satzungen und Planungen. Folgt das für die Entscheidung zuständige Organ der Gemeinde der Empfehlung, dem Vorschlag oder der Stellungnahme des Ortsteilrates nicht, sind dem Ortsteilrat die Gründe darzulegen. Ist aufgrund der Eilbedürftigkeit der Entscheidung eine Anhörung des Ortsteilrates nicht möglich, sind diesem die Gründe für die Eilbedürftigkeit und die Art der Erledigung unverzüglich mitzuteilen.

(6) Der Ortsteilrat entscheidet über folgende Angelegenheiten des Ortsteils:

1. Verwendung der dem Ortsteil für kulturelle, sportliche und soziale Zwecke zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel,
2. Pflege und Durchführung von Veranstaltungen des Brauchtums, der Heimatpflege und der kulturellen Tradition, Förderung und Entwicklung des kulturellen Lebens, Unterstützung der Ortsfeuerwehr.

Er gibt Stellungnahmen ab zu:

1. der Änderung der Einteilung der Gemeinde in Ortsteile, soweit der Ortsteil betroffen ist, oder der Änderung des Namens des Ortsteils,
2. der Benennung und Umbenennung der im Gebiet des Ortsteils dem öffentlichen Verkehr dienenden Straßen, Wege, Plätze und Brücken sowie der öffentlichen Einrichtungen,
3. den beabsichtigten Veranstaltungen und Märkten im Ortsteil.

Durch die Hauptsatzung können dem Ortsteilrat weitere auf den Ortsteil bezogene Aufgaben zur Beratung und Entscheidung übertragen werden. Aufgaben nach § 26 Abs. 2 dürfen nicht übertragen werden. Die Gemeinde hat dem Ortsteil zur Erfüllung seiner Aufgaben finanzielle Mittel im angemessenen Umfang in der Haushaltssatzung zur Verfügung zu stellen. Sofern der Gemeinderat keine abweichende Festsetzung beschließt, entspricht die Höhe dieser finanziellen Mittel 5 Euro je Einwohner im Ortsteil zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsvorjahres.

(7) Die Entscheidungen des Ortsteilrats dürfen dem Zusammenwachsen der Gemeinde nicht entgegenwirken und den Gesamtbelangen der Gemeinde nicht widersprechen. Sie müssen die gesetzlichen Aufgaben und Zuständigkeiten, die planerischen Entscheidungen sowie das Ortsrecht einschließlich der Haushaltssatzung der Gemeinde beachten. Entscheidungen, die nicht den Anforderungen nach Satz 1 entsprechen, können durch den Gemeinderat mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder geändert oder aufgehoben werden. Der Vollzug der Entscheidungen obliegt dem Bürgermeister der Gemeinde. Hält der Bürgermeister eine Entscheidung des Ortsteilrats für rechtswidrig, so hat er ihren Vollzug auszusetzen und sie in der nächsten Sitzung des Ortsteilrats, die innerhalb eines Monats nach der Entscheidung stattfinden muss, gegenüber dem Ortsteilrat zu beanstanden. Verbleibt der Ortsteilrat bei seiner Entscheidung, so hat der Bürgermeister unverzüglich die Rechtsaufsichtsbehörde zu unterrichten. Gegen die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde kann der Ortsteil Klage bei dem zuständigen Verwaltungsgericht erheben. Das Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) entfällt.

(8) Im Fall der Eingliederung einer Gemeinde in eine andere oder der Bildung einer neuen Gemeinde während der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats ist mit Wirksamwerden der Bestandsänderung für den Rest der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats für das Gebiet der aufgelösten Gemeinde die Ortsteilverfassung eingeführt; Absatz 1 Satz 4 bis 7 bleibt unberührt. Der bisherige Bürgermeister der aufgelösten Gemeinde ist für die Dauer der laufenden gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats unter Berufung in das Beamtenverhältnis als Ehrenbeamter zum Ortsteilbürgermeister zu ernennen. Die Ernennung erfolgt durch die oberste Dienstbehörde. Abweichend von § 2 Abs. 1 Satz 2 der Thüringer Verordnung über die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (ThürAufEVO) darf die Aufwandsentschädigung für den Ortsteilbürgermeister für die Dauer der laufenden gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats 80 v. H. des monatlichen Höchstbetrags nicht übersteigen. Die bisherigen Gemeinderatsmitglieder sind die Ortsteilratsmitglieder. Eine Wahl nach Absatz 3 Satz 1 findet nicht statt; Absatz 3 Satz 3 findet keine Anwendung. § 12 Abs. 1 Satz 2 bleibt unberührt. Nimmt kein bisheriges Gemeinderatsmitglied das Amt des Ortsteilratsmitglieds an, hat der Ortsteilbürgermeister die Befugnisse des Ortsteilrats.

§ 45a

Ortschaften, Ortschaftsbürgermeister, Ortschaftsrat

(1) Die Landgemeinde hat durch Regelung in der Hauptsatzung für die Ortsteile die Ortschaftsverfassung einzuführen. Mehrere benachbarte Ortsteile können gemeinsam eine Ortschaftsverfassung erhalten. In jedem Ortsteil mit Ortschaftsverfassung (Ortschaft) wird ein Ortschaftsrat für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gebildet. Auf Vorschlag der Ortschaft kann die Ortschaftsverfassung frühestens zum Ende der gesetzli-

chen Amtszeit des Gemeinderats bis zur Festsetzung des Wahltermins aufgehoben oder geändert werden. Die Ortschaftsverfassung kann für einzelne Ortschaften, außer auf Vorschlag der Ortschaft selbst, nur wieder aufgehoben werden, wenn für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit kein Ortschaftsrat gebildet wird. Der Beschluss zur Aufhebung der Ortschaftsverfassung bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeinderatsmitglieder.

(2) Der Ortschaftsrat besteht aus dem Ortschaftsbürgermeister und den Ortschaftsratsmitgliedern. Der Ortschaftsbürgermeister ist Vorsitzender des Ortschaftsrats. Der Ortschaftsrat wählt aus seiner Mitte einen oder mehrere Stellvertreter des Ortschaftsbürgermeisters. Die §§ 34 bis 42 gelten entsprechend.

(3) Die Ortschaftsratsmitglieder werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gewählt. Sie sind ehrenamtlich tätig. Die Zahl der Ortschaftsratsmitglieder beträgt in Ortschaften

mit bis zu		500 Einwohnern	4,
mit mehr als	500 bis zu	1 000 Einwohnern	6,
mit mehr als	1 000 bis zu	2 000 Einwohnern	8,
mit mehr als		2 000 Einwohnern	10.

Werden weniger Wahlvorschläge eingereicht oder zugelassen als Ortschaftsratsmitglieder zu wählen sind oder nehmen weniger gewählte Personen die Wahl als Ortschaftsratsmitglied an, verringert sich die Zahl der Ortschaftsratsmitglieder nach Satz 3 entsprechend. Dies gilt auch, wenn nach dem Ausscheiden eines Ortschaftsratsmitglieds der Sitz für den Rest der Amtszeit unbesetzt bleibt. Das Nähere zum Wahlverfahren bestimmt die Hauptsatzung der Landgemeinde. Werden keine Ortschaftsratsmitglieder gewählt oder nehmen die gewählten Personen die Wahl nicht an, hat der Ortschaftsbürgermeister die Befugnisse des Ortschaftsrats.

(4) Der Ortschaftsbürgermeister ist Ehrenbeamter der Gemeinde und wird nach den für die Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters geltenden Bestimmungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gewählt. Wird ein Ortschaftsbürgermeister nicht gewählt oder nimmt die gewählte Person die Wahl nicht an, wählt der Ortschaftsrat den Ortschaftsbürgermeister aus seiner Mitte. Für die Vorbereitung und Durchführung der Wahl des Ortschaftsbürgermeisters in einer mit Beginn der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats eingeführten oder geänderten Ortschaft gilt die Einführung oder Änderung der Ortschaftsverfassung als zum Zeitpunkt der Wahl bereits eingetreten. Für die Abwahl des Ortschaftsbürgermeisters gilt § 28 Abs. 6 entsprechend. Wird ein Ortschaftsbürgermeister aus der Mitte des Ortschaftsrats nicht gewählt oder nimmt die gewählte Person die Wahl nicht an oder scheidet der Ortschaftsbürgermeister und sein Stellvertreter vor Ablauf ihrer Amtszeit vorzeitig aus ihren Ämtern aus und können diese Ämter bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortschaftsrats nicht neu besetzt werden, nehmen der Bürgermeister der Landgemeinde und sein Stellvertreter die Aufgaben des Ortschaftsbürgermeisters und seines Stellvertreters bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortschaftsrats wahr. Der Ortschaftsbürgermeister hat das Recht, beratend an allen die Belange der Ortschaft betreffenden Sitzungen des Gemeinderats und der Ausschüsse teilzunehmen und entsprechende Anträge zu stellen. Er ist hierzu wie ein Gemeinderatsmitglied zu laden.

(5) Der Ortschaftsrat berät über die Angelegenheiten der Ortschaft. Der Ortschaftsrat kann in allen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, Empfehlungen und Vorschläge unterbreiten. Diese müssen innerhalb einer Frist von drei Monaten von dem für die Entscheidung zuständigen Organ der Landgemeinde behandelt werden. Über das Ergebnis der Behandlung ist der Ortschaftsrat zu unterrichten. Der Ortschaftsrat ist in allen wichtigen, die Ortschaft betreffenden Angelegenheiten rechtzeitig vor der Entscheidung des zuständigen Organs der Landgemeinde zu hören. Dem Ortschaftsrat ist eine angemessene Frist zur Stellungnahme zu geben, insbesondere vor Beginn der Beratungen zum Entwurf der Haushaltssatzung der Landgemeinde sowie der Nachtragshaushaltssatzungen und zu baurechtlichen Satzungen und Planungen. Folgt das für die Entscheidung zuständige Organ der Gemeinde der Empfehlung, dem Vorschlag oder der Stellungnahme des Ortschaftsrats nicht, sind dem Ortschaftsrat die Gründe darzulegen. Ist aufgrund der Eilbedürftigkeit der Entscheidung eine Anhörung des Ortschaftsrats nicht möglich, sind diesem die Gründe für die Eilbedürftigkeit und die Art der Erledigung unverzüglich mitzuteilen.

(6) Der Ortschaftsrat entscheidet über folgende Angelegenheiten der Ortschaft:

1. Verwendung der der Ortschaft für kulturelle, sportliche und soziale Zwecke zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel,
2. Pflege und Durchführung von Veranstaltungen des Brauchtums, der Heimatpflege und der kulturellen Tradition, Förderung und Entwicklung des kulturellen Lebens, Unterstützung der Vereine, Verbände und sonstigen Vereinigungen in der Ortschaft, insbesondere der Ortsfeuerwehr,
3. Benennung und Umbenennung der im Gebiet der Ortschaft dem öffentlichen Verkehr dienenden Straßen, Wege, Plätze und Brücken sowie der öffentlichen Einrichtungen; bei Doppelbenennungen mit Verwechslungsgefahr entscheidet der Gemeinderat im Benehmen mit dem Ortschaftsrat,
4. Festlegung der Reihenfolge der Arbeiten zum Um- und Ausbau sowie zur Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen, Wegen und Plätzen einschließlich der Beleuchtungsanlagen, der Parkanlagen und Grünflächen,
5. Pflege des Ortsbildes sowie Unterhaltung und Ausgestaltung von öffentlichen Park- und Grünanlagen, deren Bedeutung nicht über die Ortschaft hinausgeht,
6. Teilnahme an Wettbewerben zur Dorfentwicklung und -verschönerung,
7. Pflege von Partner- und Patenschaften,
8. Information, Dokumentation und Repräsentation in Ortschaftsangelegenheiten,
9. Benutzung, Unterhaltung und Ausstattung der in der Ortschaft gelegenen öffentlichen Kinderspielplätze, der Freizeitangebote für junge Menschen, Sporteinrichtungen, Büchereien, Dorfgemeinschaftshäuser, Heimatmuseen und Einrichtungen des Bestattungswesens,
10. Wahl oder Vorschlag von ehrenamtlich tätigen Personen, soweit sich dieses Ehrenamt auf die Ortschaft beschränkt und der Landgemeinde diese Rechte zustehen.

(7) Der Ortschaftsrat unterbreitet Vorschläge zu:

1. der Auflösung der Ortsteile und Ortschaften, der Einteilung der Gemeinde in Ortsteile und Ortschaften, deren Benennung sowie der Änderung der Einteilung und der Benennung, jeweils soweit die Ortschaft betroffen ist,
2. wesentlichen Änderungen der Zuständigkeiten des Ortschaftsrats durch die Hauptsatzung,

3. dem Erlass, der Änderung oder Aufhebung einer die Ortschaft betreffenden Gestaltungssatzung,
4. dem Erlass, der Änderung oder Aufhebung eines die Ortschaft betreffenden Bebauungsplans,
5. dem Aus- und Umbau von Straßen, Wegen und Plätzen in der Ortschaft, soweit nicht der Ortschaftsrat nach Absatz 6 Nr. 4 entscheidet,
6. der Planung und Durchführung von Investitionsvorhaben,
7. der Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens zu Bauvorhaben im Gebiet der Ortschaft,
8. der Planung, Errichtung, Übernahme, wesentlichen Änderung und Schließung von öffentlichen Einrichtungen in der Ortschaft,
9. der Veräußerung, Vermietung und Verpachtung von Grundvermögen der Landgemeinde in der Ortschaft,
10. beabsichtigten Veranstaltungen und Märkten in der Ortschaft,
11. dem Abschluss neuer Partner- und Patenschaften der Landgemeinde,
12. der Aufstellung der Vorschlagsliste für Schöffen,
13. der Wahl oder Berufung von ehrenamtlich tätigen Personen, soweit sich dieses Ehrenamt auf die Ortschaft beschränkt, der Landgemeinde diese Rechte zustehen und nicht der Ortschaftsrat nach Absatz 6 Nr. 10 entscheidet,
14. der Einrichtung einer Schiedsstelle, die den Bereich der Ortschaft umfasst, und Wahl der Schiedsperson für diese Schiedsstelle.

(8) Durch die Hauptsatzung können dem Ortschaftsrat über die in den Absätzen 6 und 7 genannten Aufgaben hinaus weitere Aufgaben zur Beratung und Entscheidung übertragen werden. Aufgaben nach § 26 Abs. 2 dürfen nicht übertragen werden.

(9) Die Landgemeinde hat der Ortschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben finanzielle Mittel im angemessenen Umfang in der Haushaltssatzung zur Verfügung zu stellen. Sofern der Gemeinderat keine abweichende Festsetzung beschließt, entspricht die Höhe dieser finanziellen Mittel 5 Euro je Einwohner in der Ortschaft zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsvorjahres. Die für die Erfüllung der Aufgaben der Ortschaften veranschlagten Haushaltsansätze sind nach § 16 Abs. 2 der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (ThürGemHV) für jede einzelne Ortschaft zu Budgets zu verbinden. Führt die Landgemeinde ihre Haushaltswirtschaft nach den Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzwesens, erfolgt die Budgetierung in einem Teilhaushalt der Landgemeinde. Die Höhe des Budgets wird im Benehmen mit den Ortschaften vom Gemeinderat der Landgemeinde im Haushaltsplan festgelegt.

(10) Die Entscheidungen des Ortschaftsrats dürfen dem Zusammenwachsen der Landgemeinde nicht entgegenwirken und den Gesamtbelangen der Landgemeinde nicht widersprechen. Sie müssen die gesetzlichen Aufgaben und Zuständigkeiten, die planerischen Entscheidungen sowie das Ortsrecht einschließlich der Haushaltssatzung der Landgemeinde beachten. Entscheidungen des Ortschaftsrats, die nicht den Anforderungen nach Satz 1 entsprechen, können durch den Gemeinderat mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder geändert oder aufgehoben werden. Der Vollzug der Entscheidungen des Ortschaftsrats obliegt dem Bürgermeister der Landgemeinde. Hält der Bürgermeister eine Entscheidung des Ortschaftsrats für rechtswidrig, so hat er ihren Vollzug auszusetzen und sie in der nächsten Sitzung des Ortschaftsrats, die innerhalb eines Mo-

nats nach der Entscheidung stattfinden muss, gegenüber dem Ortschaftsrat zu beanstanden. Verbleibt der Ortschaftsrat bei seiner Entscheidung, so hat der Bürgermeister unverzüglich die Rechtsaufsichtsbehörde zu unterrichten. Gegen die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde kann die Ortschaft Klage bei dem zuständigen Verwaltungsgericht erheben. Das Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 VwGO entfällt.

(11) Im Fall der Bildung oder Erweiterung einer Landgemeinde während der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats ist mit Wirksamwerden der Bestandsänderung der Gemeinden für den Rest der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats für das Gebiet der aufgelösten Gemeinde die Ortschaftsverfassung eingeführt; Absatz 1 Satz 4 bis 6 bleibt unberührt. Der bisherige Bürgermeister der aufgelösten Gemeinde ist für die Dauer der laufenden gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats unter Berufung in das Beamtenverhältnis als Ehrenbeamter zum Ortschaftsbürgermeister zu ernennen. Die Ernennung erfolgt durch die oberste Dienstbehörde. Abweichend von § 2 Abs. 1 Satz 2 Thür AufEVO darf die Aufwandsentschädigung für den Ortschaftsbürgermeister für die Dauer der laufenden gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats 80 v. H. des monatlichen Höchstbetrages nicht übersteigen. Die bisherigen Gemeinderatsmitglieder sind die Ortschaftsratsmitglieder. Eine Wahl nach Absatz 3 Satz 1 findet nicht statt; Absatz 3 Satz 3 findet keine Anwendung. § 12 Abs. 1 Satz 2 bleibt unberührt. Nimmt kein bisheriges Gemeinderatsmitglied das Amt des Ortschaftsratsmitglieds an, hat der Ortschaftsbürgermeister die Befugnisse des Ortschaftsrats.“

6. In § 53a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 1 wird die Verweisung „§ 23 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (ThürGemHV)“ durch die Verweisung „§ 23 ThürGemHV“ ersetzt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung zum Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen

A. Allgemeines

1. Ausgangs- und Rahmenbedingungen

Artikel 91 der Verfassung des Freistaats Thüringen weist den Gemeinden und Landkreisen als eigenständigen, handlungsfähigen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften umfassende Aufgaben zu. Neben den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (§§ 2 und 87 der Thüringer Kommunalordnung -ThürKO-) obliegt den kommunalen Gebietskörperschaften die Erfüllung der staatlichen Aufgaben, die ihnen aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung nach Weisung übertragen wurden (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach §§ 3 und 88 ThürKO).

Die Gemeinden müssen umfassend leistungsfähig sein, um diese Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises so zu erfüllen, dass sie den Erwartungen der Bürger und der Wirtschaft gerecht werden. Voraussetzung hierfür sind leistungsfähige Verwaltungsstrukturen mit entsprechender Verwaltungskraft, das heißt das Vorhandensein einer rechtsstaatlichen, zweckmäßigen und hinreichend spezialisierten Verwaltung mit einer genügenden Anzahl von spezialisiertem Personal, so dass ohne Drittbeteiligung (insbesondere der Aufsichtsbehörde) sachgerecht entschieden werden kann. Können aber die Gemeinden aufgrund ihrer Verwaltungsschwäche die Aufgaben ihres Wirkungskreises nicht umfassend wahrnehmen, führt dies zu einer Verlagerung der gemeindlichen Aufgaben auf die Landkreise und damit letztlich zu einer Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden.

