



LEHRMITTEL- UND SCHRIFTENREIHE  
DES THÜRINGISCHE KOMMUNALHILFE  
BILDUNGSWERK E. V.

# **BAND 4: DIE GEBIETSREFORM IN THÜRINGEN**

AKTUELLER DISKUSSIONSSTAND AUF GRUNDLAGE  
DES VORSCHALTGESETZES ZUR GEBIETSREFORM  
UND DEN POSITIONEN DER POLITISCHEN PARTEIEN

THÜRINGISCHE  
KOMMUNALHILFE  
BILDUNGSWERK E.V.

THÜRINGISCHE  
KOMMUNALHILFE  
BILDUNGSWERK E.V.

THÜRINGISCHE  
KOMMUNALHILFE  
BILDUNGSWERK E.V.

THÜRINGISCHE  
KOMMUNALHILFE  
BILDUNGSWERK E.V.

THÜRINGISCHE  
KOMMUNALHILFE  
BILDUNGSWERK E.V.

THÜRINGISCHE  
KOMMUNALHILFE  
BILDUNGSWERK E.V.

THÜ  
KOM  
BIL





Lehrmittel- und Schriftenreihe des Thüringische Kommunalhilfe Bildungswerk e. V.

Band 4



# Die Gebietsreform in Thüringen

---

*Ein aktueller Diskussionsstand auf der Grundlage des Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetzes (ThürGVG) und der von den politischen Parteien veröffentlichten Positionen (Stand: 31.12.2016) mit einer Kommentierung zum ThürGVG von Katrin Waldner*



Band 4

der „Lehrmittel- und Schriftenreihe des Thüringische Kommunalhilfe Bildungswerk e. V.“

Herausgeber:

Thüringische Kommunalhilfe Bildungswerk e. V.

Redaktion:

Reyk Seela

Kommentar:

Katrin Waldner

1. Auflage 2016

Layout, Satz, Gestaltung: Christian Zinke, Jena

Druck und Bindung: QuickPrinter, Overath

© Thüringische Kommunalhilfe Bildungswerk e. V., Erfurt, und QuickPrinter, Overath 2016





## *Inhalt*

|                      |       |
|----------------------|-------|
| <b>Vorwort</b> ..... | S. 11 |
|----------------------|-------|

### **Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen**

|   |       |
|---|-------|
| Kommentar von Katrin Waldner .....                        | S. 13 |
| 1. Vorbemerkungen.....                                    | S. 13 |
| 2. Einführung .....                                       | S. 13 |
| 3. Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz (ThürGVG)..... | S. 17 |
| 3.1. Leitbild .....                                       | S. 17 |
| 3.2. Finanzen .....                                       | S. 21 |
| 4. Änderungen in der Thüringer Kommunalordnung .....      | S. 23 |
| 5. Rechtsschutzmöglichkeiten und Volksbegehren .....      | S. 26 |
| 6. Abschluss .....  | S. 29 |

### **Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen**

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| <b>vom 2. Juli 2016</b> ..... | S. 31 |
|-------------------------------|-------|

### **Positionen der politischen Parteien in Thüringen zur Gebietsreform**

|   |       |
|---|-------|
| <b>Offizielle Stellungnahmen, Konzepte und Beschlüsse</b> ..... | S. 43 |
|---|-------|



## **Vorwort**

Der vierte Band der im Jahre 2013 eingerichteten Lehrmittelreihe „Schriftenreihe des Thüringische Kommunalhilfe Bildungswerk e. V.“ ist der aktuellen Debatte über die Gebietsreform in Thüringen gewidmet, dem politischen Schwerpunktthema in der Amtszeit der derzeit in Thüringen regierenden Koalition von SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Nachdem in den vorangegangenen Bänden das aktuelle Kommunalwahlgesetz und die Kommunalordnung sowie der Kommunale Finanzausgleich im Freistaat Thüringen für die originär betroffenen kommunalen Mandatsträger aufbereitet worden ist, soll in dem vorliegenden Band eine Debatte aufgegriffen werden, die mit tiefgreifenden Einschnitten in die Grundfesten der kommunalen Selbstverwaltung Thüringens und damit auch in die tägliche Arbeit der rund 16.000 haupt- und ehrenamtlichen kommunalen Mandatsträger verbunden ist.

Der vorliegende Band dient wie seine Vorgängerbände der Information der kommunalen Mandatsträger über die verschiedenen Positionierungen und Konzepte in der politischen Parteienlandschaft Thüringens zum Thema „Gebietsreform“. Er soll helfen, dass sich der interessierte Leser ein klares Bild sowie einen Überblick über die unterschiedlichen Standpunkte der in Thüringen relevanten agierenden Parteien zu dieser öffentlichen Debatte verschaffen kann. Zu diesem Zweck findet er verschiedene aussagekräftige offizielle Äußerungen und Dokumente dieser politischen Vertretungen aufgeführt, die diese Positionen widerspiegeln.

Welche konkreten Auswirkungen das aktuell von der Landesregierung betriebene Gebietsreformmodell konkret für die Gemeinden und das Land Thüringen insgesamt hat, wird in dem einführenden Teil reflektiert. Im Mittelpunkt dieser Betrachtungen steht eine fundierte Auseinandersetzung mit dem 2016 im Thüringer Landtag verabschiedeten „Vorschaltgesetz“, das rechtlich und finanzpolitisch auf den Prüfstand gestellt wird. Besonders dankbar sind wir Frau Katrin Waldner, die als ausgewiesene Expertin auf dem Gebiet des Kommunalen Finanzausgleichs das Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz einmal einer nüchternen Analyse unterzogen hat und die Auswirkungen der mit dem Vorschaltgesetz korrespondierenden Veränderungen für die kommunale Selbstverwaltung im Freistaat Thüringen in einer verständlichen Form aufgearbeitet hat.

In der Hoffnung, allen kommunalpolitisch interessierten Lesern und in Verantwortung stehenden Kommunalpolitikern eine ausgewogene und informative Handreichung zur Erweiterung des eigenen Kenntnisstandes zu dem speziellen Thema „Gebietsreform in Thüringen“ mit auf den Weg des politischen Alltags zu geben, möge der Band ein breites Publikum erreichen und damit seinen Zweck erfüllen.

Reyk Seela  
Leiter des Thüringische Kommunalhilfe Bildungswerkes e. V.

Erfurt, im Dezember 2016



# **Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen**

Kommentar von Katrin Waldner

## **1. Vorbemerkungen**

Die nachfolgenden Ausführungen sollen in erster Linie einen Denkanstoß darstellen. Ein Anspruch auf Vollständigkeit besteht nicht, zumal sich in vielen Fällen weitere Fragen ergeben, die aufgeworfen werden, zu denen sich jeder selbst eine Meinung bilden kann. Sofern Wertungen abgegeben, handelt es sich um die rein persönliche Auffassung und Meinung der Autorin.

## **2. Einführung**

Das sogenannte Vorschaltgesetz bildet die Grundlage für die größte Neuordnung in den Kommunen in Thüringen seit 1994. Bis 2018, noch vor den nächsten Landtagswahlen im Jahr 2019, soll die Reform abgeschlossen sein. Orientiert man sich an den Eckdaten des Gesetzes, so wird sich die Zahl der selbständigen Gemeinden von aktuell etwa 840 auf ca. 200 reduzieren. Nach den Plänen des Thüringer Innenministers wird die Zahl der Landkreise von 17 auf acht reduziert. Von den sechs kreisfreien Städten sollen nur zwei übrig bleiben. Die konkreten Neugliederungsgesetze hierzu sollen schon im Jahr 2017 seitens der Landesregierung in den Thüringer Landtag eingebracht werden.

Das diesem Gesetz vorgelagerte Vorschaltgesetz löste erheblichen Widerstand gegen diese Reform aus. So hat die Initiative „AG Selbstverwaltung für Thüringen“ binnen kürzester Zeit weit mehr als die geforderten 5.000 Unterschriften für die Einleitung eines Volksbegehrens gesammelt. Mit einer Werbekampagne der Landesregierung – „Gegen diese Reform kann man nicht sein.“ – wird versucht, die Gebietsreform als zwingend notwendig darzustellen. Warum? Damit in Thüringen auch weiterhin Polizisten beschäftigt werden können, damit auch künftig Kindertagesbetreuung durchgeführt werden kann, damit auch zukünftig Kultur in Thüringen stattfinden kann.

Es wird der Eindruck vermittelt, dass diese Aufgaben nicht mehr erledigt werden können, wenn es zu keiner Gebietsreform kommt, wenn es nicht zu DIESER Gebietsreform kommt. Die genannten Aufgaben kosten Geld. Wenn man also begrenzte, gar sinkende Einnahmen hat, dann muss bei den Ausgaben umgeschichtet werden.

Will man also diese Aufgaben weiter in der gewohnten Qualität durchführen, müssen andere Aufgabengebiete zwingend zurückgesteckt werden. Die Werbekampagne vermittelt, dass die

Gebietsreform das Mittel ist, um Ausgabenbelastungen bei Land und Kommunen zu senken. So bedeutet es faktisch, dass die Zuweisungen des Landes an die Kommunen sinken können, da deren Ausgabebedarfe nach einer Gebietsreform geringer sind.

Die Begründung zum sogenannten Vorschaltgesetz vermittelt dies ebenso, auch wenn es dort explizit nicht genannt ist. Es ist die Rede von sogenannten Effizienzgewinnen. Es wird begründet, dass der Rückgang der Einwohnerzahlen in Thüringen wie auch die sinkenden Einnahmen des Landes Ausgangspunkt sind - für die Gebietsreform und das ihr vorgelagerte Vorschaltgesetz. Wenn das Vorhaben also nichts sparen würde, dann bräuchte man es nicht durchzuführen. Es wäre als ein untaugliches Mittel zur Erreichung des Ziels zu qualifizieren.

Gleichwohl wird seitens des Thüringer Innenministers immer wieder betont, dass es bei der Gebietsreform nicht ums Sparen geht. Es gehe darum, die kommunalen Verwaltungen effizienter zu gestalten. Handelt es sich im Ergebnis dieser Aussagen also um eine Qualitätsoffensive? Geht es um die Erhöhung der Qualität der Aufgabenerfüllung durch größere Strukturen? Und damit drängt sich die Frage auf: Sind die Verwaltungen in den Thüringer Kommunen so schlecht, dass es eines solchen Mammutprojektes bedarf, um sie zu verbessern?

Nun der Reihe nach: Ausgangspunkt ist die demographische Entwicklung und die Entwicklung der Einnahmen des Landes. Beide Aspekte zieht das Land heran, um das Vorschaltgesetz und die damit verbundene Gebietsreform zu rechtfertigen:

Aktuell (Stand 31.12.2015) wohnen etwa 2,17 Mio. Menschen in Thüringen. Nach den Bevölkerungsvorausberechnungen des Thüringer Landesamtes für Statistik (TLS) im Rahmen der sogenannten „1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung bis zum Jahr 2015“ wird ein Bevölkerungsrückgang um ca. 0,3 Mio. auf etwa 1,88 Mio. Einwohner erfolgen. Der Prognose wurden die IST-Basisdaten der vergangenen Entwicklung und Annahmen zu zukünftigen Entwicklung zugrunde gelegt. Basis bilden die Bevölkerungsstruktur und -bestand zum 31.12.2013 mit 2,16 Mio. Einwohnern. Berücksichtigt wurden alters- und geschlechtsspezifische Überlebenswahrscheinlichkeiten (sogenannte Sterbetafel 2010/12), altersspezifische Fruchtbarkeitskennziffern sowie alters- und geschlechtsspezifische Zuzugs- und Fortzugsraten. Bei den Annahmen zur künftigen Entwicklung wurden ein leichter Anstieg der Geburtenhäufigkeit und ein leichter Anstieg der Lebenserwartung berücksichtigt. Weiterhin wurde der negative Wanderungssaldo deutlich verringert. Nach der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung waren für 2015 ca. 2,14 Mio. Einwohner prognostiziert. Dies sind 30.000 Einwohner weniger, als tatsächlich aktuell in Thüringen leben. Bereits geringfügige Abweichungen wirken sich auf die Zeit bis 2035 erheblich aus. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund kritisch zu sehen, da die auf 2035 prognostizierten



Zahlen den aktuellen Zusammenschlüssen von Kommunen zugrunde gelegt werden sollen. Insoweit können geringfügige Abweichungen heute erhebliche Abweichungen in der Zukunft haben. Insofern empfiehlt es sich, die Bescheide intensiv zu prüfen, mit den Gegebenheiten vor Ort abzugleichen und gegebenenfalls Widerspruch gegen die Feststellung einlegen.

Das zweite wesentliche Standbein der Begründung für eine Gebietsreform sind die zurückgehenden Einnahmen des Landes. Mit dem Bevölkerungsrückgang geht auch ein Rückgang bei den Einnahmen des Landes, aber auch der Kommunen einher. Insoweit werden u. a. die Einnahmen aus der Einkommensteuer relativ sinken, da die Einwohnerzahlen zurückgehen. Dies ist angesichts der qualitativen Steigerung bei der Einkommensteuer aufgrund gestiegener Einkommen nicht auf den ersten Blick ersichtlich, gleichwohl könnten die Einnahmen ohne Bevölkerungsrückgang höher sein. Gleiches gilt für die Umsatzsteuer. Auch hier gibt es diesen Effekt, der auf den ersten Blick in den absoluten Zahlen nicht ersichtlich ist. Die inzwischen erfolgte Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gibt zwar in gewissem Maße Planungssicherheit, jedoch sind die Ergebnisse alles andere als erfreulich und führen zu weiteren Einnahmeverlusten seitens des Landes, auch wenn medial hier zum Teil eine andere Sichtweise vertreten wird. Sie bedeuten geringere Einnahmen des Landes, die Einwohnerzahlen stehen noch stärker im Vordergrund, die Abhängigkeit der Länder vom Bund nimmt zu, das Solidarprinzip unter den Ländern wird weiter ausgehöhlt. Neben diesen Aspekten sinken auch die Einnahmen aus Mitteln der Europäischen Union. Hinzu kommt die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse ab 2020. Insoweit entsteht ein erheblicher Druck auf die Ausgabenseite des Landes in den Folgejahren.

Begegnen will das Land diesem Ausgabedruck, indem es eine Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform durchführen will. Sie bleibt aber insbesondere bei der Konkretisierung der Kostenfolgen des Vorschaltgesetzes sehr vage und trifft dazu keine Aussage, wie tatsächlich die Ausgaben des Landes durch dieses Gesetz gesenkt werden können. Es wird auf Effizienzgewinne bei den Kommunen verwiesen, die die Wissenschaft annimmt, ohne dass es hierfür konkrete Belege gibt. Insoweit wird auch darauf hingewiesen, dass dies von den jeweiligen Kommunen und ihrer Zusammensetzung und ihrem Willen hierzu abhängt. Wenn man dies annimmt, kommt es zu Einsparungen bei den *Kommunen*. Doch das *Land* steht unter dem Druck, angesichts des aufgezeigten Szenarios seine Ausgaben zu minimieren. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt tut es dies aber eben gerade nicht. An vielen anderen Stellen werden neue Standards gesetzt, neue Förderungen und Projekte aufgelegt, die dauerhaft künftige Haushalte des Landes belasten. Das prominenteste dürfte das sogenannte „Beitragsfreie Kindergartenbesuchsjahr“ sein. Aber auch in anderen Bereichen fehlt es der aktuellen Landesregierung an dem Willen, die Haushalte des Landes zukunftsfähig aufzustellen. Insoweit gelingt der Haushaltsausgleich derzeit auch nur aufgrund der sehr guten konjunkturellen Lage und dem äußerst niedrigen Zinsniveau. Die Steuereinnahmen sprudeln und bewegen sich auf dem höchsten Stand seit Jahren. Durch das niedrige Zinsniveau sind die

Zinsausgaben des Landes in den letzten Jahren deutlich gesunken und haben Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung eröffnet.

Und auf kommunaler Seite? Auch wenn man den Eindruck hat, die Thüringer Kommunen stünden kurz vor der Pleite, bleibt auch hier zu sagen: Die finanzielle Lage der Kommunen in Thüringen war nie besser, auch wenn die Gefühlslage sich anders darstellt:

Der Thüringer Rechnungshof konnte in seinem Jahresbericht 2016 über die überörtliche Kommunalprüfung feststellen, dass bei den Kommunen Ausgabesteigerungen zu verzeichnen sind. Seit 2010 stiegen die Ausgaben der Kommunen um 320 Mio. Euro. Die wesentlichen Ursachen hierfür liegen in den Sozialleistungen (ca. +230 Mio. Euro) wie auch den Personalausgaben (ca. +170 Mio. Euro). Im gleichen Zeitraum sind die Investitionen um ca. 200 Mio. Euro gesunken.

Der Thüringer Rechnungshof konnte aber ebenso feststellen, dass sich die Einnahmesituation der Kommunen weiter verbessert hat. Sie profitieren von den hohen eigenen Steuereinnahmen wie auch von höheren Zuschüssen und Zuweisungen vom Land. In den vergangenen Jahren (seit 2010) konnten die Thüringer Kommunen das Einnahmenniveau um 540 Mio. Euro steigern. Gegenüber 2010 stehen den Kommunen in 2015 rund 244 Euro je Einwohner mehr zur Verfügung, unterstellt man die gleichen Einwohnerzahlen. Hauptsächlich steigen die Einnahmen bei dem Gemeindeanteil von Einkommensteuer und Umsatzsteuer, aber auch bei der Gewerbesteuer. Die Zuweisungen des Landes 2015 waren gegenüber dem Vorjahr um 88 Mio. Euro höher. Nachdem zwischenzeitlich (2012) eine Absenkung erfolgte, steigen seit 2013 die Zuweisungen des Landes kontinuierlich und knüpften 2015 an das Niveau von 2010 wieder an. Mit dem Ergebnis der Steuerschätzung im November 2016 können die Kommunen auch in künftigen Jahren mit einer Verbesserung ihrer Einnahmebasis rechnen, soweit die gute Konjunkturlage anhält. Nach der Neuregelung der kommunalen Finanzbeziehungen 2013 mit dem Thüringer Partnerschaftsgrundsatz erfolgt keine Verrechnung der Mehreinnahmen mit den Zuweisungen des Landes mehr. Dies belegt auch die Feststellung des Landesrechnungshofes, dass die Zuweisungen des Landes seit 2013 wieder gestiegen sind.

Dies bedeutet für die Thüringer Kommunen, dass sie seit 2011 deutliche Finanzierungsüberschüsse verzeichnen konnten. Während 2010 noch ein Minus von 15 Mio. Euro zu Buche schlug, beläuft sich der Überschuss 2015 auf ca. 200 Mio. Euro. Diese günstige finanzielle Situation der Thüringer Kommunen hat auch positive Auswirkungen auf die Entwicklung des Schuldenstandes der Kommunen. Dieser sinkt nicht erst seit 2010 kontinuierlich. Aber seit 2010 konnten die Thüringer Kommunen ca. 540 Mio. Euro Schulden abbauen. Dieser Rückgang, so bestätigt es auch der Thüringer Rechnungshof, entlastet die

Kommunen haushaltsmäßig bei ihren Zinsausgaben und gibt damit auch ihnen Finanzierungsspielräume zurück.

Vor diesem Hintergrund mutet es seltsam an, dass mit Hinblick auf die finanzielle Situation des Landes und der Kommunen eine derartig einschneidende Gebietsreform durchgepeitscht wird. Und dann auch damit geworben wird, dass es dieser dringend bedarf, damit wieder mehr Geld für die Polizei, die Kindergärten und die Kultur ausgegeben werden kann.

Das Vorschaltgesetz stellt in seiner Ausgestaltung die sogenannte „Stufe 2“ auf dem Weg zu einer Gebietsreform dar. Stufe 1 sind die Leitlinien. Stufe 3 die konkreten Neugliederungsgesetze, die letztlich die konkreten Veränderungen vor Ort beschließen. Im Vorschaltgesetz sind die Leitlinien als Maßstäbe für die Gestaltung zukünftiger Gebietsreformen gesetzlich fixiert worden. Es ist als Artikelgesetz ausgestaltet und beinhaltet im Wesentlichen zwei Teile. Im ersten Teil wird das eigentliche Vorschaltgesetz geregelt. Im zweiten Teil sind Regelungen zur Änderung der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) enthalten.

