

Leitbild

„Zukunftsfähiges Thüringen“



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

Leitbild

„Zukunftsfähiges Thüringen“

29
30
31

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

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

32

33

34 **I. VORBEMERKUNGEN**

35

36 Im Koalitionsvertrag der Parteien DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 6.
37 Wahlperiode des Thüringer Landtags vom November 2014 wird die erfolgreiche Durchfüh-
38 rung einer Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform zu den wichtigen Herausforderun-
39 gen Thüringens gezählt. Das Reformpaket soll so vorangetrieben werden, dass die einzel-
40 nen Reformen spätestens zu den kommenden Kreistags- und Gemeinderatswahlen im Jahr
41 2019 wirksam werden können.

42

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

48 a) im Verlauf des Jahres 2015 ein kommunales Leitbild "Zukunftsfähiges Thüringen"
49 vorzulegen,

50 b) ein Vorschaltgesetz zur Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform unter Be-
51 rücksichtigung der Ergebnisse der Debatte zum Leitbild zu erarbeiten und vorzule-
52 gen,

53 c) ein gestuftes Neugliederungsverfahren, in dem freiwilligen gebietlichen Verände-
54 rungen Vorrang eingeräumt wird (Freiwilligkeitsphase), durchzuführen,

55 d) die bestehenden Landesbehörden einer Aufgabenkritik zu unterziehen, insbeson-
56 dere auch im Hinblick auf die Kommunalisierung der von ihnen wahrgenommenen
57 Aufgaben und

58 e) im Rahmen der Neugliederungen ein Netz von Bürgerservicebüros und deren
59 räumliche Verknüpfung mit Institutionen sozialer Infrastruktur zu konzipieren.

60

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

65

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

71

72 Um eine größtmögliche Akzeptanz für das Reformpaket zu erreichen, hat sich die Landes-
73 Regierung darauf verständigt, den Bürgerinnen und Bürgern, die direkt oder indirekt, privat, eh-
74 ren- oder hauptamtlich von der Reform betroffen sind oder sich dafür interessieren, vor der
75 Kabinettentscheidung im Dezember 2015 Möglichkeiten der Meinungsäußerung zu den vor-
76 gesehenen Eckwerten des Leitbildes einzuräumen. Dazu wurde der Leitbildentwurf auf der
77 Internetseite des Ministeriums für Inneres und Kommunales veröffentlicht. Daneben wurde
78 zur Möglichkeit der Online-Meinungsäußerung und Diskussion ein Internetblog eingerichtet.

79

80 Der gesellschaftliche Diskussionsprozess fand außerdem auch im Rahmen von fünf Regio-
81 nalkonferenzen sowie weiteren Veranstaltungen statt. Zahlreiche Vertreter der kommunalen
82 Spitzenverbände, Landräte, haupt- und ehrenamtliche Bürgermeister, Gemeinschaftsvorsit-
83 zende und viele interessierte Bürger haben sich in die Diskussionen eingebracht.

84

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

92

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

97

98 Anschließend werden in den Jahren 2016 und 2017 auf der Grundlage freiwilliger Beschlüs-
99 se der beteiligten Gemeinden Neugliederungsgesetze zur freiwilligen Anpassung der Ge-
100 meindestrukturen an die Vorgaben des Leitbildes und des Vorschaltgesetzes erarbeitet wer-
101 den. Im Verlaufe des Jahres 2017 erfolgt dann die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs der
102 Landesregierung zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen.
103 Ebenfalls im Verlaufe des Jahres 2017 wird die Landesregierung den Entwurf eines Funktio-
104 nalreformgesetzes vorlegen, der die Voraussetzungen und die Inhalte der zu übertragenden
105 Aufgaben regeln wird. Für das Jahr 2018 ist ein abschließender Gesetzentwurf zur Gemein-
106 deneugliederung vorgesehen.

107

108

109 **II. RAHMENBEDINGUNGEN**

110

111 **II.1 Demografische Entwicklung**

112

113 **II.1.1 Allgemeines**

114 Der demografische Wandel gehört heute und in den kommenden Jahren zu den prägenden
115 Rahmenbedingungen für beinahe alle Bereiche des Lebens im Freistaat Thüringen, für seine
116 Landkreise, Städte und Gemeinden. Der Rückgang der Einwohnerzahlen mit gleichzeitiger
117 Veränderung der Altersstruktur - insbesondere die zunehmende Alterung der Gesellschaft -,
118 die Zu- und Abwanderung, die zunehmende Anzahl von Mitbürgern mit Migrationshinter-
119 grund und die vor diesem Hintergrund zunehmenden Unterschiede zwischen Stadt und Land
120 stellen Politik, Bürger und öffentliche Verwaltung vor enorme Herausforderungen. Komplexe
121 Veränderungsprozesse, die zudem zeitlich, regional und lokal sehr unterschiedlich verlaufen,
122 sind dabei zu bewältigen und zu gestalten. Sie betreffen alle Handlungsfelder der kommunalen
123 und staatlichen Aufgabenerfüllung, insbesondere auch die Daseinsvorsorge.

124

125 **II.1.2 Demografische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland**

126 Das Statistische Bundesamt¹ erwartet gemäß der Ende April 2015 veröffentlichten Ergebnis-
127 se der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (13. kBv) bis zum Jahr 2060 für die
128 gesamte Bundesrepublik Deutschland einen Bevölkerungsrückgang von 80,8 Millionen Ein-
129 wohnern (2013) auf dann 67,6 Millionen Einwohner (unter der Annahme einer schwächeren
130 Zuwanderung) bis 73,1 Millionen Einwohner (unter der Annahme einer starken Zuwande-
131 rung). Besonders stark wird der 13. kBv zufolge die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen
132 Alter zwischen 20 und 64 Jahren zurückgehen. Ihre Zahl sinkt demnach bis 2060 von derzeit
133 49 Millionen Menschen (2013) auf dann noch etwa 34 bis 38 Millionen Personen. Zugleich
134 wird sich die Zahl der über 80-jährigen von 4,4 Millionen (2013) auf ca. 9 Millionen im Jahr
135 2060 verdoppeln.

136

137 **II.1.3 Demografische Entwicklung in Thüringen**

138

139 **II.1.3.1 Demografische Entwicklung von 1990 bis 2014**

140 Die Bevölkerungszahl in Thüringen ist seit der deutschen Wiedervereinigung am 3. Oktober
141 1990 unverändert rückläufig. Zum 31. Dezember 1990 lebten in Thüringen noch 2,61 Mio.
142 Einwohner. Im Jahr 2014 waren es ca. 455.000 Einwohner weniger.

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

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

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

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

1) berechnet nach Quadratmeter und gerundet

143

144 Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik

145

146 Allein in den Jahren 1990/91 verließen rund 90.000 Menschen Thüringen. Ursachen hierfür
 147 waren vor allem die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umbrüche der Wiedervereini-
 148 gung, in deren Folge eine starke Abwanderung insbesondere junger Menschen und Familien
 149 einsetzte. Diese Entwicklung spiegelte sich auch in den Geburtenausfällen Anfang der
 150 1990er Jahre wider. So hatte sich die Zahl der Geburten allein von 1988 von rund 34.900
 151 Geburten bis 1991 auf rund 17.500 Geburten halbiert. Bis zum Jahr 1994 sank ihre Zahl wei-
 152 ter auf einen Tiefststand von 12.700 Geburten. Allerdings hat sich der starke Bevölkerungs-
 153 rückgang infolge massiver Abwanderung unmittelbar nach der Wiedervereinigung in den
 154 vergangenen Jahren deutlich verlangsamt. So sank die Einwohnerzahl Thüringens bei-
 155 spielsweise vor zehn Jahren um 20.000 jährlich. Dieser Rückgang hat sich im Jahr 2014 auf
 156 4.081, also auf weniger als ein Viertel, reduziert. Im Jahr 2013 sind erstmals seit 1990 wieder
 157 mehr Menschen nach Thüringen zu- als weggezogen. Im Folgejahr stieg diese Zahl von 152

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

160

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

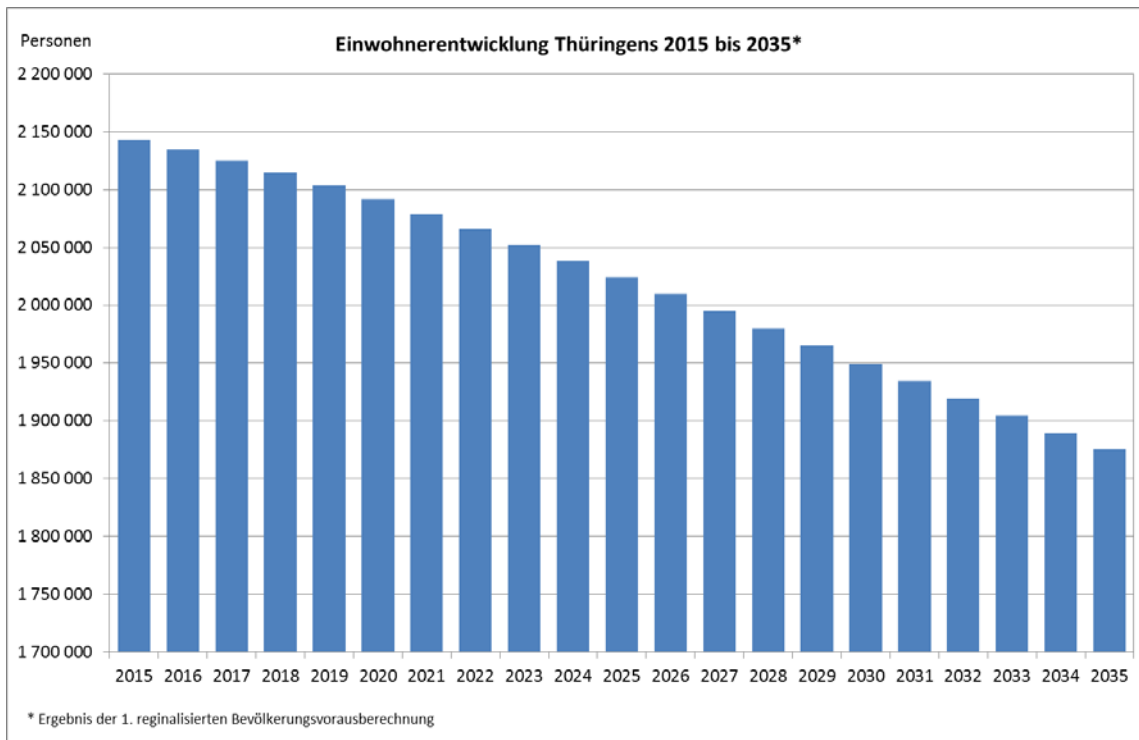
165

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

170

171 II.1.3.2 Bevölkerungsvorausberechnung bis zum Jahr 2035

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



183
184
185
186

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik

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

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

187
188

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

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik

189 Der vorausberechnete Bevölkerungsrückgang beruht nicht mehr in erster Linie auf Abwande-
190 rungsprozessen, sondern mehr und mehr auf einem Sterbefallüberschuss. Dieser wird sich
191 in Zukunft noch stärker als in der Vergangenheit auswirken. Nach der Bevölkerungsvoraus-
192 berechnung werden bis zum Jahr 2035 pro Jahr durchschnittlich ca. 15.000 Kinder weniger
193 geboren als Menschen sterben. Der durchschnittliche jährliche Wanderungsgewinn von rund
194 1.800 Personen im betrachteten Zeitraum wird die Lücke zwischen der Zahl der Geborenen
195 und Gestorbenen nicht schließen können.

196

197 Selbst wenn man in Deutschland von einem hypothetischen Wanderungsgewinn von 1,8
198 Mio. Menschen im Jahr 2015, für 2016 von 1,0 Mio. und dann rückläufig bis 2023 auf
199 200.000 Menschen in Deutschland ausgeht (durchschnittlich jährlich 6.400 Personen Wan-
200 derungsgewinn), würde dies für Thüringen im Zeitraum 2015 bis 2035 einen Einwohnerrück-
201 gang von über 10 % bedeuten. Darüber hinaus bedeutet die aktuell hohe Zuwanderung
202 nicht, dass sich die Annahmen zu den Wanderungsbewegungen über einen längeren Zeit-
203 raum gesehen als zu niedrig oder falsch herausstellen müssen, denn es ist davon auszuge-
204 hen, dass viele der anerkannten Schutzsuchenden nicht in Thüringen bleiben werden. So
205 können sich die kurzfristigen Wanderungsgewinne mittel- bis langfristig auch ins Gegenteil
206 kehren, wenn die Schutzsuchenden nach Anerkennung ihres Status in wirtschaftlich starke
207 Zentren oder zu Landsleuten weiter ziehen. Dies können einerseits Thüringer Städte, ande-
208 rerseits jedoch auch die Metropolen in anderen Bundesländern Deutschlands sein. Insofern
209 sind die Ergebnisse der 1. rBv auch unter den aktuellen Bedingungen als aussagekräftig
210 einzuschätzen.

211

212 Die Bevölkerung Thüringens wird sich somit nicht nur weiter verringern, sondern zudem im-
213 mer älter werden. Das Durchschnittsalter der Thüringer lag Ende 2014 bei knapp 47 Jahren
214 und wird bis zum Jahr 2035 voraussichtlich auf fast 50 Jahre ansteigen. Die Zahl der Frauen
215 im gebärfähigen Alter zwischen 15 und 45 Jahren wird hingegen von 324.000 im Jahr 2014
216 auf 252.000 im Jahr 2035 sinken, was zu einem weiteren Geburtenrückgang führt. Ende
217 2014 betrug der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung 24 %. Im Jahr 2035
218 werden bereits 34,4 % der Bevölkerung 65 Jahre und älter sein. Der Anteil der jungen Men-
219 schen unter 20 Jahren an der Gesamtbevölkerung wird sich der Berechnung zufolge im glei-
220 chen Zeitraum hingegen nur leicht von jetzt 15,5 % auf 16,4 % erhöhen.

221

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

225 alter werden dann 100 Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüberstehen. 2014 betrug
226 dieses Verhältnis noch 40:100.

227

228 Der Bevölkerungsrückgang wird der Vorausberechnung zufolge – bis auf wenige Ausnah-
229 men – alle Landkreise und kreisfreien Städte treffen, sich jedoch territorial sehr unterschied-
230 lich auswirken. So werden die Einwohnerzahlen der Städte Erfurt (+9,5 %), Jena (+3,5 %)
231 und Eisenach (+0,3 %) steigen. Gera hingegen wird 15,8 % seiner Einwohner verlieren, Suhl
232 8,8 % und selbst der Wissenschafts- und Kulturstandort Weimar muss mit einem Bevölke-
233 rungsrückgang von 3,8 % rechnen.

234

235 Bei den Landkreisen ist im Vorausberechnungszeitraum ausnahmslos ein Bevölkerungsver-
236 lust zu erwarten. Dieser ist jedoch territorial sehr unterschiedlich. Vor allem in Nord- und Ost-
237 thüringen sowie Teilen des Thüringer Schiefergebirges und des Thüringer Waldes zeichnen
238 sich starke Bevölkerungsverluste ab, während sich die Bevölkerungszahlen in den Landkrei-
239 sen rund um die Thüringer Städtekette voraussichtlich verhältnismäßig stabil entwickeln
240 werden. Der Bevölkerungsrückgang reicht von maximal 24,2 % im Landkreis Greiz bis zu
241 minimal 10,3 % im Landkreis Gotha.

242

243 In allen Landkreisen und kreisfreien Städten wird im Vorausberechnungszeitraum die Zahl
244 der Gestorbenen die Zahl der Geborenen übersteigen. Dabei können jedoch alle kreisfreien
245 Städte und sechs der Landkreise Wanderungsgewinne erzielen. Diese reichen in den Land-
246 kreisen und kreisfreien Städten Gera, Suhl und Weimar jedoch nicht aus, um das Geburten-
247 defizit zu kompensieren. Lediglich in den kreisfreien Städten Erfurt, Jena und Eisenach kann
248 aufgrund vorausberechneter Wanderungsgewinne die Lücke zwischen der Zahl der Gebur-
249 ten und der Zahl der Sterbefälle geschlossen und so eine positive Bevölkerungsentwicklung
250 erzielt werden.

251

252 Große Unterschiede zwischen den Regionen Thüringens gibt es hinsichtlich der Alterung, die
253 sich vor allem im steigenden Durchschnittsalter widerspiegelt. Die „älteste“ heute noch kreis-
254 freie Stadt im Freistaat wird im Jahr 2035 die Stadt Gera mit einem Durchschnittsalter von
255 51,6 Jahren, die „jüngste“ wird voraussichtlich Weimar mit durchschnittlich 43,4 Jahren sein.

256

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

260

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

266

267 **II.2 Finanzielle Entwicklung**

268

269 **II.2.1 Entwicklung des Landeshaushalts**

270

271 **II.2.1.1 Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs**

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

277

278 Andererseits ist die Einnahmesituation des Landes wesentlich beeinflusst von der Einwoh-
279 nerzahl und dem Bevölkerungsanteil. Mit einem Bevölkerungsrückgang geht tendenziell –
280 wie oben bereits dargestellt - ein Rückgang der Zahl erwerbsfähiger Personen mit steuer-
281 pflichtigen Einkünften einher. Da gleichzeitig auch die Zuweisungen im Rahmen des bun-
282 desstaatlichen Finanzausgleichs vom Einwohneranteil abhängen, führt eine rückläufige Be-
283 völkerungszahl unmittelbar zu Mindereinnahmen.

284

285 Allein der mit dem genannten Rückgang der Einwohnerzahl verbundene geringere Einwoh-
286 neranteil Thüringens wird im Rahmen des derzeit geltenden bundesstaatlichen Finanzaus-
287 gleichsystems - bei Berücksichtigung der Prognose der Steuerschätzung vom November
288 2015 für das Jahr 2020 sowie der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des
289 Statistischen Bundesamtes - bis zum Jahr 2020 zu Mindereinnahmen in Höhe von rund 350
290 Mio. Euro im Vergleich zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und allge-
291 meinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) des Jahres 2014 führen. Das sind mehr als
292 3,8 % des derzeitigen Einnahmenvolumens.

293

294 **II.2.1.2 Einführung der Schuldenbremse**

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

297

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

303

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

309

Schulden*) der Kernhaushalte der Länder am 31.12.2014

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

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

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

310

311 *II.2.1.3 Wegfall der Leistungen aus dem Solidarpakt II*

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

315

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

324

325 Die Verhandlungen über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben weit-
326 reichende Konsequenzen für die Thüringer Haushaltspolitik. Für die gesamten Leistungen
327 (Sonderbedarfs-BEZ wegen struktureller Arbeitslosigkeit, Kosten politischer Führung und
328 teilungsbedingter Lasten sowie Entflechtungsmitteln) im bundesstaatlichen Finanzausgleich
329 sind noch keine Anschlussregelungen ab dem Jahr 2020 beschlossen worden. Nach derzei-
330 tigen Rechtslage drohen Thüringen daher hieraus Mindereinnahmen von weiteren rund 301
331 Mio. Euro vom Jahr 2019 auf das Jahr 2020.