Ebenso müssen die Landkreise als Gemeindeverbände mit Selbstverwaltungsaufgaben im übergemeindlichen Rahmen und Träger von Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis, die am besten überörtlich zu erfüllen sind, eine entsprechend hohe Leistungs- und Verwaltungskraft haben, um ihren Aufgabenumfang bewältigen zu können.

Die Verfassung geht von leistungs- und verwaltungstarken Gebietskörperschaften aus, die dauerhaft in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, bürgernah, rechtsicher und eigenverantwortlich wahrzunehmen.

Diesem Idealbild entsprechen einwohnerstarke Gemeinden und Landkreise mit einem entsprechend großen Hoheitsgebiet.

Um die Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises sachgerecht, effektiv und in hoher Qualität auch zukünftig so erfüllen zu können, dass sie den gesetzlichen Anforderungen an eine öffentliche Verwaltung gerecht werden, müssen die Gemeinden und Landkreise dauerhaft über eine entsprechende Verwaltungs- und Leistungskraft verfügen.

Dieser Gesetzentwurf hat die Weiterentwicklung der kommunalen Ebene des Landes zum Inhalt. Er verfolgt das Ziel, die Verwaltungs- und Leistungskraft der Gemeinden und Landkreise weiter zu verbessern, vor allem aber langfristig zu erhalten. Dies ist angesichts der Herausforderungen, vor denen das Land steht, dringend geboten. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung, die zu erwartenden finanziellen Entwicklungen der öffentlichen Haushalte in Thüringen, die Anpassungserfordernisse der öffentlichen Verwaltung durch Spezialisierungsnotwendigkeit und die IT-Entwicklung entfalten bereits jetzt großen Handlungsdruck und erfordern zügige Entscheidungen.

Der derzeit bereits sichtbare demografische Wandel wird auch in den nächsten Jahrzehnten eine besondere Herausforderung für die Kommunalverwaltungen darstellen. Der Rückgang der Einwohnerzahlen mit gleichzeitiger Veränderung der Altersstruktur, insbesondere die

zunehmende Alterung der Gesellschaft, die Zu- und Abwanderung, die zunehmende Anzahl von Mitbürgern mit Migrationshintergrund und die vor diesem Hintergrund zunehmenden Unterschiede zwischen Stadt und Land stellen Politik, Bürger und öffentliche Verwaltung vor enorme Herausforderungen. Komplexe Veränderungsprozesse, die zudem zeitlich, regional und lokal sehr unterschiedlich verlaufen, sind dabei zu bewältigen und zu gestalten. Sie betreffen alle Handlungsfelder der kommunalen und staatlichen Aufgabenerfüllung, insbesondere auch die Daseinsvorsorge.

Das Statistische Bundesamt (vergleiche Pressemitteilung 153/15 vom 28. April 2015) erwartet gemäß der Ende April 2015 veröffentlichten 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (13. kBv) bis zum Jahr 2060 für die gesamte Bundesrepublik Deutschland einen Bevölkerungsrückgang von 80,8 Millionen Einwohnern (2013) auf dann 67,6 Millionen Einwohner unter der Annahme einer schwächeren Zuwanderung bis 73,1 Millionen Einwohner unter der Annahme einer starken Zuwanderung. Besonders stark wird der 13. kBv zufolge die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren zurückgehen. Ihre Zahl sinkt demnach bis 2060 von derzeit 49 Millionen Menschen (2013) auf dann noch etwa 34 bis 38 Millionen Personen. Zugleich wird sich die Zahl der über 80-jährigen von 4,4 Millionen (2013) auf circa 9 Millionen im Jahr 2060 verdoppeln.

Die Bevölkerungszahl in Thüringen ist seit der deutschen Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 unverändert rückläufig. Zum Stichtag 31. Dezember 1990 lebten in Thüringen noch 2,61 Millionen Einwohner. Im Jahr 2014 waren es circa 455 000 Einwohner weniger.

Allein in den Jahren 1990/91 verließen rund 90 000 Menschen Thüringen. Ursachen hierfür waren vor allem die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umbrüche der Wiedervereinigung, in deren Folge eine starke Abwanderung insbesondere junger Menschen und Familien einsetzte. Diese Entwicklung spiegelte sich auch in den Geburtenausfällen Anfang der 1990er Jahre wider. So hatte sich die Zahl der Geburten allein von 1988 von rund 34 900 Geburten bis 1991 auf rund 17 500 Geburten halbiert. Bis zum Jahr 1994 sank ihre Zahl weiter auf einen Tiefststand von 12 700 Geburten. Allerdings hat sich dieser starke Bevölkerungsrückgang in den vergangenen Jahren deutlich verlangsamt. So sank die Einwohnerzahl Thüringens beispielsweise vor zehn Jahren um 20 000 jährlich. Dieser Rückgang hat sich im Jahr 2014 auf 4 081, also auf weniger als ein Viertel reduziert. Im Jahr 2013 sind erstmals seit 1990 wieder mehr Menschen nach Thüringen zugezogen, als von Thüringen weggezogen sind. Im Folgejahr stieg diese Zahl von 152 auf 4 721. Es ist davon auszugehen, dass diese Differenz durch die voraussichtlich anhaltende Zuwanderung auch in den folgenden Jahren weiter ansteigen wird.

Dennoch ist zukünftig nicht mit einer Stabilisierung der Bevölkerungszahl Thüringens zu rechnen. Gerade der Geburtenrückgang Anfang bis Mitte der 1990er Jahre hat massive Auswirkungen auf die heutige und zukünftige Einwohnerentwicklung. Die damals nicht geborenen Kinder fehlen heute und in den nächsten Jahren als potenzielle Eltern, so dass die Zahl der Geborenen trotz leicht steigender Geburtenraten weiter abnehmen wird.

Darüber hinaus kommt in zunehmendem Maße die Altersstruktur der Einwohner des Landes zum Tragen. Die Bevölkerung Thüringens nimmt nicht nur ab, sondern wird auch deutlich älter. Das Durchschnittsalter in Thüringen lag nach der Wiedervereinigung bei circa 38 Jahren und stieg seither kontinuierlich auf circa 47 Jahre an.

Zur weiteren demografischen Entwicklung in Thüringen hat das Landesamt für Statistik am 7. September 2015 die Ergebnisse der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung bis zum Jahr 2035 veröffentlicht. Regionalisiert bedeutet, dass zunächst die Berechnungen für die kreisfreien Städte und Landkreise Thüringens durchgeführt wurden. Die wichtigste Erkenntnis dieser Berechnung ist, dass sich der bereits bislang vorausberechnete Bevölkerungsrückgang auch unter Berücksichtigung steigender Zuwanderungszahlen nur leicht abschwächen wird. Bis zum Jahr 2035 wird die Bevölkerungszahl in Thüringen voraussichtlich

von derzeit 2,16 Millionen Einwohnern auf weniger als 1,88 Millionen Einwohner sinken. Damit verliert Thüringen im Berechnungszeitraum weitere circa 282 000 Einwohner, im Durchschnitt jährlich circa 13 000 Einwohner. Dies entspricht einem weiteren Bevölkerungsverlust von über 13 Prozent.

Der vorausberechnete Bevölkerungsrückgang beruht nicht mehr in erster Linie auf Abwanderungsprozessen, sondern mehr und mehr auf einem Sterbefallüberschuss. Dieser wird sich in Zukunft noch stärker als in der Vergangenheit auswirken. Nach der Bevölkerungsvorausberechnung werden bis zum Jahr 2035 pro Jahr durchschnittlich circa 15 000 Kinder weniger geboren als Menschen sterben. Der durchschnittliche jährliche Wanderungsgewinn von rund 1 800 Personen im betrachteten Zeitraum wird die Lücke zwischen der Zahl der Geborenen und Gestorbenen nicht schließen können.

Selbst wenn man in Deutschland von einem hypothetischen Wanderungsgewinn von 1,8 Millionen Menschen im Jahr 2015, für 2016 von 1,0 Millionen und dann rückläufig bis 2023 auf 200 000 Menschen ausgeht (durchschnittlich jährlich 6 400 Personen Wanderungsgewinn), würde dies in Thüringen im Zeitraum 2015 bis 2035 noch immer zu einem Einwohnerrückgang von über 10 Prozent führen. Darüber hinaus bedeutet die hohe Zuwanderung im Jahr 2015 nicht, dass sich die Annahmen der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung zu den Wanderungsbewegungen über einen längeren Zeitraum gesehen als zu niedrig oder falsch herausstellen müssen, denn es ist davon auszugehen, dass viele der anerkannten Schutzsuchenden nicht in Thüringen bleiben werden. So können sich die kurzfristigen Wanderungsgewinne mittel- bis langfristig auch ins Gegenteil kehren, wenn die Schutzsuchenden nach Anerkennung ihres Status in wirtschaftlich starke Zentren oder zu Landsleuten weiter ziehen. Dies können einerseits Thüringer Städte, andererseits jedoch auch die Metropolen in anderen Bundesländern Deutschlands sein. Insofern sind die Ergebnisse der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung auch unter den aktuellen Bedingungen als aussagekräftig einzuschätzen.

Die Bevölkerung Thüringens wird sich nicht nur weiter verringern, sondern zudem immer älter werden. Das Durchschnittsalter der Thüringer lag Ende des Jahres 2014 bei knapp 47 Jahren und wird bis zum Jahr 2035 voraussichtlich auf fast 50 Jahre ansteigen. Die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter zwischen 15 und 45 Jahren wird hingegen von 324 000 im Jahr 2014 auf 252 000 im Jahr 2035 sinken, was zu einem weiteren Geburtenrückgang führt. Ende des Jahres 2014 betrug der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung 24 Prozent. Im Jahr 2035 werden bereits 34,4 Prozent der Bevölkerung 65 Jahre und älter sein. Der Anteil der jungen Menschen unter 20 Jahren an der Gesamtbevölkerung wird sich der Berechnung zufolge im gleichen Zeitraum hingegen nur leicht von jetzt 15,5 Prozent auf 16,4 Prozent erhöhen.

Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre) wird von aktuell 1,3 Millionen Einwohnern um rund 381 000 Einwohner zurückgehen. Danach werden in 20 Jahren nur noch etwas mehr als 923 000 Thüringer im erwerbsfähigen Alter sein. 70 Einwohnern im Rentenalter werden dann 100 Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüberstehen. Im Jahr 2014 betrug dieses Verhältnis noch 40:100.

Der Bevölkerungsrückgang wird der Vorausberechnung zufolge – bis auf wenige Ausnahmen – alle Landkreise und kreisfreien Städte treffen, sich jedoch territorial sehr unterschiedlich auswirken. So werden die Einwohnerzahlen der Städte Erfurt (+9,5 Prozent), Jena (+3,5 Prozent) und Eisenach (+0,3 Prozent) steigen. Gera hingegen wird 15,8 Prozent seiner Einwohner verlieren, Suhl 8,8 Prozent und selbst der Wissenschafts- und Kulturstandort Weimar muss mit einem Bevölkerungsrückgang von 3,8 Prozent rechnen.

Bei den Landkreisen ist im Vorausberechnungszeitraum ausnahmslos ein Bevölkerungsverlust zu erwarten. Dieser ist jedoch territorial sehr unterschiedlich. Vor allem in Nord- und Ostthüringen sowie Teilen des Thüringer Schiefergebirges und des Thüringer Waldes zeichnen

sich starke Bevölkerungsrückgänge ab, während sich die Bevölkerungszahlen in den Landkreisen rund um die Thüringer Städtekette voraussichtlich verhältnismäßig stabil entwickeln werden. Der Bevölkerungsrückgang reicht von maximal 24,2 Prozent im Landkreis Greiz bis zu minimal 10,3 Prozent im Landkreis Gotha.

In allen Landkreisen und kreisfreien Städten wird im Vorausberechnungszeitraum die Zahl der Gestorbenen die Zahl der Geborenen übersteigen. Dabei können jedoch alle kreisfreien Städte und sechs der Landkreise Wanderungsgewinne erzielen. Diese reichen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Gera, Suhl und Weimar jedoch nicht aus, um das Geburtendefizit zu kompensieren. Lediglich in den kreisfreien Städten Erfurt, Jena und Eisenach kann aufgrund vorausberechneter Wanderungsgewinne die Lücke zwischen der Zahl der Geburten und der Zahl der Sterbefälle geschlossen und so eine positive Bevölkerungsentwicklung erzielt werden.

Große Unterschiede zwischen den Regionen Thüringens gibt es hinsichtlich der Alterung, die sich vor allem im steigenden Durchschnittsalter widerspiegelt. Das Durchschnittsalter in den heute noch kreisfreien Städten des Landes wird im Jahr 2035 voraussichtlich zwischen 51,6 Jahren in der Stadt Gera und 43,4 Jahren in der Stadt Weimar betragen. Das Durchschnittsalter in den Landkreisen wird im Jahr 2035 zwischen 54,4 Jahren im heutigen Landkreis Altenburger Land und 49,3 Jahren im heutigen Ilm-Kreis liegen.

Ergebnisse des Landesamtes für Statistik zur Bevölkerungsvorausberechnung in Thüringen unterhalb der Kreisebene liegen seit dem 5. April 2016 vor (www.statistik.thueringen.de in der Rubrik „Thüringer Daten/Bevölkerung, Mikrozensus/Bevölkerungsvorausberechnung“). Sie dienen als Orientierungshilfe für die Beurteilung der Handlungsoptionen vor Ort, bezogen auf die zu erwartende Entwicklung der Einwohnerzahlen.

Die demografische Entwicklung hat unmittelbare Auswirkungen auf die Kommunalverwaltungen, auf die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen aber auch auf die kommunalen Haushalte. Hinzu kommt, dass sich die öffentliche Verwaltung und die Infrastrukturausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften aufgrund des demografischen Wandels zukünftig an den Bedürfnissen der stärker vertretenen älteren Bevölkerung ausrichten müssen. So wird infolge der Verschiebung der Altersstruktur die Nachfrage nach sozialen Leistungen und technischer Infrastruktur für ältere Menschen steigen. Dies wird zu steigenden Ausgaben bei den kommunalen Gebietskörperschaften führen. Gleichzeitig ist damit zu rechnen, dass aufgrund der geringeren Einwohnerzahlen und des steigenden Anteils nicht mehr aktiv im Arbeitsleben stehender Menschen die Einnahmen aus dem Finanzausgleich sowie aus Steuern, Gebühren und Beiträgen usw. zurückgehen wird. Im Ergebnis ist damit zu rechnen, dass die demografische Entwicklung zu einer höheren Ausgabenbelastung bei gleichzeitig geringeren Einnahmen führt.

Mit Blick auf die Finanzausstattung der Kommunen ist zu beachten, dass die staatlichen Zuweisungen im Rahmen der angemessenen Finanzausstattung nach Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen gemäß der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofes – anders als die von der Norm ebenfalls garantierte finanzielle Mindestausstattung – in ihrer Höhe abhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes sind. Es ist daher erforderlich, neben der Entwicklung der kommunalen Einnahmen auch die Entwicklung der Einnahmen des Landes zu betrachten, die vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund Einfluss auf die Höhe der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen haben wird.

Infolge der bereits eingetretenen - und bis zum Jahr 2035 voraus berechneten - demografischen Entwicklung ist absehbar, dass sich die finanzielle Lage des Landes mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit verschlechtern wird. Allein der mit dem genannten Rückgang der Einwohnerzahl verbundene geringere Einwohneranteil Thüringens wird im Rahmen des derzeit geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems - bei Berücksichtigung der Prognose der Steuerschätzung vom November 2015 für das Jahr 2020 sowie der 13. koordinierten

Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes - bis zum Jahr 2020 zu Mindereinnahmen in Höhe von rund 350 Millionen Euro im Vergleich zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen des Jahres 2014 führen. Das sind mehr als 3,8 Prozent des derzeitigen Einnahmenvolumens.

Zum Stichtag 31. Dezember 2014 lag die Verschuldung des Landes (im Kernhaushalt des Landes) bei 15,86 Milliarden Euro (Wert gemäß Haushaltsrechnung). Durch den zu erwartenden Bevölkerungsverlust steigt gleichzeitig die Pro-Kopf-Verschuldung, selbst wenn keine neuen Schulden aufgenommen werden, so dass relativ auch die Belastung durch den Schuldendienst steigt.

Weiterhin laufen im Jahr 2019 zahlreiche gesetzliche Regelungen aus, die einen erheblichen Einfluss auf die Finanzausstattung des Landes haben. Hierzu gehören insbesondere die Regelungen zum Solidarpaket II. Gegenüber dem Jahr 2005 muss Thüringen im Jahr 2020 einen Rückgang der Solidarpaket II-Mittel in Höhe von 2,6 Milliarden Euro in seinem Haushalt kompensieren.

Auch für die gesamten Leistungen (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen struktureller Arbeitslosigkeit, Kosten politischer Führung und teilungsbedingter Lasten sowie Entflechtungsmitteln) im bundesstaatlichen Finanzausgleich sind noch keine Anschlussregelungen ab dem Jahr 2020 beschlossen worden. Nach derzeitiger Rechtslage drohen Thüringen hieraus Mindereinnahmen von weiteren circa 301 Millionen Euro vom Jahr 2019 auf das Jahr 2020. Darüber hinaus drohen weitere, nicht genau zu beziffernde Risiken aus möglichen Änderungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich.

Weiterhin ist mit sinkenden Einnahmen des Landes aus den Mitteln der Europäischen Union zu rechnen. Schon jetzt steht Thüringen für die aktuelle Förderperiode der Jahre 2014 bis 2020 nur noch ein Mittelvolumen in Höhe von circa 1,664 Milliarden Euro aus den Strukturfonds der Europäischen Union „Europäischer Fond für regionale Entwicklung“ und „Europäischer Sozialfond“ zur Verfügung (gegenüber 2,107 Milliarden Euro in der Förderperiode der Jahre 2007 bis 2013). Die Europäische Union wird die Kohäsionspolitik auch weiterhin auf die strukturschwachen Regionen konzentrieren. Daher muss damit gerechnet werden, dass Zuweisungen aus den Europäischen Strukturfonds für Thüringen ab 2021 weiter zurückgehen werden.

Vor diesem Hintergrund sind kommunale Hilfspakte keine dauerhafte Alternative. Diese Entwicklung wird auch Einfluss auf die Höhe der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen haben (müssen), denn es ist bereits deutlich absehbar, dass sich die finanzielle Lage des Landes verschlechtern und damit auch dessen Leistungsfähigkeit spürbar sinken wird. Diese Entwicklung wird bei der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen nach Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen nicht ausgeblendet werden können, so dass spätestens mittelfristig mit sinkenden Landeszuweisungen im kommunalen Finanzausgleich zu rechnen ist.

