

Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen



von Frank Kuschel

Aktualisierte und erweiterte Neuauflage März 2017

Kommunalpolitisches Forum Thüringen e.V.

Landesgeschäftsstelle | Trommsdorffstraße 4 | 99084 Erfurt

Tel. 0361-54128389 | Fax 0361-54151142

info@kopofor-thuer.de | www.kopofor-thuer.de

Kommunalpolitisches
Forum
Thüringen e.V.



Inhalt

Notwendigkeit der Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen	4
Rückgang der kommunalen Investitionskraft	4
Notwendigkeit der Reform zur Wahrung der kommunalen Leistungsfähigkeit	5
Zeitplan der Umsetzung der Reform	5
Falscher Terminplan für die Reform?	6
Umbau der Verwaltung von der Drei- zur Zweistufigkeit	6
Grundsatz der Kommunalisierung bisheriger Landesaufgaben	7
Kommunalisierung bisheriger Landesaufgaben in den eigenen Wirkungskreis	8
Wesentlicher Inhalt des Leitbildes der Thüringer Landesregierung „Zukunftsfähiges Thüringen“	8
Leitbild beinhaltet nur spekulative Thesen?	8
Das Vorschaltgesetz ist ein Eingriff in die Selbstverwaltung?	9
Ausgestaltung der Freiwilligkeitsphase gemäß Vorschaltgesetz	11
Künftige Struktur der Landkreise und Kreisfreien Städte	12
Klagen gegen das Vorschaltgesetz	13
Künftige Struktur der kreisangehörigen Städte und Gemeinden	13
Modell „Große Landgemeinde“ als Übergangsoption	13
Effizienzgewinne der geplanten Struktur	14
Weiterentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften zu Einheits-/Landgemeinden	16
Transaktionskosten	18
Ausbau der Ortschaftsverfassung	18
Stadt-Umland-Problematik – Spannungsfeld	19
Bürgerservicebüro – wie arbeiten die?	19
Durch die Reform werden demokratischer Grundstrukturen abgeschafft? ...	20
Leistungsverwaltung spart nicht, weil Fälle auch bei Zusammenschluss sich nicht ändern?	20
Gemeinden werden zu groß und dies führt zu Identitätsverlust?	20
Vor- und Nachteile der Gemeindegebietsreform	21
Funktions-/Verwaltungsreform vor Gebietsreform	21
Ablehnung der Reform durch Bürgermeister und Verwaltungsgemeinde- Vorsitzende	22
Durch die Reform werden diktatorische, zentralistische Veränderungen geplant ?	22
Fehlende Bürgerbeteiligung in der Diskussion zum Reformvorhaben?	22
Die geplante Reform schwächt den ländlichen Raum?	23
Warum keine Ausnahmemöglichkeiten?	24
Mehr Landesmittel löst die kommunalen Probleme?	24
Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse bei abundanten Gemeinden	25
Rückgang ehrenamtlichen Engagement/Frustationskosten?	25
Übertragung der Landkreisaufgaben auf die Gemeinden	25
Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit als Alternative zur Gebietsreform.....	26
Auswirkungen auf die Sparkassenstruktur	26
Personalübergang bei Gemeindeneugliederungen	26

Impressum

**Kommunalpolitisches
Forum Thüringen e.V.**
Trommsdorffstr. 4
99084 Erfurt

Herstellung:
THK-Verlag
Turnvater-Jahn-Str. 16
99310 Arnstadt

Satz und Layout:
Ralf-Dieter May

Kreisfreiheit Weimar	27
Wichtige Begriffe	29
Abwehrfusion	29
Agglomerationsraum	29
Anpassung Ortsrecht nach Gemeindefusionen bzw. Eingemeindungen	29
Aufgabenkritik	29
Bestandänderungen bei Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft	29
Dezentrale Konzentration	30
Dezentrale Ressourcenverantwortung	30
Dezentralisation	30
Disparitätenausgleich	31
Echte Kommunalisierung	31
Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	31
Grunderwerbssteuerbefreiung bei Zusammenschlüssen von Gemeinden	31
Grunderwerbssteuerbefreiung für kommunale Unternehmen infolge von Gemeindeneugliederungen	32
Grundzentrum	32
Kommunalverband besonderer Art	32
Konzessionsverträge, Fortbestand bei Neugliederungen	32
Koordinationskosten	32
Kreisname, Festsetzung	33
Kreissitz, Festsetzung	33
Landgemeinde oder Einheitsgemeinde	33
Landgemeinde, Große	33
Ländlicher Raum	34
Leistungsfähigkeit, Beurteilungskriterien	34
Mittelzentrum	35
Oberzentrum	35
Planungsraum	36
Planungsregion	36
Prinzip der „organisierten Verantwortungslosigkeit“	36
Regionalkreis	36
Städtenetz	36
Stadtrecht bei Gemeindeneugliederung	36
Straßenausbaubeitragsrecht, Anpassung bei Gemeindeneugliederung	36
Suburbanisierung	37
Transaktionskosten (interne)	37
Unechte Kommunalisierung	37
Wahlbezirke	37
Wahltermin, Kreistag und Stadtrat bei Neugliederung	37
Wirkungskreis	38
Zentraler Ort	38
Zentralörtliche Gliederung	38
Zweckverbandsmitgliedschaft bei Neugliederung	38
Öffentliches Wohl als Kriterium für eine Gemeindeneugliederung	39

Weitere Unterlagen



Notwendigkeit der Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen

Die öffentliche Verwaltung steht vor hohen Herausforderungen. Diese ergeben sich u.a. aus der Dynamik der wirtschaftlichen und politischen Prozesse, der Erwartungshaltung der Wirtschaft und der Einwohnerinnen und Einwohner an transparente, effiziente und bürgernahe Entscheidungsprozesse, der demografischen Entwicklung, den begrenzten finanziellen Ressourcen und dem zunehmenden Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst. Der bisher dreistufige Verwaltungsaufbau in Thüringen (Ministerien, Landesmittelbehörden, kommunale Ebene) führt zu langen Entscheidungsprozessen, beschränkt die Transparenz und verursacht zusätzliche Kosten. Die Struktur der Landkreise und deren Finanzierung sind nicht mehr zeitgemäß. Die Landkreise sind de facto nur noch Verwaltungsebene, ohne eigene Entscheidungskompetenzen. Nur rund 1 Prozent der Landkreisaufgaben betreffen den eigenen sogenannten freiwilligen Aufgabenbereich.

Die noch bestehenden 69 Verwaltungsgemeinschaften können nur durch die Weiterentwicklung zu Einheits- oder Landgemeinden (Große Landgemeinde) ihre erkennbaren Entwicklungshemmnisse ausräumen.

Die finanzielle Lage der Kommunen ist trotz jährlicher Hilfsprogramme in den Jahren 2013 bis 2015 in dreistelliger Millionenhöhe zum Teil dramatisch. Fast jede siebente Gemeinde ist in der Haushaltssicherung, jede zehnte hatte 2015 keinen Haushalt und jede vierte hat keine Rücklagen mehr. Die Thüringer Gemeinden haben im Vergleich der 13 Flächenbundesländer eine sehr unterdurchschnittliche Steuerkraft. Nur ein Viertel der Ausgaben können die Kommunen durch eigene Steuereinnahmen abdecken. Nahezu 60 Prozent der kommunalen Einnahmen sind Landeszuweisungen.

Das übergeordnete Ziel der Reform ist deshalb die Stärkung der kommunalen Ebene. Um dies zu erreichen, gibt es mehrere Bereiche, die zu stärken und auszubauen sind:

- ▶ Stärkung der Leistungskraft der Landes- und Kommunalverwaltung, auch unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und der dynamischen Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung,
- ▶ Stärkung der kommunalen Ebene, insbesondere der gemeindlichen/städtischen Ebene,
- ▶ Stärkung der Orientierung an und der Nähe zu den BürgerInnen,
- ▶ Stärkung demokratischer Strukturen, Steuerung und Kontrolle,
- ▶ Stärkung der Fachlichkeit und Rechtssicherheit kommunaler Entscheidungsprozesse,
- ▶ Stärkung des örtlichen Bezuges des Verwaltungshandelns (Ortsnähe).