### **3. Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz (ThürGVG)**

Das sogenannte Vorschaltgesetz im engeren Sinne legt die Leitlinien für künftige Neugliederungen von Kommunen in Thüringen fest. Im ersten Teil des Gesetzes erfolgt eine gesetzliche Fixierung des bereits am 22.12.2015 durch das Kabinett beschlossenen Leitbildes. Im zweiten Teil werden die finanziellen Zuweisungen an fusionierte Gemeinden geregelt.

#### **3.1. Leitbild**

Ziel der Gebietsreform ist die Schaffung leistungs- und verwaltungsstarker Gebietskörperschaften, die dauerhaft in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben in geordneter Haushaltswirtschaft sachgerecht, bürgernah und eigenverantwortlich wahrzunehmen, § 1 ThürGVG. Die künftigen Gebietskörperschaften sollen ein dauerhaft tragfähiges Fundament für die demokratische Mitwirkung der Bürger bilden. Im Weiteren sollen zentralörtliche Strukturen gestärkt werden. Anhaltspunkt dafür sollen die Belange der im Landesentwicklungsprogramm Thüringen für 2025 festgelegten Ober- und Mittelzentren mit ihren Stadt-Umland-Beziehungen mit den unmittelbar angrenzenden Gemeinden sein.

Der genannte Plan weist ca. 120 Zentrale Orte aus. Insoweit sind die künftigen Strukturen weitestgehend vorgegeben. Jede Kommune in der Nähe eines zentralen Ortes wird zur Stärkung dieses in den zentralen Ort eingegliedert werden, nimmt man die Vorgabe des Vorschaltgesetzes an dieser Stelle ernst. Jeder Antrag auf eine freiwillige Neugliederung, die nicht auf die Eingliederung in diesen zentralen Ort lautet, wäre demnach nicht zu

genehmigen. Hier stellt sich dann die Frage, wie viel Freiwilligkeit gibt es eigentlich. In dem Sinne sind die möglichen Partner einer Fusion bereits derart vorgegeben, dass von einer Freiwilligkeit dem Grunde nach nicht mehr wirklich gesprochen werden kann. Insoweit bleibt den Betroffenen nur, im Rahmen der sogenannten Freiwilligkeitsphase das Beste aus den Verhandlungen mit dem vorgegebenen Partner herauszuholen. Ob dies dann immer im Wohle des öffentlichen Gemeinwohls und -interesses ist, wird die Zukunft zeigen.

Ob mit den neuen Strukturen auch in Zukunft weiterhin tragfähige Fundamente für eine demokratische Mitwirkung der Bürger geschaffen werden, lässt sich bezweifeln. Beschaut man die Ergebnisse nach der Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern nach der letzten Landtagswahl, kommt der Bundes-Vorsitzende der SPD auf dem Parteitag der SPD Thüringen am 19.11.2016 zu dem Schluss, dass die Wahlerfolge der AfD auch ihre Ursachen in der Gebietsreform dort haben. So hat er wörtlich formuliert: „Das Amtsgericht, die Geburtsstation im Krankenhaus und andere größere Einrichtungen wurden geschlossen. Das ist gemäß Statistik und Demografie alles korrekt gelaufen – und trotzdem ist es falsch! Deutschland besser machen heißt auch: Die Dörfer und Gemeinden nicht allein lassen. Verwaarloste Städte und Gemeinden produzieren verwaarloste Köpfe und Seelen.“

Und in der Tat: In der Regel gehen mit einem Verlust zum Beispiel des Kreissitzes auch weitere Behördenschließungen einher. Der Verwaltungssitz wird am neuen Kreissitz eingerichtet. Dem folgen in der Regel auch die anderen Strukturen: Das trifft die Gesundheitsversorgung, das trifft die Amtsgerichte, das trifft Finanzämter, das trifft Krankenkassen, das trifft Krankenhäuser und vieles mehr. Es sind Arbeitsplätze, die verlagert und abgebaut werden. Es geht Kaufkraft und soziales Leben verloren. Die Entfernung zum Bürger wächst. Es wird für die Bürger einfacher zu sagen, „die da oben, die im fernen Kreissitz“. Je näher die Entscheidungsträger auch örtlich und strukturell sind, umso eher findet auch ein Austausch statt, findet auch das Verlangen und die Bereitschaft statt, mitzuwirken, mitzumachen. Mit den zukünftig neuen Strukturen wird sich die Mitwirkung der Bürger verringern. Aus einem einfachen Grund:

Nimmt man zum Beispiel die vorgegebenen Größen für die Anzahl von Gemeinderatsmitgliedern in einer Gemeinde. Diese sind von der Anzahl der Einwohner in einer Kommune abhängig. Je größer die Zahl der Einwohner in einer Einheit sind, umso weniger Gemeinderatsmitglieder können in den Gemeinderat gewählt werden, um die Belange der Bürger zu vertreten. Geregelt wird dies in § 23 der Thüringer Kommunalordnung. In einer Gemeinde mit bis zu 500 Einwohnern können sechs Gemeinderatsmitglieder gewählt werden. So vertritt ein Gemeinderatsmitglied etwa 83 Einwohner. In einer Gemeinde zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern können bis zu 20 Gemeinderatsmitglieder gewählt werden. Bei 6.000 Einwohnern und 20 Gemeinderatsmitgliedern vertritt ein Gemeinderatsmitglied etwa 300 Einwohner. Insoweit bedarf es schon mehr Aufwand in einer größeren Struktur, an dieser Stelle die Belange zu Gehör zu bringen. Und es ist sicherlich ein wesentlicher Unterschied, ob man für 83 Bürger oder für 300 Bürger da sein muss. Zwar braucht es dann weniger ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder in größeren Strukturen, aber der mit dem Amt verbundene Aufwand,

zeitlich, örtlich wird deutlich höher wie auch die Verantwortung. Ob dies im ehrenamtlichen Bereich in Zukunft zu mehr Mitwirkung der Bürger führt, mag bezweifelt werden. Zu diesem Schluss kommt auch das Dresdener IFO-Institut in seinen Studien. „Je größer die Kreise, desto schwieriger ist es für einzelne Gemeinden, ihre Interessen im Kreistag zu wahren.“

In den §§ 2 bis 4 des ThürGVG werden Einwohnerzahlen und -bereiche angegeben, welche bei den zukünftigen Neustrukturierungen erreicht werden sollen. Hier gab es bereits im Vorfeld diverse Vorschläge, wie sie unterschiedlicher nicht sein können. Insoweit erscheinen die genannten Bereiche, die nunmehr Eingang in das Vorschaltgesetz gefunden haben, eher willkürlich gewählt. Einen fundierten Beleg, dass ausgerechnet diese Größenordnungen diejenigen sind, die garantieren, dass zukunftsfähige, tragfähige Strukturen entstehen, gibt es nicht. Auch die Begründung zum Vorschaltgesetz bleibt hier weitgehend unkonkret. Da der Teil der Verwaltungs- und Funktionalreform noch nicht durchgeführt wurde, bleibt offen, wer zukünftig in Thüringen welche Aufgaben wahrnimmt. Nach den Plänen des Landes sollen möglichst viele Aufgaben des Landes kommunalisiert werden. Vor diesem Hintergrund wird es jedoch umso schwieriger zu beurteilen sein, ob die neuen Strukturen auf kommunaler Ebene dann tatsächlich tragfähig sind für die neuen Aufgaben. Es wäre hier angeraten gewesen, sich zunächst einen Überblick darüber zu verschaffen, wer welche Aufgabe aktuell wahrnimmt und wie diese Aufgabenwahrnehmung zukünftig effizienter und wirtschaftlicher durch die entsprechenden Gebietskörperschaften gestaltet werden kann. Sofern man sich dieses Ergebnisses sicher sein kann, sollte danach auch die Aufgabe gelöst werden, hierfür die dafür notwendigen Gebietsstrukturen zu schaffen. Es bleibt aktuell bei dem Risiko, dass man nach einer umfassenden Verwaltungs- und Funktionalreform zu dem Ergebnis kommt, dass die kürzlich geänderten Strukturen für die Aufgabenverteilung nicht tragfähig sind.

Im Einzelnen:

Nach § 2 ThürGVG sollen die zukünftigen Landkreise Einwohnerzahlen zwischen 130.000 und 250.000 Einwohnern aufweisen und dabei eine Fläche von 3.000 Quadratkilometern nicht überschreiten. Dabei soll eine Aufteilung vermieden werden.

In § 3 ThürGVG wird die Neugliederung der kreisfreien Städte geregelt. Diese sollen zukünftig mindestens 100.000 Einwohner haben und durch Eingliederungen von Umlandgemeinden gestärkt werden. Danach steht bereits jetzt fest, dass vier der aktuell sechs kreisfreien Städte einzukreisen sind. Dies betrifft die Städte Gera, Suhl, Weimar und Eisenach. Kreisfrei blieben danach nur noch die Landeshauptstadt Erfurt und Jena.

Der Thüringer Minister für Inneres und Kommunales hat am 11.10.2016 einen Vorschlag zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte vorgelegt, welcher auf einem Gutachten von Professor Dr. Jörg Bogumil von der Ruhr-Universität Bochum beruht. Danach verbleiben von den 17 Landkreisen lediglich acht. Nach den Plänen des Innenministeriums soll spätestens im April 2017 dem Kabinett ein fertiger Gesetzentwurf vorgelegt werden, der Anfang bzw. Mitte 2018 in Kraft treten soll.

Dabei sorgt bereits die vorgelegte Karte des zukünftigen Thüringens für erhebliche Diskussionen und hatte einige Überraschungen parat. Ein Kreis aus Nordhausen, Kyffhäuserkreis und Sömmerda war ebenso überraschend wie der „Südkreis“ aus Schmalkalden-Meiningen, Suhl, Hildburghausen und Sonneberg, aber auch der „Nord-Süd-Landkreis mit Weimar, Weimarer Land und Saalfeld-Rudolstadt. Aber vielleicht stellt die Karte in der Form auch nur eine sogenannte Sollbruchstelle dar, um die Gegner der Reform zu anderen Vorschlägen zu bewegen, die dann dankbar aufgenommen und so ein vermeintlich breiter Konsens erzielt werden kann.

Die Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden ist in den §§ 4 ff ThürGVG geregelt. Die kreisangehörigen Gemeinden sollen danach zukünftig mindestens 6.000 Einwohner haben. Dabei sind zentrale Orte und deren Verflechtungsbereiche zu berücksichtigen. Verwaltungsgemeinschaften wie auch das Konstrukt der erfüllenden Gemeinde soll es danach nicht mehr geben. Die grundlegende Abschaffung dieser beiden Organisationsformen wird mit „Doppelstrukturen“ begründet, die es dann nicht mehr geben soll. Rund 600 der rund 850 Kommunen in Thüringen sind in der Form einer Verwaltungsgemeinschaft organisiert. In Thüringen gibt es aktuell 69 Verwaltungsgemeinschaften, die 70 Prozent der Thüringer Kommunen verwalten. Verwaltungsgemeinschaften wurden gerade gegründet, damit nicht jede einzelne und noch so kleine Kommune eine komplette Verwaltung vorhalten muss. Auch bei den erfüllenden Gemeinden halten die beauftragenden Kommunen gerade keine komplette Verwaltung vor, sondern lassen die Verwaltungsaufgaben durch die sie erfüllende Gemeinde erledigen. Ob die gewünschten Effekte eintreten, dass es zu weniger Verwaltungsaufwand kommt, wenn die beiden Organisationsformen Verwaltungsgemeinschaft und erfüllende Gemeinde aufgelöst werden, kann bezweifelt werden. Denn, wenn jetzt die Verwaltungsgemeinschaft bzw. die erfüllende Gemeinde „nur“ die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises übernimmt, muss das neue Konstrukt dann die kompletten Aufgaben übernehmen, auch mit dem Personal. Die Aufgaben müssen gleichwohl erledigt werden. Einsparungen werden sich hieraus nicht oder nur in geringem Umfang ergeben. Das geht jedoch einher mit einem Identitätsverlust für die Bürger, mit Verlusten in der Mitbestimmung, mit Bürgernähe und damit sind wir wieder bei der Aussage des Bundesvorsitzenden der SPD – sinngemäß: Das mag alles zahlenmäßig korrekt sein, aber dennoch ist es falsch.

Es gibt per se keine Argumente dafür, dass alle Verwaltungsgemeinschaften und erfüllenden Gemeinden schlecht arbeiten und wirtschaften. Und es gibt per se keine Argumente dafür, dass alle Land- und Einheitsgemeinden per se gut arbeiten und wirtschaften. Auf beiden Seiten gibt es gute wie schlechte Beispiele. Und damit wäre eine Auseinandersetzung und Bestandsaufnahme für Thüringen und seine Verwaltungsformen angezeigt, welche bisher nicht oder nicht in der Weise, wie sie diesem Vorhaben gerecht wird, durchgeführt wurde. Anhand dessen und der zukünftigen Aufgabenstruktur und -verteilung im Land hätte man ein tragfähiges Konzept entwickeln können, wie man Verwaltung in Thüringen auf kommunaler Ebene besser machen kann.

Im Sinne der Verhältnismäßigkeit einer staatlichen Maßnahme wäre dies dringend geboten gewesen. In diesem Zusammenhang hätte man sich dann auch eingehend mit den Vorschlägen der kommunalen Spitzenverbände auseinandersetzen können und müssen. Denn es existiert ein milderer Mittel, welches gegenüber der absoluten Beseitigung der Verwaltungsgemeinschaft tragfähig sein kann: das Modell der Verbandsgemeinde. Eine Auseinandersetzung mit dem Vorschlag erfolgte nicht und vermittelt an dieser Stelle gerade ausdrücklich, dass es hier nicht um die tragfähigste und in Benehmen mit vielen stehende Lösung ging, sondern nur um der Reform willen. Und auch nur so lässt sich der kurz bemessene Zeitraum für die Umsetzung der Reform erklären.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass es sich bei dem Vorschaltgesetz bis hier hin lediglich um eine gesetzliche Fixierung des Leitbildes handelt. Konkrete Regelungen hieraus ergeben sich nicht. Dies ist anders bei der Regelung der finanziellen Unterstützung der fusionierenden Gemeinden, welche im Folgenden dargestellt wird.

### **3.2. Finanzen**

Die finanzielle Unterstützung der kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen der sogenannten Freiwilligkeitsphase sind in den §§ 7 ff ThürGVG geregelt. Sie unterteilen sich in zwei Säulen der Unterstützung.

#### **3.2.1. Strukturbegleithilfen, § 7 ThürGVG**

Strukturbegleithilfen erhalten die Gemeinden, die fusionieren, um finanzielle Schieflagen, die entstanden sind, zu beseitigen und die neue Gemeinde nicht belasten sollen. Sie werden nach der beschlossenen Fassung ausgereicht, wenn die neu zu gliedernden Gemeinden zum 31.12.2015 verpflichtet waren, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen oder fortzuschreiben, und die Gemeinde in den Jahren 2012, 2013 oder 2014 einen Fehlbetrag aufwies. Dies sind die Voraussetzungen dem Grunde nach. Die Fusion muss im Jahr 2018 in Kraft treten. Ob dies freiwillig geschieht oder nicht, ist dabei unerheblich.

Im Entwurf der Landesregierung war dieser Bereich anders gefasst und es konnte ohne weiteres ermittelt werden, welche Gemeinde im Falle einer Fusion in den Genuss dieser Zuweisung gekommen wäre. In der Ausgangsfassung war dieser Bereich den Kommunen vorbehalten, die zum 31.12.2014 eine überdurchschnittliche Verschuldung je Einwohner auswies. Dies ist mit der Neuregelung nicht mehr ohne weiteres möglich. Die Abschätzung der finanziellen Vorteile einer Fusion lassen sich damit nicht mehr ohne weiteres ermitteln. Insoweit ist auch ungewiss, in welcher Höhe der Landeshaushalt belastet werden wird.

Die Höhe der Zuweisung bestimmt sich nach den Fehlbeträgen in den Jahren 2012, 2013 und 2014. Sie ist auf die Höhe der Verschuldung der neu zu gliedernden Gemeinde zum Stand am 31.12.2014 begrenzt. Maximal werden vier Millionen ausgereicht je neu zu gliedernde

Gemeinde. Die Zuweisung ist zur Schuldentilgung einzusetzen und wird ab dem 01.01.2018 gewährt.

### 3.2.2. Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen, § 8 ThürGVG – die sogenannte „Hochzeitsprämie“

Während die Strukturbegleithilfe auch geleistet werden kann, wenn die Gemeinden nicht freiwillig fusionieren, sondern auch wenn dies zwangsweise erfolgt, erhalten die Kommunen die sogenannte „Hochzeitsprämie“ nur in Fällen freiwilliger Zusammenschlüsse. Hierunter zählen Zusammenschlüsse und Eingliederungen.

Auch hier gab es eine grundlegende Änderung des Regierungsentwurfs im parlamentarischen Verfahren. Während in der Ausgangsfassung ein Anteil an einer festen Summe anhand der Verhältnisse bei den Schlüsselzuweisungen ermittelt wurde, wird nunmehr ein Betrag von 100 Euro je Einwohner im Falle einer freiwilligen Fusion ausgereicht.

Die neuere Regelung benachteiligt finanzschwache Kommunen in ihren Fusionsbemühungen. Schlüsselzuweisungen orientieren sich an den Bedarfen und der Finanzkraft einer Kommune. Finanzschwache Kommunen erhalten damit mehr Schlüsselzuweisungen als finanzstarke. Insoweit bedeuten hohe Schlüsselzuweisungen auch hohe Anteile an der Förderung von Gemeindegemeinschaften. Die Neuregelung stellt nicht mehr auf die Finanzkraft ab. Darüber hinaus ist sie in der Gesamthöhe nicht gedeckelt, sodass es zu erheblichen Belastungen des Landeshaushalts kommen kann.

Im einzelnen Fusionsfall ist die Förderung auf eine Million Euro beschränkt. Damit erhalten Kommunen, bei denen die Gesamteinwohnerzahl mehr als 10.000 Einwohner beträgt nicht für jeden Einwohner eine entsprechende Förderung. Die Beträge werden ohne Zweckbindung spätestens drei Monate nach Inkrafttreten der Gebiets- und Bestandsveränderung ausgereicht.

Insoweit kann es hier bereits zu Zahlungen in 2017 kommen, gleichwohl hierfür keine Vorsorge im Landeshaushalt getroffen wurde. Derartige Regelungen in Gesetzen durch den Thüringer Landtag sind nach Artikel 99 Absatz 3 der Thüringer Verfassung nicht zulässig. Danach darf der Thüringer Landtag Mehrausgaben oder Mindereinnahmen gegenüber dem Entwurf der Landesregierung oder dem festgestellten Haushaltsplan nur beschließen, wenn Deckung gewährleistet ist. Im aktuell festgestellten Haushaltsplan für 2017 sind keine Mittel für die Zuweisungen im Zusammenhang mit freiwilligen Gemeindeneugliederungen enthalten. Insoweit hätte der Landtag beim Beschluss des Vorschaltgesetzes für diesen Paragraphen eine Deckungsquelle nennen müssen und der Haushaltsplan entsprechend angepasst werden müssen. Dies ist nicht erfolgt.