Die laufenden und investiven Finanzausweisungen des Landes bilden den größten Anteil an den Einnahmen der Kommunen, sind folglich deren wichtigste Einnahmequelle und werden dies auch perspektivisch bleiben, so dass die zu erwartende Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs von besonderer Bedeutung für die Entwicklung der kommunalen Finanzen in Gänze ist. Nach der Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2014 (Statistischer Bericht „Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Thüringen 2014“ des Landesamtes für Statistik) konnten die Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes lediglich etwa 25 Prozent ihrer Ausgaben durch Steuern oder steuerähnliche Einnahmen decken.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2015 wird im Zeitraum 2016 bis 2020 ein weiterer Anstieg der Steuereinnahmen der Thüringer Gemeinden

erwartet. Diese Entwicklung wird jedoch kaum Einfluss auf die relative Steuerschwäche der Thüringer Kommunen haben. Im Jahr 2014 hatten die Gemeinden Thüringens im Vergleich der 13 Flächenländer mit rund 61 Prozent des Durchschnitts der Flächenländer die zweitgeringste gemeindliche Steuerkraft je Einwohner (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1 vom 31. August 2015). Trotz der positiven Entwicklung bei den Steuereinnahmen der Gemeinden und hohen Landeszuweisungen stieg die Zahl der Antragsteller auf Bedarfszuweisungen deutlich an. Das Land sah sich gefordert, in den Jahren 2014 und 2015 zwei kommunale Hilfspakte im Rahmen des Thüringer Kommunalhaushaltssicherungsgesetzes zu verabschieden um den Kommunen weitere Mittel (insgesamt rund 238 Millionen Euro) zur Verfügung zu stellen. Vorausgegangen war dem auch eine Untersuchung der Task Force „Kommunen ohne Haushaltssatzung 2013“, die unter anderem den Bevölkerungsrückgang als eine Hauptursache der schwierigen Haushaltslage der untersuchten Kommunen benannte. Von den 76 näher untersuchten Kommunen ohne gültige Haushaltssatzung zum 31. Oktober 2013 hatten 58 weniger als 1 000 Einwohner. Die Mehrzahl der untersuchten Kommunen wies eine im Vergleich zur jeweiligen Größenklasse überdurchschnittliche Verschuldung auf.

Für den künftigen Finanzbedarf der Kommunen ist hinsichtlich des Rückgangs der Einwohnerzahlen und der Veränderung in der Altersstruktur der Bevölkerung zu unterscheiden. Soweit der Rückgang von Einwohnern zu einer Reduzierung der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen/Einrichtungen führt, ist wahrscheinlich, dass dies ein Absinken des Finanzbedarfs zur Folge hat. Dies betrifft vor allem die Bereiche, in denen sich die Höhe der Kosten nach der Anzahl der Leistungsempfänger richtet, ohne dass hierfür gleichzeitig eine besondere Infrastruktur vorzuhalten ist (beispielsweise die Erteilung von Baugenehmigungen). Demgegenüber werden in anderen Aufgabenbereichen, wie beispielsweise der Sozialhilfe (PWC-Gutachten „Untersuchung der kommunalen SGB XII-Leistungen“ im Auftrag des Beirats für kommunale Finanzen, <http://www.thueringen.de/th3/tmik/kfa/sonstiges/>, S. 10), infolge des demografischen Wandels sogar steigende Empfängerzahlen zu erwarten sein.

Die Qualität der Landes- und Kommunalverwaltungen ist ein wesentlicher Standortfaktor für alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der Entwicklung der öffentlichen Finanzen, aber auch der zunehmenden Aufgabenfülle, der gestiegenen Erwartungen der Einwohner und der Wirtschaft an die Qualitätsstandards der öffentlichen Verwaltung und der wachsenden Komplexität der Einzelaufgaben ist ein weiterer Anpassungsprozess der kommunalen Verwaltung unverzichtbar.

Aufgrund der Rahmenbedingungen ergeben sich darüber hinaus neue oder erweiterte Aufgaben beispielsweise im Rahmen der Bildung und Qualifizierung („lebenslanges Lernen“) oder im Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz. Ein Beispiel hierfür ist der am 1. August 2013 eingeführte Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder einer Tagespflege für Kinder im Alter von 1 bis 3 Jahren. Darüber hinaus sind verstärkt personal- und kostenintensive Aufgaben zur Bewältigung der Alterung der Bevölkerung wahrzunehmen, wie die Abstimmung der Infrastruktur auf die Bedürfnisse alternder Menschen nicht nur im Pflegebereich.

Seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und der Vollendung des Binnenmarktes sind die Kommunen in zunehmendem Maße mit der Umsetzung der EU-Rechtsetzung befasst. Etwa zwei Drittel der auf EU-Ebene getroffenen Regelungen betreffen mittlerweile die Kommunen direkt oder indirekt, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge.

Die Kommunen müssen sich zudem in zunehmendem Maße dem weltweiten Wettbewerb stellen, beispielsweise bei der Investorenwerbung und Wirtschaftsförderung. Um erfolgreich in diesem Prozess agieren zu können, benötigen sie eine hinreichende Leistungs- und Verwaltungskraft. Hierzu gehören in erster Linie sowohl entsprechend qualifiziertes und speziali-

siertes Personal als auch die erforderliche technische Infrastruktur für das entsprechende Verwaltungshandeln.

Weiterhin ist die Arbeit der Kommunalverwaltungen durch den Einsatz von digitalen Informations- und Kommunikationstechniken wesentlich einfacher, schneller, bürgernäher und transparenter möglich. Diese Prozesse verlangen allerdings Investitionen, die regelmäßig nur in größeren Verwaltungseinheiten wirtschaftlich zu leisten sind. Zusätzlich zu Investitionen ist die Bereitstellung von speziell ausgebildetem IT-Fachpersonal erforderlich, um die Entwicklung, Weiterentwicklung und vor allem den Betrieb der vorgesehenen Verfahren und technischen Infrastrukturen gewährleisten zu können. Die Nutzung moderner Informationstechnik und zeitgemäßer elektronischer Verfahren sind mittlerweile Schlüsselkomponenten für effizientes und effektives Handeln der öffentlichen Verwaltung, für Bürgernähe, Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlichen Erfolg.

Der Handlungsdruck für eine Anpassung der öffentlichen Verwaltung ist somit enorm. Er basiert in erster Linie auf der Entwicklung der demografischen Rahmenbedingungen bis 2035 und dem Verlust eines deutlichen Anteils der zur Verfügung stehenden Finanzmittel, vor allem ab den Jahren 2019 und 2020. Diese Parameter sind im Wesentlichen unveränderlich. Die erforderlichen Strukturveränderungen betreffen sowohl das Land als auch die Landkreise, Städte und Gemeinden. Mit Blick auf den geringen Zeitraum bis 2019/2020 wird es als alternativlos angesehen, mit der Gebietsreform unverzüglich zu beginnen, auch angesichts der Herausforderungen, die diese Reform selbst mit sich bringt.

Derzeit sind die Ausgangsbedingungen für die Anpassung der Verwaltung der Landkreise, Städte und Gemeinden noch verhältnismäßig günstig. Sowohl das Land als auch die Kommunen verfügen durch in der Regel überwiegend konsequente Haushaltsdisziplin und relativ hohe Steuereinnahmen über eine vergleichsweise gute finanzielle Ausgangssituation.

Trotz teilweise massiver Personaleinsparungen, vor allem auch auf kommunaler Ebene, lässt auch die personelle Ausstattung der öffentlichen Verwaltung gegenwärtig eine erfolgreiche Vorbereitung und Durchführung der Reform erwarten. Bereits in den nächsten Jahren ist jedoch mit einer deutlichen Verringerung des Personalbestandes durch sogenannte Altersabgänge zu rechnen.

Die derzeitige Altersstruktur der Kommunalverwaltungen macht in Thüringen in den kommenden zehn Jahren eine grundlegende personelle Neuausrichtung erforderlich. Im Zeitraum von 2016 bis 2035 werden circa 65 Prozent (insgesamt 21 150 Personen) des Personals der Kommunalverwaltungen altersbedingt aus dem Dienst ausscheiden.

Aus diesen Zahlen wird deutlich, dass es für die Thüringer Kommunen in ihren bisherigen Strukturen zunehmend schwieriger werden wird, in Anbetracht ihrer eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten und der geringer werdenden Zahlen potenzieller Auszubildender und Anwärter und in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft und den dort möglichen Einkommen, eine stetige und serviceorientierte Aufgabenerfüllung durch ausreichend zur Verfügung stehendes qualifiziertes Personal zu gewährleisten.

Kommunale Strukturreformen sind in der Regel zunächst mit Kosten verbunden, den sogenannten Transaktionskosten. Mittel- und langfristig ist jedoch durch die Nutzung von Synergie- und Skalierungseffekten eine Steigerung - zumindest aber eine dauerhafte Sicherung - der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft sowie angemessener Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zu erwarten.

2. Erforderlichkeit einer flächendeckenden Gebietsreform

Die bisherigen Kommunalreformen haben sich innerhalb der zurückliegenden zwei Jahrzehnte im Wesentlichen als Schritt in die richtige Richtung erwiesen. Doch trotz der Reformen auf der Kreis- und Gemeindeebene und anschließenden gemeindlichen Neugliederungen auf freiwilliger Grundlage sind die kommunalen Strukturen in Thüringen noch immer geprägt durch Kleinteiligkeit und Heterogenität, die wegen der sich verschlechternden Rahmenbedingungen nicht längerfristig hingenommen werden können.

Thüringen hat derzeit 17 Landkreise, sechs kreisfreie Städte und 843 kreisangehörige Gemeinden. Davon hatten zum Stichtag 31. Dezember 2014 mehr als 40 Prozent weniger als 500 Einwohner, circa 65 Prozent weniger als 1 000 Einwohner und etwa 90 Prozent weniger als 5 000 Einwohner.

Es zeichnet sich ab, dass weitere Entwicklungspotenziale bereits aus demografischen Gründen strukturell begrenzt sind. Den derzeitigen und absehbaren Herausforderungen sind die heutigen kommunalen Strukturen unter den gegebenen Rahmenbedingungen in vielen Fällen nicht mehr gewachsen. Bei ihrer Konzipierung waren diese Entwicklungen so nicht vorauszusehen. Nach der politischen Wende 1990 waren Prognosen schwer zu treffen. Einschlägige Erfahrungen gab es nicht. Daten lagen nicht vor oder waren noch nicht hinreichend belastbar.

Bereits im Demografiebericht der Landesregierung aus dem Jahr 2006 wurde festgestellt, dass die Verwaltungen der Kommunen ihre Leistungen zunehmend für eine sinkende Einwohnerzahl vorhalten müssen. Dies führt zu einem Ansteigen der Verwaltungskosten pro Einwohner. Zudem lässt der notwendige Spezialisierungsgrad besonders in kleineren Verwaltungseinheiten einen weiteren Personalabbau nur bedingt zu. Daher ist eine weitere Bündelung von Verwaltungskompetenz sowie der materiellen und finanziellen Ressourcen unumgänglich. Dabei müssen vor allem langfristig tragfähige Handlungsspielräume eröffnet werden. Das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung sowie Aspekte der Raumordnung und Landesplanung sind dabei zu beachten (Demografiebericht 2006, S. 62-63).

Der dringende Handlungsbedarf wird auch durch die derzeitige konjunkturelle Entwicklung nicht aufgehoben. Denn die (noch) wachsenden Steuereinnahmen können die Fehlbedarfe der letzten Jahre beziehungsweise Jahrzehnte und den daraus resultierenden Konsolidierungsbedarf bei Weitem nicht ausgleichen, vor allem nicht mit Blick auf die bereits beschriebenen massiven finanziellen Einschränkungen nach dem Jahr 2019.

Vor diesem Hintergrund ist die Beibehaltung des derzeitigen Status quo weder auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte noch auf der gemeindlichen Ebene eine vertretbare Handlungsoption. Dies gilt auch für weitere in Betracht kommende Alternativen zur Durchführung einer flächendeckenden Gebietsreform, wie insbesondere die Nutzung der Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit, eine Beschränkung auf freiwillige Strukturänderungen, die Strukturveränderungen innerhalb der bestehenden Organisationsmodelle auf gemeindlicher Ebene sowie die Einführung eines Modells der Verbandsgemeinde in Thüringen.

Im Ergebnis der Betrachtung des Ist-Standes und möglicher Handlungsoptionen bestätigt sich die Notwendigkeit einer flächendeckenden Gebietsreform auf den Ebenen der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden. Ziel ist es, auf bewährten Strukturen aufbauend, einen verlässlichen Rahmen für zukunftsfähige Landkreise, Städte und Gemeinden zu schaffen. Thüringen braucht tragfähige, effiziente und effektive Landkreise und Gemeinden die in der Lage sind, ihre Aufgaben gegenwärtig und in Zukunft angemessen zu erfüllen. Dabei müssen die Erfordernisse der kommunalen Leistungsfähigkeit und der Bürgernähe abgewogen und ein Ausgleich zwischen örtlichen und überörtlichen Perspektiven hergestellt werden.

Auch für effektive kommunale Gestaltungsmöglichkeiten und demokratische Teilhabe ist ein hinreichendes Maß an tatsächlicher lokaler Autonomie erforderlich. Diese setzt jedoch ebenfalls tragfähige kommunale Gebietskörperschaften voraus.

Die Leistungs- und Verwaltungskraft kommunaler Gebietskörperschaften hängt wesentlich von ihrer Größe ab. Kleine Gemeinden sind häufig nicht selbstständig in der Lage, die notwendige Infrastruktur zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben gemäß den gesetzlichen Anforderungen vorzuhalten. Das den kleinen Gemeinden zur Verfügung stehende kommunale Finanzvolumen eröffnet nur kleinteilige Entscheidungs- und Handlungsspielräume und erschwert zudem eine nachhaltige flächen- und einwohnerbezogene Investitionsplanung. Durch den eingetretenen und prognostizierten Rückgang der Bevölkerung des Landes werden diese Probleme in den nächsten Jahren weiter verstärkt. Gebietskörperschaften müssen daher ausreichend groß sein, um auf Gemeindeebene die öffentlichen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft und auf Landkreisebene die überörtlichen Aufgaben erfüllen und dabei effizient arbeiten zu können. Größeren Gebietskörperschaften ist es auch unter den geänderten Rahmenbedingungen durch eine Bündelung der vorhandenen Kräfte möglich, durch die effektivere und konzentriertere Nutzung der vorhandenen Ressourcen sowie durch die Einstellung qualifizierten und spezialisierten Personals eine sachgerechte Erfüllung ihrer Aufgaben und die Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge sicherzustellen. Entsprechende Verbesserungen der Leistungsfähigkeit durch die Vergrößerung von Verwaltungseinheiten wurden beispielsweise durch den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein im Rahmen einer Evaluation der Verwaltungsstrukturreform in Schleswig-Holstein bestätigt (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, „Ergebnis der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich“, 11. Februar 2014, S. 23). Ein größeres Hoheitsgebiet mit einer höheren Einwohnerzahl verbessert die Gestaltungs- und Planungsmöglichkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften insbesondere im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben, wie die Aufgabenerfüllung der Städte und Zentralen Orte bereits im bisher geleisteten Umfang belegt. Größere Gebietskörperschaften können zudem auch unter den Bedingungen knapper Kassen die Mittelverwendung effektiver steuern. Sie führen zu einer koordinierten Planung, Errichtung und Nutzung kommunaler Einrichtungen mit einer höheren Auslastung und der Möglichkeit, kommunales Personal flexibler einsetzen zu können. Die Gestaltungs- und Leistungsmöglichkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften so zu verbessern, dass sie ihren gesetzlichen Aufgaben in Zukunft dauerhaft in vollem Umfang gerecht werden, ist ein zentrales Anliegen des Gesetzentwurfs. Zur Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft sollen die Gemeinden und Landkreise so strukturiert werden, dass sie dauerhaft in der Lage sind, die aktuellen und zukünftigen eigenen und übertragenen Aufgaben effizient, sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich in hoher Qualität im Interesse einer bestmöglichen Daseinsvorsorge für ihre Einwohner wahrzunehmen. Dabei soll als Ausfluss des Demokratieprinzips die bürgerschaftliche Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung gewahrt werden. Der Gefahr einer fortschreitenden Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung aufgrund nicht ausreichender finanzieller Handlungsspielräume zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung und Gestaltung der örtlichen Angelegenheiten soll damit entgegengetreten werden.

Ein Hauptkriterium für die Beurteilung der Zukunftsfähigkeit von Landkreisen und Gemeinden ist daher zunächst die Festlegung von Mindesteinwohnerzahlen unter Beachtung der bereits eingetretenen und vorausgerechneten Bevölkerungsentwicklung (bezogen auf das Jahr 2035).

Nach allgemein anerkannter Rechtsprechung entspricht es der Konkretisierung der Gemeinwohlziele, wenn künftig erst bei Erreichen der vorgeschlagenen höheren Mindesteinwohnerzahlen die Leistungsfähigkeit einer Kommune vermutet wird. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen auch aus anderen Bundesländern kann typisierend darauf abgestellt werden, dass bei einer geringeren Einwohnerzahl auch eine verminderte Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Landkreise im Hinblick auf die zu erbringende beziehungsweise zu erwartende Auf-

gabenbewältigung vorliegt. Die Bevölkerung bildet die Basis kommunaler Gebietskörperschaften, sie stellt eine zentrale Größe bei der Beurteilung der kommunalen Leistungsfähigkeit dar. Da die Bevölkerung nicht in ihrer umfassenden sozialen, politisch-administrativen sowie ökonomischen Bedeutung bewertet werden kann, muss eine Beschränkung auf den quantitativ messbaren Indikator Einwohnerzahl als Messgröße erfolgen (vergleiche Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21. April 2009, Az.: LVG 12/08, S. 37-38). Vergleichbare Regelungen zur Mindesteinwohnerzahl sind in Thüringen ebenso wie in anderen Bundesländern bislang unbeanstandet geblieben (vergleiche beispielsweise Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 18. September 1998, Az.: 1/97, 4/97; Rdnr. 117 f., zit. nach juris; Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 8. Juni 2015, Az.: VGH N 18/14, Rdnr. 129 ff. (juris); Urteil des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 14. Februar 1975, Az.: Gesch Reg 11/74, DVBl. 1975, 385).

Regel- beziehungsweise Mindesteinwohnerzahlen ermöglichen die allgemeine Bestimmung von Größenordnungen, die eine hinreichende Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungsstrukturen erwarten lassen.

In größeren Strukturen besteht die Möglichkeit, sowohl qualitative Verbesserungen als auch Einsparpotenziale durch die Nutzung von Synergie- und Skalierungseffekten zu generieren. Die Erfahrungen in Thüringen und den anderen Bundesländern zeigen, dass in größeren Gebietskörperschaften mittel- und langfristig Personalkosteneinsparungen und Einsparungen von Sachkosten ebenso möglich sind wie hinreichende Spezialisierungen sowie angemessene Personalausstattungen (zu Einspareffekten der Vergrößerung der Landkreise in Sachsen vergleiche Sächsischer Rechnungshof, „Evaluierung der Funktional- und Kreisgebietsreform auf Kreisebene - Erste Erkenntnisse zu Einsparpotenzialen“ in: Jahresbericht 2009, S. 328 und 332; zu personalbezogenen Einsparpotenzialen auf der Ebene der Landkreise vergleiche „Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern“, LT-Drs. 6/3638, S. 7 und 10 f.). Die Einsparungen in der Verwaltung können für andere öffentliche Aufgaben verwendet werden. Zudem können öffentliche Einrichtungen in größeren Gebietskörperschaften wirtschaftlicher errichtet und unterhalten werden.

Darüber hinaus sind für das Erreichen der angestrebten Ziele der Gebietsreform regelmäßig auch die künftige Fläche der neuen Kommunalstruktur sowie zahlreiche weitere Indikatoren zu beachten (vergleiche hierzu Hesse, Handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen, Nomos, 2011, S. 112 ff.), wie

- verwaltungsgeografische Kongruenz (geografische Lage, Abdeckung von Naturräumen, landschaftliche und topografische Gegebenheiten, Verkehrsinfrastruktur sowie technische und soziale Infrastruktur, Pendlerbeziehungen und Wanderungsbewegungen, Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Arbeitsplatzeigenversorgung, Abdeckung der Arbeitsmarktregion),
- Entwicklungsfähigkeit (sozioökonomische, demografische, haushalterische),
- sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit (zentralörtliches Versorgungsniveau, SGB II-, VIII- und XII-Quote),
- ebenenübergreifende Funktionalität (insbesondere horizontales Gleichgewicht der kommunalen Strukturen) sowie
- Ortsnähe, Teilhabe und Identität (Flächengröße und damit verbundene Distanzen, Erreichbarkeit Zentraler Orte, historische und traditionelle Gemeinsamkeiten).

