

Leitbild

„Zukunftsfähiges Thüringen“



1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28

Leitbild

„Zukunftsfähiges Thüringen“

29
30
31

Inhalt	Seite
I. VORBEMERKUNGEN	4
II. RAHMENBEDINGUNGEN	6
II.1 Demografische Entwicklung	6
II.2 Finanzielle Entwicklung	12
II.3 Künftige Anforderungen an die öffentliche Verwaltung	18
II.4 Europäisierung und Globalisierung	19
II.5 Mobilität sowie Informations- und Kommunikationstechnik	20
III. FUNKTIONALREFORM	22
III.1 Prinzipien und Maßstäbe einer Funktionalreform	22
III.2 Vorgehensweise bei der 1. Prüfung von Aufgabenverlagerungen	23
III.3 Prüfungsergebnis; weitere Vorgehensweise	24
III.4 Zeitpunkt der Aufgabenübertragungen	26
III.5 Finanzierung der Aufgabenübertragungen	26
III.6 Personal	26
III.7 Aufgabenkritik als Daueraufgabe, Evaluierung der Funktionalreform	27
IV. STRUKTURREFORM DER LANDESVERWALTUNG	29
IV.1 Ziel ist eine moderne, effiziente und zügig arbeitende Verwaltung zur Sicherung der Daseinsvorsorge	29
IV.2 Umfassende Aufgabenkritik durchführen	30
IV.3 Stellenabbau	31
IV.4 Hinwendung zu einem grundsätzlich zweistufigen Aufbau der Landesverwaltung	32
IV.5 Einräumigkeit der Verwaltung	32
IV.6 Entbürokratisierung, Verwaltungsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung	33
IV.7 Verwaltungsmodernisierung / E-Government	33
IV.8 Länderübergreifende Zusammenarbeit	34

V. GEBIETSREFORM	35
V.1 Entwicklung der kommunalen Strukturen in Thüringen im Rückblick	35
V.1.1 Entwicklung grundlegender Leitvorstellungen in den 1990er Jahren	35
V.1.2 Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte 1992 - 1994	36
V.1.3 Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden bis 1999	39
V.1.4 Weiterentwicklung der Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden in der 3. Legislaturperiode (1999 – 2004)	41
V.1.5 Weiterentwicklung der Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden in der 4. Legislaturperiode (2004 – 2009)	42
V.1.6 Weiterentwicklung der Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden in der 5. Legislaturperiode (2009 – 2014)	43
V.1.7 Zusammenfassung	45
V.2 Allgemeine Ziele der Gebietsreform in der 6. Legislaturperiode	47
V.2.1 Leistungs- und verwaltungsstarke kommunale Strukturen	48
V.2.2 Gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen	49
V.2.3 Transparente und überschaubare Kommunalverwaltungen	50
V.2.4 Orts- und bürgernahe Erledigung öffentlicher Aufgaben	50
V.2.5 Bürgerschaftliche Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung	51
V.2.6 Verfassungsrechtliche Maßstäbe kommunaler Neugliederungen	52
V.3 Leitlinien zur Neugliederung der kommunalen Strukturen im Freistaat Thüringen in der 6. Legislaturperiode	58
V.3.1 Handlungsoptionen	58
V.3.2 Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte	62
V.3.3 Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden	66
V.3.4 Stärkung der Zentralen Orte sowie der Stadt-Umland-Beziehungen	72
V.3.5 Stärkung des Ortsteil- und Ortschaftsrechts der Gemeinden	73
V.3.6 Bürgerservicebüros	74
V.3.7 Interkommunale Zusammenarbeit	75
V.4 Finanzielle Begleitung der Neugliederung der kommunalen Strukturen im Freistaat Thüringen	77
V.4.1 Sonderregelungen für stark verschuldete Gebietskörperschaften (Strukturbegleithilfen)	77
V.4.2 Förderung von freiwilligen Fusionen von Gebietskörperschaften	78

32

33

I. VORBEMERKUNGEN

Im Koalitionsvertrag der Parteien DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags vom November 2014 wird die erfolgreiche Durchführung einer Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform zu den wichtigen Herausforderungen Thüringens gezählt. Das Reformpaket soll so vorangetrieben werden, dass die einzelnen Reformen spätestens zu den kommenden Kreistags- und Gemeinderatswahlen im Jahr 2019 wirksam werden können.

Im Beschluss des Landtags „Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform auf den Weg bringen“ vom 27. Februar 2015 (DS 6/316) stellt der Landtag unter anderem fest, dass diese Reformen notwendig sind für die Zukunftsfähigkeit des Landes, der Landkreise, Städte und Gemeinden in Thüringen. Unter Punkt 2 des Beschlusses wird die Landesregierung aufgefordert:

- a) im Verlauf des Jahres 2015 ein kommunales Leitbild "Zukunftsfähiges Thüringen" vorzulegen,
- b) ein Vorschaltgesetz zur Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Debatte zum Leitbild zu erarbeiten und vorzulegen,
- c) ein gestuftes Neugliederungsverfahren, in dem freiwilligen gebietlichen Veränderungen Vorrang eingeräumt wird (Freiwilligkeitsphase), durchzuführen,
- d) die bestehenden Landesbehörden einer Aufgabenkritik zu unterziehen, insbesondere auch im Hinblick auf die Kommunalisierung der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben und
- e) im Rahmen der Neugliederungen ein Netz von Bürgerservicebüros und deren räumliche Verknüpfung mit Institutionen sozialer Infrastruktur zu konzipieren.

Das Leitbild soll als Orientierung für die kommunale Ebene dienen. Es beschreibt den Rahmen, die Grundzüge und Ziele der vorgesehenen Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform aus Sicht der Landesregierung und soll dem Gesetzgeber in fachlicher Hinsicht im Rahmen seiner legislativen Entscheidungen Information und Unterstützung geben.

Die Landesregierung hat am 22. September 2015 den Ersten Entwurf des kommunalen Leitbildes „Zukunftsfähiges Thüringen“ mit Eckwerten zur Kenntnis genommen und den Minister für Inneres und Kommunales gebeten, den abschließenden Leitbildentwurf bis Ende 2015 vorzulegen. Am 2. Oktober 2015 hat der Minister für Inneres und Kommunales den Leitbildentwurf mit Eckwerten in einer Regierungserklärung dem Landtag vorgestellt.

Um eine größtmögliche Akzeptanz für das Reformpaket zu erreichen, hat sich die Landesregierung darauf verständigt, den Bürgerinnen und Bürgern, die direkt oder indirekt, privat, ehren- oder hauptamtlich von der Reform betroffen sind oder sich dafür interessieren, vor der Kabinettsentscheidung im Dezember 2015 Möglichkeiten der Meinungsäußerung zu den vorgesehenen Eckwerten des Leitbildes einzuräumen. Dazu wurde der Leitbildentwurf auf der Internetseite des Ministeriums für Inneres und Kommunales veröffentlicht. Daneben wurde zur Möglichkeit der Online-Meinungsäußerung und Diskussion ein Internetblog eingerichtet.

Der gesellschaftliche Diskussionsprozess fand außerdem auch im Rahmen von fünf Regionalkonferenzen sowie weiteren Veranstaltungen statt. Zahlreiche Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, Landräte, haupt- und ehrenamtliche Bürgermeister, Gemeinschaftsvorsitzende und viele interessierte Bürger haben sich in die Diskussionen eingebracht.

Innerhalb der Landesregierung haben mehrere Gremien die Erarbeitung des Leitbildes unterstützt. Dies sind der Lenkungsausschuss „Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform“ unter Leitung des Staatssekretärs des Ministeriums für Inneres und Kommunales sowie die im Ministerium für Inneres und Kommunales auf Arbeitsebene gebildeten interministeriellen Arbeitsgruppen „Funktionalreform“ und „Gebietsreform“. In diesen Gremien arbeiteten neben Vertretern der Ressorts, des Landesamtes für Statistik und des Landesverwaltungsamtes auch Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und des Landesrechnungshofs mit.

Die Leitvorstellungen der Landesregierung für eine Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform sowie die sich ergebenden Rechtsfolgen, Übergangsregelungen und ggf. notwendig werdende Rechtsänderungen sollen Eingang finden in den Entwurf eines Vorschaltgesetzes, der im Frühjahr 2016 dem Landtag von der Landesregierung vorgelegt werden soll.

Anschließend werden in den Jahren 2016 und 2017 auf der Grundlage freiwilliger Beschlüsse der beteiligten Gemeinden Neugliederungsgesetze zur freiwilligen Anpassung der Gemeindestrukturen an die Vorgaben des Leitbildes und des Vorschaltgesetzes erarbeitet werden. Im Verlaufe des Jahres 2017 erfolgt dann die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs der Landesregierung zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen. Ebenfalls im Verlaufe des Jahres 2017 wird die Landesregierung den Entwurf eines Funktionalreformgesetzes vorlegen, der die Voraussetzungen und die Inhalte der zu übertragenden Aufgaben regeln wird. Für das Jahr 2018 ist ein abschließender Gesetzentwurf zur Gemeinde-neugliederung vorgesehen.

II. RAHMENBEDINGUNGEN

II.1 Demografische Entwicklung

II.1.1 Allgemeines

Der demografische Wandel gehört heute und in den kommenden Jahren zu den prägenden Rahmenbedingungen für beinahe alle Bereiche des Lebens im Freistaat Thüringen, für seine Landkreise, Städte und Gemeinden. 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.

II.1.2 Demografische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

Das Statistische Bundesamt¹ erwartet gemäß der Ende April 2015 veröffentlichten Ergebnisse der 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 ca. 9 Millionen im Jahr 2060 verdoppeln.

II.1.3 Demografische Entwicklung in Thüringen

II.1.3.1 Demografische Entwicklung von 1990 bis 2014

Die Bevölkerungszahl in Thüringen ist seit der deutschen Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 unverändert rückläufig. Zum 31. Dezember 1990 lebten in Thüringen noch 2,61 Mio. Einwohner. Im Jahr 2014 waren es ca. 455.000 Einwohner weniger.

¹ vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 153/15 vom 28. April 2015

Entwicklung der Bevölkerung in Thüringen 1990 bis 2014 ^{*)}

Jahr	Bevölkerung			Einw ohner je km ² ¹⁾
	insgesamt	männlich	weiblich	
1990	2 611 319	1 246 387	1 364 932	161
1991	2 572 069	1 231 319	1 340 750	158
1992	2 545 808	1 224 415	1 321 393	157
1993	2 532 799	1 222 397	1 310 402	157
1994	2 517 776	1 217 934	1 299 842	156
1995	2 503 785	1 214 213	1 289 572	155
1996	2 491 119	1 210 722	1 280 397	154
1997	2 478 148	1 206 667	1 271 481	153
1998	2 462 836	1 201 329	1 261 507	152
1999	2 449 082	1 196 959	1 252 123	151
2000	2 431 255	1 189 951	1 241 304	150
2001	2 411 387	1 182 177	1 229 210	149
2002	2 392 040	1 174 211	1 217 829	148
2003	2 373 157	1 166 263	1 206 894	147
2004	2 355 280	1 158 456	1 196 824	146
2005	2 334 575	1 149 515	1 185 060	144
2006	2 311 140	1 139 051	1 172 089	143
2007	2 289 219	1 128 941	1 160 278	142
2008	2 267 763	1 118 827	1 148 936	140
2009	2 249 882	1 110 714	1 139 168	139
2010	2 235 025	1 103 693	1 131 332	138
2011	2 181 603	1 073 069	1 108 534	135
2012	2 170 460	1 068 127	1 102 333	134
2013	2 160 840	1 063 687	1 097 153	134
2014	2 156 759	1 062 930	1 093 829	133

^{*)} ab dem Jahr 2011: Fortschreibung der Bevölkerung auf Basis des Zensus 2011; zum jeweiligen Gebietsstand

1) berechnet nach Quadratmeter und gerundet

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik

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 der starke Bevölkerungsrückgang infolge massiver Abwanderung unmittelbar nach der Wiedervereinigung 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 zu- als weggezogen. Im Folgejahr stieg diese Zahl von 152

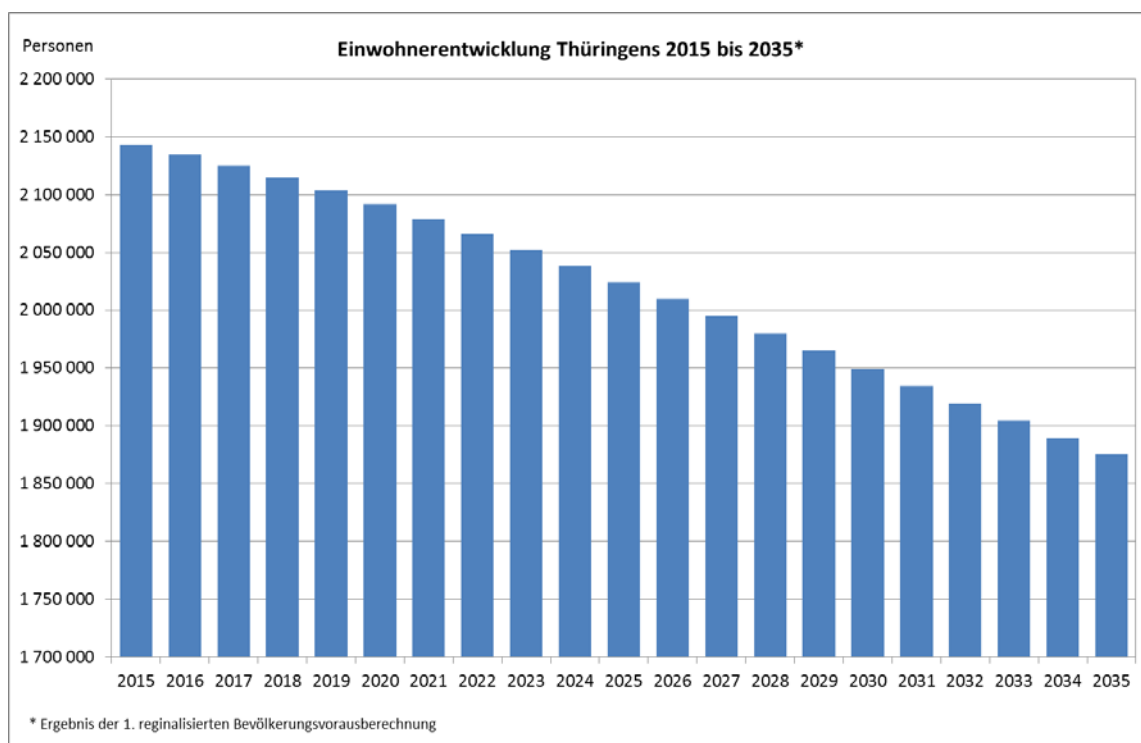
158 auf 4.721. Es ist davon auszugehen, dass diese Differenz durch die voraussichtlich anhal-
159 tende Zuwanderung auch in den folgenden Jahren weiter ansteigen wird.

160
161 Aber: Gerade der Geburtenrückgang Anfang bis Mitte der 1990er Jahre hat massive Auswir-
162 kungen auf die heutige und zukünftige Einwohnerentwicklung Thüringens. Die damals nicht
163 geborenen Kinder fehlen heute und in den nächsten Jahren als potenzielle Eltern, so dass
164 die Zahl der Geborenen trotz leicht steigender Geburtenraten weiter abnehmen wird.

165
166 Darüber hinaus kommt in zunehmendem Maße die Altersstruktur der Einwohner des Landes
167 zum Tragen. Die Bevölkerung Thüringens wurde und wird nicht nur weniger, sondern auch
168 deutlich älter. Das Durchschnittsalter in Thüringen lag nach der Wiedervereinigung bei ca. 38
169 Jahren und stieg seither kontinuierlich auf ca. 47 Jahre an.

170 171 II.1.3.2 Bevölkerungsvorausberechnung bis zum Jahr 2035

172 Zur weiteren demografischen Entwicklung im Freistaat Thüringen hat das Thüringer Landes-
173 amt für Statistik im September 2015 die Ergebnisse der 1. regionalisierten Bevölkerungsvo-
174 rausberechnung (1. rBv) bis zum Jahr 2035 vorgestellt. Regionalisiert bedeutet, dass zu-
175 nächst die Berechnungen für die kreisfreien Städte und Landkreise Thüringens durchgeführt
176 wurden. Die wichtigste Erkenntnis dieser Berechnung ist, dass sich der bereits bislang vo-
177 rausberechnete Bevölkerungsrückgang auch unter Berücksichtigung steigender Zuwande-
178 rungszahlen nur leicht abschwächen wird. Bis zum Jahr 2035 wird die Bevölkerungszahl in
179 Thüringen voraussichtlich von derzeit 2,16 Millionen Einwohner auf weniger als 1,88 Millio-
180 nen Einwohner sinken. Damit verliert Thüringen im Berechnungszeitraum ca. 282.000 Ein-
181 wohner, im Durchschnitt jährlich ca. 13.000 Einwohner. Dies entspricht einem weiteren Be-
182 völkerungsverlust von über 13 %.



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik

Entwicklung der Bevölkerung in Thüringen 2015 bis 2035^{*)}

Jahr	Bevölkerung			Entwicklung
	insgesamt	männlich	weiblich	insgesamt
2015	2 143 415	1 056 169	1 087 246	- 8 254
2016	2 134 597	1 052 166	1 082 431	- 8 818
2017	2 125 110	1 047 766	1 077 344	- 9 487
2018	2 114 803	1 042 939	1 071 863	- 10 307
2019	2 103 614	1 037 639	1 065 975	- 11 189
2020	2 091 582	1 031 858	1 059 724	- 12 032
2021	2 078 703	1 025 586	1 053 117	- 12 879
2022	2 065 596	1 019 167	1 046 429	- 13 107
2023	2 052 182	1 012 581	1 039 601	- 13 414
2024	2 038 436	1 005 819	1 032 617	- 13 746
2025	2 024 365	998 897	1 025 468	- 14 071
2026	2 009 921	991 782	1 018 139	- 14 444
2027	1 995 071	984 474	1 010 597	- 14 850
2028	1 979 968	977 036	1 002 931	- 15 103
2029	1 964 666	969 499	995 167	- 15 302
2030	1 949 400	961 960	987 440	- 15 266
2031	1 934 214	954 453	979 761	- 15 186
2032	1 919 195	947 019	972 176	- 15 019
2033	1 904 246	939 638	964 607	- 14 949
2034	1 889 536	932 367	957 169	- 14 710
2035	1 875 097	925 209	949 888	- 14 439

^{*)} Ergebnisse der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für Thüringen bis 2035

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik

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 ca. 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 Mio. Menschen im Jahr 2015, für 2016 von 1,0 Mio. und dann rückläufig bis 2023 auf 200.000 Menschen in Deutschland ausgeht (durchschnittlich jährlich 6.400 Personen Wanderungsgewinn), würde dies für Thüringen im Zeitraum 2015 bis 2035 einen Einwohnerrückgang von über 10 % bedeuten. Darüber hinaus bedeutet die aktuell hohe Zuwanderung nicht, dass sich die Annahmen 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. rBv auch unter den aktuellen Bedingungen als aussagekräftig einzuschätzen.

Die Bevölkerung Thüringens wird sich somit nicht nur weiter verringern, sondern zudem immer älter werden. Das Durchschnittsalter der Thüringer lag Ende 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 2014 betrug der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung 24 %. Im Jahr 2035 werden bereits 34,4 % 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 % auf 16,4 % erhöhen.

Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre) wird von aktuell 1,3 Mio. Einwohner um rund 381.000 Einwohner zurückgehen. Danach werden in zwanzig Jahren nur noch etwas mehr als 923.000 Thüringer im erwerbsfähigen Alter sein. 70 Einwohnern im Renten-

alter werden dann 100 Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüberstehen. 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 %), Jena (+3,5 %) und Eisenach (+0,3 %) steigen. Gera hingegen wird 15,8 % seiner Einwohner verlieren, Suhl 8,8 % und selbst der Wissenschafts- und Kulturstandort Weimar muss mit einem Bevölkerungsrückgang von 3,8 % 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 Bevölkerungsverluste 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 % im Landkreis Greiz bis zu minimal 10,3 % 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. Die „älteste“ heute noch kreisfreie Stadt im Freistaat wird im Jahr 2035 die Stadt Gera mit einem Durchschnittsalter von 51,6 Jahren, die „jüngste“ wird voraussichtlich Weimar mit durchschnittlich 43,4 Jahren sein.

Den Spitzenplatz unter den durchschnittlich „ältesten“ Landkreisen wird im Jahr 2035 der heutige Landkreis Altenburger Land mit 54,4 Jahren belegen. Der Landkreis mit dem niedrigsten Durchschnittsalter wird voraussichtlich der heutige Ilm-Kreis mit 49,3 Jahren sein.

Ergebnisse zur Bevölkerungsvorausberechnung in Thüringen unterhalb der Kreisebene werden Ende des 1. Quartals 2016 vorliegen. Vorab wird das Thüringer Landesamt für Statistik bis Ende Januar 2016 die voraussichtliche Einwohnerzahl der Gemeindeebene durch eine Schätzung ermitteln. Dieses Schätzergebnis dient lediglich als ungefährender Anhaltspunkt zur Einwohnerzahl aller Thüringer Städte und Gemeinden für das Jahr 2035.

II.2 Finanzielle Entwicklung

II.2.1 Entwicklung des Landeshaushalts

II.2.1.1 Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs

Der Landeshaushalt des Freistaats Thüringen konnte einerseits in den vergangenen Jahren aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung und damit verbundener wachsender Steuereinnahmen geringfügig die bestehende Verschuldung abbauen bzw. keine neuen Schulden aufnehmen. Positiv wirkten sich auch die zusätzlichen Investitionsmittel des Bundes und die sehr günstigen Finanzierungsbedingungen aus.

Andererseits ist die Einnahmesituation des Landes wesentlich beeinflusst von der Einwohnerzahl und dem Bevölkerungsanteil. Mit einem Bevölkerungsrückgang geht tendenziell – wie oben bereits dargestellt - ein Rückgang der Zahl erwerbsfähiger Personen mit steuerpflichtigen Einkünften einher. Da gleichzeitig auch die Zuweisungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom Einwohneranteil abhängen, führt eine rückläufige Bevölkerungszahl unmittelbar zu Mindereinnahmen.

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 Mio. Euro im Vergleich zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) des Jahres 2014 führen. Das sind mehr als 3,8 % des derzeitigen Einnahmenvolumens.

II.2.1.2 Einführung der Schuldenbremse

Durch den Bevölkerungsverlust steigt gleichzeitig die Pro-Kopf-Verschuldung, selbst wenn keine neuen Schulden gemacht werden.

Im Rahmen der Föderalismuskommission II wurde die Neuregelung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Jahr 2009 beschlossen. Danach sind die Haushalte der Länder ab dem Jahr 2020 ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Regelung erlaubt Ausnahmen nur bei Konjunkturschwankungen und außergewöhnlichen Notsituationen. Für die Länder ist somit in einer konjunkturellen Normallage jegliche Neuverschuldung ausgeschlossen.

Die Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse war eine Reaktion auf die immer weiter steigenden Schuldenstände der öffentlichen Haushalte. Auch in Thüringen hat der Schuldenstand ein bedenklich hohes Niveau erreicht. Zum 31. Dezember 2014 lag die Verschuldung des Freistaates (im Kernhaushalt des Landes) bei 15,86 Mrd. Euro (Wert gemäß Haushaltsrechnung).