### 3.2.3. Bereitstellung von Haushaltsmitteln des Landes, § 8a ThürGVG



Auch die Regelung in § 8a ThürGVG mutet seltsam an. Dort wird geregelt, dass für die Zuweisungen nach §§ 7 und 8 ThürGVG im Zusammenhang mit Fusionen von kreisangehörigen Gemeinden mindestens 155 Millionen Euro aus dem Landeshaushalt zur Verfügung gestellt werden sollen. Weiter wird geregelt, dass der Teil, der von diesen 155 Mio. Euro nicht verbraucht wird, dem Thüringer Innenminister zur Verfügung gestellt wird. Über diese Mittel, in welcher Höhe auch immer, kann dann allein der Thüringer Innenminister in Abstimmung mit der Finanzministerin entscheiden. Einzige Vorgabe ist, dass diese zum Ausgleich besonderer Belastungen der kommunalen Gebietskörperschaften im Zuge der Gebietsreform zu verwenden sind. Insoweit ist weder geregelt, für welchen Tatbestand konkret und in welcher Höhe diese Mittel zur Verfügung stehen. Hier ist der Haushaltsgesetzgeber völlig außen vorgelassen. Mit Beschluss des Gesetzes hat der Haushaltsgesetzgeber seine Befugnisse abgegeben und die Verwendung von Haushaltsmittel vollständig in die Hände des Innenministers gelegt. Allein ihm obliegt die Entscheidung, ob, für was und wie diese Mittel verfügt werden. Neben einer möglichen fehlenden hinreichenden Bestimmtheit dieser Regelung ist dies insbesondere irritierend, da gerade im Hinblick auf das Volksbegehren die Verletzung des Haushaltsvorbehalts geltend gemacht wird. Hier soll gegen das Volksbegehren vorgegangen werden, da dieses, indem es die Zuweisungen aufhebt, damit Ausgaben gespart werden, in das Budgetrecht des Parlaments eingreife. So kann man sich wundern, dass auf der einen Seite das Budgetrecht großzügig vom Parlament abgetreten wird, sich aber auf der anderen Seite beschwert wird, wenn per Volksgesetzgebung ein Eingriff erfolgen soll. Dabei darf man nicht vergessen, dass dieser Effekt des Volksbegehrens nur ein nebensächlicher und nicht dessen Hauptzweck ist. Letzteres wird zwischenzeitlich in einem Verfahren vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof erörtert werden.

#### **4. Änderungen in der Thüringer Kommunalordnung**

Neben der gesetzlichen Fixierung des Leitbildes und der Regelung der finanziellen Unterstützung werden flankierend Änderungen in der Thüringer Kommunalordnung vorgenommen. Die Änderungen werden im Folgenden nur genannt und angerissen.

##### **4.1. Wahlen nach Zusammenschlüssen**

Nach § 9 Absatz 6 ThürKO soll bei einer neu gebildeten Gemeinde innerhalb von sechs Monaten nach Wirksamwerden der Neubildung die Wahl der Gemeinderatsmitglieder und des Bürgermeisters durchgeführt werden. Bis dahin setzt sich der Gemeinderat der neuen Gemeinde aus den Gemeinderäten der aufgelösten Gemeinden zusammen. Die Bürgermeister der aufgelösten Gemeinde sind nicht Mitglieder des Gemeinderats. Hinsichtlich der Wahrnehmung der Aufgaben des Bürgermeisters der neuen Gemeinde wird bis zur Wahl seitens der Rechtsaufsichtsbehörden ein Beauftragter bestellt. Dies gilt demnach nicht in Gemeinden, die sich durch Eingliederungen vergrößern.

#### 4.2. Anzahl der Gemeinderatsmitglieder

Nach § 23 Absatz 3 Thür KO kann vorübergehend die Anzahl von Gemeinderatsmitgliedern unbegrenzt erhöht werden, solange es sich bei der Erhöhung um eine gerade Anzahl handelt. Diese Regelung soll nach der Gesetzesbegründung dazu dienen, das Zusammenwachsen der neuen Gemeinde zu befördern. So soll den bisherigen Gemeinderatsmitgliedern die Chance eröffnet werden, die Belange und Interessen der aufgelösten Gemeinden zu vertreten.

Mit den nachfolgenden Änderungen sollen die Mitwirkungsrechte der Bürger gestärkt werden. Hier sieht das Land selbst die Notwendigkeit einer Veränderung und gesteht ein, dass in größeren Strukturen im bisherigen System die Mitwirkungsrechte der Bürger leiden, je größer die Einheit ist. Daher werden nach dem Willen des Landes die Ortsteil- und Ortschaftsrechte gestärkt. Ob sich das bewahrheitet und wie weit die Änderungen und damit die Stärkung gehen, wird nachfolgend ausgeführt:

#### 4.3. Erweiterung der Ortsteilrechte gemäß § 45 Absatz 6 ThürKO

Es erfolgt hier eine Neufassung der Regelung. Dies täuscht darüber hinweg, dass die Veränderungen doch nicht so umfangreich sind und dennoch hinter den Möglichkeiten einer eigenständigen Mitgliedsgemeinde in einer Verwaltungsgemeinschaft zurückbleiben. Die Regelung ist gegenüber der Vorgängerregelung nahezu gleichgeblieben. Hinzu kommt die Durchführung von Veranstaltungen des Brauchtums, der Heimatpflege und der kulturellen Tradition. Vorher war lediglich die Pflege dessen beinhaltet. Zukünftig darf der Ortsteilrat nicht nur Stellung nehmen zur Benennung der im Ortsteil belegenen Wege, Plätze usw., sondern auch bei deren Umbenennung. Insoweit ist dies aber auch nur konsequent. Denn bei Neugliederungen von Gemeinden kommt es zwangsläufig dazu, dass es zu Namensdopplungen kommt. Es wäre hier fatal, wenn die betroffenen Ortsteile zur Umbenennung keine Stellungnahme abgeben dürften. Dies sollte eine Selbstverständlichkeit sein, wird jedoch an dieser Stelle als besondere Maßnahme der Stärkung der Mitwirkungsrechte der Ortsteile hervorgehoben.

#### 4.4. Erweiterung der Ortschaftsrechte gemäß § 45a Absatz 6 ThürKO

Im Hinblick auf diese Änderungen bei den Ortschaftsrechten kann auf die vorherigen Ausführungen verwiesen werden.

Auch in diesem Kontext kommt gegenüber der bisherigen Fassung die Durchführung von Veranstaltungen zu den bisherigen Aufgabengebieten hinzu. Neben der bisherigen Unterstützung der Vereine tritt dabei im Gegensatz zur Änderung bei den Ortsteilrechten, die

Unterstützung der Verbände und sonstigen Vereinigungen in der Ortschaft hinzu. Auch beim Ortschaftsrat ist bezüglich der Umbenennungen eine Entscheidung durch ihn zu treffen.

Zusätzlich zu den bisherigen Aspekten des Ortschaftsrates kommt die Pflege des Ortsbildes sowie Unterhaltung und Ausgestaltung von öffentlichen Park- und Grünanlagen, deren Bedeutung nicht über die Ortschaft hinausgeht, hinzu. Auch hinsichtlich der Unterhaltung und Ausstattung der in der Ortschaft gelegenen öffentlichen Kinderspielplätze, der Freizeitangebote für junge Menschen dürfen nunmehr im Ortschaftsrat Entscheidungen getroffen werden. Darüber hinaus sollen nunmehr auch Entscheidungen zur Wahl oder Vorschlag von ehrenamtlich tätigen Personen, soweit sich dieses Ehrenamt auf die Ortschaft beschränkt, getroffen werden können.

#### 4.5. Erweiterung der Ortschaftsrechte gemäß § 45a Absatz 7 ThürKO

Die Stärkung der Rechte im Ortschaftsrat einer Landgemeinde wird in § 45a Absatz 7 ThürKO fortgesetzt. So darf der Ortschaftsrat zukünftig auch Vorschläge zur wesentlichen Änderungen der Zuständigkeit des Ortschaftsrates durch die Hauptsatzung, dem Aus- und Umbau von Straßen, Wegen und Plätzen in der Ortschaft, die Planung und Durchführung von Investitionsvorhaben, die Planung, Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderung und Schließung von öffentlichen Einrichtungen in der Ortschaft, die Veräußerung, Vermietung, Verpachtung von Grundvermögen der Landgemeinde in der Ortschaft, die Aufstellung der Vorschlagsliste für Schöffen sowie die Wahl und Berufung von ehrenamtlich tätigen Personen in der Ortschaft unterbreiten. Hier kommt zukünftig mehr Verantwortung und Aufwand auf die Ortschaftsräte hinzu. Gleichwohl handelt es sich dabei lediglich um ein Vorschlagsrecht. Im Rahmen einer eigenständigen Gemeinde entscheidet der Gemeinderat, was dann auch der Fall ist, dass letztlich der Gemeinderat und nicht der Ortschaftsrat entscheidet.

#### 4.6. Budgetrecht der Ortsteile gemäß § 45 Absatz 6 Satz 6 ThürKO bzw. § 45a Absatz 9 Satz 1, 2 ThürKO

Neu geregelt ist, dass ein fester Betrag je Einwohner seitens der Land-/Einheitsgemeinde für den Ortsteil/Ortschaft zur Verfügung zu stellen ist. Sofern, und hier wird diese Sollvorschrift wieder eingeschränkt, der Gemeinderat keine abweichende Festsetzung trifft. Der feste Betrag soll fünf Euro je Einwohner betragen. Sobald jedoch der Gemeinderat, aus welchen Gründen auch immer, eine abweichende Festlegung trifft, besteht kein Anspruch auf diesen Betrag.

#### 4.7. Möglichkeit der erhöhten Aufwandsentschädigung für Ortsteilbürgermeister (§ 45 Absatz 8 Satz 4 ThürKO) bzw. Ortschaftsbürgermeister (§ 45a Abs. 11 Satz 4 ThürKO)

Nach der Neuregelung in § 45 Absatz 8 Satz 4 ThürKO bzw. § 45a Absatz 11 Satz 4 ThürO darf abweichend von § 2 Absatz 1 Satz 2 ThürAufEVO die Aufwandsentschädigung für den Ortschaftsbürgermeister/Ortsteilbürgermeister für die Dauer der laufenden Amtszeit des Gemeinderats bis zum monatlichen Höchstbetrag festgesetzt werden.

#### 4.8. Einführung der sogenannten großen Landgemeinde gemäß § 45a Absatz 13 ThürKO

Die Einführung der sogenannten großen Landgemeinde war nicht Bestandteil des Regierungsentwurfs und kam erst im parlamentarischen Verfahren in das Gesetz. Diese Form der Landgemeinde soll befristet bis zum Ende der nächsten auf die allgemeinen Kommunalwahlen folgenden gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats existieren. Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft können sich in Großen Landgemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern zusammenschließen. Zusätzlich müssen deren Ortschaften mindestens 1.000 Einwohner haben. Dabei haben die einzelnen Ortschaften mehr Eigenständigkeit durch ein eigenes Budgetrecht als in der normalen Land- oder Einheitsgemeinde. Der Anwendungsbereich dieser Regelung wird als gering gesehen. Vergegenwärtigt man sich den aktuellen Bestand an Verwaltungsgemeinschaften, erfüllen zwar heute aktuell sechs Verwaltungsgemeinschaften die 10.000er-Grenze. Es ist keine Verwaltungsgemeinschaft dabei, die in allen Ortschaften mindestens 1.000 Einwohner hat. Im Jahr 2035 werden auch diese bestehenden Verwaltungsgemeinschaften die Grenze von 10.000 Einwohnern nicht erreichen. Insoweit werden sich auch weiterhin verschiedene Verwaltungsgemeinschaften zu einem neuen Gebilde zusammenschließen müssen. Ob dann in allen Ortsteilen mindestens 1.000 Einwohner vorhanden sind, ist ebenso fraglich. Die Wirklichkeit in Thüringen ist aktuell eine andere, sodass es sich hier um eine Regelung und ein Angebot handelt, welches keinen Anwendungsbereich finden wird.

## 5. Rechtsschutzmöglichkeiten und Volksbegehren

Zum Stand vom 31.12.2016 sind diverse Verfahren vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof anhängig, die das Vorschaltgesetz zum Gegenstand haben. Es haben inzwischen sieben Landkreise eine sogenannte Kommunalverfassungsbeschwerde nach Artikel 80 Absatz 1 Nr. 2 Thüringer Verfassung eingereicht. Daneben hat die Fraktion der CDU im Thüringer Landtag ein Normenkontrollverfahren nach Artikel 80 Absatz 1 Nr. 4 Thüringer Verfassung in Gang gebracht. Des Weiteren hat der Thüringer Landtagsabgeordnete Jörg Geibert (CDU) ein Organstreitverfahren wegen Verletzung seiner Rechte als Abgeordneter gemäß Artikel 80 Absatz 1 Nr. 3 Thüringer Verfassung angestrengt.

Neben diesen Verfahren wurde bereits im Sommer 2016 das Verfahren für ein Volksbegehren, was gegebenenfalls in einer Volksentscheid, Artikel 80 Absatz 1 Nr. 6, 82, 83 Thüringer Verfassung, gestartet. Der Verein „AG Selbstverwaltung für Thüringen e. V.“ hat ein Verfahren für ein Volksbegehren gestartet. Ziel des Volksbegehrens ist es, den alten

Rechtsstand wiederherzustellen. Im Wesentlichen erfolgt dies aus der Tatsache heraus, dass im aktuellen Vorschaltgesetz die Organisationsform der Verwaltungsgemeinschaft wie auch der erfüllenden Gemeinden ersatzlos aufgehoben werden sollen. Aktuell gibt es in Thüringen 601 Gemeinden, die in Verwaltungsgemeinschaften organisiert sind. 98 Gemeinden haben andere Gemeinden mit der Erfüllung ihrer Aufgaben beauftragt. Für rund 700 Gemeinden bedeutet das vorliegende Gesetz das Aus. Insoweit trifft dies über 80 Prozent der bestehenden Gemeinden in Thüringen. Da auch keine mildere Alternative, wie zum Beispiel die Gesamtgemeinde, welche von den kommunalen Spitzenverbänden ins Spiel gebracht worden sind, seitens des Landes diskutiert und erörtert wurde, war insoweit der Widerstand vorprogrammiert.

Zum Ende der ersten Sammlungsfrist am 25.09.2016 hatte der Verein bereits über 40.000 Bögen gesammelt, welche am 06.10.2016 an das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales übergeben wurden. Das Einstiegsquorum lag bei 5.000 Unterschriften. Damit wurde die erste Hürde mit einem großen Erfolg genommen. Es handelt sich um die größte Anzahl an Unterschriften, die je bei einem Volksbegehren in diesem Stadium gesammelt wurden. Das Volksbegehren wurde am 14.12.2016 durch den Präsidenten des Thüringer Landtags zugelassen. Von den 42.762 geleisteten Unterschriften waren 40.664 gültig. Nun hatte die Landesregierung einen Monat Zeit, darüber zu entscheiden, ob sie gegen das Volksbegehren vorgeht. Denn nach § 12 Absatz 2 des Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (ThürBVVG) hat die Landesregierung, sofern sie ein Volksbegehren für unzulässig oder mit nicht mit höherrangigem Recht für vereinbar hält, binnen eines Monats nach der Zustellung oder Bekanntgabe der Entscheidung des Präsidenten des Landtags über die Zulässigkeit des Volksbegehrens den Verfassungsgerichtshof anzurufen. Dies sieht auch Artikel 82 Absatz 3 Satz 2 der Thüringer Verfassung vor. Dieser Antrag ist bei begründeten Zweifeln der Landesregierung an der Zulässigkeit des Volksbegehrens zu stellen.

Insoweit wird zurzeit darüber diskutiert, dass der Haushaltsvorbehalt verletzt sein könnte. In der Tat könnte dies naheliegen, denn mit dem Vorschaltgesetz werden auch Zuweisungen an fusionswillige Kommunen in Höhe von mindestens 155 Mio. Euro gesetzlich geregelt. Im Falle eines Erfolges des Volksbegehrens würde dieser Aspekt, diese Bindung des Haushaltsgesetzgebers – dem Landtag – wegfallen. Insoweit müsste der Haushaltsgesetzgeber keine Sorge mehr dafür treffen, dass im Haushaltsjahr 2018 und 2019 entsprechende Mittel zur Verfügung stehen. Das Volksbegehren spart Geld in zukünftigen Haushalten. Die Mittel stehen dann für gleiche oder andere Zwecke zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund bleibt auszuführen, dass der Haushaltsvorbehalt durchaus seine Berechtigung hat. Es soll den Haushaltsgesetzgeber davor schützen, dass durch Volksbegehren erhebliche Mehrausgaben in bestehenden Haushalten entstehen, für die es keine Deckung gibt. Nun behandelt das Volksbegehren den gegenteiligen Fall. Es käme eben nicht zu diesen Ausgaben, wenn das Volksbegehren Erfolg hätte.

In diesem Zusammenhang wird auch immer vorgebracht, dass es auch um die langfristigen Wirkungen der Gebietsreform gehe. Insbesondere wurde seitens des Landes immer wieder

behauptet, dass die Gebietsreform spare. Ansonsten müsse man sie ja nicht machen. Belegt wird dieses Ansinnen explizit nicht durch die Begründung des Gesetzes. Aber der Schluss liegt nahe, wenn als Ursache für das Gesetz angegeben wird, dass die Einwohnerzahlen sinken und damit auch die Einnahmen des Landes zurückgehen. Vor dem Hintergrund der Schuldenbremse kann man bei sinkenden Einnahmen nur die Ausgabenseite ebenfalls minimieren. Aus diesem Grund gibt es dieses Gesetz. Die Werbekampagne der Landesregierung bestätigt dieses Ansinnen. Also führt das Gesetz zu Effekten bei den Kommunen, wenn sie sich zu größeren Einheiten zusammenschließen. Hinsichtlich des Umfangs dessen, was die Reform bei den Kommunen an Einsparmöglichkeiten gibt, erfolgten in der Begründung zu dem Gesetz keine Angaben. Vielmehr wurde ausgeführt, dass man Effizienzrenditen erwarte, je nachdem, wie stark die Kommunen hier ihre kommunale Selbstverwaltung bemühen würden. Sicher ist dies aber nicht. Und einige Publikationen legen den Schluss nahe, dass durch Gebietsreformen eben kein Geld gespart werden kann. Die Einsparungen hat jedoch dann noch lange nicht das Land, es sei denn, es wird an den Kommunalen Finanzausgleich gekoppelt und dort, im Rahmen eines bedarfsorientierten Finanzausgleichs, von niedrigeren Bedarfen der Kommunen ausgegangen. Dann kann das Land mit niedrigeren Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich reagieren. Erst dann tritt ein Einspareffekt beim Land ein. Dabei spielen jedoch auch noch weitere Aspekte in die Bemessung der angemessenen Finanzausstattung hinein. Sollten die Steuereinnahmen der Kommunen einbrechen, kann das Land eben nicht mit niedrigeren Zuweisungen reagieren. Ein automatischer Einspareffekt ist nicht gegeben. Und er wird, wenn es ihn denn gibt, nicht durch das Vorschaltgesetz geregelt. Insoweit ist es fraglich, ob der Haushaltsvorbehalt hier wirklich der richtige Aufhänger ist, um gegen das Volksbegehren vorzugehen.

Unabhängig von dem Bestehen des Haushaltsvorbehalts, legte man ihn derart eng aus, wie es gerade getan wird, würde nahezu jedes Volksbegehren unzulässig sein. Denn die meisten Maßnahmen, die Gegenstand eines Volksbegehrens sind oder waren, haben – wenn auch nicht immer in erster Linie – auch finanzielle Auswirkungen auf künftige Haushalte. Wenn die Auslegung derart eng vorgenommen wird, dürfte das Konstrukt Volksbegehren als Element der direkten Demokratie obsolet und zu einem Scheinverfahren werden. Dies kann nicht im Sinne der Verfassung sein, die Volksbegehren als Element der Mitbestimmung des Volkes ausdrücklich vorsieht.

Gerade in diesen bewegten Zeiten und der Politikverdrossenheit der Bürger wird mit mehr Mitbestimmung des Volkes durch direkte Elemente geworben und dies auch umgesetzt. Die jetzige Landesregierung wird gegen das Volksbegehren vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof vorgehen. Diese Entscheidung wurde im Kabinett am 10.01.2017 getroffen. Damit verzögert sich das nachfolgend beschriebene Verfahren zeitlich um ein halbes Jahr.

Im Falle einer Entscheidung zugunsten des Volksbegehrens wird in einem zweiten Schritt der Gesetzentwurf des Volksbegehrens im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt zu geben sein. Im Anschluss daran (acht bis maximal 16 Wochen später) schließt sich die zweite Sammlung von Unterschriften an. Für die Sammlung sind, da sich der Verein für eine freie Sammlung

entschieden hat, vier Monate Zeit. In diesem Zeitraum müssen mindestens zehn Prozent der Wahlberechtigten in Thüringen unterzeichnen. Derzeit gibt es ca. 1,82 Mio. Wahlberechtigte in Thüringen. Damit sind das sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt etwa 182.000 Unterschriften. Da davon auszugehen ist, dass ein gewisser Teil als ungültig herausfällt, wären etwa 190.000 bis 195.000 Unterschriften anzupeilen. Nach Abschluss der Sammlung erfolgt die Übergabe und Prüfung der Unterschriften. Der Präsident des Landtags gibt das Ergebnis der Sammlung bekannt.