B. Zu den einzelnen Bestimmungen: Zu Artikel 1 (Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz)

Zu § 1 (Ziele):

Zu den Absätzen 1 und 2:

§ 1 gibt die wesentlichen Zielstellungen der Gebietsreform vor. Die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung nach Artikel 28 des Grundgesetzes und nach Artikel 91 der Verfassung des Freistaats Thüringen setzt voraus, dass die Gemeinden und Landkreise die Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises dauerhaft auch unter sich ändernden Rahmenbedingungen sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich erfüllen können. Hierzu gehören eine hinreichende Verwaltungs- und Finanzkraft ebenso wie Planungs- und Entscheidungsfähigkeit.

Neugliederungsmaßnahmen sind dann verfassungsgemäß, wenn sie durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sind. Der Gesetzgeber hat die überwiegenden Gründe des öffentlichen Wohls maßgeblich selbst zu bestimmen und spätestens im Rahmen der Landtagsberatungen alle relevanten örtlichen, überörtlichen und staatlichen Belange in eine differenzierende Interessenabwägung einzustellen. Anerkannt als Grund des öffentlichen Wohls ist dabei unter anderem das Ziel der Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung im Sinne rationeller Aufgabenerfüllung.

Durch die angestrebte Reform soll erreicht werden, dass auch in Zukunft kommunale Selbstverwaltung in der von der Verfassung des Freistaats Thüringen und dem Grundgesetz vorgegebenen Form stattfinden kann. Ziel der vorgesehenen gebietsstrukturellen Änderungen ist es, die kommunalen Verwaltungsstrukturen Thüringens zu stärken, um den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen auf kommunaler Ebene besser begegnen zu können.

Gemeinden, die mangels ausreichender Leistungsfähigkeit weitgehend funktionsentleert sind, entsprechen nicht dem verfassungsrechtlichen Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung. Bei Gemeinden, die nur über einen geringen Handlungs- und Gestaltungsspielraum verfügen, besteht die Gefahr einer Verlagerung von Aufgaben auf überörtliche Verwaltungsträger (Urteile des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 18. Dezember 1996, Az.: 2/95, 6/95, Rn. 92 (juris) mit weiteren Nachweisen).

Die Gebietsreform soll daher die kommunalen Verantwortungsträger und Gebietskörperschaften in die Lage versetzen, auch in Zukunft auf die sich ändernden Rahmenbedingungen adäquat reagieren und ihre Aufgaben angemessen erfüllen zu können.

Als zukunftsfähig werden dabei kommunale Strukturen angesehen, die auch im Jahr 2035 noch eine ausreichende Leistungs- und Verwaltungskraft sowie genügend Handlungsspielraum für die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben aufweisen. Das Jahr 2035 als maßgeblicher Zeitpunkt entspricht dem Ende des Prognosezeitraums der am 7. September 2015 veröffentlichten 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Landesamtes für Statistik für die Landkreise und kreisfreien Städte beziehungsweise der am 5. April 2016 veröffentlichten Ergänzung dieser Untersuchung für die Ebene der Gemeinden. Vor diesem Hintergrund ist Ziel der Gebietsreform Strukturen zu schaffen, die auch in Zukunft gewährleisten, dass die Gebietskörperschaften insbesondere

- die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, bürgernah, rechtssicher, eigenverantwortlich und in der erforderlichen Qualität wahrnehmen,
- ein tragfähiges Fundament für die demokratische Mitwirkung der Bürger im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung bilden,
- die Stadt-Umland-Beziehungen optimieren,

- über zeitgemäße Gestaltungsmöglichkeiten für ein lebendiges Gemeinwesen verfügen,
- eine möglichst bedarfsgerechte Daseinsvorsorge in allen Landesteilen vorhalten können,
- klar und transparent gegliedert sind, sodass die Grenzen der kommunalen Verwaltungen mit den Zuständigkeitsbereichen der Behörden möglichst deckungsgleich sind (Einräumigkeit der Verwaltung),
- dauerhaft ein effektives Verwaltungshandeln durch spezialisiertes Fachpersonal sowie eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel sicherstellen,
- eine weitgehend gleichmäßige Aufgabenübertragung erlauben und damit eine orts- und bürgernahe Erledigung öffentlicher Aufgaben ermöglichen sowie
- die Identifikation der Menschen mit ihrem Heimatort erhalten und stärken.

Voraussetzung für die bürgerschaftliche Mitwirkung und die ehrenamtliche Wahrnehmung von gemeinwohlorientierten Aufgaben ist neben der Ausstattung der kommunalen Körperschaften mit materiellen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten auch der Erhalt zumutbarer äußerer Bedingungen für die Mandatsausübung. Dazu gehört unter anderem, dass die zur Wahrnehmung der Wahlämter notwendigen Anfahrtswege ein kommunalpolitisches Engagement nicht unverhältnismäßig erschweren.

Zu Absatz 3:

Das durch die Thüringer Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 15. Mai 2014 (GVBl. S. 205) für verbindlich erklärte Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 enthält Zielsetzungen zur Entwicklung der Siedlungsstruktur. Danach sollen die Zentralen Orte das Rückgrat der Landesentwicklung zur Stabilisierung oder Entwicklung aller Landesteile bilden sowie als Standortsystem der öffentlichen Daseinsvorsorge dienen. Das Modell der dezentralen Konzentration soll das Grundgerüst für die überörtlich raumwirksamen Entwicklungen und Entscheidungen bilden. Entwicklungsimpulse sollen künftig noch stärker als bisher in den Zentralen Orten konzentriert werden, um die wichtigsten Funktionen der Wirtschaft, der Infrastruktur und der Versorgung zu bündeln und Synergien zu nutzen. Die Städte und Gemeinden Thüringens, die eine überörtliche bedeutsame Gemeindefunktion aufweisen, sollen aufgrund ihrer besonderen Potenziale dabei einen wichtigen Bezugspunkt darstellen. Diesen Grundsätzen soll auch im Rahmen der Gebietsreform Rechnung getragen werden.

Zu § 2 (Neugliederung der Landkreise):

Die Landkreise müssen als Gemeindeverbände mit Selbstverwaltungsaufgaben im übergemeindlichen Rahmen und Träger von Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis eine hohe Leistungs- und Verwaltungskraft haben, um ihren Aufgabenumfang bewältigen zu können.

Die Verfassung des Freistaats Thüringen geht von leistungs- und verwaltungsstarken Gebietskörperschaften aus, die dauerhaft in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich wahrzunehmen.

Diesem Idealbild entsprechen einwohnerstarke Gemeinden und Landkreise mit einem entsprechend großen Hoheitsgebiet.

Das Hoheitsgebiet der Landkreise muss daher so gestaltet sein, dass in diesem Rahmen leistungs- und verwaltungsstarke kreisangehörige Gemeinden ihrerseits Raum zu einer dem Urtyp der Verfassung entsprechenden Entwicklung haben.

Die heutigen Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte bestehen in der Regel seit circa 20 Jahren. Durch die Kreisgebietsneugliederung und die damit in der Regel verbundene Vergrößerung der Verwaltungseinheiten konnten seit 1994 weitgehend gut funktionierende und leistungsfähige Verwaltungen auf Kreisebene geschaffen werden, die bislang über-

wiegend wirtschaftlich und effizient die eigenen und übertragenen staatlichen Aufgaben erfüllen. So haben die Thüringer Landkreise ihren Personalbestand trotz zahlreicher Aufgabekommunalisierungen in den Jahren von 1994 bis zum Jahr 2014 auf etwa die Hälfte reduziert.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass Landkreise in ihrer heutigen Struktur den deutlich veränderten Rahmenbedingungen immer weniger gewachsen sind. Ausschlaggebend hierfür ist zunächst ihre geringe Größe.

Die Landkreise Thüringens hatten zum Stichtag 31. Dezember 2014 eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 94 487 Personen (vergleiche Bundesdurchschnitt: 187 256 Personen). Von den derzeit 17 Landkreisen hat mehr als die Hälfte weniger als 100 000 Einwohner. Nach den Ergebnissen der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Landesamtes für Statistik vom 7. September 2015 wird die Einwohnerzahl der Landkreise Thüringens bis zum Jahr 2035 um fast 18 Prozent sinken. Im Jahr 2035 werden voraussichtlich nur noch drei der derzeit bestehenden Landkreise eine Einwohnerzahl von 100 000 erreichen (Landkreis Gotha, Landkreis Wartburgkreis und Landkreis Schmalkalden-Meiningen). Bereits jetzt unterschreiten vier der insgesamt 17 Landkreise, also fast ein Viertel, die Mindesteinwohnerzahl in Höhe von 80 000 Einwohnern aus dem Beschluss der Landesregierung „Verwaltungs- und Gebietsreform“ vom 29. April 1992. Im Jahr 2035 würden zehn Landkreise diesen Wert nicht mehr erreichen, also fast zwei Drittel.

Zudem haben die Landkreise eine sehr heterogene Struktur. Bezogen auf die Einwohnerzahl reicht die Schwankungsbreite bei den Landkreisen zum Stichtag 31. Dezember 2014 von 135 381 Einwohnern im Landkreis Gotha bis 56 809 Einwohner im Landkreis Sonneberg. Damit liegt die Einwohnerzahl im Landkreis Gotha etwa um das 2,4-fache über jener im Landkreis Sonneberg. Für das Jahr 2035 ist nach derzeitiger Prognose davon auszugehen, dass der einwohnerstärkste Landkreis circa 121 000 Einwohner hat (Landkreis Gotha), der einwohnerschwächste circa 45 000 (Landkreis Sonneberg). Damit würde die Einwohnerzahl im Landkreis Gotha die des Landkreises Sonneberg bereits um das 2,7-fache übersteigen.

Die sehr heterogene Struktur zeigt sich auch in den Flächen der Landkreise. Der flächenmäßig größte Landkreis hat circa 1 307 Quadratkilometer (Wartburgkreis), der kleinste circa 434 Quadratkilometer (Landkreis Sonneberg). Die Fläche des Wartburgkreises ist demnach drei Mal so groß wie die des Landkreises Sonneberg.

Da die Landkreisstruktur allen Gemeinden des Landes eine möglichst gleichwertige Entwicklungsgrundlage geben muss, damit diese in der Entfaltung ihrer Selbstverwaltungshoheit nicht behindert werden, wirkt sich die nachteilige heterogene Entwicklung der Landkreise auf die gesamte Gemeindestruktur des Landes aus. Die Unausgewogenheit der derzeitigen Landkreisstruktur beschränkt darüber hinaus die Möglichkeit der Stärkung der kreislichen Ebene durch eine landesweit gleichmäßige Aufgabenübertragung und behindert eine gleichwertige Aufgabenerfüllung im gesamten Land.

Bei einer Beibehaltung der bisherigen Struktur der Landkreise ist mit Blick auf das Jahr 2035 von einem Anstieg der durchschnittlichen Kosten der Verwaltung je Einwohner auszugehen.

Die Landkreise müssten ihren Personalbestand insbesondere an die sinkende Einwohnerzahl anpassen. Zwar haben die Landkreise zur Kosteneinsparung in den letzten Jahren bereits zahlreiche Stellen abgebaut. Aufgrund der derzeitigen Altersstruktur ergibt sich in den nächsten Jahren aber ein hoher Anteil von Altersabgängen. Damit droht auch ein Verlust von Fachwissen. Da die Landkreise eine Vielzahl von Verwaltungsaufgaben unter anderem deshalb erfüllen, weil nur auf überörtlicher Ebene eine genügende Fallzahl für eine wirtschaftliche effiziente Bearbeitung zu erreichen ist, setzt die Erfüllung der kreislichen Aufgaben einen hinreichend großen Verwaltungskörper mit hochspezialisiertem Personal voraus. Den Einsparmöglichkeiten innerhalb der bisherigen Landkreisstruktur sind damit Grenzen gesetzt.

Eine gewisse Steigerung der Leistungs- und Verwaltungskraft der Kreisverwaltungen kann auch durch kommunale Zusammenarbeit erreicht werden. Hierfür stehen den Landkreisen – wie auch den Gemeinden – neben den Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit nach dem Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG) auch Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf der Grundlage des kommunalen Unternehmens- und Haushaltsrechts zur Verfügung. Diese Kooperationsformen gehen jedoch ebenso wie die ebenfalls mögliche Übertragung von Aufgaben auf Gesellschaften des privaten Rechts, deren Anteile allein oder überwiegend in der Hand der beteiligten Gebietskörperschaften liegen, zu Lasten der Einflussnahme und damit der Gestaltungsmöglichkeiten der einzelnen Vertretungskörperschaften, der Kreistage. Sie können bereits daher kommunale Neugliederungen nicht ersetzen.

Darüber hinaus würde eine alleinige Konzentration auf Kooperationen von Landkreisen (und kreisfreien Städten) der angestrebten Einräumigkeit der Verwaltung und somit der Transparenz der Zuständigkeiten entgegenstehen. Die Verwaltungsstrukturen mit den jeweiligen Zuständigkeiten wären unübersichtlicher, insbesondere auch für Bürger und Wirtschaft. Zudem wäre eine weitgehende Übertragung der Erfüllung originärer Kreisaufgaben auf andere Landkreise (und kreisfreie Städte) mit Blick auf die demokratische Legitimation und die Verantwortlichkeit nur eingeschränkt möglich.

Da die Landkreise als Gemeindeverbände auch durch die Kreisumlage mitfinanziert werden, wirkt sich eine negative Entwicklung der Landkreise auf die Entwicklung der Gemeinden ebenfalls negativ aus. Zwar ist das Land verpflichtet, im Rahmen der eigenen Haushaltsmöglichkeiten für eine auskömmliche Finanzierung der kommunalen Gebietskörperschaften zu sorgen, doch wird das Land einen dauerhaften Ausgleich dieser negativen Finanzentwicklung bei gleichbleibender Struktur der Landkreise nicht garantieren können.

Aus diesem Grunde ist es geboten, die Struktur der Landkreise so zu verbessern, dass in allen Landesteilen eine homogene, möglichst positive Entwicklung sowohl der Landkreise als auch der kreisangehörigen Gemeinden als Träger ihres jeweiligen Gemeindeverbandes zu erwarten ist. Den Landkreisen kann durch die Vergrößerung ihres Hoheitsgebietes und der Einwohnerzahl ein ausreichender Handlungs- und Gestaltungsrahmen für eine dauerhaft effiziente Wahrnehmung ihrer überörtlichen Aufgaben geschaffen werden. Dies zeigen die Erfahrungswerte anderer Länder: Der sächsische Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2009 beispielsweise festgestellt, dass eine entsprechende Zusammenlegung bereits nach kurzer Zeit zu kostengünstigeren Strukturen führt (S. 325 ff.).

Da sich die Homogenisierung und Verbesserung der Struktur der Landkreise als Rahmen auch auf die Struktur der kreisangehörigen Gemeinden auswirkt, werden so alle Gebietskörperschaften der gemeindlichen und kreislichen Ebene eine Leistungs- und Verwaltungskraft entfalten können, die ihren verfassungsgemäßen Anforderungen entspricht.

Vergrößerungen der Gebietsstrukturen auf Kreisebene können andererseits jedoch zu einer Mehrbelastung der Bürger sowie der Wirtschaft führen, wenn beispielsweise für die Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen längere Wegstrecken zurückgelegt werden müssen. Mit Blick auf die Änderung der gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen werden Vergrößerungen der Gebietsstrukturen allerdings als alternativlos angesehen. Um den möglichen Mehrbelastungen insbesondere für Bürger und kommunale Mandatsträger weitgehend entgegenzuwirken, sollen sie nur maßvoll vorgenommen werden. Darüber hinaus sollen verstärkt digitale Möglichkeiten genutzt werden, um die nachteiligen Aspekte einer kommunalen Neugliederung soweit wie möglich auszugleichen. Die verstärkte Nutzung von elektronischen Verfahren entspricht auch einer wiederholt geäußerten Forderung der Wirtschaft an die Landespolitik.

Zu Absatz 1:

Jeder Kreis soll so zugeschnitten sein, dass er einen wirtschaftlichen und effektiven Einsatz der Verwaltungsmittel ermöglicht. Um dies zu erreichen, darf eine gewisse Mindesteinwohnerzahl nicht unterschritten werden.

Die Kreisgebietsreform im Jahr 1994 in Thüringen orientierte sich hinsichtlich der Einwohnerzahl an einem grundsätzlichen Richtwert von 80 000 bis 150 000 Einwohnern pro Landkreis. Die vorgesehene Neugliederung der Landkreise mit einer Perspektive bis zum Jahr 2035 knüpft mit Richtwerten von 130 000 bis 250 000 Einwohnern pro Landkreis an die bisherigen Leitvorstellungen sowie die Erfahrungen anderer Bundesländer an.

Im Schnitt sprechen sich die meisten Flächenländer für Größen von 150 000 Einwohnern für Landkreise aus. Mindesteinwohnerzahlen von 175 000 für Landkreise gelten in Mecklenburg-Vorpommern (bezogen auf das Jahr 2020) und sind in Brandenburg nach dem Entwurf des Leitbilds vom Mai 2015 (bezogen auf das Jahr 2030) vorgesehen, mindestens jedoch 150 000 Einwohner. In Sachsen wurde von einer Regeleinwohnerzahl von 200 000 (Prognose für das Jahr 2020, Unterschreitung bis maximal 15 Prozent) ausgegangen, in Sachsen-Anhalt von 150 000 Einwohnern (Prognose 2015). Die Betrachtung der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Landkreise in den Flächenländern West und der Mindesteinwohnerzahlen für Landkreise in den neuen Ländern stärken die Annahme, dass Landkreise dieser Größenordnung geeignet sind, die notwendige Leistungs- und Verwaltungskraft für die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben zu haben, eine effizient und effektiv arbeitende professionelle Verwaltung vorzuhalten sowie darüber hinaus bürgerschaftliches Engagement, demokratische Teilhabe und Bürgernähe zu gewährleisten.

Die in Thüringen neu zu bildenden Landkreise sollen eine Größe von mindestens 130 000 und höchstens 250 000 Einwohnern aufweisen, damit einerseits auch bei den gemäß Vorausberechnung sinkenden Einwohnerzahlen die Leistungsfähigkeit und andererseits die Möglichkeiten des bürgerschaftlichen Engagements sowie die ehrenamtliche Wahrnehmung von gemeinwohlorientierten Aufgaben dauerhaft gewährleistet ist. Die Korridorbildung bei der Festlegung der Richtzahlen soll den erforderlichen Handlungsspielraum für die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten in Thüringen sicherstellen.