Schulden*) der Kernhaushalte der Länder am 31.12.2014

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5, Tabelle 5.1_5.2

	Schulden		Einwohner 30.6.2014
	in Mill. EUR	EUR je EW	
Baden-Württemberg	47.299	4.432	10.672.496
Bayern	25.306	2.003	12.636.006
Brandenburg	16.797	6.853	2.451.078
Hessen	44.517	7.341	6.064.595
Mecklenburg-Vorpommern	9.372	5.867	1.597.321
Niedersachsen	57.803	7.398	7.813.217
Nordrhein-Westfalen	140.374	7.980	17.591.450
Rheinland-Pfalz	37.080	9.268	4.000.724
Saarland	14.030	14.179	989.447
Sachsen	8.386	2.073	4.045.543
Sachsen-Anhalt	20.521	9.170	2.237.911
Schleswig-Holstein	27.325	9.687	2.820.713
Thüringen	15.699	7.280	2.156.622

*) Schulden = Kassenkredite, Wertpapiersschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich

II.2.1.3 Wegfall der Leistungen aus dem Solidarpakt II

Im Jahr 2019 laufen zahlreiche einfachgesetzliche Regelungen aus, die einen erheblichen Einfluss auf die Finanzausstattung des Freistaats Thüringen haben. Hierzu gehören auch die Regelungen zum Solidarpakt II.

Der Solidarpakt II bezeichnet die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Lasten (Korb I) sowie für überproportionale Leistungen des Bundes (Korb II) und stellt einen Großteil der Leistungen des Bundes im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs dar. Die Leistungen des Korbs I sind degressiv ausgestaltet und laufen bis zum Jahr 2020 vollständig aus. Im Jahr 2015 betragen sie noch 724 Mio. Euro für Thüringen. Bis zum Jahr 2019 sinken sie jährlich um ca. 100 Mio. Euro auf dann 300 Mio. Euro. Gegenüber dem Jahr 2005 muss Thüringen im Jahr 2020 einen Rückgang der Solidarpakt II-Mittel in Höhe von 2,6 Mrd. Euro in seinem Haushalt kompensieren.

Die Verhandlungen über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben weitreichende Konsequenzen für die Thüringer Haushaltspolitik. Für die gesamten Leistungen (Sonderbedarfs-BEZ 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 daher hieraus Mindereinnahmen von weiteren rund 301 Mio. Euro vom Jahr 2019 auf das Jahr 2020.

Darüber hinaus drohen weitere, nicht genau zu beziffernde, Risiken aus möglichen Änderungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Nur wenn im Zuge der Reformbemühungen adäquate Anschlussregelungen gefunden werden, kann für Thüringen eine aufgabenangemessene Finanzmittelausstattung sichergestellt werden.

II.2.1.4 Rückgang der Zuweisungen aus Mitteln der Europäischen Union

Die Einnahmen des Landes von der EU betrugen in der Förderperiode 2007 bis 2013 2.107 Mio. Euro. Für die aktuelle Förderperiode von 2014 bis 2020 steht dem Freistaat Thüringen ein Mittelvolumen in Höhe von ca. 1.664 Mio. Euro aus den Strukturfonds ESF und EFRE zur Verfügung. Dies bedeutet eine deutliche Reduzierung um 443 Mio. Euro.

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.

Weil die Einnahmen Thüringens systembedingt den veränderten Einwohnerzahlen folgen, muss die Politik zur Anpassung der Ausgaben aktiv gestaltende Eingriffe vornehmen. Dazu gehört neben einer möglichen Änderung der Ausgabenstruktur aufgrund geänderter Anforderungen auch eine Anpassung der Strukturen der öffentlichen Verwaltung an die veränderten Rahmenbedingungen.

II.2.2 Derzeitige finanzielle Situation der Thüringer Kommunen

Die Thüringer Kommunen weisen im Bundesvergleich eine geringe Steuerkraft auf. Nach der Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2013² konnten sie lediglich etwa 25 Prozent ihrer Ausgaben durch Steuern oder steuerähnliche Einnahmen decken. Neben den eigenen Steuereinnahmen erhalten die Kommunen Zuweisungen vom Land. Sie sind die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen. Die laufenden und investiven Finanzaufwendungen vom Land bilden den größten Anteil an den Einnahmen. Laut Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2013 konnten die Gemeinden damit 48,8 Prozent ihrer Ausgaben finanzieren.

II.2.2.1 Steuereinnahmen der Kommunen

Die Steuereinnahmen der Gemeinden setzen sich aus den kommunalen Anteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer) sowie aus den Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuern) zusammen. Die verbleibenden Steuern und steuerähnlichen Einnahmen sind vergleichsweise gering und werden im Folgenden nicht näher betrachtet. An Einnahmen flossen im Jahr 2013 rund 5,356 Mrd. Euro in die kommunalen Kassen. Das waren 261,0 Mio. Euro bzw. 5,1 % mehr als im Jahr 2012. Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen beliefen sich auf 1,346 Mrd. Euro und waren damit um 70,2 Mio. Euro höher (+ 5,5 %) als im Jahr 2012. Hauptgründe waren Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) in Höhe von 31,9 Mio. Euro und aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Höhe von 29,0 Mio. Euro. Auch für die Steuereinnahmen der Kommunen werden im Rahmen des Bund-Länder-Arbeitskreises „Steuerschätzung“ für den Mittelfristzeitraum Prognosen erstellt. Nach den Berechnungen von November 2015 werden sich die Steuereinnahmen der Thüringer Kommunen wie folgt entwickeln:

Steuereinnahmen der Thüringer Kommunen in den Haushaltsjahren 2015 bis 2020 nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2015

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Mio. EUR	EUR/Einw.*	Mio. EUR	EUR/Einw.*	Mio. EUR	EUR/Einw.*	Mio. EUR	EUR/Einw.*	Mio. EUR	EUR/Einw.*	Mio. EUR	EUR/Einw.*
Steuereinnahmen der Gemeinden												
Grundsteuer A	11	5	11	5	11	5	11	5	11	5	11	5
Grundsteuer B	221	102	224	104	226	105	229	106	231	107	234	108
Gewerbesteuer	638	296	655	304	687	319	712	330	728	338	753	349
Gemeindeanteil an Lohn-/Einkommensteuer	514	238	533	247	568	263	600	278	634	294	669	310
Gemeindeanteil an der Abgeltungsteuer	8	4	8	4	9	4	9	4	9	4	9	4
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	96	45	100	46	124	57	96	45	99	46	102	47
abzgl. Gewerbesteuerumlage	58	27	60	28	64	30	66	31	67	31	70	32
Summe Gemeindesteuereinnahmen	1.430	663	1.471	682	1.561	724	1.591	738	1.645	763	1.708	792

* Einwohnerstand: 31.12.2014

Quelle: TFM ergänzt um die Berechnung je Einwohner

² Statistischer Bericht „Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Thüringen 2013“ (L II – j/13) des Thüringer Landesamtes für Statistik (<http://www.statistik.thueringen.de/webshop/webshop.asp?wargr=2&kat=11&ukat=44>). Soweit in den Abschnitten III.2.2 und III.2.2.1 Einnahmen bzw. Ausgaben genannt werden, oder auf diese Bezug genommen wird, sind jeweils die bereinigten Einnahmen bzw. Ausgaben zu Grunde gelegt. Hierzu werden von den Bruttoeinnahmen bzw. -ausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes zusammen jeweils die Zahlungen von Gemeinden/Gemeindeverbänden insgesamt und die haushaltstechnischen Verrechnungen abgezogen.

Das Gewerbesteuer- wie auch das Grundsteueraufkommen sind abhängig von der Höhe der Hebesätze und den Besteuerungsgrundlagen. Bei diesen ist ein unmittelbarer Einwohnerbezug nicht gegeben. Bei den Realsteuern führt ein Bevölkerungsrückgang nicht zwangsläufig zu geringeren Einnahmen.

II.2.2.2 Einnahmen der Kommunen vom Land

Der kommunale Finanzausgleich sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden die finanziellen Grundlagen ihrer verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat mit Urteil vom 21. Juni 2005 dem Landesgesetzgeber eine grundlegende Reform der kommunalen Finanzbeziehungen aufgegeben. Der Thüringer Landtag hat daher am 14. Dezember 2007 die Neufassung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) beschlossen, die zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist. Der Systemwechsel der kommunalen Finanzausstattung von der Verbundorientierung an den Einnahmen des Landes hin zur Bedarfsorientierung für kommunale Aufgabenerfüllung stellt den Kernpunkt der Reform dar. Mit dem Urteil vom 2. November 2011 wurde die Vorgehensweise durch das Thüringer Verfassungsgericht erneut geprüft und bestätigt. Um diesen neuen kommunalen Finanzausgleich auf eine aktuellere Grundlage zu stellen, wurde die Bedarfsermittlung für das Jahr 2013 auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2010 aktualisiert und zugleich auf eine objektive und amtlich geprüfte Grundlage gestellt. In diesem Zusammenhang wurden die Finanzierungsströme innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs aufgabengerechter und zielorientierter ausgestaltet. Insbesondere wird die Finanzausstattung der Kommunen seit 2013 nach dem Thüringer Partnerschaftsgrundsatz als Gesamtanteil an den Steuereinnahmen der Kommunen wie auch der maßgeblichen Einnahmen des Landes errechnet.

Bereits im Jahr 2013 wurde vorgesehen, dass die Auswirkungen der Systemumstellung auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2013 zu überprüfen sind. Anhand des Prüfberichts zu dieser sog. „Übergangsevaluation“ wurde ein umfangreicher Gesetzentwurf erarbeitet, der dem Thüringer Landtag als Drucksache 6/1097 vorliegt. Kern des Novellierungsgesetzes ist eine dauerhafte Erhöhung des kommunalen Anteils nach dem Partnerschaftsgrundsatz auf Grundlage der aktualisierten Bedarfsermittlung. Dies führt allein im Jahr 2016 zu einem Anstieg der Finanzausgleichsmasse gegenüber 2015 um 48 Mio. Euro auf 1.901 Mio. Euro. Darüber hinaus sollen die Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, z.B. durch eine Erhöhung der Kita-Pauschalen sowie die Einführung eines Kurortansatzes, ziel- und aufgabengerechter erfolgen. Infolge der ebenfalls durchgeführten Neuberechnung des

Mehrbelastungsausgleichs steigen die Zuweisungen für übertragene staatliche Aufgaben an die Kommunen von rd. 209 Mio. Euro im Jahr 2015 auf rd. 273 Mio. Euro im Jahr 2016.

Neben diesen Leistungen nach dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz erhalten die Kommunen auch weiterhin Zuschüsse aus den Ressorteinzelplänen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Diese Leistungen des Landes betragen im Jahr 2016 voraussichtlich ca. 1.108 Mio. Euro. Die angemessene Finanzausstattung, die das Land den Kommunen i. S. d. Art. 93 Abs. 1 Thüringer Verfassung zur Verfügung stellt, beläuft sich im Jahr 2016 auf insgesamt 3.009 Mio. Euro.

II.2.2.3 Ausgaben der Kommunen

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 zu einem Absinken des Finanzbedarfs führt. 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 (z. B. Sozialhilfe). In den Fällen, in denen besondere Infrastruktureinrichtungen Voraussetzung für die Leistungserbringung bzw. Aufgabenerfüllung sind (z. B. Straßen, Abwassereinrichtungen), wird sich ein Rückgang der Einwohnerzahl jedoch nicht unmittelbar auf der Ausgabenseite der Kommunen widerspiegeln, aber kontinuierlich unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln umzusetzen sein. Voraussetzung hierfür wird insbesondere sein, dass die entsprechenden Anpassungen an den Bedarf (z. B. durch Schließung/Zusammenlegung von Einrichtungen bzw. Personalabbau usw.) vorgenommen werden. Dies gilt auch für die Planungen von Infrastrukturinvestitionen, wo ebenfalls aufgrund der Veränderungen in der Altersstruktur eine Umverteilung der Mittel zu erwarten ist, damit die bisherigen Infrastrukturen an die veränderten Altersstrukturen und ihre Bedürfnisse angepasst werden können.

II.2.3 Zusammenfassung

Infolge der bereits eingetretenen - und bis zum Jahr 2035 voraus berechneten - demografischen Entwicklung ist absehbar, dass sich die finanzielle Lage des Freistaates Thüringen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit verschlechtern wird. Eine solche Entwicklung wird auch Einfluss auf die Höhe der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen haben (müssen). Derzeit wird dieser bereits laufende Prozess nur durch die gute Konjunktur- und damit einhergehende Steuereinnahmeentwicklung überlagert. Der Freistaat muss sich daher schnellstmöglich diesen Herausforderungen stellen.

II.3 Künftige Anforderungen an die öffentliche Verwaltung

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, den gestiegenen Erwartungen der Einwohner und der Wirtschaft an die Qualitätsstandards der öffentlichen Verwaltung und der wachsenden Komplexität der Einzelaufgaben ist ein weiterer Anpassungsprozess sowohl der staatlichen als auch der kommunalen Verwaltung unverzichtbar.

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen ergeben sich neue oder erweiterte Aufgaben z. B. im Rahmen der Bildung und Qualifizierung („lebenslanges Lernen“) oder im Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz. In verstärktem Maße ist eine Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II („Hartz IV“) sowie die Erbringung weiterer sozialer Dienstleistungen erforderlich. 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 personalintensive Aufgaben zur Bewältigung der internationalen Flüchtlingskrise und der Integration aufgenommener Flüchtlinge wahrzunehmen.

Diese Dynamik stellt die öffentlichen Aufgabenträger vor neue Herausforderungen. Bisherige Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche müssen dazu auf den Prüfstand gestellt werden. Die Personalstruktur ist den veränderten Gegebenheiten anzupassen. Dabei macht die derzeitige Altersstruktur der Landesverwaltung sowie der kommunalen Verwaltungen in Thüringen bereits in den kommenden zehn Jahren eine grundlegende personelle Neuausrichtung erforderlich. Nach dem Bericht des Thüringer Landesamtes für Statistik (Bedienstete des Landes und der Kommunen in Thüringen, Ausgabe 2012) werden in den nächsten zehn Jahren mindestens 3 von 10 Beschäftigten der Thüringer Kommunen ausscheiden. Dies sind annähernd 10.000 Beschäftigte. Daher wird sich insbesondere die Frage stellen, für welche Aufgaben und welchen Aufgabenumfang die zukünftigen Personalstrukturen in den künftigen Verwaltungsstrukturen ausgestattet werden müssen. Die Herausforderung wird dabei sein, eine Balance zwischen dem Wandel der Aufgaben und den demografischen Veränderungen zu finden.

Altersstruktur des Personal des Landes^{*)} und des Personals der Gemeinden/Gemeindeverbände^{*)}
Stand: 30.06.2014

Quelle: TLS

Altersgruppe von ... bis unter ... Jahren	Beschäftigte des Landes ^{*)}	Beschäftigte der Gemeinden/GV inkl. Landratsämter ^{*)}		
		insgesamt	darunter	
			Beschäftigte der LRÄ	Beschäftigte der kreisfreien Städte
unter 25	990	1 350	405	395
25 - unter 30	2 505	2 305	660	670
30 - unter 35	2 225	2 470	775	710
35 - unter 40	3 105	2 195	680	645
40 - unter 45	4 705	2 625	795	680
45 - unter 50	7 640	4 375	1 220	1 070
50 - unter 55	9 735	6 230	1 845	1 390
55 - unter 60	9 555	6 520	1 915	1 375
60 und älter	6 885	4 590	1 375	960
Insgesamt	47 340	32 665	9 670	7 885

^{*)} nur Kernhaushalte

Hinweis:

Aus Gründen der Geheimhaltung werden alle Einzelzahlen einem statistischem Rundungsverfahren unterzogen. Das Ergebnis der Summierung der Einzelzahlen kann deshalb geringfügig von der Endsumme abweichen.

II.4 Europäisierung und Globalisierung

Seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und der Vollendung des Binnenmarktes sind die Kommunen in zunehmendem Maß mit der Umsetzung der EU-Rechtssetzung befasst. Etwa zwei Drittel der auf EU-Ebene getroffenen Regelungen betreffen mittlerweile die Kommunen direkt oder indirekt. Dabei geht die kommunale Betroffenheit quer durch alle Politikbereiche, z. B. bei der Dienstleistungsrichtlinie, dem Bereich der Daseinsvorsorge oder beim Kommunalwahlrecht.

Kommunen sollten deshalb ihre politischen Handlungsspielräume nutzen können, um ihren Anliegen auf supranationaler Ebene mehr Gehör zu verschaffen und die europäische Rechtssetzung aktiv mitzugestalten. Durch thematisch ausgerichtete europaweite Netzwerke wie „Cities for Mobility“ können auf kommunaler Ebene ähnlich gelagerte Probleme diskutiert, beste Praktiken ausgetauscht und gemeinsame Projekte durchgeführt werden. Der Ausschuss der Regionen (AdR), der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates (KGRE)

und der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) ermöglichen es Kommunen zudem, ihre Interessen auf europäischer Ebene zu vertreten.

Kommunen sollten weiter den internationalen Austausch ihrer Bürger fördern und zivilgesellschaftliches Engagement unterstützen, z.B. über Schul- und Städtepartnerschaften.

Diese zunehmende Europabetroffenheit veranlasst immer mehr Kommunen, die relevanten Informationen auszuwerten und u.a. für entsprechende EU-Förderanträge (ESF, EFRE) zu verwenden. Viele Städte haben dazu Europabüros geschaffen bzw. Europabeauftragte ernannt, die auch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit gegenüber den Bürgern ausüben und somit den europäischen Gedanken, zum Beispiel in den jährlichen Europawochen, weitertragen.

Die öffentlichen Verwaltungen müssen sich weiter zunehmend dem weltweiten Wettbewerb stellen, z.B. bei der Investorenwerbung und Wirtschaftsförderung.

Um erfolgreich in diesem Prozess agieren zu können, benötigt die öffentliche Hand eine hinreichende Leistungs- und Verwaltungskraft. Hierzu gehören in erster Linie sowohl entsprechend qualifiziertes und spezialisiertes Personal als auch die erforderliche technische Infrastruktur für das entsprechende Verwaltungshandeln.

II.5 Mobilität sowie Informations- und Kommunikationstechnik

Die zunehmenden Möglichkeiten der Mobilität sowie die rasante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien, insbesondere im Rahmen von E-Government, führen zu einer grundlegenden Änderung der Anforderungen an und Möglichkeiten der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen und der Verwaltungsorganisation.

Bürger können in Verfolgung ihrer Anliegen heute unkompliziert und in kurzer Zeit große räumliche Distanzen überwinden. Der Aktionsradius der Bürger hat sich in der Folge stark ausgeweitet. Schon dies hat Auswirkungen auf die Größe von Verwaltungsgebieten und Zuständigkeitsräumen, die künftig grundsätzlich auch größer ausfallen können.

Weiterhin sind die Prozesse zur Information, Kommunikation und Transaktion 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 von allem den Betrieb der vorgese-

541 hene Verfahren und technischen Infrastrukturen gewährleisten zu können. Die Nutzung mo-
542 derner Informationstechnik und zeitgemäßer elektronischer Verfahren sind mittlerweile
543 Schlüsselkomponenten für effizientes und effektives Handeln der öffentlichen Verwaltung, für
544 Bürgernähe, Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlichen Erfolg.

545

546

III. FUNKTIONALREFORM

III.1 Prinzipien und Maßstäbe einer Funktionalreform

III.1.1 Grundsätze

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollen Aufgaben möglichst orts- und adressatennah erledigt werden. Dazu bedarf es leistungsfähiger kommunaler Gebietseinheiten. Ziel des gesamten Reformprozesses ist eine umfassende Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben, um so die kommunale Ebene, d. h. Gemeinden, kreisfreie Städte und Kreise, nachhaltig zu stärken.

Um dieses Ziel zu erreichen, sollte die Kommunalisierung am besten in den eigenen Wirkungskreis erfolgen, d. h. es sollte sich, wenn dies rechtlich möglich ist und keine besondere Aufsicht durch den Staat für erforderlich gehalten wird, grundsätzlich um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben handeln. Denn nur in diesem Fall erhalten die Kreistage sowie Stadt- und Gemeinderäte die Möglichkeit, ihre demokratischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte zur Geltung zu bringen. Bei Übertragungen in den übertragenen Wirkungskreis, d. h. als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung, besteht diese Möglichkeit nicht.

Vor diesem Hintergrund soll für die Aufgabenverteilung grundsätzlich folgendes Prinzip gelten: Die Gemeinden vor den Landkreisen, die Kreisebene vor der Landesebene (Kommunalisierungsgebot). Im Rahmen jeder Kommunalisierungsprüfung ist zudem auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung und das auf der kommunalen Ebene besonders ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu achten. Daher kommen Kommunalisierungen nicht generell, sondern nur aufgabenbezogen und unter Berücksichtigung von möglichen Konsequenzen sowie den Aufsichtsmöglichkeiten der staatlichen Ebene in Betracht.

III.1.2 Interkommunale Aufgabenverschiebungen

Im Rahmen der Funktionalreform ist zudem auch zu prüfen, ob Aufgaben von der Kreisebene auf die Gemeindeebene übertragen werden können (**sog. interkommunale Funktionalreform**). Diese Prüfung haben neben dem Land auch die kreislichen und gemeindlichen Gebietskörperschaften durchzuführen. Nach § 6 Abs. 4 Thüringer Kommunalordnung können bereits jetzt kreisangehörigen Gemeinden „auf ihren Antrag Aufgaben, die der Landkreis im übertragenen Wirkungskreis wahrnimmt, übertragen werden, wenn sie die gebotene Verwaltungs- und Finanzkraft aufweisen, dadurch eine bessere Wahrnehmung der Aufgaben im Interesse der Einwohner ermöglicht wird und wenn die wirtschaftliche und effektive Wahr-

584 nehmung der Aufgaben im gesamten Kreisgebiet gewährleistet bleibt. Sie erfüllen diese Auf-
585 gaben im übertragenen Wirkungskreis“. Von dieser Möglichkeit wird am ehesten Gebrauch
586 gemacht werden können, wenn die aufnehmenden Kommunen eine entsprechende Größe
587 haben.

588
589 Überdies ist aber dem Subsidiaritätsprinzip folgend auch zu prüfen, inwieweit der eigene
590 Wirkungskreis auf gemeindlicher Ebene durch die Übernahme von bisher auf Landkreisebe-
591 ne wahrgenommenen Aufgaben gestärkt werden kann (vgl. dazu oben III.1.1.).