Sofern dies ebenfalls erreicht wird, erfolgt der nächste Schritt. Das Parlament, der Thüringer Landtag, muss sich mit dem Volksbegehren auseinandersetzen. Der Landtag kann den Gesetzentwurf des Volksbegehrens unverändert oder verändert, wenn die Initiatoren einverstanden sind, annehmen. In dem Fall wäre das Volksbegehren erfolgreich. Im vorliegenden Fall würde dann im Frühjahr 2018 die alte Rechtslage wiederhergestellt.

Sollte der Landtag das Gesetz nicht annehmen, kommt es dann zum Volksentscheid. Dann wird der Gesetzentwurf des Volksbegehrens zur Wahl gestellt. Die Wahl darüber ist bis spätestens sechs Monate nach Ablehnung durch den Landtag durchzuführen. Der Gesetzentwurf wird dann beschlossen, wenn die Mehrheit der Stimmen zustimmt und diese Mehrheit mindestens einem Viertel aller Wahlberechtigten entspricht. Das bedeutet, dass in diesem Fall mindestens etwa 460.000 Einwohner für den Gesetzentwurf stimmen müssen. Zeitlich einzuordnen ist diese Wahl im Herbst 2018, sofern keine Klage der Landesregierung gegen das Volksbegehren erhoben wird.

Das Land sieht hingegen in seiner Planung vor, dass bereits zu Beginn des zweiten Quartals 2017 dem Kabinett einen Gesetzentwurf mit einer ausführlichen Begründung der Neugliederungsvorschläge für die Kreise und kreisfreien Städte vorgelegt wird. In diesem Zusammenhang sollen bereits auch Neugliederungen der Gemeinden aufgenommen werden.

Man wird auch an dieser Stelle sehen, inwieweit die Landesregierung die aktuell anhängigen Verfassungsbeschwerden und Verfahren wie auch das Volksbegehren ignoriert und dennoch entsprechende Gesetzentwürfe zu konkreten Neugliederungen in den Landtag einbringt und wie diese aussehen. Denn gleichzeitig wurden mit der Entscheidung für eine Klage gegen das Volksbegehren seitens der Landesregierung Änderungen am Vorschaltgesetz in Aussicht gestellt.

## **6. Abschluss**

Das Verfahren zur Gebietsreform wie auch die Gebietsreform an sich werden in der gegenwärtigen Lage und Ausgestaltung Thüringen nicht besser machen. Im Gegenteil: Wie die Erfahrungen in anderen Ländern und aus früheren Gebietsreformen zeigen, haben radikale Neuordnungen von Gemeindegebieten mehr negative als positive Auswirkungen. Die lokale Identität, die insbesondere in Thüringen besonders ausgeprägt ist und damit auch die frühere starke Identifikation mit dem Wohnort, werden verloren gehen. Allein über die einwohner-

und flächenmäßige Größe einer Gebietskörperschaft eine Gebietsreform mit deutlich größeren Strukturen voranzutreiben, führt zur weiteren Politikverdrossenheit und einer weiteren Minimierung der Beteiligung der Bürger, insbesondere bei Wahlen. Größere Einheiten bedeuten aber nicht automatisch eine bessere, effiziente und sparsame Verwaltung. Schaut man sich die größte Stadt in Thüringen an, dann gibt Erfurt ein schlechtes Beispiel ab. Die größte Stadt in Thüringen schafft es trotz der höchsten Einnahmen, die sie je hatte, nicht, rechtzeitig ausgeglichene Haushalte aufzustellen. Dabei hat sie die größte Verwaltung, müsste also nach den zu Grunde gelegten Annahmen bestens dastehen. Die Realität ist eine andere. Und ob damit Kosten gespart werden, bleibt offen. Auch hier zeigen die Erfahrungen aus anderen Ländern, dass es mitnichten zu diesen Effekten kam. Nimmt man diese Aspekte, Erfahrungen und Sorgen der Bürger nicht wahr, wird es doppelt schwer, hier zu Ergebnissen zu kommen, die dieses Land zusammenhalten und nicht der Gleichgültigkeit preisgeben. Die Akzeptanz schwindet, weil immer deutlicher wird, dass es nur noch darum geht, die Reform gegen alle Widerstände durchzusetzen. Man kann nur hoffen, dass sich das Land in Form seiner Landesregierung und der sie tragenden Regierungsfractionen den sachlichen Erwägungen und Erfahrungen öffnet und über das Ob und das Wie dieser Reform nachdenkt. Dass es an der einen oder anderen Stelle vereinzelt Veränderungen bedarf, mag unbenommen sein. Ob die Veränderungen pauschal alle und jeden treffen müssen, in einer Weise, wie sie aktuell vorgenommen werden sollen, ist in jedem Fall zu hinterfragen. Der Preis dafür ist zu hoch, nicht nur finanziell, sondern auch ideell. Und so kann man nur sagen: Gegen DIESE Reform kann und muss man sein.



# **Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen**

**vom 2. Juli 2016**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

## **Artikel 1**

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

### **§ 1 Ziele**

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

### **§ 2 Neugliederung der Landkreise**

- (1) Landkreise sollen mindestens 130.000 und höchstens 250.000 Einwohner haben.
- (2) Die neu zu bildenden Landkreise sollen eine Fläche von 3.000 Quadratkilometern nicht überschreiten.
- (3) Die Bildung der neuen Landkreise erfolgt durch Zusammenschluss der bestehenden Landkreise. Eine Aufteilung des Gebietes bestehender Landkreise soll unterbleiben. Ausnahmen sind im Einzelfall möglich. § 92 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) bleibt im Übrigen unberührt.
- (4) Die Festlegung der Gebiete der neuen Landkreise erfolgt durch Gesetz.

### **§ 3 Neugliederung der kreisfreien Städte**

- (1) Kreisfreie Städte sollen mindestens 100.000 Einwohner haben.
- (2) Kreisfreie Städte, die die erforderliche Mindesteinwohnerzahl unterschreiten, sollen jeweils in einen angrenzenden Landkreis eingegliedert werden.
- (3) Kreisfreie Städte sollen durch Eingliederungen von Umlandgemeinden gestärkt werden, soweit dies der Neubildung der Landkreise nicht entgegensteht.
- (4) Die Eingliederung bisher kreisfreier Städte in einen jeweils angrenzenden Landkreis erfolgt durch Gesetz.

### **§ 4 Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden**

- (1) Kreisangehörige Gemeinden sollen mindestens 6.000 Einwohner haben.
- (2) Die Bildung, Änderung und Erweiterung von Verwaltungsgemeinschaften nach § 46 Abs. 1 ThürKO und die Übertragung von Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft nach § 51 ThürKO (erfüllende Gemeinde) sind ausgeschlossen. Die Auflösung bestehender Verwaltungsgemeinschaften erfolgt durch Gesetz.
- (3) Kreisangehörige Gemeinden sollen unter Beachtung des § 5 mit benachbarten Gemeinden desselben Landkreises zusammengeschlossen, durch Eingliederung vergrößert oder nach § 3 Abs. 3 in kreisfreie Städte eingegliedert werden.
- (4) Neugliederungen von kreisangehörigen Gemeinden nach Absatz 3, die die derzeitigen Landkreisgrenzen überschreiten, sind möglich, sofern diese der Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte nicht entgegenstehen und diese Gemeindeneugliederungen nicht vor der Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte nach § 2 Abs. 4 und § 3 Abs. 4 in Kraft treten.
- (5) Die Neugliederung von Gemeinden nach den Absätzen 3 oder 4 erfolgt durch Gesetz. § 9 ThürKO bleibt im Übrigen unberührt.

#### § 5 Zentrale Orte und Verflechtungsbereiche

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

#### § 6 Freiwilligkeitsphase für kreisangehörige Gemeinden

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

#### § 7 Strukturbeileihilfen

- (1) Gemeinden, deren Neugliederung im Jahr 2018 in Kraft tritt, können nach Inkrafttreten der Gebiets- und Bestandsänderung allgemeine, steuerkraftunabhängige Zuweisungen (Strukturbeileihilfen) erhalten. Die Förderung dient nicht der Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften durch das Land im Sinne des Artikels 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen und ist nicht Bestandteil der Finanzausgleichsmasse nach § 3 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG). Die neu gegliederten Gemeinden sind verpflichtet, in der Regel innerhalb von fünf Jahren Schulden in mindestens derselben Höhe zu tilgen, in der sie Strukturbeileihilfen erhalten haben.
- (2) Anspruchsvoraussetzung für Strukturbeileihilfen nach Absatz 1 Satz 1 und 2 ist, dass neu zu gliedernde Gemeinden zum 31. Dezember 2015 verpflichtet waren, ein Haushaltssicherungskonzept gemäß § 53 a ThürKO oder § 4 ThürKDG aufzustellen oder fortzuschreiben und in den Jahren 2012, 2013 oder 2014 einen Fehlbetrag in der Jahresrechnung beziehungsweise einen Finanzmittelfehlbetrag aufweisen.

(3) Der Fehlbetrag für die Jahre 2012, 2013 und 2014 ergibt sich nach § 23 Abs. 2 in Verbindung mit § 87 Nr. 12 der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung; der Finanzmittelfehlbetrag für die Jahre 2012, 2013 und 2014 nach § 47 Abs. 1 und 2 Satz 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 15 und § 63 Nr. 27 der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik aus den Finanzrechnungen der Gemeinde.

(4) Die Höhe der auszahlenden Strukturbegleithilfe ergibt sich aus der Summe der Fehlbeträge oder Finanzmittelfehlbeträge aus den Jahren 2012, 2013 und 2014 der neu zu gliedernden Gemeinden. Geht die neu zu gliedernde Gemeinde in unterschiedlichen neu gegliederten Gemeinden auf, ist die Strukturbegleithilfe einwohnerbezogen aufzuteilen.

(5) Die Strukturbegleithilfe ist auf die Höhe der jeweiligen Verschuldung der neu zu gliedernden Gemeinde nach der Tabelle "Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31. Dezember 2014 in Thüringen" des Thüringer Landesamtes für Statistik begrenzt. Sie beträgt aber höchstens vier Millionen Euro je neu zu gliedernder Gemeinde (Höchstbetrag).

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

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

#### § 8 Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen

(1) Gemeinden, die nach § 6 durch Gesetz neu gebildet oder vergrößert wurden, erhalten allgemeine, steuerkraftunabhängige und nicht zweckgebundene Zuweisungen als Neugliederungsprämie. Die Förderung dient nicht der Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften durch das Land im Sinne des Artikels 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen und ist nicht Bestandteil der Finanzausgleichsmasse nach § 3 ThürFAG.

(2) Die Neugliederungsprämie nach Absatz 1 Satz 1 beträgt 100 Euro pro Einwohner der nach § 6 neu gegliederten Gemeinde, maximal eine Million Euro. Die Auszahlung erfolgt spätestens drei Monate nach Inkrafttreten der Gebiets- und Bestandsänderung an die neu gegliederte Gemeinde in einem Betrag. Für die Berechnung der Zuweisung ist die vom Thüringer Landesamt für Statistik festgestellte Einwohnerzahl zum 31. Dezember des dem Jahr des Inkrafttretens der Neugliederung vorvergangenen Jahres maßgeblich, soweit im Neugliederungsgesetz keine abweichende Regelung getroffen wird.

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

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

#### § 8 a Bereitstellung von Haushaltsmitteln des Landes

(1) Für die Finanzierung der Strukturbegleithilfen nach § 7 und der Neugliederungsprämien zur Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen nach § 8 werden mindestens 155 Millionen Euro bereitgestellt.

(2) Soweit ein Teil der nach Absatz 1 bereitgestellten Haushaltsmittel nicht entsprechend den dort genannten Zielen eingesetzt worden ist, sind diese ab dem Haushaltsjahr 2018 zum

Ausgleich besonderer Belastungen der kommunalen Gebietskörperschaften im Zuge der Gebietsreform zu verwenden. Die Verteilung der Mittel einschließlich des Verfahrens regelt das für Kommunalrecht zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch eine Richtlinie.

#### § 9 Übergangsbestimmung

Die in den §§ 2 bis 4 bestimmten Mindesteinwohnerzahlen für Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden sollen die neu gebildeten Gebietskörperschaften dauerhaft, aber mindestens bis zum Jahr 2035, nicht unterschreiten. Für die Abschätzung der in Satz 1 genannten Einwohnerzahlen der neu gebildeten Gebietskörperschaften im Jahr 2035 sind die am 7. September 2015 veröffentlichte 1. regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die am 5. April 2016 veröffentlichte Vorausberechnung für die kreisangehörigen Gemeinden des Landesamtes für Statistik maßgeblich. Die Daten wurden vom Thüringer Landesamt für Statistik als Statistischer Bericht unter dem Titel "Die Bevölkerung Thüringens 2014 und 2035, sowie Fläche 2014 nach Gemeinden - Bevölkerungsvorausberechnung -" veröffentlicht (Bestell-Nr. 01122).

#### § 10 Gleichstellungsbestimmung

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

### Artikel 2 Änderung der Thüringer Kommunalordnung

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

1. In § 6 Abs. 5 Satz 1 wird die Zahl "3 000" durch die Zahl "6 000" ersetzt.
2. § 9 wird wie folgt geändert:
  - a) In Absatz 5 Satz 4 wird der Verweis "§ 19 Abs. 4" durch den Verweis "§ 19 Abs. 6" ersetzt.
  - b) Nach Absatz 5 wird folgender Absatz 6 angefügt:

"(6) Wird durch einen Zusammenschluss von Gemeinden eine neue Gemeinde gebildet, ist innerhalb von sechs Monaten nach Wirksamwerden der Gemeindeneubildung die Wahl der Gemeinderatsmitglieder und des Bürgermeisters durchzuführen. Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde bestimmt den Termin für die durchzuführenden Wahlen nach Satz 1. Vom Wirksamwerden der Gemeindeneubildung bis zur Wahl der neuen Gemeinderatsmitglieder setzt sich der Gemeinderat der neu gebildeten Gemeinde aus den Gemeinderatsmitgliedern der Gemeinderäte der aufgelösten Gemeinden zusammen. Zur Wahrnehmung der Funktion des Bürgermeisters für den Zeitraum vom Wirksamwerden der Gemeindeneubildung bis zur Wahl des Bürgermeisters der neu gebildeten Gemeinde bestellt

die Rechtsaufsichtsbehörde einen Beauftragten. Der Beauftragte leitet die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen nach Satz 1, sofern er nicht nach den Bestimmungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes verhindert ist. Im Fall der Verhinderung wird durch die Rechtsaufsichtsbehörde die Bestellung aufgehoben und ein neuer Beauftragter bestellt. Im Übrigen bleiben die Bestimmungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes unberührt."

3. In § 12 Abs. 1 Satz 2 werden die Worte "sowie der weiteren Mitglieder des Ortsteil- und Ortschaftsrats" durch die Worte "sowie der Ortsteil- und Ortschaftsratsmitglieder" ersetzt.
4. Nach § 23 Abs. 3 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

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

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

"§ 45 Ortsteilverfassung, Ortsteilbürgermeister, Ortsteilrat

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

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

(3) Die Ortsteilratsmitglieder werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gewählt. Sie sind ehrenamtlich tätig. Die Zahl der Ortsteilratsmitglieder beträgt in Ortsteilen mit bis zu 500 Einwohnern 4, mit mehr als 500 bis zu 1.000 Einwohnern 6, mit mehr als 1.000 bis zu 2.000 Einwohnern 8, mit mehr als 2.000 Einwohnern 10. Werden weniger Bewerber zugelassen als Ortsteilratsmitglieder zu wählen sind oder nehmen weniger gewählte Personen die Wahl als Ortsteilratsmitglied an, verringert sich die Zahl der Ortsteilratsmitglieder nach Satz 3 entsprechend. Dies gilt auch, wenn nach dem Ausscheiden eines Ortsteilratsmitglieds der Sitz für den Rest der Amtszeit unbesetzt bleibt. Das Nähere zum Wahlverfahren bestimmt die

Hauptsatzung der Gemeinde. Werden keine Ortsteilratsmitglieder gewählt oder nehmen die gewählten Personen die Wahl nicht an, hat der Ortsteilbürgermeister die Befugnisse des Ortsteilrats.

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

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

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

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

Er gibt Stellungnahmen ab zu:

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

### 3. den beabsichtigten Veranstaltungen und Märkten im Ortsteil.

Durch die Hauptsatzung können dem Ortsteilrat weitere auf den Ortsteil bezogene Aufgaben zur Beratung und Entscheidung übertragen werden. Aufgaben nach § 26 Abs. 2 dürfen nicht übertragen werden. Die Gemeinde hat dem Ortsteil zur Erfüllung seiner Aufgaben finanzielle Mittel im angemessenen Umfang in der Haushaltssatzung zur Verfügung zu stellen. Sofern der Gemeinderat keine abweichende Festsetzung beschließt, entspricht ab Beginn des Haushaltsjahres 2017 die Höhe dieser finanziellen Mittel fünf Euro je Einwohner im Ortsteil mit Ortsteilverfassung zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsvorjahres. Ab Beginn des Haushaltsjahres 2018 verändert sich der in Satz 6 genannte Betrag jährlich nach Maßgabe der im Gesetz und Verordnungsblatt des Freistaats Thüringen veröffentlichten Preisentwicklungsrate nach § 26 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz - ThürAbgG -) vom 9. März 1995 in der jeweils geltenden Fassung; es ist auf den zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Haushaltssatzung aktuellsten im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen veröffentlichten Wert abzustellen.

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

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

(9) Im Falle der freiwilligen Bildung oder Eingliederung einer Gemeinde können die Gemeinden beantragen, dass Absatz 8 mit Wirksamwerden der Bestandsänderung nicht zur Anwendung kommen soll; eine entsprechende Regelung erfolgt im Neugliederungsgesetz. Im Neugliederungsgesetz wird ebenfalls die Frist zur Anpassung des Ortsrechts geregelt.

#### § 45 a Ortschaften, Ortschaftsbürgermeister, Ortschaftsrat

(1) Die Landgemeinde hat durch Regelung in der Hauptsatzung für die Ortsteile die Ortschaftsverfassung einzuführen. Mehrere benachbarte Ortsteile können gemeinsam eine Ortschaftsverfassung erhalten. In jedem Ortsteil mit Ortschaftsverfassung (Ortschaft) wird ein Ortschaftsrat für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gebildet. Auf Vorschlag der Ortschaft kann die Ortschaftsverfassung frühestens zum Ende der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats bis zur Festsetzung des Wahltermins aufgehoben oder geändert werden. Die Ortschaftsverfassung kann für einzelne Ortschaften, außer auf Vorschlag der Ortschaft selbst, nur wieder aufgehoben werden, wenn für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit kein Ortschaftsrat gebildet wird. Der Beschluss zur Aufhebung der Ortschaftsverfassung bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeinderatsmitglieder.

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

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

mit bis zu 500 Einwohnern 4,  
mit mehr als 500 bis zu 1.000 Einwohnern 6,  
mit mehr als 1.000 bis zu 2.000 Einwohnern 8,  
mit mehr als 2.000 Einwohnern 10.

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

(4) Der Ortschaftsbürgermeister ist Ehrenbeamter der Gemeinde und wird nach den für die Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters geltenden Bestimmungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gewählt. Wird ein Ortschaftsbürgermeister nicht gewählt oder nimmt die gewählte Person die Wahl nicht an, wählt der Ortschaftsrat den Ortschaftsbürgermeister aus seiner Mitte. Für die Vorbereitung und Durchführung der Wahl des Ortschaftsbürgermeisters in einer mit Beginn der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats eingeführten oder geänderten Ortschaft gilt die Einführung oder Änderung der Ortschaftsverfassung als zum Zeitpunkt der Wahl bereits eingetreten. Für die Abwahl des Ortschaftsbürgermeisters gilt § 28 Abs. 6 entsprechend. Wird



ein Ortschaftsbürgermeister aus der Mitte des Ortschaftsrats nicht gewählt oder nimmt die gewählte Person die Wahl nicht an oder scheidet der Ortschaftsbürgermeister und sein Stellvertreter vor Ablauf ihrer Amtszeit vorzeitig aus ihren Ämtern aus und können diese Ämter bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortschaftsrats nicht neu besetzt werden, nehmen der Bürgermeister der Landgemeinde und sein Stellvertreter die Aufgaben des Ortschaftsbürgermeisters und seines Stellvertreters bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortschaftsrats wahr. Der Ortschaftsbürgermeister hat das Recht, beratend an allen die Belange der Ortschaft betreffenden Sitzungen des Gemeinderats und der Ausschüsse teilzunehmen und entsprechende Anträge zu stellen. Er ist hierzu wie ein Gemeinderatsmitglied zu laden.