Die für Thüringen vorgesehene Größenordnung berücksichtigt in besonderem Maße die traditionelle Kleinteiligkeit des Landes, die bezogen auf die Landkreise insbesondere den Südthüringer Raum betrifft. Mit der auf das Jahr 2035 ausgerichteten Größenvorgabe wird klargestellt, dass alle derzeitigen Landkreise Thüringens in die Neustrukturierung der kreiskommunalen Ebene einbezogen werden sollen, da auch alle Landkreise von der demografischen Entwicklung unmittelbar betroffen sind. Mit der Mindesteinwohnerzahl von 130 000 wird deutlich, dass die neuen Landkreise in der Regel aus dem Gebiet von mindestens zwei derzeitigen Landkreisen zu bilden sind. Die Schaffung größerer, leistungsfähigerer und auch territorial möglichst ausgewogener Kreisstrukturen ermöglicht zudem eine weitere und landesweit gleichmäßige Übertragung von Landesaufgaben auf die kreisliche Ebene. Auch deshalb sollen die einwohnerstärksten Landkreise maximal doppelt so viele Einwohner haben wie die einwohnerschwächsten Landkreise.

Zu Absatz 2:

Kreise müssen so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern auch im Hinblick auf die zu bewältigenden Entfernungen möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und seinen Ausschüssen wahrzunehmen. Ehrenamtliches Engagement muss sich auch auf kreislicher Ebene entfalten können (siehe Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007, Az.: 9/06, 10/06, 11/06, 12/06, 13/06, 14/06, 15/06, 16/06, 17/06, Rn. 170-171 (juris) sowie Prof. Dr. Dr. h.c. Hesse, Kreisgröße und kommunales

Ehrenamt, Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, 30. April 2008, S. 77-78). Daher ist in die Überlegungen zur Bestimmung der Größe der neuen Landkreise miteinzubeziehen, dass den Mitgliedern des Kreistages kein unzumutbarer Aufwand bei der Wahrnehmung ihrer Kreistagsmandate entstehen darf beziehungsweise dass sie bereits der als unzumutbar angesehene Aufwand von einer Kandidatur für den Kreistag abhält. Zudem wird durch die Vergrößerung der Landkreise die Arbeitsbelastung der künftigen Kreistage voraussichtlich deutlich ansteigen. So sollen keine Landkreise geschaffen werden, die wegen ihrer flächenmäßigen Größe den Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr gerecht werden können oder den Bürgern und der Wirtschaft unverträgliche Erreichbarkeiten zumuten. Gleichzeitig kommt es jedoch für die Bewertung von Identifikation und Bürgernähe heute weniger auf die räumliche Distanz an als vielmehr auf die Kommunikationsoptionen und die Aufgabenkompetenz des Landkreises.

Bei der Neugliederung der Landkreise werden die Erfahrungen der anderen Bundesländer auch hinsichtlich der Fläche der Landkreise berücksichtigt. Flächenbegrenzungen gelten in Mecklenburg-Vorpommern in Höhe von 4 000 Quadratkilometern, in Sachsen von 3 000 Quadratkilometern und in Sachsen-Anhalt von 2 500 Quadratkilometern (plus 10 Prozent). In Brandenburg wird derzeit eine Obergrenze von circa 5 000 Quadratkilometern angestrebt.

Bereits nach den Erfahrungen der anderen Bundesländer kann davon ausgegangen werden, dass ein Landkreis mit einer Fläche von maximal 3 000 Quadratkilometern geeignet ist, die demokratische Teilhabe und Bürgernähe, die notwendigen physischen Erreichbarkeiten und die kreisbezogene Leistungserbringung durch die öffentliche Verwaltung zu gewährleisten. Im Hinblick auf die traditionelle Kleinteiligkeit Thüringens liegt die für die Thüringer Landkreise vorgesehene Flächenobergrenze - verglichen mit den anderen neuen Ländern - im Mittelfeld. Sie unterstützt die nach Absatz 1 vorgesehene Begrenzung bei der Neugliederung von Landkreisen durch Mindesteinwohnerzahlen.

Zu Absatz 3:

Durch den Zusammenschluss bestehender Gebietskörperschaften sollen gewachsene Verbindungen sowie lokale Potenziale als Fundament für die neuen Landkreise grundsätzlich erhalten und gestärkt werden. Ein gleichberechtigtes Zusammenwachsen der bisherigen Strukturen wird gefördert.

Ausnahmen von dem vollständigen Zusammenschluss ganzer Landkreise sind zur Berücksichtigung von besonderen Einzelfällen aus Gründen des öffentlichen Wohls sowie unter Beachtung der vorgesehenen Größenvorgaben möglich.

Zu Absatz 4:

Mit § 2 werden die Rahmenbedingungen für die Neugliederung der Landkreise festgelegt. Die konkreten Neugliederungen sollen im Rahmen eines gesonderten Gesetzes geregelt werden.

Zu § 3 (Neugliederung der kreisfreien Städte):

Zu den Absätzen 1 bis 3:

Kreisfreie Städte erfüllen alle Aufgaben, die den Landkreisen im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich obliegen (§ 6 Abs. 3 der Thüringer Kommunalordnung -ThürKO-). Sie müssen in der Lage sein, alle Selbstverwaltungsaufgaben, die sich bei einer kreisangehörigen Stadt auf Stadt und Kreis aufteilen, allein wahrzunehmen. Es zeigt sich bereits jetzt, dass nur ein

Teil der derzeit kreisfreien Städte aufgrund ihrer Größe den deutlich veränderten Rahmenbedingungen, insbesondere in demografischer und finanzieller Hinsicht, dauerhaft gewachsen ist.

Ziel der Neugliederung der kreisfreien Städte ist ein großräumiger kommunaler Interessenausgleich zwischen den kreisfreien Städten und den sie umgebenden Landkreisen durch das Generieren von Synergie- und Skaleneffekten bei der Wahrnehmung von Landkreisaufgaben.

Da kreisfreie Städte alle den Landkreisen obliegenden Aufgaben erfüllen, liegt es nahe, für kreisfreie Städte grundsätzlich die gleichen Größenmaßstäbe zugrunde zu legen wie für Landkreise. In diesem Falle müssten kreisfreie Städte in Thüringen über eine Einwohnerzahl von mindestens 130 000 Einwohnern verfügen.

Bezogen auf die kreisfreien Städte soll jedoch eine Mindesteinwohnerzahl von 100 000 gelten. Aufgrund der wesentlich höheren Einwohnerdichte und der - im Vergleich zu den Landkreisen - deutlich kleineren Fläche können sie viele öffentliche Dienstleistungen grundsätzlich effizienter erbringen, als dies den Landkreisen in der Fläche möglich ist. Vor diesem Hintergrund liegt die erforderliche Mindesteinwohnerzahl unter der für Landkreise vorgegebenen Größenordnung.

Da eine in einen Landkreis eingegliederte bislang kreisfreie Städte den anderen kreisangehörigen Gemeinden in Leistungs- und Verwaltungskraft deutlich überlegen sein wird, kann eine Übertragung von Landkreisaufgaben und die Verleihung der Bezeichnung Große kreisangehörige Stadt nach § 6 Abs. 4 ThürKO in Betracht kommen.

Zu Absatz 4:

Mit § 3 werden die Rahmenbedingungen für die Neugliederung der kreisfreien Städte festgelegt. Die konkreten Neugliederungen sollen im Rahmen eines gesonderten Gesetzes geregelt werden.

Zu § 4 (Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden):

Von den derzeit 843 kreisangehörigen Gemeinden sind 601 Mitgliedsgemeinden von insgesamt 69 Verwaltungsgemeinschaften und 98 Gemeinden haben eine erfüllende Gemeinde mit der Wahrnehmung der Aufgaben einer Verwaltungsgemeinschaft beauftragt. In diesen 699 Gemeinden leben insgesamt circa 25 Prozent der Gesamtbevölkerung Thüringens (530 000 Einwohner). Fast zwei Drittel dieser Gebietskörperschaften haben weniger als 1 000 Einwohner.

Thüringen hat damit etwa so viele Gemeinden wie das wesentlich größere und bevölkerungsreichere Baden-Württemberg oder Niedersachsen beziehungsweise etwa doppelt so viele Gemeinden wie Sachsen oder circa dreimal so viele wie Sachsen-Anhalt. In Bezug auf die durchschnittliche Einwohnerzahl je Gemeinde nimmt Thüringen im Vergleich zu den anderen Flächenländern einen der letzten Ränge ein. Gemäß statistischem Bundesamt wurde in Thüringen nach 1990 im Vergleich der neuen Bundesländer die Anzahl der Gemeinden am wenigsten reduziert (Marion Kaps, Stefan Schard, Erfahrungsbericht zu Eingemeindungen in Nordthüringen am Beispiel der Stadt Sondershausen, 2015, S. 93-94).

Die Bewältigung der bereits eingetretenen und sich abzeichnenden Herausforderungen wird durch die kleinteiligen Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden in Thüringen zunehmend erschwert.

Die Leistungs- und Verwaltungskraft kommunaler Gebietskörperschaften hängt wesentlich von ihrer Größe ab. Kleine Gemeinden sind häufig nicht selbstständig in der Lage, die notwendige Infrastruktur zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben gemäß den gesetzlichen Anforderungen vorzuhalten. Das den kleinen Gemeinden zur Verfügung stehende kommunale Finanzvolumen eröffnet nur kleinteilige Entscheidungs- und Handlungsspielräume und erschwert zudem eine nachhaltige flächen- und einwohnerbezogene Investitionsplanung. Durch den eingetretenen und prognostizierten Rückgang der Bevölkerung des Landes werden diese Probleme in den nächsten Jahren weiter verstärkt. Gebietskörperschaften müssen daher ausreichend groß sein, um auf Gemeindeebene die öffentlichen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft effizient erfüllen zu können. Ein größeres Hoheitsgebiet mit einer höheren Einwohnerzahl verbessert die Gestaltungs- und Planungsmöglichkeiten der Gemeinden insbesondere im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben, wie die Aufgabenerfüllung der Städte und Zentralen Orte bereits im bisher geleisteten Umfang belegt. Der Gefahr einer fortschreitenden Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung aufgrund nicht ausreichender finanzieller Handlungsspielräume zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung und Gestaltung der örtlichen Angelegenheiten soll damit entgegengetreten werden.

Eine Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft kann, wie bei den Landkreisen, so auch bei den Gemeinden, in der kommunalen Zusammenarbeit liegen. Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Landkreise und Gemeinden sind vielfältig und nicht auf die Formen des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit beschränkt (siehe auch Begründung zu § 2).

Die Bedeutung der gemeindlichen Zusammenarbeit kann unter anderem an der Vielzahl von Zweckverbänden mit Schwerpunkt in den Bereichen der Ver- und Entsorgung (insbesondere Wasserver- und Abwasserentsorgung) gemessen werden. Im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung sind beispielsweise mehr als 90 Prozent der Gemeinden bereits in Zweckverbänden organisiert.

Bei der kommunalen Zusammenarbeit der Gemeinden ist jedoch zu beachten, dass ihnen eine nach Anzahl und Gewicht bedeutsame Sachkompetenz verbleiben muss, so dass der Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nicht berührt wird. Die kommunale Zusammenarbeit darf zudem die Überschaubarkeit kommunalen Handelns nicht gefährden. Sie dient damit primär der Optimierung des Status quo, beruht aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben grundsätzlich auf freiwilligen Entscheidungen und führt je nach ihrer Form nicht zwingend zu dauerhaften Strukturen. Unzulänglichkeiten aus herkömmlichen Gebietszuschnitten und in ländlichen Gebieten können durch kommunale Zusammenarbeit zwar teilweise abgemildert, aber langfristig tatsächlich nicht beseitigt werden. Die kommunale Zusammenarbeit ist damit kein Ersatz für umfassende Kommunalstrukturreformen.

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Kommunalfreundlichkeit ist freiwilligen Gebiets- und Bestandsänderungen der Vorrang einzuräumen. Daher ist für die Neugliederung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Thüringen eine Freiwilligkeitsphase vorgesehen. Diese soll zudem vom Land finanziell außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs unterstützt werden.

Eine Beschränkung auf eine ausschließliche Freiwilligkeit hat sich allerdings als wenig praktikabel und zielführend herausgestellt. Vor allem nicht abundante Gemeinden finden in aller Regel keine Partner für eine Neugliederung auf freiwilliger Grundlage. So ist beispielsweise die überwiegende Anzahl der von § 46 Abs. 3 ThürKO betroffenen und in der Regel finanzschwachen Gemeinden ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen, bis spätestens zum 31. Dezember 2012 eine kommunale Strukturänderung zu beantragen.

Trotz zahlreicher Neugliederungen in den vergangenen Jahren, die ausschließlich auf freiwilliger Grundlage vorgenommen wurden, haben die tatsächlichen Veränderungen in den Gemeindestrukturen in Thüringen allerdings nur einen sehr geringen Umfang und werden daher

nicht als ein alleiniger Lösungsansatz für eine landesweite Verbesserung der gemeindlichen Verwaltungsstrukturen angesehen. Obwohl der Freiwilligkeit bei der Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden weiterhin Vorrang eingeräumt wird, ist die Steuerung durch den Gesetzgeber als Ultima Ratio notwendig, um die dauerhafte Leistungsfähigkeit der gemeindlichen Ebene sowie einen weitgehenden Ausgleich der Leistungsfähigkeit vor Ort landesweit sicherzustellen.

Zu Absatz 1:

Eine leistungsfähige Verwaltung setzt eine gewisse Einwohnerzahl voraus, die ein Mindestmaß an finanzieller Leistungskraft sicherstellt. Verwaltungseinheiten benötigen allen wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge ferner hinreichende Fallzahlen, um effizient arbeiten zu können. Erst ab einer bestimmten Größe der Verwaltung ist es möglich, dass das hauptamtliche Personal spezialisierte Tätigkeitsbereiche erhält und die Behörde anforderungsgemäß ausgestattet wird. Dementsprechend sind auch in anderen Bundesländern bei Gemeindegebietsreformen je nach Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur Mindestgrößen für die einzelne Verwaltungseinheit zugrunde gelegt worden. Verwaltungseinheiten müssen ausreichend groß sein, um effizient arbeiten zu können (Thüringer Rechnungshof, Medieninformation Nr. 6/2014 vom 14. Juli 2014, S. 5). Vergleichbare Regelungen zur Mindesteinwohnerzahl sind in Thüringen ebenso wie in anderen Bundesländern bislang unbeanstandet geblieben; insoweit wird auf die Ausführungen in Teil A Nr. 2 der Begründung verwiesen.

Bisher gilt in Thüringen die Mindesteinwohnerzahl von 3 000 Einwohnern für Gemeinden, die nicht Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft oder erfüllende beziehungsweise beauftragende Gemeinde sind. Allerdings sind seit vielen Jahren in Thüringen teilweise wesentlich höhere Einwohnerzahlen in der Diskussion. Der Beschluss des Landtags vom 15. Dezember 2011 zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Strukturen im Freistaat Thüringen (DS 5/3798) sah bereits eine Erhöhung der Mindestgröße einer sich selbst verwaltenden Gemeinde auf 5 000 Einwohner unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung vor. Die Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform schlug in ihrem Abschlussbericht vom Januar 2013 eine Mindestgröße von dauerhaft 8 000 Einwohnern, das heißt unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung, vor.

Die Landesregierung hatte im Rahmen der Erarbeitung des Leitbildes einen Größenkorridor von 6 000 bis 8 000 Einwohnern im Jahr 2035 als Mindesteinwohnerzahl vorgesehen. Diese Größenordnung orientierte sich an den Regelungen anderer bundesdeutscher Flächenländer. In Brandenburg liegen sie gemäß dem Leitbildentwurf vom Mai 2015 bei 10 000 Einwohnern für hauptamtliche Verwaltungen, in Mecklenburg-Vorpommern nach Handlungsempfehlungen der Enquetekommission „Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung“ vom Dezember 2011 bei 5 000 Einwohnern für amtsfreie Gemeinden und 8 000 Einwohnern für Verbandsgemeinden, in Schleswig-Holstein bei 8 000 Einwohnern für amtsfreie Gemeinden und Ämter, in Sachsen dauerhaft bei mindestens 5 000 Einwohnern (in Verdichtungsräumen von Oberzentren mindestens 8 000 Einwohner). Im Jahr 2025 sollen in Sachsen-Anhalt die Mindesteinwohnerzahlen noch bei 10 000 Einwohnern liegen (in Landkreisen mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 70 Einwohnern je Quadratkilometer bei mindestens 8 000 Einwohnern). 10 000 Einwohner sind in Rheinland-Pfalz für verbandsfreie Gemeinden vorgesehen.

Als Reaktion auf die in den Regionalkonferenzen vorgetragenen Bedenken hinsichtlich zu großer kommunaler Einheiten auf der gemeindlichen Ebene ist nunmehr für kreisangehörige Gemeinden eine Mindesteinwohnerzahl von 6 000 im Jahr 2035 vorgesehen. Die künftige Gemeindegröße wurde damit an der unteren Grenze der im Leitbild vorgesehenen Größenordnung sowie bundesweiter Erfahrungswerte zu Mindesteinwohnerzahlen angesetzt. Damit sollen in dünn besiedelten Räumen zu lange Anfahrtswege zwischen den Ortsteilen vermie-

den und der Erhalt der bürgerschaftlichen Teilnahme am kommunalen Gemeinwesen unterstützt werden.

Zu den Absätzen 2 und 3:

Artikel 91 Abs. 1 und 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen weist den Gemeinden als eigenständig handlungsfähigen Selbstverwaltungskörperschaften umfassende Aufgaben zu. Hierzu gehören außer allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (§ 2 Abs. 1 und 2 ThürKO enthält einen umfangreichen Katalog dieser Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches) zusätzlich bestimmte öffentliche Aufgaben des Staates oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts (Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches im Sinne des § 3 Abs. 1 ThürKO). Die Gemeinden müssen umfassend leistungsfähig sein, um diese Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungsbereiches so zu erfüllen, dass sie den Erwartungen der Bürger und der Wirtschaft gerecht werden. Voraussetzung hierfür sind leistungsfähige Verwaltungsstrukturen mit entsprechender Verwaltungskraft, das setzt das Vorhandensein einer rechtsstaatlichen, zweckmäßigen und hinreichend spezialisierten Verwaltung mit einer genügenden Anzahl von spezialisiertem Personal voraus, so dass ohne Drittbeteiligung (insbesondere der Aufsichtsbehörde) sachgerecht entschieden werden kann. Können aber die Gemeinden aufgrund ihrer Verwaltungsschwäche die Aufgaben ihres Wirkungsbereiches nicht umfassend wahrnehmen, führt dies zu einer Verlagerung der gemeindlichen Aufgaben auf die Landkreise und damit letztlich zu einer Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden. Eine Übertragung von staatlichen Aufgaben von Kreis- auf Gemeindeebene, die auch in Thüringen im Interesse einer größeren Bürgernähe wünschenswert ist, ist ohne Stärkung der Leistungskraft der Gemeinden nicht möglich.

Die örtliche Gemeinschaft entfaltet dann die größtmögliche Selbstverwaltungs- und Leistungskraft, wenn sie dem Urtyp der umfassend leistungsfähigen, sich selbst ohne Einschaltung Dritter verwaltenden Gemeinde entspricht. Die Zusammenlegung kleiner Gemeinden oder ihre Eingliederung in größere Gemeinden, die diesem Urtyp weitgehend entsprechen, wird angestrebt, weil auf diesem Wege die höchste objektive Verbesserung der kommunalen Gliederung zu erwarten ist.

Ziel der Gebietsreform ist nach § 1 Abs. 1 die Schaffung leistungs- und verwaltungsstarker Gebietskörperschaften, die dauerhaft in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich wahrzunehmen.