332

333 Darüber hinaus drohen weitere, nicht genau zu beziffernde, Risiken aus möglichen Änderun-
334 gen im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Nur wenn im Zuge der Reformbemühungen adä-
335 quate Anschlussregelungen gefunden werden, kann für Thüringen eine aufgabenangemes-
336 sene Finanzmittelausstattung sichergestellt werden.

337

338 II.2.1.4 Rückgang der Zuweisungen aus Mitteln der Europäischen Union

339 Die Einnahmen des Landes von der EU betragen in der Förderperiode 2007 bis 2013
340 2.107 Mio. Euro. Für die aktuelle Förderperiode von 2014 bis 2020 steht dem Freistaat Thü-
341 ringen ein Mittelvolumen in Höhe von ca. 1.664 Mio. Euro aus den Strukturfonds ESF und
342 EFRE zur Verfügung. Dies bedeutet eine deutliche Reduzierung um 443 Mio. Euro.

343

344 Die Europäische Union wird die Kohäsionspolitik auch weiterhin auf die strukturschwachen
345 Regionen konzentrieren. Daher muss damit gerechnet werden, dass Zuweisungen aus den
346 Europäischen Strukturfonds für Thüringen ab 2021 weiter zurückgehen werden.

347

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

353

354 II.2.2 Derzeitige finanzielle Situation der Thüringer Kommunen

355 Die Thüringer Kommunen weisen im Bundesvergleich eine geringe Steuerkraft auf. Nach der
 356 Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2013² konnten sie lediglich etwa 25 Prozent ihrer Aus-
 357 gaben durch Steuern oder steuerähnliche Einnahmen decken. Neben den eigenen Steuer-
 358 einnahmen erhalten die Kommunen Zuweisungen vom Land. Sie sind die wichtigste Ein-
 359 nahmequelle der Kommunen. Die laufenden und investiven Finanzaufwendungen vom Land
 360 bilden den größten Anteil an den Einnahmen. Laut Jahresrechnungsstatistik für das Jahr
 361 2013 konnten die Gemeinden damit 48,8 Prozent ihrer Ausgaben finanzieren.

362 II.2.2.1 Steuereinnahmen der Kommunen

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

377

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

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

* Einwohnerstand: 31.12.2014

378

379 Quelle: TFM ergänzt um die Berechnung je Einwohner

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

380

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

385

386 II.2.2.2 Einnahmen der Kommunen vom Land

387 Der kommunale Finanzausgleich sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden die fi-
388 nanziellen Grundlagen ihrer verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwal-
389 tung. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat mit Urteil vom 21. Juni 2005 dem Landesge-
390 setzgeber eine grundlegende Reform der kommunalen Finanzbeziehungen aufgegeben. Der
391 Thüringer Landtag hat daher am 14. Dezember 2007 die Neufassung des Thüringer Finanz-
392 ausgleichsgesetzes (ThürFAG) beschlossen, die zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist.
393 Der Systemwechsel der kommunalen Finanzausstattung von der Verbundorientierung an
394 den Einnahmen des Landes hin zur Bedarfsorientierung für kommunale Aufgabenerfüllung
395 stellt den Kernpunkt der Reform dar. Mit dem Urteil vom 2. November 2011 wurde die Vor-
396 gehensweise durch das Thüringer Verfassungsgericht erneut geprüft und bestätigt. Um die-
397 sen neuen kommunalen Finanzausgleich auf eine aktuellere Grundlage zu stellen, wurde die
398 Bedarfsermittlung für das Jahr 2013 auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2010 aktualisiert
399 und zugleich auf eine objektive und amtlich geprüfte Grundlage gestellt. In diesem Zusam-
400 menhang wurden die Finanzierungsströme innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs
401 aufgabengerechter und zielorientierter ausgestaltet. Insbesondere wird die Finanzausstat-
402 tung der Kommunen seit 2013 nach dem Thüringer Partnerschaftsgrundsatz als Gesamtan-
403 teil an den Steuereinnahmen der Kommunen wie auch der maßgeblichen Einnahmen des
404 Landes errechnet.

405

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

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

418

419 Neben diesen Leistungen nach dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz erhalten die Kom-
420 munen auch weiterhin Zuschüsse aus den Ressorteinzelplänen außerhalb des kommunalen
421 Finanzausgleichs. Diese Leistungen des Landes betragen im Jahr 2016 voraussichtlich ca.
422 1.108 Mio. Euro. Die angemessene Finanzausstattung, die das Land den Kommunen i. S. d.
423 Art. 93 Abs. 1 Thüringer Verfassung zur Verfügung stellt, beläuft sich im Jahr 2016 auf ins-
424 gesamt 3.009 Mio. Euro.

425

426 II.2.2.3 Ausgaben der Kommunen

427 Für den künftigen Finanzbedarf der Kommunen ist hinsichtlich des Rückgangs der Einwoh-
428 nerzahlen und der Veränderung in der Altersstruktur der Bevölkerung zu unterscheiden. So-
429 weit der Rückgang von Einwohnern zu einer Reduzierung der Nachfrage nach öffentlichen
430 Leistungen/Einrichtungen führt, ist wahrscheinlich, dass dies zu einem Absinken des Finanz-
431 bedarfs führt. Dies betrifft vor allem die Bereiche, in denen sich die Höhe der Kosten nach
432 der Anzahl der Leistungsempfänger richtet, ohne dass hierfür gleichzeitig eine besondere
433 Infrastruktur vorzuhalten ist (z. B. Sozialhilfe). In den Fällen, in denen besondere Infrastruk-
434 tureinrichtungen Voraussetzung für die Leistungserbringung bzw. Aufgabenerfüllung sind (z.
435 B. Straßen, Abwassereinrichtungen), wird sich ein Rückgang der Einwohnerzahl jedoch nicht
436 unmittelbar auf der Ausgabenseite der Kommunen widerspiegeln, aber kontinuierlich unter
437 Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln
438 umzusetzen sein. Voraussetzung hierfür wird insbesondere sein, dass die entsprechenden
439 Anpassungen an den Bedarf (z. B. durch Schließung/Zusammenlegung von Einrichtungen
440 bzw. Personalabbau usw.) vorgenommen werden. Dies gilt auch für die Planungen von Inf-
441 rastrukturinvestitionen, wo ebenfalls aufgrund der Veränderungen in der Altersstruktur eine
442 Umverteilung der Mittel zu erwarten ist, damit die bisherigen Infrastrukturen an die veränder-
443 ten Altersstrukturen und ihre Bedürfnisse angepasst werden können.

444

445 II.2.3 Zusammenfassung

446 Infolge der bereits eingetretenen - und bis zum Jahr 2035 voraus berechneten - demografi-
447 schen Entwicklung ist absehbar, dass sich die finanzielle Lage des Freistaates Thüringen mit
448 sehr hoher Wahrscheinlichkeit verschlechtern wird. Eine solche Entwicklung wird auch Ein-
449 fluss auf die Höhe der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen haben (müssen).
450 Derzeit wird dieser bereits laufende Prozess nur durch die gute Konjunktur- und damit ein-
451 hergehende Steuereinnahmeentwicklung überlagert. Der Freistaat muss sich daher
452 schnellstmöglich diesen Herausforderungen stellen.

453

454 **II.3 Künftige Anforderungen an die öffentliche Verwaltung**

455 Die Qualität der Landes- und Kommunalverwaltungen ist ein wesentlicher Standortfaktor für
456 alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens.

457

458 Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der Entwicklung der öffentlichen Finanzen,
459 aber auch der zunehmenden Aufgabenfülle, den gestiegenen Erwartungen der Einwohner und der
460 Wirtschaft an die Qualitätsstandards der öffentlichen Verwaltung und der wachsenden Komplexität der
461 Einzelaufgaben ist ein weiterer Anpassungsprozess sowohl der staatlichen als auch der kommunalen
462 Verwaltung unverzichtbar.

463

464 Aufgrund dieser Rahmenbedingungen ergeben sich neue oder erweiterte Aufgaben z. B. im
465 Rahmen der Bildung und Qualifizierung („lebenslanges Lernen“) oder im Umwelt-, Natur- und
466 Verbraucherschutz. In verstärktem Maße ist eine Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II
467 („Hartz IV“) sowie die Erbringung weiterer sozialer Dienstleistungen erforderlich. Ein Beispiel
468 hierfür ist der am 1. August 2013 eingeführte Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in
469 einer Tageseinrichtung oder einer Tagespflege für Kinder im Alter von 1 bis 3 Jahren. Darüber
470 hinaus sind verstärkt personalintensive Aufgaben zur Bewältigung der internationalen
471 Flüchtlingskrise und der Integration aufgenommener Flüchtlinge wahrzunehmen.

472

473 Diese Dynamik stellt die öffentlichen Aufgabenträger vor neue Herausforderungen. Bisherige
474 Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche müssen dazu auf den Prüfstand gestellt werden.
475 Die Personalstruktur ist den veränderten Gegebenheiten anzupassen. Dabei macht die
476 derzeitige Altersstruktur der Landesverwaltung sowie der kommunalen Verwaltungen in Thüringen
477 bereits in den kommenden zehn Jahren eine grundlegende personelle Neuausrichtung
478 erforderlich. Nach dem Bericht des Thüringer Landesamtes für Statistik (Bedienstete des Landes
479 und der Kommunen in Thüringen, Ausgabe 2012) werden in den nächsten zehn Jahren
480 mindestens 3 von 10 Beschäftigten der Thüringer Kommunen ausscheiden. Dies sind annähernd
481 10.000 Beschäftigte. Daher wird sich insbesondere die Frage stellen, für welche Aufgaben und
482 welchen Aufgabenumfang die zukünftigen Personalstrukturen in den künftigen Verwaltungsstrukturen
483 ausgestattet werden müssen. Die Herausforderung wird dabei sein, eine Balance zwischen dem Wandel
484 der Aufgaben und den demografischen Veränderungen zu finden.

485

486

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

Quelle: TLS

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

*) nur Kernhaushalte

Hinweis:

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

487

488

489 **II.4 Europäisierung und Globalisierung**

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

496

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

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

505

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

508

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

514

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

517

518 Um erfolgreich in diesem Prozess agieren zu können, benötigt die öffentliche Hand eine hin-
519 reichende Leistungs- und Verwaltungskraft. Hierzu gehören in erster Linie sowohl entspre-
520 chend qualifiziertes und spezialisiertes Personal als auch die erforderliche technische Infra-
521 struktur für das entsprechende Verwaltungshandeln.

522

523 **II.5 Mobilität sowie Informations- und Kommunikationstechnik**

524

525 Die zunehmenden Möglichkeiten der Mobilität sowie die rasante Entwicklung der Informa-
526 tions- und Kommunikationstechnologien, insbesondere im Rahmen von E-Government, füh-
527 ren zu einer grundlegenden Änderung der Anforderungen an und Möglichkeiten der Erbrin-
528 gung von öffentlichen Dienstleistungen und der Verwaltungsorganisation.

529

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

534

535 Weiterhin sind die Prozesse zur Information, Kommunikation und Transaktion durch den Ein-
536 satz von digitalen Informations- und Kommunikationstechniken wesentlich einfacher, schnel-
537 ler, bürgernäher und transparenter möglich. Diese Prozesse verlangen allerdings Investitio-
538 nen, die regelmäßig nur in größeren Verwaltungseinheiten wirtschaftlich zu leisten sind. Zu-
539 sätzlich zu Investitionen ist die Bereitstellung von speziell ausgebildetem IT-Fachpersonal
540 erforderlich, um die Entwicklung, Weiterentwicklung und von allem den Betrieb der vorgese-

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

545

546

547 **III. FUNKTIONALREFORM**

548

549 **III.1 Prinzipien und Maßstäbe einer Funktionalreform**

550

551 **III.1.1 Grundsätze**

552 Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollen Aufgaben möglichst orts- und adressatennah erledi-
553 gigt werden. Dazu bedarf es leistungsfähiger kommunaler Gebietseinheiten. Ziel des gesamt-
554 ten Reformprozesses ist eine umfassende Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben, um
555 so die kommunale Ebene, d. h. Gemeinden, kreisfreie Städte und Kreise, nachhaltig zu stär-
556 ken.

557

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

565

566 Vor diesem Hintergrund soll für die Aufgabenverteilung grundsätzlich folgendes Prinzip gel-
567 ten: Die Gemeinden vor den Landkreisen, die Kreisebene vor der Landesebene (Kommuna-
568 lisierungsgebot). Im Rahmen jeder Kommunalisierungsprüfung ist zudem auf die Leistungs-
569 fähigkeit der Kommunen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung und das auf der
570 kommunalen Ebene besonders ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und
571 politischen Zielsetzungen zu achten. Daher kommen Kommunalisierungen nicht generell,
572 sondern nur aufgabenbezogen und unter Berücksichtigung von möglichen Konsequenzen
573 sowie den Aufsichtsmöglichkeiten der staatlichen Ebene in Betracht.

574

575 **III.1.2 Interkommunale Aufgabenverschiebungen**

576 Im Rahmen der Funktionalreform ist zudem auch zu prüfen, ob Aufgaben von der Kreisebe-
577 ne auf die Gemeindeebene übertragen werden können (**sog. interkommunale Funktional-**
578 **reform**). Diese Prüfung haben neben dem Land auch die kreislichen und gemeindlichen Ge-
579 bietskörperschaften durchzuführen. Nach § 6 Abs. 4 Thüringer Kommunalordnung können
580 bereits jetzt kreisangehörigen Gemeinden „auf ihren Antrag Aufgaben, die der Landkreis im
581 übertragenen Wirkungskreis wahrnimmt, übertragen werden, wenn sie die gebotene Verwal-
582 tungs- und Finanzkraft aufweisen, dadurch eine bessere Wahrnehmung der Aufgaben im
583 Interesse der Einwohner ermöglicht wird und wenn die wirtschaftliche und effektive Wahr-

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

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

592

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

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

600

601 **III.2.1 Methodisches Vorgehen**

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

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

619

- 620 • Leistungsfähigkeit der neuen kommunalen Aufgabenträger (Annahme der neuen
621 Gebietsmindestgrößen)
- 622 • Wirtschaftlichkeit: Verhältnis der zu erwirtschaftenden Skalen- und Verbunder-
623 träge, mögliche Synergien; entscheidend ist, dass eine effektive Aufgabenwahr-
624 nehmung durch eine ausreichend leistungsfähige kommunale Ebene gewährleis-
625 tet ist. Grundsätzlich hat zu gelten, dass eine Aufgabenübertragung dann nicht
626 wirtschaftlich ist, wenn sie im Ergebnis zu einer Belastung des Haushaltes führt,
627 also nicht zumindest kostenneutral ist.
- 628 • Bürgernähe: Erreichbarkeit und Ortskenntnis.
- 629 • Politische Steuerung: Sicherstellung der demokratischen und rechtsstaatlichen
630 Grundsätze.

631

632 **III.2.2 Übersicht bereits kommunalisierter Aufgaben**

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

638

639 **III.2.3 Zeitrahmen der 1. Prüfungsphase**

640 Die Prüfungsphase durch die Fachressorts, das TLVwA als zentrale Mittelbehörde, die
641 kommunalen Spitzenverbände, die Landkreise und kreisfreien Städte, die kreisangehörigen
642 Städte sowie den Thüringer Rechnungshof erfolgte im Zeitraum vom 24.09.2015 bis zum
643 30.10.2015. Auf der Grundlage einer anschließenden Auswertung der geprüften Vorschläge
644 wurden noch bestehende Unklarheiten in der Woche vom 09.11.2015 bis zum 13.11.2015 in
645 der Form von strukturierten Fachinterviews, die das TMIK und die TSK mit den Fachressorts
646 führten, geklärt.

647

648 **III.3 Prüfungsergebnis; Weitere Vorgehensweise**

649 **III.3.1 Prüfungsergebnis**

650 Insgesamt wurden im Rahmen des Prüfungsprozesses 304 Aufgaben innerhalb der vorge-
651 gebenen Aufgabenblöcke identifiziert und einer ersten Prüfung im Hinblick auf ihre Verlage-
652 rungsfähigkeit unterzogen. (vgl. Liste der geprüften Aufgaben in Anlage). Diese Liste ist nicht
653 abschließend und kann im weiteren Prüfungs- und Dialogprozess erweitert werden.

654

655

656

657 **III.3.2 Weitere Vorgehensweise**

658 Diese 304 Aufgaben bedürfen einer weiteren fachlichen Prüfung im Hinblick auf ihre Verlage-
659 rungsfähigkeit unter Einbeziehung der betroffenen Fachebenen (Fachressorts, kommunale
660 Spitzenverbänden, kommunale Ebene).

661
662 Dabei handelt es sich zum einen um eine Prüfung dahingehend, ob Aufgaben, unter Zugrun-
663 delegung der Bewertungskriterien Fachlichkeit, Bürgernähe, Wirtschaftlichkeit, politische
664 Steuerung übertragen werden können, falls die Aufgabenerledigungsstrukturen im Wesentli-
665 chen in ihrer Größe den jetzigen Landesbehörden entsprechen. In diese weitere fachliche
666 Prüfung ist insbesondere der Aspekt der Aufgabenerledigung in Form der kommunalen Zu-
667 sammenarbeit einzubeziehen.

668
669 Zum anderen sind Aufgaben tiefergehend zu betrachten, die nach Auffassung der Fachres-
670 sorts in den derzeitigen Gebietsstrukturen aufgrund ihrer Verwaltungskraft nicht optimal erle-
671 digt werden können und bei denen aus fachaufsichtlicher Sicht unter Berücksichtigung der
672 Bewertungskriterien eine Rückholung der Zuständigkeit zum Land denkbar wäre. Auch hier
673 ist intensiv zu prüfen, ob diese Aufgaben nicht unter Beachtung der Bewertungskriterien
674 Fachlichkeit, Bürgernähe, Wirtschaftlichkeit, politische Steuerung und der im Leitbild „Zu-
675 kunftsfähiges Thüringen“ vorgegebenen zukünftigen Gebietsmindestgrößen weiter auf der
676 gestärkten kommunalen Ebene erledigt werden können. Auch in diese Betrachtung ist die
677 Möglichkeit der effektiveren Aufgabenerledigung in Form der kommunalen Gemeinschaftsar-
678 beit einzubeziehen.

679
680 Gegenstand der weiteren Prüfung wird auch sein, inwieweit Aufgaben von der Kreisebene
681 auf eine gestärkte Gemeindeebene übergehen können.

682
683 Die weitere Prüfung von Aufgabenverlagerungen durch die Landesregierung soll unter Ein-
684 beziehung aller maßgeblichen Beteiligten (Fachressorts, kommunale Spitzenverbände,
685 Landkreise und kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Thüringer Rechnungshof)
686 erfolgen. Diese Aufgabe wird maßgeblich der von der Landesregierung zur Erarbeitung des
687 Leitbildes eingerichteten interministeriellen Arbeitsgruppe „Funktionalreform“ zukommen, an
688 der neben den Ressorts der Landesregierung u. a. auch die kommunalen Spitzenverbände
689 und der Thüringer Rechnungshof beteiligt sind.