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

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

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

10. Wahl oder Vorschlag von ehrenamtlich tätigen Personen, soweit sich dieses Ehrenamt auf die Ortschaft beschränkt und der Landgemeinde diese Rechte zustehen.

(7) Der Ortschaftsrat unterbreitet Vorschläge zu:

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

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

(9) Die Landgemeinde hat der Ortschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben finanzielle Mittel im angemessenen Umfang in der Haushaltssatzung zur Verfügung zu stellen. Sofern der Gemeinderat keine abweichende Festsetzung beschließt, entspricht ab Beginn des Haushaltsjahres 2017 die Höhe dieser finanziellen Mittel fünf Euro je Einwohner in der Ortschaft zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsvorjahres. Ab Beginn des Haushaltsjahres 2018 verändert sich der in Satz 2 genannte Betrag jährlich nach Maßgabe der im Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaats Thüringen veröffentlichten Preisentwicklungsrate nach § 26 Abs. 3 ThürAbgG in der jeweils geltenden Fassung; es ist auf den zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Haushaltssatzung aktuellsten im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen veröffentlichten Wert abzustellen. Die für die Erfüllung der Aufgaben der Ortschaften veranschlagten Haushaltsansätze sind nach § 16 Abs. 2 der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (ThürGemHV) für jede einzelne Ortschaft zu Budgets zu verbinden. Führt die Landgemeinde ihre Haushaltswirtschaft nach den

Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzwesens, erfolgt die Budgetierung in einem Teilhaushalt der Landgemeinde. Die Höhe des Budgets wird im Benehmen mit den Ortschaften vom Gemeinderat der Landgemeinde im Haushaltsplan festgelegt.

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

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

(12) Im Falle der freiwilligen Bildung oder Erweiterung einer Landgemeinde können die Gemeinden beantragen, dass Absatz 11 mit Wirksamwerden der Bestandsänderung nicht zur Anwendung kommen soll; eine entsprechende Regelung erfolgt im Neugliederungsgesetz. Im Neugliederungsgesetz wird ebenfalls die Frist zur Anpassung des Ortsrechts geregelt.

(13) Freiwillig gebildete oder erweiterte Landgemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, deren Ortschaften mindestens 1.000 Einwohner haben, können innerhalb eines Jahres nach Wirksamwerden der Bestandsänderung in der Hauptsatzung bestimmen, dass bis zum Ende der nächsten auf die allgemeinen Kommunalwahlen folgenden gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats,

- a) der Ortschaftsrat auch über die Angelegenheiten des Absatzes 7 Nr. 5, 8 bis 11 und 13 entscheidet,

- b) der Gemeinderat über die Angelegenheiten des Absatzes 7 Nr. 1, 2, und 6 im Einvernehmen mit dem Ortschaftsrat entscheidet,
- c) die Landgemeinde den Ortschaften zusätzlich zu den finanziellen Mitteln nach Absatz 9 einen Anteil am Aufkommen der Grundsteuer A, B und der Gewerbesteuer zur Verfügung stellt. Der Anteil bemisst sich in einem zu bestimmenden Vomhundertsatz an dem Steueraufkommen dieser Steuerarten, das der jeweiligen Ortschaft nach der im jeweiligen Haushaltsjahr geltenden Fassung des Grundsteuergesetzes und des Gewerbesteuergesetzes ohne die Bildung der neuen Gemeindestruktur zustehen würde.

Den Beschluss über die Hauptsatzungsregelung nach Satz 1 hat der Gemeinderat den Bürgern zur Entscheidung in geheimer Abstimmung vorzulegen. Die Bestimmungen über die Durchführung des Bürgerentscheids gelten entsprechend. § 5 Abs. 1 des Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetzes bleibt unberührt."

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

### Artikel 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Erfurt, den 2. Juli 2016  
Der Präsident des Landtags  
Carius

# Positionen der politischen Parteien in Thüringen zur Gebietsreform

## Offizielle Stellungnahmen, Konzepte und Beschlüsse

### Christlich Demokratische Union Deutschlands – CDU

1.

*Quelle: „DER THÜRINGENPLAN – Regierungsprogramm 2014-2019“ (Wahlprogramm 2009)*

„(S. 50) ... 7. Für starke Kommunen: Gute Zukunft in Stadt und Land  
Bürgernähe bewahrt Identität  
Keine Kreisgebietsreform, sondern bürgernahe Verwaltung

Wir sind für bürgernahe Strukturen und gegen anonyme Großkreise. Wir sprechen uns gegen eine zwangsweise Zusammenlegung von Landkreisen aus. Die Menschen vor Ort wissen am besten, was gut für sie ist. Sie brauchen Ansprechpartner aus Verwaltung, Verbänden und Vereinen in unmittelbarer Nähe. Dies ist für die Identifikation der Menschen mit ihrer Heimat von enormer Bedeutung. Die Verlagerung der Verwaltung würde bewährte Vereins- und Verbandsstrukturen aufbrechen und ehrenamtliches Engagement behindern. Es ist vielmehr unsere Aufgabe, durch strukturpolitische Weichenstellungen neben dem Kreissitz in der Kreisstadt auch das Kreiskrankenhaus, die Kreisvolkshochschule, die Musikschule, die Polizeiinspektion und das Amtsgericht zu erhalten.

#### Thüringengerechte Weiterentwicklung der Gemeindestrukturen

Wir stehen für eine thüringengerechte Weiterentwicklung der Gemeindestrukturen, die auf Freiwilligkeit setzt. Zwangsfusionen lehnen wir ab. Gemeindefusionen sollen sich an einer Regelgröße von 5.000 Einwohnern orientieren. Wir stehen zu den Modellen „Einheitsgemeinde“, „Verwaltungsgemeinschaft“ und „Thüringer Landgemeinde“. Insbesondere die Landgemeinde ist auch in Zukunft ein Erfolgsmodell zur Sicherung der kommunalen Teilhabe, da sie einen größtmöglichen Schutz kommunaler Selbstverwaltung gewährleistet. Wir werden dieses Erfolgsmodell weiter vorantreiben.“

2.

*Quelle: „Stellungnahme der Kommunalpolitischen Vereinigung (KPV) der CDU Thüringen vom 1. Juni 2016 im Rahmen des Anhörungsverfahrens gemäß § 9 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags zum Gesetzentwurf der Landesregierung ‚Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen‘ in Drucksache 6/2000“*

#### „I. Formelle Kritik

In Anbetracht der Tatsache, dass mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung der gesetzliche Rahmen für die Abschaffung von ca. 70 Prozent der in Thüringen existierenden Gemeinden bereitet werden soll, halten wir die beschlossenen Anhörungsfristen von jeweils nur vier Wochen für vollkommen unzureichend. Vier Wochen Anhörungsfrist für ein

Gesetzesvorhaben mit diesen einschneidenden Folgen und Wirkungen für die kommunalen Strukturen in Thüringen sind eindeutig zu kurz, zumal im Ergebnis des Gesetzes mit den Vorgaben zur Auflösung von Gemeinden für diese das Recht auf kommunale Selbstverwaltung abgeschafft wird.

Der Einreicher des Gesetzentwurfs beruft sich unter anderem auch auf entsprechende Gesetzesprojekte in anderen Bundesländern. Allerdings bleibt er den Beweis schuldig, dass die im Gesetzentwurf beschriebenen Maßnahmen tatsächlich auch für Thüringen und seine Gegebenheiten zutreffend und anwendbar sind. Das gleiche gilt für den Verweis auf wissenschaftliche Untersuchungen, die angeblich diese Maßnahmen rechtfertigen würden. Als konkrete Begründung für die Notwendigkeit des Gesetzentwurfs wird lediglich der Rückgang der Einwohner und Einnahmen des Freistaates Thüringen angeführt, was ebenfalls als nicht ausreichend betrachtet wird.

## **II. Grundsätzliche Kritik und Vorschläge:**

Die Kommunalpolitische Vereinigung der CDU Thüringen (KPV) lehnt den vorliegenden und Gesetzentwurf der Landesregierung in Gänze ab, weil er den ländlichen Bereich im Allgemeinen und die kommunale Selbstverwaltung im Besonderen im Freistaat Thüringen schwächt. Der Entwurf stellt sich nicht wirklich den künftigen Herausforderungen, noch gewährleistet er für die Kommunen im Land eine nachhaltige Entwicklung oder gestaltet für diese eine tragfähige Zukunft.

Die KPV vertritt die Auffassung, dass eine umfassende Gebietsreform auf den Weg gebracht werden soll, ohne im Vorfeld zunächst eine Aufgabenkritik sowie anschließende Verwaltungsreform und eine damit verbundene Funktionalreform durchgeführt zu haben. Daher ist auch nicht bekannt, welche Aufgaben durch welche Gebietskörperschaft letztendlich wahrgenommen werden sollten. Eine solche Aufgabenkritik, die ausgeblieben ist, hätte zuvor feststellen müssen, ob die im Vorschaltgesetz aufgeführten Eckwerte der Kommunen auch wirklich tragfähig sind für eine konkrete Aufgabenverteilung.

Laut Vorschaltgesetz könnten auch kreisangehörige Kommunen über Landkreisgrenzen hinweg fusionieren. Zugleich aber sollen die Fusionen auch nicht der Neubildung von Landkreisen sowie der Entwicklung von kreisfreien Städten entgegenstehen. Die Umsetzung dieser Vorgaben des Vorschaltgesetzes muss daran scheitern, dass die Struktur der neu zu bildenden Landkreise und kreisfreien Städte bislang nicht bekannt ist.

Für die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Thüringen sehen wir vielmehr folgende wichtige Herausforderungen, die den politischen Handlungsauftrag einer verantwortlich handelnden Landesregierung maßgeblich bestimmen sollten:

### **2.1. Kommunen demografiefest machen**

Um Thüringen auf Dauer als eigenständiges Land erhalten zu können, braucht das Land auf allen Ebenen schlanke, effiziente und dennoch leistungsstarke Strukturen. Dazu bedarf es einer Funktionalreform aus einem Guss, die im Vorfeld einer Gebietsreform umzusetzen ist. Eine Funktionalreform muss dem Zweck dienen, die Kommunen auf die anstehenden demografischen Umwälzungen vorzubereiten. Auf der Grundlage einer voran gegangenen Aufgabenkritik und vor allem mit Rücksicht auf die Lebenswirklichkeit der Menschen braucht es Lösungen, die Land und Leuten gerecht werden und auch weiterhin eine bürgernahe und heimatverbundene Verwaltung ermöglichen. Bei der Umsetzung dieser Funktionalreform ist auf fünf Leitprinzipien zu setzen:

1. Thüringens Kommunalverwaltung muss für die Bürgerinnen und Bürger erreichbar bleiben, sowohl im Amt, vor Ort als auch im Internet;
2. Thüringens Gemeindeverwaltung braucht eine hohe Service- und Bürgerorientierung;
3. Thüringens Gemeindestrukturen müssen auch in Zukunft kurze Wege für den Bürger und eine hohe fachliche Kompetenz vor Ort garantieren;
4. Thüringens Verwaltung muss aus der Sicht des Bürgers für verständliche Entscheidungen und nachvollziehbare Prozesse stehen;
5. Thüringens Kommunalstrukturen müssen auf Transparenz, Dialog und Partizipation setzen.

Die Zukunft wird einen Wettbewerb der Regionen bringen. Durch einen breit angelegten Wettbewerb müssen innovative Entwicklungsansätze in den Regionen gezielt vom Land gefördert werden, um gute Beispiele für die Gestaltung des demografischen Wandels für eine breitere Anwendung zu öffnen.

## 2.2. Moderne und zeitgemäße Verwaltungsstrukturen schaffen

Die KPV der CDU Thüringen hält die von der CDU in den vergangenen Legislaturperioden geschaffenen Modelle „Einheitsgemeinde“ und „Landgemeinde“ für zukunftsfähig, insbesondere die 2008 von der Union initiierte „Landgemeinde“ ist auch in Zukunft ein Erfolgsmodell zur Sicherung der kommunalen Teilhabe, da sie einen größtmöglichen Schutz kommunaler Selbstverwaltung gewährleistet. Für künftige Strukturveränderungen sollten nicht nur die Einwohnerzahlen zugrunde gelegt werden, sondern auch die wirtschaftlichen und finanzkraftbezogenen Faktoren. Ebenfalls zu berücksichtigen sind aber auch die kulturellen und traditionellen Bindungen vor Ort. Die KPV lehnt eine Gebietsreform nur um der Reform Willen grundsätzlich ab und fordert eine Bestandsgarantie für die bereits fusionierten Gemeinden.

Die KPV setzt darauf, dass Gemeindefusionen grundsätzlich freiwillig erfolgen sollen. Zwangsfusionen vom Grünen Tisch aus – wie im Gesetzentwurf der Landesregierung angedacht – lehnt die KPV ab. Künftige Gemeindefusionen sollten sich vielmehr an einer nachhaltigen Regelgröße von 5.000 Einwohnern orientieren. Davon unabhängig muss es auch künftig möglich sein, Einheits- oder Landgemeinden zu gründen, die diese Zielmarke nicht erreichen. Dies könnte der Fall sein, wenn Kommunen über eine überdurchschnittliche Wirtschaftskraft verfügen oder aus regionalen bzw. topografischen Gründen nicht sinnvoll größer gestaltbar sind. In begründeten Einzelfällen müssen auch künftig Abweichungen nach unten möglich sein.

Schließlich sollen auch Verwaltungsgemeinschaften weiterhin ihre Daseinsberechtigung haben, was diese in den vergangenen zwei Jahrzehnten unter Beweis gestellt haben. Unabhängig davon ist jede freiwillige Veränderung in Richtung „Landgemeinde“ zu unterstützen.

## 2.3. Zusammenarbeit zwischen den Kommunen fördern

Die KPV empfiehlt der Landesregierung das Instrument der Interkommunalen Zusammenarbeit als richtigen und zukunftsweisenden Weg und fordert daher deren weiteren Ausbau. Dadurch würden nicht nur Synergieeffekte erzielt, sondern in erheblichem Maße auch Finanzmittel bei den Kommunen (z. B. bei Bauhöfen, der Feuerwehr oder dem Katastrophenschutz) eingespart und durch eine Kompetenzbündelung auch die Angebote für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort verbessert. Denn eine gute und vertrauensvolle

Kooperation zwischen benachbarten Gemeinden und Landkreisen kann helfen, bessere und wirtschaftlichere Lösungen für gemeinsame Aufgaben zu entwickeln.

Das Thüringer Innenministerium sollte als Kompetenzzentrum für interkommunale Zusammenarbeit ausgebaut werden.

#### 2.4. Verwaltungsvorschriften und -standards vereinfachen bzw. abbauen

Politischer Auftrag einer verantwortungsvoll handelnden Landesregierung muss es sein, sich für eine Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen einzusetzen, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen dauerhaft zu stärken und insbesondere auch deren Einnahmemöglichkeiten zu verbessern. Wesentlicher Bestandteil dieser Zielstellung muss der Abbau und die Vereinfachung von Verwaltungsvorschriften sein.

Der von der KPV geführte Dialogprozess hat gezeigt, dass unter Experten Einigkeit darüber besteht, sowohl im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung als auch des Landes eine umfassende Aufgabenkritik durchzuführen. Alle Aufgaben des Landes und seiner Kommunen sind dabei zu erfassen. Die zentrale Fragestellung muss sein, auf welche Aufgaben und Standards künftig verzichtet werden kann bzw. welche Aufgaben mit einem reduzierten Verwaltungsaufwand zu erledigen sind. Auch die Effizienz der Aufgabenverteilung zwischen Land, Kommunen und Privaten muss überprüft werden. Oberstes Prüfkriterien für Aufgabenverlagerungen muss neben der Bürgernähe sein, ob sich durch die Maßnahme der Personal- und Sachaufwand insgesamt messbar reduzieren lässt. Insbesondere die Kommunen müssen durch eine Befreiung von zusätzlichen Aufgaben und die vernünftige Reduzierung von Verwaltungsstandards spürbar entlastet werden. Letzteres bezieht sich vor allem auf die Kontrolle und Durchsetzung von überzogenen Standards. Bis zur Vorlage einer umfassenden Aufgabenkritik und ihrer Umsetzung ist im Rahmen eines Standardmoratoriums auf die Einführung neuer Standards zu verzichten.

#### 2.5. Das kommunale Ehrenamt stärken

Der vorliegende Gesetzentwurf des Landes schwächt in einem erheblichen Maße das kommunale Ehrenamt, indem er dessen Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse aufhebt bzw. beschneidet. Der Entwurf wird daher auf Dauer das Interesse an Kommunalpolitik und einem kommunalpolitischen Engagement erheblich beeinträchtigen. Andererseits brauchen aber starke Kommunen – das Ziel der KPV – handlungsfähige Parlamente mit geschulten Mandatsträgern. Gebraucht werden Menschen, die sich für die Kommunalpolitik interessieren und bereit sind, Verantwortung zu übernehmen. Ehrenamt entwickelt sich im Gegensatz zu den im Vorschaltgesetz vorgesehenen Maßnahmen besonders in kleinen Strukturen. Voraussetzung hierfür ist, dass auch anspruchsvolle Aufgaben zur Verfügung stehen und nicht wie im Gesetzentwurf vorgesehen abgeschafft werden.

Da der Gesetzentwurf der Landesregierung keine der oben aufgeführten Handlungsempfehlungen berücksichtigt, ist dieser Entwurf zum Wohle des Freistaates Thüringen und seiner Bürger insgesamt abzulehnen.“

### 3.

*Quelle: „Gebietsreform in Thüringen“ / hrsg. v. der CDU-Fraktion im Thüringer Landtag, 2. Aufl., Erfurt 08/2016*

„Größere Strukturen sind nicht effektiver:



- Rot-Rot-Grün will Landkreise mit einer Größe von 130.000 bis 250.000 Einwohnern, damit würden von jetzt 23 Landkreisen und kreisfreien Städten nicht einmal die Hälfte übrigbleiben.
- In Bayern hat der kleinste Landkreis etwa 66.000, in Rheinland-Pfalz etwa 61.000 und in Niedersachsen gar nur 48.000 Einwohner. Trotzdem gibt es dort keine Bestrebungen für eine Gebietsreform. Bundesweit haben fast 20 Prozent der Landkreise weniger als 100.000 Einwohner.
- Ein Blick in die Personalstatistik öffentlicher Haushalte zeigt: es besteht keinerlei Zusammenhang zwischen effektiver Verwaltungsstruktur und Gemeindegrößen bei Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern. Genauso bei den Landkreisen: Tendenziell sind es die großen Landkreise in Thüringen, in denen pro Einwohner mehr Verwaltungspersonal benötigt wird, als in kleineren Landkreisen.
- Bisher konnte noch durch kein Gutachten nachgewiesen werden, dass größere Kreise zu Einsparungen in den Haushalten der Länder führen. Wissenschaftliche Untersuchungen belegen vielmehr: Durch die Größe der Kreise müssten Verwaltungsaußenstellen erhalten oder geschaffen werden, die unterhalten werden müssen.
- In Mecklenburg-Vorpommern konnte keiner der fusionierten Landkreise nach der Gebietsreform einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Vor der Reform klappte das noch bei mehr als der Hälfte der Kreise. Dort wie auch in Sachsen-Anhalt sind enorme Steigerungen der Kreisumlage in den neugeschaffenen Kreisen zu verzeichnen. Die Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden wird weiter eingeschränkt.

Regierung handelt widersprüchlich:

- Obwohl das Vorschaltgesetz 130.000 bis 250.000 Einwohner als Mindestgröße für Landkreise festlegt, verspricht Ministerpräsident Bodo Ramelow dem deutlich kleineren Eichsfeld Eigenständigkeit.
- Im Thüringer Doppelhaushalt 2016/17 sind keine Gelder für die Entschuldung, Strukturreformprozesse oder freiwillige Fusionen eingestellt. Doch völlig unbestritten ist, dass dafür erhebliche Mittel erforderlich sind.

