

## **Arbeitspapier – Möglichkeiten zum weiteren Vorgehen der „Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform“**

**Stand 16.07.2017**

### **I. Sachstand**

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH) hat nach der Nichtigkeitsklärung des Vorschaltgesetzes zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen vom 2. Juli 2016 (ThürGVG) durch Urteil vom 9. Juni 2017 die Urteilsgründe am 11. Juli 2017 veröffentlicht (AZ: VerfGH 61/16). Das Kabinett hat beschlossen eine Auswertung und daraus zu ziehende Schlussfolgerungen vorzulegen, die auch eine Überprüfung des Leitbildes „Zukunftsfähiges Thüringen“ der Landesregierung umfassen.

Die Auswertung der Begründung zum Urteil des ThürVerfGH vom 9. Juni 2017 findet sich in der Anlage.

### **II. Varianten zur Durchführung der Kreis- und Gemeindegebietsreform in der 6. Legislaturperiode**

Aufgrund des jetzt noch bestehenden Zeitrahmens für die Durchführung einer flächendeckenden Kreis- und Gemeindegebietsreform in der 6. Legislaturperiode sind die nachfolgend dargestellten Varianten denkbar.

Vorangestellt werden müssen dabei jedoch folgende grundsätzliche Erwägungen, die für Kreis- und Gemeindegebietsreform insgesamt von Belang sind:

Das Leitbild und die Leitlinien der Gebietsreform, wie sie in das Vorschaltgesetz eingeflossen sind, hat der ThürVerfGH als verfassungskonform bestätigt. Die Kreisgebietsreform ist erforderlich für die Fortsetzung der flächendeckenden Gemeindegebietsreform, denn Kreis- und Gemeindegebietsreform stehen miteinander in Korrelation und müssen auf der Grundlage eines Gesamtkonzeptes durchgeführt werden.

Die Kreisgebietsreform setzt dabei den Rahmen für jede Ausgestaltung der Gemeindegebietsreform. Landkreise sind Verbände der zu ihnen gehörenden kreisangehörigen Gemeinden. Ist die Entscheidung über die künftigen Kreisgrenzen getroffen, haben die Verhandlungen

gen der Gemeinden im Rahmen der Freiwilligkeit, aber auch die Festlegungen in der pflichtigen Phase einen konkreten Gestaltungsrahmen.

In seiner Begründung zum Urteil vom 9. Juni 2017 hat der ThürVerfGH unter anderem ausgeführt, dass die Kriterien für freiwillige Gemeindeneugliederungen nicht von denjenigen abweichen dürfen, die für eine spätere Zwangsphase gelten, wie aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sowie dem Gleichbehandlungsgrundsatz folgt. Sollten die bisherigen Leitlinien im weiteren Prozess weiter ausgestaltet werden, erfordert das Rechtsstaatsprinzip des Art. 44 Abs. 1 ThürVerf für die Freiwilligkeitsphase bereits vor Erlass der endgültigen Neugliederungsgesetze eine Klarstellung, wie diese Kriterien im Einzelnen lauten (S. 65 der Urteilsbegründung).

## **II.1. Leitbildgerechte Varianten auf der Grundlage des Leitbildes „Zukunftsfähiges Thüringen“ der Landesregierung vom Dezember 2015**

### **II.1.1.**

Kreisgebietsreform: pflichtig

Gemeindegebietsreform:

Gesetzentwurf 2017 – freiwillige Fälle

Gesetzentwurf 2018 – freiwillige und pflichtige Fälle

### **II.1.2.**

Kreisgebietsreform: pflichtig

Gemeindegebietsreform:

Gesetzentwurf 2017 – freiwillige Fälle (vorliegende Anträge)

Gesetzentwurf 2018 – freiwillige Fälle nach Verlängerung der  
Freiwilligkeitsphase bis Ende März 2018

### **II.1.3.**

Kreisgebietsreform: pflichtig

Gemeindegebietsreform:

Gesetzentwurf 2018 – freiwillige Fälle incl. der bereits vorliegenden Anträge  
nach Verlängerung der Freiwilligkeitsphase bis Ende  
März 2018

## Zu Variante II.1.1:

### Kreisgebietsreform pflichtig

Da der ThürVerfGH das Leitbild und die Leitlinien der Gebietsreform, wie sie in das Vorschaltgesetz eingeflossen sind, als verfassungskonform bestätigt hat und auch aus der Begründung des Urteils des ThürVerfGH vom 9. Juni 2017 kein umfassender Änderungsbedarf für den Gesetzentwurf zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte ersichtlich ist, erscheint derzeit eine zweite Befassung des Kabinetts mit dem nach Durchführung der Anhörung geänderten Referentenentwurf zu einer pflichtigen Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte und eine Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag noch realisierbar.

- Positives der pflichtigen Kreisgebietsreform:
  - o Eine flächendeckende Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte würde realisiert werden, wie es der Koalitionsvertrag der Parteien DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags vorsieht.
  - o Der Gesetzgeber übernimmt damit die Entscheidung nach einer umfassenden Abwägung für eine ausgeglichene überörtliche Struktur zu sorgen, die für alle Landesteile den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht (S. 60f Urteilsbegründung).
  - o Die Voraussetzungen für die Durchführung einer flächendeckenden Gemeindegebietsreform würden geschaffen, da beide Reformprojekte durch ein Gesamtkonzept miteinander verbunden sind, wobei die Kreisneugliederung die „Klammer“ bildet, in die die Gemeindegliederungen einzuordnen sind.
  - o Die ebenfalls vorgesehenen Maßnahmen der Verwaltungs- und Funktionalreform hätten mit den neu zugeschnittenen Landkreisen einen demografiefesten Rahmen.
  - o Auf ein besonderes Gesetz zur Verschiebung der Wahlen und Verlängerung der Amtszeiten der Landräte, deren Amtszeiten auslaufen, könnte verzichtet werden, da bei zügiger Befassung des Landtags das Gesetz noch zu einem Zeitpunkt vor dem Amtszeitende der meisten Landräte in Kraft treten könnte. Denkbar wäre nach der beigefügten Zeitleiste (sh. Anlage) ein Inkrafttreten des Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte zum 1. März 2018. Die in den neugebildeten Landkreisen erforderlichen Wahlen der Kreisorgane Landrat und Kreistag könnten auf den 10. Juni 2018, die im Falle der Landratswahl ggf. stattfindende Stichwahl auf den 24. Juni 2018 terminiert werden.

Gleichwohl könnte in den Gesetzentwurf eine Regelung zur Verschiebung von Wahlen und Verlängerung der Amtszeiten bereits aufgenommen werden, um Rechtsklarheit zu schaffen für den Fall, dass der Landtag eine längere Befassung mit dem Gesetzentwurf wünscht.

Die Amtszeit des Landrates des Saale-Orla-Kreises endet am 9. Februar 2018. Insoweit kann die Rechtsaufsichtsbehörde Thüringer Landesverwaltungsamt entscheiden, ob sie aufgrund des in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurfs von einer Festsetzung des Wahltermins absieht.

- Probleme der pflichtigen Kreisgebietsreform:
  - o Der Zeitrahmen für die Kreisgebietsreform ist eng, wenn der Abschluss der Kreisgebietsreform so terminiert werden soll, dass die auslaufenden Amtszeiten der meisten Landräte zeitlich berücksichtigt werden. Gleichwohl bestehen Möglichkeiten, den Ablauf positiv zu gestalten (s.o. unter Positives).
  - o Voraussetzung für den beigefügten Zeitablauf ist, dass auf eine zeitaufwendige Ressortabstimmung vor Einbringung in den Landtag verzichtet wird und eine ergänzende rechtsförmliche Prüfung im Hinblick auf die Änderungen des Entwurfs nach der ersten Kabinettbefassung schnellstmöglich erfolgt.
  - o Im Landtag müsste ein ausreichender Zeitraum für eine umfassende Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften, deren Einwohner und aller betroffener Verbände sichergestellt werden. Weiterhin wäre für einen ausreichenden Zeitraum zur Abwägung der im Rahmen der Anhörung gewonnenen Erkenntnisse in den Ausschüssen und im Plenum des Landtags zu sorgen.