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

694 **III.3.3 E-Government**

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

703

704 **III.4 Zeitpunkt der Aufgabenübertragungen**

705 Die Aufgabenübertragungen sollen grundsätzlich mit Entstehen der neuen kommunalen
706 Verwaltungsstrukturen in Kraft treten. Über alle notwendigen Änderungen von Gesetzen soll
707 grundsätzlich in Form eines Funktionalreformgesetzes unmittelbar mit der Entscheidung des
708 Gesetzgebers über die neuen Verwaltungsstrukturen entschieden werden. Ein früheres, un-
709 ter Umständen auch ressortbezogenes Handeln von Gesetz- und Verordnungsgeber ist da-
710 mit keineswegs ausgeschlossen, wenn die betreffenden Kommunalisierungen nicht zwin-
711 gend ein Agieren in größeren kommunalen Gebietskörperschaften erfordern,

712

713 **III.5 Finanzierung der Aufgabenübertragungen**

714 Für die Finanzierung von übertragenen Aufgaben auf der kommunalen Ebene gilt das Kon-
715 nexitätsprinzip der Verfassung. Die Landesregierung bekennt sich bei ihren Überlegungen zu
716 möglichen Aufgabenverlagerungen zu ihrer Finanzierungsverantwortung und –pflicht. Bei der
717 Übertragung ist ein angemessener finanzieller Ausgleich unter Beachtung der verfassungs-
718 rechtlich verankerten Kostendeckungsgarantie des Artikels 93 Abs. 1 der Thüringer Verfas-
719 sung durch den Gesetzgeber zu schaffen. Notwendige weitergehende detaillierte Regelun-
720 gen, die aus dem Konnexitätsprinzip folgen, sollen im Vorschaltgesetz oder im Funktionalre-
721 formgesetz geregelt werden. Die notwendigen Mittel sind mit der Aufgabenübertragung zur
722 Verfügung zu stellen.

723

724 **III.6 Personal**

725 Es gilt der Grundsatz, dass das Personal den Aufgaben folgt. Dabei wird der Personalüber-
726 gang sozialverträglich gestaltet. Der im Rahmen der Funktionalreform erforderliche Perso-
727 nalübergang wird gesetzlich geregelt. Gegenstand des Gesetzes werden auch Regelungen
728 zur Versorgungslastenteilung für zu den Kommunen wechselnde Landesbeamte sein.

729

730 Die Landesregierung ist sich bewusst, dass die Kosten des Personalübergangs wesentlich
731 durch die gegenwärtig bestehende Notwendigkeit der Finanzierung des Wechsels von Lan-
732 desbediensteten in andere Versorgungs- und Zusatzversorgungssysteme bestimmt werden
733 und vom Land zu tragen sind. Hier müssen künftig in Zusammenarbeit mit den neuen kom-
734 munalen Aufgabenträgern und den kommunalen Spitzenverbänden alle rechtlichen und tat-
735 sächlichen Möglichkeiten zur Reduzierung der Personalübergangskosten ausgeschöpft wer-
736 den.

737

738 **III.7 Aufgabenkritik als Daueraufgabe, Evaluierung der Funktionalreform**

739

740 **III.7.1 Aufgabenkritik als Daueraufgabe**

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

750

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

759

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

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

771

772 **III.7.2 Evaluierung der Funktionalreform**

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

782

783

784 **IV. STRUKTURREFORM DER LANDESVERWALTUNG**

785

786 Der Freistaat Thüringen bedarf dringend einer Verwaltungsreform, die mit einer Funktionalre-
787 form zu verzahnen sowie mit einer Gebietsreform zu harmonisieren und abzustimmen ist.
788 Die bisherigen Reformansätze im Bereich der Landesverwaltung waren zum einen von ande-
789 ren Reformteilen weitgehend isoliert betrieben worden sowie zum anderen zu kleinteilig und
790 endeten häufig an Ressortgrenzen. Um den Aufgaben der Landesverwaltung in den kom-
791 menden Jahre und Jahrzehnten gerecht zu werden, müssen im Reformbereich der Landes-
792 verwaltung folgende Punkte besonders beachtet werden:

793

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

810

811 **IV.1 Ziel ist eine moderne, effiziente und zügig arbeitende Verwaltung zur Si-** 812 **cherung der Daseinsvorsorge**

813

814 Die geänderten finanziellen und demografischen Rahmenbedingungen zwingen die Verwal-
815 tung dazu, sich einem Wandel ihrer Struktur, ihrer Organisation sowie ihrer Aufgaben zu un-
816 terziehen. Eine Verwaltung muss langfristig finanzierbar bleiben. Nur dann hat die öffentliche
817 Hand Gestaltungsspielräume für wichtige Zukunftsinvestitionen, gerade im besonders wichti-
818 gen Bereich der Daseinsvorsorge. Daseinsvorsorge umfasst die Sicherung des öffentlichen
819 Zugangs zu existentiellen Gütern und Dienstleistungen entsprechend den Bedürfnissen der
820 Bürger, orientiert an definierten qualitativen Standards zu sozial verträglichen Preisen. Die im

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

824

825 Eine Verwaltungsreform muss neben dem Ziel der Effektivierung und Stärkung der Leis-
826 tungskraft der Verwaltung – auch aufgrund der Erfahrungen und Ergebnisse in Ländern, die
827 bereits Verwaltungsreformen durchgeführt haben, – dazu führen, dass Verwaltungskosten
828 insgesamt gesenkt werden. Dies kann dadurch geschehen, dass Verwaltung auf ihre Kern-
829 aufgaben reduziert wird, Verfahrensabläufe verkürzt und Doppelzuständigkeiten abgebaut
830 werden.

831

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

838

839 **IV.2 Umfassende Aufgabenkritik durchführen**

840

841 Notwendiger Bestandteil eines Gesamtreformprozesses ist eine umfassende und ganzheitli-
842 che Aufgabenkritik, um bestimmen zu können, wie die Verwaltung strukturiert werden muss,
843 um ihre notwendigen Leistungen effizient, wirkungsorientiert und zielgerichtet in der erforder-
844 lichen Qualität und Quantität gegenüber ihren Adressaten zu erbringen.

845

846 Dabei bedingen die oben dargestellten Veränderungen aus demografischer und haushälter-
847 scher Sicht, dass das Leistungsportfolio der Landesverwaltung stetig an die sich verändern-
848 den Bedingungen und Verhältnisse in der Gesellschaft angepasst werden muss.

849

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

855

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

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

861

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

865

866 Zu diesem Zweck haben die Ressorts die aufgabenkritische Untersuchung mit dem Ziel
867 durchzuführen, den Aufgabenbestand sowie die Intensität und die Kosten der Aufgaben-
868 wahrnehmung anzupassen. Folgende Vorgaben sollten im Rahmen der Aufgabenkritik be-
869 achtet werden:

- 870 • Die Vergrößerung der gemeindlichen- und kreisgebietlichen Strukturen im Rahmen
871 der Gebietsreform eröffnet im Bereich der Einräumigkeit der Verwaltung beim Land in
872 strukturell-organisatorischer Hinsicht Potentiale, die konsequent zu nutzen sind.
- 873 • Eine Entwicklung in Richtung einer grundsätzlich zweizügigen Landesverwaltung er-
874 öffnet – schon durch den Entfall von einer Stufe der Fachaufsicht – ebenfalls Mög-
875 lichkeiten, die es zu nutzen gilt.

876

877 **IV.3 Stellenabbau**

878

879 Im Koalitionsvertrag wurde sich darauf verständigt, das bislang vereinbarte Stellenabbauziel
880 beizubehalten. Gleichzeitig wurde vereinbart, sowohl die ursprünglichen Vorschläge der Ex-
881 pertenkommision für die Reform der Landesverwaltung als auch die Umsetzung und Aus-
882 wirkungen der bisherigen Stellenreduktion zu prüfen. Weiterhin sollen für verschiedene Be-
883 reiche Personalentwicklungskonzepte erarbeitet werden. Langfristiges Ziel ist es, die Zahl
884 der im Landesdienst stehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf das Niveau vergleichba-
885 rer deutscher Länder zu bringen.

886

887 Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass eine Begrenzung der Personalaus-
888 gaben erforderlich ist, um langfristig die Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte zu ge-
889 währleisten (Art. 98 Abs. 3 der Thüringer Verfassung). Das Ziel, die Anzahl der Landesbe-
890 diensteten an das Niveau vergleichbarer Länder bzw. des Durchschnitts der Flächenländer
891 West anzupassen, kann daher nur erreicht werden, wenn konsequent weiter Plan-/Stellen
892 und Personal abgebaut werden, ohne dabei die notwendige kommunale und staatliche Auf-
893 gabenerfüllung in Frage zu stellen oder zu gefährden. Insbesondere ist dieser notwendige
894 Stellenabbau dabei so zu organisieren, dass alle Aufgaben in einem weiten Daseinsvorsor-

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

901

902 **IV.4 Hinwendung zu einem grundsätzlich zweistufigen Aufbau der Landesver-** 903 **waltung**

904

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

912

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

921

922 **IV.5 Einräumigkeit der Verwaltung**

923

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

932

933 **IV.6 Entbürokratisierung, Verwaltungsvereinfachung, Verfahrensbeschleuni-** 934 **gung**

935

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

945

946 **IV.7 Verwaltungsmodernisierung / E-Government**

947

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

957

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

964

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

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

973

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

979

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

982

983 **IV.8 Länderübergreifende Zusammenarbeit**

984

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

993

994

995

996 **V. GEBIETSREFORM**

997

998 **V.1 Entwicklung der kommunalen Strukturen in Thüringen im Rückblick**

999

1000 **V.1.1 Entwicklung grundlegender Leitvorstellungen in den 1990er Jahren**

1001

1002 Bald schon nach der friedlichen Wende von 1989 und der Wiedererrichtung des Landes Thü-
1003 ringen am 3. Oktober 1990 setzte sich die Erkenntnis durch, dass man mit einer Struktur von
1004 35 Landkreisen und fünf kreisfreien Städten sehr unterschiedlicher Größe und Fläche sowie
1005 1.707 Gemeinden, von denen 1.314 (ca. 77 %) weniger als 1.000 Einwohner, 916 (ca. 54 %) weniger
1006 als 500 Einwohner hatten, den wachsenden Aufgaben der kommunalen Daseins-
1007 vorsorge nicht mehr gerecht werden kann.

1008

1009 Die **Thüringer Landesregierung** begründete mit ihrem **Beschluss vom 29. April 1992**
1010 **„Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen“** die Notwendigkeiten und Ziele der Re-
1011 form der öffentlichen Verwaltung Thüringens sowie das Verfahren zur Durchführung der Re-
1012 formen. Darüber hinaus beschloss sie die Errichtung zweier Sachverständigenkommissionen
1013 (SVK) im Innenministerium. Die SVK „Gebietsreform“ sollte insbesondere Vorschläge zur
1014 Neugliederung der Landkreise, zur Lösung der Stadt-Umland-Problematik sowie zur neuen
1015 kommunalen Verwaltungsinstitution erarbeiten. Die SVK „Funktionalreform“ unterbreitete
1016 Vorschläge zur Aufgabenkritik und Aufgabenwahrnehmung sowie zu den Behördenstruktu-
1017 ren.

1018 Die SVK „Gebietsreform“ verabschiedete im November 1992

- 1019 - einen Vorschlag zur neuen Thüringer Verwaltungsinstitution,
- 1020 - Empfehlungen zur Förderung der kommunalen Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich der
- 1021 kreisfreien Städte (Eingliederung von Gemeinden) sowie
- 1022 - einen Vorschlag zur Kreisgebietsreform (Zuschnitt der Landkreise).

1023 Die Leitvorstellungen für die Gebietsreformen der 90er Jahre wurden im Wesentlichen vor-
1024 gegeben und konkretisiert durch:

- 1025 - die Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993,
- 1026 - die Thüringer Kommunalordnung vom 16. August 1993,
- 1027 - das Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen vom 16.
- 1028 August 1993,
- 1029 - das Thüringer Maßnahmengesetz vom 3. Januar 1994 sowie
- 1030 - das Thüringer Gemeindeneugliederungsgesetz vom 23. Dezember 1996.

1031

1032 Mit der Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden
1033 nach der Wiedergründung Thüringens sollten flächendeckend kommunale Strukturen ge-
1034 schaffen werden, die den Anforderungen der kommunalen Daseinsvorsorge in der Bundes-
1035 republik Deutschland gerecht werden und die die dafür erforderliche Leistungs- und Verwal-
1036 tungskraft aufweisen. Die Strukturmaßnahmen erfolgten nacheinander in zwei Schritten: zu-
1037 nächst wurden die Landkreise und kreisfreien Städte durch den Gesetzgeber neu gegliedert
1038 und anschließend die kreisangehörigen Gemeinden.

1039

1040 **V.1.2 Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte 1992 – 1994**

1041

1042 V.1.2.1 Ausgangsbedingungen

1043

1044 Zu Beginn der 90er Jahre fehlte es an Verwaltungs- und Finanzkraft auf kommunaler Ebene.
1045 Die damals vorhandenen 35 Landkreise mit einer Fläche von insgesamt 15.812 km² wiesen
1046 nach Einwohnerzahl und Fläche ein sehr unterschiedliches Niveau auf. So stand beispiels-
1047 weise dem Landkreis Lobenstein mit nur 27.603 Einwohnern der einwohnerstärkste Land-
1048 kreis Gotha mit 134.169 Personen gegenüber. Der kleinste Landkreis (Greiz) hatte nur eine
1049 Fläche von 218 km², während der größte Landkreis (Gotha) eine Fläche von 768 km² auf-
1050 wies. Bezogen auf die Bevölkerungsdichte (EW/km²) lag die Schwankungsbreite zwischen
1051 68 EW/km² (im Landkreis Schleiz) und 272 EW/km² (im Landkreis Altenburg). Somit gab es
1052 zwischen den einzelnen Kreisen Schwankungsbreiten von über 350 % hinsichtlich der Flä-
1053 che, von fast 500 % hinsichtlich der Einwohnerzahl und von 400 % hinsichtlich der Besied-
1054 lungsdichte.

1055

1056 Im Grundsatz nicht anders stellte sich die Situation bei den kreisfreien Städten dar. In Thü-
1057 ringen war - wie im übrigen Bundesgebiet - im Umkreis der größeren Städte ein dichtes Netz
1058 von Verflechtungsbeziehungen entstanden. Der Verflechtungsraum war von vielen kommu-
1059 nalen Verwaltungsgrenzen durchschnitten. Fehlplanungen, Reibungsverluste und Beein-
1060 trächtigungen des Gemeinwohls waren unvermeidbar. Derartige administrative Hemmnisse
1061 behinderten bzw. gefährdeten die Gesamtentwicklung der Verflechtungsräume sowie der
1062 Zentralen Orte Thüringens. Diese Lage erforderte eine auf eine Gebietserweiterung zielende
1063 Neuordnung.

1064

1065 V.1.2.2 Ziele

1066

1067 *V.1.2.2.1 Landkreise*

1068 Die Kreisgebietsreform zielte darauf ab, den ländlichen Raum zu stärken und hierzu Land-
1069 kreise zu bilden, die für die nächsten Jahrzehnte in der Lage sein würden, nach Gebiet, Wirt-

1070 schaft und Bevölkerung eine ausreichende Leistungsfähigkeit (Finanzkraft und Verwaltungs-
1071 kraft) zu gewährleisten. Die Landkreise sollten in die Lage versetzt werden, wirtschaftliche
1072 und leistungsfähige Verwaltungseinheiten mit spezialisiertem Personal zu bilden. Hierdurch
1073 sollte eine Rationalisierung der Verwaltungsarbeit ermöglicht und finanzieller Gestaltungsspielraum für Investitionen gewonnen werden. Durch die Bildung hinreichend großer Landkreise sollten außerdem kostenintensive öffentliche Einrichtungen besser ausgelastet und im Hinblick auf eine zu erzielende Kostendegression wirtschaftlicher und sparsamer errichtet und geführt werden können.

1078

1079 Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung wurde auch als ein wichtiger Standortfaktor für privatwirtschaftliche Investitionen angesehen.

1081

1082 Nicht zuletzt sollten die neuen Strukturen der Landkreise die Grundlage für die anschließend geplante flächendeckende Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden sein.

1084

1085 *V.1.2.2.2 Kreisfreie Städte*

1086 Ziel der Neustrukturierung der kreisfreien Städte und ihrer Umlandgemeinden war die Stärkung ihrer zentralörtlichen Funktion mit überörtlicher Verantwortung und die Schaffung von Entwicklungsraum. Durch die Ordnung der bestehenden Verflechtungsräume sollte die Leistungskraft der kreisfreien Städte gestärkt und sie in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben dauerhaft und wirkungsvoll wahrzunehmen.

1091

1092 V.1.2.3 Gesetzgebungsphase

1093 Basierend auf den Vorschlägen der SVK „Gebietsreform“ von Ende 1992 zur Neugliederung der Kreisebene sowie unter Einbeziehung einer Vielzahl von Stellungnahmen der Landkreise, Städte und Gemeinden erarbeitete die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen (Drs. 1/2233 vom 11. Mai 1993). Nach einem umfangreichen Anhörungsverfahren verabschiedete der Gesetzgeber am 15. August 1993 das Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen (Thüringer Neugliederungsgesetz – ThürNGG -). Es wurde am 27. August 1993 verkündet (GVBl. S. 545) und trat am 1. Juli 1994 in Kraft.

1101

1102 Ein weiteres Gesetz zur Neugestaltung der Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte stellte das Thüringer Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung der Städte Eisenach und Nordhausen (GesESA/NDH) vom 24. März 1994 dar. Mit diesem Gesetz sollten durch Eingliederung von Umlandgemeinden die Städte Eisenach und Nordhausen gestärkt

1106 und ihre wirtschaftliche Weiterentwicklung gefördert werden. Es trat ebenfalls am 1. Juli 1994
1107 in Kraft.

1108

1109 Wesentliche Kriterien der Neugliederung der Landkreise waren damals:

- 1110 - Richtwert Kreisgrößen: 80.000 bis 150.000 Einwohner
- 1111 - naturräumliche Gegebenheiten, Verkehrsverbindungen, infrastrukturelle Verflechtun-
1112 gen, Siedlungsverteilung und Wirtschaftsstruktur
- 1113 - landsmannschaftliche und historische Gegebenheiten
- 1114 - Belange der Raumordnung und Landesplanung

1115

1116 Wesentliche Kriterien, die zusätzlich bei der Gestaltung der Umlandbereiche der kreisfreien
1117 Städte maßgeblich waren:

- 1118 - vorhandene Verflechtungsbeziehungen zwischen Stadt und Gemeinde
- 1119 - schwerpunktmäßig auf die Kernstadt ausgerichtete Entwicklung einer Gemeinde
1120 (Merkmale dafür: Auslagerung bestehender und Anziehung neuer Gewerbe- und In-
1121 dustriebetriebe in Konkurrenz zur Stadt; Anziehung der Stadtbevölkerung in überpro-
1122 portionalen Maß und eine stark expandierte Planung hinsichtlich Wohnbebauung
1123 und Gewerbeansiedlung)
- 1124 - Entwicklungsmöglichkeiten der Stadt selbst

1125

1126 Einen Richtwert für die Größe kreisfreier Städte gab es damals nicht.

1127

1128 Den Kriterien kam im jeweiligen Einzelfall ein unterschiedliches Gewicht zu.

1129

1130 V.1.2.4 Ergebnisse

1131 Der Freistaat Thüringen war nach dem Inkrafttreten der beiden vorgenannten Gesetze in 17
1132 Landkreise und 5 kreisfreie Städte gegliedert; gemäß § 4 Abs. 3 Sätze 2 und 3 sowie § 20
1133 Abs. 2 ThürNGG wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1998 Eisenach als sechste Stadt kreis-
1134 frei.