Bürgernahe Entscheidungen werden erschwert:

- In zu großen Gebieten geht die konkrete Anschauung zu den Problemen vor Ort verloren. Es drohen mehr Entscheidungen nach Aktenlage. Lange Wege bedeuten erhebliche Mehrbelastungen für die ehrenamtlichen Mandatsträger in Kreistagen und Großgemeinden.
- Die Verlagerung der Verwaltung würde bewährte Vereins- und Verbandsstrukturen aufbrechen und ehrenamtliches Engagement behindern. Ehrenamt braucht überschaubare Strukturen. Ortsferne, anonyme Entscheidungsgremien vermitteln das Gefühl, kaum noch etwas bewirken zu können. Es ist zu befürchten, dass das Engagement für die Mitgestaltung der ureigenen örtlichen Angelegenheiten leidet.

Kreisgebietsreformen sparen kein Geld:

- Selbst in ihrem eigenen Vorschaltgesetz geht die Landesregierung nicht davon aus, dass sie mit ihrer Gebietsreform dem Land Geld spart.
- In Brandenburg geht die Landesregierung davon aus, dass eine Gebietsreform für das Land 440 Millionen Euro Kosten verursacht.

Bürger und Kommunen werden nicht beteiligt:

- Auf den vier Regionalkonferenzen fand die massive Kritik zahlreicher Bürgermeister und Landräte kein Gehör. Den kommunalen Spitzenverbänden ließ die Linkskoalition keine Zeit, um zu Änderungsvorschlägen der CDU-Fraktion Stellung zu nehmen. Substanzvolle Mitsprachemöglichkeiten der Bürger hat Rot-Rot-Grün bislang nicht zugelassen.

#### Angriff auf kleine Kreisstädte:

- Die vormaligen Kreisstädte drohen Arbeitsplätze und Kaufkraft zu verlieren. Erhebliche Teile der Kreisverwaltungen werden abgezogen. Auch Kreiskrankenhäuser, Kreisvolkshochschulen, Kreismusikschulen, Polizeiinspektionen und Amtsgerichte stehen zur Disposition.

#### Willkürliches Ende der Verwaltungsgemeinschaften:

- Für die Abschaffung der Verwaltungsgemeinschaften wurde bislang kein vernünftiger Grund genannt. Sie funktionieren und verbinden gute Verwaltung mit Eigenständigkeit.

#### Falsche Reihenfolge:

- Mit den konkreten Schritten zur Gebietsreform zäumt die Landesregierung das Pferd vom Schwanz auf. Die Funktionalreform müsste der Gebietsreform vorangehen. Noch bevor der Zuschnitt der Landkreise und Gemeinden geklärt wird, muss abschließend entschieden werden, wie die Verwaltung organisiert wird und auf welcher Ebene künftig welche Aufgaben erledigt werden sollen.

#### Verfassungsrechtliche Bedenken:

- Der Zeitplan ist zu eng, um den Maßstäben der Verfassungsgerichte gerecht zu werden. Vorgaben, wie kommunale Selbstverwaltung durch Beteiligung zu garantieren, können nicht eingehalten werden.

#### Freiwilligkeit bei den Gemeindefusionen ist eine Farce:

- Kaum war die ohnehin schon viel zu kurze Freiwilligkeitsphase mit dem Vorschaltgesetz beschlossen, dekretierte Ministerpräsident Bodo Ramelow, dass er Zusammenschlüsse von Gemeinden nur dann erlauben will, wenn sie den rot-rot-grünen Plänen entsprechen. Die Linkskoalition begreift die Freiwilligkeitsphase nicht als Chance zu einvernehmlichen Lösungen, sondern allenfalls als notwendiges Übel.

#### Aufgabenübertragung an Kommunen funktioniert nicht:

- Eine interne Analyse der Landesregierung hat ergeben: Die von Rot-Rot-Grün geplante Kommunalisierung von Aufgaben funktioniert nicht. Demnach können nur etwa 45 von mehr als 20.700 in die Betrachtung einbezogenen Stellen vom Land an die Kommunen abgegeben werden.

#### Deshalb fordern wir:

- Die Landesregierung muss ihren Zeitplan überdenken. Im Schweinsgalopp lässt sich keine durchdachte, rechtssichere und lebensnahe Reform durchführen.
- Einer Gebietsreform muss zwangsläufig eine Funktional- und Verwaltungsreform vorangehen. Dazu müssen Aufgaben und Standards überprüft und diejenigen Aufgaben identifiziert werden, die besser vor Ort oder durch kommunale Zusammenarbeit konzentriert erfüllt werden können. Nur mit weniger und vor allem einfacheren Vorschriften entsteht mehr Gestaltungsfreiheit und sinkt der Kontrollaufwand.

- Die Beibehaltung des dreistufigen Verwaltungsaufbaus mit dem Landesverwaltungsamt als leistungsstarker zentraler Bündelungsbehörde, die Kommunen und Ministerien entlastet und funktionierende Gebietsstrukturen nicht zerschlägt.
- Gebietsveränderungen mit den Menschen und mit den Kommunen auf der Basis von freiwilligen Gemeindegliederungen.
- Einen Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit. So können Aufgaben gemeinsam erledigt und die Kosten aufgeteilt werden.
- Eine Garantie für jene Gemeinden, die sich in den letzten Jahren freiwillig zusammengeschlossen haben.
- Überschaubare Strukturen, die Bürgernähe, Demokratie und Ehrenamt in den Kommunen ermöglichen und unterstützen.
- Entscheidungsfreiheit vor Ort über geeignete Formen für Zusammenschlüsse. Dafür stehen die Einheitsgemeinde, die Landgemeinde und die Verwaltungsgemeinschaft als Rechtsform zur Verfügung.
- Fusionsprämien für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse.“

4.

*Quelle: „Antrag A1: Ordnung – Nachhaltigkeit – Patriotismus. Die bürgerliche Alternative zu Rot-Rot-Grün in Thüringen“ / beschlossen auf dem 32. Landesparteitag der CDU Thüringen in Apolda am 19. November 2016*

„Seit knapp zwei Jahren regiert eine Linkskoalition in Thüringen. Inzwischen zeigt sich an vielen Beispielen, in welchem Maß sie durch die ideologischen Überzeugungen der sie tragenden Parteien geprägt ist ...

Thüringen wieder in gute Ordnung bringen

...

- Rot-Rot-Grün beseitigt durch die geplante Gemeindegebietsreform und die Abschaffung der Verwaltungsgemeinschaften die rechtliche Eigenständigkeit und Gestaltungsmöglichkeiten für mehr als 600 Dörfer und Städte.
- Rot-Rot-Grün will neun Städten den Kreisstadtstatus nehmen und schwächt sie damit entscheidend als Kristallisationspunkte des öffentlichen Lebens im ländlichen Raum.
- Rot-Rot-Grün riskiert damit, dass sich nach den Landratsämtern zahlreiche weitere Einrichtungen aus den ehemaligen Kreisstädten zurückziehen und den ländlichen Raum weiter schwächen.
- Rot-Rot-Grün versäumt es, zunächst nach einer gründlichen Aufgabenkritik die staatliche Verwaltung zu reformieren. Das wäre die eigentliche Aufgabe der Landesregierung ...

Die CDU Thüringen setzt stattdessen auf eine Politik, die Menschen in ihren konkreten Lebensbezügen und ihrer Unterschiedlichkeit wahr- und ernstnimmt. Demzufolge soll unsere Politik das Leben vor Ort in den Familien, in den Dörfern und Städten stärken. Das Handeln des Landes hat dem zu dienen. Von folgenden Maßnahmen lassen wir uns leiten:

...

- Mitglieder und kommunale Gliederungen der CDU unterstützen das Volksbegehren gegen die Gebietsreform. Die CDU-Landtagsfraktion wird die rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen, um diese Reform zu Fall zu bringen.

- Ein dreistufiger Verwaltungsaufbau mit dem Landesverwaltungsamt als zentraler Bündelungsbehörde wird den Bedürfnissen des Landes und der Kommunen am besten gerecht. Er entlastet Kommunen und erlaubt überschaubare Strukturen.
- Zu einer notwendigen Funktionalreform gehört die Verlagerung hochspezialisierter Aufgaben auf die Mittel- oder Fachbehörden und eine Aufgabenkritik. Weniger Bürokratie ist möglich ...“

## **DIE LINKE**

1.

*Quelle: „Moderne Verwaltung. Konzept für die Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen“, hrsg. von der Fraktion DIE LINKE im Thüringer Landtag (2009)*

„(S. 5) ... Thüringen braucht deshalb eine moderne Verwaltung, die den Bedürfnissen der Menschen angepasst ist. Wir schlagen den Umbau in ein zweistufiges Gliederungssystem vor. Die erste Kontaktaufnahme soll über Bürger-Service-Büros ermöglicht werden. Diese Servicestellen sollen direkt in den Kommunen eingerichtet werden. Wir schlagen vor, dass für jeweils 5.000 Einwohner mindestens ein Büro vor Ort einzurichten ist. In den mittleren und großen Städten wäre somit auch eine Versorgung der Bevölkerung in den einzelnen Stadtteilen bzw. Wohngebieten (S. 6) möglich ... Das Bürger-Service-Büro ist dann für die entsprechenden Fachstellen der Verwaltung verantwortlich. In Zukunft sollen die Akten laufen, nicht die Bürger!

(S. 7) ... Die künftigen Verwaltungsstrukturen sollen so angepasst werden, dass einerseits die Bürgerinnen und Bürger eine Bindung zu den Strukturen wahren können. Andererseits soll aber die Verwaltung effizient und schnell arbeiten. Bereits die Enquetekommissionen der Landtage von Rheinland-Pfalz und Thüringen haben festgestellt, dass mit zunehmender Größe der Gemeinden deren Effizienz ebenfalls steigt. Die Wissenschaftler sehen die sogenannten ‚Kosten der Kleinheit‘ als Ursache dafür, dass unterhalb einer bestimmten Größe keine Verwaltung effizient organisiert werden kann. Wir haben deshalb vorgeschlagen, dass selbständige Gemeindestrukturen perspektivisch nicht weniger als 5.000 Einwohner haben dürfen. Gegenwärtig gibt es in Thüringen rund 950 selbständige Gemeinden. Nur 70 dieser Gemeinden zählen mehr als 5.000 Einwohner. Die übrigen rund 880 Gemeinden werden deshalb mittelfristig mit benachbarten Gemeinden fusionieren müssen. Dies wäre für die Bürgerinnen und Bürger unproblematisch. Die Identität stiftenden Bereiche des täglichen Lebens bleiben schließlich erhalten, wie beispielsweise die soziale, kulturelle und sportliche Vereinslandschaft. Und auf den Ortseingangsschildern wird auch künftig der gewohnte Ortsname stehen. Und weil wir für je 5.000 Einwohner die Bildung der Bürger-Service-Büros verbindlich machen wollen, verlängert sich auch nicht der Weg zum nächsten Anlaufpunkt der örtlichen Verwaltung. Für viele Bürgerinnen und Bürger wird sich der Weg sogar verkürzen.

Die bisherigen Landkreise sollen künftig nur noch die Aufgaben realisieren, die keinen unmittelbaren Bezug zu den Bürgerinnen und Bürger haben und somit für die Bevölkerung direkt unbedeutend sind. Das werden im Bürgerkontakt eher nachrangige Aufgaben sein, die eine überwachende und kontrollierende Funktion haben. Hierfür ist speziell geschultes

Personal erforderlich, das sich stark spezialisieren muss. Weil auch für die Landkreise das Problem der ‚Kosten der Kleinheit‘ besteht, müssen die gewohnten kleinteiligen Strukturen zu effizienteren Verwaltungen werden.

(S. 8) Wir knüpfen hierbei an den guten Erfahrungen der Regionalen Planungsgemeinschaften an. Nach unserem Konzept würden künftig mehrere, vorstellbar wären acht, Regionalkreise ausreichen, um die verbliebenen Aufgaben effizient erfüllen zu können. Die Anzahl der Regionalkreise, die letztlich gebildet werden, muss der Diskussionsprozess zeigen. Die bisher sechs kreisfreien Städte sollen in die Regionalkreise integriert werden. Die konkrete Ausgestaltung dieses Prinzips bedarf eines Konsenses aller Beteiligten. Hierfür ist eine intensive Debatte erforderlich.

Besonders emotionalisiert wird in dieser Diskussion immer die Frage, wie weit bei solchen Reformen die Bürgerinnen und Bürger künftig zum Landratsamt fahren müssen. Dabei wird oftmals die räumliche Entfernung mit Bürgernähe verwechselt. Bürgernähe lässt sich nicht in Kilometern messen, sondern drückt sich im Service der Behörden beim Umgang mit den Menschen aus! Auf die Anreise zum Landratsamt kann verzichtet werden, weil sich die Einwohnerinnen und Einwohner künftig an ihr Bürger-Service-Büro vor Ort wenden können, um einen Verwaltungsvorgang bearbeiten zu lassen.

(S. 9) ... Wir sind der Überzeugung, dass dieser Behördenwirrwarr aufgelöst werden muss. Dabei lassen wir uns von den beiden Prinzipien der Einräumigkeit und der Zweistufigkeit leiten. Für das (S. 10) Fundament aller künftigen Verwaltungsgliederungen müssen wir nichts neu erfinden. Die bisherigen vier Planungsregionen, aus denen Thüringen besteht, sollten nach unserer Auffassung die Grenzen bilden, in denen jede Aufgabe einmal abgebildet wird. Damit würde das bestehende Zuständigkeitschaos aufgelöst.

Aber nicht nur der Service für die Bürgerinnen und Bürger soll sich konkret verbessern. Auch die Zusammenarbeit und Effizienz der unterschiedlichen öffentlichen Einrichtungen untereinander muss verbessert werden. Die über 150 Landesbehörden sind in teilweise völlig unterschiedlichen Territorien aufgespalten. Nicht immer ist nachvollziehbar, welches Amt für welche Aufgabe zuständig ist. Weshalb Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte völlig unterschiedliche Bezirke haben, obwohl sie bei Ermittlungsfällen eng zusammenarbeiten müssen, ist nicht begründbar. Wir wollen, dass künftig für alle Behörden des Landes und der Kommunen klar definierte Räume gelten, in denen sich alle Einrichtungen je einmal wiederfinden. Dieses Prinzip der Einräumigkeit schafft klare und transparente Strukturen. Die hohen Verwaltungskosten, die durch Reibungsverluste der unterschiedlichen Gebietszuschnitte zwangsläufig entstehen, können nach unserem Leitbild vermieden werden. Von diesen sogenannten Transaktionskosten haben die Bürgerinnen und Bürger schließlich keinen Nutzen. Nach unserer Überzeugung wären die vier (S. 11) bereits bestehenden Planungsregionen eine angemessene Größenordnung, innerhalb derer die Landes- und Kommunalverwaltungen mitsamt ihren weiteren Einrichtungen zu organisieren sind.

Mit diesen Reformen greifen wir gleichzeitig die bestehenden Stadt-Umland-Probleme auf. Sie entstehen dadurch, dass insbesondere größere Städte ein viel breiteres Angebot an Leistungen vorhalten, die auch von den Einwohnerinnen und Einwohnern der umliegenden, meist kleineren Orte genutzt werden. Die umliegenden Gemeinden können somit darauf verzichten, ihrer Bevölkerung ein ähnliches Angebot zu unterbreiten. Die Kosten dafür tragen

bisher aber die größeren Städte allein. Besonders drastisch tritt das Problem bei den kreisfreien Städten und den umliegenden Gemeinden in den Landkreisen auf.

... Inzwischen haben alle ostdeutschen Bundesländer in unterschiedlicher Art und Weise eine Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform vollzogen. Eine umfassende Kreisgebietsreform gab es in den vergangenen Jahren insbesondere in Sachsen und Sachsen-Anhalt. In Sachsen hatte die Landesregierung im Jahre 2008 aus den damaligen 22 Landkreisen und 7 kreisfreien Städten die heutigen 10 Landkreise und 3 kreisfreien Städte gebildet. Diese Struktur entsprach nahezu der Kommunalstruktur Thüringens. Allerdings zählt das Land fast doppelt so viele Einwohner, und die Wirtschaftslage ist deutlich besser als in Thüringen. In Sachsen-Anhalt erfolgte im Jahr 2007 aus den damaligen 21 Landkreisen eine Halbierung auf 11 Landkreise. Die Anzahl der 3 kreisfreien Städte blieb erhalten, allerdings konnte die Kreisfreiheit von Dessau nur durch die Fusion mit der Nachbarstadt Roßlau aufrechterhalten werden. Nachdem 2007 unter der ehemaligen Landesregierung von SPD und damaliger PDS eine Gebiets- und Verwaltungsreform vor dem Verfassungsgericht in Mecklenburg-Vorpommern auf Antrag der CDU gescheitert ist, haben sich CDU und SPD in Schwerin auf eine neue Reform verständigt. Ab 2011 soll es an der Ostseeküste nur noch 6 Landkreise und 2 kreisfreie Städte geben ...“

2.

*Quelle: „Programm der Partei DIE LINKE. Thüringen zur Landtagswahl 2014“ / beschlossen auf dem 4. Landesparteitag, 2. Tagung in Sömmerda am 22. März 2014*

„Kapitel 3 Gesellschaftliche Teilhabe und echte Demokratie  
Öffentliche Verwaltung modernisieren

DIE LINKE. Thüringen sieht in einer Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform eine der dringendsten Aufgaben thüringischer Landespolitik. Die Anforderungen und Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft an das öffentliche und kommunale Handeln werden zunehmend höher und anspruchsvoller. Um ihnen gerecht zu werden, bedarf es einer leistungsfähigen, transparenten, bürgerorientierten und demokratisch legitimierten öffentlichen Verwaltung. Die hierfür erforderlichen Reformschritte verstehen wir aufgrund der Komplexität der zu erfüllenden Anforderungen als einen kausalen und dynamischen Prozess, der das Land und kommunale Ebene gleichermaßen umfassen muss und sich nicht auf eine Seite beschränken darf.

Die gegenwärtige dreistufige Verwaltungsstruktur mit der starken Dominanz der Landesmittelbehörden ist weder zeitgemäß noch entspricht sie den Anforderungen der Menschen und der Wirtschaft. Die Landesmittelbehörden sind zu weit weg von der Lebenswirklichkeit, intransparent und unterliegen kaum einer demokratischen Kontrolle und Steuerung. Die (sic!) LINKE. Thüringen schlägt den Übergang zur zweistufigen Verwaltung vor – so, wie sie bereits in einer Reihe anderer Bundesländer existiert. Wir wollen das Landesverwaltungsamt auflösen. Die Bildung von Landessonderbehörden soll nur noch im Ausnahmefall möglich sein. Die Aufgaben der bisherigen Landesmittelbehörden sollen im Grundsatz kommunalisiert werden.

Eine bloße Vergrößerung der Landkreise in der jetzigen Form ist nicht sachgerecht. DIE LINKE. Thüringen plädiert für ein Modell der Regionalkreise, das die Landkreise mit einem erweiterten Aufgaben- und Verantwortungskatalog, einer veränderten Finanzierung und

einem Zugewinn an Demokratie entwickeln wird. Danach werden die Regionalkreise nur noch die durch das Land übertragenen Aufgaben wahrnehmen und von ihm finanziert. Die Kreisumlage, welche die Gemeinden in ihrer Handlungsfähigkeit stark beeinträchtigt, entfällt. Alle kommunalen Angelegenheiten werden künftig in den Gemeinden und Städten über gemeinsame Bürgerbüros bearbeitet. Mit der Bildung der Regionalkreise steht die bisherige Kreisfreiheit von Städten infrage und muss demokratisch entschieden werden.

Für DIE LINKE. Thüringen stellen die „Verwaltungsgemeinschaft“ und „erfüllenden Gemeinden“ Auslaufmodelle auf gemeindlicher Ebene dar. Dort wo die Einwohnerschaft den Fortbestand ihrer Gemeinden durch Bürgerentscheid fordert, sollen sie Bestand haben. Wir sehen jedoch zur Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit mittelfristig eine Mindestgröße von 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern als notwendig an – es sei denn, dass Gemeinden dauerhaft aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Steuerkraft ohne Landeszuweisungen auskommen.