#### Gemeindegebietsreform:

Die Variante II.1.1 beinhaltet die grundsätzliche Beibehaltung der bisherigen Planungen mit einem Gesetzentwurf zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2017 für freiwillige Fälle, deren Antragsunterlagen bereits vorliegen und die leitbildgerecht sind. Ein Inkrafttreten des Gesetzes sollte für den 01.01.2018 angestrebt werden (Anlage Zeitplan).

Ein weiterer Gesetzentwurf zur Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2018 soll dann alle übrigen freiwillige leitbildgerechten Anträge auf Neugliederung enthalten sowie die pflichtigen Fälle. Insgesamt wären etwa 700 Gemeinden in diesen zweiten Gesetzentwurf involviert, der möglichst am 01.01.2019 in Kraft treten sollte (sh. dazu unter Probleme).

- Positives der Variante II.1.1:
  - o Eine flächendeckende Gemeindegebietsreform würde durchgeführt werden, wie es der Koalitionsvertrag der Parteien DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags vorsieht. Voraussetzung ist allerdings für das zweite Gesetz auch ein Neuzuschnitt der Landkreise, da die Grenzen der Landkreise den Rahmen für eine flächendeckende Gemeindegebietsreform bilden sollen.
  
- Probleme der Variante II.1.1:
  - o Die Zeitplanung für die beiden Gesetzentwürfe muss aufgrund des Urteils des ThürVerfGH im Hinblick auf ein Inkrafttreten zum 01.01.2018 gestrafft werden. Schließlich muss den Antrag stellenden Gemeinden nach der Meinungsbildung im Kabinett über die Grundlagen zur Fortführung der Gemeindegebietsreform in Thüringen (Leitbild und Leitlinien) vor Beginn des Gesetzgebungsverfahrens die Möglichkeit gegeben werden, sich eine Meinung darüber zu bilden, ob der freiwillige Antrag aufrechterhalten wird oder nicht.
  - o Für den „großen Gesetzentwurf“ 2018 (freiwillige und pflichtige Gemeindefusionen) ist nach dem jetzigen Stand der Dinge bei Berücksichtigung aller notwendigen Beteiligungs-, Anhörungs- und Bearbeitungsmindestfristen maximal eine Verlängerung der Freiwilligkeitsphase über den 31. Oktober 2017 um einen Monat denkbar, um ein Inkrafttreten zum 01.01.2019 zu ermöglichen.
  - o Die allgemeinen Wahlen der Gemeinderats-, Stadtrats- und Kreistagsmitglieder, die im 2. Quartal 2019 anstehen, finden in Thüringen als verbundene Wahlen stets an einem Tag statt, wobei sich die gemeinsame Durchführung mit den Europawahlen (voraussichtlich im Mai 2019) bewährt hat. Sinnvoll wäre daher, an diesem Tag auch die Wahl der Gemeindeorgane der durch das Gemeindegliederungsgesetz 2018 neu gebildeten Gemeinden durchzuführen. Dies setzt allerdings das Inkrafttreten dieses Gesetzes am 01.01.2019 voraus, um die Fristen zur Wahlvorbereitung einhalten zu können.
  - o Auch die Landtagswahlen stehen im Jahr 2019 in Thüringen an, voraussichtlich im 4. Quartal 2019.

## Zu Variante II.1.2:

### Kreisgebietsreform pflichtig

Auf die Ausführungen unter zu II.1.1. wird verwiesen.

### Gemeindegebietsreform:

Die Variante II.1.2 bildet die Erarbeitung von zwei Gesetzentwürfen zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden in den Jahren 2017 und 2018 ab. Ein erster Gesetzentwurf im Jahr 2017 kann die leitbildgerechten Anträge aufnehmen, die bereits vorliegen, geprüft sind und deren beteiligte Gemeinden an den Beschlüssen zur Neugliederung festhalten wollen. Ein zweiter Gesetzentwurf könnte die leitbildgerechten Anträge aufnehmen, die nach einer bis zum 31. März 2018 verlängerten Freiwilligkeitsphase vollständig vorliegen. Eine sich anschließende Pflichtphase der Gemeindeneugliederung käme bei dieser Alternative in der 6. Legislaturperiode wegen Zeitablaufs nicht in Betracht.

#### - Positives der Variante II.1.2:

- Ein Signal, dass die Gemeindeneugliederung weitergeführt werden soll, könnte mit dem ersten Gesetzentwurf an die Gemeinden gesendet werden.
- Die Gemeinden, die ihren Antrag bereits eingereicht haben, diesen Antrag aufrecht erhalten und den Vorgaben des Leitbildes entsprechen, hätten, sofern das Gesetz am 01.01.2018 in Kraft träte, bereits im Jahr 2018 verbesserte Voraussetzungen, durch die Wohnerveredelung bei der Bedarfsmesszahl nach § 9 ThürFAG auch höhere Schlüsselzuweisungen zu erhalten.
- Einige weitere freiwillige Gemeindeneugliederungen kämen in der 6. Legislaturperiode zustande.

#### - Probleme der Variante II.1.2:

- Der Aufwand für zwei Gesetzgebungsverfahren in den nächsten etwa anderthalb Jahren und deren Ergebnis ist im Verhältnis zu einem Gesetzgebungsverfahren nach Variante II.1.3, dessen Ergebnis ähnlich ausfallen dürfte, sehr hoch und wegen der erforderlichen Zeitläufe der Gesetzgebungsverfahren mit sehr knappen Fristen verbunden.

- Die Antragslage für freiwillige Gemeindeneugliederungen wird nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre überschaubar bleiben, wenn der Druck einer sich anschließenden Pflichtphase entfällt. Die Antragslage wird sich erfahrungsgemäß im Wesentlichen auch dann nicht ändern, wenn Fördermittel für freiwillige Fusionen zur Verfügung gestellt und Entschuldungsmaßnahmen einzelner Gemeinden durchgeführt würden, also wenn echte finanzielle Anreize mit noch mehr Finanzmittel zur Verfügung gestellt würden.
- Eine flächendeckende Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden, wie unter Punkt 11.1 des Koalitionsvertrags und im Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ vorgesehen, wird in dieser Legislaturperiode nicht durchgeführt.
- Die notwendige Stärkung der zentralen Orte, insbesondere der Ober- und Mittelzentren dürfte in einer ausschließlichen Freiwilligkeitsphase schwierig sein. Die Bereitschaft der Umlandgemeinden, sich freiwillig mit Mittelzentren zusammenzuschließen, ist vergleichsweise gering, da es ihnen im sogenannten „Speckgürtel“ eines starken Zentrums i.d.R. finanziell gut geht.
- Freiwillige Anträge, die nicht leitbildgerecht wären, etwa zur Bildung weiterer „Kragengemeinden“ um Zentren, müssten aus Gründen öffentlichen Wohls abgelehnt werden, damit nicht weitere suboptimale und den Zielen der Gebietsreform widersprechende Gemeindestrukturen unter dem angeblichen Vorrang der Freiwilligkeit entstünden.

### **Zu Variante II.1.3:**

#### Kreisgebietsreform pflichtig

Auf die Ausführungen unter zu II.1.1. wird verwiesen.