Diesem Idealbild entsprechen einwohnerstarke Gemeinden mit einem entsprechend großen Hoheitsgebiet. Die in Thüringen 2008 eingeführte Landgemeinde nach § 6 Abs. 5 ThürKO soll als eine Form der kreisangehörigen Gemeinden insbesondere den Gegebenheiten des ländlichen Raums gerecht werden. Die Landgemeinde unterscheidet sich von den anderen Gemeinden durch ein gesetzlich garantiertes und gestärktes Ortschaftsrecht. In Thüringen wurden bisher 13 Landgemeinden gebildet.

Allerdings entsprechen derzeit etwa zwei Drittel der Gemeinden diesem Idealtyp einer leistungsstarken Gemeinde nicht. Es handelt sich um kleine bis kleinste Gemeinden, die sich zur Stärkung ihrer Verwaltungskraft in Verwaltungsgemeinschaften nach § 46 ThürKO zusammengeschlossen oder eine erfüllende Gemeinde nach § 51 ThürKO mit den Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft beauftragt haben.

Verwaltungsgemeinschaften sind Körperschaften des öffentlichen Rechts (keine Gebietskörperschaften) mit dem Recht, eigenes Personal zu beschäftigen. Die Verwaltungsgemeinschaft nimmt alle Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches der Mitgliedsgemeinden wahr. Die Mitgliedsgemeinden bleiben rechtlich und politisch selbstständig. Sie bleiben für die Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches zuständig, behalten ihren Namen, ihr Gebiet, ihr Ortsrecht, ihre Organe und ihren Gemeindehaushalt. Die Verwaltungsgemeinschaft ist die

Verwaltungsbehörde der Mitgliedsgemeinden. Sie erhebt für die Aufgabenerfüllung von ihren Mitgliedsgemeinden eine Umlage, wenn ihre Einnahmen nicht ausreichen, um den Finanzbedarf zu decken.

Die kommunale Struktur der erfüllenden Gemeinde ist eine Sonderform der Verwaltungsgemeinschaft. Die erfüllende Gemeinde übernimmt zusätzlich zu ihren eigenen Aufgaben für benachbarte kreisangehörige Gemeinden (übertragende Gemeinden) die Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft. Ebenso wie der Verwaltungsgemeinschaft obliegt der erfüllenden Gemeinde die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der übertragenden Gemeinde. Die erfüllende Gemeinde hat für die Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben gegenüber der übertragenden Gemeinde Anspruch auf Kostenersatz, soweit die Einnahmen oder Erträge zur Deckung des Finanzbedarfs nicht ausreichen. Die übertragende Gemeinde bleibt wie die Mitgliedsgemeinde der Verwaltungsgemeinschaft für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zuständig und hat eine entsprechende Rechtsstellung. Diese Form der kommunalen Zusammenarbeit wurde insbesondere von kleinen Gemeinden im Umland einer größeren Gemeinde als Alternative zur Eingliederung gewählt.

Verwaltungsgemeinschaften haben den Vorteil, dass die Mitgliedsgemeinden rechtlich selbstständig bleiben und eigenständig über die ihnen obliegenden Selbstverwaltungsaufgaben entscheiden können, während die Verwaltungsgemeinschaft für ihre Mitgliedsgemeinden die verwaltungstechnischen Arbeiten und die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erledigt. Damit konnte in der Vergangenheit zunächst erfolgreich der Verwaltungsschwäche der überwiegend kleinen Gemeinden entgegenwirkt werden. Die Mitgliedsgemeinden behalten zudem ihre Gemeindeorgane Bürgermeister und Gemeinderat, die oft Motor eines höheren bürgerschaftlichen Engagements sind (vergleiche Prof. Dr. Rosenfeld, Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt - Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt, 19. Juni 2007, S. 165).

Verwaltungsgemeinschaften verfügen aber im Verhältnis zu den von der Größe her vergleichbaren Einheits- oder Landgemeinden nur über eine strukturbedingt eingeschränkte Leistungsfähigkeit. Grund dafür ist in erster Linie, dass die Verwaltungsgemeinschaften nahezu ausschließlich Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahrnehmen, während ihnen im eigenen Wirkungskreis nur die verwaltungsmäßige Vorbereitung und der Vollzug obliegen. Eine Verbesserung der Leistungskraft im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben, die bei den Mitgliedsgemeinden verbleiben, ist damit nicht möglich. Die eingangs dargelegte Problematik der Einschränkungen kleiner Gemeinden bei der Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben bleibt auch bei einer Mitgliedschaft in einer Verwaltungsgemeinschaft bestehen.

Bei Verwaltungsgemeinschaften ist der Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf für die zentralen Dienste, wie den Sitzungsdienst, die Kämmerei und die Kasse, insbesondere in Verwaltungsgemeinschaften mit vielen Mitgliedsgemeinden, hoch und bindet Verwaltungskraft. Der administrative Aufwand ist damit wesentlich höher als bei Einheitsgemeinden mit derselben Einwohnerzahl.

Da jede Gemeinde über einen eigenen Haushalt verfügt und die Gemeinden ihre Selbstverwaltungsaufgaben in der Regel einzeln wahrnehmen, ist der finanzielle Handlungsspielraum der Verwaltungsgemeinschaften grundsätzlich deutlich geringer als in Einheits- oder Landgemeinden.

Bei der Aufgabenerfüllung ist die Verwaltungsgemeinschaft von der Bereitschaft ihrer Mitgliedsgemeinden zur Umlagefinanzierung abhängig. Ein Finanzausgleich zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Mitgliedsgemeinden ist strukturell nicht vorgesehen. Dies hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die Ausstattung der Verwaltung, insbesondere in personeller Hinsicht. Die Verwaltungsgemeinschaften haben so beispielsweise wesentlich

weniger Möglichkeiten, einen qualitativ und quantitativ erforderlichen Personalbestand vorzuhalten.

Zudem kann der Zusammenschluss von kleinen Gemeinden in einer Verwaltungsgemeinschaft deren Schwäche im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben nicht abhelfen, da diese bei den einzelnen Mitgliedsgemeinden bleiben. So ist die räumliche Konzentration von Infrastruktureinrichtungen, beispielsweise die Übertragung der Aufgaben des Bauhofs oder des Kindergartens auf die Verwaltungsgemeinschaft, unter den Mitgliedsgemeinden nur schwer umsetzbar, da die Standortfrage zu Widerständen führen kann. Entscheidungen werden eher aus politischen als aus wirtschaftlichen Ansätzen entwickelt und teilweise auch gegen Nachbargemeinden getroffen. Dies ist insbesondere bei der Entwicklung von Industrie- und Gewerbestandorten sichtbar. Damit sind zukunftsorientierte Entscheidungen durch die fehlende Bündelung der Aufgabenerfüllung schwierig bis ausgeschlossen. Bei unterschiedlichen Lösungsvorstellungen und fehlender Einigkeit schaffen hier auch Zweckvereinbarungen keine bleibende und verlässliche Aufgabenstruktur, da diese jederzeit kündbar und zudem für den Bürger nur schwer durchschaubar sind.

Mit Blick auf die geänderten Rahmenbedingungen geraten die Verwaltungsgemeinschaften und erfüllenden Gemeinden trotz des hohen Engagements der Beteiligten seit Jahren zunehmend an ihre Grenzen. Sie können nicht die Leistungsschwächen der überwiegend kleinen und kleinsten Gemeinden, die Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaften sind, beziehungsweise ihre Angelegenheiten von der erfüllenden Gemeinde erledigen lassen, ausgleichen. Darüber hinaus steigt aus verschiedenen Gründen der Finanzbedarf der Verwaltungsgemeinschaften selbst (beispielsweise durch Tarifierhöhungen). Dieser kann zunehmend nicht mehr durch Optimierung des Personalbestandes und des Verwaltungshandelns ausgeglichen werden, weil insbesondere der Personalansatz oft schon bis zum möglichen Minimum reduziert wurde. Nicht änderbar ist weiter der teilweise hohe Verwaltungsaufwand, der vor allem durch die Anzahl der Mitgliedsgemeinden bestimmt ist. Die Verwaltungen müssen ihre Leistungen für eine perspektivisch stark sinkende Einwohnerzahl vorhalten, was zu einem Anstieg der Verwaltungskosten pro Einwohner führt.

Die in Zukunft zu erwartenden Veränderungen sprechen gegen das Rechtsinstitut der Verwaltungsgemeinschaft und der erfüllenden Gemeinde. Der demografische Wandel wird ohne eine massive, dauerhafte Zuwanderung zu einer weiteren Entleerung insbesondere der ländlichen Räume führen. Im Hinblick auf den infolge des demografischen Wandels, des Solidarpakts II und der EU-Beihilfen zurückgehenden finanziellen Handlungsspielraum des Landes besteht daher die Notwendigkeit einer deutlichen weiteren Zentralisierung von Einrichtungen der Infrastruktur (zum Beispiel Kindergärten, Sport- und Kultureinrichtungen). Ebenso besteht die Notwendigkeit einer Stärkung der Planungs- und Gestaltungsmöglichkeiten im Aufgabenbereich des eigenen Wirkungskreises (zum Beispiel gezielte Entwicklung von Bau- und Gewerbegebieten, abgestimmte Tourismusförderung). Diese Stärkung der Selbstverwaltungskraft ist nur in Gemeinden möglich, die eine höhere Einwohnerstärke und ein größeres Hoheitsgebiet haben.

Selbst von einzelnen Verwaltungsgemeinschaften wurde in diesem Zusammenhang unter anderem vorgetragen, dass ein erheblicher Teil der Selbstverwaltungsaufgaben der Mitgliedsgemeinden von diesen nicht mehr alleine geschultert werden könne. Sie seien auf Dauer nur in gemeinsamer Trägerschaft durch Umlagen finanzierbar. Dabei wurden insbesondere die Bereiche Brandschutz, Kindergärten, Bauhöfe, Gewässerpflege, Erstellung von Flächennutzungsplänen, Trägerschaft überörtlich wichtiger Einrichtungen (zum Beispiel Schwimmbäder, Bürgerzentren usw.) genannt.

Im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erstellung des Entwurfs eines kommunalen Leitbildes „Zukunftsfähiges Thüringen“ im Jahr 2015 wurde vor diesem Hintergrund mehrfach der Vorschlag unterbreitet, auf die Verwaltungsgemeinschaften eine Reihe von Aufgaben nach § 47 ThürKO zu übertragen.

Gegenstand der Übertragung nach § 47 Abs. 3 ThürKO können jedoch immer nur einzelne Aufgaben des eigenen Wirkungskreises und die damit zusammenhängenden Befugnisse sein. Bei der Übertragung einer Vielzahl oder gar aller Aufgaben des eigenen Wirkungskreises würde das verfassungsrechtlich verbürgte kommunale Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt. Es würde nicht mehr der Gemeinderat als das von Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes, Artikel 95 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen vorgeschriebene unmittelbar demokratisch legitimierte Repräsentativorgan über die bedeutenden Angelegenheiten der Gemeinde in eigener Verantwortung entscheiden, sondern nach § 48 Abs. 1 Satz 1 ThürKO die Gemeinschaftsversammlung der Verwaltungsgemeinschaft, die nicht direkt von den Bürgern gewählt wird. Die Gemeinschaftsversammlung besteht gemäß § 48 Abs. 2 Satz 1 ThürKO aus dem hauptamtlichen Gemeinschaftsvorsitzenden und den Vertretern der Mitgliedsgemeinden (Bürgermeistern kraft Amtes und ein beziehungsweise mehreren Gemeinderatsmitgliedern). Die Aufgabenübertragung nach § 47 Abs. 3 ThürKO kann aus verfassungsrechtlichen Gründen damit keinen solchen Umfang annehmen, dass sich eine Gemeinde ihres eigenen Wirkungskreises ganz oder in ihren wesentlichen Teilen entäußert. Die Übertragung einer Vielzahl von Aufgaben oder einer Kernaufgabe wie der Bauleitplanung ist hiernach ausgeschlossen.

Vor dem Hintergrund der wesentlich geänderten Rahmenbedingungen erscheint es jedoch nicht mehr ausreichend, lediglich die Verwaltungskraft kleiner Gemeinden durch Einbindung in eine Verwaltungsgemeinschaft oder Zuordnung zu einer erfüllenden Gemeinde zu stärken, um den heutigen sowie den für die Zukunft erwarteten Herausforderungen zu begegnen.

Es stellt sich insoweit die Frage nach weiteren Handlungsoptionen. Einen milderem Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht könnte die Rechtsform der Verbandsgemeinde, beispielsweise nach dem Vorbild von Rheinland-Pfalz, §§ 64 bis 73 der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz darstellen.

Die Rechtsinstitute der Verwaltungsgemeinschaft und der Verbandsgemeinde haben eine vergleichbare Zielsetzung, die Überwindung der Kleinteiligkeit, die Angemessenheit des institutionellen und organisatorischen Zuschnitts, eine Harmonisierung der gegenläufigen Komponenten sowie Verwaltungseffizienz und Bürgernähe.

Die Verbandsgemeinde ist ein Zusammenschluss benachbarter kreisangehöriger Gemeinden desselben Landkreises zu einer Gebietskörperschaft mit einem eigenen Aufgabenbereich des eigenen und übertragenen Wirkungskreises mit eigenem Namen, eigenem Gebiet, eigenen Organen. Die Ortsgemeinden bleiben rechtlich und politisch selbstständig mit eigenem Namen, eigenem Gebiet, eigenen Aufgaben, eigenen Organen sowie eigenen Finanzen.

Die Verbandsgemeinde und die Ortsgemeinden bilden zusammen eine funktionelle Einheit, die die gleichen Leistungen wie eine verbandsfreie kreisangehörige Gemeinde erbringen soll. Der rechtliche und politische Entscheidungsspielraum der Ortsgemeinden ist demnach notwendigerweise eingeschränkt.

Die Verbandsgemeinde erhebt, soweit ihre eigenen Einnahmen nicht ausreichen, eine Umlage von den Ortsgemeinden. Außerdem ist die Erhebung einer Sonderumlage zulässig, wenn eine von der Verbandsgemeinde wahrgenommene Aufgabe den Ortsgemeinden in unterschiedlichem Umfang Vorteile bringt.

Die Einführung des Modells der Verbandsgemeinde löst allerdings Probleme der kleinteiligen Gemeindestrukturen nicht. Die kommunale Struktur wird durch die Verbandsgemeinde nicht weiterentwickelt. In Verbandsgemeinden besteht zudem, ebenso wie bei Verwaltungsgemeinschaften, ein hoher Koordinierungs- und Einigungsaufwand. Die Stärkung der Selbstverwaltungskraft bleibt hinter Einheits- und Landgemeinden vergleichbarer Größe zurück, da

die gemeinsame Aufgabenerfüllung nur in Teilbereichen des eigenen Wirkungskreises erreicht wird.

Das Rechtsinstitut der erfüllenden Gemeinde wurde in der Vergangenheit in erster Linie als Vorstufe zur späteren Eingemeindung im Verflechtungsbereich größerer Gemeinden (Zentrale Orte) gewählt. Vor- und Nachteile entsprechen im Wesentlichen denen der Verwaltungsgemeinschaften. Besonders problematisch ist jedoch, dass dieses Rechtsinstitut einer Stärkung der Zentralen Orte entgegenwirkt.

Die Fortentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften und erfüllenden Gemeinden zu Einheits- oder Landgemeinden ermöglicht eine stärkere Bündelung von Verwaltungskompetenz sowie der materiellen und finanziellen Ressourcen, die wiederum eine noch wirtschaftlichere Erfüllung der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge möglich macht. In Einheits- beziehungsweise Landgemeinden besteht gegenüber den Verwaltungsgemeinschaften und erfüllenden Gemeinden die Möglichkeit, eine einheitliche und abgestimmte Planung und Entwicklung für ein deutlich größeres Gebiet durchzuführen. Im Vergleich zur Summe der einzelnen Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft verfügt eine Gemeinde gleicher Größenordnung über einen erheblich größeren finanziellen Handlungsspielraum, da es nur einen Gemeindehaushalt gibt, der unter anderem die Möglichkeit eröffnet, sich neu zu profilieren und gezieltere Prioritäten für das Gesamtgebiet zu setzen, aber auch größere Investitionen durchzuführen.

Die Einheitsgemeinde sichert eine nachhaltige Stärkung der Verwaltungskraft und dokumentiert die Einheitlichkeit der Verantwortung und Verwaltung für ein gemeinsames Gebiet (Martin Junkernheinrich, Wolfgang H. Lorig, Kommunalreformen in Deutschland, 2013; Prof. Dr. Hesse, S. 55). Diese Aussage gilt gleichermaßen für die Landgemeinde, die im Vergleich zur sogenannten Einheitsgemeinde über ein gesetzlich gestärktes Ortschaftsrecht verfügt.

Die Landgemeinde verbindet die Vorteile der Einheitsgemeinde mit den weitgehenden Gestaltungsspielräumen der neuen Ortschaften der Landgemeinde.

Es ist bereits seit einigen Jahren in Thüringen im politischen Raum mehrheitlicher Konsens, die Verwaltungsgemeinschaften und erfüllenden Gemeinden in Einheits- oder Landgemeinden umzuwandeln (siehe unter anderem LT-Beschluss vom 15. Dezember 2011, Drs. 513798).

Die örtliche Gemeinschaft entfaltet dann die größtmögliche Selbstverwaltungs- und Leistungskraft, wenn sie dem Urtyp der umfassend leistungsfähigen, sich selbst ohne Einschaltung Dritter verwaltenden Gemeinde entspricht. Die höchste objektive Verbesserung der kommunalen Strukturen hinsichtlich kleiner leistungsschwacher Gemeinden wird daher durch ihre Zusammenlegung oder ihre Eingliederung in größere Gemeinden erreicht.

Zu den wesentlichen Vorteilen von Einheits- und Landgemeinden zählen insbesondere

- die Bündelung von Aufgaben, Verwaltungskompetenzen und finanziellen Ressourcen,
- leistungsfähigere und effizientere Verwaltung durch erweiterten Professionalisierungsgrad, Abbau von Mehrfachleistungen durch Betreuung der Mitgliedsgemeinden und Nutzung von Synergieeffekten,
- größeres Investitionsvolumen,
- haushalterische Entlastungen (beispielsweise Zusammenlegung von gemeindlichen Einrichtungen wie Bauhof, Personalabbau beispielsweise durch Altersabgänge, die in einer größeren Kommune leichter verkraftet werden können),
- koordinierte und effizientere Abstimmungen über die Gemeindeentwicklung durch Konzentration von Entscheidungsträgern (beispielsweise bei Flächennutzungs- und Bebauungsplanung),

- Stärkung von zentralörtlichen Funktionen, insbesondere bei erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit einem großen Ort mit Verflechtungsbereich,
- höhere Lebensqualität der Bürger durch Verbesserung der Planungs- und Investitionsmöglichkeiten,
- höheres politisches Gewicht der vergrößerten Gemeinden und der Region im Vergleich zu kleinteiligeren Strukturen,
- Ermöglichung von Aufgabenverlagerungen von der Kreis- auf die Gemeindeebene, wodurch die kommunale Selbstverwaltung in größerem Umfang wahrgenommen und eine größere Bürgernähe erreicht werden kann.

Bei Neugliederungsmaßnahmen, die Verwaltungsgemeinschaften und erfüllende Gemeinden betreffen, wird grundsätzlich angestrebt, bestehende Strukturen im Ganzen weiterzuentwickeln. Eine Teilung bestehender Verwaltungsstrukturen soll weitgehend vermieden werden. Zu beachten ist allerdings die Gesamtentwicklung der einzelnen Regionen, vor allem die in § 5 enthaltene Zielstellung, Zentrale Orte zu stärken. Hierdurch können Eingliederungen auch von Gemeinden, die bislang einer Verwaltungsgemeinschaft oder erfüllenden Gemeinde zugeordnet waren, in ein angrenzendes Ober- oder Mittelzentrum erforderlich werden. Zudem können örtliche Besonderheiten, wie beispielsweise Beschränkungen durch Landesgrenzen, zu beachten sein.