Diese Teilziele der Reform stehen in einem Spannungsverhältnis und beeinflussen unbestritten auch die Effizienzeffekte.

Rückgang der kommunalen Investitionskraft

Seit Jahren sind die kommunalen Investitionen rückläufig. Im Vergleich zu 1999, als die Kommunen noch rund 370 Euro pro Einwohner investierten, waren es 2015 nur noch 195 Euro. Dabei ist dieser Rückgang nicht dadurch begründet,

Kommunale Struktur und Finanzierung nicht mehr zeitgemäß

Kommunale Finanzlage zum Teil dramatisch

Die Reform hat mehrere Ziele:

Kommunale Investitionen rückläufig

dass es keinen Bedarf an Investitionen gebe, im Gegenteil: die Investitionsbedarfe sind unverkennbar, auch weil zwischenzeitlich Ersatzinvestitionen für nach 1990 gebaute Projekte anstehen. Insgesamt müssten die Thüringer Kommunen jährlich mindestens 800 Millionen Euro zusätzlich investieren. Dies kann nur gelingen, wenn allgemeine Verwaltungskosten durch Strukturveränderungen für Investitionen freigesetzt werden können. Von den 849 Thüringer Gemeinden haben 571 weniger als 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Diese Kleingliedrigkeit ist das größte Hemmnis für die Erhöhung der kommunalen Investitionstätigkeit.

Zudem sind zu viele Haushaltsmittel der Gemeinden für die Verwaltungstätigkeit gebunden. Durch effizientere Verwaltungen können finanzielle Mittel für Investitionen und die Förderungen von Vereinen und Verbänden freigesetzt werden.

Notwendigkeit der Reform zur Wahrung der kommunalen Leistungsfähigkeit

Die kommunale Leistungskraft zeigt sich durch verschiedene Kriterien. Im Fokus steht dabei meist die finanzielle Leistungskraft zur Sicherung der laufenden Ausgaben und der Finanzierung notwendiger Investitionen. Die kommunale Leistungskraft dokumentiert sich aber auch am Grad der wirtschaftlichen Betätigung. Die Leistungskraft bezieht sich aber auch auf die Quantität und Qualität des Verwaltungshandelns. Dies steht im engen Zusammenhang mit dem vorgehaltenen Personal.

Die eigene Steuerkraft der Thüringer Kommunen ist im bundesdeutschen Vergleich der 13 Flächenländer unterdurchschnittlich. Nur 25 Prozent ihrer Ausgaben können die Thüringer Kommunen über eigene Steuereinnahmen abdecken (Bundesdurchschnitt bei rund 40%). Zwischen 1999 und 2015 haben sich die Steuereinnahmen der Thüringer Gemeinden zwar von rund 250 Euro auf nunmehr 674 Euro erhöht, zugleich stiegen allerdings auch die Landeszuweisungen von 1.000 auf 1.269 Euro an. Die Bruttoausgaben je Einwohner und Jahr lagen in den Verwaltungshaushalten bei 2.480 Euro. Es ist gut zu sehen, dass trotz gestiegenem Steuereinkommen die Ausgaben aus eigener Kraft nicht zu stemmen sind. Die Abhängigkeit von den Landeszuweisungen verbleibt hoch, sie stellen rund 60 Prozent der kommunalen Einnahmen. Trotz jährlicher Hilfsprogramme im dreistelligen Millionenbereich hat sich die Finanzlage der Thüringer Kommunen nicht wesentlich verbessert.

Zeitplan der Umsetzung der Reform

2019 läuft der Solidarpakt II aus, aus dem Thüringen bis zu 2 Milliarden Euro pro Jahr erhalten hat. Zudem muss der Länderfinanzausgleich neu geordnet werden. Die jetzige Verständigung des Bundes und der Länder bringt für Thüringen Planungssicherheit, bedeutet aber immer noch Einnahmeverluste von über 100 Millionen Euro im Jahr. Darüber hinaus ist dieses Verfahren völlig offen, weil mehrere Geberländer beim Bundesverfassungsgericht Klage gegen den jetzigen Länderfinanzausgleich eingereicht haben. Im Jahr 2020 beginnt zudem eine neue Förderungsperiode der Europäischen Union. Es muss davon ausgegangen werden, dass Thüringen ab 2020 weniger EU-Mittel erhält. Ab 2019 muss das Land die Investitionen im Straßenbau, Städte- und Wohnungsbau und

Geringe eigene Steuerkraft der Kommunen

Solidarpakt II läuft aus

Es droht der finanzielle Kollaps

im Hochschulbau ohne Erstattungsleistungen des Bundes finanzieren. Insgesamt geht es bei diesen drei Finanzierungsströmen um nahezu ein Drittel des Landeshaushaltes. Betroffen sind jedoch im starken Maße auch die Kommunen, weil gegenwärtig rund 3 Milliarden Euro aus dem Landeshaushalt jährlich in die Kommunen fließen. Ohne Strukturveränderungen droht der finanzielle Kollaps.

Falscher Terminplan für die Reform?

Der Reformbedarf war bereits seit 2004 unübersehbar. Zehn Jahre hat die CDU den Einstieg in die Reform blockiert und damit dem Land Schaden zugefügt. Eine weitere Verschiebung der Reform führt zur Überforderung des Landes und der Kommunen. Es gibt in diesem Zusammenhang auch kein Erkenntnisproblem, sondern vielmehr müssen nur notwendige Entscheidungen getroffen werden und hierfür ist der Zeitrahmen bis 2019 völlig ausreichend.

In der 4. Wahlperiode hat der Landtag im Rahmen einer Enquetekommission umfangreiche Untersuchungen zur Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform realisiert. In der 5. Wahlperiode hat die CDU-geführte Landesregierung Wissenschaftler mit der Erstellung eines Untersuchungsberichtes (so genanntes „Blaue Wunder“) beauftragt. Rot-Rot-Grün hat ein umfassendes Leitbild erstellen lassen. Somit liegen die notwendigen Daten zur Entscheidung vor. Die Datenlage würde sich durch eine zeitliche Verschiebung der Reform nicht verändern.

Wegen der großen Herausforderung der Flüchtlingsunterbringung, -betreuung und -integration gibt es die Forderung nach Verschiebung der Reform, zumindest hinsichtlich der Landkreisebene. Zum von r2g gewählten Zeitplan gibt es keine ernsthafte Alternative. Die Kommunen werden immer vor besonderen Herausforderungen stehen, so wie gegenwärtig die Flüchtlingsunterbringung und -integration. Gerade die Flüchtlingsproblematik macht den Reformbedarf überdeutlich. So sind die Landkreise für die Flüchtlingsunterbringung zuständig, verfügen aber über keine eigene Wohnungsbestände. Nur die Gemeinden haben eigene Wohnungsbestände.

Umbau der Verwaltung von der Drei- zur Zweistufigkeit

Zur Erhöhung der Effizienz von Verwaltungsentscheidungen, dem Ausbau der Transparenz behördlichen Handelns und der demokratischen Steuerung und Kontrolle, ist der schrittweise Übergang zur Zweistufigkeit unabdingbar. Im Grundsatzgesetz für die Funktional- und Verwaltungsreform ist diese Zielstellung formuliert. Soweit auf kommunaler Ebene bereits Ämter- und Arbeitsstrukturen bestehen, können Aufgaben aus den jeweiligen Fachbereichen von den Landesbehörden auf die Kommunen übertragen und damit dezentralisiert werden. Leistungsfähige Kommunen können zudem zusätzliche Aufgaben übernehmen und diese effizienter und bürgernäher erfüllen.

Beim Übergang von der Drei- zur Zweistufigkeit entstehen erhebliche Vorteile hinsichtlich der Beschleunigung von Verwaltungs- und Entscheidungsvorgängen, weil erheblich weniger Ebenen und damit Behörden zu beteiligen sind. In der Folge reduzieren sich auch die so genannten internen Transaktionskosten des internen Verwaltungshandelns. Darüber hinaus führt die Zweistufigkeit zu mehr Transparenz und Bürgernähe. Das Prinzip der „organisierten Verantwor-

Zum Zeitplan gibt es keine ernsthafte Alternative

Erhebliche Vorteile durch Übergang zur Zweistufigkeit

tungslosigkeit“ (eine Behörde schiebt die Verantwortung zu einer anderen Behörde) wird reduziert. Auch dies spart interne Transaktionskosten.