#### Gemeindegebietsreform:

Die Variante II.1.3 stellt auf eine Verlängerung der Freiwilligkeitsphase für Gemeindeneugliederungen bis maximal zum 31. März 2018 ab. Danach erarbeitet das TMIK einen Gesetzentwurf zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2018. Reservezeiten gäbe es für den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht, weil das Gesetz möglichst am 1. Januar 2019 in Kraft treten sollte, damit eine Neuwahl der Gemeindeorgane der durch das Gesetz neu gebildeten Gemeinden zusammen mit den anderen im Jahr 2019 stattfindenden Kommunalwahlen zum Termin der Europawahlen stattfinden kann.

Eine sich anschließende Pflichtphase der Gemeindeneugliederung ist auch bei dieser Alternative in der 6. Legislaturperiode wegen Zeitablaufs nicht realisierbar.

Zur Begründung des öffentlichen Wohls (§ 9 Abs. 1 ThürKO) bei freiwilligen Fusionen oder deren Versagung kann auch bei dieser Variante auf die im Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ aus Dezember 2015 formulierten Maßstäbe (Dort S. 66 ff.) – also u.a. auch auf die Mindesteinwohnerzahl von 6.000 Einwohnern, bezogen auf das Jahr 2035 – zurückgegriffen werden.

Bei Fusionen, die die Herauslösung einer oder mehrerer Gemeinden aus einer Verwaltungsgemeinschaft bedingen, wird das öffentliche Wohl zu verneinen sein, wenn die „zurückbleibende“ Verwaltungsgemeinschaft ihrerseits nicht mehr ausreichend leistungsfähig ist.

Bei Fusionen unter Beteiligung von VG-angehörigen Gemeinden ist zu beachten, dass nach § 46 Abs. 1 Satz 2 ThürKO für die Antragstellung von Änderungen oder Auflösungen einer Verwaltungsgemeinschaft die sog. doppelte Mehrheit erforderlich ist. Eine gesetzliche Änderung zu § 46 ThürKO in der jetzigen Phase dürfte mehr Probleme aufwerfen, als hilfreich sein:

Eine solche gesetzliche Änderung würde im Vorfeld von freiwilligen Gemeindeneugliederungen gesonderte Angriffspunkte schaffen. Im Falle von (wohl zu erwartenden) verfassungsrechtlichen Klagen (z.B. Normenkontrollantrag) käme es zu zeitlichen Verzögerungen, was dann wohl selbst freiwillige Fusionen – ggf. unter Erlass von einstweiligen Verfügungen – in dieser Legislaturperiode verhindern würde.

- Damit § 46 ThürKO nicht auf gegenwärtige Fusionsanträge anzuwenden ist, müsste die gesetzliche Änderung spätestens vor der Beschlussfassung des Landtags über das jeweilige Neugliederungsgesetz in Kraft getreten sein.
- Landkreisübergreifende Gemeindefusionen können dadurch verhindert werden, dass vor dem Wirksamwerden der Gemeindefusion, die nach der gegenwärtigen Kreisstruktur kreisübergreifend wäre, die Kreisgrenze im Zuge der Kreisgebietsreform unter Berücksichtigung der geplanten Gemeindefusion neu festgelegt wurde. Dies setzt voraus, dass die Kreisneugliederung vor der Gemeindeneugliederung in Kraft getreten ist. Anderenfalls ist nach §§ 9 Abs. 3, 92 ThürKO vorzugehen.

- Positives der Variante II.1.3:
  - o Einige weitere freiwillige Gemeindeneugliederungen kämen in der 6. Legislaturperiode zustande.
  - o Unter Umständen höhere politische Akzeptanz, da der Abstimmungsbedarf bei einem Gesetz deutlich geringer wäre. Dies bedeutet einen gleichzeitig geringeren Arbeits- und Verwaltungsaufwand.
  - o Freiwillige Gemeindefusionen könnten grundsätzlich auch von der Opposition unterstützt werden. Diese Unterstützung wird voraussichtlich allerdings dort enden, wo über die Fusionen nicht (nur) nach den Maßstäben der gegenwärtigen Thür-KO entschieden wird, sondern nach den Maßstäben/Leitlinien, wie sie sich aus dem Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ ergeben.
  
- Probleme der Variante II.1.3:
  - o In der Konsequenz der Zeitläufe könnte in der gesamten 6. Legislaturperiode lediglich ein Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2018 realisiert werden. Da bereits vielfältige Initiativen zu freiwilligen Fusionen auf Seiten der Gemeindeebene erfolgt sind, dürfte bei den bislang Fusionswilligen Gemeinden Enttäuschung entstehen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Schlüsselzuweisungen (Einwohnerveredelung).
  - o Im Übrigen bestünde die gleiche Problemlage, wie bereits unter Punkt II.1.2. dargestellt.
  - o Unabhängig davon besteht für freiwillige Gemeindeneugliederungen ein rechtliches (und damit auch zeitliches) Risiko, sofern diese Neugliederungen von (Dritt)Gemeinden beklagt werden, deren Anschluss an diese Neugliederung abgelehnt wurde. Dies gilt z.B., wenn der Anschluss an eine nun freiwillig erfolgende Neugliederung in der Absicht abgelehnt wurde, diese Gemeinde später im Wege der pflichtigen Neugliederung anders zuzuordnen.

## **II.2. Zusätzliche Varianten**

Gemäß dem Kabinettsbeschluss vom 4. Juli 2017 sollen nach Auswertung der Urteilsbegründung zur Urteil des ThürVerfGH vom 9. Juni 2017 unter anderem Schlussfolgerungen vorgelegt werden, die auch eine Überprüfung des Leitbildes umfassen.

II.2.1 Freiwillige Kreisgebietsreform

II.2.2 Umgestaltung der Verwaltungsgemeinschaften/ Alternative: Verbands- und Samtgemeinde

II.2.3. Stadt-Umland-Beziehung

II.2.4. Umfassende Funktionalreform als Ersatz einer Kreisgebietsreform

### **Zu Variante II.2.1: Freiwillige Kreisgebietsreform**

Die Aufnahme einer Freiwilligkeitsphase auch für die Landkreise und kreisfreien Städte wäre eine deutliche Abkehr von der bisher projektierten Durchführung der Gebietsreform. Unabhängig davon soll nach dem Koalitionsvertrag bei Reformen den Modellen der Freiwilligkeit ein angemessener Raum gegeben werden. Dabei wird die Freiwilligkeit nicht auf Gemeinde-neugliederungen beschränkt.

Eine Freiwilligkeitsphase auch auf der Kreisebene wird im politischen Raum seit geraumer Zeit gefordert. Da zumindest Eisenach und der Wartburgkreis wohl fusionieren wollen und von 1994 bis 1998 bereits einen einheitlichen Landkreis gebildet hatten, ist nicht erkennbar, warum diesem Willen nicht unabhängig von einer sonstigen Kreisgebietsreform entsprochen werden sollte.

Freiwillige Fusionen auf der Kreisebene meinen sowohl Fusionen von Landkreisen als auch Fusionen von Landkreis(en) und einer kreisfreien Stadt; letzteres entweder im Sinne einer Einkreisung oder im Sinne der Bildung eines neuen Landkreises (unter ausdrücklicher Auflösung des beteiligten Landkreises). Bei einer Einkreisung existiert der aufnehmende Landkreis als juristische Person des öffentlichen Rechts fort. Um hier entsprechend dem Demokratieprinzip einen Einklang zwischen der Bevölkerung und der Legitimation der Amts- und Mandatsträger herzustellen, sind Neuwahlen des Landrats und des Kreistags rechtzeitig zur Wirksamkeit der Einkreisung angezeigt.