Bei der Konzentration auf Einheits- und Landgemeinden in Verbindung mit einem gestärkten Ortsteil- beziehungsweise Ortschaftsrecht wird davon ausgegangen, dass sowohl das bürgerschaftliche Engagement und die ehrenamtliche Wahrnehmung von gemeinwohlorientierten Aufgaben als auch die Identifikation der Einwohner mit ihrem Ort in den neuen Strukturen gewährleistet sind und gefördert werden können.

Bestehende Verwaltungsgemeinschaften werden deshalb durch das jeweilige konkrete Neugliederungsgesetz aufgelöst, Zuordnungen zu erfüllenden Gemeinden aufgehoben. Die während der Neugliederungsphase noch bestehenden Regelungen zu den Rechtsinstituten in den §§ 46 bis 52 ThürKO finden nur noch insoweit Anwendung, wie sie die inneren Rechtsverhältnisse der noch bestehenden konkreten Verwaltungsgemeinschaften und erfüllenden Gemeinden regeln. Die Bestimmungen werden nach Abschluss der Neugliederungen an die neue Sach- und Rechtslage angepasst.

Für Anträge auf kommunale Neugliederungen im Sinne dieses Gesetzes ist deshalb die in § 46 Abs. 1 Satz 2 geregelte Mehrheit der Gemeinden, in denen die Mehrheit der Einwohner der Verwaltungsgemeinschaft wohnt (sogenannte doppelte Mehrheit), nicht mehr erforderlich.

Zu Absatz 4:

Mit Absatz 4 wird klargestellt, dass auch eine Überschreitung der derzeitigen Landkreisgrenzen aus Gründen des öffentlichen Wohls möglich ist. Anträge hierfür können bereits in der Freiwilligkeitsphase nach § 6 gestellt werden. Da jede Gemeinde jedoch nur einem Landkreis zugeordnet sein kann, können diese kreisübergreifenden Strukturänderungen frühestens mit der Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Kraft treten.

Zu Absatz 5:

Mit § 4 werden die Rahmenbedingungen für die Neugliederung der kreisangehörigen festgelegt. Die konkreten Neugliederungen sollen im Rahmen eines gesonderten Gesetzes geregelt werden.

Zu § 5 (Zentrale Orte und Verflechtungsbereiche):

Zu Absatz 1:

Die Ober- und Mittelzentren sind in der Thüringer Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 vom 15. Mai 2014 (GVBl. S. 2025) verbindlich ausgewiesen. Sie prägen die historisch gewachsene Siedlungsstruktur Thüringens und übernehmen wichtige überörtlich bedeutsame Aufgaben.

Die Vorhaltung von kommunalen Einrichtungen und Infrastrukturen, die auch den Einwohnern der benachbarten Gemeinden zugutekommt, gilt in besonderem Maße für größere und große Städte, die als Ober- oder Mittelzentrum ausgewiesen sind, und ihren jeweiligen Umlandbereich. Durch demografische und wirtschaftliche Entwicklungen sind insbesondere die Stadt-Umland-Bereiche durch zunehmende Verflechtungen geprägt (beispielsweise Wohnen im Umland, Arbeiten in der Stadt, Nutzung des Freizeitangebotes in der Stadt, großflächige Gewerbeansiedlungen in den Gemeinden, die unmittelbar an die Stadt grenzen). Die realen Verkehrsströme zeigen, dass Grenzen in Stadt-Umland-Bereichen vielfach nur administrativer Natur sind.

Damit die Städte ihre Aufgaben weiterhin dauerhaft erfüllen können, benötigen insbesondere die Ober- und Mittelzentren eine Ausweitung ihres Hoheitsgebietes durch Eingliederung der benachbarten Gemeinden ihres Verflechtungsbereichs. Hierdurch sollen dauerhaft leistungsfähige Verwaltungsstrukturen geschaffen und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den Verflechtungsräumen gefördert werden.

Die Interessen der Städte an der Vergrößerung ihres Gemeindegebiets einerseits und die Belange der umliegenden Gemeinden und ihrer Bürger am Fortbestand ihrer Eigenständigkeit andererseits sind gegeneinander abzuwägen. Für eine Eingliederung spricht eine bereits bestehende intensive Verflechtung zwischen Stadt und Nachbargemeinde. Diese findet ihren Ausdruck insbesondere im bereits erfolgten oder bevorstehenden Zusammenwachsen vorhandener Strukturen. Ein weiterer Gesichtspunkt für Eingliederung ist eine schwerpunktmäßig auf die Kernstadt ausgerichtete Entwicklung einer Gemeinde.

Mit der Eingliederung benachbarter Gemeinden in die Ober- und Mittelzentren können diese intensiven Nachbarschaftsbeziehungen nachvollzogen werden, um so teilweise überkommene administrative mit tatsächlichen Verflechtungen in Einklang zu bringen.

Zu Absatz 2:

Die Zentralen Orte bilden das Rückgrat der Landesentwicklung zur Stabilisierung oder Entwicklung aller Landesteile und dienen als Standortsystem der öffentlichen Daseinsvorsorge. Das Zentrale-Orte-System spiegelt die typische klein- und mittelstädtische Siedlungsstruktur Thüringens wieder und bildet insofern einen sachgerechten Orientierungsrahmen für eine Gemeindestrukturreform.

Zentrale Orte sind Gemeinden, die aufgrund ihrer Einwohnerzahl, ihrer Lage im Raum, ihrer Funktion und ihrer zentralörtlichen Ausstattung Schwerpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens in Thüringen darstellen. Sie sind Knotenpunkte im Verkehrsnetz, Schwerpunkte des Wohnens und Arbeitens und bieten die nötigen Einrichtungen und Dienste, um nicht nur sich selbst, sondern auch ein Umland angemessen zu versorgen. Die Zentralen Orte sind so verteilt, dass eine angemessene Erreichbarkeit aus allen Teilen des Landes gewährleistet werden kann. Die Zentralen Orte sind im Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 und in den Regionalplänen der Regionalen Planungsgemeinschaften (Regionalplan Nordthüringen, Bekanntmachung der Genehmigung ThürStAnz. Nr. 44/2012, S. 1689; Regionalplan Mittelthüringen, Bekanntmachung der Genehmigung ThürStAnz. Nr.

42/2012, S. 1566; Regionalplan Ostthüringen, Bekanntmachung der Genehmigung ThürStAnz. Nr. 51/2012, S. 2009; Regionalplan Südwestthüringen, Bekanntmachung der Genehmigung ThürStAnz. Nr. 19/2011, S. 693) verbindlich festgelegt.

Dem Urtyp der umfassend leistungsfähigen, sich selbst ohne Einschaltung Dritter verwalten- den Gemeinde nach Artikel 91 Abs. 1 und 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen entsprechen Gemeinden, die im Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 als Ober- oder Mittelzentren ausgewiesen werden, in so hohem Maße, dass sie über ihre Grenzen hinaus auch für einen größeren Umlandbereich Aufgaben der Daseinsvorsorge in besonderem Umfang erfüllen können. Auch die als Grundzentrum ausgewiesenen Gemeinden erfüllen neben dem Aufgabenumfang ihrer örtlichen Gemeinschaft Versorgungsfunktionen für benachbarte Gemeinden. Diese höhere Leistungs- und Verwaltungskraft gilt es, im Interesse einer Verbesserung der gesamten gemeindlichen Struktur des Landes zu erhalten und auszubauen.

Die als Grundzentrum ausgewiesenen Gemeinden bilden in der Regel den Kern einer Neugliederungsmaßnahme. Hierbei wird es von den konkreten örtlichen Sachverhalten, insbesondere dem Verhältnis der Einwohnerzahlen und den tatsächlich vor Ort vorhandenen zentralörtlichen Funktionen abhängen, ob die Bildung einer leistungsstarken Gemeinde eher durch Eingliederung von benachbarten Gemeinden in die als Grundzentrum ausgewiesene Gemeinde oder durch Bildung einer neuen Gemeinde zu erreichen ist. Jede neu strukturierte Gemeinde soll in den genannten Raumordnungsplänen die Funktion eines Zentralen Ortes bereits innehaben oder im Zuge einer Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Thüringen 2025 nach der Gemeindeneugliederung übernehmen können.

Durch die angestrebte Annäherung der administrativen Gemeindegrenzen an die im Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 festgelegten mittelzentralen Funktionsräume und die in den Regionalplänen festgelegten Grundversorgungsbereiche können tragfähige Strukturen unter Berücksichtigung räumlicher Verflechtungsbeziehungen geschaffen werden. Die Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte spiegeln die tatsächlichen oder zur Sicherung der Zentralen Orte notwendigen Lebens- und Wirtschaftsstrukturen der Bürger stärker wider als die derzeitigen kommunalen Verwaltungsgrenzen. Dies gilt insbesondere für die beruflich bedingte Mobilität.

Damit gelingt es zudem, die Kostentragung der Infrastruktur gleichmäßig zu verteilen und die Auslastung der Infrastrukturen zu verbessern. Bisher nur schwer zu koordinierende Entwicklungen, wie überörtliche Infrastruktur, Wirtschafts- und Standortpolitik oder Verkehrsplanung lassen sich damit vereinfachen.

Zu § 6 (Freiwilligkeitsphase für kreisangehörige Gemeinden):

Zu Absatz 1:

Mit der Freiwilligkeitsphase bis Ende Oktober 2017 wird den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, freiwillige Beschlüsse zur Bildung neuer Gemeindestrukturen zu schaffen, die den Vorgaben dieses Gesetzes entsprechen. Damit wird insbesondere den Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und ebenso der Zuständigkeit der gewählten Vertreter der Gemeinden, in eigener Verantwortung die Voraussetzungen für die Schaffung zukunftsfähiger Verwaltungsstrukturen zu schaffen, Rechnung getragen. Freiwillige Gemeindeneugliederungen bieten die Chance, die Weiterentwicklung der kommunalen Strukturen aus eigener Kenntnis der Verhältnisse vor Ort zu planen und zu gestalten.

Für Anträge auf kommunale Neugliederungen im Sinne dieses Gesetzes ist deshalb die in § 46 Abs. 1 Satz 2 geregelte Mehrheit der Gemeinden, in denen die Mehrheit der Einwohner der Verwaltungsgemeinschaft wohnt (sogenannte doppelte Mehrheit), nicht mehr erforderlich.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 dient der Klarstellung.

Form und Verfahren zur Antragstellung bestimmt das für Kommunalrecht zuständige Ministerium.

Zu § 7 (Strukturbegleithilfen):

Mit Strukturbegleithilfen sollen finanzielle Schieflagen aufgefangen werden, die durch den Zusammenschluss mit leistungsschwächeren Kommunen in die neue Struktur hineingetragen werden und/oder die strukturell bedingt sind. Im Anschluss an einen mittelfristigen Unterstützungszeitraum müssen die Kommunen in der Lage sein, Effizienzgewinne zu generieren, die diese strukturellen Defizite ausgleichen. Für doppisch buchende Kommunen gilt der Fördermaßstab entsprechend. Absatz 1 Satz 3 soll sicherstellen, dass die Gemeinden ihre überdurchschnittliche Verschuldung abbauen. Durch den fünf Haushaltsfolgejahre nach Mittelausreichung umfassenden Zeitraum wird den Kommunen ein erheblicher zeitlicher Spielraum zur Schuldentilgung eingeräumt, um aufgrund der üblicherweise bestehenden Zinsbindungsfristen und drohenden Vorfälligkeitsentschädigungen wirtschaftlich sinnvolle Rückzahlungsvereinbarungen mit den Kreditgebern vereinbaren zu können. Über die Ausnahmemöglichkeit können auch besondere, im Einzelfall zur Unwirtschaftlichkeit führende Fallkonstellationen berücksichtigt werden.

Absatz 1 regelt die Anspruchsberechtigung, die Art der Zuweisung und die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Satz 3 regelt die Zweckbindung. Nicht zweckentsprechend verwendete Zuweisungen stehen nach der erforderlichen Rückforderung als verbleibende Mittel gemäß § 8 Abs. 4 zum Ausgleich besonderer Belastungen der Kommunen im Zuge der Gebietsreform zur Verfügung.

Die Absätze 2 bis 4 regeln die Zuweisungsvoraussetzungen der Strukturbegleithilfe. Absatz 3 Satz 1 stellt auf die Schuldenstände der im Bericht des Landesamtes für Statistik „Schulden des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften in Thüringen am 31.12.2014“ genannten Gemeinden, also der Gemeinden in ihrer Struktur vor der Neugliederung,- im Verhältnis zum Durchschnitt der Verschuldung aller Thüringer Kommunen in Höhe von 978 Euro/Einwohner ab. Die Bestimmungen gehen von dem Regelfall aus, in dem neu zu gliedernde Gemeinden jeweils als gesamte Gemeinde betroffen sind. Es sind aber auch die Fälle erfasst, in denen neu zu gliedernde Gemeinden in unterschiedlichen neu gegliederten Gemeinden aufgehen. Die Fördermittel sind dann am Maßstab der betroffenen Einwohner aufzuteilen.

Absatz 5 bestimmt die Förderhöchstbeträge.

Über Absatz 6 werden Doppelförderungen ausgeschlossen.

Absatz 7 regelt die Gewährung der Strukturbegleithilfe. Diese erfolgt bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen von Amts wegen und damit als Anspruch der Gemeinden durch das für Kommunalrecht zuständige Ministerium mit der Befugnis, die Zuständigkeit durch Verwaltungsvorschrift auf eine andere Behörde zu übertragen. Das Verbot der Doppelförderung bezieht sich nur auf mehrfache Förderungen nach dieser Bestimmung. Förderungen nach anderen Bestimmungen sind nicht erfasst.

Zu § 8 (Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen):

Zu den Absätzen 1 bis 3:

Zur Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen im Sinne des § 6 sollen im Haushaltsjahr 2018 insgesamt 100 Millionen Euro bereitgestellt werden.

Die Förderung soll nur für Gemeinden fließen, die auch eine entsprechende Neugliederung beantragt haben (die Neugliederung beantragende Gemeinden). Sie wird im Jahr 2018 an die neu geschaffenen Gemeinden (neu gebildete oder vergrößerte Gemeinde) ausgezahlt. Soweit eine die Neugliederung beantragende Gemeinde ausnahmsweise in mehreren neu gebildeten oder vergrößerten Gemeinden aufgeht, sind die auszureichenden Mittel entsprechend dem Aufteilungsverhältnis der Einwohner der die Neugliederung beantragenden Gemeinde auf die neu gebildeten oder vergrößerten Gemeinden aufzuteilen. Die Förderung ist der Höhe nach geeignet, einen deutlichen Anreiz für neugliederungswillige Gemeinden aller Größenklassen, unter Beachtung der Vorgaben des Leitbildes „Zukunftsfähiges Thüringen“, zu setzen.

Indem sich die Höhe der Förderung nach dem Anteil der die Neugliederung beantragenden Gemeinde an den Schlüsselzuweisungen im Mittel der Finanzausgleichsjahre 2014 bis 2016, bezogen auf die insgesamt bereitgestellten Haushaltsmittel von 100 Millionen Euro, richtet, werden die Finanzkraft und der Finanzbedarf der neugliederungswilligen Kommunen im Sinne der Schlüsselzuweisungssystematik grundsätzlich berücksichtigt. Die anschließende Festlegung einer Mindestförderhöhe je die Neugliederung beantragender Gemeinde ist jedoch erforderlich, um Kleinstbeträge ohne echte Anreizfunktion in der Förderung zu vermeiden und auch einen Anreiz für abundante Gemeinden zu setzen. Ebenso ist durch eine Maximalförderung sicherzustellen, dass große Gemeinden durch die Eingemeindung einzelner kleiner Gemeinden nicht unangemessen profitieren. Der Ausschluss einer Mehrfachförderung bereits fusionierter Gemeinden verhindert schließlich eine unausgewogene Fördermittelverwendung, da die Förderung für jede beteiligte Gemeinde, unabhängig von ihrer späteren Gestalt, nur einmal ausgereicht wird. Insbesondere soll ausgeschlossen werden, dass zum Jahr 2017 neu gebildete Gemeinden durch eine weitere freiwillige Neugliederung im Jahr 2018 erneut entsprechende Fördermittel erhalten; die Förderung nach § 7 wird jedoch nicht ausgeschlossen.

Zu Absatz 4:

Nach dieser Bestimmung sind die Mittel zum Ausgleich besonderer Belastungen der Kommunen im Zuge der Gebietsreform zu verwenden.

Bevor konkrete Gebietsänderungen umgesetzt sind, können auch keine besonderen Belastungen festgestellt werden. Der Sinn dieser Bestimmung liegt darin, dass Fördermittel, die den Kommunen für einen bestimmten Zweck zur Verfügung stehen, tatsächlich für diesen Zweck eingesetzt werden. Die allgemeinen Verteilungsschlüssel der §§ 7 und 8 können nicht alle Belastungen der Kommunen erfassen, weil es sich um abstrakte Regelungen im Vorfeld der Neugliederung handelt. Welche Kommunen im Zuge der Neugliederung welche spezifischen Belastungen aufweisen, nachdem die allgemeinen Verteilungsmechanismen gegriffen haben, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend zu erkennen. Es ist deshalb naheliegend, dass ein weiterer allgemeiner Verteilungsschlüssel in dieser Bestimmung zum jetzigen Zeitpunkt nicht hilfreich ist. Die Ausreichung der Mittel muss daher auf der Grundlage einer Richtlinie dann erfolgen, wenn diese besonderen Belastungen festgestellt werden können und im Übrigen auch die finanziellen Mittel dafür absehbar sind.

Zu Absatz 5:

Die Bestimmung regelt die Zuständigkeit.

Zu § 9 (Übergangsbestimmung):

§ 9 enthält Vorgaben für die dauerhaft, aber mindestens bis zum Jahr 2035, einzuhaltenden Mindestgrößen der aufgrund der Vorgaben dieses Gesetzes neu gebildeten Gebietskörperschaften und regelt die Grundlagen der Berechnung der Einwohnerzahlen im Jahr 2035. Ausnahmen von den vorgeschriebenen Mindestgrößen sind im Einzelfall möglich, sofern besondere Gründe des öffentlichen Wohls dafür sprechen, wie zum Beispiel eine außergewöhnliche Randlage oder wenn aufeinander bezogene Strukturen sonst nicht gebildet werden können. Weiterhin müssen die Gemeinden, für deren Größe eine Ausnahme zugelassen wird, die Gewähr dafür bieten, langfristig, aber mindestens bis zum Jahr 2035, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger- und ortsnah wahrnehmen zu können.

Zu § 10 (Gleichstellungsbestimmung):

§ 10 enthält eine Gleichstellungsbestimmung.

Zu Artikel 2 (Änderung der Thüringer Kommunalordnung)

Mit Artikel 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs wird das Ortsteilrecht und Ortschaftsrecht durch Erweiterung der Entscheidungs- und Vorschlagsrechte des Ortsteilrats und des Ortschaftsrats gestärkt. Dies garantiert die Identität der einzelnen Ortsteile und Ortschaften und ermöglicht es ihnen, weiterhin ihre eigenen Belange innerhalb der zukünftigen Gemeindestruktur wahrzunehmen. Zudem wurde den bisher aus der Praxis geäußerten Änderungswünschen zur Änderung der ThürKO Rechnung getragen.