1135

1136 Insgesamt wurden durch das ThürNGG 48 Gemeinden und ein Ortsteil in die kreisfreien
1137 Städte Erfurt, Gera, Jena, Suhl und Weimar eingegliedert (20 davon bereits vor In-Kraft-
1138 Treten des ThürNGG am 1. April 1994 aufgrund freiwilliger Beschlüsse der beteiligten Ge-
1139 meinden durch Rechtsverordnung des Innenministers – GVBl. 1994 S.288). Eine weitere
1140 Gemeinde (Töttelstädt) wurde nach In-Kraft-Treten des ThürNGG auf freiwilliger Grundlage
1141 durch Rechtsverordnung mit Wirkung vom 12. Oktober 1994 in die Stadt Erfurt eingegliedert.

1142

1143 Durch das GesESA/NDH wurden insgesamt sechs Gemeinden in die Stadt Eisenach sowie
1144 sechs Gemeinden in die Stadt Nordhausen eingegliedert. Aufgrund einer erfolgreichen Ver-
1145 fassungsbeschwerde der Stadt Wutha-Farnroda unterblieb ihre vorgesehene Eingliederung
1146 in die Stadt Eisenach.

1147

1148 **V.1.3 Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden bis 1999**

1149

1150 **V.1.3.1 Ausgangssituation**

1151 Die Neugliederung der Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden verlief auf freiwilliger
1152 Basis bereits seit der Wiedergründung des Landes Thüringen und parallel zur Neustrukturie-
1153 rung der Landkreise und kreisfreien Städte. Die Möglichkeit der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften wurde schon mit § 31 der Kommunalverfassung der DDR vom 17. Mai 1990
1154 geschaffen (GVBl. I Nr. 28 S. 255 ff.), die nach Maßgabe des Einigungsvertrages in Landes-
1155 recht übergeleitet wurde und mit einigen Änderungen durch das Gesetz zur Änderung des
1156 Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR vom 19.
1157 Juni 1992 als Vorläufige Kommunalordnung für das Land Thüringen - VKO - (GVBl. S. 219)
1158 fort galt bis zum Inkrafttreten der Thüringer Kommunalordnung vom 1. Juli 1994 (GVBl.
1159 1993, S. 501).

1161

1162 Trotz der bis dahin durch mehr als 270 Rechtsverordnungen des Innenministers bereits vor-
1163 genommenen freiwilligen Strukturänderungen gab es am 1. Juli 1994 in Thüringen noch im-
1164 mer 1.247 Gemeinden. Davon hatten 869 (69,7 v. H.) weniger als 1.000 Einwohner, 310
1165 (24,9 v. H.) sogar weniger als 300 Einwohner. Die ganz überwiegende Anzahl der Gemein-
1166 den war in den bestehenden Strukturen nicht in der Lage, die ihnen obliegenden Aufgaben
1167 der kommunalen Daseinsvorsorge zu erfüllen.

1168

1169 **V.1.3.2 Ziele**

1170 Zur Stärkung der Verwaltungskraft, der Investitionsfähigkeit und der Aufgabenverantwortung
1171 der überwiegend kleinen und kleinsten Gemeinden war es notwendig, diese auf einem Ni-
1172 veau zusammenzufassen, das den Einsatz von professionellem und spezialisiertem Verwal-
1173 tungspersonal gestatten sollte und auf dem kraft Einwohnerzahl und Flächengröße eine mo-
1174 derne Infrastruktur vorgehalten werden konnte.

1175

1176 **V.1.3.3 Gesetzliche Strukturvorgaben der Thüringer Kommunalordnung**

1177 Mit der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO), die am 24. August 1993 verkündet wurde
1178 (GVBl. S. 501) und am 1. Juli 1994 in Kraft trat, legte der Gesetzgeber folgende Mindestgrö-
1179 ßen für die künftigen Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden in Thüringen fest:

- 1180 - Gemeinden die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören und nicht erfüllende oder
1181 beauftragende Gemeinde sind, mussten mindestens 3.000 Einwohner haben. Ge-
1182 meinden, die diese Mindesteinwohnerzahl nicht erreichten, sollten einer Verwal-
1183 tungsgemeinschaft angehören. Ausnahmen hiervon waren aus Gründen des öffentli-
1184 chen Wohls möglich.
- 1185 - Verwaltungsgemeinschaften mussten mindestens 5.000 Einwohner haben. In Aus-
1186 nahmefällen war aus Gründen des öffentlichen Wohls auch die Anerkennung einer
1187 Verwaltungsgemeinschaft mit weniger Einwohnern möglich. Weitere Regelungen zur
1188 inneren Struktur von Verwaltungsgemeinschaften gab es nicht.
- 1189 - Für erfüllende Gemeinden nach § 51 ThürKO galt ebenfalls die Mindesteinwohner-
1190 zahl von 3.000 sowie die Vorgabe der Hauptamtlichkeit des Bürgermeisters der erfül-
1191 lenden Gemeinde. Der Gesetzgeber räumte auch hier die Möglichkeit der Abwei-
1192 chung von der festgelegten Mindesteinwohnerzahl in begründeten Einzelfällen ein.

1193

1194 V.1.3.4 Freiwilligkeitsphase

1195 Bis zum 30. Juni 1995, aber auch darüber hinaus parallel zur Gesetzgebungsphase, erhiel-
1196 ten die Gemeinden die Möglichkeit, sich freiwillig den Vorgaben der ThürKO anzupassen,
1197 indem sie die erforderlichen Gemeinderatsbeschlüsse fassten auf deren Grundlage das Thü-
1198 ringer Innenministerium die Strukturänderungen per Rechtsverordnung vollzog. Dabei bilde-
1199 ten die zum 1. Juli 1994 neu geschaffenen Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte
1200 die räumliche Grundlage und den Rahmen der Gemeindegebietsreform.

1201 Die Landesregierung unterstützte die freiwillige Bildung größerer Gemeinden und gemeinde-
1202 übergreifender Kooperationen (Verwaltungsgemeinschaften und erfüllende Gemeinden) in
1203 den Haushaltsjahren 1992 bis 1996 mit mehr als 75 Mio. DM.

1204

1205 V.1.3.5 Gesetzgebungsphase

1206 Nur die Gemeinden, die sich freiwillig nicht auf Strukturen einigen konnten, die den Vorgaben
1207 der ThürKO entsprachen, wurden in das Gesetzgebungsverfahren zur Neugliederung kreis-
1208 angehöriger Gemeinden einbezogen. Nur etwa 7 % der Bevölkerung Thüringens war noch
1209 unmittelbar von den gesetzlichen Regelungen betroffen. Der größte Teil des Thüringer Ge-
1210 setzes zur Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden (Thüringer Gemeindeneugliede-
1211 rungsgesetzes - ThürGNNG) vom 23. Dezember 1996 (GVBl. S. 333) trat am 1. Januar 1997
1212 in Kraft, § 9 am 1. April 1997 sowie §§ 7, 10, 16, 17 und 35 am 1. Juli 1999.

1213

1214 V.1.3.6 Ergebnisse

1215 Im Zeitraum von 1990 bis 1999 veränderten sich die Strukturen der kreisangehörigen Ge-
1216 meinden in Thüringen wie folgt:

1217

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

1218 * Städte und Gemeinden die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören und weder erfüllende noch beauftragende Gemein-
1219 den sind

1220

1221 Mit dem Inkrafttreten des ThürGNNGG wurde die flächendeckende Anpassung von Verwal-
1222 tungsstrukturen der kreisangehörigen Gemeinden an die Größenvorgaben der ThürKO ab-
1223 geschlossen. Seither orientierten sich alle später folgenden freiwilligen Neugliederungsmaß-
1224 nahmen auf gemeindlicher Ebene in Thüringen, die anfangs durch Rechtsverordnungen des
1225 Innenministeriums und später durch einzelgesetzliche Regelungen vorgenommen wurden,
1226 an diesen Leitvorstellungen der ThürKO.

1227

1228 **V.1.4 Weiterentwicklung der Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden in der**
1229 **3. Legislaturperiode (1999 – 2004)**

1230 Auch nach Abschluss der Gesetzesphase der Gemeindegebietsreform stand es den Ge-
1231 meinden frei, ihre bestehenden Strukturen freiwillig weiterzuentwickeln, effektiver und effizi-
1232 enter zu gestalten. Die flächendeckende Anpassung der Strukturen der kreisangehörigen
1233 Gemeinden an die Größenvorgaben der ThürKO durch den Gesetzgeber war eine Anpas-
1234 sung an Mindestgrößen. Zahlreiche Gemeinden gewannen allerdings zunehmend die Er-
1235 kenntnis, dass mit der steten Änderung der Rahmenbedingungen auch eine strukturelle An-
1236 passung auf kommunaler Ebene an die neuen Bedingungen erfolgen muss. Dafür war eine
1237 Vergrößerung der Leistungs- und Verwaltungskraft und damit des Gestaltungsspielraums der
1238 Gemeinden erforderlich, den eine Größenordnung deutlich über der geforderten Mindestgrö-
1239 ße bieten kann. Daher beschlossen zahlreiche Gemeinden freiwillige Strukturänderungen.
1240 Der Landtag verabschiedete in der 3. Legislaturperiode insgesamt drei Gesetze zur freiwilli-
1241 gen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden. Daran waren insgesamt 28 Gemeinden
1242 beteiligt.

1243

1244 **V.1.5 Weiterentwicklung der Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden in der**
1245 **4. Legislaturperiode (2004 – 2009)**

1246

1247 **V.1.5.1 Enquetekommission „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisge-**
1248 **bietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und**
1249 **Kommunen“**

1250 Der Thüringer Landtag beschloss im Juni 2005 die Einsetzung einer Enquetekommission
1251 „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen
1252 und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen" (EK 4/1). Die EK
1253 4/1 sollte konzeptionelle Vorgaben dazu erarbeiten, wie die Verwaltungs- und Gebietsstruk-
1254 turen zukunfts- und wettbewerbsfähig gestaltet werden können und Vorschläge für eine
1255 Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen (d.h. Städte, Gemein-
1256 den und Landkreise) machen. Die EK 4/1 legte dem Landtag Vorabempfehlungen vom 2.
1257 April 2008 für eine Verwaltungsreform auf gemeindlicher Ebene vor, die ein „Leitbild für star-
1258 ke und bürgernahe Gemeinden in Thüringen enthielten“ (Drs. 4/3965). Zu diesen Vorabemp-
1259 fehlungen beschloss der Landtag am 11. April 2008 eine EntschlieÙung, die unter anderem
1260 die Einführung der Landgemeinde und eine doppelte Mehrheit für die Auflösung von Verwal-
1261 tungsgemeinschaften festlegte (Drs. 4/404).

1262

1263 **V.1.5.2 Änderung der Strukturvorgaben der Thüringer Kommunalordnung**

1264

1265 Zur Umsetzung der Vorabempfehlungen der EK 4/1 und des darin enthaltenen Leitbildes
1266 sowie der EntschlieÙung vom 11. April 2008 erarbeitete die CDU-Fraktion des Landtags ei-
1267 nen Gesetzentwurf (Drs. 4/4239), der vom Landtag als Gesetz zur Weiterentwicklung der
1268 gemeindlichen Strukturen im Freistaat Thüringen vom 9. Oktober 2008 beschlossen wurde
1269 (GVBl. S. 369) und am 18. Oktober 2008 in Kraft trat.

1270 Mit dem Ziel der Weiterentwicklung der Gemeindestrukturen wurde die Landgemeinde als
1271 eine weitere Gemeindeart mit einer Mindestgröße von 3.000 Einwohnern eingeführt (§ 6 Abs.
1272 5 ThürKO). Zur Bildung, Änderung, Erweiterung oder Auflösung von Verwaltungsgemein-
1273 schaften wurde die doppelt Mehrheit der Beschlussfassung eingeführt (§ 46 Abs. 1 ThürKO)
1274 zugleich aber die Mindestgröße von 5.000 Einwohnern für Verwaltungsgemeinschaften ab-
1275 geschafft. Darüber hinaus regelte der Gesetzgeber neu, dass Gemeinden mit weniger als
1276 3.000 Einwohnern - ohne Ausnahme - einer Verwaltungsgemeinschaft angehören oder einer
1277 benachbarten Gemeinde gemäß § 51 ThürKO zugeordnet sein müssen. Der Gesetzgeber
1278 räumte den betroffenen Gemeinden einen Zeitraum von maximal fünf Jahren ein, in dem
1279 diese Gemeinden ihre Vorstellungen über die Umsetzung der strukturellen Vorgaben der
1280 ThürKO vor Ort entwickeln, beschließen und bei dem für das Kommunalrecht zuständigen

1281 Ministerium beantragen müssen. Andernfalls soll eine Zuordnung durch den Gesetzgebers
1282 erfolgen, erstmals ab dem Jahr 2013 (§ 46 Abs. 3 ThürKO). Tatsächlich ist es nach Einfüh-
1283 rung dieser gesetzlichen Vorgabe in keinem Fall zu einer gesetzlichen Zuordnung von Ge-
1284 meinden mit weniger als 3.000 Einwohnern gegen ihren Willen gekommen.

1285

1286 V.1.5.3 Neugliederungsgesetze in der 4. Legislaturperiode auf freiwilliger Grundlage

1287 Die Thüringer Landesregierung setzte bis zum Ende der 4. Wahlperiode des Thüringer Land-
1288 tags zur Optimierung der Gemeindestrukturen weiterhin in erster Linie auf die Kompetenz
1289 der gewählten Entscheidungsträger in den Kommunen und darauf, dass die Gemeinde- und
1290 Stadträte freiwillig Beschlüsse zur weiteren Verbesserung der bestehenden Strukturen fas-
1291 sen. In der 4. Legislaturperiode von 2004 bis 2009 wurden insgesamt 4 Gesetze zur freiwilli-
1292 gen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden verabschiedet, an denen 75 Gemeinden
1293 beteiligt waren.

1294

1295 Die freiwilligen Strukturänderungen der kreisangehörigen Gemeinden wurden Zeitraum von
1296 2006 bis 2009 mit mehr als 14,03 Mio. Euro finanziell unterstützt.

1297

1298 V.1.6 Weiterentwicklung der Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden in der

1299 5. Legislaturperiode (2009 – 2014)

1300

1301 V.1.6.1 Auftrag aus dem Koalitionsvertrag vom Oktober 2009

1302 Im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 zwischen den Thüringer Landesverbänden von CDU
1303 und SPD vereinbarten die Vertragspartner unter Ziffer 18 „Kommunales“:

1304 „Die Landesregierung lässt im Licht der demographischen Entwicklung, der allgemeinen Haushalts-
1305 entwicklung und vor dem Hintergrund der Degression des Solidarpaktes II durch unabhängige Gutach-
1306 ter prüfen, ob, in welchem Umfang und in welchem Zeitraum eine Funktional- und Gebietsreform zu
1307 Einsparungen und Effizienzgewinnen auf kommunaler Ebene und im Landeshaushalt führt. In Auswer-
1308 tung dieses Gutachtens wird die Landesregierung eine Entscheidung über weitergehende Maßnah-
1309 men treffen. Die Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement vor Ort muss dabei berücksichtigt
1310 werden.“

1311

1312 Zur Umsetzung des Koalitionsauftrages wurde im Jahr 2011 durch Kabinettsbeschluss

- 1313 - die Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform,
- 1314 - der Beirat Funktional- und Gebietsreform und
- 1315 - die Stabsstelle Funktional- und Gebietsreform gebildet.

1316

1317 V.1.6.2 Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform und Regierungskommission

1318 Der von der Expertenkommission Ende Januar 2013 vorgelegte Abschlussbericht enthält
1319 einen breiten Überblick über die Thüringer Landesverwaltung mit zahlreichen Vorschlägen

1320 für alle Verwaltungsbereiche sowie Aussagen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der
1321 kommunalen Strukturen im Freistaat Thüringen.

1322

1323 Das Kabinett beauftragte im Januar 2013 eine ressortübergreifende Regierungskommission
1324 mit der Auswertung der Vorschläge der Expertenkommission und der Vorbereitung von er-
1325 forderlichen Grundsatzentscheidungen der Landesregierung. Die Regierungskommission
1326 sah in ihrem Konzept zur Reform der Thüringer Landesverwaltung (Reformkonzept 2020)
1327 vom 8. November 2013 von einer Empfehlung für eine Reform der Kreis- und Gemein-
1328 destrukturen ab.

1329

1330 V.1.6.3 Beschluss des Landtags über die Weiterentwicklung der gemeindlichen Strukturen 1331 im Freistaat Thüringen

1332 Bereits im Dezember 2011 fasste der Landtag einen Beschluss über die Weiterentwicklung
1333 der gemeindlichen Strukturen im Freistaat Thüringen (Drs. 5/3798). Dieser Landtagsbe-
1334 schluss enthält Aussagen über Ziele und Maßstäbe, die bei der Neuordnung der gemeindli-
1335 chen Strukturen in Thüringen berücksichtigt werden sollten. Mit dem Beschluss wurde die
1336 Landesregierung beauftragt, folgende Maßstäbe bei der Weiterentwicklung der gemeindli-
1337 chen Strukturen zu berücksichtigen und notwendige gesetzgeberische Anpassungen vor-
1338 nehmen:

- 1339 - Verwaltungsgemeinschaften und erfüllende Gemeinden genießen künftig keinen Vertrau-
1340 ens- und Bestandsschutz mehr; ihre Weiterentwicklung zu Landgemeinden wird ange-
1341 strebt. Die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften und erfüllenden Gemeinden sollte
1342 künftig nicht mehr erfolgen. Nur ausnahmsweise können bestehende Verwaltungsge-
1343 meinschaften erweitert werden, wenn die Zuordnung einzelner Gemeinden dies zwingend
1344 erfordert. Verwaltungsgemeinschaften sollen mindestens 5.000 Einwohner haben.
- 1345 - Die Stärkung der zentralen Orte aus Gemeinwohlgründen steht im Vordergrund. Im Um-
1346 landbereich Zentraler Orte müssen Neugliederungen unter Einbeziehung des zentralen
1347 Ortes erfolgen.
- 1348 - Die Einwohnerzahl einer sich selbst verwaltenden Gemeinde soll dauerhaft unter Berück-
1349 sichtigung der demografischen Entwicklung mindestens 5.000 Einwohner betragen.

1350

1351 Eine Umsetzung dieser Vorgaben erfolgte in der 5. Legislaturperiode nicht, insbesondere
1352 auch keine gesetzgeberischen Anpassungen der ThürKO.