Wir wollen die Ortschaftsverfassung weiter ausbauen und demokratisieren.

Ziel der Thüringer LINKEN ist es, ein modernes einheitliches Arbeits- und Dienstrecht zu schaffen: u. a. durch einen Ausbau der Sprachkompetenz und internationale Austauschmaßnahmen ...“

## **Sozialdemokratische Partei Deutschlands – SPD**

1.

*Quelle: „Thüringen. Besser bleiben. Regierungsprogramm 2014 – 2019“, hrsg. v. SPD-Landesverband Thüringen, Erfurt 2014.*

„(S. 36) Unsere Kommunen: leistungsfähig und bürgernah

Das werden wir tun:

...

Eine Reform der Gebietsstrukturen ist erforderlich, um die Zukunftsfähigkeit Thüringens zu sichern. Die Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte werden wir m etwa die Hälfte reduzieren. Die Größe der Gemeinden muss gewährleisten, dass sie dauerhaft handlungsfähig bleiben und Leistungen in hoher Qualität für die Bürgerinnen und Bürger erbringen können. Wir werden ein Leitbild für die kommunalen Strukturen in Thüringen unter Beteiligung der Öffentlichkeit entwerfen und daraus die entsprechenden Grundsätze für eine Neueingliederung ableiten. Die Gemeinden erhalten die Möglichkeit, sich im Rahmen einer Freiwilligkeitsphase unter Beachtung der mit dem Leitbild aufgestellten Eckpunkte neu zu gliedern. Der gesamte Prozess der Neugliederung soll 2018 abgeschlossen sein ...“

2.

*Quelle: „Für die solidarische Gesellschaft von morgen. Gesellschaft von morgen. Beschlüsse des Landesparteitages der SPD Thüringen vom 19.11.2016 in Erfurt, 3. Fassung vom 28.11.2016“*

„(S. 27) Gebietsreform mit Augenmaß – Dialog statt Konfrontation (L3)

Der zuständige Minister des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales wird beauftragt, mit den Landkreisen und den kreisfreien Städten des Freistaates in einen Dialogprozess zu treten, an dessen Ende eine Kreisgebietsreform mit Augenmaß steht, die den Bürgerinnen und Bürgern des Freistaates zu vermitteln ist und nicht flächendeckend auf massive Ablehnung stößt.

Ziel muss sein, sich nicht an den Maximalwerten des Vorschaltgesetzes zu orientieren, sondern Strukturen zu schaffen, die zum einen effiziente Verwaltung sichern und zum anderen ein Mindestmaß an Bürgernähe gewährleisten.

Die weiteren MinisterInnen der Thüringer SPD in der Landesregierung unterstützen den Minister für Inneres und Kommunales bei der Durchsetzung des Beschlusses.“

3.

*Quelle: „Es gibt viele gute Gründe!“ Die Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform für Thüringen, hrsg. v. SPD-Landesverband Thüringen (2016)*

Seit über einem Jahrzehnt wurde über die Notwendigkeit einer umfassenden Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform diskutiert. Zahlreiche Grundsatzbeschlüsse wurden im Thüringer Landtag und durch die Landesregierung gefasst, Kommissionen einberufen und Gutachten vorgelegt. Das Regierungsbündnis aus SPD, LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich im Koalitionsvertrag vom Dezember 2014 darauf verständigt, endlich ernst zu machen und die überfälligen Reformen in die Realität umzusetzen. Wichtigste Zielstellungen dabei sind, langfristig leistungsfähige und effektive Strukturen zu etablieren, um auch zukünftig flächendeckend die öffentliche Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse in Thüringen zu sichern. Bei der Umsetzung folgen wir dem Gebot der Solidarität. Daher gilt es, über den eigenen Tellerrand hinaus zu schauen und das Wohl aller Menschen in Thüringen in den Blick zu nehmen. Weiter abzuwarten, wäre angesichts sich zunehmend verschlechternder Rahmenbedingungen verantwortungslos. Die Zeit drängt. Thüringen ist das letzte ostdeutsche Bundesland, das diese umfassenden Reformschritte in Angriff nimmt.

Manche Widerstände gegen die Gebietsreform scheinen eher politisch motiviert und zeugen von einem kurzen Gedächtnis. Die CDU hatte sich noch in Regierungsverantwortung im Grundsatz zur Notwendigkeit einer umfassenden kommunalen Gebietsreform bekannt. Gleichwohl nehmen wir vorhandene Sorgen, Ängste und Unsicherheiten in der Bevölkerung ernst und pflegen den Dialog. Aktuell bindet die Landesregierung die Bürgerinnen und Bürger durch regionale Planungszellen zur Erstellung eines Bürgergutachtens direkt in den Reformprozess ein. Gemeinsam soll darüber beraten werden, wie wir die öffentliche Verwaltung möglichst bürgernah, effektiv und leistungsfähig ausgestalten. Es gibt viele gute Gründe für die kommunale Gebietsreform. Welche Gründe das sind und wie genau die Gebietsreform umgesetzt werden soll, wird nachfolgend kurz und prägnant erläutert.

## HINTERGRÜNDE FÜR DIE GEBIETSREFORM

Der demographische Wandel verändert unser Land. 1990 lebten in Thüringen noch 2,61 Mio. Einwohner, bis zum Jahr 2035 werden es voraussichtlich weniger als 1,88 Mio. Einwohner sein. Dies entspricht einem nochmaligen Bevölkerungsverlust gegenüber dem Jahr 2015 von



über 13 Prozent. Die Einwohnerzahl Thüringens bewegt sich dann in der Größenordnung des Stadtstaates Hamburg. Die Landkreise müssen bis ins Jahr 2035 einen durchschnittlichen Bevölkerungsrückgang von fast 18 Prozent verkraften. Zudem wird sich das Durchschnittsalter der Thüringerinnen und Thüringer weiter auf etwa 47 Jahre erhöhen. Demzufolge werden in zwanzig Jahren nur noch etwas mehr als 900.000 Thüringer im erwerbsfähigen Alter sein. Das macht weniger als 50 Prozent der Gesamtbevölkerung aus.

Dieser Bevölkerungsrückgang hat starke Auswirkungen, insbesondere auf die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit des Freistaats Thüringen. Allein der Rückgang der Einwohnerzahl wird bis zum Jahr 2020 zu einem Einnahmeverlust in Höhe von rund 350 Mio. Euro führen. Das sind fast vier Prozent der derzeitigen Gesamteinnahmen des Freistaats. Die Einführung der Schuldenbremse, die bis zum Jahr 2020 greift, verpflichtet die Bundesländer ab 2020 keine neuen Kredite aufzunehmen.

Weiterhin werden die Zuweisungen des Bundes und der Europäischen Union in den kommenden Jahren deutlich rückläufig sein oder ganz wegfallen. Beispielhaft hierfür lassen sich das Auslaufen der Leistungen aus dem sogenannten Solidarpakt II und schrumpfende EU-Strukturfondsmittel aufführen. Weiterhin bleibt festzuhalten, dass die öffentlichen Verwaltungen vor neuen Herausforderungen und Belastungsproben stehen. Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, eine wachsende Aufgabenfülle und Komplexität von Aufgaben erfordern Anpassungsprozesse. Die zunehmende Vielschichtigkeit und Erwartungshaltungen gegenüber Verwaltungsdienstleistungen in einer älter werdenden Gesellschaft verstärken den Handlungsdruck.

Die öffentlichen Verwaltungen müssen als Dienstleister gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern mit der Zeit gehen und sich schrittweise modernisieren. Gerade die rasanten Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die flächendeckende Einführung der elektronischen Verwaltung verlangen nach speziell ausgebildetem Fachpersonal und umfangreichen Investitionen. Dies wird nur durch größere Verwaltungseinheiten nachhaltig zu leisten sein. Gründe hierfür sind der Personalumfang insgesamt und die damit zusammenhängenden Möglichkeiten zur Spezialisierung und Bündelung von Fachwissen sowie eine im Vergleich zur Privatwirtschaft angemessene Bezahlung, um entsprechenden Fachkräftenachwuchs auch in der öffentlichen Verwaltung zu sichern. All das lässt sich in kleinen Verwaltungseinheiten kaum gewährleisten.

## VORGABEN UND BEGLEITHILFEN FÜR DIE KOMMUNALE GEBIETSREFORM

Am 11. Oktober 2016 hat der Minister für Inneres und Kommunales, Dr. Holger Poppenhäger, der Öffentlichkeit einen Entwurf für die neue Struktur der Landkreise und kreisfreien Städte vorgestellt. Der Vorschlag setzt die Vorgaben des Leitbildes „Zukunftsfähiges Thüringen“ (im Dezember 2015 durch die Landesregierung verabschiedet) und des sogenannten Vorschaltgesetzes für die kommunale Gebietsreform (im Juni 2016 durch den Landtag verabschiedet und seit Mitte Juli 2016 in Kraft) um. Außerdem berücksichtigt der Entwurf ein speziell erarbeitetes Gutachten des renommierten Verwaltungswissenschaftlers und Inhaber des Lehrstuhls für öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik der Ruhr-Universität Bochum, Prof. Dr. Jörg Bogumil. („Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen“, abrufbar unter: [http://www.thueringen.de/mam/th3/tim/das\\_gutachten.pdf](http://www.thueringen.de/mam/th3/tim/das_gutachten.pdf)) Nach diesem Entwurf soll es in Zukunft nur noch acht Landkreise und zwei kreisfreie Städte geben.

Ein Gesetzentwurf soll im Frühjahr 2017 in den Landtag eingebracht werden. Die Landkreise sollen dauerhaft nicht weniger als 130.000 und nicht mehr als 250.000 Einwohner haben. Die Fläche der Landkreise soll 3.000 Quadratkilometer nicht überschreiten. Die neuen Landkreise werden durch Zusammenschlüsse der bestehenden Landkreise gebildet. Eine Aufteilung bestehender Landkreise ist nicht vorgesehen, damit gewachsene Strukturen soweit wie möglich erhalten bleiben können.

Die kommunale Gebietsreform umfasst auch Neugliederungen auf der Gemeindeebene, da Thüringen im ostdeutschen Vergleich die kleinteiligste Gemeindestruktur aufweist. Kleinbockedra im Saale-Holzland-Kreis ist mit 40 Einwohnern momentan die kleinste eigenständige Gemeinde in Thüringen und ganz Ostdeutschland.

Für die Gemeindegebietsreform wurden im Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ sowie im Vorschaltgesetz folgende Eckwerte und Rahmenbedingungen normiert: kreisangehörige Gemeinden sollen dauerhaft mindestens 6.000 Einwohner haben; kreisangehörige Gemeinden sollen mit benachbarten Gemeinden in der Regel desselben Landkreises zusammengeschlossen, durch Eingliederungen vergrößert oder in kreisfreie Städte eingegliedert werden. Dabei ist die Stärkung der zentralen Orte zu beachten; Verwaltungsgemeinschaften sollen in Land- bzw. Einheitsgemeinden umgewandelt werden; kreisfreie Städte sollen dauerhaft über 100.000 Einwohner haben; Mittel- und Oberzentren sollen durch Eingliederungen gestärkt werden; bei allen Neugliederungen der Gemeinden sollen die mittelzentralen Funktionsräume aus dem Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 und die Grundversorgungsbereiche aus den Regionalplänen berücksichtigt werden; die neugegliederten Gemeinden sollen als zentraler Ort fungieren können.

Als Anreiz für selbständige und freiwillige Gemeindefusionen stellt die Landesregierung einen Betrag von 100 Millionen Euro bereit. Die Phase freiwilliger Zusammenschlüsse endet im Oktober 2017. Ebenso werden eben jene Gemeinden im Fusionsprozess unterstützt, die einen überdurchschnittlichen Verschuldungsgrad aufweisen. Hierzu werden zusätzliche Mittel in Höhe von 55 Millionen Euro zum Schuldenabbau bereitgestellt.

Das Vorschaltgesetz sieht darüber hinaus eine Stärkung der Ortschaftsräte der Landgemeinden, aber auch der Ortsteilräte vor. Ziel ist es, die vorhandenen Identitäten und das Zusammengehörigkeitsgefühl der bisherigen Gemeindebürger auch in neuen, größeren Strukturen zu gewährleisten. So sind Ortschafts- und Ortsteilräte in allen wichtigen den Ortsteil bzw. die Ortschaft betreffenden Angelegenheiten rechtzeitig vor der Befassung des zuständigen Gemeindeorgans zu hören. Folgt die Gemeinde Empfehlungen oder Vorschlägen des Ortsteil- oder Ortschaftsrats nicht, muss sie die Gründe hierfür darlegen. Bisher selbstständige Gemeinden können in den neuen Gemeindestrukturen als Ortsteile mit Ortsteilverfassung einer Gemeinde (Einheitsgemeinde) bzw. Ortschaften einer Landgemeinde weiter vielfältige Aufgaben für ihren örtlichen Bereich wahrnehmen.

Durch die Hauptsatzung kann die Gemeinde dem Ortschafts- bzw. Ortsteilrat zudem weitere auf die Ortschaft bzw. den Ortsteil bezogene Aufgaben zur Beratung und Entscheidung übertragen. Diese Regelungen sind durch das Vorschaltgesetz zur Gebietsreform noch einmal erweitert worden, um das ehrenamtliche Engagement und die Identifikation der Einwohner mit ihrem Ort in den neuen Strukturen zu fördern. Eine weitere wichtige Neuerung ist die Konkretisierung der finanziellen Ausstattung der Ortsteile mit Ortsteilverfassung und der

Ortschaften. Die Gemeinde soll ihnen zur Erfüllung ihrer Aufgaben finanzielle Mittel in angemessenem Umfang in der Haushaltssatzung zur Verfügung stellen. Sofern der Gemeinderat keine abweichende Festsetzung beschließt, entspricht die Höhe dieser finanziellen Mittel 5 Euro je Einwohner im Ortsteil zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsvorjahres.

## DIE BEGLEITENDE FUNKTIONAL- UND VERWALTUNGSREFORM

Neben der kommunalen Gebietsreform soll auch die Verwaltung effektiver gestaltet werden. Hierzu soll der gesamte Aufbau der Landesverwaltung im Sinne einer ausgeprägten Zweistufigkeit, das heißt der Landes- und der kommunalen Ebene (Landkreise, kreisfreie Städte und Gemeinden) weiterentwickelt werden. Insbesondere für die Bewältigung von administrativen Aufgaben und hoch spezialisierten Tätigkeiten sollen auch weiterhin Landessonderbehörden zuständig sein, allerdings soll es für ministerienübergreifende Geschäftsbereiche jeweils maximal eine Sonderbehörde geben.

Die sogenannten zentralen Dienste der Landesverwaltung sollen in einer Behörde des Landes gebündelt werden.

Für die Zuständigkeitsbereiche der öffentlichen Aufgabenträger (einschließlich der Kommunen) gilt grundsätzlich das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung. Das heißt, Zuständigkeiten sollen sich soweit möglich nicht überschneiden. Durch die klar abgegrenzten Zuständigkeiten stehen für Leistungen immer dieselben Ansprechpartner zur Verfügung. Öffentliche Dienstleistungen sollen im Wege der Einführung einer flächendeckenden elektronischen Verwaltung möglichst bürgernah und kosteneffizient erbracht werden.

### **Alternative für Deutschland - AfD**

1.

*Quelle: „Wahlprogramm zur Landtagswahl 2014. Aufbruch für Thüringen“ (2014)*

„(S. 15) Verwaltung

... Das Thüringer Landesverwaltungsamt als politikferne Mittelbehörde verhindert den direkten Zugriff der politischen Führung auf den Vollzug von Gesetzen und ist daher ein verlässliches (sic!) Element der Rechtsstaatlichkeit. Es nimmt außerdem unterhalb der Ministerien die unerläßliche (sic!) Bündelungsfunktion wahr, die erforderlich ist, um Lebenssachverhalte, die die Zuständigkeit mehrerer Ministerien berühren, einer einheitlichen Entscheidung zuzuführen.

Die AfD fordert daher, die Mittelbehörde in ihrer Funktion zu stärken.

Der Gebietszuschnitt der Landkreise ist so zu wählen, daß (sic!) die Größe eine ausreichende Spezialisierung des Personals erlaubt. Ist dies wie in Thüringen erreicht, leidet bei jeder weiteren Vergrößerung die Bürgernähe und es stumpfen insbesondere die Instrumente der direkten Demokratie und der Selbstverwaltung ab, ohne daß (sic!), wie die bisherigen Erfahrungen mit Gebietsreformen lehren, nachhaltig Kosteneinsparungen zu erwarten sind.

Die AfD wendet sich daher gegen Bestrebungen einer erneuten Gebietsreform auf Kreisebene in Thüringen.

Die AfD unterstützt den Zusammenschluß (sic!) von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften ...“

2.

*Quelle: (AfD-Parteizeitung) „AfD sagt: Keine Fremdbestimmung nach rot-rot-grüner Machart“. In: Thüringenpost. Nachrichten für Thüringen mit Mut zur Wahrheit, Nr. 4, 2016*

„( S. 1) Die Diskussion um eine Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen läuft bereits seit ein paar Jahren. Jetzt will die rot-rot-grüne Landesregierung eine Gebietsreform mit allen Mitteln durchsetzen, obwohl nach den Erfahrungen aus anderen Bundesländern weder spürbare Vorteile noch Einsparungen erkennbar sind. Das alles soll gegen den Willen der Bürger bzw. ohne deren Beteiligung geschehen. Zwar gab es bereits im Herbst 2015 fünf Regionalkonferenzen mit Kommunalvertretern, aber bereits damals war das geplante Vorhaben mehr als umstritten. Der ‚Verein Selbstverwaltung in Thüringen‘ brachte vor einigen Wochen ein Volksbegehren auf den Weg, das nach der Thüringer Verfassung möglich ist. Um die notwendigen 5.000 Unterschriften zu sammeln, hatten die Initiatoren 6 Wochen Zeit. Wie stark der Gegenwind aus der Bevölkerung gegen diese Gebietsreform ist, zeigt sich daran, dass nach Angaben des Vereins Selbstverwaltung mit ca. 43.000 Unterschriften weit mehr als erforderlich zusammengetragen wurden. Weil aber nicht sein kann, was nicht sein darf, versucht die Landesregierung dieses Volksbegehren und damit ein wirksames Instrument der Demokratie und der Bürgerbeteiligung durch eine Klage zu verhindern. Justizminister Dieter Lauinger stützt die Klage auf die Prämien in Höhe von 155 Millionen Euro, die den Kommunen im Falle von Fusionen bewilligt würden. Die Fusionsprämien werden aber erst in den Landeshaushalt 2018/2019 eingestellt, so dass von einem Eingriff in die Haushaltsautonomie durch das Volksbegehren keine Rede sein kann. Das ist ein klassischer Fall von Wählertäuschung, weshalb die AfD-Fraktion eine entsprechende Verfassungsänderung in das Parlament einbringen wird, um dieses undemokratische Hindernis aus der Verfassung zu streichen. (Birgit Noll)“

## **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

1.

*Quelle: „Eckpunkte für Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen“ / beschlossen auf der Landesdelegiertenkonferenz am 12. November 2011 in Gotha*

„Beschluss:

1. Vorbemerkung

Diese Eckpunkte dienen als Orientierungsrahmen, für die Entwicklung eines Leitbilds und für die Diskussion innerhalb von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie mit den Bürgerinnen und Bürgern. Mit diesen Eckpunkten werden keine Festlegungen bezüglich einer bestimmten Gemeinde- oder Kreisgebietsstruktur getroffen, sondern die Grundlage für eine breite Diskussion über die Notwendigkeit, die Ziele und die Art und Weise der Durchführung einer

Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen gelegt. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hält es aufgrund demokratiepolitischer Erwägungen für geboten, die Gebietsreform unter direkter Beteiligung mit den jeweils betroffenen Bürgerinnen und Bürger sowie den Kommunen zu entwickeln.

Auch nach den Ergebnissen der Thüringen-Monitors 2011 ist die Bereitschaft der Thüringer Bevölkerung gewachsen. Rund 80 % der Thüringerinnen und Thüringer sprechen sich für die Durchführung einer Gebietsreform aus, wenn dadurch Kosten gespart werden können. Durch dieses Ergebnis kommt gleichfalls zum Ausdruck, dass die Akzeptanz einer Umstrukturierung auch besteht, wenn es den eigenen Kreis, die eigene Gemeinde oder Stadt tangiert.