Zu Nummer 1:

Die Änderung der Einwohnerzahl in § 6 Abs. 5 Satz 1 wird durch § 4 Abs. 1 ThürGVG notwendig.

Zu Nummer 2

§ 9 wird um eine Bestimmung ergänzt, die sicherstellt, dass in neu gebildeten Gemeinden die Aufgaben durch Gemeindeorgane erfüllt werden können. Mit Wirksamwerden der Gemeindeneubildung endet die Amtszeit der Gemeinderatsmitglieder und des Bürgermeisters der aufgelösten Gemeinde. Für die neu gebildete Gemeinde sind Gemeinderatsmitglieder und Bürgermeister nach den Bestimmungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes innerhalb von sechs Monaten neu zu wählen. Während der Übergangszeit bis zur Wahl der neuen Gemeindeorgane sind die in den Sätzen 3 bis 6 getroffenen Regelungen zur Zusammensetzung des Gemeinderats der neu gebildeten Gemeinde, zur Wahrnehmung der Funktion des Bürgermeisters und zur Funktion des Wahlleiters erforderlich. In Satz 2 wird zur übergangsweisen Zusammensetzung des Gemeinderats der neu gebildeten Gemeinde auf die in die Vertretungen gewählten Gemeinderatsmitglieder der aufgelösten Gemeinden abgestellt, zu denen nicht der Bürgermeister zählt. Die Bürgermeister der aufgelösten Gemeinden sind daher nicht Mitglied des bis zur Neuwahl amtierenden Gemeinderats der neu gebildeten Gemeinde. Die Bestellung des Beauftragten erfolgt entsprechend § 122 ThürKO.

Zu Nummer 3:

Die Änderung des § 12 Abs. 1 Satz 2 wird durch die Neufassung der §§ 45 und 45a ThürKO notwendig.

Zu Nummer 4:

Die Regelung ermöglicht den neu gebildeten oder durch Eingemeindungen vergrößerten Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung die Entscheidung, für eine Übergangszeit bis zum Ende der nächsten allgemeinen Wahlperiode die Zahl der zu wählenden Gemeinderatsmitglieder zu erhöhen. Die Vergrößerung der Gemeinderäte kann für die ehemaligen selbstständigen Gemeinden die Möglichkeit eröffnen, in dem neuen Gemeinderat ihre Belange und Interessen durch einen Vertreter wahrnehmen zu können. Dies stärkt das Engagement der Bürger in den ehemals selbstständigen Gemeinden und wahrt deren Identifikation. Das Zusammenwachsen in den neuen Strukturen wird in der Übergangsphase erleichtert.

Zu Nummer 5:

Die Konzentration der Gebietsreform auf Gemeindeebene auf die Bildung umfassend leistungsstarker größerer Gemeinden erfordert eine Überarbeitung der Regelungen in den §§ 45 und 45a zu Ortsteil- und Ortschaftsverfassung. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger in den Ortsteilen mit Ortsteilverfassung der Einheitsgemeinden und den Ortschaften der Landgemeinden sollen verbessert werden. Es wird davon ausgegangen, dass hierdurch sowohl das bürgerschaftliche Engagement und die ehrenamtliche Wahrnehmung von gemeinwohlorientierten Aufgaben als auch die Identifikation der Einwohner mit ihrem Ort in den neuen Strukturen gewährleistet und gefördert werden können. Zudem sollen eine Reihe von redaktionellen Klarstellungen vorgenommen werden.

Zu § 45 ThürKO:

Die bisher in § 45 Abs. 3 Satz 1 ThürKO enthaltene Regelung zur Bildung des Ortsteilrats wird aus systematischen Gründen im Zusammenhang mit der Einführung der Ortsteilverfassung in Absatz 1 geregelt. Klargestellt wird, dass die Ortsteilverfassung nur bis zur Festsetzung des Wahltermins zum Ende der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats aufgehoben oder geändert werden kann. Vor dem Ende der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats kann die Ortsteilverfassung nur wieder aufgehoben werden, wenn kein Ortsteilrat gebildet wird, das heißt, wenn weder der Ortsteilbürgermeister noch die erforderliche Anzahl der Ortsteilratsmitglieder gewählt wurden (kumulativ). Die bisherige Regelung, wonach für die Aufhebung der Ortsteilverfassung die Wahl des Ortsteilbürgermeisters und die der weiteren Mitglieder des Ortsteilrats nach jeweils einmaliger Wiederholung erfolglos bleiben mussten, entfällt.

Die Regelung in Absatz 2 Satz 1 stellt klar, dass der Ortsteilrat aus dem Ortsteilbürgermeister und den Ortsteilratsmitgliedern besteht. Der bisher in Absatz 3 verwendete Begriff der weiteren Mitglieder des Ortsteilrats entfällt.

In Absatz 3 wird in systematischer Hinsicht die Wahl der Ortsteilratsmitglieder vor der Wahl des Ortsteilbürgermeisters geregelt. Die ehrenamtliche Tätigkeit der als Ortsteilratsmitglieder tätigen Personen soll damit hervorgehoben werden. In Satz 1 wird klargestellt, dass auf die Wahl der Ortsteilratsmitglieder die Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und der geheimen Wahl Anwendung finden. In Satz 4 wurde in Ergänzung zu Satz 3 geregelt, dass sich die nach Satz 3 erforderliche Anzahl der Ortsteilratsmitglieder auf die tatsächliche Anzahl der Ortsteilratsmitglieder verringert, wenn für die Wahl der Ortsteilratsmitglieder weniger Wahlvorschläge eingereicht oder zugelassen werden als Orts-

teilratsmitglieder zu wählen sind oder weniger gewählte Personen die Wahl angenommen haben. Dies gilt auch beim Ausscheiden eines Ortsteilratsmitglieds, wenn der Sitz für den Rest der Amtszeit unbesetzt bleibt. Die Regelung dient der Klarstellung der Rechtsfolgen, wenn die nach Satz 3 erforderliche Anzahl der Ortsteilratsmitglieder nicht gewählt wurde oder die gewählten Personen die Wahl nicht angenommen haben. Aus systematischen Gründen wird die bisher in Absatz 6 Satz 6 enthaltene Regelung zur Ausübung der Befugnisse des Ortsteilrats durch den Ortsteilbürgermeister, wenn kein Ortsteilratsmitglied gewählt wurde, in Absatz 3 Satz 7 geregelt.

In Absatz 4 wird die Aufgabenwahrnehmung des Ortsteilbürgermeisters und seines Stellvertreters durch den Bürgermeister der Gemeinde und seinen Stellvertreter bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortsteilrats geregelt, wenn ein Ortsteilbürgermeister aus der Mitte des Ortsteilrats nicht gewählt wird oder die gewählte Person die Wahl nicht annimmt oder der Ortsteilbürgermeister oder sein Stellvertreter vor Ablauf ihrer Amtszeit vorzeitig aus ihren Ämtern ausscheiden und diese Ämter bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortsteilrats nicht neu besetzt werden können.

In Absatz 5 wird klargestellt, dass der Ortsteilrat in allen wichtigen, den Ortsteil betreffenden Angelegenheiten rechtzeitig vor der Entscheidung des zuständigen Organs der Gemeinde zu hören ist. Dem Ortsteilrat ist eine angemessene Frist zur Stellungnahme zu geben. Folgt das für die Entscheidung zuständige Organ der Gemeinde der Empfehlung, dem Vorschlag oder der Stellungnahme des Ortsteilrats nicht, sind dem Ortsteilrat die Gründe dafür darzulegen. Ist aufgrund der Eilbedürftigkeit der Entscheidung eine Anhörung des Ortsteilrats nicht möglich, sind diesem die Gründe für die Eilbedürftigkeit und die Art der Erledigung unverzüglich mitzuteilen. Mit den Regelungen wird den Ortsteilen ermöglicht, ihre eigenen Belange innerhalb der Gemeinde besser wahrzunehmen.

In Absatz 6 werden die Entscheidungsbefugnisse des Ortsteilrats in Satz 1 Nr. 2 um die Durchführung von Veranstaltungen erweitert und für die Heimatpflege klarstellend ergänzt. Das Recht zur Stellungnahme in Satz 2 Nr. 2 wird um die Umbenennung der im Gebiet des Ortsteils dem öffentlichen Verkehr dienenden Straßen, Wege, Plätze und Brücken sowie der öffentlichen Einrichtungen ergänzt. Satz 5 wurde redaktionell überarbeitet. Satz 6 dient der Stärkung der Ortsteile auch in finanzieller Hinsicht, indem ein fester auf die Einwohner des Ortsteils bezogener Betrag bestimmt wird, von dem der Gemeinderat durch Beschluss abweichen kann. Durch das Regel-Ausnahmeverhältnis wird dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden Rechnung getragen und sichergestellt, dass abweichende Festsetzungen dieses Betrages aufgrund der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten oder der finanziellen Verhältnisse möglich sind.

Absatz 7 Satz 1 und Absatz 8 Satz 3 wurden redaktionell überarbeitet.

In Absatz 8 werden die besonderen Regelungen für die in Fällen der Eingliederung und Neubildung von Gemeinden für das jeweilige Gebiet der aufgelösten Gemeinde gesetzlich eingeführte Ortsteilverfassung ergänzt. Aufgrund der Neubildung der kommunalen Strukturen ergeben sich für die ehemaligen ehrenamtlichen Bürgermeister und dann als Ortsteilbürgermeister tätigen Personen durch die Neugliederung zusätzliche Beschwerden und finanzielle Einbußen, die über die Beschwerden und finanziellen Einbußen von Ortsteilbürgermeistern in Ortsteilen in gefestigten, seit Jahren bewährten Strukturen einer Gemeinde hinausgehen. Die Erhöhung der Aufwandsentschädigung ist daher sachgerecht und angemessen. Zudem wird klargestellt, dass im Falle dieser übergangsweisen Bildung eines Ortsteilrats weder eine Wahl der Ortsteilratsmitglieder stattfindet noch die Zahl der Ortsteilratsmitglieder auf die in Absatz 3 Satz 3 bestimmte Zahl beschränkt ist, da die bisherigen Gemeinderatsmitglieder in das Amt des Ortsteilratsmitglieds übergeleitet werden.

Zu § 45a ThürKO:

Die bisher in Absatz 3 Satz 1 enthaltene Regelung zur Bildung des Ortschaftsrats wird aus systematischen Gründen im Zusammenhang mit der Einführung der Ortschaftsverfassung in Absatz 1 geregelt. Klargestellt wird, dass die Ortschaftsverfassung nur bis zur Festsetzung des Wahltermins zum Ende der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats aufgehoben oder geändert werden kann. Vor dem Ende der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats kann die Ortschaftsverfassung außer auf Vorschlag der Ortschaft selbst nur wieder aufgehoben werden, wenn kein Ortschaftsrat gebildet wird, das heißt wenn also weder der Ortschaftsbürgermeister noch die erforderliche Anzahl der Ortschaftsratsmitglieder gewählt wurden (kumulativ). Die bisherige Regelung, wonach für die Aufhebung die Wahl des Ortschaftsbürgermeisters und die der weiteren Mitglieder des Ortschaftsrats nach jeweils einmaliger Wiederholung erfolglos bleiben mussten entfällt.

Die Regelung in Absatz 2 Satz 1 stellt klar, dass der Ortschaftsrat aus dem Ortschaftsbürgermeister und den Ortschaftsratsmitgliedern besteht. Der bisher in Absatz 3 verwendete Begriff der weiteren Mitglieder des Ortschaftsrats entfällt.

In Absatz 3 wird in systematischer Hinsicht die Wahl der Ortschaftsratsmitglieder vor der Wahl des Ortschaftsbürgermeisters geregelt. Die ehrenamtliche Tätigkeit der als Ortschaftsratsmitglieder tätigen Personen soll damit hervorgehoben werden. In Satz 1 wird klargestellt, dass auf die Wahl der Ortschaftsratsmitglieder die Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und der geheimen Wahl Anwendung finden. In Satz 4 wurde in Ergänzung zu Satz 3 geregelt, dass sich die nach Satz 3 erforderliche Zahl der Ortschaftsratsmitglieder auf die tatsächliche Anzahl der Ortschaftsratsmitglieder verringert, wenn für die Wahl der Ortschaftsratsmitglieder weniger Wahlvorschläge eingereicht oder zugelassen werden als Ortschaftsratsmitglieder zu wählen sind oder weniger gewählte Personen die Wahl annehmen. Die gilt auch beim Ausscheiden eines Ortschaftsratsmitglieds, wenn der Sitz für den Rest der Amtszeit unbesetzt bleibt. Die Regelung dient der Klarstellung der Rechtsfolgen, wenn die nach Satz 3 erforderliche Anzahl der Ortschaftsratsmitglieder nicht gewählt wurden. Aus systematischen Gründen wird die bisher in Absatz 8 Satz 3 enthaltene Regelung zur Ausübung der Befugnisse des Ortschaftsrats durch den Ortschaftsbürgermeister, wenn kein Ortschaftsrat gebildet wurde, in Absatz 3 Satz 7 geregelt.

In Absatz 4 wird die Aufgabenwahrnehmung des Ortschaftsbürgermeisters und seines Stellvertreters durch den Bürgermeister der Landgemeinde und seinen Stellvertreter bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortschaftsrats geregelt, wenn ein Ortschaftsbürgermeister aus der Mitte des Ortschaftsrats nicht gewählt wird oder die gewählte Person die Wahl nicht annimmt oder der Ortschaftsbürgermeister oder sein Stellvertreter vor Ablauf ihrer Amtszeit vorzeitig aus ihren Ämtern ausscheiden und diese Ämter bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortschaftsrats nicht neu besetzt werden können.

In Absatz 5 wird klargestellt, dass der Ortschaftsrat in allen wichtigen, die Ortschaft betreffenden Angelegenheiten rechtzeitig vor der Entscheidung des zuständigen Organs der Landgemeinde zu hören ist. Dem Ortschaftsrat ist eine angemessene Frist zur Stellungnahme zu geben. Folgt das für die Entscheidung zuständige Organ der Gemeinde der Empfehlung, dem Vorschlag oder der Stellungnahme des Ortschaftsrates nicht, sind dem Ortschaftsrat die Gründe dafür darzulegen. Ist aufgrund der Eilbedürftigkeit der Entscheidung eine Anhörung des Ortschaftsrats nicht möglich, sind diesem die Gründe für die Eilbedürftigkeit und die Art der Erledigung unverzüglich mitzuteilen. Mit diesen Regelungen wird den Ortschaften ermöglicht, ihre eigenen Belange innerhalb der Gemeinde besser wahrzunehmen.

In Absatz 6 werden die Entscheidungsrechte des Ortschaftsrats erweitert. Der Ortschaftsrat entscheidet zukünftig auch über die Durchführung von Veranstaltungen des Brauchtums, der Heimatpflege und der kulturellen Tradition und über Unterstützung der Verbände und sonstigen Vereinigungen in der Ortschaft (Nummer 2) sowie über die Umbenennung der im Gebiet

der Ortschaft dem öffentlichen Verkehr dienenden Straßen, Wege, Plätze und Brücken sowie der öffentlichen Einrichtungen (Nummer 3). Bei Doppelbenennung mit Verwechslungsgefahr entscheidet der Gemeinderat der Landgemeinde im Benehmen mit dem Ortschaftsrat. Der Ortschaftsrat entscheidet zukünftig auch über die Pflege des Ortsbildes sowie die Unterhaltung und Ausgestaltung von öffentlichen Park- und Grünanlagen, deren Bedeutung nicht über die Ortschaft hinausgeht (Nummer 5) und über die Unterhaltung und Ausstattung der in der Ortschaft gelegenen öffentlichen Kinderspielplätze, der Freizeiteinrichtungen für junge Menschen, Sporteinrichtungen, Büchereien, Dorfgemeinschaftshäuser, Heimatmuseen und Einrichtungen des Bestattungswesens (Nummer 9) sowie über die Wahl, Benennung oder Vorschläge von ehrenamtlich tätigen Personen, soweit sich dieses Ehrenamt auf die Ortschaft beschränkt und der Landgemeinde diese Rechte zustehen (Nummer 10).

In Absatz 7 werden die Vorschlagsrechte des Ortschaftsrats erweitert. Der Ortschaftsrat kann Vorschläge zu wesentlichen Änderungen der Zuständigkeiten des Ortschaftsrats durch die Hauptsatzung (Nummer 2), zu Aus- und Umbau von Straßen, Wegen und Plätzen in der Ortschaft, soweit er nicht nach Absatz 6 entscheidet (Nummer 5), zur Planung und Durchführung von Investitionsvorhaben (Nummer 6), zur Planung, Errichtung, Übernahme, wesentlicher Änderung und Schließung von öffentlichen Einrichtungen in der Ortschaft (Nummer 8), zur Veräußerung, Vermietung und Verpachtung von Grundvermögen der Landgemeinde in der Ortschaft (Nummer 9), zur Aufstellung der Vorschlagsliste für Schöffen (Nummer 12), zur Wahl oder Vorschlägen der für die Ortschaft zuständigen ehrenamtlich tätigen Personen, soweit er nicht nach Absatz 6 entscheidet (Nummer 13), und zur Einrichtung einer die Ortschaft umfassenden Schiedsstelle und zur Wahl der Schiedsperson für diese Schiedsstelle (Nummer 14) unterbreiten. Gestrichen wurde aus redaktionellen Gründen die bisherige Nummer 2, da diese bereits in Nummer 1 geregelt ist.

In Absatz 8 wurde Satz 3 gestrichen, da die Regelung aus systematischen Gründen in Absatz 4 Satz 6 aufgenommen wurde.

Absatz 9 Satz 2 dient der Stärkung der Ortschaften auch in finanzieller Hinsicht, indem ein fester auf die Einwohner der Ortschaft bezogener Betrag bestimmt wird, von dem der Gemeinderat durch Beschluss abweichen kann. Durch das Regel-Ausnahmeverhältnis wird dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden Rechnung getragen und sichergestellt, dass abweichende Festsetzungen dieses Betrages aufgrund der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten oder der finanziellen Verhältnisse möglich sind.

Die Absätze 9 und 10 wurden redaktionell überarbeitet.

In Absatz 11 werden die besonderen Regelungen für die in Fällen der Eingliederung und Neubildung von Landgemeinden für das jeweilige Gebiet der aufgelösten Gemeinde gesetzlich eingeführte Ortschaftsverfassung ergänzt. Aufgrund der Neubildung der kommunalen Strukturen ergeben sich für die ehemaligen ehrenamtlichen Bürgermeister und dann als Ortschaftsbürgermeister tätigen Personen durch die Neugliederung zusätzliche Beschwerden und finanzielle Einbußen, die über die Beschwerden und finanziellen Einbußen von Ortschaftsbürgermeistern in Ortschaften in gefestigten, seit Jahren bewährten Strukturen einer Gemeinde hinausgehen. Die Erhöhung der Aufwandsentschädigung ist daher sachgerecht und angemessen. Zudem wird klargestellt, dass im Falle dieser übergangsweisen Bildung eines Ortschaftsrats weder eine Wahl der Ortschaftsratsmitglieder stattfindet noch die Zahl der Ortschaftsratsmitglieder auf die in Absatz 3 Satz 3 bestimmte Zahl beschränkt ist, da die bisherigen Gemeinderatsmitglieder in das Amt des Ortschaftsratsmitglieds übergeleitet werden.

Zu Nummer 6:

Redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Anlagen zur Begründung