592 593 **III.2 Vorgehensweise bei der 1. Prüfung von Aufgabenverlagerungen**

594 Parallel zur öffentlichen Diskussion des Entwurfes eines kommunalen Leitbildes mit Eckwer-
595 ten „Zukunftsfähiges Thüringen“ wurde seitens der Landesregierung in einem ersten Schritt
596 überprüft, welche Aufgaben der Landesverwaltung auf eine gestärkte kommunale Kreis- als
597 auch Gemeindeebene übertragen werden können. Vor dem Hintergrund der oben dargestell-
598 ten Prinzipien und Maßstäbe gestaltete sich diese 1. Prüfung von Aufgabenverlagerungen
599 durch die Landesregierung wie folgt:

600 601 **III.2.1 Methodisches Vorgehen**

602 Zur Prüfung wurden in einer ersten Prüfstufe Erhebungsbögen erarbeitet, die Aufgabenblö-
603 cke – gegliedert nach Ressortbereichen – als potenzielle Kommunalisierungsfelder enthalten
604 und die auf Erfahrungen anderer Länder sowie Experteneinschätzungen bzgl. der grundsätz-
605 lichen Kommunalisierungsfähigkeit beruhen. Die zweite Stufe der Prüfung diente der Identifi-
606 zierung der verlagerungsfähigen Aufgaben des Landes sowie der kommunalen Ebenen. Die
607 Prüfung fand unter Beteiligung aller maßgeblichen Akteure (Fachressorts, TLVwA als zentra-
608 le Mittelbehörde, kommunale Spitzenverbände, Landkreise und kreisfreie Städte, kreisange-
609 hörige Städte, Thüringer Rechnungshof) mithilfe dieser vorbereiteten Erhebungsbögen statt.
610 Die Bewertung der konkreten potentiellen Kommunalisierungseffekte der einzelnen Aufga-
611 ben beinhaltete eine Analyse der Auswirkungen einer Aufgabenverlagerung unter Annahme
612 der anzustrebenden Gebietsmindestgrößen (vgl. Ziffern 4.1 ff des 1. Entwurfes eines kom-
613 munalen Leitbildes mit Eckwerten „Zukunftsfähiges Thüringen“) anhand folgender entschei-
614 dungsrelevanten **Bewertungskriterien**

- 615 • Fachlichkeit: Effektivität der Aufgabenerfüllung, gemessen an fachlicher Differen-
616 zierung (Verknüpfung mit bereits auf der Verwaltungsebene wahrgenommenen
617 Fachaufgaben, Vorhaltung von Spezialisten und Technik, Aus- und Weiterbil-
618 dungsbefähigung, räumliche Entfernung).

- Leistungsfähigkeit der neuen kommunalen Aufgabenträger (Annahme der neuen Gebietsmindestgrößen)
- Wirtschaftlichkeit: Verhältnis der zu erwirtschaftenden Skalen- und Verbundenträge, mögliche Synergien; entscheidend ist, dass eine effektive Aufgabenwahrnehmung durch eine ausreichend leistungsfähige kommunale Ebene gewährleistet ist. Grundsätzlich hat zu gelten, dass eine Aufgabenübertragung dann nicht wirtschaftlich ist, wenn sie im Ergebnis zu einer Belastung des Haushaltes führt, also nicht zumindest kostenneutral ist.
- Bürgernähe: Erreichbarkeit und Ortskenntnis.
- Politische Steuerung: Sicherstellung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze.

III.2.2 Übersicht bereits kommunalisierter Aufgaben

Als Orientierung und Erleichterung der Kommunalisierungsprüfung wurde zudem eine Liste, gegliedert nach Aufgabenblöcken und Ressortbereichen, mit den bisher kommunalisierten Aufgaben und der jeweiligen Aufgabenerledigungsebene (kreisangehörige Gemeinde / Landkreis, Kreisfreie Stadt) erstellt, die den prüfenden und erfassenden Stellen im Rahmen des Prüfungsprozesses an die Hand gegeben wurde

III.2.3 Zeitrahmen der 1. Prüfungsphase

Die Prüfungsphase durch die Fachressorts, das TLVwA als zentrale Mittelbehörde, die kommunalen Spitzenverbände, die Landkreise und kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte sowie den Thüringer Rechnungshof erfolgte im Zeitraum vom 24.09.2015 bis zum 30.10.2015. Auf der Grundlage einer anschließenden Auswertung der geprüften Vorschläge wurden noch bestehende Unklarheiten in der Woche vom 09.11.2015 bis zum 13.11.2015 in der Form von strukturierten Fachinterviews, die das TMIK und die TSK mit den Fachressorts führten, geklärt.

III.3 Prüfungsergebnis; Weitere Vorgehensweise

III.3.1 Prüfungsergebnis

Insgesamt wurden im Rahmen des Prüfungsprozesses 304 Aufgaben innerhalb der vorgegebenen Aufgabenblöcke identifiziert und einer ersten Prüfung im Hinblick auf ihre Verlagebungsfähigkeit unterzogen. (vgl. Liste der geprüften Aufgaben in Anlage). Diese Liste ist nicht abschließend und kann im weiteren Prüfungs- und Dialogprozess erweitert werden.

III.3.2 Weitere Vorgehensweise

Diese 304 Aufgaben bedürfen einer weiteren fachlichen Prüfung im Hinblick auf ihre Verlegungsfähigkeit unter Einbeziehung der betroffenen Fachebenen (Fachressorts, kommunale Spitzenverbänden, kommunale Ebene).

Dabei handelt es sich zum einen um eine Prüfung dahingehend, ob Aufgaben, unter Zugrundelegung der Bewertungskriterien Fachlichkeit, Bürgernähe, Wirtschaftlichkeit, politische Steuerung übertragen werden können, falls die Aufgabenerledigungsstrukturen im Wesentlichen in ihrer Größe den jetzigen Landesbehörden entsprechen. In diese weitere fachliche Prüfung ist insbesondere der Aspekt der Aufgabenerledigung in Form der kommunalen Zusammenarbeit einzubeziehen.

Zum anderen sind Aufgaben tiefergehend zu betrachten, die nach Auffassung der Fachressorts in den derzeitigen Gebietsstrukturen aufgrund ihrer Verwaltungskraft nicht optimal erledigt werden können und bei denen aus fachaufsichtlicher Sicht unter Berücksichtigung der Bewertungskriterien eine Rückholung der Zuständigkeit zum Land denkbar wäre. Auch hier ist intensiv zu prüfen, ob diese Aufgaben nicht unter Beachtung der Bewertungskriterien Fachlichkeit, Bürgernähe, Wirtschaftlichkeit, politische Steuerung und der im Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ vorgegebenen zukünftigen Gebietsmindestgrößen weiter auf der gestärkten kommunalen Ebene erledigt werden können. Auch in diese Betrachtung ist die Möglichkeit der effektiveren Aufgabenerledigung in Form der kommunalen Gemeinschaftsarbeit einzubeziehen.

Gegenstand der weiteren Prüfung wird auch sein, inwieweit Aufgaben von der Kreisebene auf eine gestärkte Gemeindeebene übergehen können.

Die weitere Prüfung von Aufgabenverlagerungen durch die Landesregierung soll unter Einbeziehung aller maßgeblichen Beteiligten (Fachressorts, kommunale Spitzenverbände, Landkreise und kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Thüringer Rechnungshof) erfolgen. Diese Aufgabe wird maßgeblich der von der Landesregierung zur Erarbeitung des Leitbildes eingerichteten interministeriellen Arbeitsgruppe „Funktionalreform“ zukommen, an der neben den Ressorts der Landesregierung u. a. auch die kommunalen Spitzenverbände und der Thüringer Rechnungshof beteiligt sind.

Im Ergebnis dieser Prüfungen erfolgt bzgl. der einzelnen Aufgabenbereiche die Präzisierung der konkreten Aufgabenübertragung im Rahmen der Erarbeitung eines Gesetzentwurfes der Landesregierung zur Funktionalreform. Ziel ist, die Aufgaben gleichzeitig mit der Umsetzung der Gebietsreform im Jahr 2018 zu übertragen.

III.3.3 E-Government

Das E-Government wird in der öffentlichen Verwaltung eine immer bedeutendere Rolle einnehmen. Zur Sicherstellung flächendeckender öffentlicher Leistungen mit Informations- und Kommunikationstechnik sollen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten Ergänzungen der heutigen Online-Serviceangebote der öffentlichen Aufgabenträger insbesondere im Hinblick auf elektronische Bürgerdienste erfolgen. IT-Infrastrukturen sollten dazu nach einheitlichen Standards errichtet und fortentwickelt werden. Der Prozess der Verwaltungs-, Gebiets- und Funktionalreform ist bei der Strategie für E-Government und IT des Freistaates Thüringen zu berücksichtigen.

III.4 Zeitpunkt der Aufgabenübertragungen

Die Aufgabenübertragungen sollen grundsätzlich mit Entstehen der neuen kommunalen Verwaltungsstrukturen in Kraft treten. Über alle notwendigen Änderungen von Gesetzen soll grundsätzlich in Form eines Funktionalreformgesetzes unmittelbar mit der Entscheidung des Gesetzgebers über die neuen Verwaltungsstrukturen entschieden werden. Ein früheres, unter Umständen auch ressortbezogenes Handeln von Gesetz- und Verordnungsgeber ist damit keineswegs ausgeschlossen, wenn die betreffenden Kommunalisierungen nicht zwingend ein Agieren in größeren kommunalen Gebietskörperschaften erfordern,

III.5 Finanzierung der Aufgabenübertragungen

Für die Finanzierung von übertragenen Aufgaben auf der kommunalen Ebene gilt das Konnexitätsprinzip der Verfassung. Die Landesregierung bekennt sich bei ihren Überlegungen zu möglichen Aufgabenverlagerungen zu ihrer Finanzierungsverantwortung und –pflicht. Bei der Übertragung ist ein angemessener finanzieller Ausgleich unter Beachtung der verfassungsrechtlich verankerten Kostendeckungsgarantie des Artikels 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung durch den Gesetzgeber zu schaffen. Notwendige weitergehende detaillierte Regelungen, die aus dem Konnexitätsprinzip folgen, sollen im Vorschaltgesetz oder im Funktionalreformgesetz geregelt werden. Die notwendigen Mittel sind mit der Aufgabenübertragung zur Verfügung zu stellen.

III.6 Personal

Es gilt der Grundsatz, dass das Personal den Aufgaben folgt. Dabei wird der Personalübergang sozialverträglich gestaltet. Der im Rahmen der Funktionalreform erforderliche Personalübergang wird gesetzlich geregelt. Gegenstand des Gesetzes werden auch Regelungen zur Versorgungslastenteilung für zu den Kommunen wechselnde Landesbeamte sein.

Die Landesregierung ist sich bewusst, dass die Kosten des Personalübergangs wesentlich durch die gegenwärtig bestehende Notwendigkeit der Finanzierung des Wechsels von Landesbediensteten in andere Versorgungs- und Zusatzversorgungssysteme bestimmt werden und vom Land zu tragen sind. Hier müssen künftig in Zusammenarbeit mit den neuen kommunalen Aufgabenträgern und den kommunalen Spitzenverbänden alle rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten zur Reduzierung der Personalübergangskosten ausgeschöpft werden.

III.7 Aufgabenkritik als Daueraufgabe, Evaluierung der Funktionalreform

III.7.1 Aufgabenkritik als Daueraufgabe

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass die Überprüfung des Aufgabenbestandes der Landesaufgaben im Hinblick auf zweckkritische Überlegungen (ist diese Aufgabe überhaupt vorzuhalten oder kann auf sie verzichtet werden) und vollzugskritische Überlegungen (wird die Aufgabe von der richtigen Verwaltungsebene wahrgenommen, gibt es effizientere Erledigungsformen) eine ständige Aufgabe im Verwaltungsvollzug darstellt. Daher werden die beim Land verbleibenden Aufgaben auch weiterhin im Hinblick auf ihre Verlagerungsfähigkeit auf die kommunale Ebene – unter Berücksichtigung der Bewertungskriterien Fachlichkeit, Wirtschaftlichkeit, Bürgernähe und politische Steuerung sowie der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips – überprüft.

Die oben (Ziffer III.2) beschriebene parallel zur öffentlichen Diskussion des Entwurfes eines kommunalen Leitbildes mit Eckwerten „Zukunftsfähiges Thüringen“ begonnene erste Prüfung von Aufgaben im Hinblick auf Ihre Übertragungsfähigkeit auf eine gestärkte kommunale Ebene bildete im Vorgriff einen ersten Teilaspekt zu einer umfassenden Aufgabenkritik, der sich die Landesregierung unter federführender Verantwortung der Thüringer Staatskanzlei in dieser Legislaturperiode unterziehen wird. Gegenstand dieser aufgabenkritischen Prüfung der Landesregierung wird der gesamte Aufgabenbestand einschließlich der Intensität der Aufgabenwahrnehmung sowie der Kosten der Aufgabenwahrnehmung sein.

Aufgrund der Rahmenbedingungen (u. a. Entwicklung der finanziellen Rahmenbedingungen für den Landeshaushalt bis 2019, demografische Entwicklung in Thüringen, Wahlperioden der kommunalen Mandatsträger, Reformstau aus den vergangenen Legislaturperioden) und dem daraus folgenden Zeit- und Handlungsdruck mussten die drei Reforminhalte Gebietsreform, Funktionalreform und Strukturreform der Landesverwaltung – um das Gesamtziel einer umfassenden Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform in dieser Legislaturperiode erfolgreich zu gestalten – miteinander verzahnt werden und der aufgabenkritische Prüfprozess

767 bzgl. einer funktionalreformerischen Betrachtung der Aufgabenerledigungsebenen Land,
768 Landkreise und Gemeinden parallel zur Leitbilderstellung, -diskussion und -
769 beschlussfassung erfolgen. Gleiches gilt für den Prozess der Überprüfung und Anpassung
770 der Strukturen der Landesverwaltung (vgl. dazu unten Ziffer IV.).

772 **III.7.2 Evaluierung der Funktionalreform**

773 Die Landesregierung beabsichtigt, nach einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren nach erfolg-
774 ter Funktionalreform eine Evaluierung der durchgeführten Aufgabenverlagerungen von der
775 staatlichen auf die kommunale Ebene vorzunehmen. Gegenstand dieser Evaluierung sollte
776 insbesondere die Frage sein, ob die Übertragung an bestimmte kommunale Aufgabenträger
777 zweckmäßig war. Hierbei könnte sich z. B. auch ergeben, dass die Verlagerung einer beim
778 Land angesiedelten Aufgabe auf den Landkreis nicht sachgerecht war, weil die Aufgabe we-
779 gen ihrer Ortsnähe besser durch die gemeindliche Ebene wahrgenommen werden sollte. Im
780 Rahmen einer solchen Evaluierung ließe sich somit auch Potenzial für eine Verlagerung auf
781 Große kreisangehörige Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden ermitteln.

IV. STRUKTURREFORM DER LANDESVERWALTUNG

Der Freistaat Thüringen bedarf dringend einer Verwaltungsreform, die mit einer Funktionalreform zu verzahnen sowie mit einer Gebietsreform zu harmonisieren und abzustimmen ist. Die bisherigen Reformansätze im Bereich der Landesverwaltung waren zum einen von anderen Reformteilen weitgehend isoliert betrieben worden sowie zum anderen zu kleinteilig und endeten häufig an Ressortgrenzen. Um den Aufgaben der Landesverwaltung in den kommenden Jahre und Jahrzehnten gerecht zu werden, müssen im Reformbereich der Landesverwaltung folgende Punkte besonders beachtet werden:

- Moderne und effiziente Verwaltung, die den Bedürfnissen der Menschen und der Wirtschaft angepasst und in der Lage ist, den Daseinsvorsorgeauftrag umfassend zu erfüllen
- Umfassende Aufgabenkritik und kritische Überprüfung der derzeitigen Aufbau- und Ablauforganisation sowie Prüfung bestehender landesrechtlicher Standards
- Fortschreibung des Personalentwicklungskonzepts/Stellenabbaus
- Prüfung des künftigen Aufbaus der Landesverwaltung (grundsätzlich zweistufiger oder dreistufiger Verwaltungsaufbau), eventuelle daraus resultierende Auflösung oder Umstrukturierung der zentralen Mittelbehörde des Landes und eventuelle Etablierung von Sonderbehörden
- Verlagerung von Wissenschaft und Forschung auf Wissenschaftseinrichtungen
- Einräumigkeit der Verwaltung
- Entbürokratisierung, Verwaltungsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung
- Verwaltungsmodernisierung, E-Government
- Länderübergreifende Zusammenarbeit
- Erhöhung der Transparenz des Verwaltungshandelns.

IV.1 Ziel ist eine moderne, effiziente und zügig arbeitende Verwaltung zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Die geänderten finanziellen und demografischen Rahmenbedingungen zwingen die Verwaltung dazu, sich einem Wandel ihrer Struktur, ihrer Organisation sowie ihrer Aufgaben zu unterziehen. Eine Verwaltung muss langfristig finanzierbar bleiben. Nur dann hat die öffentliche Hand Gestaltungsspielräume für wichtige Zukunftsinvestitionen, gerade im besonders wichtigen Bereich der Daseinsvorsorge. Daseinsvorsorge umfasst die Sicherung des öffentlichen Zugangs zu existentiellen Gütern und Dienstleistungen entsprechend den Bedürfnissen der Bürger, orientiert an definierten qualitativen Standards zu sozial verträglichen Preisen. Die im

Interesse der Allgemeinheit über das existentiell Notwendige hinaus erbrachten Leistungen müssen sich entsprechend des Prinzips der Nachhaltigkeit am Niveau der Nachfrage und an den finanziellen Rahmenbedingungen orientieren.

Eine Verwaltungsreform muss neben dem Ziel der Effektivierung und Stärkung der Leistungskraft der Verwaltung – auch aufgrund der Erfahrungen und Ergebnisse in Ländern, die bereits Verwaltungsreformen durchgeführt haben, – dazu führen, dass Verwaltungskosten insgesamt gesenkt werden. Dies kann dadurch geschehen, dass Verwaltung auf ihre Kernaufgaben reduziert wird, Verfahrensabläufe verkürzt und Doppelzuständigkeiten abgebaut werden.

Eine Verwaltungsreform darf sich jedoch nicht allein auf die finanzielle Seite konzentrieren. Vielmehr kommt es darauf an, zukunftsfeste Strukturen zu entwickeln, die es der Verwaltung ermöglichen, ihre Leistungen gerade im Bereich der Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft effizient, bürgernah und bürgerfreundlich zu erbringen. Gleichzeitig muss eine moderne öffentliche Verwaltung in der Lage sein, attraktive Arbeitsplätze anzubieten, um auch in Zukunft ausreichend qualifizierte Fachkräfte anzuziehen.

IV.2 Umfassende Aufgabenkritik durchführen

Notwendiger Bestandteil eines Gesamtreformprozesses ist eine umfassende und ganzheitliche Aufgabenkritik, um bestimmen zu können, wie die Verwaltung strukturiert werden muss, um ihre notwendigen Leistungen effizient, wirkungsorientiert und zielgerichtet in der erforderlichen Qualität und Quantität gegenüber ihren Adressaten zu erbringen.

Dabei bedingen die oben dargestellten Veränderungen aus demografischer und haushälterischer Sicht, dass das Leistungsportfolio der Landesverwaltung stetig an die sich verändernden Bedingungen und Verhältnisse in der Gesellschaft angepasst werden muss.

Die Aufgabenkritik muss zwei Seiten haben: verwaltungsinterne Betrachtung und eine öffentliche Debatte darüber, wie die Aufgaben der Daseinsvorsorge zu erledigen sind. Bei dieser Diskussion sollte es sich nicht nur um eine reine Verwaltungseffizienzbetrachtung handeln, sondern es sollte vielmehr die Frage erörtert werden, wie Daseinsvorsorge modern und bürgerorientiert vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung organisiert werden kann.

Die Durchführung einer aufgabenkritischen Betrachtung des Daseinsvorsorgeauftrages (in der Einheit von Zweck- und Vollzugskritik) ist dabei ein geeignetes Mittel, um den staatlichen

Aufgaben- und Regelungsbestand systematisch auf seine Berechtigung bzw. Notwendigkeit zu überprüfen. Untersucht werden soll auch, ob eine konkrete Aufgabe überhaupt staatlich zu erledigen ist.

Die Aufgabenkritik soll zudem zielgerichtet und mit einer entsprechenden Einsparvorgabe versehen werden. Diese Einsparziele sind durch die einzelnen Ressorts eigenverantwortlich in einem festzusetzenden Zeitraum verbindlich zu erreichen.

Zu diesem Zweck haben die Ressorts die aufgabenkritische Untersuchung mit dem Ziel durchzuführen, den Aufgabenbestand sowie die Intensität und die Kosten der Aufgabewahrnehmung anzupassen. Folgende Vorgaben sollten im Rahmen der Aufgabenkritik beachtet werden:

- Die Vergrößerung der gemeindlichen- und kreisgebietlichen Strukturen im Rahmen der Gebietsreform eröffnet im Bereich der Einräumigkeit der Verwaltung beim Land in strukturell-organisatorischer Hinsicht Potentiale, die konsequent zu nutzen sind.
- Eine Entwicklung in Richtung einer grundsätzlich zweizügigen Landesverwaltung eröffnet – schon durch den Entfall von einer Stufe der Fachaufsicht – ebenfalls Möglichkeiten, die es zu nutzen gilt.

IV.3 Stellenabbau

Im Koalitionsvertrag wurde sich darauf verständigt, das bislang vereinbarte Stellenabbauziel beizubehalten. Gleichzeitig wurde vereinbart, sowohl die ursprünglichen Vorschläge der Expertenkommission für die Reform der Landesverwaltung als auch die Umsetzung und Auswirkungen der bisherigen Stellenreduktion zu prüfen. Weiterhin sollen für verschiedene Bereiche Personalentwicklungskonzepte erarbeitet werden. Langfristiges Ziel ist es, die Zahl der im Landesdienst stehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf das Niveau vergleichbarer deutscher Länder zu bringen.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass eine Begrenzung der Personalausgaben erforderlich ist, um langfristig die Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte zu gewährleisten (Art. 98 Abs. 3 der Thüringer Verfassung). Das Ziel, die Anzahl der Landesbediensteten an das Niveau vergleichbarer Länder bzw. des Durchschnitts der Flächenländer West anzupassen, kann daher nur erreicht werden, wenn konsequent weiter Plan-/Stellen und Personal abgebaut werden, ohne dabei die notwendige kommunale und staatliche Aufgabenerfüllung in Frage zu stellen oder zu gefährden. Insbesondere ist dieser notwendige Stellenabbau dabei so zu organisieren, dass alle Aufgaben in einem weiten Daseinsvorsor-

geverständnis weiterhin erfüllt werden können, ohne dass damit eine unverhältnismäßige Arbeitsaufgabenverdichtung für die Bediensteten einhergeht. Die interministerielle Arbeitsgruppe „Stellenabbau/Aufgabenkritik“ wird sich in den nächsten Monaten mit diesen Problemstellungen detailliert befassen und ressortbezogene Lösungsvorschläge erarbeiten. In- soweit wird auf den Bericht der Landesregierung an den Landtag auf der Grundlage des Be- schlusses vom 19.06.2015 in Drucksache 6/793 verwiesen.

IV.4 Hinwendung zu einem grundsätzlich zweistufigen Aufbau der Landesver- waltung

Vor dem Hintergrund der Größe Thüringens und seiner finanziellen Leistungsfähigkeit ist der Verwaltungsaufbau in Richtung einer grundsätzlichen Zweistufigkeit zu entwickeln. Ziel des Reformprozesses sollte es in Verfolgung des Subsidiaritätsprinzips zunächst sein, die Ge- meinde- und Kreisebene umfassend und nachhaltig zu stärken, vor allem im Rahmen der Funktionalreform eine möglichst weitgehende Verlagerung bisher staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene zu ermöglichen. Hinzu tritt eine konsequent verschlankte und moder- nisierte Landesverwaltung.