Da freiwillige Fusionen, sofern sie spätere sinnhafte pflichtige Neugliederungen gefährden, über die Verneinung der Gründe des öffentlichen Wohls (§ 92 Abs. 1 ThürKO) versagt werden müssen, ist es denkbar, auf Kreisebene eine Freiwilligkeitsphase einzuräumen. Auch freiwillige Fusionen auf Kreisebene wären mit einem angemessenen finanziellen Anreiz seitens des Landes wären zu verbinden, um positive Entwicklungen, die sich in aller Regel auf freiwilliger Grundlage besser vollziehen, zu fördern. Solche Leistungen sind vom Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ gedeckt.

Eine rechtliche Anforderlichkeit für eine vorgeschaltete freiwillige Kreisneugliederung besteht nach dem Urteil des ThürVerf-GH vom 9. Juni 2017 (VerfGH 61/16) und der Urteilsbegründung vom 11. Juli 2017 jedoch nicht (S. 59). Der ThürVerfGH hat es dem Gesetzgeber überlassen, ob er für die Neugliederung der Landkreise eine Freiwilligkeitsphase vorsieht (S. 60f). Für die Verteilung der Landkreise bestehen mehrere räumliche Optionen, die abzuwägen sind. Behält sich der Gesetzgeber die Entscheidung vor, selbst zwischen den verschiedenen Optionen zu wählen, so dient das der Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Pflicht, im Wege einer umfassenden Abwägung zu einer Gestaltung zu gelangen, die für alle Landesteile den Anforderungen des Art. 92 Abs. 1 ThürVerf entspricht.

Nach dem Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ (Pkt. V.3.2.6) soll die Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte einen Ausgleich der Wirtschafts- und Finanzkraft sowie der infrastrukturellen Bedingungen unterstützen. Dabei wird eine landesweite Gleichwertigkeit angestrebt. Die unterschiedlichen Entwicklungsvoraussetzungen der derzeitigen Landkreise und kreisfreien Städte zeigen sich vor allem auch an der heterogenen sozioökonomischen und haushalterischen Entwicklungs- bzw. Ausgleichsfähigkeit. Mit dem Bestreben, bestehende strukturelle Unterschiede und Potenziale auszugleichen, soll die Schaffung gleichwertiger Lebensräume im Freistaat unterstützt werden. Ziel ist es, die Daseinsvorsorge im gesamten Freistaat Thüringen möglichst gleichmäßig zu erbringen und - unter Beachtung des Konnexitätsprinzips - zusätzliche Aufgaben auf die Kreise übertragen zu können.

- Positives einer freiwilligen Kreisgebietsreform:
  - o Die Akzeptanz für die Kreisneugliederung kann durch eine Freiwilligkeitsphase möglicherweise verbessert werden.
  - o Die Landkreise und kreisfreie Städte können die Folgen des Zusammenschlusses selbst nach den im Einzelfall vorliegenden Verhältnissen bewerten und durch Vereinbarungen regeln.

- Probleme einer freiwilligen Kreisgebietsreform:
  - o Die Zielstellung des Ausgleichs der bestehenden strukturellen Unterschiede und Potenziale wird durch freiwillige Neugliederungen auf Kreisebene gefährdet. Wie in den Medien geäußerte Vorstellungen zeigten, besteht eine Tendenz, den Zusammenschluss mit deutlich schwächeren Partnern abzulehnen.
  - o Erforderlich wäre ein räumliches Gesamtkonzept für den Zuschnitt der künftigen Landkreise und kreisfreien Städte als Diskussionsmodell für den Rahmen beider kommunaler Ebenen. Dies könnte zwar der Referentenentwurf des Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte nach einer Kabinettsbeschluss sein. Es ist jedoch nach gegenwärtigem politischen Diskussionsstand nicht davon auszugehen, dass die Landkreise Gespräche zur freiwilligen Neugliederung mit den vorgesehenen Partner-Landkreisen aufnehmen werden, ebenso wenig dass sie kreisübergreifenden Gemeindeneugliederungen zustimmen werden.
  - o Da die Landkreise als Gemeindeverbände der kreisangehörigen Gemeinden den räumlichen Rahmen für die Neugliederung der Gemeinden setzen, würde eine Freiwilligkeitsphase zur Neugliederung der Landkreise sowohl deren Neugliederung verzögern als auch die Möglichkeiten zur Gemeindeneugliederung stark beschränken.
  - o Überdies ist auch zu bedenken, dass sich Eingliederungen in kreisfreie Städte auf die Kreisgrenzen auswirken, so dass auch hier die räumlichen Bezüge und Auswirkungen bei Verzicht auf eine pflichtige Kreisgebietsreform ungeklärt bleiben.

### Zu Variante II.2.2: Umgestaltung der Verwaltungsgemeinschaften/ Alternative:Verbands-/Samtgemeinde

Da nicht damit zu rechnen ist, dass sich alle 69 Verwaltungsgemeinschaften in der Freiwilligkeitsphase der Gemeindeneugliederung auflösen und umgliedern werden, könnte hier eine Umgestaltung nur verpflichtend, verbunden mit der pflichtigen Neugliederung zumindest der den Verwaltungsgemeinschaften angehörenden insgesamt 601 Mitgliedsgemeinden, erreicht werden. Gleiches gilt für die 39 erfüllenden Gemeinden und ihre 98 beauftragenden Gemeinden.

Die Verwaltungsgemeinschaft nimmt alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden wahr. Die Mitgliedsgemeinden treffen bei den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises die Entscheidungen, sofern sie dies nicht auf die Verwaltungsgemeinschaft übertragen haben. Die Verwaltungsgemeinschaft ist insoweit die Verwaltungsbehörde der Mitgliedsgemeinden.

Zum Typus der Verwaltungsgemeinschaft sind verschiedene Alternativen für die Organisation einer kommunalen Verwaltung in einer dörflichen Struktur denkbar, die auch in den einzelnen Bundesländern unter den unterschiedlichsten Bezeichnungen in den Gemeindeordnungen vorgesehen sind: z.B. (Einheits-)Gemeinde, Landgemeinde, Samtgemeinde, Verbandsgemeinde. (Vgl. Übersicht in Anlage)

Unabhängig von der jeweiligen Bezeichnung können diese Organisationsformen im Wesentlichen nach folgenden Kriterien kategorisiert werden:

- **Rechtsfähigkeit:** Die einzelnen „Gemeinden“ sind
  - in dem Gesamtgebilde rechtlich selbstständig, die übergeordnete Struktur dient nur als Verwaltungsdienstleiter oder
  - sind rechtlich unselbstständig (Ortsteile, Ortschaften), sind aber anstelle des Gemeinderats weiterhin für bestimmte Angelegenheiten zuständig.
- **Demokratische Legitimation:** Die Organe der übergeordneten Struktur und der einzelnen „Gemeinden“ werden
  - auf beiden Ebenen direkt gewählt oder
  - nur teilweise direkt gewählt, zumeist auf der „Gemeinde“-Ebene; die Organe der übergeordneten Ebene sind gesetzlich bestimmt oder werden von gewählten Repräsentanten gewählt.
- **Zuständigkeit:** Die Organe der übergeordneten Struktur und der einzelnen „Gemeinden“ haben
  - eindeutig voneinander abgegrenzte Aufgaben, die sie unabhängig voneinander wahrnehmen oder
  - grundsätzlich voneinander abgegrenzte Zuständigkeiten, wobei aber wegen der rechtlichen Selbstständigkeit der unteren Ebene diese einige Zuständigkeiten jederzeit an sich ziehen kann.
- **Finanzierung:** Der Finanzbedarf der übergeordneten Struktur und der einzelnen „Gemeinden“ wird
  - für die übergeordnete Struktur unmittelbar aus den gemeindlichen Einnahmequellen (Kommunalabgaben, Kommunaler Finanzausgleich u. ä.) gedeckt; aus diesem Aufkommen werden den „Gemeinden“ Mittel zur eigenen Verwendung zugewiesen oder
  - die übergeordnete Struktur wird von den „Gemeinden“ im Wege einer Umlage finanziert, da die gemeindlichen Einnahmen – zumindest im Wesentlichen – unmittelbar nur den Haushalten der „Gemeinden“ zufließen.