Grundsatz der Kommunalisierung bisheriger Landesaufgaben

Die über 50 Mittelbehörden des Landes nehmen derzeit etwa 23.500 Aufgaben mit rund 18.000 Beschäftigten wahr. Diese Aufgaben der Landesbehörden sind gesetzlich geregelt und umfassen die Auftragsverwaltung des Bundes, also die Umsetzung von Bundesrecht, und der Landesaufgaben, die nicht von den Kommunen wahrgenommen werden. Gemäß dem GrundsätzeGesetz für die Funktional- und Verwaltungsreform sollen diese Aufgaben auf die kommunale Ebene übertragen werden. Nur dort, wo auf Grund der Aufgabenspezifika eine Kommunalisierung nicht sinnvoll ist, soll die Aufgabe beim Land verbleiben.

Die Kommunalisierung soll in den eigenen Wirkungsbereich erfolgen. Dies stärkt die Kommunen, weil sie selbst entscheiden können, wie sie diese Aufgaben wahrnehmen. Damit wird ein Fehler der CDU-geführten Landesregierung korrigiert, die bei der Kommunalisierung von Landesaufgaben die Zuordnung in den übertragenen Wirkungsbereich vornahm. Beim übertragenen Wirkungsbereich ist das Land nicht nur Rechts- sondern auch Fachaufsicht. D.h., bei vielen kommunalen Entscheidungen mussten Landesbehörden beteiligt werden. Zudem konnten und können die Kommunen bei diesen Aufgaben kaum selbständig entscheiden. Durch die Fachaufsicht entstehen zudem weitere interne Transaktionskosten.

Kommunalisierung von Landesaufgaben muss nicht zwingend dezentrale Aufgabenwahrnehmung in jeder Kommune bedeuten. Die betroffenen Kommunen können diese Aufgaben auch im Rahmen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit gemeinschaftlich wahrnehmen oder einzelne Aufgaben in einer zentralen kommunalen Dienstleistungsbehörde bündeln. Im Entwurf zum GrundsätzeGesetz für eine Funktional- und Verwaltungsreform in Thüringen (DS 6/2275) ist dieser Grundsatz der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben (Landesaufgaben) normiert.

Würde die Forderung der Mehrzahl der Landräte erfüllt und blieben die Landkreise in ihrer jetzigen Struktur bestehen, müsste das Land zwingend bisherige Kommunalisierungen von Landesaufgaben kritisch überprüfen und diese gegebenenfalls aus Wirtschaftlichkeitsgründen wieder durch Landesbehörden erfüllen lassen. Dies wäre notwendig, weil der Landesrechnungshof bei einer Überprüfung festgestellt hat, dass die Landkreise in der jetzigen Struktur diese kommunalisierten Aufgaben weder fachlich noch wirtschaftlich besser wahrnehmen können als das Land selbst. Da bei der Kommunalisierung dieser Landesaufgaben der Personalübergang nach dem Prinzip der doppelten Freiwilligkeit erfolgte, der Wechsel von Landesbediensteten zu den Kommunen war freiwillig und ebenso konnten die Kommunen diesem Wechsel auch widersprechen, würde dieses Prinzip auch bei einer Rückübertragung auf das Land zur Anwendung kommen. Die Kommunen würden in diesem Fall die Aufgabe verlieren aber zugleich wäre der Wechsel von rund 500 kommunalen Beschäftigten zum Land völlig offen. Rot-Rot-Grün verfolgt dieses Konzept nicht vorrangig. Die Landräte müssen sich aber über die Konsequenzen ihrer Blockadehaltung gegen die Reform bewusst sein. Darüber muss auch Klarheit in der Öffentlichkeit herrschen.

**Kommunalisierung
stärkt die Kommunen**

**Gemeinden sollen
mindestens über
6.000 Einwohner
verfügen**

Stärkung der kommunalen Verantwortung

Kommunalisierung bisheriger Landesaufgaben in den eigenen Wirkungskreis

Bei der anstehenden Reform sollen bisherige Landesaufgaben auf die Kommunen übertragen werden. Die Übertragung soll in den sogenannten eigenen Wirkungskreis erfolgen. So ist es im Grundsatzgesetz zur Funktional- und Verwaltungsreform geregelt. Diese Kommunalisierung in den eigenen Wirkungskreis stärkt die Verantwortung der Kommunen, weil sie künftig im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben selbst entscheiden können, wie sie die Aufgaben wahrnehmen. Das Land ist dann nur noch Rechts- aber nicht mehr Fachaufsicht. Bisher wurden Landesaufgaben in den übertragenen Wirkungskreis kommunalisiert. Dadurch hatten die Kommunen kaum eigene Ermessensspielräume. Zudem mussten bei fast allen Entscheidungen Landesbehörden als Fachaufsicht beteiligt werden. Dies hat Entscheidungsprozesse verlängert und zusätzliche Kosten verursacht. Diese Fehlentwicklung wird mit der anstehenden Reform korrigiert. Durch die Übertragung der staatlichen Aufgaben in den eigenen Wirkungskreis lassen sich erhebliche interne Transaktionskosten (die durch die Wahrnehmung der Fachaufsicht im übertragenen Wirkungskreis entstehen) reduzieren.

Die Kommunalisierung von Landesaufgaben in den eigenen Wirkungskreis hat aber auch einen Demokratiestärkungseffekt. Während für den übertragenen Wirkungskreis nur die Verwaltung zuständig ist und die gewählte PolitikerInnen nicht einmal ein Informationsrecht haben, ist beim eigenen Wirkungskreis das Vertretungsorgan (Gemeinderat, Kreistag) für die demokratische Kontrolle und Steuerung der Aufgabenwahrnehmung zuständig. Die Vertretungsorgane werden durch die Reform also ebenso gestärkt.

Wesentlicher Inhalt des Leitbildes der Thüringer Landesregierung „Zukunftsfähiges Thüringen“

Gemeinden sollen mindestens über 6.000 Einwohner verfügen

Das Leitbild sieht vor, dass zum Jahr 2035 Gemeinden über mindestens 6.000 Einwohner verfügen, Landkreise sich in einem Einwohnerkorridor zwischen 130.000 und 250.000 Einwohnern bewegen und höchstens 3.000 qkm groß sein und Kreisfreie Städte über mindestens 100.000 Einwohner verfügen sollen.

Daneben sieht das 79 Seiten starke Leitbild die Überprüfung einer Aufgabenübertragung von der Kreis- auf die Gemeindeebene vor, da im Sinne des Subsidiaritätsprinzips Aufgaben möglichst orts- und adressatennah erledigt werden sollen. Dies kann jedoch nur eine leistungsstarke kommunale Gebietseinheit leisten. Die Aufgabenübertragung erfolgt ebenfalls mit der Umsetzung der Gebietsreform.

Außerdem beinhaltet das Leitbild eine Hinwendung zu einem grundsätzlich zweistufigen Aufbau der Landesverwaltung. Weiterhin soll die bürgerschaftliche Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung erhöht und insbesondere das Ortschaftsrecht bzw. Ortsteilrecht gestärkt werden.

Leitbild beinhaltet nur spekulative Thesen?

Gegenüber 1990 eine halbe Million weniger Einwohner

Nein, die von der Landesregierung begonnene Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform ist eine notwendige Reaktion auf verschiedene, einschneidende Faktoren; unter anderem die finanzielle und die demografische Entwicklung in Thüringen. Gegenüber 1990 leben heute in Thüringen rund eine halbe Million

weniger Einwohner. Ursache hierfür waren die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umbrüche nach der Wiedervereinigung. Innerhalb der vergangenen zehn Jahre sank die Einwohnerzahl jährlich um rund 20.000 Menschen. Bis 2035 soll Thüringen weitere 282.000 Einwohner verlieren. Am stärksten wird es den Landkreis Greiz mit fast 25 Prozent treffen. Von den 1,9 Millionen Einwohnern werden in zwanzig Jahren nur noch rund 900.000 Thüringer im erwerbsfähigen Alter sein. Mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II und der Verringerung der Fördermittel der Europäischen Union wird sich zudem die finanzielle Situation Thüringens dramatisch verändern.