## 2. Reformbedarf

Leistungsstarke Kommunen sind ebenso eine Voraussetzung für die weitere Entwicklung und Zukunft des Freistaats Thüringen wie eine effiziente staatliche Verwaltung. Die Kreis- und Gebietsreform sowie die Funktionalreform bilden daher eine Einheit und sind aufeinander abzustimmen.

Die Landesregierung erkennt die Notwendigkeit von Gemeindezusammenschlüssen, ist jedoch unfähig, nach diesen Erkenntnissen zu handeln. Die Begründung des Thüringer Gesetzes zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2010 (Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drucksache 5/1089, S. 9) zeigt, dass die jahrelange Verschleppung notwendiger Strukturveränderungen durch die Landesregierung wider besseres Wissen erfolgt, denn hier legt die Landesregierung die Notwendigkeit einer Gemeindegebietsreform selbst umfassend dar.

Aufgrund der dargestellten demografischen Entwicklung, der sinkenden Zuweisungen und des vollständigen Auslaufens des Solidarpaktes II im Jahr 2019 wird die Finanzausstattung in Zukunft rückläufig sein, da sich die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich an der Einwohnerzahl orientieren ...

## 3. Notwendigkeit und Ziele der Reform

Angesichts der absehbaren finanziellen und demografischen Entwicklungen und Rahmenbedingungen ist die Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen grundsätzlich an folgenden Zielen auszurichten:

- Es sind Verwaltungsstrukturen zu schaffen, die auch langfristig mit den zukünftig verfügbaren staatlichen und kommunalen Mitteln finanzierbar sind.
- Diese Verwaltungsstrukturen sind so zu gestalten, dass sie grundsätzlich in der Lage sind, das erforderliche Spektrum an öffentlichen Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürgern (sic!) im Freistaat Thüringen effizient zu erbringen.

Mit den gesetzlichen Regelungen über die Funktionalreform und über die Gebietsreform sollten Strukturen geschaffen werden,

- in denen Doppelzuständigkeiten möglichst vermieden werden;
- in deren Gebiet möglichst viele staatliche und kommunale (kreisliche) Dienstleistungen aus einer Hand erbracht werden;
- dort wo sinnvoll und sachgerecht eine Übereinstimmung von staatlichen und kommunalen Zuständigkeitsbezirken herrscht;
- in denen die administrativen Grenzen und die Grenzen der wirtschaftlichen und funktionalen Verflechtungsräume möglichst weit übereinstimmen;

- in denen die Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen zwischen den Zentren und ihrem angrenzenden Umland nachhaltig gestärkt werden;
- die über schlanke und organisatorisch optimierte Verwaltungen verfügen und in denen Verwaltungsdienstleistungen BürgerInnen- (sic!) und wirtschaftsnah sowie in hoher Qualität erbracht werden und somit die Effektivität des öffentlichen Verwaltungshandelns und die Effizienz der Verwendung öffentlicher Mittel nachhaltig gesteigert werden;
- die aufgrund ihres Zuschnitts einen Bestand an Fachpersonal gestatten, der einen hohen Spezialisierungsgrad ermöglicht und damit Gewähr dafür leistet, dass Landkreise und kreisfreie Städte öffentliche Dienstleistungen auf dem erforderlichen fachlichen und technischen Niveau erbringen können;
- die ungeachtet der strukturellen Unterschiede im Land eine gleichwertige Entwicklung aller Landesteile ermöglichen;
- die auch zu einer Stärkung der Zentren (einschließlich der Grundzentren) als Grundlage für die Entwicklung der umliegenden Räume beitragen;
- die zur Entlastung der Wirtschaft und der Bürgerinnen und Bürgern (sic!) einen weiteren Abbau bürokratischer Hemmnisse ermöglichen;
- die Dreistufigkeit der allgemeinen Landesverwaltung nicht aufgehoben aber optimiert wird.

...

### 3.2. Ziele einer Gebietsreform

Eine Gebietsreform kann zu der Stabilisierung des Landes- und der Kommunalhaushalte einen erheblichen Beitrag leisten. So errechnet die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement hinsichtlich der durch die Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern sechs neu gebildeten Landkreise für die Jahre 2010 bis 2020 eine Fusionsrendite in Höhe von 92.659.375 €. Die Fusionsrendite gibt die maximal mit einer Kreisgebietsreform zu erzielenden Einsparungen wider. Ihr stehen einmalige durch die Fusion bedingte Kosten in Höhe von 8.202.000 € gegenüber (Fußnote 1: KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Renditebetrachtung für die sechs neu zu bildenden Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern, Köln 2010, S. 138).

Über die finanzpolitische Notwendigkeit hinaus sieht BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weitere Aspekte einer Gebietsreform, die sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch aus demokratiepolitischer Sicht erhebliche Ergänzungen an der unter Ziff. 2 zitierten Position der Landesregierung erforderlich machen ...

## 4. Zielgrößen

### 4.1. Flächenausdehnung

Im Hinblick auf das Kriterium der Überschaubarkeit des Landkreises für die ehrenamtlichen MandatsträgerInnen (sic!) und die Kreisverwaltung sowie die Erreichbarkeit sind der Ausdehnung der Fläche Grenzen gesetzt. Auch in vergrößerten Landkreisen muss die ehrenamtliche Tätigkeit weiterhin möglich und zumutbar sein. Um die Überschaubarkeit und die Kenntnis der regionalen Belange zu gewährleisten wurde in Mecklenburg-Vorpommern eine Zielgröße der Fläche der Landkreise von 4.000 Quadratkilometern festgelegt. Auch für Thüringen ist eine solche Zielgrößen (sic!) im Leitbild der Gebietsreform zu definieren, die aufgrund der Besiedlung des Landes deutlich tiefer liegen dürfte als in Mecklenburg-Vorpommern.

#### 4.2. EinwohnerInnenzahl (sic!)

Untersuchungen haben gezeigt, dass in den Landkreisen die Verwaltungskosten je EinwohnerIn (sic!) mit zunehmender EinwohnerInnenzahl (sic!) sinken. Dieser grundsätzliche Zusammenhang wurde für die Kreise in Mecklenburg-Vorpommern prognostisch bestätigt. So würden zum Beispiel die Personalausgaben je EinwohnerIn (sic!) bei 150.000 EinwohnerInnen (sic!) 170 €, bei 175.000 EinwohnerInnen (sic!) 150 €, bei 200.000 EinwohnerInnen (sic!) 133 € und bei 225.000 EinwohnerInnen (sic!) 118 € betragen (Fußnote 4: Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 5/1409, Antrag der Fraktionen der SPD und CDU: Umsetzung der Empfehlung der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ aus dem Zwischenbericht [Drucksache 5/1380], S. 7).

Im Hinblick auf die Besonderheiten in Thüringen könnte die abstrakte untere Zielgröße für die EinwohnerInnenzahl der Landkreise zum Jahr 2020 auf Basis der für diesen Zeitpunkt prognostizierten Bevölkerungsdaten auf 150.000 bis 200.000 EinwohnerInnen (sic!) festgelegt werden. Auch diese Zielgröße steht unter dem Vorbehalt weiterer Untersuchungen, die eine Optimierung der Größe der Landkreise im Einzelfall ermöglichen soll.

Die zukünftigen Gemeinden sollten im Hinblick auf ihre EinwohnerInnenzahlen (sic!) die Größenordnung zwischen 7.500 – 10.000 EinwohnerInnen (sic!) nicht unterschreiten.

Das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen zu verbessern hängt auch von der durch die EinwohnerInnenzahl (sic!) bedingten kreislichen Finanzkraft ab. Weitere Kriterien, an denen die Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen bemessen werden kann, sind die

- Möglichkeit, regelmäßig einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen,
- Fähigkeit zu dauerhafter Investitionstätigkeit,
- Möglichkeit des wirtschaftlichen Einsatzes von Fachleuten (Mindestaufkommen an Fällen),
- Qualität der Bearbeitung und die Bearbeitungsdauer,
- Möglichkeit, Personalausfälle durch Vertretungen auszugleichen.

Grundsätzlich lässt sich etwa festhalten, dass in größeren Strukturen genügend Fallzahlen vorliegen, die eine Auslastung von Spezialisten gewährleisten und damit deren Einsatz finanzpolitisch sinnvoll machen. Sofern bei den Aufgaben der Kreisverwaltungen der Aspekt der Fläche nicht besonders berücksichtigt werden muss, ist für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit somit die durch die Einwohnerzahl bedingte Finanzkraft des Landkreises relevant.

#### 4.3. Abweichungen von den Zielgrößen

Möglichst leistungsfähige Strukturen bedingen eher große Kreise. Möglichst überschaubare Strukturen bedingen eher kleine Kreise. In diesem Spannungsfeld kann eine tragfähige Lösung nicht allein durch zahlenmäßige Festlegungen definitiv und endgültig erreicht werden. Es muss vielmehr in jedem Einzelfall eine Lösung gefunden werden, die zwar die regionalen und örtlichen Gegebenheiten berücksichtigt, jedoch den an die Leistungsfähigkeit eines Landkreises zu stellenden Anforderungen gerecht wird.

Hierbei müssen weitere Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Zu nennen sind hier insbesondere die Gewährleistung effizienter Verwaltungsarbeit, raumordnerische und landesentwicklungspolitische Gründe, wirtschaftliche, infrastrukturelle und naturräumliche Zusammenhänge, historische und geographische Verbundenheiten sowie die Zumutbarkeit kommunalpolitischer Mandatsausübung. Die angegebene EinwohnerInnenzahl (sic!) ist eine Richtzahl, bei der Abweichungen infolge einer ergebnisoffenen Anhörung möglich sind ...“

2.

*Quelle: „Eine Gebietsreform mit Mut und Tatendrang jetzt angehen – Mehr Bürgerbeteiligung als Ziel und Weg unserer Gebietsreform“ / Landesparteirat-Beschluss vom 29. Juni 2013 in Erfurt*

„Wir Bündnisgrüne in Thüringen unterstützen eine Gebietsreform auf Ebene der Gemeinden, wie auch auf der Ebene der Kreise. Dabei geht es nicht zuerst um eine monetäre Einsparung, sondern vor allem um Effektivität in der Aufgabenerfüllung.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Thüringen hat sich in einem sehr langen Prozess, beginnend mit unserem Demographie-Gipfel im Jahr 2005, mit der Bevölkerungsentwicklung und auch den finanziellen Rahmenbedingungen des Freistaat (sic!) Thüringens befasst. Diese intensive Diskussion fand ihr vorläufiges Ergebnis in der Beschlussfassung der Landesdelegiertenkonferenz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Gotha am 12. November 2011. Diese Beschlüsse haben nach wie vor Gültigkeit. Insbesondere bekräftigen wir die hier festgesetzten Größenintervalle für Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte.

Wir sind überzeugt, dass größere Gemeindestrukturen nötig sind, um die vielfältigen Aufgaben der Gemeinde auch in Zukunft noch erfüllen zu können. Größere Strukturen bieten dabei Effizienzpotentiale, die nicht ungenutzt bleiben dürfen. Allerdings belegen verschiedene Studien deutlich, dass erwartete Einsparungen häufig nicht eintreten, wenn nicht ein hohes Maß an Transparenz, direkte Verantwortung und eine echte Bürgerbeteiligung mit dem größeren Kreis- oder Gemeindegebiet in Einklang gebracht werden. Wir GRÜNE sehen unser Konzept der Bildung von Gemeindekooperativen als eine Möglichkeit der kommunalen Aufgabenerledigung auch über Gemeinde- und Kreisgrenzen hinweg.

Größere Einheiten und eine bessere Zusammenarbeit bei gleichzeitiger Beteiligung der Bürger sind unser Rezept für die anstehende Gebietsreform. Dabei werden wir in begründeten Ausnahmefällen, nämlich da wo die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Kreisen und Gemeinden dauerhaft nachgewiesen werden kann, auch Ausnahmen zulassen. Auf keinen Fall aber sollte eine Funktionalreform ohne Gebietsreform erfolgen, da diese Elemente nach unserer Auffassung im direkten Zusammenhang stehen.

Der Weg zu einer Gebietsreform kann nur gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern gegangen werden. Darum fordern wir ein mehrstufiges Verfahren:

1. Der Landtag bestimmt Eckpunkte für eine Gebietsreform auf Kreis- und Gemeindeebene.
2. In einer freiwilligen Phase können in den Kommunen und Kreisen Gespräche mit den BürgerInnen (sic!) vor Ort geführt und Beschlüsse zu neuen Gebietszuschnitten gefasst werden.
3. Die Landesregierung prüft die Vorschläge aus den Regionen, fügt sie zusammen und löst Konflikte.
4. Der Landtag beschließt eine zukünftige Gebietsordnung als Vorschlag für eine Einzelabstimmung in den Gemeinden und Kreisen.
5. Dazu folgt eine Abstimmung in den Regionen.
6. Der Landtag beschließt über die Konflikte und nicht erfolgte Gebietszusammenschlüsse.

Dieser Prozess muss im Jahr 2017, rechtzeitig vor der Wahl der LandrätInnen (sic!) und OberbürgermeisterInnen (sic!), abgeschlossen sein. Durch ein Vorschaltgesetz muss



gewährleistet sein, dass zu diesem Zeitpunkt auch neue Gemeinderäte und Kreistage gewählt werden können.

Begründung:

In Thüringen wird derzeit viel über das Für und Wider einer Gebietsreform diskutiert. Die Menschen im Land treibt dieses Thema um. Die Thüringerinnen und Thüringer erwarten zu Recht eine aktuelle Positionierung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in dieser Frage.

Der Beschluss nimmt die Erkenntnisse und Erfahrungen aus vorangegangenen Gebietsreformen in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg auf.

Aber auch die Aussagen des ‚Bericht (sic!) der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform‘ werden in Teilen aufgenommen. Nicht aufgenommen wurde die starre und sehr hohe Mindestgröße der Einwohner für Gemeinden und Kreisen (sic!). Diese wurde von der Kommission so angesetzt, dass diese den Planungshorizont bis in das Jahr 2050 berücksichtigt. Eine auf fast 35 Jahre fortgeschriebene gesellschaftliche Entwicklung ist jedoch nicht vernünftig.

GRÜNE Grundsätze wie Bürgerbeteiligung, starke Gemeinden als Ort gesellschaftlichen Lebens und eine solidarische Zusammenarbeit sind für uns elementare Bausteine kommunalen Daseins und werden in diesem Beschluss verwirklicht.“

3.

*Quelle: „Grüne Position zur Gebietsreform“ / Webseite Landesverband BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, am 27.06.2016*

„Wir sind überzeugt, dass es eine Gebietsreform für ein zukunftsfähiges Thüringen aufgrund der Bevölkerungsentwicklung braucht. Wir sind überzeugt, dass ein ‚Einfach weiter so‘ in Thüringen nicht möglich ist. Mit Blick auf das Jahr 2035 – wenn wir in manchen Regionen um ein Viertel geschrumpft und wesentlich gealtert sind – müssen wir Antworten auf die Frage geben: Wie soll hier kommunale Verwaltung noch gewährleistet werden? Unsere Antwort ist diese Reform, die wir mit den Bürger\*innen (sic!) in einer einjährigen Freiwilligkeitsphase durchführen wollen.

Die Notwendigkeit einer Gebietsreform für zukunftsfähige Strukturen wird von uns nicht in Frage gestellt. Die Ausgestaltung einer Gebietsreform muss auf die Belange der Bürger\*innen (sic!) ausgelegt sein. Unsere Aufgabe ist groß, das wissen wir und wir verlangen viel von den Bürger\*innen (sic!). Solche Reformen sind nie mehrheitlich begrüßt worden, obwohl alle von den bisherigen Reformen partizipieren.

Eine Gebietsreform in Verbindung mit einer Funktional- und Verwaltungsreform eröffnet den Bürger\*innen die Chancen, Thüringen auch in 20 oder 30 Jahren noch in arbeitsfähigen Struktureinheiten effizient und sinnvoll weitgehend selbstbestimmt verwalten zu können. Im Mittelpunkt müssen stets die Bürger\*innen (sic!) stehen, d.h. (sic!) eine bürgernahe Verwaltung mit Servicebüros ist zwingend. Für die gewählten Gemeinde- und Stadträt\*innen (sic!) wird sich von den Anfahrtswegen nicht wesentlich etwas ändern. Bei Kreisrät\*innen (sic!) kann dies durchaus schwieriger werden. Bei den angestrebten Zusammenschlüssen

kleineren Gemeinden ist jetzt ein Modell der ‚Landgemeinde‘ dazugekommen. Hier wird auch kleineren Orten ein großer Teil der Selbstverwaltung übertragen.

Wir sind uns bewusst, dass eine Gebietsreform auch sehr emotional betrachtet wird. Gewachsene Identitäten bleiben erhalten. Kreisgrenzen waren und sind aber nie identitätsstiftend. Den Bürger\*innen stellen sich noch viele Fragen im Hinblick auf die Auswirkungen einer Gebietsreform. Es müssen die massiven Probleme aufgezeigt werden, wenn keine funktionalen Reformen stattfinden und alles so bleibt wie es ist. Es ist unsere Aufgabe und Pflicht ebenso wie die unserer Koalitionspartner und insbesondere des zuständigen Ministeriums, hier eine breit angelegte Aufklärungsarbeit zu leisten. Wir sind sicher, dass die Bürger\*innen in Thüringen in ein paar Jahren rückblickend froh sind, ihr Bundesland rechtzeitig vorausschauend zukunftssicher gemacht zu haben.“

4.

*Quelle: „8+2: Schlüssige Pläne zur Gebietsreform“ / Webseite Landesverband BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, am 13.10.2016*

„8+2 – so lautet künftig die Formel für die verwaltungstechnische Aufteilung in Thüringen. Acht Landkreise plus die zwei kreisfreien Städte Erfurt und Jena.

Das ist ein konsequentes und vernünftiges Vorgehen für die Umsetzung einer nötigen Gebietsreform in Thüringen. Es werden keine bestehenden Kreise zerschnitten. Das Vorschaltgesetz wird im Hinblick auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung ausnahmslos eingehalten. Es gibt auch keine ‚Extrawürste‘ in Form irgendwelcher Ausnahmeregelungen.

Der neue Zuschnitt in Thüringen bringt auch einige Überraschungen mit sich, so die Zusammenlegung von Weimar, Weimarer Land und Saalfeld-Rudolstadt. Aber gerade hier zeigt sich, welche Chancen diese Gebietsreform in sich hat. So müssen die neuen Kreise auch neu gedacht werden: Unterschiede und Verschiebungen in der Bevölkerungsanzahl, Wirtschaftskraft, Infrastruktur und im kulturellem (sic!) Angebot müssen neu ausbalanciert werden. Gemeinden und Regionen, die sich jetzt etwa als großer ‚Verlierer‘ wähen, sollten überlegen, welche Neuausrichtung und neue Aufgaben übernommen werden können. Hierzu ist jetzt ein intensiver Kommunikationsprozess zwischen den kommunalen Akteur\*innen (sic!) nötig. Dieser sollte fair und besonnen geführt werden. Nicht zwangsläufig ist die größte Stadt im neuen Kreis die große Gewinnerin und das ‚Umland‘ verkommt zum Hinterhof. Genau dies ist nicht die Intention der Gebietsreform. Es liegt jetzt viel am Gestaltungswillen der kommunal Aktiven. Hier muss niemand als ‚Verlierer‘ vom Platz gehen.

Sinn und Zweck dieser einschneidenden Maßnahme sind arbeitsfähige Struktureinheiten, die sowohl im städtischen wie auch im ländlichen Raum in 20 oder 30 Jahren noch arbeitsfähig und effizient sind.

Und es gibt auch Nachteile einer Gebietsreform, egal wie aus bestehenden 17 Kreisen 8 neue Kreise gebildet werden. Die neuen Kreise sind zwangsläufig wesentlich größer in der Fläche. D. h. es gibt für Mitglieder der Kreistage längere Anfahrtswege zu Sitzungen. Das ist einfach so. Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigen aber, dass damit das bürgerliche

Engagement nicht eingeschränkt wird. Im Mittelpunkt müssen stets die Bürger\*innen (sic!) stehen, d. h. eine bürgernahe Verwaltung mit Servicebüros ist zwingend.“