Je nachdem, wie sich der Gesetzgeber bei den einzelnen Kriterien entscheidet, hat dies Einfluss auf die Abläufe und damit regelmäßig auch auf die Kosten in dieser Gesamtstruktur sowie auf die demokratische Teilhabe.

In Verwaltungsgemeinschaften sind die Mitgliedsgemeinden selbstständige juristische Körperschaften des öffentlichen Rechts. Der einer Mitgliedsgemeinde vorstehende, zumeist ehrenamtliche Bürgermeister vertritt seine Gemeinde im Rechtsverkehr. Diese rechtliche Selbstständigkeit hat mehrere Konsequenzen. Bei erfüllenden Gemeinden gilt Folgendes ähnlich.

Die rechtliche Selbstständigkeit ist verbunden mit einem eigenen Gemeinderat und einem für jede Mitgliedsgemeinde alljährlich aufzustellenden Gemeindehaushalt. Gemeinderatssitzungen werden regelmäßig über den sog. Sitzungsdienst von Verwaltungsmitarbeitern betreut. Dies bindet Arbeitszeit. Auch die Aufstellung eines Haushalts ist mit erheblichem Beratungs- und Koordinierungsaufwand verbunden und muss neben dem Gemeinderat auch im Haupt-/Finanzausschuss, von der Verwaltung begleitet, vorberaten werden. Insbesondere hängt die Umlage, die die Verwaltungsgemeinschaft von ihren Mitgliedsgemeinden erhebt, von der Mitwirkungsbereitschaft aller Mitgliedsgemeinden ab.

Zu jedem Haushalt ist eine Jahresrechnung erforderlich, die zudem zumindest alljährlich von der örtlichen Rechnungsprüfung zu prüfen ist. Zu fragen wäre hier, ob diese Handlungen – Haushaltsaufstellung, Rechnungslegung, örtliche Prüfung – innerhalb der vom Gesetzgeber vorgesehenen Fristen erfolgen kann; diese Fristen stellen keinen Selbstzweck dar, sondern sollen einen ordnungsgemäßen Umgang mit öffentlichen Geldern und die angemessene Kontrolle darüber sicherstellen.

Auch beim Haushaltsvollzug zeigt die juristische Selbstständigkeit Wirkungen. So muss die Buchhaltung darauf achten, ob sie bei der Verwaltungsgemeinschaft oder der richtigen Mitgliedsgemeinde bucht. Dadurch besteht eine unnötige Fehlerquelle. Zudem handeln in einer Verwaltungsgemeinschaft vier unterschiedliche Organtypen (Bürgermeister, Gemeinderat, Gemeinschaftsvorsitzender, Gemeinschaftsversammlung). Trotz der satzungsmäßigen Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeit sind hier Konflikte angelegt.

Schließlich bedeutet die juristische Selbstständigkeit, dass für jede Mitgliedsgemeinde eigene Satzungen (Haushaltssatzung, Hauptsatzung/Geschäftsordnung, Beitrags- und Gebührensatzungen für die unterschiedlichen Einrichtungen, Benutzungsordnungen) erstellt und fortlaufend aktualisiert werden müssen. Auch dies bindet Arbeitskraft.

Mit jeder Gemeinde mehr, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehört, werden diese Konsequenzen deutlicher. Sachlich begründete Vorteile dieser Konstruktion sind nicht erkennbar. Insbesondere ist nicht festgelegt, dass Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, denen auch ein großflächigerer Bezug innewohnt (z.B. Betrieb einer Kita, Bauleitplanung), von der übergeordneten Struktur im Sinne einer gleichmäßigen und nicht nur punktuellen Entwicklung wahrgenommen werden.

Oft ist jedoch die räumliche Konzentration von Infrastruktureinrichtungen, beispielsweise die Übertragung der Aufgaben des Bauhofs, des Kindergartens oder eines Bürgerhauses auf die Verwaltungsgemeinschaft unter den Mitgliedsgemeinden nur schwer umsetzbar, da die Standortfrage zu Widerständen führen kann. Entscheidungen werden eher aus politischen als aus wirtschaftlichen Ansätzen und teilweise auch gegen Nachbargemeinden getroffen. Dies ist insbesondere bei der Entwicklung von Industrie- und Gewerbestandorten sichtbar. Durch die fehlende Bündelung der Aufgabenerfüllung sind zukunftsorientierte Entscheidungen aus einer auf das gesamte Gebiet der Verwaltungsgemeinschaft bezogenen Sicht schwierig, wenn nicht gar zum Teil ausgeschlossen.

Selbst wenn man bei größeren Einheiten von einer Verringerung der demokratischen Teilhabe ausgehen wollte, ist darauf hinzuweisen, dass auch bei einer Verwaltungsgemeinschaft gerade die übergeordneten Organe (Gemeinschaftsversammlung, Gemeinschaftsvorsitzender) nicht direkt gewählt sind, also die demokratische Teilhabe insoweit eingeschränkt ist.

Die hier aufgezeigten Nachteile weisen im Wesentlichen auch alle Organisationsmodelle auf, die für Gemeinden eine Struktur mit einer doppelten juristischen Selbstständigkeit vorsehen. Die Nachteile dürften mit einer steigenden Wahrscheinlichkeit vermehrt zutage treten, je selbstständiger beide Strukturebenen ausgestaltet sind und sich damit unabhängig voneinander und womöglich auch „gegeneinander“ auf die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 GG, 91 ff. ThürVerf berufen können.

- Positives:
  - o Akzeptanz durch Beibehaltung der Selbstständigkeit der Ortsgemeinden, die einer Verbandsgemeinde zugeordnet sind.
- Probleme:
  - o Die Leitbilder und die Leitlinien „Zukunftsfähiges Thüringen“, die im Vorschaltgesetz ihren Niederschlag gefunden hatten, basieren auf dem gegenwärtigen Bestand an Rechtsinstituten in Thüringen.

- Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil VerfGH 61/16 diesen Ansatz als verfassungskonform bestätigt. Werden neue Rechtsinstitute eingeführt, müssen diese in die Leitbilder einbezogen und für ihre Anwendung und Abgrenzung zu den bisherigen Rechtsinstituten neue Leitlinien entwickelt werden. Der Diskussionsprozess müsste daher wieder auf die erste Stufe zurückgeführt werden und käme insgesamt zum Stillstand. Auch freiwillige Neugliederungsmaßnahmen sowohl auf der gemeindlichen als auch der kreislichen Ebene wären nicht mehr möglich, da die Kriterien für freiwillige Neugliederungen nicht von denjenigen abweichen dürfen, die für eine spätere Zwangsphase gelten (ThürVerfGH 61/16, S. 65).
- Inhaltlich bleibt die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der gemeindlichen Strukturen durch Einführung des Rechtsinstituts Verbandsgemeinde hinter der möglichen Verbesserung durch Vergrößerung von Gemeinden durch Zusammenlegung zurück (höherer Verwaltungsaufwand durch die Unterschiedlichkeit der Aufgaben, Bedürfnisse und Haushalte der Ortsgemeinden; Weiterbestehen der Konkurrenzsituationen bei gemeindlichen Einrichtungen, geringe Investitionskraft).