1353

1354 V.1.6.4 Neugliederungsgesetze in der 5. Legislaturperiode auf freiwilliger Grundlage

1355 In der 5. Legislaturperiode von 2009 bis 2014 wurden insgesamt 5 Gesetze zur freiwilligen
1356 Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden verabschiedet, an denen 298 Gemeinden betei-
1357 ligt waren.

1358 Die freiwilligen Gemeindestrukturänderungen wurden in der 5. Legislaturperiode finanziellen
 1359 Mitteln in Höhe von 14,56 Mio. Euro gefördert.

1360

1361 **V.1.7 Zusammenfassung**

1362

1363 **V.1.7.1 Entwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte**

1364 Die heutigen Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte bestehen in der Regel seit ca.
 1365 20 Jahren.

1366

1367 Die Landkreise in ihrer heutigen Struktur sowie einige kreisfreie Städte sind den deutlich ver-
 1368 änderten Rahmenbedingungen, insbesondere in demografischer und finanzieller Hinsicht
 1369 aber auch wegen des sich ändernden Aufgabenspektrums, allerdings immer weniger ge-
 1370 wachsen. Ausschlaggebend hierfür ist zunächst ihre geringe und insgesamt rückläufige Ein-
 1371 wohnerzahl. Zudem haben die Landkreise und kreisfreien Städte Thüringens eine sehr hete-
 1372 rogene Struktur.

1373

1374 *Entwicklung der Einwohnerzahlen in den Landkreisen und kreisfreien Städten*

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

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

1375

1376

1377 *Vergleich der Größenklassen bei den Landkreisen*

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

1378

1379 Die Landkreise Thüringens haben zum 31.12.2014 eine durchschnittliche Einwohnerzahl von
1380 94.487 Personen. Der Bundesdurchschnitt zum 31.12.2014 beträgt dagegen 187.256 Perso-
1381 nen.

1382

1383

1384 *Vergleich der Größenklassen bei den kreisfreien Städten*

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

1385

1386 Die kreisfreien Städte Thüringens haben zum 31.12.2014 eine durchschnittliche Einwohner-
1387 zahl von 91.748 Personen. Der Bundesdurchschnitt zum 31.12.2014 beträgt dagegen
1388 242.589 Personen.

1389

1390 V.1.7.2 Entwicklung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

1391

1392 Die gemeindlichen Strukturen im Freistaat Thüringen sind nach wie vor sehr kleinteilig.

1393

1394 *Entwicklung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden*

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

1395 Quelle: TLS und TMIK

1396

1397

1398 Fast 85 % der kreisangehörigen Gemeinden sind Mitgliedsgemeinden in Verwaltungsgemeinschaften oder beauftragende Gemeinden. In diesen Gemeinden leben allerdings nur ca.
1399 25 % der Gesamtbevölkerung Thüringens (530.000 Einwohner).
1400

1401

1402 *Vergleich der Gemeindegrößenklassen 1990 und 2014*

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

1403 Quelle: TLS und TMIK

1404

1405

1406 **V.2. Allgemeine Ziele der Gebietsreform in der 6. Legislaturperiode**

1407

1408 In den Kommunen des Freistaats Thüringen haben die Einwohner des Landes ihr zu Hause.
1409 Die Städte und Dörfer sind Orte des Wohnens und des Lebens. Hier haben sie in der Regel
1410 soziale Kontakte, verbringen ihre Freizeit, nutzen sportliche und kulturelle Angebote. Hier ist
1411 ihre Heimat.

1412

1413 In den Kommunen wird aber auch „der Staat“ unmittelbar erlebt. Vor Ort werden wichtige
1414 staatliche und kommunale Dienstleistungen zur Verfügung gestellt, die den Kommunen als

1415 Träger der Daseinsvorsorge obliegen. Die Städte, Gemeinden und Landkreise sind daher
1416 nicht nur Lebensraum, sondern beeinflussen auch als Verwaltungseinheit das direkte Umfeld
1417 ihrer Einwohner.

1418

1419 Die kommunale Selbstverwaltung garantiert den Bürgern, eine aktive Mitgestaltung aller
1420 „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Sie lebt ganz entscheidend davon, dass sich
1421 viele Bürger ehrenamtlich engagieren und öffentliche Ämter ausüben.

1422

1423 Eine lebendige kommunale Selbstverwaltung setzt in erster Linie handlungs- und leistungs-
1424 fähige Kommunen voraus. Leistungsstarke Kommunen sind die Voraussetzung für die weite-
1425 re Entwicklung und Zukunft des Freistaats Thüringen. Um den sich aus den wesentlich ge-
1426 änderten Rahmenbedingungen ergebenden enormen Herausforderungen auch in Zukunft
1427 gewachsen zu sein, ist eine Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft der Kommunen
1428 unerlässlich. Nur können Handlungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume für die Aufga-
1429 benerfüllung und die Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge für die nächsten Jahr-
1430 zehnte gewährleistet werden. Hierfür die Voraussetzungen zu schaffen, ist eine Aufgabe des
1431 Landes.

1432

1433 **V.2.1 Leistungs- und verwaltungsstarke kommunale Strukturen**

1434 **Thüringen braucht leistungs- und verwaltungsstarke kommunale Einheiten, die mittel-**
1435 **bis langfristig in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, bürger-**
1436 **nah, rechtssicher, effektiv und effizient, eigenverantwortlich sowie in der erforderli-**
1437 **chen Qualität wahrzunehmen. Dabei ist die verfassungsrechtlich garantierte kommu-**
1438 **nale Selbstverwaltung zu gewährleisten und im Interesse der Bürger zu stärken.**

1439

1440 Die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung setzt generell ein Min-
1441 destmaß an Leistungsfähigkeit voraus. Hierzu gehören eine hinreichende Verwaltungs- und
1442 Finanzkraft ebenso wie die erforderliche Planungs- und Entscheidungsfähigkeit für sinnvolle
1443 Dispositionen und Schwerpunktbildungen. Kommunen, die mangels ausreichender Leis-
1444 tungsfähigkeit weitgehend funktionsentleert sind, die nur über einen geringen Handlungs-
1445 und Gestaltungsspielraum verfügen, entsprechen nicht dem verfassungsrechtlichen Leitbild
1446 der kommunalen Selbstverwaltung. In diesen Fällen besteht die Gefahr einer Verlagerung
1447 von Aufgaben auf überörtliche Verwaltungsträger (ThürVerfGH 2/95 und 6/95; 1/97, RN 100
1448 m.w.N.).

1449

1450 Ziel einer kommunalen Neugliederung ist es, dass auch in Zukunft kommunale Selbstverwal-
1451 tung in der vom Grundgesetz und von der Verfassung des Freistaats Thüringen garantierten
1452 Art und Weise wahrgenommen werden kann. Dazu müssen die kommunalen Verantwor-
1453 tungsträger und die kommunalen Strukturen in die Lage versetzt werden, auf die sich än-

1454 dernden Rahmenbedingungen angemessen reagieren zu können, bürgernah, aber auch wir-
1455 kungs- und wirksamkeitsorientiert zu arbeiten. Dabei ist es notwendig, dauerhaft ein effekti-
1456 ves Verwaltungshandeln sowie eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen,
1457 u.a. durch eine angemessene Personalausstattung in der erforderlichen Professionalität.

1458

1459 Als zukunftsfähig werden kommunale Strukturen angesehen, die absehbar auch fiskalisch
1460 dauerhaft tragfähig sind, mindestens jedoch bis zum Jahr 2035.

1461

1462 **V.2.2 Gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen**

1463 **Die Lebensverhältnisse sollen in allen Landesteilen gleichwertig sein. Vor diesem Hin-**
1464 **tergrund sollen die kommunalen Strukturen auch in der Fläche tragfähig sein und eine**
1465 **bedarfsgerechte Daseinsvorsorge in allen Landesteilen gewährleisten. Entwicklungss-**
1466 **chwerpunkte sind dabei die zentralen Orte sowie Stadt-Umland-Potenziale.**

1467

1468 Jede Region hat ihre spezifischen Gegebenheiten, ihre Stärken und Schwächen und ihre
1469 Besonderheiten. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedeutet, dass die Versorgung mit
1470 Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit
1471 von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung, zur Sicherung der Chancengerech-
1472 tigkeit für alle Bevölkerungsgruppen landesweit in angemessener Weise gewährleistet wer-
1473 den soll. Das gilt tendenziell gleichermaßen für dicht und dünn besiedelte Regionen, auch
1474 wenn dies naturgemäß nur differenziert realisierbar ist.

1475

1476 Das System der Zentralen Orte des Landesentwicklungsplanes (Oberzentren, Mittelzentren
1477 mit Teilfunktionen eines Oberzentrums, Mittelzentren und Grundzentren) hat entscheidende
1478 Bedeutung für die Entwicklung des Landes. Die Zentralen Orte haben eine Ausstrahlung-
1479 kraft auf den jeweiligen Einzugsraum und leisten einen besonderen Beitrag zur Schaffung
1480 und Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landesteilen. Ihre Stärkung ist
1481 eine unabdingbare Voraussetzung, um insbesondere im ländlichen Raum aufgrund seiner
1482 dünnen Besiedlungsdichte auch in Zukunft noch ein angemessenes Angebot an öffentlichen
1483 Dienstleistungen vorhalten zu können.

1484

1485 Stadt-Umland-Beziehungen sind vielerorts durch unterschiedliche Entwicklungen und Inte-
1486 ressenlagen gekennzeichnet. Insbesondere größere Städte halten ein breites Angebot an
1487 Einrichtungen und Leistungen vor, die auch von den Einwohnern der umliegenden Orte ge-
1488 nutzt werden. Die umliegenden Gemeinden können folglich darauf verzichten, ihrer Bevölke-
1489 rung ein ähnliches Angebot zu unterbreiten. Das Vorhalten von überörtlichen Einrichtungen,
1490 gerade auch von Museen, Theatern oder Schwimmhallen und deren Inanspruchnahme
1491 durch das Umfeld erzeugt jedoch erhebliche finanzielle Mehrbelastungen für die Träger die-

1492 ser Einrichtungen, da diese Aufwendungen in der Regel nicht oder nur ungenügend durch
1493 das Umland mitfinanziert werden.

1494

1495 Umlandgemeinden profitieren von der Strahlkraft der Städte auch, da deren Nähe für den
1496 Zuzug zusätzlicher Einwohner und die Ansiedlung von Gewerbe oft einen wichtigen Stand-
1497 ortfaktor darstellt. Da diese Entwicklung außerhalb ihrer Gebietsgrenzen stattfindet, kommt
1498 sie den Städten selbst jedoch nicht zugute („Speckgürtel-Problematik“). Sie können Entwick-
1499 lungen und Planungen in diesem Bereich auch nicht selbst steuern.

1500

1501 Die Bildung von Zweckverbänden, beispielsweise zur Ver- und Entsorgung (Wasser- und
1502 Abwasserwirtschaft) ist nur in begrenztem Umfang geeignet, die Probleme der Städte zu
1503 lösen. Insgesamt betrachtet haben aber gerade diese Übergangsbereiche enorme Potenzia-
1504 le, die zum gegenseitigen Vorteil genutzt werden sollen.

1505

1506 **V.2.3 Transparente und überschaubare Kommunalverwaltungen**

1507 **Die Arbeit der Kommunalverwaltungen soll transparent und ihre Struktur überschau-**
1508 **bar sein. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Einräumigkeit**
1509 **der Verwaltung. Im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sollen Verwaltungsräume**
1510 **mit den Handlungsräumen der Menschen und Unternehmen abgestimmt sein.**

1511

1512 Die Bürgerinnen und Bürger erwarten heute Mitsprache- und Beteiligungsmöglichkeiten. Das
1513 setzt voraus, dass die Verantwortlichkeiten und die Entscheidungen so transparent gestaltet
1514 sind, dass sie nachvollziehbar und die Entscheidungsträger erkennbar sind. Eine in sachli-
1515 cher und räumlicher Hinsicht klare und übersichtliche Verwaltungsstruktur erleichtert den
1516 Bürgern, den Unternehmen und dem einzelnen Verwaltungsträger die Orientierung. Sie er-
1517 möglicht einheitliche Kompetenzzuweisungen, verringert die Zahl möglicher Kompetenz-
1518 überschneidungen und schafft gleichgewichtige Partner für notwendige Kooperationen.

1519

1520 Klare und transparente Strukturen können insbesondere durch das Prinzip der Einräumigkeit
1521 der Verwaltung erreicht werden. Dabei wird angestrebt, dass die Grenzen der kommunalen
1522 Verwaltungen mit den Zuständigkeitsbereichen anderer Behörden deckungsgleich sind.

1523

1524 **V.2.4 Orts- und bürgernahe Erledigung öffentlicher Aufgaben**

1525 **Die kommunalen Strukturen soll eine möglichst orts- und bürgernahe Erledigung öf-**
1526 **öffentlicher Aufgaben gewährleisten. Die Aufgabenverteilung soll dem Grundsatz der**
1527 **Subsidiarität in besonderem Maße Rechnung tragen, unter Beachtung des Konnexi-**
1528 **tätsprinzips.**

1529

1530 Die Organisation und das Verwaltungshandeln sind im Rahmen der gebotenen Wirtschaft-
1531 lichkeit an den Anforderungen der Bürger, der Wirtschaft sowie der übrigen Adressaten aus-
1532 zurichten. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollen Aufgaben möglichst orts- und bürgernah

1533 wahrgenommen werden. Dazu bedarf es leistungsfähiger kommunaler Gebietseinheiten mit
1534 einer fachlich kompetenten und rechtssicher arbeitenden Verwaltung.

1535

1536 Für die Aufgabenverteilung soll grundsätzlich das Prinzip gelten: Die Gemeinden vor den
1537 Landkreisen, die Kreisebene vor der Landesebene.

1538

1539 **V.2.5 Bürgerschaftliche Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung**

1540 **Die Gebietskörperschaften sollen ein dauerhaft tragfähiges Fundament für die demo-**
1541 **kratische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bilden. Sie sollen gleichzeitig die**
1542 **Identifikationsräume der Menschen erhalten und möglichst stärken.**

1543

1544 Bürgernähe und Bürgerbeteiligung besitzen gerade in den neuen Ländern eine besondere
1545 Bedeutung, weil hier die kommunale Selbstverwaltung erst mit der friedlichen Revolution
1546 wieder eingeführt wurde (ThürVerfGH, Urt. v. 18.12.1996 – VerfGH 2/95 u.a. -, LVerfGE 5,
1547 391, 418).

1548

1549 Bürgernähe bedeutet zunächst die Berücksichtigung von Bürgerinteressen durch die Kom-
1550 munalverwaltung, ihre Strukturierung, Ausstattung und Aufgabenerledigung. Sie bezieht sich
1551 darüber hinaus auch auf die Erreichbarkeit von Verwaltungen. Allerdings ist Bürgernähe im
1552 Internetzeitalter neu zu definieren. Die räumliche Entfernung zwischen Bürgern und Behör-
1553 den ist heute weniger entscheidend, der Service der Behörden im Umgang mit den Men-
1554 schen, die Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten dafür umso mehr.

1555

1556 Bürgernähe ist aber auch und vor allem die Möglichkeit zur aktiven eigenen Beteiligung an
1557 kommunalpolitischen Entscheidungen. Kommunale Selbstverwaltung ist mehr als eine Ver-
1558 waltung in möglichst effektiven Verwaltungseinheiten. Kommunale Selbstverwaltung bedeu-
1559 tet bürgerschaftliche Wahrnehmung eigener Angelegenheiten durch die gewählten Vertre-
1560 tungskörperschaften. Bürgerschaftliche Mitwirkung und die ehrenamtliche Wahrnehmung
1561 von gemeinwohlorientierten Aufgaben sind für leistungsstarke und lebendige Kommunen
1562 daher unverzichtbar. Voraussetzung für eine solche Bereitschaft zum kommunalpolitischen
1563 Engagement ist zum einen der Erhalt zumutbarer äußerer Bedingungen für die Mandatsaus-
1564 übung, zum anderen aber auch die Ausstattung der kommunalen Körperschaften mit materi-
1565 ellen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten.

1566

1567 Die Bürger identifizieren sich in der Regel mit dem Ort, in dem sie leben. Der Grad dieser
1568 Verbundenheit entscheidet wesentlich mit darüber, ob und inwieweit sie bereit sind, gegebe-
1569 nenfalls auch ehrenamtlich tätig zu werden. Die Kommunen des Landes Thüringen müssen
1570 daher nicht nur in der Lage sein, derzeitige und künftige Herausforderungen bewältigen zu

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

1573

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

1581

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

1584

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

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

1589

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

1603

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

1609

1610 Die kommunalen Neugliederungsmaßnahmen der Landkreise, kreisfreien Städte und Ge-
1611 meinden unterliegen zahlreichen, durch das Bundes- und die Landesverfassungsgerichte
1612 entwickelten verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben³.

1613

1614 Der Thüringer Verfassungsgerichtshof unterscheidet bei umfassenderen Gemeindegebiets-
1615 reformen drei Stufen der gesetzgeberischen Entscheidung, auf der jeweils eine Gemein-
1616 wohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber zu erfolgen hat (sog. „3-Stufentheorie“).⁴ Die
1617 erste Stufe umfasst den Entschluss, überhaupt eine grundlegende Umgestaltung der kom-
1618 munalen Ebene vorzunehmen. Auf der zweiten Stufe geht es um die allgemeinen Leitbilder
1619 und Leitlinien der Neuordnung, die die künftige Struktur der kommunalen Selbstverwaltungs-
1620 körperschaften festlegen und auf der dritten Stufe erfolgt die Umsetzung der allgemeinen
1621 Leitbilder und Leitlinien im konkreten einzelnen Neugliederungsfall. Zudem müssen alle
1622 Neugliederungsmaßnahmen - gemessen an dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung -
1623 geeignet, erforderlich und angemessen sein, das im Gemeinwohlinteresse liegende Neuglie-
1624 derungsziel zu erreichen. Die Konkretisierung der Gründe des öffentlichen Wohls erfordert
1625 vom Gesetzgeber insbesondere auf der dritten Stufe eine umfassende, den spezifischen
1626 örtlichen Gegebenheiten gerecht werdende Abwägung der Belange, die unter Zugrundele-
1627 gung der Neugliederungskonzeption für die Gebiets- und Bestandsänderung sprechen mit
1628 den Belangen, die für ein Fortbestehen der kommunalen Gebietskörperschaften sprechen.
1629 Dabei kommt der Anhörung der kommunalen Gebietskörperschaften und deren kommunalen
1630 Spitzenverbände eine besondere Bedeutung zu. Zweck der Anhörung ist es, dem Gesetzge-
1631 ber umfassende Kenntnis von allen für die Neugliederung erheblichen Umständen zu ver-
1632 schaffen, damit alle entscheidungserheblichen Gründe für und gegen die geplante Maßnah-
1633 me sachgerecht abgewogen werden können. Seine zu Eingliederungsmaßnahmen in die
1634 kreisfreien Städte entwickelten Grundsätze hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof in der
1635 Folge auch seinen Entscheidungen zu den im Rahmen des Gemeindeneugliederungsgeset-
1636 zes vom 23. Dezember 1996 (GVBl. S. 333) angeordneten Neugliederungsmaßnahmen an-
1637 gewandt (erstmals ThürVerfGH, Urteil v. 18.09.1998 – 1/97, 4/97).