Darüber hinaus gibt es weitere Entwicklungen, die die Verwaltungen vor große Herausforderungen stellen werden:

- ▶ Enorme Dynamik der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, an der sich Verwaltungshandeln messen lassen muss,
- ▶ Zunehmender Fachkräftemangel in den öffentlichen Verwaltungen, da bis 2035 rund 50.000 Landes- und Kommunalbeschäftigte altersbedingt ausscheiden. Für Fachkräfte müssen daher attraktive Einstiegs- und Aufstiegsmöglichkeiten angeboten werden, was aber bei Kommunalverwaltungen mit weniger als 20 Vollbeschäftigteneinheiten nicht gegeben ist. Erst Kommunaleinheiten ab 10.000 Einwohner verfügen über derartige Verwaltungsgrößen.
- ▶ Zunehmende Spezialisierungstendenzen auch im öffentlichen Verwaltungshandeln.
- ▶ Stärkere Differenzierung der kommunalen Sozialstruktur.

Mit leistungs- und verwaltungsstarken kommunalen Strukturen sollen gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen geschaffen beziehungsweise erhalten werden. Transparente und überschaubare Kommunalverwaltungen sind der Ansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger. Öffentliche Aufgaben sollen orts- und bürgernah erledigt werden können.

Selbst wenn sich durch den Zuzug von Geflohenen die Bevölkerungsentwicklung anders gestalten sollte als in der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung (September 2015) prognostiziert, ändert das nichts am Erfordernis der Reform. Die Demografie hat eine zweite viel bedeutsamere Komponente und das ist die Sozialstruktur der Bevölkerung. Insbesondere der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter außerhalb sozialer Transfersysteme nimmt in Thüringen rasant ab. In der Folge haben das Land und die Kommunen durch die schwindende Anzahl von SteuerzahlerInnen ein Einnahmeproblem sowie durch mehr SozialleistungsempfängerInnen ein zunehmendes Ausgabeproblem.

Die Dynamik der Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung bedarf einer flexiblen, fachlich hoch qualifizierten, demokratisch gesteuerten und kontrollierten sowie bürgernahen Verwaltung. All diese Anforderungen stehen in einem Spannungsverhältnis und bedürfen einer ständigen Abwägung.

Das Vorschaltgesetz ist ein Eingriff in die Selbstverwaltung?

Die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung nach Artikel 28 des Grundgesetzes und nach Artikel 91 der Verfassung des Freistaats Thüringen setzt voraus, dass die Gemeinden und Landkreise die Aufgaben des eigenen und

**Gleichwertige
Lebensverhältnisse
sollen geschaffen
werden**

**Kommunale
Verwaltung neu
denken**

Sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich

Kommunale Verwaltungsstrukturen stärken

Auf die sich ändernde Rahmenbedingungen adäquat reagieren

übertragenen Wirkungskreises dauerhaft auch unter sich ändernden Rahmenbedingungen sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich erfüllen können. Hierzu gehören eine hinreichende Verwaltungs- und Finanzkraft ebenso wie Planungs- und Entscheidungsfähigkeit.

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

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

Gemeinden, die nicht leistungsfähig genug sind um ihre Aufgaben zu erfüllen, entsprechen nicht dem verfassungsrechtlichen Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung. Bei Gemeinden, die nur über einen geringen Handlungs- und Gestaltungsspielraum verfügen, besteht die Gefahr einer Verlagerung von Aufgaben auf überörtliche Verwaltungsträger. Die Gebietsreform soll daher die kommunalen Verantwortungsträger und Gebietskörperschaften in die Lage versetzen, auch in Zukunft auf die sich ändernden Rahmenbedingungen adäquat reagieren und ihre Aufgaben angemessen erfüllen zu können.

Bei den Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft ist jetzt schon die kommunale Selbstverwaltung kaum noch erkennbar. Dies liegt an der Struktur der VG's, die per Gesetz für alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zuständig sind und zudem im eigenen Wirkungskreis für die Mitgliedsgemeinden als Behörde fungieren. Mitgliedsgemeinden einer VG haben durchschnittlich nur noch 5 Prozent der Verwaltungsausgaben in eigener Entscheidungskompetenz. Bei Einheits- und Landgemeinden liegt dieser Anteil bei durchschnittlich 65 Prozent.

Bei den 125 Kommunen, die sich zum 31. Dezember 2015 in der Haushaltsicherung befanden, ist die Selbstverwaltung ebenso fast gegen Null tendierend. Die Reform wird die Kommunen auch finanziell stärken und damit den Fortbestand der kommunalen Selbstverwaltung sichern. Bleiben die Strukturen unverändert, wird in absehbarer Zeit „Selbstverwaltung“ für die meisten Kommunen nur noch eine leere Worthülse sein.

Auch bei den 17 Landkreisen in ihrer jetzigen Struktur kann von einer ausgeprägten Selbstverwaltung keine Rede sein. Die CDU hat seit 1994 systematisch die Selbstverwaltung der Landkreise ausgehöhlt und sie zu einer reinen Verwaltungsebene umgebaut. 1994 wurde die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Landkreise aus der Kommunalverfassung gestrichen. Somit sind die Landkreise behindert, im erkennbaren Umfang freiwillige Leistungen zu erfüllen.

Der Katalog der freiwilligen Leistungen ist aber letztlich Maßstab für die Ausgestaltungstiefe der Selbstverwaltung. 2015 haben die Thüringer Landkreise nur jeweils rund 1 Prozent ihrer Ausgaben für freiwillige Aufgaben eingesetzt. 85 Prozent der Ausgaben der Landkreise betreffen den übertragenen Wirkungsbereich. Von den Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungsbereich sind die Abfallwirtschaft, der öffentliche Nahverkehr und die Krankenhäuser de facto aus dem Zuständigkeitsbereich der Kreistage ausgelagert (Zweckverbände, Privatisierung). Die Sparkassenpolitik ist von den Kreistagen ebenfalls nahezu abgekoppelt. Nur noch bei der Schulträgerschaft und den Kreisstraßen ist eine unmittelbare Zuständigkeit der Kreistage gegeben.

Die Landkreise haben keine eigene Steuerkompetenz. 60 Prozent der Landkreiseinnahmen sind Zuweisungen des Landes, 35 Prozent zahlen die kreisangehörigen Gemeinden über die Kreisumlage, 5 Prozent sind Landkreiseinnahmen aus Verwaltung und Betrieb. Mit 60 Prozent entfällt der Großteil aller Landkreisausgaben auf Leistungsgesetze im Sozial- und Jugendhilfebereich, obwohl die Landkreise dabei kaum eine Steuerungsoption haben. All diese Fakten belegen, dass derzeit bei den Landkreisen nur noch im abstrakten Sinne von einer Selbstverwaltung ausgegangen werden kann.

Ausgestaltung der Freiwilligkeitsphase gemäß Vorschaltgesetz

Der Thüringer Landtag hat im Juni 2016 das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen verabschiedet. Es trat am 13. Juli 2016 in Kraft (veröffentlicht: Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen Nr. 5/2016 S. 242ff).

Mit der Freiwilligkeitsphase bis Ende Oktober 2017 wird den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, freiwillig Beschlüsse zur Bildung neuer Gemeindestrukturen zu fällen, die den Vorgaben des Gesetzes entsprechen. In dieser Zeit können die kommunale AkteureInnen aus verschiedenen Varianten auswählen, diese zur Anwendung bringen und damit in eigener Verantwortung zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen schaffen. Freiwillige Gemeindegliederungen bieten die Chance, die Weiterentwicklung der kommunalen Strukturen aus eigener Kenntnis der Verhältnisse vor Ort zu planen und zu gestalten.