**Fazit:** Das beschriebene Modell ist grundsätzlich nicht vom bisherigen Leitbildverständnis gedeckt. Das Leitbild müsste demnach entsprechend erweitert werden. Dies setzt einen politischen Abstimmungsprozess und Diskussionsprozess voraus. Ergebnis wäre der damit einhergehende Zeitverlust für die notwendigen Gesetzesvorhaben zur Gemeindeneugliederung.

Da nicht zu erwarten ist, dass sich alle 69 Verwaltungsgemeinschaften in dem verbleibenden Zeitfenster unter einer so gedachten Regelung neugliedern, besteht ein großes Risiko. Es entstünden ungeordnete Gemeindestrukturen. Es ist unverantwortlich, die Verwaltungsgemeinschaften auf diese Weise in Teilen fortbestehen zu lassen. In der Regel würden vor allem schwache Verwaltungsgemeinschaften bzw. Teile dieser Strukturen „zurückgelassen“. Gerade dies würde nicht der Intention des Verfassungsgerichtsurteils entsprechen. Das Urteil betont, dass es einer Reform aus einem „Guss“ bedarf; Anfang und Ende sollen konsequent vorausschauend und geplant erfolgen.

### Zu Variante II.2.3: Stadt-Umland-Beziehung

Bei der Frage der Regelung der Stadt-Umland-Beziehungen geht es in erster Linie darum, optimale Organisationsstrukturen für die Bewältigung von Verflechtungsbeziehungen zu finden.

Dies betrifft z.B. die gemeinsame Bewältigung von Planungsfragen zur Strukturentwicklung der Region, den öffentlichen Personennahverkehr, die Ver- und Entsorgung mit Energie, Wasser, Abwasser und Abfall, kulturelle Aktivitäten, Systeme der sozialen Sicherung und die Naherholung. Im Kern geht es um die austarierende Gestaltung der konkurrierenden Interessen der beteiligten Städte und Gemeinden um Einwohner, Unternehmensansiedlungen, öffentliche Infrastruktur und Einrichtungen und damit um Finanzkraft und Attraktivität der eigenen Gebietskörperschaft. Um diese Interessen in einen Ausgleich zu bringen, existieren bundesweit mehrere Formen von Zusammenschlüssen mit unterschiedlichen Rechtsstellungen sowie verschiedenen Organen und Aufgaben (Eine beispielhafte Übersicht über entsprechende Zusammenschlüsse/Verbände ist als Anlage beigefügt). Im Folgenden werden der Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main und die „Region Hannover“ näher dargestellt.

In Thüringen sind solche Modelle allenfalls denkbar für die kreisfreie Stadt Jena und den diese von drei Seiten umgebenden Saale-Holzland-Kreis. Jena ist einerseits eine weiterhin prosperierende Stadt, in der Unternehmen sich ansiedeln möchten verbunden mit der Zunahme der Anzahl der Arbeitsplätze und der Einwohner. Dazu benötigt Jena aber die entsprechenden Entwicklungsflächen. Andererseits ist Jena durch seine Lage und die damit verbundenen topographischen Bedingungen in seinen Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt.

Es handelt sich um Kommunalverbände unter Einbindung von Großstädten in sehr dichtbesiedelten, ohnehin entwicklungsstarken Ballungsgebieten. Sie dienen dazu vor allem die regionale Zusammenarbeit im überörtlichen eigenen Wirkungskreis zu fördern. Die Strukturen wurden in langen Zeiträumen zwischen den kommunalen Partnern sowie den Fach- und Aufsichtsbehörden entwickelt bis sie einer rechtlichen Lösung zugeführt werden konnten.

## **Beispiel 1 Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main**

Der Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main ist die organisatorische Ebene des Ballungsraums Frankfurt am Main. Sein Zweck ist es, eine geordnete Entwicklung von Frankfurt am Main und seinen Nachbarkommunen sicherzustellen.

Da die Umlandgemeinden von Frankfurt auch nach der hessischen Gebietsreform von 1977 selbstständige Kommunen geblieben sind, hat die hessische Landesregierung im Jahr 2011 mit dem Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main eine Körperschaft des öffentlichen Rechts geschaffen, die eine Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main gewährleisten soll. Der Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main hat ca. 2,3 Millionen Einwohner.

### **a) Aufgaben**

Von diesem hat der neue Verband die Aufgaben der regionalen Flächennutzungsplanung und der Landschaftsplanung übernommen. Zudem übernimmt der Regionalverband Aufgaben im Bereich der Errichtung, Erhaltung und dem Betrieb von Sport-, Freizeit- und Erholungseinrichtungen sowie von kulturellen Einrichtungen mit überörtlicher Bedeutung, das Standortmarketing sowie die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung. Planung, Unterhaltung und Errichtung des Regionalparks Rhein-Main (Wander- und Naherholungsgebiet), die regionale Verkehrsplanung und das Verkehrsmanagement gehören ebenfalls zu den Aufgaben des Verbandes.

### **b) Organisation**

Die Verbandsversammlung, in der alle Mitgliedskommunen vertreten sind, ist das höchste Beschlussorgan. Sie wählt die haupt- und ehrenamtlichen Mitglieder des Regionalvorstandes, beschließt den Haushalt des Verbandes und überwacht dessen Verwaltung. Neben dem Fassen regional bedeutsamer Entscheidungen beschließt das Parlament auch Änderungen im regionalen Flächennutzungsplan.

Der Regionalvorstand leitet den Verband. Die hauptamtlichen Vorstandsmitglieder sind für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt. Die Amtszeit der ehrenamtlichen Beigeordneten beträgt fünf Jahre.

Der Regionalverband beschäftigt ca. 120 Bedienstete. Sein Haushaltsvolumen beträgt rund 15 Millionen Euro.

## **Beispiel 2 Region Hannover**

Die Region Hannover ist ein Kommunalverband und wurde zum 1. November 2001 aus den Kommunen des bisherigen Landkreises Hannover und der bisher kreisfreien Stadt Hannover gebildet.

Zugleich wurden der Landkreis Hannover und der Kommunalverband Großraum Hannover aufgelöst. Insgesamt besteht die Region Hannover aus 21 Städten und Gemeinden, einschließlich der Landeshauptstadt Hannover.

Sie stellt ein bundesweit bislang einmaliges Modell für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben dar. Die Region Hannover übernahm auch Aufgaben der damaligen Bezirksregierung Hannover. Die Stadt Hannover wurde in die Region Hannover eingegliedert, behielt jedoch ihren Status als kreisfreie Stadt, sofern im Gesetz über die Region Hannover oder aufgrund dieses Gesetzes nichts anderes bestimmt war (Das Gesetz wurde 2011 formal durch das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz abgelöst.)

### **a) Aufgaben**

Die Region Hannover ist u. a. Träger des öffentlichen Personennahverkehrs, der örtlichen Sozialhilfe, der Berufsbildenden Schulen und der kommunalen Krankenhäuser. Sie ist beispielsweise zuständig für die Bereiche Abfallentsorgung, Umwelt, Regionalplanung und Naherholung sowie Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung.

### **b) Organisation**

Die Regionsversammlung besteht aus 85 Mitgliedern, darunter der Regionspräsident, der für sieben Jahre gewählt wird. Die übrigen 84 Versammlungsmitglieder werden für fünf Jahre gewählt.

Der Regionspräsident hat drei ehrenamtliche Stellvertreter für repräsentative Termine. Die Verwaltung gliedert sich in den Geschäftsbereich des Regionspräsidenten und fünf Dezernate.