1638

1639 Zu wesentlichen verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben im Einzelnen:

1640

1641 *Sachverhaltsermittlung:*

1642 Der Gesetzgeber muss den für die Neugliederung maßgeblichen Sachverhalt vollständig und
1643 zutreffend ermitteln und zur Kenntnis genommen haben.

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

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

1644

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

1653

1654 *Motivkontrolle:*

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

1658

1659 *Kontrolle von Wertung und Prognosen:*

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

1665

1666 *Abwägungsgebot:*

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

1673

1674 *Gemeinwohlprinzip:*

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

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

1680 nahmen. Dieses und das Anhörungsprinzip sind nach der Rechtsprechung der Landesver-
1681 fassungsgerichte die beiden unverzichtbaren Erfordernisse des Kernbereichs der kommunalen
1682 Selbstverwaltung. Demnach sind Gemeindeneugliederungen nur aus Gründen des öf-
1683 fentlichen Wohls zulässig. Diese sind jedoch von der Verfassung nicht bzw. nicht abschlie-
1684 ßend inhaltlich bestimmt, sondern vom Neugliederungsgesetzgeber zu konkretisieren. Dabei
1685 billigen die Landesverfassungsgerichte und das Bundesverfassungsgericht dem Neugliede-
1686 rungsgesetzgeber einen Bewertungs- und Prognosespielraum bei der Konkretisierung des
1687 Gemeinwohls sowie eine diesbezügliche planerische und organisatorische Gestaltungsfrei-
1688 heit zu.

1689
1690 In der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte finden sich viele Beispiele für Ge-
1691 meinwohlkonkretisierungen. So wurde z.B. die beabsichtigte Schaffung leistungsfähiger
1692 Kreise als Gemeinwohlziel von zahlreichen Landesverfassungsgerichten als verfassungs-
1693 konform betrachtet.⁶ Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit genießt dabei laut Niedersächsischen
1694 Staatsgerichtshof aufgrund der Ressourcenknappheit der staatlichen wie der kommunalen
1695 Verwaltung besondere Bedeutung.⁷

1696
1697 Weiterhin stellte der Niedersächsische Staatsgerichtshof fest, dass die Berücksichtigung
1698 historischer, konfessioneller und landsmannschaftlicher Bindungen durch den Gesetzgeber
1699 verfassungsgemäß ist, das diese die Identifikation der Bürger mit den Kreisen erleichtert.⁸
1700 Weitere Konkretisierungen des Gemeinwohlbegriffs sind der Argumentation des Sächsi-
1701 schen Verfassungsgerichtshofs zu entnehmen.⁹ Die Kreisgebietsreform des Freistaats
1702 Sachsen war danach gemeinwohlkonform, da sie hinreichend leistungsfähige Kreise schaf-
1703 fen und das Stadt-Umland-Problem um Dresden zu lösen suchte

1704
1705 Das sachsen-anhaltische Verfassungsgericht entschied, dass Gebietsreformen immer dann
1706 Gründen des allgemeinen Wohls gerecht werden, wenn sie dem Ziel folgen, Kommunen eine
1707 möglichst sachgerechte und effektive Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen.¹⁰ Auch der
1708 Thüringer Verfassungsgerichtshof stellt auf die Gebietsreformziele einer Stärkung der Leis-
1709 tungsfähigkeit und Verwaltungskraft der Gemeinden als Gemeinwohlgründe ab, da anderen-
1710 falls eine Hochzonung kommunaler Aufgaben drohe. Gebietsvergrößerungen für kreisfreie
1711 Städte rechtfertigte er über deren verbesserte Entwicklungsperspektiven und eine sachge-

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

⁷ NdsStGH -2/77

⁹ SächsVerfGH, LKV 1997, 253

⁹ SächsVerfGH, LKV 1997, 253

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

1712 rechte Lösung von Stadt-Umland-Problemen, die nicht per se geringer als die örtliche Ver-
1713 bundenheit in einer einzugliedernden Gemeinde zu gewichten seien.¹¹

1714

1715 Mit Blick auf die Bestimmung des Allgemeinwohls ist ferner das Urteil des Landesverfas-
1716 sungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26.07.2007 grundlegend bedeutsam.¹² Dieses
1717 geht davon aus, dass „gute“ kommunale Selbstverwaltung sowohl eine rationelle Aufgaben-
1718 erfüllung als auch eine bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung erfordert. Bei-
1719 de Komponenten sind bei Gebietsreformen hinreichend zu berücksichtigen. Im genannten
1720 Urteil entschied das Gericht, dass das Verwaltungsmodernisierungsgesetz, mit dem die be-
1721 stehenden zwölf Landkreise aufgelöst, die sechs kreisfreien Städte eingekreist und schließ-
1722 lich fünf Großkreise geschaffen werden sollten, verfassungswidrig sei, weil die bürgerschaft-
1723 lich-demokratische Partizipation unzureichend beachtet wurde.

1724

1725 *Prinzip der Geeignetheit:*

1726 Die Landesverfassungsgerichte prüfen, ob die Neugliederungsmaßnahme offensichtlich un-
1727 geeignet ist, den Zwecken des Gesetzes sofort oder künftig zu dienen, aber nicht, ob es sich
1728 bei der Maßnahme um die bestmögliche oder zweckmäßigste Lösung handelt. Die
1729 Zweckeignung einer Neugliederungsmaßnahme setzt voraus, dass die Sachprobleme, de-
1730 nen der Gesetzgeber zu entgegnen sucht - meist die fehlende Leistungsfähigkeit, Finanz-
1731 und Verwaltungskraft der Gemeinden -, in der vom Gesetzgeber dargestellten Weise beste-
1732 hen.

1733

1734 *Prinzip der Erforderlichkeit:*

1735 Sofern eine Neugliederungsmaßnahme als geeignet bewertet wird, ist zu überprüfen, ob sie
1736 erforderlich ist, wobei das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs zu beachten ist, also dieje-
1737 nige Maßnahme zu wählen ist, die in die Rechtssphäre der betroffenen Gebietskörperschaf-
1738 ten am wenigsten eingreift. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof präziserte zudem, dass
1739 der Gesetzgeber sich für das Instrument mit der geringsten Eingriffsintensität zu entscheiden
1740 habe, wenn er in den der Reform zugrunde liegenden Leitlinien mehrere gleichberechtigte
1741 Gliederungsinstrumente für Gemeinden vorsieht.¹³ Das Erforderlichkeitsprinzip impliziert
1742 nicht, dass eine Neugliederung notwendig, dringend erforderlich oder unabweisbar sein
1743 muss. Die Landesverfassungsgerichte gestatten es dem Gesetzgeber dabei, nach einer
1744 Phase der freiwilligen Gemeindezusammenschlüsse zwangsweise Neugliederungsmaßnah-
1745 men entsprechend seines Leitbildes durchzuführen.

1746

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

¹² DVBl 2007, 1102

¹³ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, 55 (60).

1747 *Verhältnismäßigkeitsprinzip:*

1748 Die Neugliederungsmaßnahme darf gegenüber dem damit verfolgten Zweck nicht unange-
1749 messen, d.h. außer Verhältnis stehen. Die Neugliederungsmaßnahme ist nur dann verhält-
1750 nismäßig, wenn die für das Gemeinwohl vorgebrachten Gründe gegenüber den für den Er-
1751 halt der neu zu gliedernden Gemeinden sprechenden Gründen überwiegen.

1752 Hinsichtlich des Abwägungsergebnisses beschränkt der Thüringer Verfassungsgerichtshof
1753 die Kontrolle auf die Prüfung, ob die vorgenommenen Gewichtungen mit den Leitbildern und
1754 Leitlinien des Gesetzgebers in Einklang stehen.¹⁴

1755

1756 *Prinzip der Systemgerechtigkeit:*

1757 Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die von ihm selbst gewählten Maßstäbe bei jeder einzelnen
1758 Neugliederungsmaßnahme einzuhalten. Dem Gesetzgeber wird dabei, insbesondere bei
1759 landesweiten Gebietsreformen, aber auch ein Gestaltungsspielraum gewährt.

1760

1761 *Prinzip der Leitbildgerechtigkeit:*

1762 Der Gesetzgeber ist an das von ihm entwickelte Leitbild gebunden, wobei er aufgrund vor-
1763 handener leitbildinhärenter Zielkonflikte einen weiten Gestaltungsspielraum hat. Sofern der
1764 Gesetzgeber für verschiedene Neugliederungsmaßnahmen im selben Gesetz unterschiedli-
1765 che Maßstäbe anwendet, verstößt er gegen das Willkürverbot.

1766

1767 *Anhörungsgebot:*

1768 Die Abwägung aller für oder gegen eine Neugliederung sprechenden Gründe und eine um-
1769 fassende Sachverhaltsermittlung sind nur aufgrund einer Anhörung möglich. Die von einer
1770 Neugliederung betroffene kommunale Gebietskörperschaft muss vom wesentlichen Inhalt
1771 des Neugliederungsplans und seiner Begründung, insbesondere von der die sie betreffenden
1772 konkreten Neugliederungsmaßnahme, Kenntnis erhalten, sich eine Meinung dazu bilden und
1773 eine Stellungnahme abgeben können. Dafür ist eine angemessene Frist erforderlich. Die
1774 Anhörung der betroffenen Kommunen erfolgt im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens.

1775

1776 Die Art und Weise der Anhörung wird von den Landesverfassungsgerichten vom Zweck des
1777 Anhörungsprinzips abgeleitet. Letzterer ist es, zum einen die Entscheidungsgrundlagen für
1778 den Gesetzgeber bereitzustellen und zum anderen die Gemeinden vor Fremdbestimmung zu
1779 schützen. Der Gesetzgeber ist deshalb weitgehend frei in der Gestaltung des Verfahrens. Er
1780 kann die Anhörung selbst durchführen oder sie durch die Regierung bzw. durch die staatli-
1781 che Verwaltung durchführen lassen.¹⁵

1782

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

¹⁵ RhpVerfGH DVBl 1969, 799 (808).

1783 Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in einer Reihe seiner Urteile das in Thüringen üb-
1784 licherweise durchgeführte Anhörungsverfahren bestätigt. So ist es nicht zu beanstanden,
1785 wenn bei der Durchführung des schriftlichen Anhörungsverfahrens das Innenministerium und
1786 die Landratsämter eingeschaltet werden¹⁶. Der Landtag bzw. sein Innenausschuss können
1787 die Anhörung durch die Landratsämter nach Weisung des Innenministeriums auf der Grund-
1788 lage eines mit dem Innenausschuss abgestimmten Anhörungsschreibens durchführen¹⁷.

1789

1790 Zu den wesentlichen Inhalten eines Neugliederungsplans zählt der sächsische Verfas-
1791 sungsgerichtshof die Ziele, Maßstäbe, erwogenen Alternativen und die Gründe für die Wahl
1792 einer bestimmten Alternative bei einer Gebietsreform.¹⁸ Das Verfassungsgericht Sachsen-
1793 Anhalt präzisierte, dass der Gesetzgeber den Kommunen bei der Anhörung keine detaillier-
1794 ten Wirtschaftsdaten oder Pendlerbewegungen mitteilen müsse.¹⁹

1795

1796 Einen Anspruch der betroffenen Gebietskörperschaften auf Anhörung vor dem Parlament
1797 sehen die Landesverfassungsgerichte nicht vor.²⁰ Der Gesetzgeber kann zudem auf eine
1798 von einer anderen befugten Stelle bereits vor dem parlamentarischen Entscheidungsverfah-
1799 ren durchgeführte Anhörung zurückgreifen, wenn diese für die Träger der kommunalen
1800 Selbstverwaltung als solche erkennbar war, der Anhörungsgegenstand mit der vom Gesetz-
1801 geber geplanten Neugliederung im Wesentlichen identisch ist bzw. der der Anhörung zu-
1802 grunde liegende Entwurf die Ziele, Leitlinien, Maßstäbe und das Vorhaben der Neugliede-
1803 rung hinreichend konkret umschrieb und eine verfassungsrechtlich ausreichende Begrün-
1804 dung enthielt.²¹

1805

1806 **V.3 Leitlinien zur Neugliederung der kommunalen Strukturen in Thüringen in** 1807 **der 6. Legislaturperiode**

1808

1809 **V.3.1 Handlungsoptionen**

1810

1811 **V.3.1.1 Beibehaltung des Status quo und interkommunale Zusammenarbeit**

1812 Die bisherigen Kommunalreformen haben sich innerhalb der zurückliegenden zwei Jahr-
1813 zehnte im Wesentlichen als Schritt in die richtige Richtung erwiesen. Doch trotz der Refor-
1814 men auf der Kreis- und Gemeindeebene und anschließenden gemeindlichen Neugliederun-

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

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

¹⁸ SächsVerfGH, LKV 1995, 115, 116.

¹⁹ VerfG Dessau, Urteil v. 31.05.1994.

²⁰ StGH BW, DÖV 1973, 163 (168).

²¹ SächVerfGH, LVerfGE 2, 227 (255).

1815 gen auf freiwilliger Grundlage sind die kommunalen Strukturen im Freistaat Thüringen noch
1816 immer geprägt durch Kleinteiligkeit und Heterogenität, die wegen der sich verschlechternden
1817 Rahmenbedingungen nicht längerfristig hingenommen werden können.

1818

1819 Es zeichnet sich ab, dass weitere Entwicklungspotenziale bereits aus demografischen Grün-
1820 den strukturbedingt begrenzt und schon jetzt in zunehmendem Maße Entwicklungshemmnis-
1821 se vorhanden sind. Den derzeitigen und absehbaren Herausforderungen sind die heutigen
1822 kommunalen Strukturen unter den gegebenen Rahmenbedingungen in vielen Fällen nicht
1823 mehr gewachsen. Bei ihrer Konzipierung waren diese Entwicklungen so nicht vorauszuse-
1824 hen. Nach der politischen Wende 1990 waren Prognosen schwer zu treffen. Einschlägige
1825 Erfahrungen gab es nicht. Daten lagen nicht vor oder waren noch nicht hinreichend belast-
1826 bar.

1827

1828 Bereits im Demografiebericht der Landesregierung aus dem Jahr 2006 wurde festgestellt,
1829 dass die Verwaltungen der Kommunen ihre Leistungen zunehmend für eine sinkende Ein-
1830 wohnerzahl vorhalten müssen. Dies führt zu einem Ansteigen der Verwaltungskosten pro
1831 Einwohner. Zudem lässt der notwendige Spezialisierungsgrad besonders in kleineren Ver-
1832 waltungseinheiten einen weiteren Personalabbau nur bedingt zu. Daher ist eine weitere
1833 Bündelung von Verwaltungskompetenz sowie der materiellen und finanziellen Ressourcen
1834 unumgänglich. Dabei müssen vor allem langfristig tragfähige Handlungsspielräume eröffnet
1835 werden. Das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung sowie Aspekte der Raumordnung und
1836 Landesplanung sind dabei zu beachten (Demografiebericht 2006, S. 62 f.).

1837

1838 Der dringende Handlungsbedarf wird auch durch die derzeitige konjunkturelle Entwicklung
1839 nicht aufgehoben. Denn die (noch) wachsenden Steuereinnahmen können die Fehlbedarfe
1840 der letzten Jahre bzw. Jahrzehnte und den daraus resultierenden Konsolidierungsbedarf bei
1841 Weitem nicht ausgleichen, vor allem nicht mit Blick auf die bereits beschriebenen massiven
1842 finanziellen Einschränkungen nach dem Jahr 2019.

1843

1844 Vor diesem Hintergrund ist die Beibehaltung des derzeitigen Status quo weder auf der Ebe-
1845 ne der Landkreise und kreisfreien Städte noch auf der gemeindlichen Ebene eine vertretbare
1846 Handlungsoption.

1847

1848 Auch eine alleinige Beschränkung auf die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenar-
1849 beit lässt nach den Erfahrungen in Thüringen und den Erfahrungen in den anderen Flächen-
1850 ländern keine nachhaltigen strukturellen Effekte erwarten. Die vielfältigen Möglichkeiten der
1851 kommunalen Zusammenarbeit, die der Gesetzgeber in Thüringen seit Anfang der 90er Jahre

1852 ermöglicht, wurden bisher nur in begrenztem Umfang und ganz überwiegend nur für Teilbe-
1853 reiche der Aufgabenerfüllung genutzt. Die seit dem Jahr 2013 mögliche finanzielle Förderung
1854 nach der Richtlinie zur Forderung der kommunalen Zusammenarbeit in Thüringen nach § 24
1855 Absatz 2 Nummer 5 Thüringer Finanzausgleichsgesetz (KommZ-Forderung) wurde von den
1856 Gemeinden kaum in Anspruch genommen.

1857

1858 V.3.1.2 kommunale Neugliederungen

1859 Im Ergebnis der Betrachtung des Ist-Standes und möglicher Handlungsoptionen bestätigt
1860 sich die Notwendigkeit einer flächendeckenden Gebietsreform auf den Ebenen der Land-
1861 kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden. Ziel ist es, auf bewährten Struk-
1862 turen aufbauend, einen verlässlichen Rahmen für zukunftsfähige Landkreise, Städte und
1863 Gemeinden zu schaffen. Thüringen braucht tragfähige, effiziente und effektive kommunale
1864 Verwaltungsstrukturen, die in der Lage sind, ihre Aufgaben gegenwärtig und in Zukunft im
1865 Interesse der örtlichen Gemeinschaft angemessen zu erfüllen. Dabei müssen die Erforder-
1866 nisse der kommunalen Leistungsfähigkeit und der Bürgernähe abgewogen und ein Ausgleich
1867 zwischen örtlichen und überörtlichen Perspektiven hergestellt werden.

1868

1869 Auch für effektive kommunale Gestaltungsmöglichkeiten und demokratische Teilhabe ist ein
1870 hinreichendes Maß an tatsächlicher lokaler Autonomie erforderlich. Diese setzt jedoch trag-
1871 fähige kommunale Einheiten voraus.

1872

1873 Auf der gemeindlichen Ebene wird kommunalen Neugliederungen auf freiwilliger Grundlage,
1874 die den Vorstellungen dieses Leibildes entsprechen, Vorrang eingeräumt.

1875

1876 *V.3.1.2.1 Vergrößerung der kommunalen Strukturen*

1877 Die Leistungs- und Verwaltungskraft kommunaler Verwaltungsstrukturen hängt wesentlich
1878 von ihrer Größe ab. Verwaltungseinheiten müssen ausreichend groß sein, um effizient arbei-
1879 ten zu können. Größere Verwaltungseinheiten ermöglichen auch unter den geänderten
1880 Rahmenbedingungen durch eine Bündelung der vorhandenen Kräfte, durch die effektivere
1881 und konzentriertere Nutzung der vorhandenen Ressourcen sowie durch die Einstellung quali-
1882 fizierten und spezialisierten Personals eine sachgerechte Erfüllung ihrer Aufgaben und die
1883 Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge.