Der Grundsatz der Zweistufigkeit soll jedoch nicht dazu führen, dass alle Aufgaben der Lan- desverwaltung nur noch in den Ministerien zu erbringen sind. Insbesondere für administrai- ve Aufgaben und hoch spezialisierte Tätigkeiten sollen auch weiterhin Landessonderbehör- den zuständig sein. Der zukünftige Aufbau der Landesverwaltung sollte sich dabei daran orientieren, dass es für die Geschäftsbereiche mehrerer Ressorts nur noch je eine Sonder- behörde geben soll und die sogenannten zentralen Dienste strukturell-organisatorisch in ei- ner Behörde des Landes gebündelt werden. In diesen größeren Sonderbehörden bzw. Mit- telbehörden wird grundsätzlich die gesamte jeweilige Fachverwaltung des Landes gebündelt,

IV.5 Einräumigkeit der Verwaltung

Ein weiteres wichtiges Ziel der Verwaltungsreform ist es, dass künftig für alle Behörden des Landes und der Kommunen klar definierte Räume gelten, in denen sich alle Einrichtungen je einmal wiederfinden. Grundsätzlich sollten die Grenzen der örtlichen Zuständigkeit von Lan- desbehörden nicht die Grenzen von kommunalen Gebietskörperschaften schneiden. Dieses Prinzip der Einräumigkeit schafft klare und transparente Strukturen. Die hohen Verwaltungs- kosten und die Belastungen der Bürgerinnen und Bürger, die durch Reibungsverluste der unterschiedlichen Gebietszuschnitte zwangsläufig entstehen, können dadurch vermieden werden.

IV.6 Entbürokratisierung, Verwaltungsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung

Der Anspruch an eine moderne Landesverwaltung ist, dass diese zügig und unbürokratisch auf die Belange der Bürgerinnen und Bürger reagieren kann. Dies setzt auf der einen Seite effiziente, nachvollziehbare und schlanke Strukturen voraus. Auf der anderen Seite erfordert dies einen Regelungsbestand, der der Verwaltung die Möglichkeit eröffnet, als Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger tätig zu werden. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es schon seit längerem Bemühungen, Rechtsvorschriften und innerorganisatorische Regelungen (wie z.B. Verwaltungsvorschriften, Erlasse und Richtlinien) auf ihre Notwendigkeit und auf ihren jeweiligen bürokratischen Aufwand hin zu überprüfen. Diese Überprüfung sollte konsequent weiter betrieben werden.

IV.7 Verwaltungsmodernisierung / E-Government

Die steigende Bedeutung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien ist in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen deutlich erkennbar. Mittlerweile nutzen im Freistaat mehr als 70 v.H. der Bevölkerung das Internet. Gerade durch die Potentiale von Social Media und überall verfügbarem Zugang zu Informationen wollen Bürger zukünftig auch mehr von der Verwaltung. In Bezug auf elektronische Verwaltungsleistungen legen die Nutzer vor allem großen Wert auf zuverlässige Systeme, Schutz ihrer Daten, einfache Bedienbarkeit sowie ein umfängliches Informationsangebot. Unternehmen legen mit Blick auf die Häufigkeit ihrer Kontakte mit der Verwaltung vor allem Wert auf die schnelle und kostensparende Erledigung ihrer Verwaltungsangelegenheiten.

Mit der Verwaltungsreform muss der Weg zu einer modernen Dienstleistungsverwaltung, die zudem den Ansprüchen an ein „open government“ gerecht werden kann, noch konsequenter beschritten werden. Eine moderne Dienstleistungsverwaltung muss dabei ein Mehr an Transparenz für den Bürger, Bürokratieabbau und einen Digitalisierungsschub gewährleisten. Mit der Einführung von Online-Angeboten für Verwaltungsdienstleistungen wurde bereits ein erster wichtiger Schritt getan.

Die Verwaltungsmodernisierung bringt jedoch nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger Vorteile. Sie ist auch ein wesentlicher Baustein im Rahmen der Verwaltungsreform, um einerseits nachhaltige Effizienzgewinne durch den gezielten IT-Einsatz zu erreichen und zudem die Arbeitssituation der Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Denn

969 mittels einer durchgängigen elektronischen Abbildung des Verwaltungshandelns mit Hilfe
970 moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (z.B. E-Akte) und ausgereifter und
971 intelligenter Fachverfahren werden Arbeitsabläufe verkürzt und vereinfacht und ermöglichen
972 damit eine effektivere Aufgabenwahrnehmung.

973
974 Im Rahmen des Reformprozesses sollte angestrebt werden, dass Land und Kommunen über
975 ein abgestimmtes E-Government-Konzept verfügen, das eine medienbruchfreie Datenverar-
976 beitung sicherstellt. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, wie das Landesrechenzentrum
977 zu einem Dienstleister fortentwickelt werden kann, der sowohl für das Land als auch für die
978 Kommunen die erforderliche technische Infrastruktur bereitstellt.

979
980 Besondere Bedeutung kommt dabei der Frage der Harmonisierung der IT-Struktur zwischen
981 Land und Kommunen zu.

982 983 **IV.8 Länderübergreifende Zusammenarbeit**

984
985 Länderübergreifende Zusammenarbeit kann einen wesentlichen Beitrag zur Verwaltungsre-
986 form leisten, indem eine effiziente Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, die gebietsübergrei-
987 fend anfallen, nicht von allen beteiligten Ländern eigenständig erfüllt werden müssen, son-
988 dern gemeinsame Behörden dies kostengünstiger und effizienter für alle Partner leisten kön-
989 nen. Unter diesen Gesichtspunkten ist 2002 die Initiative Mitteldeutschland ins Leben geru-
990 fen worden, die mit neuem Leben erfüllt werden sollte. Die Prüfung der Errichtung von Mehr-
991 länderbehörden ist wieder in Angriff zu nehmen; dabei sollte auf einen fairen Ausgleich beim
992 Personal und den Behörden geachtet werden.

V. GEBIETSREFORM

V.1 Entwicklung der kommunalen Strukturen in Thüringen im Rückblick

V.1.1 Entwicklung grundlegender Leitvorstellungen in den 1990er Jahren

Bald schon nach der friedlichen Wende von 1989 und der Wiedererrichtung des Landes Thüringen am 3. Oktober 1990 setzte sich die Erkenntnis durch, dass man mit einer Struktur von 35 Landkreisen und fünf kreisfreien Städten sehr unterschiedlicher Größe und Fläche sowie 1.707 Gemeinden, von denen 1.314 (ca. 77 %) weniger als 1.000 Einwohner, 916 (ca. 54 %) weniger als 500 Einwohner hatten, den wachsenden Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge nicht mehr gerecht werden kann.

Die **Thüringer Landesregierung** begründete mit ihrem **Beschluss vom 29. April 1992 „Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen“** die Notwendigkeiten und Ziele der Reform der öffentlichen Verwaltung Thüringens sowie das Verfahren zur Durchführung der Reformen. Darüber hinaus beschloss sie die Errichtung zweier Sachverständigenkommissionen (SVK) im Innenministerium. Die SVK „Gebietsreform“ sollte insbesondere Vorschläge zur Neugliederung der Landkreise, zur Lösung der Stadt-Umland-Problematik sowie zur neuen kommunalen Verwaltungsinstitution erarbeiten. Die SVK „Funktionalreform“ unterbreitete Vorschläge zur Aufgabenkritik und Aufgabenwahrnehmung sowie zu den Behördenstrukturen.

Die SVK „Gebietsreform“ verabschiedete im November 1992

- einen Vorschlag zur neuen Thüringer Verwaltungsinstitution,
- Empfehlungen zur Förderung der kommunalen Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich der kreisfreien Städte (Eingliederung von Gemeinden) sowie
- einen Vorschlag zur Kreisgebietsreform (Zuschnitt der Landkreise).

Die Leitvorstellungen für die Gebietsreformen der 90er Jahre wurden im Wesentlichen vorgegeben und konkretisiert durch:

- die Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993,
- die Thüringer Kommunalordnung vom 16. August 1993,
- das Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen vom 16. August 1993,
- das Thüringer Maßnahmengesetz vom 3. Januar 1994 sowie
- das Thüringer Gemeindeneugliederungsgesetz vom 23. Dezember 1996.

Mit der Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden nach der Wiedergründung Thüringens sollten flächendeckend kommunale Strukturen geschaffen werden, die den Anforderungen der kommunalen Daseinsvorsorge in der Bundesrepublik Deutschland gerecht werden und die die dafür erforderliche Leistungs- und Verwaltungskraft aufweisen. Die Strukturmaßnahmen erfolgten nacheinander in zwei Schritten: zunächst wurden die Landkreise und kreisfreien Städte durch den Gesetzgeber neu gegliedert und anschließend die kreisangehörigen Gemeinden.

V.1.2 Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte 1992 – 1994

V.1.2.1 Ausgangsbedingungen

Zu Beginn der 90er Jahre fehlte es an Verwaltungs- und Finanzkraft auf kommunaler Ebene. Die damals vorhandenen 35 Landkreise mit einer Fläche von insgesamt 15.812 km² wiesen nach Einwohnerzahl und Fläche ein sehr unterschiedliches Niveau auf. So stand beispielsweise dem Landkreis Lobenstein mit nur 27.603 Einwohnern der einwohnerstärkste Landkreis Gotha mit 134.169 Personen gegenüber. Der kleinste Landkreis (Greiz) hatte nur eine Fläche von 218 km², während der größte Landkreis (Gotha) eine Fläche von 768 km² aufwies. Bezogen auf die Bevölkerungsdichte (EW/km²) lag die Schwankungsbreite zwischen 68 EW/km² (im Landkreis Schleiz) und 272 EW/km² (im Landkreis Altenburg). Somit gab es zwischen den einzelnen Kreisen Schwankungsbreiten von über 350 % hinsichtlich der Fläche, von fast 500 % hinsichtlich der Einwohnerzahl und von 400 % hinsichtlich der Besiedlungsdichte.

Im Grundsatz nicht anders stellte sich die Situation bei den kreisfreien Städten dar. In Thüringen war - wie im übrigen Bundesgebiet - im Umkreis der größeren Städte ein dichtes Netz von Verflechtungsbeziehungen entstanden. Der Verflechtungsraum war von vielen kommunalen Verwaltungsgrenzen durchschnitten. Fehlplanungen, Reibungsverluste und Beeinträchtigungen des Gemeinwohls waren unvermeidbar. Derartige administrative Hemmnisse behinderten bzw. gefährdeten die Gesamtentwicklung der Verflechtungsräume sowie der Zentralen Orte Thüringens. Diese Lage erforderte eine auf eine Gebietserweiterung zielende Neuordnung.

V.1.2.2 Ziele

V.1.2.2.1 Landkreise

Die Kreisgebietsreform zielte darauf ab, den ländlichen Raum zu stärken und hierzu Landkreise zu bilden, die für die nächsten Jahrzehnte in der Lage sein würden, nach Gebiet, Wirt-

schaft und Bevölkerung eine ausreichende Leistungsfähigkeit (Finanzkraft und Verwaltungskraft) zu gewährleisten. Die Landkreise sollten in die Lage versetzt werden, wirtschaftliche und leistungsfähige Verwaltungseinheiten mit spezialisiertem Personal zu bilden. Hierdurch sollte eine Rationalisierung der Verwaltungsarbeit ermöglicht und finanzieller Gestaltungsspielraum für Investitionen gewonnen werden. Durch die Bildung hinreichend großer Landkreise sollten außerdem kostenintensive öffentliche Einrichtungen besser ausgelastet und im Hinblick auf eine zu erzielende Kostendegression wirtschaftlicher und sparsamer errichtet und geführt werden können.

Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung wurde auch als ein wichtiger Standortfaktor für privatwirtschaftliche Investitionen angesehen.

Nicht zuletzt sollten die neuen Strukturen der Landkreise die Grundlage für die anschließend geplante flächendeckende Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden sein.

V.1.2.2.2 Kreisfreie Städte

Ziel der Neustrukturierung der kreisfreien Städte und ihrer Umlandgemeinden war die Stärkung ihrer zentralörtlichen Funktion mit überörtlicher Verantwortung und die Schaffung von Entwicklungsraum. Durch die Ordnung der bestehenden Verflechtungsräume sollte die Leistungskraft der kreisfreien Städte gestärkt und sie in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben dauerhaft und wirkungsvoll wahrzunehmen.

V.1.2.3 Gesetzgebungsphase

Basierend auf den Vorschlägen der SVK „Gebietsreform“ von Ende 1992 zur Neugliederung der Kreisebene sowie unter Einbeziehung einer Vielzahl von Stellungnahmen der Landkreise, Städte und Gemeinden erarbeitete die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen (Drs. 1/2233 vom 11. Mai 1993). Nach einem umfangreichen Anhörungsverfahren verabschiedete der Gesetzgeber am 15. August 1993 das Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen (Thüringer Neugliederungsgesetz – ThürNGG -). Es wurde am 27. August 1993 verkündet (GVBl. S. 545) und trat am 1. Juli 1994 in Kraft.

Ein weiteres Gesetz zur Neugestaltung der Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte stellte das Thüringer Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung der Städte Eisenach und Nordhausen (GesESA/NDH) vom 24. März 1994 dar. Mit diesem Gesetz sollten durch Eingliederung von Umlandgemeinden die Städte Eisenach und Nordhausen gestärkt

und ihre wirtschaftliche Weiterentwicklung gefördert werden. Es trat ebenfalls am 1. Juli 1994 in Kraft.

Wesentliche Kriterien der Neugliederung der Landkreise waren damals:

- Richtwert Kreisgrößen: 80.000 bis 150.000 Einwohner
- naturräumliche Gegebenheiten, Verkehrsverbindungen, infrastrukturelle Verflechtungen, Siedlungsverteilung und Wirtschaftsstruktur
- landsmannschaftliche und historische Gegebenheiten
- Belange der Raumordnung und Landesplanung

Wesentliche Kriterien, die zusätzlich bei der Gestaltung der Umlandbereiche der kreisfreien Städte maßgeblich waren:

- vorhandene Verflechtungsbeziehungen zwischen Stadt und Gemeinde
- schwerpunktmäßig auf die Kernstadt ausgerichtete Entwicklung einer Gemeinde (Merkmale dafür: Auslagerung bestehender und Anziehung neuer Gewerbe- und Industriebetriebe in Konkurrenz zur Stadt; Anziehung der Stadtbevölkerung in überproportionalem Maß und eine stark expandierte Planung hinsichtlich Wohnbebauung und Gewerbeansiedlung)
- Entwicklungsmöglichkeiten der Stadt selbst

Einen Richtwert für die Größe kreisfreier Städte gab es damals nicht.

Den Kriterien kam im jeweiligen Einzelfall ein unterschiedliches Gewicht zu.

V.1.2.4 Ergebnisse

Der Freistaat Thüringen war nach dem Inkrafttreten der beiden vorgenannten Gesetze in 17 Landkreise und 5 kreisfreie Städte gegliedert; gemäß § 4 Abs. 3 Sätze 2 und 3 sowie § 20 Abs. 2 ThürNGG wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1998 Eisenach als sechste Stadt kreisfrei.

Insgesamt wurden durch das ThürNGG 48 Gemeinden und ein Ortsteil in die kreisfreien Städte Erfurt, Gera, Jena, Suhl und Weimar eingegliedert (20 davon bereits vor Inkrafttreten des ThürNGG am 1. April 1994 aufgrund freiwilliger Beschlüsse der beteiligten Gemeinden durch Rechtsverordnung des Innenministers – GVBl. 1994 S.288). Eine weitere Gemeinde (Töttelstädt) wurde nach Inkrafttreten des ThürNGG auf freiwilliger Grundlage durch Rechtsverordnung mit Wirkung vom 12. Oktober 1994 in die Stadt Erfurt eingegliedert.

Durch das GesESA/NDH wurden insgesamt sechs Gemeinden in die Stadt Eisenach sowie sechs Gemeinden in die Stadt Nordhausen eingegliedert. Aufgrund einer erfolgreichen Verfassungsbeschwerde der Stadt Wutha-Farnroda unterblieb ihre vorgesehene Eingliederung in die Stadt Eisenach.

V.1.3 Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden bis 1999

V.1.3.1 Ausgangssituation

Die Neugliederung der Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden verlief auf freiwilliger Basis bereits seit der Wiedergründung des Landes Thüringen und parallel zur Neustrukturierung der Landkreise und kreisfreien Städte. Die Möglichkeit der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften wurde schon mit § 31 der Kommunalverfassung der DDR vom 17. Mai 1990 geschaffen (GVBl. I Nr. 28 S. 255 ff.), die nach Maßgabe des Einigungsvertrages in Landesrecht übergeleitet wurde und mit einigen Änderungen durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR vom 19. Juni 1992 als Vorläufige Kommunalordnung für das Land Thüringen - VKO - (GVBl. S. 219) fort galt bis zum Inkrafttreten der Thüringer Kommunalordnung vom 1. Juli 1994 (GVBl. 1993, S. 501).

Trotz der bis dahin durch mehr als 270 Rechtsverordnungen des Innenministers bereits vorgenommenen freiwilligen Strukturänderungen gab es am 1. Juli 1994 in Thüringen noch immer 1.247 Gemeinden. Davon hatten 869 (69,7 v. H.) weniger als 1.000 Einwohner, 310 (24,9 v. H.) sogar weniger als 300 Einwohner. Die ganz überwiegende Anzahl der Gemeinden war in den bestehenden Strukturen nicht in der Lage, die ihnen obliegenden Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge zu erfüllen.

V.1.3.2 Ziele

Zur Stärkung der Verwaltungskraft, der Investitionsfähigkeit und der Aufgabenverantwortung der überwiegend kleinen und kleinsten Gemeinden war es notwendig, diese auf einem Niveau zusammenzufassen, das den Einsatz von professionellem und spezialisiertem Verwaltungspersonal gestatten sollte und auf dem kraft Einwohnerzahl und Flächengröße eine moderne Infrastruktur vorgehalten werden konnte.

V.1.3.3 Gesetzliche Strukturvorgaben der Thüringer Kommunalordnung

Mit der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO), die am 24. August 1993 verkündet wurde (GVBl. S. 501) und am 1. Juli 1994 in Kraft trat, legte der Gesetzgeber folgende Mindestgrößen für die künftigen Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden in Thüringen fest:

- Gemeinden die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören und nicht erfüllende oder beauftragende Gemeinde sind, mussten mindestens 3.000 Einwohner haben. Gemeinden, die diese Mindesteinwohnerzahl nicht erreichten, sollten einer Verwaltungsgemeinschaft angehören. Ausnahmen hiervon waren aus Gründen des öffentlichen Wohls möglich.
- Verwaltungsgemeinschaften mussten mindestens 5.000 Einwohner haben. In Ausnahmefällen war aus Gründen des öffentlichen Wohls auch die Anerkennung einer Verwaltungsgemeinschaft mit weniger Einwohnern möglich. Weitere Regelungen zur inneren Struktur von Verwaltungsgemeinschaften gab es nicht.
- Für erfüllende Gemeinden nach § 51 ThürKO galt ebenfalls die Mindesteinwohnerzahl von 3.000 sowie die Vorgabe der Hauptamtlichkeit des Bürgermeisters der erfüllenden Gemeinde. Der Gesetzgeber räumte auch hier die Möglichkeit der Abweichung von der festgelegten Mindesteinwohnerzahl in begründeten Einzelfällen ein.

V.1.3.4 Freiwilligkeitsphase

Bis zum 30. Juni 1995, aber auch darüber hinaus parallel zur Gesetzgebungsphase, erhielten die Gemeinden die Möglichkeit, sich freiwillig den Vorgaben der ThürKO anzupassen, indem sie die erforderlichen Gemeinderatsbeschlüsse fassten auf deren Grundlage das Thüringer Innenministerium die Strukturänderungen per Rechtsverordnung vollzog. Dabei bildeten die zum 1. Juli 1994 neu geschaffenen Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte die räumliche Grundlage und den Rahmen der Gemeindegebietsreform.

Die Landesregierung unterstützte die freiwillige Bildung größerer Gemeinden und gemeindeübergreifender Kooperationen (Verwaltungsgemeinschaften und erfüllende Gemeinden) in den Haushaltsjahren 1992 bis 1996 mit mehr als 75 Mio. DM.

V.1.3.5 Gesetzgebungsphase

Nur die Gemeinden, die sich freiwillig nicht auf Strukturen einigen konnten, die den Vorgaben der ThürKO entsprachen, wurden in das Gesetzgebungsverfahren zur Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden einbezogen. Nur etwa 7 % der Bevölkerung Thüringens war noch unmittelbar von den gesetzlichen Regelungen betroffen. Der größte Teil des Thüringer Gesetzes zur Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden (Thüringer Gemeindeneugliederungsgesetzes - ThürGNGG) vom 23. Dezember 1996 (GVBl. S. 333) trat am 1. Januar 1997 in Kraft, § 9 am 1. April 1997 sowie §§ 7, 10, 16, 17 und 35 am 1. Juli 1999.

V.1.3.6 Ergebnisse

Im Zeitraum von 1990 bis 1999 veränderten sich die Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden in Thüringen wie folgt:

	Strukturen Stand: 03.10.1990	Strukturen Stand: 31.12.1999
kreisangehörige Gemeinden (ohne kreisfreie Städte)	1 702	1 013
darunter eigenständige Gemeinden*	1 702	114
Verwaltungsgemeinschaften	-	95 mit 747 Mitgliedsgemeinden
erfüllende Gemeinden	-	41 für 111 übertragende Gemeinden

* Städte und Gemeinden die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören und weder erfüllende noch beauftragende Gemeinden sind

Mit dem Inkrafttreten des ThürGNNGG wurde die flächendeckende Anpassung von Verwaltungsstrukturen der kreisangehörigen Gemeinden an die Größenvorgaben der ThürKO abgeschlossen. Seither orientierten sich alle später folgenden freiwilligen Neugliederungsmaßnahmen auf gemeindlicher Ebene in Thüringen, die anfangs durch Rechtsverordnungen des Innenministeriums und später durch einzelgesetzliche Regelungen vorgenommen wurden, an diesen Leitvorstellungen der ThürKO.

V.1.4 Weiterentwicklung der Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden in der 3. Legislaturperiode (1999 – 2004)

Auch nach Abschluss der Gesetzesphase der Gemeindegebietsreform stand es den Gemeinden frei, ihre bestehenden Strukturen freiwillig weiterzuentwickeln, effektiver und effizienter zu gestalten. Die flächendeckende Anpassung der Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden an die Größenvorgaben der ThürKO durch den Gesetzgeber war eine Anpassung an Mindestgrößen. Zahlreiche Gemeinden gewannen allerdings zunehmend die Erkenntnis, dass mit der steten Änderung der Rahmenbedingungen auch eine strukturelle Anpassung auf kommunaler Ebene an die neuen Bedingungen erfolgen muss. Dafür war eine Vergrößerung der Leistungs- und Verwaltungskraft und damit des Gestaltungsspielraums der Gemeinden erforderlich, den eine Größenordnung deutlich über der geforderten Mindestgröße bieten kann. Daher beschlossen zahlreiche Gemeinden freiwillige Strukturänderungen. Der Landtag verabschiedete in der 3. Legislaturperiode insgesamt drei Gesetze zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden. Daran waren insgesamt 28 Gemeinden beteiligt.