In der Verwaltung arbeiten ca. 2.700 Bedienstete. Der Etat der Region Hannover umfasst circa 1,6 Milliarden Euro im Jahr.

## **Denkmodelle in Anwendung für Jena:**

### **Möglichkeit 1: Jena als Firmensitz**

Kommt es z.B. Jena darauf an, sein Stadtgebiet zu erweitern, damit sich ansiedelnde Firmen von dem Standortnamen „Jena“ als ihrem Firmensitz profitieren können, wäre die Gründung eines Kommunalverbandes nicht das richtige Mittel.

Bei einem Kommunalverband würden sich die Grenzen der Stadt nicht ändern, so dass aufgrund der zunehmend knapper werdenden Flächen im Stadtgebiet in absehbarer Zeit eine größere Neuansiedlung mit einem Sitz in Jena nicht mehr möglich wäre.

Die Umstände in Jena und die zunehmende Mobilität der Bürger sprechen dafür, dass die bestehenden Gemeindegrenzen nicht mehr mit den Lebens- und Wirtschaftsstrukturen der Bevölkerung und der Unternehmen übereinstimmen. Die Stadt-Umland-Beziehungen werden durch zunehmende funktionale Verflechtungen geprägt (z.B. Wohnen im Umland, Arbeiten und Einkaufen in der Stadt, Nutzung des Freizeitangebots der Stadt).

Durch eine Anpassung der Gemeindegrenzen (Eingemeindungen) an die tatsächlichen Verflechtungs- und Nutzungsräume würde es einfacher, auch die Kostentragung der Infrastruktur im Verflechtungsraum gleichmäßiger und gerechter zu verteilen und eine umfassende Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Ziel der raumstrukturellen Gliederung des Landes ist die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen des Landes. Gemeinden mit günstigen Entwicklungsvoraussetzungen sind so zu stärken und regional einzubinden, dass deren Standortvorteile auf die übrigen Landesteile ausstrahlen. Weniger starke Räume müssen im Hinblick auf ihre demografische und wirtschaftliche Entwicklung unterstützt werden, um dadurch die bestehenden Nachteile ausgleichen und die vorhandenen Potenziale gezielt nutzen zu können.

Sofern die bei diesem Weg erforderlichen Eingemeindungen nicht freiwillig erfolgen, bleibt nur die (spätere) Umsetzung mithilfe eines Gesetzes zur pflichtigen Neugliederung. Diese Eingemeindungen sollten dann zeitlich in die landesweite pflichtige Gemeindeneugliederung eingebettet sein.

## **Möglichkeit 2: Bildung übergemeindlicher Strukturen mit und um Jena**

Kommt es darauf an, das Umland von Jena zur Verbesserung der Ansiedlungsbedingungen für Firmen gezielter zu entwickeln und dabei alle Beteiligten in diese Prozesse einzubinden sowie die wechselseitigen Interessen besser und leichter aufeinander abzustimmen, bieten sich übergemeindliche Strukturen an:

Im Stadt-Umland-Bereich gibt es starke wechselseitige Abhängigkeiten und zunehmend auch spezielle Entwicklungs- und Ordnungsprobleme.

Konkurrenzen zwischen den Umlandgemeinden sowie zwischen der Stadt und den Umlandgemeinden müssen durch eine abgestimmte gemeinsame Herangehensweise bei der Schaffung geeigneter struktureller und funktionaler Verflechtungen abgebaut werden. Im Interesse der geordneten Entwicklung des gesamten Verflechtungsraumes besteht deshalb das Erfordernis, im städtischen Umland gemeindliche Strukturen mit einheitlich zu steuernden Verwaltungsräumen zu schaffen. (Einheits-/Land-)Gemeinden sind wegen der nur dort möglichen ungeteilten Wahrnehmung sämtlicher Selbstverwaltungsaufgaben besser in der Lage, auch im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit mit der (zentralen) Stadt, eine ausgewogene und gemeinsamen Zielen dienende Verwaltung im Verflechtungsraum zu sichern. Dabei ist die Bildung von Kragengemeinden zu verhindern. Größere, kragen- oder ringförmig um Zentrale Orte liegende Gemeinschaften von Gemeinden verstärken die räumlich-funktionale Trennung zwischen Anbietern und Empfängern öffentlicher Leistungen zumeist zum eigenen Vorteil und zum Nachteil der Stadt. Dem Ziel der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse in den Räumen mit Zentralen Orten dient dies jedoch nicht.

Diese (Einheits-/Land-)Gemeinden könnten dann zusammen mit Städten mit den Funktionen eines Ober- oder Mittelzentrums die interkommunale Zusammenarbeit ausbauen. Gerade die interkommunale Zusammenarbeit ist im Bereich der Lösung von Stadt-Umland-Problemen unter zwei Aspekten in besonderer Weise geeignet:

- Interkommunale Zusammenarbeit ermöglicht es, die Partner, die eine bestimmte Interessenlage und Aufgabe miteinander verbindet, zielgenau zusammenzuführen und sie dazu zu veranlassen, die Aufgabe gemeinsam zu lösen. Insbesondere der Problematik der unterschiedlichen Reichweite der im Stadtumland vorkommenden Interessen- und Verflechtungen kann auf diese Weise Rechnung getragen werden.

- Interkommunale Zusammenarbeit hält einen breit gefächerten Formenkanon vor, der es ebenfalls ermöglicht, auf die vielfältigen Probleme regionaler Abstimmung, gemeinsamer Aufgabenerfüllung und Bewältigung von Interessenlagen zu reagieren und dabei die Dominanz eines Partners zu vermeiden.

Bei den Formen der interkommunalen Zusammenarbeit könnte speziell an die Bildung eines Kommunalverbandes gedacht werden. Dabei kann auf die Rechtsform des Zweckverbands (§§ 16 ff. ThürKGG) zurückgegriffen werden, sofern diesem Kommunalverband die Zweckverbandsstruktur zugrunde gelegt werden soll. Sofern von den Vorgaben der §§ 16 ff. ThürKGG über den vorgesehenen Rahmen hinaus abgewichen werden soll, wäre eine Änderung des ThürKGG oder ein gesondertes Errichtungsgesetz erforderlich.

Mitglied eines solchen Zweckverbands könnten dann z.B. die Stadt Jena, der Saale-Holzland-Kreis sowie Gemeinden im Umkreis um Jena sein. Dem Zweckverband sollten dann solche gemeindlichen und kreislichen Aufgaben übertragen, die zu einer geordneten Entwicklung in Jena und seinem Umland durch Ausgleich und Angleichung der unterschiedlichen Ausgangs- und Interessenlagen beitragen. Zu denken ist dabei an

- ÖPNV
- Flächennutzungsplanung
- Landschaftsplanung
- Verkehrsplanung
- Standortmarketing
- Wirtschaftsförderung
- Träger der örtlichen Sozialhilfe.

Selbstverständlich muss bei der Verbandsumlage dann aufgabenbezogen nach gemeindlichen und kreislichen Aufgaben differenziert werden (§ 37 Abs. 2 Satz 2 ThürKGG).

Sofern die für diese denkbare Variante zu bevorzugenden (Einheits-/Land-) Gemeinden im Umland Jenas sich nicht freiwillig bilden, bleibt auch hier nur die (spätere) Umsetzung mithilfe eines Gesetzes zur pflichtigen Neugliederung. Diese Gemeindeumbildungen sollten dann zeitlich in die landesweite pflichtige Gemeindeneugliederung eingebettet sein. Ein Gesetz wäre ohnehin erforderlich, wenn sich der Zweckverband nicht freiwillig gründet. Ob die Voraussetzungen für einen Pflichtverband vorliegen, der von der Rechtsaufsicht gegründet werden kann (§ 25 ThürKGG), wird wegen der doch sehr individuell gestaltbaren Aufgabenstruktur bezweifelt.