1884

1885 Ein Hauptkriterium für die Beurteilung der Zukunftsfähigkeit von Landkreisen, Städten und
1886 Gemeinden ist daher zunächst die Festlegung von Mindesteinwohnerzahlen unter Beach-

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

1889

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

1899

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

1904

1905 *V.3.1.2.2 Einsparpotenziale*

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

1914

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

1920

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

- 1923 • Personalkosteneinsparungen mittel- und langfristig, Einsparungen von Sachkos-
- 1924 ten in erheblichem Umfang und hinreichende Spezialisierungen sowie angemessene Personalausstattungen möglich sind,
- 1925
- 1926 • öffentliche Einrichtungen wirtschaftlicher errichtet und unterhalten werden und
- 1927 • die Einsparungen in der Verwaltung für andere öffentliche Aufgaben verwendet werden können.
- 1928

1929

1930 Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass Einsparpotenziale im Einzelfall sehr unterschiedlich

1931 sein können. Nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft können Ersparnisse von insge-

1932 samt 3 bis 20 % des Sachmittel- und Personaleinsatzes durch Strukturreformen erreicht

1933 werden. Dabei können die Zentren und das Umland gleichermaßen von einer Gebietsreform

1934 profitieren.²²

1935

1936 V.3.1.2.3 Weitere Indikatoren zur Neugliederung

1937 Neugliederungsmaßnahmen auf der Landkreisebene müssen auch hinsichtlich der Flächen-

1938 größen sicherstellen, dass die Möglichkeiten für bürgerschaftliche Partizipation an der

1939 Selbstverwaltung und die Wahrnehmung kommunalpolitischer Ehrenämter in einem ange-

1940 messenen Rahmen weiterhin gegeben sind.²³

1941

1942 Darüber hinaus sind für das Erreichen der angestrebten allgemeinen Ziele regelmäßig zahl-

1943 reiche weitere Indikatoren²⁴ zu beachten, wie:

- 1944 • Verwaltungsgeografische Kongruenz (geografische Lage, Abdeckung von Naturräumen, landschaftliche und topografische Gegebenheiten, Verkehrsinfrastruktur sowie technische und soziale Infrastruktur, Pendlerbeziehungen und Wanderungsbewegungen, Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Arbeitsplatzengversorgung, Abdeckung der Arbeitsmarktregion)
- 1945
- 1946
- 1947
- 1948
- 1949 • Entwicklungsfähigkeit (sozioökonomische, demografische, haushalterische)
- 1950 • Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit (Zentralörtliches Versorgungsniveau, SGB II-, VIII- und XII-Quote)
- 1951
- 1952 • Ebenenübergreifende Funktionalität (insbesondere horizontales Gleichgewicht der kommunalen Strukturen)
- 1953

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

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

Hesse, Kreisgröße und kommunales Ehrenamt, ISE Berlin, 2008

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

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

1957

1958 Im notwendigen Abwägungsprozess im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren zur Neuglie-

1959 derung kommt den Indikatoren unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe in

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

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

1962 alle kommunalen Ebenen erarbeitet.

1963

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

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

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

1967 **250.000 Einwohner haben.**

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

1969 unverändert geblieben. Die wesentlich geänderten Rahmenbedingungen, insbesondere die

1970 demografischen und finanziellen Herausforderungen, die steigenden Anforderungen an die

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

1972 Richtgrößen für Landkreise erforderlich.

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

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

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

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

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

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

1979 (Prognose 2015).

1980

1981 Die Betrachtung der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Landkreise in den Flächenländern

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

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

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

1985 effizient und effektiv arbeitende professionelle Verwaltung vorzuhalten sowie darüber hinaus

1986 bürgerschaftliches Engagement, demokratische Teilhabe und Bürgernähe zu gewährleisten.

1987

1988 Die Korridorbildung bei der Festlegung der Richtzahlen gewährleistet den erforderlichen

1989 Handlungsspielraum für die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten im Freistaat Thü-

1990 ringen.

1991

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

1995

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

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

2002

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

2008

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

2016

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

2020

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

2026

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

2029 **Hierbei sollen die von der jeweiligen Neugliederung betroffenen Gebietskörperschaf-**
2030 **ten in der Regel vollständig zusammengeschlossen werden.**

2031 Durch den Zusammenschluss bestehender Verwaltungseinheiten sollen gewachsene Ver-
2032 bindungen sowie lokale Potenziale als Fundament für die neuen Landkreise erhalten und
2033 gestärkt werden.

2034
2035 Eine Fusion durch Auflösung der bisherigen Landkreise und Zusammenschluss des Gebie-
2036 tes der aufgelösten Landkreise zu einem neuen Landkreis soll ein gleichberechtigtes Zu-
2037 sammenwachsen der Fusionspartner fördern.

2038
2039 Ausnahmen von der vollständigen Fusion ganzer Landkreise sind zur Berücksichtigung von
2040 besonderen Einzelfällen aus Gründen öffentlichen Wohls möglich.

2041
2042 **V.3.2.4 Von einer Zukunftsfähigkeit einer kreisfreien Stadt ist grundsätzlich auszuge-**
2043 **hen, wenn sie dauerhaft (mindestens bis zum Jahr 2035) nicht weniger als 100.000**
2044 **Einwohner hat und die wirtschaftliche Erledigung der ihr obliegenden Aufgaben ge-**
2045 **währleistet werden kann.**

2046 Kreisfreie Städte erfüllen neben den gemeindlichen Aufgaben auch alle Aufgaben, die den
2047 Landkreisen im eigenen und übertragenen Wirkungskreis obliegen (§ 6 Abs. 3 ThürKO).
2048 Aufgrund der wesentlich höheren Einwohnerdichte und - im Vergleich zu den Landkreisen –
2049 der deutlich kleineren Fläche können sie viele öffentliche Dienstleistungen grundsätzlich effi-
2050 zienter erbringen, als dies den Landkreisen in der Fläche möglich ist. Vor diesem Hinter-
2051 grund liegt die erforderliche Mindesteinwohnerzahl unter der für Landkreise vorgegebenen
2052 Größenordnung.

2053
2054 Nach der vorgeschlagenen Regelung kommen als kreisfreie Städte in Thüringen die Städte
2055 Erfurt (206.219 Einwohner) und Jena (108.207 Einwohner) in Betracht. Für beide Städte ist
2056 nach der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Thüringer Landesamtes für
2057 Statistik ein weiterer Bevölkerungszuwachs zu erwarten. In Erfurt ist bis zum Jahr 2035 von
2058 einem Anstieg der Einwohnerzahl auf 225.753 Einwohner und in Jena auf 111.980 Einwoh-
2059 ner auszugehen.

2060
2061 **V.3.2.5 Kreisfreie Städte, die die erforderliche Mindesteinwohnerzahl unterschreiten**
2062 **und nach Abwägung der weiteren Indikatoren nicht mehr kreisfrei bleiben werden,**
2063 **sollen jeweils einem angrenzenden bzw. umschließenden Landkreis vollständig zuge-**
2064 **ordnet werden. Dabei wird ihnen auf Antrag der Status „Große kreisangehörige Stadt“**
2065 **verliehen, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind.**

2066 Im Falle einer Einkreisung soll mit der antragsgebundenen Verleihung des Status „Große
2067 kreisangehörige Stadt“ der bisherigen Bedeutung dieser Städte Rechnung getragen werden
2068 können. Hiervon betroffen sind die derzeitigen kreisfreien Städte Eisenach, Gera, Suhl und

2069 Weimar. Die Übertragung zusätzlicher Aufgaben an diese Städte erfolgt nach entsprechen-
2070 der Antragstellung und Prüfung

2071

2072 In Thüringen sind bisher die Städte Altenburg, Gotha, Ilmenau, Mühlhausen und Nordhausen
2073 Große kreisangehörige Städte. Ihnen wurden unter anderem Aufgaben der unteren Bauauf-
2074 sichtsbehörde und der unteren Straßenverkehrsbehörde übertragen.

2075

2076 **V.3.2.6 Die Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte soll einen Ausgleich der**
2077 **Wirtschafts- und Finanzkraft sowie der infrastrukturellen Bedingungen unterstützen.**
2078 **Dabei wird eine landesweite Gleichwertigkeit angestrebt.**

2079 Die unterschiedlichen Entwicklungsvoraussetzungen der derzeitigen Landkreise und kreis-
2080 freien Städte zeigen sich vor allem auch an der heterogenen sozioökonomischen und haus-
2081 halterischen Entwicklungs- bzw. Ausgleichsfähigkeit.

2082

2083 Mit dem Bestreben, bestehende strukturelle Unterschiede und Potenziale auszugleichen, soll
2084 die Schaffung gleichwertiger Lebensräume im Freistaat unterstützt werden. Ziel ist es, die
2085 Daseinsvorsorge im gesamten Freistaat Thüringen möglichst gleichmäßig zu erbringen und -
2086 unter Beachtung des Konnexitätsprinzips - zusätzliche Aufgaben auf die Kreise übertragen
2087 zu können.

2088

2089 **V.3.3 Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden**

2090 **V.3.3.1 Die Tragfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der gemeindlichen Ebene soll durch**
2091 **die Konzentration auf Einheits- und Landgemeinden gewährleistet werden.**

2092 Einheits- bzw. Landgemeinden werden durch den Zusammenschluss ehemals selbstständiger
2093 Gemeinden oder durch Eingliederung ehemals selbständiger Gemeinden in benachbarte
2094 Gemeinden gebildet. Sie sind grundsätzlich besser in der Lage, die Grundausstattungen der
2095 öffentlichen Daseinsvorsorge zu erfüllen als die (bislang) einzelnen wesentlich kleineren
2096 Gemeinden (siehe Abschnitt V.3.1.2.2) Die Landgemeinde zeichnet sich durch gesetzlich
2097 geregelte weitgehende Gestaltungsspielräume ihrer Ortschaften aus, wodurch sie den Be-
2098 dürfnissen des ländlichen Raums nach Mitbestimmungsmöglichkeiten in besonderem Maß
2099 gerecht wird.

2100

2101 Durch die Konzentration auf Einheits- und Landgemeinden in Verbindung mit einem gestärk-
2102 ten Ortsteil- bzw. Ortschaftsrecht wird davon ausgegangen, dass sowohl das bürgerschaftli-
2103 che Engagement und die ehrenamtliche Wahrnehmung von gemeinwohlorientierten Aufga-
2104 ben als auch die Identifikation der Einwohner mit ihrem Ort in den neuen Strukturen gewähr-
2105 leistet und gefördert werden können.

2106

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

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

2120

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

2128

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

2134

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

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

- 2142 • haushalterische Entlastungen (z.B. Zusammenlegung von gemeindlichen Einrich-
2143 tungen wie Bauhof; Personalabbau beispielsweise durch Altersabgänge, die in ei-
2144 ner größeren Kommune leichter verkraftet werden können)
- 2145 • Koordinierte und effizientere Abstimmungen über die Gemeindeentwicklung durch
2146 die Zuständigkeit eines Gemeinderats (beispielsweise bei der Flächennutzungs-
2147 und Bebauungsplanung)
- 2148 • Stärkung von zentralörtlichen Funktionen
- 2149 • Höheres politisches Gewicht der vergrößerten Gemeinden und der Region im
2150 Vergleich zu kleinteiligeren Strukturen
- 2151 • Ermöglichung von Aufgabenverlagerungen von der Kreis- auf die Gemeindeebe-
2152 ne, wodurch die kommunale Selbstverwaltung in größerem Umfang wahrgenom-
2153 men und eine größere Bürgernähe erreicht werden kann.

2154

2155 Bisher gilt in Thüringen die Mindesteinwohnerzahl von 3.000 Einwohnern für so genannte
2156 eigenständige Gemeinden, d.h. Gemeinden, die nicht Mitglied einer Verwaltungsgemein-
2157 schaft sind oder erfüllende bzw. beauftragende Gemeinde. Allerdings sind seit vielen Jahren
2158 in Thüringen - teilweise wesentlich - höhere Einwohnerzahlen in der Diskussion.

2159 So sah der Beschluss des Thüringer Landtags vom 15. Dezember 2011 zur Weiterentwick-
2160 lung der gemeindlichen Strukturen im Freistaat Thüringen (DS 5/3798) eine Mindestgröße
2161 einer sich selbst verwaltenden Gemeinde von mindestens 5.000 Einwohnern unter Berück-
2162 sichtigung der demografischen Entwicklung vor. Die Expertenkommission Funktional- und
2163 Gebietsreform schlug in ihrem Abschlussbericht vom Januar 2013 eine Mindestgröße von
2164 dauerhaft 8.000 Einwohnern, d.h. unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung.

2165

2166 Die Landesregierung hatte in dem ersten Entwurf des Kommunalen Leitbildes „Zukunftsfähig-
2167 es Thüringen“ mit Eckwerten vom 22. September 2015 eine Mindesteinwohnergröße von
2168 6.000 bis 8.000 Einwohnern für eigenständige kreisangehörige Gemeinden vorgesehen. In
2169 Auswertung der Regionalkonferenzen wird nunmehr eine Mindesteinwohnergröße von 6.000
2170 für kreisangehörige Gemeinden für sachgerecht gehalten. Die Mindestgröße soll dauerhaft
2171 erreicht werden, mindestens bis zum Jahr 2035, dem Prognosezeitraum der 1. kBV.

2172

2173 Die Neugliederungsmaßnahmen der kreisangehörigen Gemeinden sind gemeindespezifisch
2174 vorzunehmen. Die Möglichkeit, von der Mindestgröße 6.000 Einwohner aus besonderen
2175 Gründen im Einzelfall abweichen zu können, gewährleistet eine angemessene Berücksichti-
2176 gung der örtlichen Besonderheiten, wie eine Grenzlage, bei der Umsetzung der Ziele der
2177 Gebietsreform. Die konkreten Voraussetzungen für ein Abweichen von der im Leitbild vorge-
2178 sehenen Mindestgröße sollen im Vorschaltgesetz geregelt werden.

2179

2180 Die vorgesehene Größenordnung knüpft auch an die Regelungen anderer bundesdeutscher
2181 Flächenländer an.

2182

2183 Mindestgrößen anderer Flächenländer:

2184 *Brandenburg: 10.000 Einwohner für hauptamtliche Verwaltungen*

2185 *(Leitbildentwurf vom Mai 2015)*

2186 *Mecklenburg-Vorpommern nach Handlungsempfehlungen der Enquetekommission*

2187 *„Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung“ vom Dezember 2011:*

2188 *5.000 Einwohner für amtsfreie Gemeinden*

2189 *Ämter maximal 10 Mitgliedsgemeinden*

2190 *8.000 Einwohner für Verbandsgemeinden (maximal 10*

2191 *Mitgliedsgemeinden)*

2192 *(aktualisierter Leitbildentwurf vorgesehen)*

2193 *Schleswig-Holstein: 8.000 Einwohner für Ämter und amtsfreie Gemeinden*

2194 *Sachsen: dauerhaft mindestens 5.000 Einwohner (in Verdich-*

2195 *tungsräumen von Oberzentren mindestens 8.000 Ein-*

2196 *wohner) – im Jahr 2025*

2197 *Sachsen-Anhalt: 10.000 (in Landkreisen mit einer Bevölkerungsdichte*

2198 *von weniger als 70 EW/km², mindestens 8.000 Einwoh-*

2199 *ner),*

2200 *12.000 Einwohner für Verbandsgemeinden*

2201 *Rheinland-Pfalz: 10.000 Einwohner für verbandsfreie Gemeinden;*

2202 *12.000 Einwohner für Verbandsgemeinden*

2203

2204 Auch unter Beachtung der Mindesteinwohnerzahl für eigenständige kreisangehörige Ge-

2205 meinden in den Flächenländern West und Ost wird davon ausgegangen, dass sowohl das

2206 bürgerschaftliche Engagement und die ehrenamtliche Wahrnehmung von gemeinwohlorien-

2207 tierten Aufgaben als auch die Identifikation der Einwohner mit ihrem Ort auch in den neuen

2208 Strukturen gewährleistet und gefördert werden können.

2209

2210 **V.3.3.3 Gemeinden sollen mit benachbarten Gemeinden desselben Landkreises und**
2211 **als Ganzes zusammengeschlossen oder durch Eingliederung vergrößert werden.**

2212

2213 Um gewachsene Strukturen und die damit verbundenen Verflechtungsbeziehungen und tra-

2214 ditionellen Bindungen zu bewahren und zu stärken, soll bei der Neugliederung der gemeind-

2215 lichen Ebene regelmäßig von den Grenzen der derzeitigen kommunalen Strukturen (eigen-

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

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

2222

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

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

2229

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

2233

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

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

2244

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

2249

2250 *V.3.3.5.1 Verwaltungsgemeinschaften*

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

2254 keiten für einen Ausgleich durch die Verwaltungsgemeinschaften jedoch beschränkt, da sie
2255 diese Funktion nicht haben.

2256

2257 Die Optimierung des Bestandes des Personals der Verwaltungsgemeinschaften ist insge-
2258 samt sehr weit vorangeschritten, so dass in diesem Bereich keine nennenswerten Potenziale
2259 mehr vorhanden sind, solange die Struktur bleibt, wie sie ist. Im Vergleich zu einer Gemein-
2260 de mit derselben Einwohnerzahl ist in einer Verwaltungsgemeinschaft aufgrund der unter-
2261 schiedlichen Vorgaben der Mitgliedsgemeinden der Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf
2262 und somit der Verwaltungsaufwand höher. Gleiches trifft für den administrativen Aufwand für
2263 die zentralen Dienste, den Sitzungsdienst, die Kämmerei, die Kasse usw. zu. So müssen die
2264 Verwaltungsgemeinschaften oft gleichartige Verwaltungsgänge für eine Vielzahl von Mit-
2265 gliedsgemeinden realisieren. Die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsgemeinschaft ist daher
2266 strukturbedingt grundsätzlich niedriger als bei gleich großen Einheits- oder Landgemeinden.

2267

2268 Auch der finanzielle Gestaltungsspielraum für dasselbe Gebiet und dieselbe Einwohnerzahl
2269 ist in einer Verwaltungsgemeinschaft im Vergleich zu einer gleich großen Gemeinde gerin-
2270 ger, da jede Mitgliedsgemeinde über ihren eigenen Haushalt verfügt und ihre eigenen Ent-
2271 scheidungen trifft, die möglicherweise anders ausfallen würden, fände eine einheitliche Pla-
2272 nung und Gestaltung über das gesamte Gebiet stattfinden und gäbe es einen Gesamthaus-
2273 halt. Oft sehen sich die Gemeinden in Konkurrenz zueinander, sei es im Wettbewerb um
2274 Gewerbeansiedlungen oder auch bei der Errichtung und dem Betrieb von öffentlichen Frei-
2275 zeiteinrichtungen, sofern diese noch finanziert werden können. Der Verbleib der Aufgaben
2276 des eigenen Wirkungskreises bei den Mitgliedsgemeinden kann zu folgenden weiteren Prob-
2277 lemen führen:

- 2278 • Aufgabenbündelungen und die räumliche Konzentration von Infrastrukturein-
2279 richtungen sind unter den Mitgliedsgemeinden schwer durchzusetzen, da die
2280 Standortfrage zu Widerständen führen kann („Lokalegoismus“).
- 2281 • Entscheidungen werden eher aus lokalpolitischen Ansätzen abgeleitet und
2282 werden oft nicht unter Berücksichtigung einer wirtschaftlichen und effizienten
2283 Nutzung der vorhandenen Potenziale im gesamten Gebiet der Verwaltungsge-
2284 meinschaft getroffen.
- 2285 • Bei der Aufgabenerfüllung ist die Verwaltungsgemeinschaft von der Umlagefi-
2286 nanzierung ihrer Mitgliedsgemeinden abhängig.