V.1.5 Weiterentwicklung der Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden in der
4. Legislaturperiode (2004 – 2009)

V.1.5.1 Enquetekommission „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisge-
bietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und
Kommunen“

Der Thüringer Landtag beschloss im Juni 2005 die Einsetzung einer Enquetekommission „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen“ (EK 4/1). Die EK 4/1 sollte konzeptionelle Vorgaben dazu erarbeiten, wie die Verwaltungs- und Gebietsstrukturen zukunfts- und wettbewerbsfähig gestaltet werden können und Vorschläge für eine Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen (d.h. Städte, Gemeinden und Landkreise) machen. Die EK 4/1 legte dem Landtag Vorabempfehlungen vom 2. April 2008 für eine Verwaltungsreform auf gemeindlicher Ebene vor, die ein „Leitbild für starke und bürgernahe Gemeinden in Thüringen enthielten“ (Drs. 4/3965). Zu diesen Vorabempfehlungen beschloss der Landtag am 11. April 2008 eine EntschlieÙung, die unter anderem die Einführung der Landgemeinde und eine doppelte Mehrheit für die Auflösung von Verwaltungsgemeinschaften festlegte (Drs. 4/404).

V.1.5.2 Änderung der Strukturvorgaben der Thüringer Kommunalordnung

Zur Umsetzung der Vorabempfehlungen der EK 4/1 und des darin enthaltenen Leitbildes sowie der EntschlieÙung vom 11. April 2008 erarbeitete die CDU-Fraktion des Landtags einen Gesetzentwurf (Drs. 4/4239), der vom Landtag als Gesetz zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Strukturen im Freistaat Thüringen vom 9. Oktober 2008 beschlossen wurde (GVBl. S. 369) und am 18. Oktober 2008 in Kraft trat.

Mit dem Ziel der Weiterentwicklung der Gemeindestrukturen wurde die Landgemeinde als eine weitere Gemeindeart mit einer MindestgröÙe von 3.000 Einwohnern eingeführt (§ 6 Abs. 5 ThürKO). Zur Bildung, Änderung, Erweiterung oder Auflösung von Verwaltungsgemeinschaften wurde die doppelt Mehrheit der Beschlussfassung eingeführt (§ 46 Abs. 1 ThürKO) zugleich aber die MindestgröÙe von 5.000 Einwohnern für Verwaltungsgemeinschaften abgeschafft. Darüber hinaus regelte der Gesetzgeber neu, dass Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern - ohne Ausnahme - einer Verwaltungsgemeinschaft angehören oder einer benachbarten Gemeinde gemäß § 51 ThürKO zugeordnet sein müssen. Der Gesetzgeber räumte den betroffenen Gemeinden einen Zeitraum von maximal fünf Jahren ein, in dem diese Gemeinden ihre Vorstellungen über die Umsetzung der strukturellen Vorgaben der ThürKO vor Ort entwickeln, beschließen und bei dem für das Kommunalrecht zuständigen

Ministerium beantragen müssen. Andernfalls soll eine Zuordnung durch den Gesetzgebers erfolgen, erstmals ab dem Jahr 2013 (§ 46 Abs. 3 ThürKO). Tatsächlich ist es nach Einführung dieser gesetzlichen Vorgabe in keinem Fall zu einer gesetzlichen Zuordnung von Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern gegen ihren Willen gekommen.

V.1.5.3 Neugliederungsgesetze in der 4. Legislaturperiode auf freiwilliger Grundlage

Die Thüringer Landesregierung setzte bis zum Ende der 4. Wahlperiode des Thüringer Landtags zur Optimierung der Gemeindestrukturen weiterhin in erster Linie auf die Kompetenz der gewählten Entscheidungsträger in den Kommunen und darauf, dass die Gemeinde- und Stadträte freiwillig Beschlüsse zur weiteren Verbesserung der bestehenden Strukturen fassen. In der 4. Legislaturperiode von 2004 bis 2009 wurden insgesamt 4 Gesetze zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden verabschiedet, an denen 75 Gemeinden beteiligt waren.

Die freiwilligen Strukturänderungen der kreisangehörigen Gemeinden wurden Zeitraum von 2006 bis 2009 mit mehr als 14,03 Mio. Euro finanziell unterstützt.

V.1.6 Weiterentwicklung der Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden in der 5. Legislaturperiode (2009 – 2014)

V.1.6.1 Auftrag aus dem Koalitionsvertrag vom Oktober 2009

Im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 zwischen den Thüringer Landesverbänden von CDU und SPD vereinbarten die Vertragspartner unter Ziffer 18 „Kommunales“:

„Die Landesregierung lässt im Licht der demographischen Entwicklung, der allgemeinen Haushaltsentwicklung und vor dem Hintergrund der Degression des Solidarpaktes II durch unabhängige Gutachter prüfen, ob, in welchem Umfang und in welchem Zeitraum eine Funktional- und Gebietsreform zu Einsparungen und Effizienzgewinnen auf kommunaler Ebene und im Landeshaushalt führt. In Auswertung dieses Gutachtens wird die Landesregierung eine Entscheidung über weitergehende Maßnahmen treffen. Die Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement vor Ort muss dabei berücksichtigt werden.“

Zur Umsetzung des Koalitionsauftrages wurde im Jahr 2011 durch Kabinettsbeschluss

- die Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform,
- der Beirat Funktional- und Gebietsreform und
- die Stabsstelle Funktional- und Gebietsreform gebildet.

V.1.6.2 Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform und Regierungskommission

Der von der Expertenkommission Ende Januar 2013 vorgelegte Abschlussbericht enthält einen breiten Überblick über die Thüringer Landesverwaltung mit zahlreichen Vorschlägen

für alle Verwaltungsbereiche sowie Aussagen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der kommunalen Strukturen im Freistaat Thüringen.

Das Kabinett beauftragte im Januar 2013 eine ressortübergreifende Regierungskommission mit der Auswertung der Vorschläge der Expertenkommission und der Vorbereitung von erforderlichen Grundsatzentscheidungen der Landesregierung. Die Regierungskommission sah in ihrem Konzept zur Reform der Thüringer Landesverwaltung (Reformkonzept 2020) vom 8. November 2013 von einer Empfehlung für eine Reform der Kreis- und Gemeindestrukturen ab.

V.1.6.3 Beschluss des Landtags über die Weiterentwicklung der gemeindlichen Strukturen im Freistaat Thüringen

Bereits im Dezember 2011 fasste der Landtag einen Beschluss über die Weiterentwicklung der gemeindlichen Strukturen im Freistaat Thüringen (Drs. 5/3798). Dieser Landtagsbeschluss enthält Aussagen über Ziele und Maßstäbe, die bei der Neuordnung der gemeindlichen Strukturen in Thüringen berücksichtigt werden sollten. Mit dem Beschluss wurde die Landesregierung beauftragt, folgende Maßstäbe bei der Weiterentwicklung der gemeindlichen Strukturen zu berücksichtigen und notwendige gesetzgeberische Anpassungen vornehmen:

- Verwaltungsgemeinschaften und erfüllende Gemeinden genießen künftig keinen Vertrauens- und Bestandsschutz mehr; ihre Weiterentwicklung zu Landgemeinden wird angestrebt. Die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften und erfüllenden Gemeinden sollte künftig nicht mehr erfolgen. Nur ausnahmsweise können bestehende Verwaltungsgemeinschaften erweitert werden, wenn die Zuordnung einzelner Gemeinden dies zwingend erfordert. Verwaltungsgemeinschaften sollen mindestens 5.000 Einwohner haben.
- Die Stärkung der zentralen Orte aus Gemeinwohlgründen steht im Vordergrund. Im Umlandbereich Zentraler Orte müssen Neugliederungen unter Einbeziehung des zentralen Ortes erfolgen.
- Die Einwohnerzahl einer sich selbst verwaltenden Gemeinde soll dauerhaft unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung mindestens 5.000 Einwohner betragen.

Eine Umsetzung dieser Vorgaben erfolgte in der 5. Legislaturperiode nicht, insbesondere auch keine gesetzgeberischen Anpassungen der ThürKO.

V.1.6.4 Neugliederungsgesetze in der 5. Legislaturperiode auf freiwilliger Grundlage

In der 5. Legislaturperiode von 2009 bis 2014 wurden insgesamt 5 Gesetze zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden verabschiedet, an denen 298 Gemeinden beteiligt waren.

Die freiwilligen Gemeindestrukturänderungen wurden in der 5. Legislaturperiode finanziellen Mitteln in Höhe von 14,56 Mio. Euro gefördert.

V.1.7 Zusammenfassung

V.1.7.1 Entwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte

Die heutigen Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte bestehen in der Regel seit ca. 20 Jahren.

Die Landkreise in ihrer heutigen Struktur sowie einige kreisfreie Städte sind den deutlich veränderten Rahmenbedingungen, insbesondere in demografischer und finanzieller Hinsicht aber auch wegen des sich ändernden Aufgabenspektrums, allerdings immer weniger gewachsen. Ausschlaggebend hierfür ist zunächst ihre geringe und insgesamt rückläufige Einwohnerzahl. Zudem haben die Landkreise und kreisfreien Städte Thüringens eine sehr heterogene Struktur.

Entwicklung der Einwohnerzahlen in den Landkreisen und kreisfreien Städten

Landkreise Kreisfreie Städte	Einwohner der Landkreise und kreisfreien Städte		Differenz
	31.12.1990	31.12.2014	absolut
Altenburger Land	129 086	92 705	-36 381
Eichsfeld	116 808	100 730	-16 078
Gotha	153 198	135 381	-17 817
Greiz	141 199	101 382	-39 817
Hildburghausen	76 363	64 673	-11 690
Ilm-Kreis	128 622	108 899	-19 723
Kyffhäuserkreis	103 084	77 148	-25 936
Nordhausen	105 462	85 055	-20 407
Saale-Holzland-Kreis	93 857	83 966	-9 891
Saale-Orla-Kreis	107 577	82 887	-24 690
Saalfeld-Rudolstadt	144 983	109 646	-35 337
Schmalkalden-Meiningen	152 128	125 056	-27 072
Sömmerda	83 687	70 537	-13 150
Sonneberg	73 165	56 809	-16 356
Unstrut-Hainich-Kreis	126 349	103 922	-22 427
Wartburgkreis	151 750	125 835	-25 915
Weimarer Land	88 640	81 641	-6 999
Landkreise gesamt	1 975 958	1 606 272	-369 686
Stadt Eisenach	49 610	41 884	-7 726
Stadt Erfurt	224 461	206 219	-18 242
Stadt Gera	134 116	94 492	-39 624

Stadt Jena	105 610	108 207	2 597
Stadt Suhl	57 318	36 208	-21 110
Stadt Weimar	64 246	63 477	-769
Kreisfreie Städte gesamt	635 361	550 487	-84 874
Thüringen gesamt	2 611 319	2 156 759	-454 560

Vergleich der Größenklassen bei den Landkreisen

Größenklassen der Landkreise	Anzahl aller Landkreise Stand: 31.12.1994	Anzahl aller Landkreise Stand: 31.12.2014	Anzahl aller Landkreise nach der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für das Jahr 2035
0 bis 49.999	0	0	1 (6%)
50.000 bis 99.999	6 (25%)	9 (53%)	13 (76%)
100.000 bis 149.999	11 (65%)	8 (47%)	3 (18%)
Summe	17	17	17

Die Landkreise Thüringens haben zum 31.12.2014 eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 94.487 Personen. Der Bundesdurchschnitt zum 31.12.2014 beträgt dagegen 187.256 Personen.

Vergleich der Größenklassen bei den kreisfreien Städten

Größenklassen der Landkreise	Anzahl aller kreisfreien Städte Stand: 31.12.1994	Anzahl aller kreisfreien Städte Stand: 31.12.2014	Anzahl aller kreisfreien Städte nach der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für das Jahr 2035
unter 50.000	1 (17%)	2 (33%)	2 (33%)
50.000 bis 99.999	2 (33%)	2 (33%)	2 (33%)
100.000 bis 149.999	2 (33%)	1 (17%)	1 (17%)
150.000 bis 199.999	0	0	0
mehr als 200.000	1 (17%)	1 (17%)	1 (17%)
Summe	6	6	6

Die kreisfreien Städte Thüringens haben zum 31.12.2014 eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 91.748 Personen. Der Bundesdurchschnitt zum 31.12.2014 beträgt dagegen 242.589 Personen.

V.1.7.2 Entwicklung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

Die gemeindlichen Strukturen im Freistaat Thüringen sind nach wie vor sehr kleinteilig.

Entwicklung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

	Stand: 3.10.1990	Stand 31.12.2014
kreisangehörige Gemeinden davon	1.702	843
Gemeinden, die keiner VGS angehören oder erfüllende bzw. beauftragende Gemeinde sind (sogenannte eigenständige Gemeinden)	1.702	105
Verwaltungsgemeinschaften (VGS)	-	69
Mitgliedsgemeinden von VGS	-	601
erfüllende Gemeinden	-	39
beauftragende Gemeinden	-	98

Quelle: TLS und TMIK

Fast 85 % der kreisangehörigen Gemeinden sind Mitgliedsgemeinden in Verwaltungsgemeinschaften oder beauftragende Gemeinden. In diesen Gemeinden leben allerdings nur ca. 25 % der Gesamtbevölkerung Thüringens (530.000 Einwohner).

Vergleich der Gemeindegrößenklassen 1990 und 2014

Größenklassen der kreisangehörigen Gemeinden	Stand: 3.10.1990	Stand: 31.12.2014
unter 500	916	354
500-999	398	199
1.000-2.999	287	158
3.000-4.999	44	60
5.000-9.999	28	45
über 10.000	29	27
Summe	1.702	843

Quelle: TLS und TMIK

V.2. Allgemeine Ziele der Gebietsreform in der 6. Legislaturperiode

In den Kommunen des Freistaats Thüringen haben die Einwohner des Landes ihr zu Hause. Die Städte und Dörfer sind Orte des Wohnens und des Lebens. Hier haben sie in der Regel soziale Kontakte, verbringen ihre Freizeit, nutzen sportliche und kulturelle Angebote. Hier ist ihre Heimat.

In den Kommunen wird aber auch „der Staat“ unmittelbar erlebt. Vor Ort werden wichtige staatliche und kommunale Dienstleistungen zur Verfügung gestellt, die den Kommunen als

Träger der Daseinsvorsorge obliegen. Die Städte, Gemeinden und Landkreise sind daher nicht nur Lebensraum, sondern beeinflussen auch als Verwaltungseinheit das direkte Umfeld ihrer Einwohner.

Die kommunale Selbstverwaltung garantiert den Bürgern, eine aktive Mitgestaltung aller „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Sie lebt ganz entscheidend davon, dass sich viele Bürger ehrenamtlich engagieren und öffentliche Ämter ausüben.

Eine lebendige kommunale Selbstverwaltung setzt in erster Linie handlungs- und leistungsfähige Kommunen voraus. Leistungsstarke Kommunen sind die Voraussetzung für die weitere Entwicklung und Zukunft des Freistaats Thüringen. Um den sich aus den wesentlich geänderten Rahmenbedingungen ergebenden enormen Herausforderungen auch in Zukunft gewachsen zu sein, ist eine Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft der Kommunen unerlässlich. Nur können Handlungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume für die Aufgabenerfüllung und die Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge für die nächsten Jahrzehnte gewährleistet werden. Hierfür die Voraussetzungen zu schaffen, ist eine Aufgabe des Landes.

V.2.1 Leistungs- und verwaltungsstarke kommunale Strukturen

Thüringen braucht leistungs- und verwaltungsstarke kommunale Einheiten, die mittel- bis langfristig in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, bürgernah, rechtssicher, effektiv und effizient, eigenverantwortlich sowie in der erforderlichen Qualität wahrzunehmen. Dabei ist die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung zu gewährleisten und im Interesse der Bürger zu stärken.

Die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung setzt generell ein Mindestmaß an Leistungsfähigkeit voraus. Hierzu gehören eine hinreichende Verwaltungs- und Finanzkraft ebenso wie die erforderliche Planungs- und Entscheidungsfähigkeit für sinnvolle Dispositionen und Schwerpunktbildungen. Kommunen, die mangels ausreichender Leistungsfähigkeit weitgehend funktionsentleert sind, die nur über einen geringen Handlungs- und Gestaltungsspielraum verfügen, entsprechen nicht dem verfassungsrechtlichen Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung. In diesen Fällen besteht die Gefahr einer Verlagerung von Aufgaben auf überörtliche Verwaltungsträger (ThürVerfGH 2/95 und 6/95; 1/97, RN 100 m.w.N.).

Ziel einer kommunalen Neugliederung ist es, dass auch in Zukunft kommunale Selbstverwaltung in der vom Grundgesetz und von der Verfassung des Freistaats Thüringen garantierten Art und Weise wahrgenommen werden kann. Dazu müssen die kommunalen Verantwortungsträger und die kommunalen Strukturen in die Lage versetzt werden, auf die sich än-

dernden Rahmenbedingungen angemessen reagieren zu können, bürgernah, aber auch wirkungs- und wirksamkeitsorientiert zu arbeiten. Dabei ist es notwendig, dauerhaft ein effektives Verwaltungshandeln sowie eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen, u.a. durch eine angemessene Personalausstattung in der erforderlichen Professionalität.

Als zukunftsfähig werden kommunale Strukturen angesehen, die absehbar auch fiskalisch dauerhaft tragfähig sind, mindestens jedoch bis zum Jahr 2035.

V.2.2 Gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen

Die Lebensverhältnisse sollen in allen Landesteilen gleichwertig sein. Vor diesem Hintergrund sollen die kommunalen Strukturen auch in der Fläche tragfähig sein und eine bedarfsgerechte Daseinsvorsorge in allen Landesteilen gewährleisten. Entwicklungsschwerpunkte sind dabei die zentralen Orte sowie Stadt-Umland-Potenziale.

Jede Region hat ihre spezifischen Gegebenheiten, ihre Stärken und Schwächen und ihre Besonderheiten. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedeutet, dass die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung, zur Sicherung der Chancengerechtigkeit für alle Bevölkerungsgruppen landesweit in angemessener Weise gewährleistet werden soll. Das gilt tendenziell gleichermaßen für dicht und dünn besiedelte Regionen, auch wenn dies naturgemäß nur differenziert realisierbar ist.

Das System der Zentralen Orte des Landesentwicklungsplanes (Oberzentren, Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums, Mittelzentren und Grundzentren) hat entscheidende Bedeutung für die Entwicklung des Landes. Die Zentralen Orte haben eine Ausstrahlungskraft auf den jeweiligen Einzugsraum und leisten einen besonderen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landesteilen. Ihre Stärkung ist eine unabdingbare Voraussetzung, um insbesondere im ländlichen Raum aufgrund seiner dünnen Besiedlungsdichte auch in Zukunft noch ein angemessenes Angebot an öffentlichen Dienstleistungen vorhalten zu können.

Stadt-Umland-Beziehungen sind vielerorts durch unterschiedliche Entwicklungen und Interessenlagen gekennzeichnet. Insbesondere größere Städte halten ein breites Angebot an Einrichtungen und Leistungen vor, die auch von den Einwohnern der umliegenden Orte genutzt werden. Die umliegenden Gemeinden können folglich darauf verzichten, ihrer Bevölkerung ein ähnliches Angebot zu unterbreiten. Das Vorhalten von überörtlichen Einrichtungen, gerade auch von Museen, Theatern oder Schwimmhallen und deren Inanspruchnahme durch das Umfeld erzeugt jedoch erhebliche finanzielle Mehrbelastungen für die Träger die-

ser Einrichtungen, da diese Aufwendungen in der Regel nicht oder nur ungenügend durch das Umland mitfinanziert werden.

Umlandgemeinden profitieren von der Strahlkraft der Städte auch, da deren Nähe für den Zuzug zusätzlicher Einwohner und die Ansiedlung von Gewerbe oft einen wichtigen Standortfaktor darstellt. Da diese Entwicklung außerhalb ihrer Gebietsgrenzen stattfindet, kommt sie den Städten selbst jedoch nicht zugute („Speckgürtel-Problematik“). Sie können Entwicklungen und Planungen in diesem Bereich auch nicht selbst steuern.

Die Bildung von Zweckverbänden, beispielsweise zur Ver- und Entsorgung (Wasser- und Abwasserwirtschaft) ist nur in begrenztem Umfang geeignet, die Probleme der Städte zu lösen. Insgesamt betrachtet haben aber gerade diese Übergangsbereiche enorme Potenziale, die zum gegenseitigen Vorteil genutzt werden sollen.

V.2.3 Transparente und überschaubare Kommunalverwaltungen

Die Arbeit der Kommunalverwaltungen soll transparent und ihre Struktur überschaubar sein. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Einräumigkeit der Verwaltung. Im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sollen Verwaltungsräume mit den Handlungsräumen der Menschen und Unternehmen abgestimmt sein.

Die Bürgerinnen und Bürger erwarten heute Mitsprache- und Beteiligungsmöglichkeiten. Das setzt voraus, dass die Verantwortlichkeiten und die Entscheidungen so transparent gestaltet sind, dass sie nachvollziehbar und die Entscheidungsträger erkennbar sind. Eine in sachlicher und räumlicher Hinsicht klare und übersichtliche Verwaltungsstruktur erleichtert den Bürgern, den Unternehmen und dem einzelnen Verwaltungsträger die Orientierung. Sie ermöglicht einheitliche Kompetenzzuweisungen, verringert die Zahl möglicher Kompetenzüberschneidungen und schafft gleichgewichtige Partner für notwendige Kooperationen.

Klare und transparente Strukturen können insbesondere durch das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung erreicht werden. Dabei wird angestrebt, dass die Grenzen der kommunalen Verwaltungen mit den Zuständigkeitsbereichen anderer Behörden deckungsgleich sind.

V.2.4 Orts- und bürgernahe Erledigung öffentlicher Aufgaben

Die kommunalen Strukturen soll eine möglichst orts- und bürgernahe Erledigung öffentlicher Aufgaben gewährleisten. Die Aufgabenverteilung soll dem Grundsatz der Subsidiarität in besonderem Maße Rechnung tragen, unter Beachtung des Konnexitätsprinzips.

Die Organisation und das Verwaltungshandeln sind im Rahmen der gebotenen Wirtschaftlichkeit an den Anforderungen der Bürger, der Wirtschaft sowie der übrigen Adressaten auszurichten. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollen Aufgaben möglichst orts- und bürgernah

wahrgenommen werden. Dazu bedarf es leistungsfähiger kommunaler Gebietseinheiten mit einer fachlich kompetenten und rechtssicher arbeitenden Verwaltung.

Für die Aufgabenverteilung soll grundsätzlich das Prinzip gelten: Die Gemeinden vor den Landkreisen, die Kreisebene vor der Landesebene.

V.2.5 Bürgerschaftliche Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung

Die Gebietskörperschaften sollen ein dauerhaft tragfähiges Fundament für die demokratische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bilden. Sie sollen gleichzeitig die Identifikationsräume der Menschen erhalten und möglichst stärken.

Bürgernähe und Bürgerbeteiligung besitzen gerade in den neuen Ländern eine besondere Bedeutung, weil hier die kommunale Selbstverwaltung erst mit der friedlichen Revolution wieder eingeführt wurde (ThürVerfGH, Urt. v. 18.12.1996 – VerfGH 2/95 u.a. -, LVerfGE 5, 391, 418).

Bürgernähe bedeutet zunächst die Berücksichtigung von Bürgerinteressen durch die Kommunalverwaltung, ihre Strukturierung, Ausstattung und Aufgabenerledigung. Sie bezieht sich darüber hinaus auch auf die Erreichbarkeit von Verwaltungen. Allerdings ist Bürgernähe im Internetzeitalter neu zu definieren. Die räumliche Entfernung zwischen Bürgern und Behörden ist heute weniger entscheidend, der Service der Behörden im Umgang mit den Menschen, die Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten dafür umso mehr.