- ▶ Bestimmung der Reformziele,
- ▶ Künftige Struktur der Landkreise und kreisfreien Städte,
- ▶ Künftige Struktur der kreisangehörigen Gemeinden (Auflösung und Weiterentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften eingeschlossen) und die Freiwilligkeitsphase für diese Gemeinden,
- ▶ Änderungen in der Ortsteil- und Ortschaftsverfassung (inklusive Modell „Große Landgemeinde“ als Übergangsoption),
- ▶ Die Möglichkeit des Antrags auf Übernahme der bisherigen Ortsteil-/Ortschaftsverfassung der selbstständigen Gemeinden in die neue Struktur, der befristeten Fortgeltung des Ortschaftsrechtes und der Erweiterung des Gemeinde-/Stadtrates.

**Freiwilligkeitsphase
bis Ende Oktober
2017**

**Inhaltliche
Schwerpunkte des
Vorschaltgesetzes
sind:**

Künftige Struktur der Landkreise und Kreisfreien Städte

Neu zu bildende
Landkreise sollen
mindestens 130.000
und höchstens
250.000 Einwohner
aufweisen

Die neu zu bildenden Landkreise sollen eine Größe von mindestens 130.000 und höchstens 250.000 EinwohnerInnen (demografiebereinigt im Jahr 2035) aufweisen, damit auch bei sinkenden Einwohnerzahlen die Leistungsfähigkeit sowie die Möglichkeiten des bürgerschaftlichen Engagements und die ehrenamtliche Wahrnehmung von gemeinwohlorientierten Aufgaben dauerhaft gewährleistet ist. Die neu zu bildenden Landkreise sollen eine Fläche von 3.000 Quadratkilometern nicht überschreiten. Die Korridorbildung bei der Festlegung der Richtzahlen soll den erforderlichen Handlungsspielraum für die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten in Thüringen sicherstellen.

Vom Grundsatz her sollen Landkreise in ihrer jetzigen Struktur fusionieren. Die Aufteilung bestehender Landkreise soll also unterbleiben. Ausnahmen sind jedoch im Einzelfall möglich. Keiner der derzeit 17 Landkreise erfüllt die Voraussetzungen hinsichtlich der Mindesteinwohnerzahlen.

Mindesteinwohner-
zahl für kreisfreie
Städte: 100.000

Bezogen auf die kreisfreien Städte soll eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 (demografiebereinigt im Jahr 2035) gelten. Aufgrund der wesentlich höheren Einwohnerdichte und der – im Vergleich zu den Landkreisen – deutlich kleineren Fläche können sie viele öffentliche Dienstleistungen grundsätzlich effizienter erbringen, als dies den Landkreisen in der Fläche möglich ist. Vor diesem Hintergrund liegt die erforderliche Mindesteinwohnerzahl unter der für Landkreise vorgegebenen Größenordnung. Von den derzeit sechs kreisfreien Städten erfüllen nur Erfurt und Jena die Mindesteinwohnerzahlen.

Alle Soll-Regelungen lassen im Einzelfall, der ausdrücklich zu begründen ist, Ausnahmen/Abweichungen zu. Hinsichtlich der Mindesteinwohnerzahlen können derartige Abweichungen aber nur geringfügig sein.

Im Oktober 2016 hat der Thüringer Minister für Innen und Kommunales (TMiK) einen Diskussionsvorschlag für die Neustrukturierung der Landkreise und kreisfreien Städte vorgelegt. Demnach soll Thüringen künftig acht Landkreise und zwei kreisfreie Städte haben. Entsprechend der Vorgabe im Vorschaltgesetz haben die neuen Landkreisstrukturen gemäß der Voraussprognose des statistischen Landesamtes im Jahr 2035 mindestens 130.000 Einwohner. Kein Landkreis wurde aufgeteilt. Eine Ausnahmeregelung von den Mindesteinwohnergrößen gibt es im Diskussionsvorschlag nicht. Die Landesregierung hat den TMiK beauftragt, auf Grundlage des Diskussionsentwurfs bis April 2017 einen Gesetzentwurf zu erarbeiten.

Die Landkreise, die sich im Vorfeld zu Neugliederungsmaßnahmen positioniert hatte, finden sich im Vorschlag des TMiK wieder. Dies betrifft den Wartburgkreis und Eisenach sowie die Landkreise Ilm-Kreis und Gotha. Die übrigen Landkreise haben sich bisher der Debatte verweigert und gefordert, dass es keine Veränderungen bei den Kreisstrukturen geben soll.

Nach der Veröffentlichung des Strukturvorschlages durch den TMiK gab und gibt es eine auf Neugliederung zielende Debatte in den Landkreisen, die allerdings vom vorliegenden Strukturvorschlag des TMiK abweicht. Änderungen am Diskussionspapier des TMiK sind noch möglich. Hierzu müssen die Landkreise ihre Blockadebeschlüsse aufheben und beschließen, welche Neugliederungen sie

für möglich halten. Diese Vorschläge wären dann durch die Regierung bzw. den Landtag zu prüfen. Die Landkreise, die gegen das Vorschaltgesetz Verfassungsklage eingelegt haben oder dies planen und zudem keinen eigenen Strukturvorschlag unterbreiten, müssen von einer Neugliederung auf Grundlage des Diskussionsvorschlages des TMIK ausgehen.

Klagen gegen das Vorschaltgesetz

Mehrere Landkreise streben derzeit den juristischen Weg gegen die Gebietsreform an und klagen daher gegen das Vorschaltgesetz, welches zugleich das bisher einzige verabschiedete Gesetz zur Gebietsreform ist. In diesem gibt es für die Landkreise lediglich die Regelung, dass diese künftig 130.000 bis 250.000 Einwohner haben sollen und max. 3.000 qkm umfassen. Ab wann dies gelten soll, bestimmt das Vorschaltgesetz nicht. Auch beinhaltet das Vorschaltgesetz keinen konkreten Strukturvorschlag. Zu diesem Strukturvorschlag soll es erst im April 2017 einen Gesetzentwurf geben. Die Landkreise sind also vom Vorschaltgesetz (wenn überhaupt) nur mittel- aber nicht unmittelbar betroffen. Eine Klagevoraussetzung ist jedoch immer die unmittelbare Betroffenheit des Klägers aus dem Gesetz. Die Möglichkeit, aus einer mittelbaren Betroffenheit heraus zu klagen (Popularklage) gibt es in Thüringen nicht.

Künftige Struktur der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

Auf der gemeindlichen Ebene ist für kreisangehörige Gemeinden eine Mindesteinwohnerzahl von 6.000 im Jahr 2035 vorgesehen. Die künftige Gemeindegröße wurde damit an der unteren Grenze der im Leitbild vorgesehenen Größenordnung sowie bundesweiter Erfahrungswerte zu Mindesteinwohnerzahlen angesetzt. Damit sollen in dünn besiedelten Räumen zu lange Anfahrtswege zwischen den Ortsteilen vermieden und der Erhalt der bürgerschaftlichen Teilnahme am kommunalen Gemeinwesen unterstützt werden.

- ▶ geordnete Haushaltswirtschaft,
- ▶ zentralörtliche Funktion (mindestens Grundzentrum),
- ▶ keine „Abwehrfusionen“ um Umland der Mittel- und Oberzentren (Mittel- und Oberzentren sollen vielmehr durch Eingemeindungen gestärkt werden).

Kreisübergreifende Gemeindeneugliederungen sind möglich und haben Vorrang gegenüber der Landkreisneubildung. Die bisherige Zustimmung der beteiligten Landkreise entfällt ersatzlos ebenso wie auch die bisherige Zustimmungspflicht der Verwaltungsgemeinschaften bei Neugliederungsmaßnahmen ihrer Mitgliedsgemeinden.

Die bestehenden 69 Verwaltungsgemeinschaften (bzw. rund 30 Modelle der erfüllenden Gemeinde) werden per Gesetz aufgelöst.

Modell „Große Landgemeinde“ als Übergangsoption

In § 45a Abs. 13 ThürKO wurde als Übergangsoption das Modell der „Großen Landgemeinde“ gesetzlich geregelt. Das Modell gilt zunächst für eine Amtszeit des Gemeinderates und nur für Gemeinden, die sich freiwillig neugliedern.