2287

2288 Die rechtlich mögliche Übertragung von einzelnen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises
2289 der Mitgliedsgemeinden auf die Verwaltungsgemeinschaft ist nur punktuell erfolgt.

2290

2291 Bei unterschiedlichen Lösungsvorstellungen und fehlender Einigkeit schaffen auch Zweck-
2292 vereinbarungen keine bleibende und verlässliche Aufgabenstruktur, da diese jederzeit künd-
2293 bar und zudem für den Bürger nur schwer durchschaubar sind.

2294

2295 Darüber hinaus können Zentrale Orte, in der Regel Grundzentren, in Verwaltungsgemein-
2296 schaften dadurch geschwächt werden, dass ihr Stimmgewicht in der Gemeinschaftsver-
2297 sammlung in der Regel nicht ihrer Einwohnerstärke und ihrer Funktion entspricht.

2298

2299 *V.3.3.5.2 erfüllende Gemeinden*

2300 Die Verwaltungsstruktur der erfüllenden Gemeinde war zum Zeitpunkt ihrer Einführung in
2301 erster Linie als Vorstufe zur späteren Eingemeindung im Verflechtungsbereich größerer Ge-
2302 meinden (Zentraler Orte) gedacht. Die erfüllende Gemeinde nimmt für die ihr zugeordneten
2303 Gemeinden die Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft wahr. Die für die Verwaltungsge-
2304 meinschaften dargestellte Problematik in der Aufgabenerfüllung gilt daher auch im Wesentli-
2305 chen für die erfüllende Gemeinde.

2306

2307 Zur Steigerung der Selbstverwaltungs- und Leistungskraft der Gemeinden im Umfeld von
2308 größeren, leistungsstarken Gemeinden ist eine gemeinsame umfassende Planung und
2309 Durchführung der Selbstverwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung. Im Selbstverwal-
2310 tungsbereich soll die beauftragende Gemeinde jedoch nur einzelne Aufgaben übertragen.
2311 Die Möglichkeiten zur Gestaltung der zentralörtlichen Aufgaben unter Einbeziehung der Mit-
2312 gliedsgemeinden können in der Regel nicht umfassend ausgeschöpft werden. Gerade bei
2313 effektiver Erfüllung der Verwaltungsaufgaben besteht allerdings eine Tendenz seitens der
2314 beauftragenden Gemeinde zur möglichst umfassenden Übertragung auch ihrer Selbstverwal-
2315 tungsaufgaben, was jedoch mit der Gefahr einer Aushöhlung ihres Selbstverwaltungsrechts
2316 verbunden ist.

2317

2318 Eine Zuordnung der Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften und beauftragen-
2319 den Gemeinden außerhalb ihrer bisherigen Verwaltungsstruktur soll nur in besonders be-
2320 gründeten Ausnahmefällen vorgenommen werden können.

2321

2322 **V.3.4 Stärkung der Zentralen Orte sowie der Stadt-Umland-Beziehungen**

2323

2324 **V.3.4.1 Bei kommunalen Neugliederungsmaßnahmen sollen die mittelzentralen Funk-**
2325 **tionsräume aus dem Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 (LEP 2025) sowie**
2326 **die Grundversorgungsbereiche aus den Regionalplänen der Regionalen Planungsge-**
2327 **meinschaften in der Regel berücksichtigt werden. Die Stärkung der Zentralen Orte ist**
2328 **bei der Optimierung der Verwaltungsstrukturen der gemeindlichen Ebene vorrangig zu**
2329 **berücksichtigen.**

2330 Die Zentralen Orte haben eine entscheidende Bedeutung für die Entwicklung Thüringens
2331 und die Sicherung der Daseinsvorsorge in allen Landesteilen (siehe Landesentwicklungs-
2332 programm 2025).

2333

2334 Innerhalb der mittelzentralen Funktionsräume und der Grundversorgungsbereiche bestehen
2335 intensive Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen, insbesondere zwischen den Zentra-
2336 len Orten und ihrem Umland. Die mittelzentralen Funktionsräume sollen bei der Bildung neu-
2337 er Landkreise möglichst nicht zerschnitten werden; die Grundversorgungsbereiche bilden
2338 einen Rahmen, an dem sich Gemeindeneugliederungen orientieren können.

2339

2340 **V.3.4.2 Jede neu gegliederte Gemeinde soll so strukturiert sein, dass sie die raumord-
2341 nerische Funktion eines Zentralen Ortes übernehmen kann.**

2342 Neu gebildete Gemeinden sollen über ein räumliches Zentrum verfügen. Auf der unteren
2343 Ebene sind dies die Grundzentren (Zentrale Orte). In jeder neu zu bildenden Gemeinde soll-
2344 te sich also in der Regel mindestens ein Zentraler Ort (siehe LEP 2025 und Regionalpläne)
2345 befinden um zu gewährleisten, dass die Gemeinden die ihnen zugedachten Funktionen tat-
2346 sächlich selbst wahrnehmen können. Ausnahmen hiervon sind aufgrund regionaler Beson-
2347 derheiten möglich.

2348

2349 **V.3.4.3 Für eine Lösung von Stadt-Umland-Problemen kommen vorrangig Eingemein-
2350 dungen in die höherstufigen Zentralen Orte in Betracht.**

2351 Eingemeindungen in die höherstufigen Zentralen Orte sollen maßvoll und dann vorgenom-
2352 men werden, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten sind.

2353

2354 Die Bildung von so genannten „Kragengemeinden“ soll verhindert werden.

2355

2356 Ausnahmsweise sind aus Gründen öffentlichen Wohls auch Eingriffe in bestehende Gemein-
2357 destrukturen möglich, sofern sie für die Ordnung des Stadt-Umland-Bereiches unerlässlich
2358 sind.

2359

2360 **V.3.5 Stärkung des Ortsteil- bzw. Ortschaftsrechts der Gemeinden**

2361 **Zur Stärkung des Ortsteil- bzw. Ortschaftsrechts der Gemeinden sollen die Befugnisse
2362 und Beteiligungsmöglichkeiten ihrer Organe erweitert werden.**

2363 Das Ortsteil- und das Ortschaftsrecht in den Gemeinden und Landgemeinden soll durch Er-
2364weiterung der Entscheidungs- und Vorschlagsrechte gestärkt werden. Dies garantiert die
2365 Identität der einzelnen Ortsteile und Ortschaften und ermöglicht es ihnen, weiterhin ihre ei-
2366genen Belange innerhalb der zukünftigen Gemeindestruktur wahrzunehmen. Die Stärkung
2367 des Ortsteil- bzw. Ortschaftsrechts wahrt zudem die Identifikation der Einwohner mit ihrem

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

2371 **V.3.6 Bürgerservicebüros**

2372

2373 **V.3.6.1 Ziel: Gewährleistung flächendeckender kommunaler und staatlicher Leistungen**
2374

2375 Öffentliche Leistungen, die in der Regel am Sitz der Gemeindeverwaltung angeboten werden
2376 sowie öffentliche Leistungen, die in der Regel von den Kreisverwaltungen und auch von
2377 staatlichen Stellen angeboten werden, sollen einerseits unter Beachtung der kommunalen
2378 Selbstverwaltung und andererseits in vertret- und realisierbarem Rahmen in Bürgerservice-
2379 büros flächendeckend erbracht werden.

2380

2381 Ziel muss es sein, unter den Bedingungen des demographischen Wandels und der finanziel-
2382 len Rahmenbedingungen gleichwertige Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zu gewähr-
2383 leisten.

2384

2385 **V.3.6.2 Nutzung innovativer Modelle**

2386 Es folgt den Ansprüchen, die auch in den Ländern bestehen, die in der jüngsten Vergangen-
2387 heit Gebietsreformen durchgeführt haben, innovative Modelle für die Errichtung von Bür-
2388 gerservicebüros zu entwickeln. Dabei kommt entweder der Ausbau dezentraler Formen der
2389 bürgerschaftlichen Informationsdienste und Mitwirkung über erweiterte Bürgerservices
2390 und/oder die Institutionalisierung von Bürgerbüros in Betracht. Hierbei ist es grundsätzlich
2391 zweckmäßig, sich an bestehenden Modellen zu orientieren und gegebenenfalls auf beste-
2392 hende Einrichtungen aufzubauen.

2393

2394 Beispielsweise wurde in Mecklenburg-Vorpommern ein kooperatives Bürgerbüro entwickelt,
2395 das dezentrale Leistungen auf Kreis- und Gemeindeebene anbietet. Es arbeitet mit der Un-
2396 terstützung eines gemeinsamen Informationssystems („Infodienste M-V“), das vom Land
2397 Mecklenburg-Vorpommern bereitgestellt wird. Zur Pflege der darin zur Verfügung gestellten
2398 Inhalte wurde ein so genanntes kooperatives Stammtexte-Management zwischen dem Land,
2399 den Kreisen und den Gemeinden eingerichtet. Es geht insoweit darum, standardisierte Ver-
2400 fahren und Dienste gebietsübergreifend zum Einsatz zu bringen. So kann auch eine Unter-
2401 stützung anderer Gebietskörperschaften sichergestellt werden. Dazu sind alle Möglichkeiten
2402 auszuloten, die ein modernes E-Government bietet. Das Potenzial zentraler Leistungen des
2403 Landes ist unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung zu betrachten.

2404

2405 **V.3.6.3 Thüringer Modellvorhaben im sozialen Bereich**

2406 Der Thüringer Landtag hat in seiner 8. Sitzung am 27. Februar 2015 im Kontext der Durch-
2407 führung einer Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform die Landesregierung aufgefor-

2408 dert, im Rahmen der Neugliederungen ein Netz von Bürgerservicebüros und deren räumliche
2409 Verknüpfung mit Institutionen sozialer Infrastruktur zu konzipieren (Drucksache 6/316).

2410

2411 Diese Forderung entspricht den Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag zwischen den
2412 Parteien DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thü-
2413 ringer Landtags „Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch“.
2414 Der Koalitionsvertrag betont die Notwendigkeit der gleichwertigen Lebensverhältnisse in al-
2415 len Landesteilen, der durch die Bereitstellung sozialer Infrastruktur zu gewährleisten ist. Die
2416 für Soziales sowie für Landesentwicklung und Infrastruktur zuständigen Ministerien werden
2417 darin aufgefordert, im Rahmen des kommunalen Leitbildes „Zukunftsfähiges Thüringen“ eine
2418 Konzeption für die Verknüpfung von Sozialplanung und Raum- bzw. Landesentwicklung zu
2419 entwickeln. Ausdrücklich soll im ländlichen Raum die soziale Infrastruktur auf der Grundlage
2420 kommunaler Sozialplanung unterstützt werden, um bürgerschaftliches Engagement und so-
2421 ziale Dienstleistungen gemeinsam in sozialen Zentren zu verknüpfen. Dazu erfolgt eine För-
2422 derung im Rahmen der ESF-Richtlinien.

2423

2424 Dieses Vorhaben wird derzeit im Sinne einer kommunalübergreifenden Vernetzung imple-
2425 mentiert. Damit wird für Thüringen bereits für einen publikumsintensiven Teilbereich kommu-
2426 naler Dienstleistungen eine organisatorische Grundlage für Bürgerservicebüros gesetzt.

2427

2428 **V.3.6.4 Aufsetzen auf Thüringer Modellvorhaben**

2429 Strategisch bietet es sich für den ländlichen Raum an, Modelle zu nutzen, die sich bereits in
2430 der Umsetzung in Thüringen befinden und Thüringer Besonderheiten aufnehmen. Insbeson-
2431 dere parallele Strukturen sind grundsätzlich zu vermeiden – die Ergänzung vorhandener zu
2432 befürworten. Daher sollte unter Berücksichtigung der Erfahrungen des Aufbaus des Netzes
2433 von Bürgerservicebüros und deren räumliche Verknüpfung mit Institutionen sozialer Infra-
2434 struktur ein Modell des kooperativen Bürgerservicebüros auf Kreis- und Gemeindeebene
2435 entwickelt werden. Modelle für Bürgerservicebüros, die empfehlenden Charakter entfalten
2436 können, können nur gemeinsam mit der Kreis- und Gemeindeebene erarbeitet werden.

2437

2438 **V.3.7 Interkommunale Zusammenarbeit**

2439 **Den Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit soll angemessener Raum**
2440 **gegeben werden.**

2441 Unter kommunaler Zusammenarbeit sowohl auf der Kreisebene als auch auf der Gemeinde-
2442 ebene kann zunächst die „klassische“ kommunale Gemeinschaftsarbeit als Kooperation
2443 nach dem Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG) verstan-
2444 den werden. Darüber hinaus umfasst der Begriff aber inzwischen auch generell die Koopera-

2445 tion von zwei oder mehreren Kommunen. Neben der kommunalen Gemeinschaftsarbeit nach
2446 dem ThürKGG bietet zudem das kommunale Unternehmensrecht Möglichkeiten der Zusam-
2447 menarbeit zwischen den Kommunen. Als sonstige Formen der kommunalen Zusammenar-
2448 beit sind öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Verträge ebenso wie Formen informeller
2449 Zusammenarbeit wie der gemeinsame Erfahrungsaustausch, die Expertenrunde, der runde
2450 Tisch etc., denkbar.

2451
2452 Die kommunale Zusammenarbeit ermöglicht grundsätzlich den Gemeinden und Landkreisen
2453 im Interesse der Beteiligten Ressourcen zu bündeln, Potenziale zusammenzuführen, Syner-
2454 gien zu nutzen und Kooperationsrenditen auszuschöpfen.

2455
2456 Die Formen nach dem ThürKGG stehen als Instrumente zur Verfügung, die einen erhebli-
2457 chen Gestaltungsspielraum als Antwort auf die örtlichen, kommunalen Gegebenheiten zulas-
2458 sen. Sie weisen eine lange Rechtstradition auf, die sich nicht nur in der Praxis bewährt ha-
2459 ben, sondern auch von den Gerichten in den wesentlichen Fragen geklärt sind.

2460
2461 Die Bedeutung der kommunalen Zusammenarbeit kann u.a. an der Vielzahl von Zweckver-
2462 bänden - mit Schwerpunkt in den Bereichen der Ver- und Entsorgung (insb. Wasserver- und
2463 Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung) - gemessen werden. Weitere Bereiche sind die Ge-
2464 wässerunterhaltung, der Rettungsdienst und die Fernwasserversorgung. Im Bereich der
2465 Wasserver- und Abwasserentsorgung sind mehr als 90 % der bestehenden Gemeinden be-
2466 reits in Zweckverbänden organisiert. Im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Kata-
2467 strophenschutz können die zuständigen kommunalen Aufgabenträger Zweckverbände bilden
2468 oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung schlie-
2469 ßen. Für die örtliche Gefahrenabwehr der Gemeinden gilt dies bereits seit 1992. Für die
2470 überörtliche Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz der Landkreise und kreisfreien
2471 Städte hat das Gesetz zur Neuregelung des Brand- und Katastrophenschutzes vom Dezem-
2472 ber 2006 dies ermöglicht.

2473
2474 Die vorhandenen Formen der kommunalen Zusammenarbeit werden überprüft und fortentwi-
2475 ckelt sowie mit mehr Transparenz des Verwaltungshandelns bei den zuvor beschriebenen
2476 erweiterten Kompetenzen der Gemeinderäte verbunden.

2477
2478 Die kommunale Zusammenarbeit ist jedoch kein Ersatz für umfassende Kommunalstruktur-
2479 reformen. Sie dient primär der Optimierung des Status quo, beruht aufgrund verfassungs-
2480 rechtlich gebotener Vorgaben auf freiwilligen Entscheidungen der Gemeinden und Landkrei-
2481 se und führt je nach ihrer Form nicht zwingend zu dauerhaften Strukturen. Unzulänglichkei-

2482 ten aus herkömmlichen Gebietszuschnitten und in ländlichen Gebieten können durch die
2483 interkommunale Zusammenarbeit insgesamt zwar teilweise ausgeglichen, aber langfristig
2484 nicht tatsächlich beseitigt werden.

2485

2486 Zudem ist bei der kommunalen Zusammenarbeit zu beachten, dass den Städten und Ge-
2487 meinden eine nach Anzahl und Gewicht bedeutsame Sachkompetenz verbleibt, so dass der
2488 Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nicht berührt wird.

2489

2490 **V.4 Finanzielle Begleitung der Neugliederung der kommunalen Strukturen im** 2491 **Freistaat Thüringen**

2492 Zur Finanzierung der Gebietsreform sollte auf ein Säulenmodell zurückgegriffen werden, das
2493 flexibel eingesetzt werden kann, d.h. das eine Ausgestaltung der einzelnen Säulen in unter-
2494 schiedlicher Höhe und den alternativen oder kumulativen Einsatz der Säulen zulässt. Im
2495 Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sind vorgesehen:

2496

- 2497 1. Sonderregelungen für stark verschuldeten Gebietskörperschaften - Strukturbegleithil-
2498 fen
- 2499 2. Förderung freiwilliger Fusionen von Gebietskörperschaften

2500

2501

2502 Näheres dazu soll im Vorschaltgesetz geregelt werden.

2503

2504 **V.4.1 Sonderregelungen für stark verschuldete Gebietskörperschaften (Strukturbe-** 2505 **gleithilfen)**

2506 Mit Strukturbegleithilfen sollen finanzielle Schief lagen aufgefangen werden, die durch die
2507 Fusion mit leistungsschwächeren Kommunen in die neue Struktur hineingetragen werden
2508 und/oder die strukturell bedingt sind. Im Anschluss an einen mittelfristigen Unterstützungs-
2509 zeitraum müssen die Kommunen in der Lage sein, Effizienzgewinne zu generieren, die diese
2510 strukturellen Defizite ausgleichen.

2511

2512 Auf der Basis des durchschnittlichen Schuldenstandes der Thüringer Kommunen bleiben alle
2513 Kommunen außer Betracht, deren Schuldenstand pro Einwohner (EW) unter dem Durch-
2514 schnitt liegen. Für berechnete Kommunen wird eine Förderung unter Berücksichtigung des
2515 durchschnittlichen Haushaltsfehlbetrags als Fördermaßstab ermittelt.

2516

2517 Diese Strukturbegleithilfen können sowohl bei freiwillig zustande gekommenen Neugliede-
2518 rungen als auch bei Neugliederungen in der Gesetzgebungsphase gezahlt werden. Die Fi-
2519 nanzierung soll aus Mitteln außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen.

2520

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

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

2524

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