Bürgernähe ist aber auch und vor allem die Möglichkeit zur aktiven eigenen Beteiligung an kommunalpolitischen Entscheidungen. Kommunale Selbstverwaltung ist mehr als eine Verwaltung in möglichst effektiven Verwaltungseinheiten. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet bürgerschaftliche Wahrnehmung eigener Angelegenheiten durch die gewählten Vertretungskörperschaften. Bürgerschaftliche Mitwirkung und die ehrenamtliche Wahrnehmung von gemeinwohlorientierten Aufgaben sind für leistungsstarke und lebendige Kommunen daher unverzichtbar. Voraussetzung für eine solche Bereitschaft zum kommunalpolitischen Engagement ist zum einen der Erhalt zumutbarer äußerer Bedingungen für die Mandatsausübung, zum anderen aber auch die Ausstattung der kommunalen Körperschaften mit materiellen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten.

Die Bürger identifizieren sich in der Regel mit dem Ort, in dem sie leben. Der Grad dieser Verbundenheit entscheidet wesentlich mit darüber, ob und inwieweit sie bereit sind, gegebenenfalls auch ehrenamtlich tätig zu werden. Die Kommunen des Landes Thüringen müssen daher nicht nur in der Lage sein, derzeitige und künftige Herausforderungen bewältigen zu

1571 können, sondern gleichzeitig auch zuverlässige Identifikationsräume für ihre Bewohner zu
1572 erhalten und – soweit möglich – zu stärken.

1573
1574 Ein modernes Gemeinwesen bedingt ein transparentes kommunales Handeln und eine stär-
1575 kere Ausprägung von demokratischer Kontrolle und Steuerung. Hierzu sollen die Rechte der
1576 Öffentlichkeit in der Thüringer Kommunalordnung ausgebaut werden. Die Möglichkeiten der
1577 direkten Demokratie sind aufgrund der Erfahrungen aus der kommunalen Praxis fortzu-
1578 schreiben. Zudem ist das Verhältnis zwischen den beiden kommunalen Organen (Rat und
1579 Bürgermeister) ausgewogener zu gestalten. Dafür bieten sich verschiedene Elemente zur
1580 Stärkung der direktdemokratischen Rechte der Einwohnerinnen und Einwohner an.

1581
1582 Überdies sollte die Rolle der Gemeinderäte gestärkt werden. Mit dem Vorschaltgesetz wer-
1583 den zu diesen Aspekten konkrete Regelungsvorschläge unterbreitet.

1584 1585 **V.2.6 Verfassungsrechtliche Maßstäbe kommunaler Neugliederungen**

1586 **Kreis- und Gemeindegebietsreformen haben verfassungsrechtlichen Ansprüchen zu**
1587 **genügen. Durch regelmäßige Überprüfung der Reformen durch die Landesverfas-**
1588 **sungsgerichte wurde und wird die Rechtsprechung kontinuierlich weiterentwickelt.**
1589

1590 Den Gemeinden steht nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) i.V.m. Art. 91 der Verfassung
1591 des Freistaats Thüringen (ThürVerf), § 2 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) die Befug-
1592 nis zu, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener
1593 Verantwortung zu regeln (eigener Wirkungskreis). Angelegenheiten der örtlichen Gemein-
1594 schaft sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln
1595 oder auf die örtliche Gemeinschaft einen Bezug haben, also den Gemeindeeinwohnern ge-
1596 rade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und – wohnen der Men-
1597 schen in der politischen Gemeinde betreffen; und die von der Gemeinde eigenverantwortlich
1598 und selbstständig bewältigt werden können (BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619,
1599 1628/83 –, BVerfGE 79 S. 127 ff., 151 f.; ThürOVG, Urteil vom 20.07.1998, Az: 2 KO 143/97
1600 S. 12ff). Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft können dabei keinen feststehen-
1601 den Aufgabenkreis bilden und nicht für alle Gemeinden, ungeachtet ihrer Einwohnerzahl,
1602 flächenmäßigen Ausdehnung und Struktur gleich sein.

1603
1604 Auch die Gemeindeverbände, wie die Landkreise, haben nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG, Art.
1605 91 Abs. 2 ThürVerf, § 87 ThürKO im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach
1606 Maßgabe der Gesetze das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Den Landkreisen wer-
1607 den damit durch die bundes- und landesverfassungsrechtlichen Garantien keine bestimmten
1608 Aufgaben zugewiesen, sondern nur deren eigenständige Erfüllung garantiert.

Die kommunalen Neugliederungsmaßnahmen der Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden unterliegen zahlreichen, durch das Bundes- und die Landesverfassungsgerichte entwickelten verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben³.

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof unterscheidet bei umfassenderen Gemeindegebietsreformen drei Stufen der gesetzgeberischen Entscheidung, auf der jeweils eine Gemeinwohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber zu erfolgen hat (sog. „3-Stufentheorie“).⁴ Die erste Stufe umfasst den Entschluss, überhaupt eine grundlegende Umgestaltung der kommunalen Ebene vorzunehmen. Auf der zweiten Stufe geht es um die allgemeinen Leitbilder und Leitlinien der Neuordnung, die die künftige Struktur der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften festlegen und auf der dritten Stufe erfolgt die Umsetzung der allgemeinen Leitbilder und Leitlinien im konkreten einzelnen Neugliederungsfall. Zudem müssen alle Neugliederungsmaßnahmen - gemessen an dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung - geeignet, erforderlich und angemessen sein, das im Gemeinwohlinteresse liegende Neugliederungsziel zu erreichen. Die Konkretisierung der Gründe des öffentlichen Wohls erfordert vom Gesetzgeber insbesondere auf der dritten Stufe eine umfassende, den spezifischen örtlichen Gegebenheiten gerecht werdende Abwägung der Belange, die unter Zugrundelegung der Neugliederungskonzeption für die Gebiets- und Bestandsänderung sprechen mit den Belangen, die für ein Fortbestehen der kommunalen Gebietskörperschaften sprechen. Dabei kommt der Anhörung der kommunalen Gebietskörperschaften und deren kommunalen Spitzenverbände eine besondere Bedeutung zu. Zweck der Anhörung ist es, dem Gesetzgeber umfassende Kenntnis von allen für die Neugliederung erheblichen Umständen zu verschaffen, damit alle entscheidungserheblichen Gründe für und gegen die geplante Maßnahme sachgerecht abgewogen werden können. Seine zu Eingliederungsmaßnahmen in die kreisfreien Städte entwickelten Grundsätze hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof in der Folge auch seinen Entscheidungen zu den im Rahmen des Gemeindeneugliederungsgesetzes vom 23. Dezember 1996 (GVBl. S. 333) angeordneten Neugliederungsmaßnahmen angewandt (erstmals ThürVerfGH, Urteil v. 18.09.1998 – 1/97, 4/97).

Zu wesentlichen verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben im Einzelnen:

Sachverhaltsermittlung:

Der Gesetzgeber muss den für die Neugliederung maßgeblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend ermitteln und zur Kenntnis genommen haben.

³ Sh. u.a. Hesse, Handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen – Der Fall Niedersachsen, Baden-Baden: Nomos, 2011, S. 373 ff

⁴ ThürVerfGH, Urteil v. 18.12.1996 – 2/95, 6/95

1644

1645 Die Landesverfassungsgerichte und das Bundesverfassungsgericht überprüfen, ob der Ge-
1646 setzgeber den für die Neugliederung maßgeblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend
1647 ermittelt und zur Kenntnis genommen hat. Nur auf dieser Basis kann die verfassungsrecht-
1648 lich erforderliche Abwägung der für und gegen die Gebietsreform sprechenden Belange ver-
1649 fassungskonform erfolgen. Das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsge-
1650 richte verlangen dabei eine vollständige Sachverhaltsermittlung. Vollständig meint dabei
1651 nicht die umfassende Ermittlung aller Details, sondern die Erarbeitung eines Gesamtüber-
1652 blicks über relevante Tatsachen.

1653

1654 *Motivkontrolle:*

1655 Die Motive des Gesetzgebers werden von den Verfassungsgerichten vollumfänglich auf ihre
1656 Gemeinwohlkonformität geprüft. Sachfremde Zwecke darf der Gesetzgeber nicht verfolgen
1657 und diese dürfen für die gesetzgeberische Entscheidung nicht maßgeblich sein.

1658

1659 *Kontrolle von Wertung und Prognosen:*

1660 Die Verfassungsgerichte sehen nur eine eingeschränkte Überprüfung der Prognosen, Wer-
1661 tungen und Erwägungen des Neugliederungsgesetzgebers vor, dem sie eine weitreichende
1662 Einschätzungsprärogative zusprechen.⁵ Prognosen werden insbesondere dahingehend ge-
1663 prüft, ob sie auf einer zutreffenden, durch Tatsachenfeststellungen fundierten Grundlage
1664 basieren und ob sie methodisch einwandfrei getroffen wurden.

1665

1666 *Abwägungsgebot:*

1667 Der Gesetzgeber muss alle entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte für die Neugliederung
1668 einstellen, gewichten, bewerten und zu einer ausgewogenen Gesamtentscheidung kommen
1669 und diese auch begründen. Er muss dabei auch die Vor- und Nachteile richtig in die Abwä-
1670 gung einstellen. Das Abwägungsergebnis wird dabei nur beschränkt auf eine offenkundige
1671 Ungeeignetheit, eine offensichtliche Verfehlung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und wird
1672 auf Willkürfreiheit überprüft.

1673

1674 *Gemeinwohlprinzip:*

1675 Das Gemeinwohlprinzip ist das zentrale Prinzip der materiell-rechtlichen Überprüfung von
1676 Neugliederungsmaßnahmen. Es steht für zahlreiche Zwecke und Sachverhalte, die durch
1677 den Einzelfall konkretisiert werden. Berücksichtigung finden wirtschafts-, finanz- und sozial-
1678 politische Gesichtspunkte auf Kreis-, Regional- und Landesebene, etwa die Verwaltungsor-
1679 ganisation, Interessen umliegender Gemeinden sowie Infrastruktur und Raumordnungsmaß-

⁵ Stüer, B. Gebietsreform in den neuen Bundesländern, in: Ipsen, J./ders. (Hg.), Öffentliche Verwaltung in Europa, Köln u.a., 1999, 91-121.

nahmen. Dieses und das Anhörungsprinzip sind nach der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte die beiden unverzichtbaren Erfordernisse des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung. Demnach sind Gemeindeneugliederungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig. Diese sind jedoch von der Verfassung nicht bzw. nicht abschließend inhaltlich bestimmt, sondern vom Neugliederungsgesetzgeber zu konkretisieren. Dabei billigen die Landesverfassungsgerichte und das Bundesverfassungsgericht dem Neugliederungsgesetzgeber einen Bewertungs- und Prognosespielraum bei der Konkretisierung des Gemeinwohls sowie eine diesbezügliche planerische und organisatorische Gestaltungsfreiheit zu.

In der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte finden sich viele Beispiele für Gemeinwohlkonkretisierungen. So wurde z.B. die beabsichtigte Schaffung leistungsfähiger Kreise als Gemeinwohlziel von zahlreichen Landesverfassungsgerichten als verfassungskonform betrachtet.⁶ Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit genießt dabei laut Niedersächsischen Staatsgerichtshof aufgrund der Ressourcenknappheit der staatlichen wie der kommunalen Verwaltung besondere Bedeutung.⁷

Weiterhin stellte der Niedersächsische Staatsgerichtshof fest, dass die Berücksichtigung historischer, konfessioneller und landsmannschaftlicher Bindungen durch den Gesetzgeber verfassungsgemäß ist, das diese die Identifikation der Bürger mit den Kreisen erleichtert.⁸ Weitere Konkretisierungen des Gemeinwohlbegriffs sind der Argumentation des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs zu entnehmen.⁹ Die Kreisgebietsreform des Freistaats Sachsen war danach gemeinwohlkonform, da sie hinreichend leistungsfähige Kreise schafften und das Stadt-Umland-Problem um Dresden zu lösen suchte

Das sachsen-anhaltische Verfassungsgericht entschied, dass Gebietsreformen immer dann Gründen des allgemeinen Wohls gerecht werden, wenn sie dem Ziel folgen, Kommunen eine möglichst sachgerechte und effektive Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen.¹⁰ Auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof stellt auf die Gebietsreformziele einer Stärkung der Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft der Gemeinden als Gemeinwohlgründe ab, da anderenfalls eine Hochzonung kommunaler Aufgaben drohe. Gebietsvergrößerungen für kreisfreie Städte rechtfertigte er über deren verbesserte Entwicklungsperspektiven und eine sachge-

⁶ BayVerfGH DVBl. 1975, 28, 33; BbgVerfG SächsVBl. 1995, 204, 206; SachsAnhVerfG LKV 1995, 75, 83.

⁷ NdsStGH -2/77

⁹ SächsVerfGH, LKV 1997, 253

⁹ SächsVerfGH, LKV 1997, 253

¹⁰ VerfG SA, LVerfGE 2, 227 (258); LKV 1995, 75 (78f.)

rechte Lösung von Stadt-Umland-Problemen, die nicht per se geringer als die örtliche Verbundenheit in einer einzugliedernden Gemeinde zu gewichten seien.¹¹

Mit Blick auf die Bestimmung des Allgemeinwohls ist ferner das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26.07.2007 grundlegend bedeutsam.¹² Dieses geht davon aus, dass „gute“ kommunale Selbstverwaltung sowohl eine rationelle Aufgabenerfüllung als auch eine bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung erfordert. Beide Komponenten sind bei Gebietsreformen hinreichend zu berücksichtigen. Im genannten Urteil entschied das Gericht, dass das Verwaltungsmodernisierungsgesetz, mit dem die bestehenden zwölf Landkreise aufgelöst, die sechs kreisfreien Städte eingekreist und schließlich fünf Großkreise geschaffen werden sollten, verfassungswidrig sei, weil die bürgerschaftlich-demokratische Partizipation unzureichend beachtet wurde.

Prinzip der Geeignetheit:

Die Landesverfassungsgerichte prüfen, ob die Neugliederungsmaßnahme offensichtlich ungeeignet ist, den Zwecken des Gesetzes sofort oder künftig zu dienen, aber nicht, ob es sich bei der Maßnahme um die bestmögliche oder zweckmäßigste Lösung handelt. Die Zweckeignung einer Neugliederungsmaßnahme setzt voraus, dass die Sachprobleme, denen der Gesetzgeber zu entgegnen sucht - meist die fehlende Leistungsfähigkeit, Finanz- und Verwaltungskraft der Gemeinden -, in der vom Gesetzgeber dargestellten Weise bestehen.

Prinzip der Erforderlichkeit:

Sofern eine Neugliederungsmaßnahme als geeignet bewertet wird, ist zu überprüfen, ob sie erforderlich ist, wobei das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs zu beachten ist, also diejenige Maßnahme zu wählen ist, die in die Rechtssphäre der betroffenen Gebietskörperschaften am wenigsten eingreift. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof präziserte zudem, dass der Gesetzgeber sich für das Instrument mit der geringsten Eingriffsintensität zu entscheiden habe, wenn er in den der Reform zugrunde liegenden Leitlinien mehrere gleichberechtigte Gliederungsinstrumente für Gemeinden vorsieht.¹³ Das Erforderlichkeitsprinzip impliziert nicht, dass eine Neugliederung notwendig, dringend erforderlich oder unabweisbar sein muss. Die Landesverfassungsgerichte gestatten es dem Gesetzgeber dabei, nach einer Phase der freiwilligen Gemeindezusammenschlüsse zwangsweise Neugliederungsmaßnahmen entsprechend seines Leitbildes durchzuführen.

¹¹ ThürVerfGH, ThürVBl. 1997, 104 (107); LKV 1997, 413 (414); ThürVBl. 1997, 132.

¹² DVBl 2007, 1102

¹³ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, 55 (60).

Verhältnismäßigkeitsprinzip:

Die Neugliederungsmaßnahme darf gegenüber dem damit verfolgten Zweck nicht unangemessen, d.h. außer Verhältnis stehen. Die Neugliederungsmaßnahme ist nur dann verhältnismäßig, wenn die für das Gemeinwohl vorgebrachten Gründe gegenüber den für den Erhalt der neu zu gliedernden Gemeinden sprechenden Gründen überwiegen.

Hinsichtlich des Abwägungsergebnisses beschränkt der Thüringer Verfassungsgerichtshof die Kontrolle auf die Prüfung, ob die vorgenommenen Gewichtungen mit den Leitbildern und Leitlinien des Gesetzgebers in Einklang stehen.¹⁴

Prinzip der Systemgerechtigkeit:

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die von ihm selbst gewählten Maßstäbe bei jeder einzelnen Neugliederungsmaßnahme einzuhalten. Dem Gesetzgeber wird dabei, insbesondere bei landesweiten Gebietsreformen, aber auch ein Gestaltungsspielraum gewährt.

Prinzip der Leitbildgerechtigkeit:

Der Gesetzgeber ist an das von ihm entwickelte Leitbild gebunden, wobei er aufgrund vorhandener leitbildinhärenter Zielkonflikte einen weiten Gestaltungsspielraum hat. Sofern der Gesetzgeber für verschiedene Neugliederungsmaßnahmen im selben Gesetz unterschiedliche Maßstäbe anwendet, verstößt er gegen das Willkürverbot.

Anhörungsgebot:

Die Abwägung aller für oder gegen eine Neugliederung sprechenden Gründe und eine umfassende Sachverhaltsermittlung sind nur aufgrund einer Anhörung möglich. Die von einer Neugliederung betroffene kommunale Gebietskörperschaft muss vom wesentlichen Inhalt des Neugliederungsplans und seiner Begründung, insbesondere von der die sie betreffenden konkreten Neugliederungsmaßnahme, Kenntnis erhalten, sich eine Meinung dazu bilden und eine Stellungnahme abgeben können. Dafür ist eine angemessene Frist erforderlich. Die Anhörung der betroffenen Kommunen erfolgt im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens.

Die Art und Weise der Anhörung wird von den Landesverfassungsgerichten vom Zweck des Anhörungsprinzips abgeleitet. Letzterer ist es, zum einen die Entscheidungsgrundlagen für den Gesetzgeber bereitzustellen und zum anderen die Gemeinden vor Fremdbestimmung zu schützen. Der Gesetzgeber ist deshalb weitgehend frei in der Gestaltung des Verfahrens. Er kann die Anhörung selbst durchführen oder sie durch die Regierung bzw. durch die staatliche Verwaltung durchführen lassen.¹⁵

¹⁴ ThürVerfGH, Urteil vom 18.09.1998 – 1/97, 4/97 Rz. 126 zit. nach juris

¹⁵ RhpfVerfGH DVBl 1969, 799 (808).

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in einer Reihe seiner Urteile das in Thüringen üblicherweise durchgeführte Anhörungsverfahren bestätigt. So ist es nicht zu beanstanden, wenn bei der Durchführung des schriftlichen Anhörungsverfahrens das Innenministerium und die Landratsämter eingeschaltet werden¹⁶. Der Landtag bzw. sein Innenausschuss können die Anhörung durch die Landratsämter nach Weisung des Innenministeriums auf der Grundlage eines mit dem Innenausschuss abgestimmten Anhörungsschreibens durchführen¹⁷.

Zu den wesentlichen Inhalten eines Neugliederungsplans zählt der sächsische Verfassungsgerichtshof die Ziele, Maßstäbe, erwogenen Alternativen und die Gründe für die Wahl einer bestimmten Alternative bei einer Gebietsreform.¹⁸ Das Verfassungsgericht Sachsen-Anhalt präzisierte, dass der Gesetzgeber den Kommunen bei der Anhörung keine detaillierten Wirtschaftsdaten oder Pendlerbewegungen mitteilen müsse.¹⁹

Einen Anspruch der betroffenen Gebietskörperschaften auf Anhörung vor dem Parlament sehen die Landesverfassungsgerichte nicht vor.²⁰ Der Gesetzgeber kann zudem auf eine von einer anderen befugten Stelle bereits vor dem parlamentarischen Entscheidungsverfahren durchgeführte Anhörung zurückgreifen, wenn diese für die Träger der kommunalen Selbstverwaltung als solche erkennbar war, der Anhörungsgegenstand mit der vom Gesetzgeber geplanten Neugliederung im Wesentlichen identisch ist bzw. der der Anhörung zugrunde liegende Entwurf die Ziele, Leitlinien, Maßstäbe und das Vorhaben der Neugliederung hinreichend konkret umschrieb und eine verfassungsrechtlich ausreichende Begründung enthielt.²¹

V.3 Leitlinien zur Neugliederung der kommunalen Strukturen in Thüringen in der 6. Legislaturperiode

V.3.1 Handlungsoptionen

V.3.1.1 Beibehaltung des Status quo und interkommunale Zusammenarbeit

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 Neugliederun-

¹⁶ ThürVerfGH vom 18.09.1998 – 1/97 und 4/97, RN 85; ebenso ThürVerfGH vom 18.12.1996 – 2/95 und 6/95, RN 75; jeweils zitiert nach juris

¹⁷ ThürVerfGH vom 10.09.2002 – 8/01 –, RN 30 m.w.N., zitiert nach juris

¹⁸ SächsVerfGH, LKV 1995, 115, 116.

¹⁹ VerfG Dessau, Urteil v. 31.05.1994.

²⁰ StGH BW, DÖV 1973, 163 (168).

²¹ SächVerfGH, LVerfGE 2, 227 (255).

gen auf freiwilliger Grundlage sind die kommunalen Strukturen im Freistaat Thüringen noch immer geprägt durch Kleinteiligkeit und Heterogenität, die wegen der sich verschlechternden Rahmenbedingungen nicht längerfristig hingenommen werden können.

Es zeichnet sich ab, dass weitere Entwicklungspotenziale bereits aus demografischen Gründen strukturbedingt begrenzt und schon jetzt in zunehmendem Maße Entwicklungshemmnisse vorhanden 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 f.).

Der dringende Handlungsbedarf wird auch durch die derzeitige konjunkturelle Entwicklung nicht aufgehoben. Denn die (noch) wachsenden Steuereinnahmen können die Fehlbedarfe der letzten Jahre bzw. 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.

Auch eine alleinige Beschränkung auf die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit lässt nach den Erfahrungen in Thüringen und den Erfahrungen in den anderen Flächenländern keine nachhaltigen strukturellen Effekte erwarten. Die vielfältigen Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit, die der Gesetzgeber in Thüringen seit Anfang der 90er Jahre

ermöglicht, wurden bisher nur in begrenztem Umfang und ganz überwiegend nur für Teilbereiche der Aufgabenerfüllung genutzt. Die seit dem Jahr 2013 mögliche finanzielle Förderung nach der Richtlinie zur Forderung der kommunalen Zusammenarbeit in Thüringen nach § 24 Absatz 2 Nummer 5 Thüringer Finanzausgleichsgesetz (KommZ-Forderung) wurde von den Gemeinden kaum in Anspruch genommen.

V.3.1.2 kommunale Neugliederungen

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 kommunale Verwaltungsstrukturen, die in der Lage sind, ihre Aufgaben gegenwärtig und in Zukunft im Interesse der örtlichen Gemeinschaft 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 tragfähige kommunale Einheiten voraus.

Auf der gemeindlichen Ebene wird kommunalen Neugliederungen auf freiwilliger Grundlage, die den Vorstellungen dieses Leibildes entsprechen, Vorrang eingeräumt.