Mindesteinwohnerzahl für kreisangehörige Gemeinden: 6.000

Weitere Kriterien für Gemeindeneugliederungen sind:

Verwaltungsgemeinschaften werden weiter entwickelt

„Große Landgemeinde“ als Übergangsoption

„Große Landgemeinden“ als „Abwehrneugliederungen“ gegen Mittel- und Oberzentren sind ausgeschlossen.

„Große Landgemeinde“

- ▶ Mindestens 10.000 Einwohner,
- ▶ Ortschaften mindestens 1.000 Einwohner.

- ▶ Aus- und Umbau von Verkehrsanlagen in der Ortschaft,
- ▶ Planung, Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderung und Schließung von öffentlichen Einrichtungen in der Ortschaft,
- ▶ Veräußerung, Vermietung und Verpachtung von Grundvermögen in der Ortschaft,
- ▶ Beabsichtigte Veranstaltungen und Märkte in der Ortschaft,
- ▶ Abschluss neuer Partner- und Patenschaften,
- ▶ Wahl und Berufung von ehrenamtlich tätigen Personen.

- ▶ Auflösung der Ortschaft, Änderung der Benennung der Ortschaft,
- ▶ Änderung der Zuständigkeit des Ortschaftsrates durch die Hauptsatzung,
- ▶ Planung und Durchführung von Investitionen.

Bei der „Großen Landgemeinde“ erhalten die Ortschaften zusätzlich zu den Mindestfinanzmitteln nach § 45 a Abs. 9 ThürKO (5 EUR, preisdynamisiert) einen Anteil am Aufkommen der Grundsteuer A, B und der Gewerbesteuer.

Dieser Anteil bemisst sich in einem zu bestimmenden Vomhundertsatz an dem Steueraufkommen dieser Steuerarten der der jeweiligen Ortschaft nach der im jeweiligen Haushaltsjahr geltenden Fassung des Grundsteuergesetzes und des Gewerbesteuergesetzes ohne die Bildung der neuen Gemeindestruktur zustehen würde.

Die Nutzung des Modells „Große Landgemeinde“ setzt einen erfolgreichen Bürgerentscheid voraus.

Effizienzgewinne der geplanten Struktur

Zunächst muss definiert werden, was Effizienz im kommunalen Verwaltungshandeln bedeutet.

Effizienz kann definiert werden als Kosten-Nutzen-Relation oder rationeller Umgang mit knappen Ressourcen. Effizienz kann auch mit Wirtschaftlichkeit gleichgesetzt werden. Sie wird allgemein als das Verhältnis zwischen erreichtem Erfolg und dafür benötigtem Mitteleinsatz definiert. Das Effizienzziel besteht darin, mit einem möglichst geringen Aufwand einen höchstmöglichen Ertrag zu erreichen.

Eine Beurteilung und Kontrolle der Wirtschaftlichkeit kann durch Umschlagskennzahlen ermöglicht werden. Dabei werden die Kosten den erbrachten Leistungen gegenübergestellt.

Effizienz von
Verwaltungshandeln
= Kosten-Nutzen-
Relation

- ▶ Anzahl der Verwaltungsvorgänge,
- ▶ Widerspruchs-/Rechtsmittelquote
- ▶ Umfang der Ermessensausübung
- ▶ durchschnittliche Entscheidungsdauer

- ▶ Kosten- Leistungsvergleichsrechnung
- ▶ Überschuss-/Zuschussberechnung
- ▶ Verhältnis fixe-/variable Kosten
- ▶ Investitionsquote

- ▶ kurzfristige Betrachtungsweise (Jährlichkeitsprinzip) und
- ▶ Nichtberücksichtigung des zeitlichen Anfalls von Ein- und Auszahlungen(Einnahmen/Ausgaben)

- ▶ Mittelverwendungsmethode
- ▶ Ablaufmethode (Dauer von Verwaltungsentscheidungen, Rechtssicherheitsquote)
- ▶ Interne Kosten-Leistungs-Methode
- ▶ Zufriedenheitsmethode (Rechtsmittelquote)
- ▶ Akzeptanzmethode

- ▶ die Bewertung von Ein- und Auszahlungen (Einnahmen/Ausgaben) entsprechend ihrem zeitlichen Anfall,
- ▶ die genaue Erfassung von Ein- und Auszahlungen während der Nutzungsdauer,
- ▶ Berücksichtigung des Spannungsverhältnisses zwischen Effizienz und Bürgernähe, demokratischer Kontrolle und Steuerung sowie Transparenz,
- ▶ Daseinsfunktion öffentlichen Verwaltungshandelns,
- ▶ Berücksichtigung der Demokratiekosten.

Der Aufwand, den eine Kommune für gleichartige Verwaltungsprozesse in zeitlichen, personellen und finanziellen Größen benötigt, können durch Prozessbündelung optimiert werden. Eine Ursache hierfür ist der hohe Fixkostenanteil (Vorhalteverwaltung).

Durch die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, demzufolge Zuständigkeiten immer auf möglichst niedriger Ebene angesiedelt werden sollten, können ebenfalls Effizienzgewinne erzielt werden und zugleich mit mehr Bürgernähe verbunden werden. Diese Effizienzgewinne sind dadurch begründet, dass das Verwaltungshandeln die konkreten Bedingungen im Einzelfall stärker berücksichtigt und die Adressaten des Verwaltungshandelns stärker identifizierbar sind.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts liegt stets ein Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungseffizienz und Bürgernähe vor (vgl. Zweiter Senat des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 79, 127, Rastedebeschluss). Bürgernä-

Umschlagskennzahlen sind:

Statische Verfahren der Wirtschaftlichkeitsrechnung sind:

Nachteile dieser statischen Verfahren sind:

Dynamische Verfahren der Wirtschaftlichkeitsrechnung sind:

Die dynamischen Verfahren berücksichtigen:

Verwaltungseffizienz
 - Bürgernähe
 - Demokratische Teilhabe

Mitbestimmung und demokratische Teilhabe

Teilhabemöglichkeiten für Bürger ausbauen

Effizienzermittlung nur durch Modellrechnung möglich

he schließt Transparenz und demokratische Steuerung und Kontrolle ein. Hier entstehen Demokratiekosten.

Mitbestimmung und demokratische Teilhabe spielen bereits in der Vorbereitungsphase von Gebietsreformen eine entscheidende Rolle. Dieser Umstand resultiert nicht zuletzt aus dem identitätsstiftenden Charakter kommunaler Gebietskörperschaften. Besonders Gemeinden und Städte sind Horte der Heimat- und Identifikationsbildung, die ausschließlich von einem hohen Legitimationsanspruch ihrer Einwohner getragen werden. Grundsätzlich verfolgt jede Verwaltungsreform – unabhängig von einer ebenen- oder sektorenspezifischen Betrachtung – die mehr oder weniger innovative Zielbestimmung, öffentliche Aufgaben noch effizienter und effektiver für relevante Anspruchsgruppen bereitstellen zu können. Kommunale Gebietsreformen verfolgen in ihrer politischen Zweckbestimmung neben dem Ziel, eine größtmögliche Steigerung der Verwaltungskraft erreichen zu können, auch den Anspruch, die Teilhabemöglichkeiten für Bürger und deren räumliche Nähe zum Verwaltungsangebot erhalten, wenn nicht sogar ausbauen zu können. Der Gesetzgeber ist somit bei der Neugliederung kommunaler Territorien bemüht, ein ausgewogenes Verhältnis von Einwohnerzahl, Verwaltungskraft, demokratischer Legitimation und Infrastrukturmöglichkeiten zu gewährleisten.

Eine allgemeine wissenschaftlich anerkannte Methode zur Ermittlung von Effizienz im Verwaltungshandeln gibt es nicht. Im Regelfall können Effizienzeffekte nur durch Modelleberechnungen prognostiziert werden.

Modellberechnungen können und müssen unter der Prämisse erfolgen, dass die Kostenentwicklung in bisheriger wie auch in künftiger, möglicherweise reformierter, Struktur ins Verhältnis gesetzt werden.

Auch ohne Umsetzung der Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform gibt es eine Dynamisierung der Verwaltungskosten. Dieser Dynamisierung ist ins Verhältnis der Kosten der Verwaltung nach der Reform zu setzen.