So ist im Raum Jena nicht erkennbar, dass das öffentliche Wohl die Gründung eines solchen Verbandes dringend gebietet. Allerdings sollte insgesamt von einer solchen Verbandslösung abgesehen werden, wenn in der betroffenen Region dazu nicht ein von der großen Mehrheit getragenes Interesse besteht.

**Fazit:** In Thüringen sind solche Modelle nicht anwendbar, da sich die Strukturen im Freistaat vollkommen von den Regionen Frankfurt am Main und Hannover unterscheiden. Dennoch soll auf diese Modelle auf Wunsch der Staatskanzlei aufmerksam gemacht werden, um in der Diskussion darauf vorbereitet zu sein, diese entkräften zu können.

- Positives:

- Im Diskussionsprozess könnten spezifische Modelle mit hoher Akzeptanz entwickelt werden.

- Probleme:

- In den vergleichsweise ländlich strukturierten Umlandbereichen der größeren Städte in Thüringen, die selbst weit unter den Einwohnerzahlen der aufgeführten Großstädte liegen, findet sich kein entsprechender Ansatzpunkt für die Einführung weiterer Formen von Verbandstrukturen oder sogar von Gebietskörperschaften.
- Bereits die Befassung der Gebietskörperschaften und Behörden mit der Entwicklung neuer spezifischer Modelle erfordert einen sehr langen Zeitraum.
- Die Einführung weiterer Formen von Verbandstrukturen oder sogar von Gebietskörperschaften würde eine Änderung der Leitbilder und ihrer Anwendung im Prozess der Gebietsreform zur Folge haben und diesen damit zum Stillstand bringen.

**Zu Variante II.2.4.: Umfassende Funktionalreform als Ersatz einer Kreisgebietsreform**

Die gegenwärtig den Landkreisen und Gemeinden übertragenen Landesaufgaben (übertragener Wirkungskreis) werden im Rahmen einer größeren Funktionalreform hochgezont und bei mehreren (erster Ansatz: vier), über das Land verteilten Verwaltungszentren angesiedelt. Diese können in kommunaler oder in Trägerschaft des Landes stehen. Eventuelle Verwaltungszentren des Landes könnten wiederum neben dem Landesverwaltungsamt bestehen oder aber unter Umständen anstelle des Landesverwaltungsamts unter Übernahme auch dessen Aufgaben eingerichtet werden. Für eine Verzahnung mit der Verwaltungs- und Funktionalreform ist zu sorgen. Die Kreisstruktur bleibt dann unverändert.

Die Gebietsreform auf Gemeindeebene wird auf freiwilliger Basis fortgeführt.

- Da dieser Vorschlag der TSK voraussetzt, dass keine pflichtigen Kreisneugliederungen erfolgen, bedeutete dies eine Abkehr von der bisher politisch verfolgten Linie, die auch im Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ (dort V.) formuliert ist.
- Ob ein Prozess freiwilliger Neugliederungen auf der Kreis- und Gemeindeebene dann noch über das Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ gesteuert werden könnte, ohne dieses zuvor zu verändern, ist wohl zu verneinen. Allerdings dürfte wegen der klar räumlich eingegrenzten Wirkung eine freiwillige Fusion zwischen dem Wartburgkreis und Eisenach möglich bleiben.
- Hochzonung von kreislichen und gemeindlichen Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches von den Landkreisen und kreisfreien Städten auf Verwaltungszentren in der Trägerschaft des Landes
  - Eine derartige Hochzonung steht im Widerspruch zu dem in dieser Legislaturperiode beschlossenen ThürGVG. In § 3 Abs. 3 ThürGVG wird die Hochzonung von Aufgaben auf das Land als Ausnahme normiert. Durch den Widerspruch zu § 3 Abs. 3 ThürGVG böte die Landesregierung der Opposition im Landtag erhebliche Angriffsflächen. Eventuell ist bei dieser Vorgehensweise sogar aus den die Regierung tragenden Fraktionen mit Blick auf das Kommunalisierungsgebot mit erheblichem Widerstand zu rechnen. Eine Änderung des ThürGVG scheidet aus politischen Gründen aus.
  - Die Hochzonung würde eine Änderung der entsprechenden gesetzlichen und verordnungsrechtlichen Zuständigkeitsregelungen voraussetzen. Sofern hiermit im nächsten Landtagswahlkampf geworben werden soll, sollte ein entsprechendes Gesetz spätestens im 1. Quartal 2019 in Kraft treten. Wegen der erheblichen Auswirkungen auf die Kommunalverwaltungen ist mit Kommunalverfassungsbeschwerden und abstrakten Normenkontrollanträgen und dem daraus resultierenden Zeitverzug zu rechnen.
  - Zudem bedürfte die Vorbereitung der Umsetzung sehr viel Zeit. Die personelle und organisatorische Vorbereitung würde Monate in Anspruch nehmen. Nicht zuletzt müssten wahrscheinlich erst die Gebäude für die Verwaltungszentren gefunden werden. Deshalb wäre auch hier ein deutlich nach dem Inkrafttreten liegendes Wirksamwerden, d.h. in der nächsten Legislaturperiode, ratsam.

- Bündelung von kreislichen und gemeindlichen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in (vier) kommunalen Verwaltungszentren
  - Die Bündelung stellte eine interkommunale Funktionalreform dar, da die Aufgaben nicht einer anderen, auch nicht einer anderen kommunalen Ebene übertragen werden, sondern sie verbleiben auf der jeweiligen kommunalen Ebene und werden lediglich in einer anderen Organisationsform wahrgenommen.
  - Solche kommunalen Verwaltungszentren können als Zweckverbände im Sinne der §§ 16 ff. ThürKGG organisiert werden. Die Gründung von Zweckverbänden erfolgt jedoch auf der Grundlage der kommunalen Organisationshoheit als Teil der verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Selbstverwaltung. Den Gründungen liegt daher grundsätzlich das Freiwilligkeitsprinzip zugrunde. Zweckverbände können nach § 25 ThürKGG nur zwangsweise gegründet werden, wenn dies „aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten“ ist. Solche dringenden Gründe sind nicht erkennbar. Im Falle von Zwangsbildungen von Zweckverbänden ist mit verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklagen von betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften zu rechnen. Solche Gerichtsverfahren dürften eine Umsetzung noch in dieser Legislaturperiode ausschließen.
  - Solange die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises rechtlich auf der kommunalen Ebene verbleiben, greift mit Blick auf den dafür zugunsten der Kommunen zu leistenden Kostenersatz weiterhin das Konnexitätsprinzip (Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf). Um zu Vereinfachungen im kommunalen Finanzausgleich zu kommen, ist – wie bei Variante 4 vorgesehen – eine Reverstaatlichung aller Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowohl von den Landkreisen als auch von den Gemeinden erforderlich.

**Fazit:** Da die Variante keinen Einfluss auf den Bestand der betroffenen Kommunen als juristische Personen des öffentlichen Rechts hat, kommt es bei ihrer Umsetzung auf Amtszeiten von Amts- und Mandatsträgern nicht an. Es ist darauf hinzuweisen, dass dieses Modell ausschließlich auf eine Funktionalreform ohne eine parallel/vorgeschnittene pflichtige Gebietsreform setzt. Das würde eine Abkehr von der bisher politisch verfolgten Linie, die auch im Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ formuliert ist, bedeuten. Hinzu kommt, dass mit Urteil des Verfassungsgerichtes ein anderer Weg aufgezeigt ist.