V.3.1.2.1 Vergrößerung der kommunalen Strukturen

Die Leistungs- und Verwaltungskraft kommunaler Verwaltungsstrukturen hängt wesentlich von ihrer Größe ab. Verwaltungseinheiten müssen ausreichend groß sein, um effizient arbeiten zu können. Größere Verwaltungseinheiten ermöglichen auch unter den geänderten Rahmenbedingungen durch eine Bündelung der vorhandenen Kräfte, 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.

Ein Hauptkriterium für die Beurteilung der Zukunftsfähigkeit von Landkreisen, Städten und Gemeinden ist daher zunächst die Festlegung von Mindesteinwohnerzahlen unter Beach-

1887 tung der bereits eingetretenen und vorausberechneten Bevölkerungsentwicklung (bezogen
1888 auf das Jahr 2035).

1889

1890 Nach allgemein anerkannter Rechtsprechung entspricht es der Konkretisierung der Gemein-
1891 wohlziele, wenn künftig erst bei Erreichen einer Mindesteinwohnerzahl die Leistungsfähigkeit
1892 einer Kommune vermutet wird. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen auch aus anderen
1893 Bundesländern kann wegen der demografischen Entwicklung typisierend darauf abgestellt
1894 werden, dass bei einer geringeren Einwohnerzahl auch eine verminderte Leistungsfähigkeit
1895 der Gemeinden bzw. Kreise vorliegt. Vergleichbare Regelungen zur Mindesteinwohnerzahl
1896 sind in anderen Bundesländern bislang unbeanstandet geblieben (vgl. z.B. Verfassungsge-
1897 richtshof Rheinland-Pfalz vom 26.10.2015, Az.: VGH N 8/14, VGH N 36/14, StGH Bad.-
1898 Württ., Urteil vom 14. Februar 1975, DVBL 1975, 385).

1899

1900 Zahlreiche Untersuchungen haben bestätigt, dass Verwaltungskosten je Einwohner mit zu-
1901 nehmender Einwohnerzahl und in einem bestimmten Rahmen sinken. Regel- bzw. Mindest-
1902 einwohnerzahlen ermöglichen die allgemeine Bestimmung von Größenordnungen, die eine
1903 hinreichende Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungsstrukturen erwarten lassen.

1904

1905 *V.3.1.2.2 Einsparpotenziale*

1906 In größeren Strukturen besteht die Möglichkeit, sowohl qualitative Verbesserungen als auch
1907 Einsparpotenziale durch die Nutzung von Synergie- und Skalierungseffekten zu generieren.
1908 Dabei geht es primär um die Anpassung an veränderte finanzielle Rahmenbedingungen,
1909 aber auch um sich ändernde Aufgaben. Zunächst sind Strukturreformen in der Regel mit
1910 Kosten verbunden (Transaktionskosten). Andererseits können durch Gebietsreformen mittel-
1911 und langfristig deutliche Erhöhungen der Leistungs- und Verwaltungskraft sowie größere
1912 Gestaltungsmöglichkeiten erzielt werden. Mittel- und langfristig sind erhebliche Einsparpo-
1913 tenziale möglich.

1914

1915 Eine konkrete Bestimmung dieser Potenziale ist vorab und pauschal nicht möglich. In wel-
1916 cher Größenordnung Effizienzgewinne erzielt bzw. Einsparpotenziale genutzt werden kön-
1917 nen, hängt in erster Linie davon ab, inwieweit die kommunalen Verantwortungsträger die
1918 Möglichkeiten hierfür im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung nutzen. Der Gesetzge-
1919 ber kann nur die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen hierfür schaffen.

1920

1921 Die Erfahrungen in Thüringen und den anderen Bundesländern zeigen aber, dass in größe-
1922 ren Gebietskörperschaften

- 1923 • Personalkosteneinsparungen mittel- und langfristig, Einsparungen von Sachkos-
- 1924 ten in erheblichem Umfang und hinreichende Spezialisierungen sowie angemessene Personalausstattungen möglich sind,
- 1925
- 1926 • öffentliche Einrichtungen wirtschaftlicher errichtet und unterhalten werden und
- 1927 • die Einsparungen in der Verwaltung für andere öffentliche Aufgaben verwendet werden können.
- 1928
- 1929
- 1930 Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass Einsparpotenziale im Einzelfall sehr unterschiedlich
- 1931 sein können. Nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft können Ersparnisse von insge-
- 1932 samt 3 bis 20 % des Sachmittel- und Personaleinsatzes durch Strukturreformen erreicht
- 1933 werden. Dabei können die Zentren und das Umland gleichermaßen von einer Gebietsreform
- 1934 profitieren.²²
- 1935
- 1936 *V.3.1.2.3 Weitere Indikatoren zur Neugliederung*
- 1937 Neugliederungsmaßnahmen auf der Landkreisebene müssen auch hinsichtlich der Flächen-
- 1938 größen sicherstellen, dass die Möglichkeiten für bürgerschaftliche Partizipation an der
- 1939 Selbstverwaltung und die Wahrnehmung kommunalpolitischer Ehrenämter in einem ange-
- 1940 messenen Rahmen weiterhin gegeben sind.²³
- 1941
- 1942 Darüber hinaus sind für das Erreichen der angestrebten allgemeinen Ziele regelmäßig zahl-
- 1943 reiche weitere Indikatoren²⁴ zu beachten, wie:
- 1944 • Verwaltungsgeografische Kongruenz (geografische Lage, Abdeckung von Na-
- 1945 turräumen, landschaftliche und topografische Gegebenheiten, Verkehrsinfra-
- 1946 struktur sowie technische und soziale Infrastruktur, Pendlerbeziehungen und
- 1947 Wanderungsbewegungen, Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Ar-
- 1948 beitsplatzeigenversorgung, Abdeckung der Arbeitsmarktregion)
- 1949 • Entwicklungsfähigkeit (sozioökonomische, demografische, haushalterische)
- 1950 • Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit (Zentralörtliches Ver-
- 1951 sorgungsniveau, SGB II-, VIII- und XII-Quote)
- 1952 • Ebenenübergreifende Funktionalität (insbesondere horizontales Gleichgewicht
- 1953 der kommunalen Strukturen)

²² siehe bspw. auch Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofes 2009, Drs. 5/171, Nr. 38, S. 325 ff

²³ Hierzu besonders Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern Urteil vom 26. Juli 2007 – LVerfG 9-17/06, 50 ff;

Hesse, Kreisgröße und kommunales Ehrenamt, ISE Berlin, 2008

²⁴ Hierzu: Hesse, Handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen, Nomos, 2011, 112ff

- 1954 • Ortsnähe, Teilhabe und Identität (Flächengröße und damit verbundene Dis-
- 1955 tanzen, Erreichbarkeit Zentraler Orte, historische und traditionelle Gemein-
- 1956 samkeiten).

1957

1958 Im notwendigen Abwägungsprozess im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren zur Neuglie-

1959 derung kommt den Indikatoren unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe in

1960 jedem Einzelfall ein unterschiedliches Gewicht zu. Die Arbeitsgruppe „Gebietsreform“ im Mi-

1961 nisterium für Inneres und Kommunales hat einen umfangreichen Katalog der Indikatoren für

1962 alle kommunalen Ebenen erarbeitet.

1963

1964 **V.3.2 Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte**

1965 **V.3.2.1 Von einer Leistungsfähigkeit der Landkreise ist grundsätzlich auszugehen,**

1966 **wenn sie dauerhaft (mindestens bis zum Jahr 2035) nicht weniger als 130.000 bis**

1967 **250.000 Einwohner haben.**

1968 Die seit den 90er Jahren in Thüringen bestehenden Kreisstrukturen sind seit ihrer Bildung

1969 unverändert geblieben. Die wesentlich geänderten Rahmenbedingungen, insbesondere die

1970 demografischen und finanziellen Herausforderungen, die steigenden Anforderungen an die

1971 öffentliche Verwaltung und die Daseinsvorsorge machen nun ein maßvolles Anheben der

1972 Richtgrößen für Landkreise erforderlich.

1973 Im Schnitt sprechen sich die meisten Flächenländer für Größen von 150.000 Einwohnern für

1974 Landkreise aus. Mindesteinwohnerzahlen von 175.000 für Landkreise gelten in Mecklenburg-

1975 Vorpommern (bezogen auf das Jahr 2020) und sind in Brandenburg - nach dem Entwurf des

1976 Leitbilds vom Mai 2015 (bezogen auf das Jahr 2030) - vorgesehen (mindestens jedoch

1977 150.000). In Sachsen wurde von einer Regeleinwohnerzahl von 200.000 (Prognose 2020,

1978 Unterschreitung bis max. 15 %) ausgegangen, in Sachsen-Anhalt von 150.000 Einwohnern

1979 (Prognose 2015).

1980

1981 Die Betrachtung der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Landkreise in den Flächenländern

1982 West und der Mindesteinwohnerzahlen für Landkreise in den neuen Ländern stärken die

1983 Annahme, dass Landkreise dieser Größenordnung geeignet sind, die notwendige Leistungs-

1984 und Verwaltungskraft für die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben zu haben, eine

1985 effizient und effektiv arbeitende professionelle Verwaltung vorzuhalten sowie darüber hinaus

1986 bürgerschaftliches Engagement, demokratische Teilhabe und Bürgernähe zu gewährleisten.

1987

1988 Die Korridorbildung bei der Festlegung der Richtzahlen gewährleistet den erforderlichen

1989 Handlungsspielraum für die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten im Freistaat Thü-

1990 ringen.

1991

1992 Die Schaffung größerer, leistungsfähigerer und auch territorial möglichst ausgewogener
1993 Kreisstrukturen ermöglicht zudem eine weitere Übertragung von Landesaufgaben auf die
1994 kreisliche Ebene.

1995

1996 **V.3.2.2 Die neuen Landkreise sollen eine Fläche von 3.000 Quadratkilometer nicht**
1997 **überschreiten.**

1998 Kreise müssen so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern möglich ist, nachhaltig und zumutbar
1999 ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und seinen Ausschüssen wahrzunehmen. Ehrenamtli-
2000 ches Engagement muss sich auch auf kreislicher Ebene entfalten können (siehe Urteil des
2001 Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007).

2002

2003 Bei der Neugliederung der Landkreise werden die Erfahrungen der anderen Bundesländer
2004 auch hinsichtlich der Fläche der Landkreise berücksichtigt. In Mecklenburg-Vorpommern
2005 wurden Flächenbegrenzungen in Höhe von 4.000 Quadratkilometern, in Sachsen von 3.000
2006 Quadratkilometern und in Sachsen-Anhalt von 2.500 Quadratkilometern (plus 10 %) festge-
2007 legt. In Brandenburg wird eine Obergrenze von ca. 5.000 Quadratkilometern angestrebt.

2008

2009 Nach den Erfahrungen der anderen Bundesländer kann davon ausgegangen werden, dass
2010 in Thüringen ein Landkreis mit einer Fläche von maximal 3.000 Quadratkilometern geeignet
2011 ist, die demokratische Teilhabe und Bürgernähe, die notwendigen physischen Erreichbarkei-
2012 ten und die kreisbezogene Leistungserbringung durch die öffentliche Verwaltung zu gewähr-
2013 leisten. Im Hinblick auf die traditionelle Kleinteiligkeit des Freistaats Thüringen liegt die für
2014 die Thüringer Landkreise vorgesehene Flächenobergrenze - verglichen mit den anderen
2015 neuen Ländern - im Mittelfeld.

2016

2017 Gleichzeitig kommt es jedoch für die Bewertung von Identifikation und Bürgernähe heute
2018 weniger auf die räumliche Distanz an als vielmehr auf die Kommunikationsoptionen und die
2019 Aufgabenkompetenz des Landkreises.

2020

2021 Zentrale Gesichtspunkte für die Bestimmung des Gebietes der neuen Landkreise sind über
2022 die Betrachtung der Fläche hinaus auch die infrastrukturellen Bedingungen, die Überschau-
2023 barkeit des Verwaltungsraums und die Funktionsfähigkeit der Landkreise. Insbesondere im
2024 ländlichen Raum ist darüber hinaus der Siedlungsstruktur der jeweiligen Landkreise Rech-
2025 nung zu tragen.

2026

2027 **V.3.2.3 Die Ebene der Landkreise des Freistaats Thüringen soll durch Auflösung be-**
2028 **stehender Landkreise und Zusammenschluss zu neuen Landkreisen gestärkt werden.**

Hierbei sollen die von der jeweiligen Neugliederung betroffenen Gebietskörperschaften in der Regel vollständig zusammengeschlossen werden.

Durch den Zusammenschluss bestehender Verwaltungseinheiten sollen gewachsene Verbindungen sowie lokale Potenziale als Fundament für die neuen Landkreise erhalten und gestärkt werden.

Eine Fusion durch Auflösung der bisherigen Landkreise und Zusammenschluss des Gebietes der aufgelösten Landkreise zu einem neuen Landkreis soll ein gleichberechtigtes Zusammenwachsen der Fusionspartner fördern.

Ausnahmen von der vollständigen Fusion ganzer Landkreise sind zur Berücksichtigung von besonderen Einzelfällen aus Gründen öffentlichen Wohls möglich.

V.3.2.4 Von einer Zukunftsfähigkeit einer kreisfreien Stadt ist grundsätzlich auszugehen, wenn sie dauerhaft (mindestens bis zum Jahr 2035) nicht weniger als 100.000 Einwohner hat und die wirtschaftliche Erledigung der ihr obliegenden Aufgaben gewährleisten werden kann.

Kreisfreie Städte erfüllen neben den gemeindlichen Aufgaben auch alle Aufgaben, die den Landkreisen im eigenen und übertragenen Wirkungskreis obliegen (§ 6 Abs. 3 ThürKO). Aufgrund der wesentlich höheren Einwohnerdichte und - im Vergleich zu den Landkreisen – der 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.

Nach der vorgeschlagenen Regelung kommen als kreisfreie Städte in Thüringen die Städte Erfurt (206.219 Einwohner) und Jena (108.207 Einwohner) in Betracht. Für beide Städte ist nach der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Thüringer Landesamtes für Statistik ein weiterer Bevölkerungszuwachs zu erwarten. In Erfurt ist bis zum Jahr 2035 von einem Anstieg der Einwohnerzahl auf 225.753 Einwohner und in Jena auf 111.980 Einwohner auszugehen.

V.3.2.5 Kreisfreie Städte, die die erforderliche Mindesteinwohnerzahl unterschreiten und nach Abwägung der weiteren Indikatoren nicht mehr kreisfrei bleiben werden, sollen jeweils einem angrenzenden bzw. umschließenden Landkreis vollständig zugeordnet werden. Dabei wird ihnen auf Antrag der Status „Große kreisangehörige Stadt“ verliehen, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind.

Im Falle einer Einkreisung soll mit der antragsgebundenen Verleihung des Status „Große kreisangehörige Stadt“ der bisherigen Bedeutung dieser Städte Rechnung getragen werden können. Hiervon betroffen sind die derzeitigen kreisfreien Städte Eisenach, Gera, Suhl und

Weimar. Die Übertragung zusätzlicher Aufgaben an diese Städte erfolgt nach entsprechender Antragstellung und Prüfung

In Thüringen sind bisher die Städte Altenburg, Gotha, Ilmenau, Mühlhausen und Nordhausen Große kreisangehörige Städte. Ihnen wurden unter anderem Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde und der unteren Straßenverkehrsbehörde übertragen.

V.3.2.6 Die Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte soll einen Ausgleich der Wirtschafts- und Finanzkraft sowie der infrastrukturellen Bedingungen unterstützen. Dabei wird eine landesweite Gleichwertigkeit angestrebt.

Die unterschiedlichen Entwicklungsvoraussetzungen der derzeitigen Landkreise und kreisfreien Städte zeigen sich vor allem auch an der heterogenen sozioökonomischen und haushalterischen Entwicklungs- bzw. Ausgleichsfähigkeit.

Mit dem Bestreben, bestehende strukturelle Unterschiede und Potenziale auszugleichen, soll die Schaffung gleichwertiger Lebensräume im Freistaat unterstützt werden. Ziel ist es, die Daseinsvorsorge im gesamten Freistaat Thüringen möglichst gleichmäßig zu erbringen und - unter Beachtung des Konnexitätsprinzips - zusätzliche Aufgaben auf die Kreise übertragen zu können.

V.3.3 Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden

V.3.3.1 Die Tragfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der gemeindlichen Ebene soll durch die Konzentration auf Einheits- und Landgemeinden gewährleistet werden.

Einheits- bzw. Landgemeinden werden durch den Zusammenschluss ehemals selbstständiger Gemeinden oder durch Eingliederung ehemals selbstständiger Gemeinden in benachbarte Gemeinden gebildet. Sie sind grundsätzlich besser in der Lage, die Grundausrüstungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu erfüllen als die (bislang) einzelnen wesentlich kleineren Gemeinden (siehe Abschnitt V.3.1.2.2) Die Landgemeinde zeichnet sich durch gesetzlich geregelte weitgehende Gestaltungsspielräume ihrer Ortschaften aus, wodurch sie den Bedürfnissen des ländlichen Raums nach Mitbestimmungsmöglichkeiten in besonderem Maß gerecht wird.

Durch die Konzentration auf Einheits- und Landgemeinden in Verbindung mit einem gestärkten Ortsteil- bzw. 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 und gefördert werden können.

2106

2107 **V.3.3.2 Über die erforderliche Leistungsfähigkeit auf der gemeindlichen Ebene verfü-**
2108 **gen in der Regel Einheits- und Landgemeinden mit mindestens 6.000 Einwohnern (be-**
2109 **zogen auf das Jahr 2035). In besonders begründeten Einzelfällen ist eine Abweichung**
2110 **von dieser Mindestgröße zulässig (bezogen auf das Jahr 2035).**

2111 Obwohl derzeit mehr als drei Viertel der kreisangehörigen Gemeinden Thüringens Mitglied
2112 einer Verwaltungsgemeinschaft bzw. einer erfüllenden Gemeinde zugeordnet sind, die alle
2113 Angelegenheiten des übertragenen - und in einigen Fällen auch des eigenen - Wirkungskrei-
2114 ses wahrnehmen, kann eine zunehmende Anzahl dieser Gemeinden die Aufgaben des eige-
2115 nen Wirkungskreises nicht mehr entsprechend den gesetzlichen Anforderungen und den
2116 Erwartungen der Bürger erfüllen, trotz großen haupt- und ehrenamtlichen Engagements.
2117 Problematisch ist für kleine Gemeinden auch die bedarfs- und erwartungsgemäße Wahr-
2118 nehmung freiwilliger Aufgaben und größere Investitionsmaßnahmen, für die der finanzielle
2119 Handlungsspielraum oft kaum noch vorhanden ist.

2120

2121 Ausschlaggebend hierfür sind in der Regel eine geringe Einwohnerzahl, die daraus resultie-
2122 renden geringen finanziellen Einnahmen, verbunden mit einer minimalen personellen Aus-
2123 stattung. Hinzu kommt eine wirtschaftsstrukturelle Schwäche durch fehlende finanzstarke
2124 Wirtschaftsansiedlungen. Nicht selten ist auch eine hohe Schulden- bzw. Bürgschaftsüber-
2125 nahme kurz nach der politischen Wende die Ursache. Häufig befinden sich zudem kostenin-
2126 intensive Einrichtungen im Ort, bei denen es den Gemeinden oftmals nicht möglich ist, diese in
2127 ihrer derzeitigen Struktur wirtschaftlich sinnvoll zu unterhalten.

2128

2129 Ein Blick in die Statistik zeigt andererseits, dass auch kleine Gemeinden finanziell gut aufge-
2130 stellt sein können. Diese Ausnahmen sind allerdings regelmäßig auf Gemeinden begrenzt,
2131 die besondere Standortvorteile haben (beispielsweise großes Gewerbegebiet, Grenze zu
2132 zentralen Orten, wirtschaftlich starke Unternehmen etc.) und somit über größere Einnahmen
2133 und daraus folgende größere Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten verfügen.

2134

2135 Zu den wesentlichen Vorteilen der Bildung von größeren Gemeinden zählen insbesondere:

- 2136 • Bündelung von Aufgaben, Verwaltungskompetenzen und Ressourcen und deren
2137 effektivere Nutzung
- 2138 • leistungsfähigere und effizientere Verwaltung durch erweiterten Professionalisie-
2139 rungsgrad, Abbau von Mehrfachleistungen durch Betreuung mehrerer Mitglieds-
2140 gemeinden und Nutzung von Synergieeffekten
- 2141 • größeres Haushaltsvolumen, das auch größere Investitionen ermöglicht.

- haushalterische Entlastungen (z.B. 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 die Zuständigkeit eines Gemeinderats (beispielsweise bei der Flächennutzungs- und Bebauungsplanung)
- Stärkung von zentralörtlichen Funktionen
- 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.

Bisher gilt in Thüringen die Mindesteinwohnerzahl von 3.000 Einwohnern für so genannte eigenständige Gemeinden, d.h. Gemeinden, die nicht Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft sind oder erfüllende bzw. beauftragende Gemeinde. Allerdings sind seit vielen Jahren in Thüringen - teilweise wesentlich - höhere Einwohnerzahlen in der Diskussion.

So sah der Beschluss des Thüringer Landtags vom 15. Dezember 2011 zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Strukturen im Freistaat Thüringen (DS 5/3798) eine Mindestgröße einer sich selbst verwaltenden Gemeinde von mindestens 5.000 Einwohnern 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, d.h. unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung.

Die Landesregierung hatte in dem ersten Entwurf des Kommunalen Leitbildes „Zukunftsfähiges Thüringen“ mit Eckwerten vom 22. September 2015 eine Mindesteinwohnergröße von 6.000 bis 8.000 Einwohnern für eigenständige kreisangehörige Gemeinden vorgesehen. In Auswertung der Regionalkonferenzen wird nunmehr eine Mindesteinwohnergröße von 6.000 für kreisangehörige Gemeinden für sachgerecht gehalten. Die Mindestgröße soll dauerhaft erreicht werden, mindestens bis zum Jahr 2035, dem Prognosezeitraum der 1. KBV.

Die Neugliederungsmaßnahmen der kreisangehörigen Gemeinden sind gemeindespezifisch vorzunehmen. Die Möglichkeit, von der Mindestgröße 6.000 Einwohner aus besonderen Gründen im Einzelfall abweichen zu können, gewährleistet eine angemessene Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten, wie eine Grenzlage, bei der Umsetzung der Ziele der Gebietsreform. Die konkreten Voraussetzungen für ein Abweichen von der im Leitbild vorgesehenen Mindestgröße sollen im Vorschaltgesetz geregelt werden.

Die vorgesehene Größenordnung knüpft auch an die Regelungen anderer bundesdeutscher Flächenländer an.

Mindestgrößen anderer Flächenländer:

*Brandenburg: 10.000 Einwohner für hauptamtliche Verwaltungen
(Leitbildentwurf vom Mai 2015)*

*Mecklenburg-Vorpommern nach Handlungsempfehlungen der Enquetekommission
„Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung“ vom Dezember 2011:*

5.000 Einwohner für amtsfreie Gemeinden

Ämter maximal 10 Mitgliedsgemeinden

*8.000 Einwohner für Verbandsgemeinden (maximal 10
Mitgliedsgemeinden)*

(aktualisierter Leitbildentwurf vorgesehen)

Schleswig-Holstein: 8.000 Einwohner für Ämter und amtsfreie Gemeinden

*Sachsen: dauerhaft mindestens 5.000 Einwohner (in Verdich-
tungsräumen von Oberzentren mindestens 8.000 Ein-
wohner) – im Jahr 2025*

*Sachsen-Anhalt: 10.000 (in Landkreisen mit einer Bevölkerungsdichte
von weniger als 70 EW/km² , mindestens 8.000 Einwoh-
ner),*

12.000 Einwohner für Verbandsgemeinden

Rheinland-Pfalz: 10.000 Einwohner für verbandsfreie Gemeinden;

12.000 Einwohner für Verbandsgemeinden

Auch unter Beachtung der Mindesteinwohnerzahl für eigenständige kreisangehörige Gemeinden in den Flächenländern West und Ost wird davon ausgegangen, dass sowohl das bürgerschaftliche Engagement und die ehrenamtliche Wahrnehmung von gemeinwohlorientierten Aufgaben als auch die Identifikation der Einwohner mit ihrem Ort auch in den neuen Strukturen gewährleistet und gefördert werden können.