Dabei ist auch zu beachten, dass die Vergrößerung von kleinteiligen Kommunalstrukturen zu erheblichen Einsparungspotenzialen führt, was in der Wissenschaft nicht mehr ernsthaft bestritten wird (siehe beispielsweise Hesse/Götz, Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform, Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen, Baden-Baden, 2011).

Die in Mecklenburg-Vorpommern durchgeführte Kreisgebietsreform belegt, dass eine solche Reform zu Einsparungen in Form von sogenannten Skalen- und Synergieeffekten sowohl bei den kommunalen Verwaltungen als auch bei den kommunalen Unternehmen führen kann (vgl. Hammerschmidt, Hübner, Löffler & Schuster: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Ein Beispiel für andere? In: Verwaltung und Management 4/2015, S. 182, 185).

Weiterentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften zu Einheits-/Landgemeinden

Thüringen hat zur Zeit 69 Verwaltungsgemeinschaften mit rund 600 Mitgliedsgemeinden. Sie sollen per Gesetz aufgelöst und zu Einheits- oder Landgemein-

den weiterentwickelt werden. Rund 30 Verwaltungsgemeinschaften erfüllen jedoch die Voraussetzungen der Mindestgröße (6.000 Einwohner im Jahr 2035) nicht. D.h. diese Verwaltungsgemeinschaften können nicht im bisherigen Bestand weiterentwickelt werden. Ausnahmeregelungen, unter denen Verwaltungsgemeinschaften fortbestehen könnten, sehen weder das Leitbild noch das Vorschaltgesetz vor.

Die Verwaltungsgemeinschaften haben eine ganze Reihe von „Konstruktionsfehlern“.

- ▶ Die VG-Umlage ist das einzige Finanzierungsinstrument, das nicht steuerkraftabhängig ist und damit ungerecht, weil die Mitgliedsgemeinden von ihrer Steuerkraft völlig unterschiedlich aufgestellt sind, die VG-Umlage aber eine Pro-Kopf-Umlage ist.
- ▶ Die Verwaltung ist nicht mehr an die Gemeinde angebunden. So gibt es eine zu geringe Identifikation der Beschäftigten mit ihrer Gemeinde. Sie sehen sich eher als ausgelagerte Dienstleistungsbehörde.
- ▶ Rolle von VG-Vorsitzenden: Sie haben Stimmrecht, sind Mitglied der VG-Versammlung, sind Dienstleister für die Mitgliedsbehörden und eine kleine Kommunalaufsicht. Sie sind also derjenigen, die dafür sorgen soll, dass die Mitgliedsgemeinden ordentliche Beschlüsse fassen, sind zugleich aber auch die, die sie dann beanstanden.

Der Thüringer Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2016 zur überörtlichen Prüfung (S. 19) festgestellt:

„Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs belegen, dass kleine Kommunalverwaltungen Schwierigkeiten haben, ihre Aufgaben rechtskonform zu bewältigen. So werden die Zuständigkeiten der unterschiedlichen Organe einer Verwaltungsgemeinschaft oder einer Gemeinde nicht hinreichend beachtet. Vergabeverfahren werden nicht in dem erforderlichen Umfang und ordnungsgemäß durchgeführt. Im Zusammenhang mit der Erhebung von Benutzungsgebühren durch kleine kommunale Strukturen fehlt es regelmäßig an der erforderlichen Erfassung so genannter kalkulatorischer Kosten. (...) Kleinteilige kommunale Strukturen sind regelmäßig aber nicht in der Lage, das erforderliche Personal zu gewinnen oder die dafür erforderlichen Kosten zu tragen.“

Eine Behebung dieser „Konstruktionsfehler“ unter Beibehaltung der Struktur der Verwaltungsgemeinschaften wäre theoretisch möglich, würde aber die notwendigen Effizienzwirkungen nicht erzielen. Zudem würden drei Problemkreise ungelöst bleiben:

1. Aufteilung der Finanzmittel auf jede Mitgliedsgemeinde,
2. Die Mehrfachbelastung der Verwaltung durch das separierte Ortsrecht für jede Mitgliedsgemeinde,
3. Das „Auseinanderfallen“ der Zuständigkeit der einzelnen Bürgermeister für den Vollzug der Gemeinderatsbeschlüsse und den eigenen Wirkungsbereich einerseits und die Zuordnung des Vollzugspersonals und der -kapazitäten bei der Verwaltungsgemeinschaft.
Hierdurch erhöhen sich erneut die Transaktionskosten.

Zu hohe Transaktionskosten

Transaktionskosten

Transaktionskosten öffentlicher Verwaltung sind Kosten, die nicht beim Behördenhandeln mit Bürgerbezug, sondern bei der Übertragung von Informationen und Entscheidungsbeteiligung von einer Behörde zur anderen entstehen.

Zunächst entstehen bei der Entscheidungsbeteiligung durch andere Behörden erhebliche Informationskosten. Die Transaktion selbst (z.B. Einbeziehung anderer Behörden in die Verwaltungsentscheidung) verursacht direkte Personal- und Sachkosten. Die Transaktionen sind also Entscheidungsprozesse innerhalb der Behördenstruktur. Diese Kosten werden auch als interne Transaktionskosten oder Koordinationskosten bezeichnet. Diese Kosten werden in keinem öffentlichen Haushalt abgebildet, treten aber unstrittig auf.

in öffentlichen Verwaltungen:

- ▶ Informationsaustausch,
- ▶ Beteiligung unterschiedlicher Behörden an der Entscheidung,
- ▶ Einigungskosten,
- ▶ Kontroll- und Überwachungskosten.

Die Transaktionen erhöhen die Kosten des Verwaltungshandelns und der Verwaltungsentscheidungen. Dabei ist noch zu differenzieren zwischen

- ▶ fixe Transaktionskosten (Kosten, die durch die bloße Existenz von mehreren Behörden, die an den Verwaltungsabläufen und -entscheidungen beteiligt sind, entstehen) und
- ▶ variable Transaktionskosten, die von Anzahl oder Umfang der Verwaltungsvorgänge und -entscheidungen abhängig sind.

Transaktionskosten bestimmen wesentlich den behördlichen Alltag. Sie werden aber im Regelfall nicht erfasst und sind insofern kaum beziffer- und bewertbar.

Ausbau der Ortschaftsverfassung

Das Ortsteilrecht und Ortschaftsrecht wird durch Erweiterung der Entscheidungs- und Vorschlagsrechte des Ortsteilrats und des Ortschaftsrats gestärkt (Neufassung der §§ 45 und 45a ThürKO im Rahmen des Vorschaltgesetzes zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen). Diese Neuregelung garantiert die Identität der einzelnen Ortsteile und Ortschaften und ermöglicht es ihnen, weiterhin ihre eigenen Belange innerhalb der zukünftigen Gemeindestruktur wahrzunehmen.

Der Ortschaftsrat entscheidet zukünftig auch über die Durchführung von Veranstaltungen des Brauchtums, der Heimatpflege und der kulturellen Tradition und über Unterstützung der Verbände und sonstigen Vereinigungen in der Ortschaft sowie über die Umbenennung der im Gebiet der Ortschaft dem öffentlichen Verkehr dienenden Straßen, Wege, Plätze und Brücken sowie der öffentlichen Einrichtungen. Bei Doppelbenennung mit Verwechslungsgefahr entscheidet der Gemeinderat der Landgemeinde im Benehmen mit dem Ortschaftsrat. Der Ortschaftsrat entscheidet zukünftig auch über die Pflege des Ortsbildes sowie die Unterhaltung und Ausgestaltung von öffentlichen Park- und Grünanlagen, deren Bedeutung nicht über die Ortschaft hinausgeht und über die

Ortsteil- und Ortschaftsrechte werden gestärkt

Unterhaltung und Ausstattung der in der Ortschaft gelegenen öffentlichen Kinderspielflächen, der Freizeiteinrichtungen für junge Menschen, Sporteinrichtungen, Büchereien, Dorfgemeinschaftshäuser, Heimatmuseen und Einrichtungen des Bestattungswesens sowie über die Wahl, Benennung oder Vorschläge von ehrenamtlich tätigen Personen, soweit sich dieses Ehrenamt auf die Ortschaft beschränkt und der Landgemeinde diese Rechte zustehen.