V.3.3.3 Gemeinden sollen mit benachbarten Gemeinden desselben Landkreises und als Ganzes zusammengeschlossen oder durch Eingliederung vergrößert werden.

Um gewachsene Strukturen und die damit verbundenen Verflechtungsbeziehungen und traditionellen Bindungen zu bewahren und zu stärken, soll bei der Neugliederung der gemeindlichen Ebene regelmäßig von den Grenzen der derzeitigen kommunalen Strukturen (eigen-

2216 ständige kreisangehörige Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und erfüllende Gemein-
2217 den) ausgegangen und die Gebiete dieser Strukturen in dem erforderlichen Maße zusam-
2218 mengeschlossen werden. Ausnahmen sind zur Berücksichtigung besonderer Einzelfälle
2219 möglich.

2220 Zur Vermeidung von Exklaven sind Gemeindefusionen ausschließlich von benachbarten
2221 Gemeinden, die ein geschlossenes neues Gemeindegebiet bilden, möglich.

2222

2223 **V.3.3.4 Die derzeitigen Landkreisgrenzen überschreitende Gemeindefusionen sind**
2224 **möglich, sofern Gemeinwohlgründe diese rechtfertigen. Sie sollen entweder zeitgleich**
2225 **mit oder nach der Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Kraft treten.**

2226 Neugliederungsmaßnahmen sind nach Abwägung für jeden Einzelfall gemeindespezifisch
2227 vorzunehmen. Hierzu gehört auch die Neuordnung bisher kreisübergreifender Verflech-
2228 tungsbeziehungen.

2229

2230 Mit dem gleichzeitigen Inkrafttreten dieser Neuordnung und der Kreisneugliederung - bzw.
2231 dem Inkrafttreten nach der Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte - wird si-
2232 chergestellt, dass Zuordnungs- oder Aufsichtsprobleme nicht vorkommen.

2233

2234 **V.3.3.5 Verwaltungsgemeinschaften und erfüllende Gemeinden sollen zu Einheits-**
2235 **oder Landgemeinden fortentwickelt werden.**

2236 Bereits das „Leitbild für starke und bürgernahe Gemeinden in Thüringen“ vom 2. April 2008
2237 (DS 4/3965) kam zu dem Schluss, dass die funktionelle Zusammenarbeit in den Verwal-
2238 tungsgemeinschaften (Anmerkung: und in den erfüllenden Gemeinden) nicht mehr den An-
2239 forderungen an eine zukunfts- und leistungsfähige Verwaltung entspricht. Sie sollten daher
2240 nach einem Übergangszeitraum nicht weiter fortgeführt werden. Zur Wahrung der örtlichen
2241 Identität sollten sich bereits seit 2008 insbesondere die Gemeinden einer Verwaltungsge-
2242 meinschaft und die erfüllenden bzw. beauftragenden Gemeinden zu einer Landgemeinde
2243 zusammenschließen.

2244

2245 In seinem Beschluss „Weiterentwicklung der gemeindlichen Strukturen in Thüringen“ vom
2246 15. Dezember 2011 (DS 5/3798) stellte der Landtag fest, dass die Institute der Verwaltungs-
2247 gemeinschaft und der erfüllenden Gemeinde künftig keinen Vertrauens- und Bestandsschutz
2248 mehr genießen und ihre Weiterentwicklung zu Landgemeinden angestrebt wird.

2249

2250 *V.3.3.5.1 Verwaltungsgemeinschaften*

2251 Die Verwaltungsgemeinschaften gleichen die Verwaltungsschwäche ihrer überwiegend klei-
2252 nen Mitgliedsgemeinden nur zum Teil aus. Hinsichtlich der zunehmend fehlenden Finanz-
2253 und Gestaltungskraft ihrer Mitgliedsgemeinden im eigenen Wirkungskreis sind die Möglich-

keiten für einen Ausgleich durch die Verwaltungsgemeinschaften jedoch beschränkt, da sie diese Funktion nicht haben.

Die Optimierung des Bestandes des Personals der Verwaltungsgemeinschaften ist insgesamt sehr weit vorangeschritten, so dass in diesem Bereich keine nennenswerten Potenziale mehr vorhanden sind, solange die Struktur bleibt, wie sie ist. Im Vergleich zu einer Gemeinde mit derselben Einwohnerzahl ist in einer Verwaltungsgemeinschaft aufgrund der unterschiedlichen Vorgaben der Mitgliedsgemeinden der Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf und somit der Verwaltungsaufwand höher. Gleiches trifft für den administrativen Aufwand für die zentralen Dienste, den Sitzungsdienst, die Kämmerei, die Kasse usw. zu. So müssen die Verwaltungsgemeinschaften oft gleichartige Verwaltungsgänge für eine Vielzahl von Mitgliedsgemeinden realisieren. Die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsgemeinschaft ist daher strukturbedingt grundsätzlich niedriger als bei gleich großen Einheits- oder Landgemeinden.

Auch der finanzielle Gestaltungsspielraum für dasselbe Gebiet und dieselbe Einwohnerzahl ist in einer Verwaltungsgemeinschaft im Vergleich zu einer gleich großen Gemeinde geringer, da jede Mitgliedsgemeinde über ihren eigenen Haushalt verfügt und ihre eigenen Entscheidungen trifft, die möglicherweise anders ausfallen würden, fände eine einheitliche Planung und Gestaltung über das gesamte Gebiet stattfinden und gäbe es einen Gesamthaushalt. Oft sehen sich die Gemeinden in Konkurrenz zueinander, sei es im Wettbewerb um Gewerbeansiedlungen oder auch bei der Errichtung und dem Betrieb von öffentlichen Freizeiteinrichtungen, sofern diese noch finanziert werden können. Der Verbleib der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises bei den Mitgliedsgemeinden kann zu folgenden weiteren Problemen führen:

- Aufgabenbündelungen und die räumliche Konzentration von Infrastruktureinrichtungen sind unter den Mitgliedsgemeinden schwer durchzusetzen, da die Standortfrage zu Widerständen führen kann („Lokalegoismus“).
- Entscheidungen werden eher aus lokalpolitischen Ansätzen abgeleitet und werden oft nicht unter Berücksichtigung einer wirtschaftlichen und effizienten Nutzung der vorhandenen Potenziale im gesamten Gebiet der Verwaltungsgemeinschaft getroffen.
- Bei der Aufgabenerfüllung ist die Verwaltungsgemeinschaft von der Umlagefinanzierung ihrer Mitgliedsgemeinden abhängig.

Die rechtlich mögliche Übertragung von einzelnen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden auf die Verwaltungsgemeinschaft ist nur punktuell erfolgt.

Bei unterschiedlichen Lösungsvorstellungen und fehlender Einigkeit schaffen auch Zweckvereinbarungen keine bleibende und verlässliche Aufgabenstruktur, da diese jederzeit kündbar und zudem für den Bürger nur schwer durchschaubar sind.

Darüber hinaus können Zentrale Orte, in der Regel Grundzentren, in Verwaltungsgemeinschaften dadurch geschwächt werden, dass ihr Stimmgewicht in der Gemeinschaftsversammlung in der Regel nicht ihrer Einwohnerstärke und ihrer Funktion entspricht.

V.3.3.5.2 erfüllende Gemeinden

Die Verwaltungsstruktur der erfüllenden Gemeinde war zum Zeitpunkt ihrer Einführung in erster Linie als Vorstufe zur späteren Eingemeindung im Verflechtungsbereich größerer Gemeinden (Zentraler Orte) gedacht. Die erfüllende Gemeinde nimmt für die ihr zugeordneten Gemeinden die Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft wahr. Die für die Verwaltungsgemeinschaften dargestellte Problematik in der Aufgabenerfüllung gilt daher auch im Wesentlichen für die erfüllende Gemeinde.

Zur Steigerung der Selbstverwaltungs- und Leistungskraft der Gemeinden im Umfeld von größeren, leistungsstarken Gemeinden ist eine gemeinsame umfassende Planung und Durchführung der Selbstverwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung. Im Selbstverwaltungsbereich soll die beauftragende Gemeinde jedoch nur einzelne Aufgaben übertragen. Die Möglichkeiten zur Gestaltung der zentralörtlichen Aufgaben unter Einbeziehung der Mitgliedsgemeinden können in der Regel nicht umfassend ausgeschöpft werden. Gerade bei effektiver Erfüllung der Verwaltungsaufgaben besteht allerdings eine Tendenz seitens der beauftragenden Gemeinde zur möglichst umfassenden Übertragung auch ihrer Selbstverwaltungsaufgaben, was jedoch mit der Gefahr einer Aushöhlung ihres Selbstverwaltungsrechts verbunden ist.

Eine Zuordnung der Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften und beauftragenden Gemeinden außerhalb ihrer bisherigen Verwaltungsstruktur soll nur in besonders begründeten Ausnahmefällen vorgenommen werden können.

V.3.4 Stärkung der Zentralen Orte sowie der Stadt-Umland-Beziehungen

V.3.4.1 Bei kommunalen Neugliederungsmaßnahmen sollen die mittelzentralen Funktionsräume aus dem Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 (LEP 2025) sowie die Grundversorgungsbereiche aus den Regionalplänen der Regionalen Planungsgemeinschaften in der Regel berücksichtigt werden. Die Stärkung der Zentralen Orte ist bei der Optimierung der Verwaltungsstrukturen der gemeindlichen Ebene vorrangig zu berücksichtigen.

Die Zentralen Orte haben eine entscheidende Bedeutung für die Entwicklung Thüringens und die Sicherung der Daseinsvorsorge in allen Landesteilen (siehe Landesentwicklungsprogramm 2025).

Innerhalb der mittelzentralen Funktionsräume und der Grundversorgungsbereiche bestehen intensive Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen, insbesondere zwischen den Zentralen Orten und ihrem Umland. Die mittelzentralen Funktionsräume sollen bei der Bildung neuer Landkreise möglichst nicht zerschnitten werden; die Grundversorgungsbereiche bilden einen Rahmen, an dem sich Gemeindeneugliederungen orientieren können.

V.3.4.2 Jede neu gegliederte Gemeinde soll so strukturiert sein, dass sie die raumordnerische Funktion eines Zentralen Ortes übernehmen kann.

Neu gebildete Gemeinden sollen über ein räumliches Zentrum verfügen. Auf der unteren Ebene sind dies die Grundzentren (Zentrale Orte). In jeder neu zu bildenden Gemeinde sollte sich also in der Regel mindestens ein Zentraler Ort (siehe LEP 2025 und Regionalpläne) befinden um zu gewährleisten, dass die Gemeinden die ihnen zugedachten Funktionen tatsächlich selbst wahrnehmen können. Ausnahmen hiervon sind aufgrund regionaler Besonderheiten möglich.

V.3.4.3 Für eine Lösung von Stadt-Umland-Problemen kommen vorrangig Eingemeindungen in die höherstufigen Zentralen Orte in Betracht.

Eingemeindungen in die höherstufigen Zentralen Orte sollen maßvoll und dann vorgenommen werden, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten sind.

Die Bildung von so genannten „Kragengemeinden“ soll verhindert werden.

Ausnahmsweise sind aus Gründen öffentlichen Wohls auch Eingriffe in bestehende Gemeindestrukturen möglich, sofern sie für die Ordnung des Stadt-Umland-Bereiches unerlässlich sind.

V.3.5 Stärkung des Ortsteil- bzw. Ortschaftsrechts der Gemeinden

Zur Stärkung des Ortsteil- bzw. Ortschaftsrechts der Gemeinden sollen die Befugnisse und Beteiligungsmöglichkeiten ihrer Organe erweitert werden.

Das Ortsteil- und das Ortschaftsrecht in den Gemeinden und Landgemeinden soll durch Erweiterung der Entscheidungs- und Vorschlagsrechte gestärkt werden. Dies garantiert die Identität der einzelnen Ortsteile und Ortschaften und ermöglicht es ihnen, weiterhin ihre eigenen Belange innerhalb der zukünftigen Gemeindestruktur wahrzunehmen. Die Stärkung des Ortsteil- bzw. Ortschaftsrechts wahrt zudem die Identifikation der Einwohner mit ihrem

2368 Ort und fördert dadurch deren Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement in den Ortsteilen
2369 und Ortschaften. Dies dient auch dem Zusammenwachsen der neuen Gemeindestrukturen.
2370

V.3.6 Bürgerservicebüros

V.3.6.1 Ziel: Gewährleistung flächendeckender kommunaler und staatlicher Leistungen

Öffentliche Leistungen, die in der Regel am Sitz der Gemeindeverwaltung angeboten werden sowie öffentliche Leistungen, die in der Regel von den Kreisverwaltungen und auch von staatlichen Stellen angeboten werden, sollen einerseits unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung und andererseits in vertret- und realisierbarem Rahmen in Bürgerservicebüros flächendeckend erbracht werden.

Ziel muss es sein, unter den Bedingungen des demographischen Wandels und der finanziellen Rahmenbedingungen gleichwertige Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zu gewährleisten.

V.3.6.2 Nutzung innovativer Modelle

Es folgt den Ansprüchen, die auch in den Ländern bestehen, die in der jüngsten Vergangenheit Gebietsreformen durchgeführt haben, innovative Modelle für die Errichtung von Bürgerservicebüros zu entwickeln. Dabei kommt entweder der Ausbau dezentraler Formen der bürgerschaftlichen Informationsdienste und Mitwirkung über erweiterte Bürgerservices und/oder die Institutionalisierung von Bürgerbüros in Betracht. Hierbei ist es grundsätzlich zweckmäßig, sich an bestehenden Modellen zu orientieren und gegebenenfalls auf bestehende Einrichtungen aufzubauen.

Beispielsweise wurde in Mecklenburg-Vorpommern ein kooperatives Bürgerbüro entwickelt, das dezentrale Leistungen auf Kreis- und Gemeindeebene anbietet. Es arbeitet mit der Unterstützung eines gemeinsamen Informationssystems („Infodienste M-V“), das vom Land Mecklenburg-Vorpommern bereitgestellt wird. Zur Pflege der darin zur Verfügung gestellten Inhalte wurde ein so genanntes kooperatives Stammtexte-Management zwischen dem Land, den Kreisen und den Gemeinden eingerichtet. Es geht insoweit darum, standardisierte Verfahren und Dienste gebietsübergreifend zum Einsatz zu bringen. So kann auch eine Unterstützung anderer Gebietskörperschaften sichergestellt werden. Dazu sind alle Möglichkeiten auszuloten, die ein modernes E-Government bietet. Das Potenzial zentraler Leistungen des Landes ist unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung zu betrachten.

V.3.6.3 Thüringer Modellvorhaben im sozialen Bereich

Der Thüringer Landtag hat in seiner 8. Sitzung am 27. Februar 2015 im Kontext der Durchführung einer Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform die Landesregierung aufgefor-

dert, im Rahmen der Neugliederungen ein Netz von Bürgerservicebüros und deren räumliche Verknüpfung mit Institutionen sozialer Infrastruktur zu konzipieren (Drucksache 6/316).

Diese Forderung entspricht den Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag zwischen den Parteien DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags „Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch“. Der Koalitionsvertrag betont die Notwendigkeit der gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Landesteilen, der durch die Bereitstellung sozialer Infrastruktur zu gewährleisten ist. Die für Soziales sowie für Landesentwicklung und Infrastruktur zuständigen Ministerien werden darin aufgefordert, im Rahmen des kommunalen Leitbildes „Zukunftsfähiges Thüringen“ eine Konzeption für die Verknüpfung von Sozialplanung und Raum- bzw. Landesentwicklung zu entwickeln. Ausdrücklich soll im ländlichen Raum die soziale Infrastruktur auf der Grundlage kommunaler Sozialplanung unterstützt werden, um bürgerschaftliches Engagement und soziale Dienstleistungen gemeinsam in sozialen Zentren zu verknüpfen. Dazu erfolgt eine Förderung im Rahmen der ESF-Richtlinien.

Dieses Vorhaben wird derzeit im Sinne einer kommunalübergreifenden Vernetzung implementiert. Damit wird für Thüringen bereits für einen publikumsintensiven Teilbereich kommunaler Dienstleistungen eine organisatorische Grundlage für Bürgerservicebüros gesetzt.

V.3.6.4 Aufsetzen auf Thüringer Modellvorhaben

Strategisch bietet es sich für den ländlichen Raum an, Modelle zu nutzen, die sich bereits in der Umsetzung in Thüringen befinden und Thüringer Besonderheiten aufnehmen. Insbesondere parallele Strukturen sind grundsätzlich zu vermeiden – die Ergänzung vorhandener zu befürworten. Daher sollte unter Berücksichtigung der Erfahrungen des Aufbaus des Netzes von Bürgerservicebüros und deren räumliche Verknüpfung mit Institutionen sozialer Infrastruktur ein Modell des kooperativen Bürgerservicebüros auf Kreis- und Gemeindeebene entwickelt werden. Modelle für Bürgerservicebüros, die empfehlenden Charakter entfalten können, können nur gemeinsam mit der Kreis- und Gemeindeebene erarbeitet werden.

V.3.7 Interkommunale Zusammenarbeit

Den Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit soll angemessener Raum gegeben werden.

Unter kommunaler Zusammenarbeit sowohl auf der Kreisebene als auch auf der Gemeindeebene kann zunächst die „klassische“ kommunale Gemeinschaftsarbeit als Kooperation nach dem Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG) verstanden werden. Darüber hinaus umfasst der Begriff aber inzwischen auch generell die Koopera-

tion von zwei oder mehreren Kommunen. Neben der kommunalen Gemeinschaftsarbeit nach dem ThürKGG bietet zudem das kommunale Unternehmensrecht Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen. Als sonstige Formen der kommunalen Zusammenarbeit sind öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Verträge ebenso wie Formen informeller Zusammenarbeit wie der gemeinsame Erfahrungsaustausch, die Expertenrunde, der runde Tisch etc., denkbar.

Die kommunale Zusammenarbeit ermöglicht grundsätzlich den Gemeinden und Landkreisen im Interesse der Beteiligten Ressourcen zu bündeln, Potenziale zusammenzuführen, Synergien zu nutzen und Kooperationsrenditen auszuschöpfen.

Die Formen nach dem ThürKGG stehen als Instrumente zur Verfügung, die einen erheblichen Gestaltungsspielraum als Antwort auf die örtlichen, kommunalen Gegebenheiten zulassen. Sie weisen eine lange Rechtstradition auf, die sich nicht nur in der Praxis bewährt haben, sondern auch von den Gerichten in den wesentlichen Fragen geklärt sind.

Die Bedeutung der kommunalen Zusammenarbeit kann u.a. an der Vielzahl von Zweckverbänden - mit Schwerpunkt in den Bereichen der Ver- und Entsorgung (insb. Wasserver- und Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung) - gemessen werden. Weitere Bereiche sind die Gewässerunterhaltung, der Rettungsdienst und die Fernwasserversorgung. Im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung sind mehr als 90 % der bestehenden Gemeinden bereits in Zweckverbänden organisiert. Im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz können die zuständigen kommunalen Aufgabenträger Zweckverbände bilden oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung schließen. Für die örtliche Gefahrenabwehr der Gemeinden gilt dies bereits seit 1992. Für die überörtliche Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz der Landkreise und kreisfreien Städte hat das Gesetz zur Neuregelung des Brand- und Katastrophenschutzes vom Dezember 2006 dies ermöglicht.

Die vorhandenen Formen der kommunalen Zusammenarbeit werden überprüft und fortentwickelt sowie mit mehr Transparenz des Verwaltungshandelns bei den zuvor beschriebenen erweiterten Kompetenzen der Gemeinderäte verbunden.

Die kommunale Zusammenarbeit ist jedoch kein Ersatz für umfassende Kommunalstruktur-reformen. Sie dient primär der Optimierung des Status quo, beruht aufgrund verfassungsrechtlich gebotener Vorgaben auf freiwilligen Entscheidungen der Gemeinden und Landkreise und führt je nach ihrer Form nicht zwingend zu dauerhaften Strukturen. Unzulänglichkei-

ten aus herkömmlichen Gebietszuschnitten und in ländlichen Gebieten können durch die interkommunale Zusammenarbeit insgesamt zwar teilweise ausgeglichen, aber langfristig nicht tatsächlich beseitigt werden.

Zudem ist bei der kommunalen Zusammenarbeit zu beachten, dass den Städten und Gemeinden eine nach Anzahl und Gewicht bedeutsame Sachkompetenz verbleibt, so dass der Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nicht berührt wird.

V.4 Finanzielle Begleitung der Neugliederung der kommunalen Strukturen im Freistaat Thüringen

Zur Finanzierung der Gebietsreform sollte auf ein Säulenmodell zurückgegriffen werden, das flexibel eingesetzt werden kann, d.h. das eine Ausgestaltung der einzelnen Säulen in unterschiedlicher Höhe und den alternativen oder kumulativen Einsatz der Säulen zulässt. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sind vorgesehen:

1. Sonderregelungen für stark verschuldeten Gebietskörperschaften - Strukturbegleithilfen
2. Förderung freiwilliger Fusionen von Gebietskörperschaften

Näheres dazu soll im Vorschaltgesetz geregelt werden.

V.4.1 Sonderregelungen für stark verschuldete Gebietskörperschaften (Strukturbegleithilfen)

Mit Strukturbegleithilfen sollen finanzielle Schieflagen aufgefangen werden, die durch die Fusion 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.

Auf der Basis des durchschnittlichen Schuldenstandes der Thüringer Kommunen bleiben alle Kommunen außer Betracht, deren Schuldenstand pro Einwohner (EW) unter dem Durchschnitt liegen. Für berechnete Kommunen wird eine Förderung unter Berücksichtigung des durchschnittlichen Haushaltsfehlbetrags als Fördermaßstab ermittelt.

Diese Strukturbegleithilfen können sowohl bei freiwillig zustande gekommenen Neugliederungen als auch bei Neugliederungen in der Gesetzgebungsphase gezahlt werden. Die Finanzierung soll aus Mitteln außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen.

2520

2521 **V.4.2 Förderung von freiwilligen Fusionen von Gebietskörperschaften**

2522 Über eine Förderung freiwilliger Fusionen soll die Bereitschaft zu freiwilligen Änderungen
2523 kommunaler Verwaltungsstrukturen im Freistaat Thüringen unterstützt werden.

2524

2525 Die Förderung soll als allgemeine und nicht zweckgebundene Zuweisung außerhalb des
2526 kommunalen Finanzausgleichs gezahlt werden und sich an der Finanzkraft der Kommunen
2527 orientieren. Die Fördermittel sollen nach dem Inkrafttreten der kommunalen Neugliederung
2528 an die neu gebildeten Kommunen ausgezahlt werden.