Zudem werden die Vorschlagsrechte des Ortschaftsrats erweitert. Der Ortschaftsrat kann Vorschläge zu wesentlichen Änderungen der Zuständigkeiten des Ortschaftsrats durch die Hauptsatzung, zu Aus- und Umbau von Straßen, Wegen und Plätzen in der Ortschaft, zur Planung und Durchführung von Investitionsvorhaben, zur Planung, Errichtung, Übernahme, wesentlicher Änderung und Schließung von öffentlichen Einrichtungen in der Ortschaft, zur Veräußerung, Vermietung und Verpachtung von Grundvermögen der Landgemeinde in der Ortschaft, zur Aufstellung der Vorschlagsliste für Schöffen, zur Wahl oder Vorschlägen der für die Ortschaft zuständigen ehrenamtlich tätigen Personen und zur Einrichtung einer die Ortschaft umfassenden Schiedsstelle und zur Wahl der Schiedsperson für diese Schiedsstelle unterbreiten.

Außerdem werden Ortschaften auch in finanzieller Hinsicht gestärkt, indem ein fester auf die Einwohner der Ortschaft bezogener Betrag bestimmt wird, von dem der Gemeinderat durch Beschluss abweichen kann. Durch das Regel-Ausnahmeverhältnis wird dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden Rechnung getragen und sichergestellt, dass abweichende Festsetzungen dieses Betrages aufgrund der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten oder der finanziellen Verhältnisse möglich sind. Als Mindestbetrag sind 5 EUR pro Einwohner und Jahr vorgesehen. Der Betrag wird auf Grundlage der allgemeinen Preisentwicklung periodisch dynamisiert.

Stadt-Umland-Problematik – Spannungsfeld

Die Verflechtungsbeziehungen zwischen städtischen Zentren und dem Umland sind immer auch konfliktreich. In der Vergangenheit gab es immer wieder Gemeindeneugliederungen als „Abwehrmaßnahmen“ gegen die Städte. Diese haben die Stadt-Umland-Problematik verschärft. R2g beabsichtigt die Stärkung der Mittel- und Oberzentren durch Eingemeindungen. „Abwehr-Gemeindeneugliederungen“ soll es nicht mehr geben. Derzeit sind die Mittel- und Oberzentren aufgefordert, ihre Vorstellungen zu möglichen Eingemeindungen zu äußern und zu begründen.

Bürgerservicebüro – wie arbeiten die?

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

Ziel ist es, unter den Bedingungen des demographischen Wandels und der finanziellen Rahmenbedingungen gleichwertige Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zu gewährleisten. Dabei geht es darum innovative Modelle für die Errichtung von Bürgerservicebüros zu entwickeln. So ist u.a. anzustreben, dass die

Vorschlagsrechte des Ortschaftsrats werden erweitert

Ortschaften werden in finanzieller Hinsicht gestärkt

Stärkung der Mittel- und Oberzentren

Bürgerservicebüros als Zukunftsmodell

derzeitigen Sitze der Verwaltungsgemeinschaften künftig die Sitze der Bürgerservicebüros sind.

Der Thüringer Landtag hat zwischenzeitlich das Grundsatzgesetz zur Funktional- und Verwaltungsreform beschlossen. In dem Gesetz ist das Modell des „Bürgerservicebüro“ enthalten. Demnach soll es Gemeinschaftsbüros von Gemeinden und Landkreis an jedem Standort einer Gemeindeverwaltung geben. Hier können die Bürgerinnen und Bürger alle Angelegenheiten der Gemeinde und des Landkreises sowie der Landesbehörden erledigen können. Dadurch entfällt der Weg zum Landratsamt oder zur zuständigen Landesbehörde. Also immer dort wo künftig die Gemeindeverwaltung sitzt, wird es ein solches Büro geben. Inwieweit die Gemeinden nach der Neugliederung an verschiedenen Standorten Verwaltungsbüros schaffen, obliegt dem Organisationsrecht der Gemeinde. Dies betrifft auch Verwaltungsbüros für die Ortsteil-/Ortschaftsbürgermeister in den einzelnen Ortsteilen und Ortschaften.

Durch die Reform werden demokratische Grundstrukturen abgeschafft?

Unstrittig gehören die Kommunen zu den demokratischen Strukturen unserer Gesellschaft. Die Kommunen können ihre Funktion nur wahrnehmen, wenn sie auch leistungsfähig sind. Dazu gehört auch die Sicherung des erforderlichen Fachpersonals. Kommunen können im öffentlichen Interesse durch Gesetz neu geordnet werden. Thüringen hatte 1991 noch rund 1.700 Gemeinden und 35 Landkreise. Die Anzahl der Kommunen hat sich also zwischenzeitlich halbiert, also ist die geplante Reform auch kein Neuland für Thüringen, sondern die Fortsetzung bisheriger Entwicklungen. Darüber hinaus betrifft die jetzt vorgesehene Reform nur die Verwaltungs-, nicht aber die Siedlungsstrukturen. Letztlich werden durch die Reform die Kommunen gestärkt, weshalb der Abschaffungsvorwurf unhaltbar ist.

Leistungsverwaltung spart nicht, weil Fälle auch bei Zusammenschluss sich nicht ändern?

Die kommunale Leistungsverwaltung gliedert sich in zwei Grundbereiche: erstens in den Leistungsbereich im engeren Sinne (hier werden die Anträge bearbeitet und entschieden) und zweitens in den Verwaltungsbereich (Bereichsführung, Querschnittsämter, Rechtsmittelbearbeitung, Auszahlung..). Während sich im ersten Bereich bei Neugliederungen keine Einsparungen ergeben, wenn die Anzahl der Fälle unverändert bleibt, kann im zweiten Bereich bei Neugliederungsmaßnahmen durchaus eine höhere Effizienz unterstellt werden. Der Grund hierfür ist, dass sich durch Bündelung gleicher und ähnlicher Aufgaben Transaktionskosten verringern und durch die größere Bevölkerungszahl im Verantwortungsbereich insgesamt eine höhere Fallzahl in dem jeweiligen Verwaltungsbereich festzustellen wird. Durch die konzentrierte Bearbeitung können durch die sogenannten Skaleneffekte die Kosten pro Verwaltungsvorgang reduziert werden.

Gemeinden werden zu groß und dies führt zu Identitätsverlust?

Die Identifizierung der Einwohnerinnen und Einwohner mit ihrer Gemeinde ist immer von vielen Kriterien und Faktoren geprägt bzw. anhängig.

- ▶ Arbeits-, Lebens- und Wohnbedingungen,
- ▶ Kinder- und Bildungsstruktur,
- ▶ Soziale- und gesundheitliche Infrastruktur,
- ▶ Vereinsstrukturen,
- ▶ Geschichte und Traditionspflege,
- ▶ die Versorgungsinfrastruktur,
- ▶ technische und Verkehrsinfrastruktur,
- ▶ Überörtliche Verkehrsanbindung,
- ▶ Gemeindenamen,
- ▶ Verwaltung.

Die Identifikation mit Landkreisen ist nicht so tief ausgeprägt wie die Identifikation mit der Siedlungsstruktur und der Gemeinde. Dies liegt unter anderem am unterschiedlichen Aufgabenkatalog der Gemeinden und Landkreise. Die wesentlichen Bürgerangelegenheiten werden in den Gemeinden erledigt. Zudem erfüllen Gemeinden im Vergleich zu den Landkreisen einen größeren Katalog an freiwilligen Aufgaben.

Vor- und Nachteile der Gemeindegebietsreform

Jede Reform erzeugt Vor- und Nachteile, auch die geplante Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform. Insofern müssen bei den Reformplanungen und -umsetzungen immer Abwägungen der Vor- und Nachteile erfolgen. Zudem gilt es, Alternativen zu prüfen. Diese Abwägung erfolgt aber nicht bei Vorschalt- und Grundsatzgesetzen, sondern immer bei den konkreten Neugliederungsgesetzen.

Funktions-/Verwaltungsreform vor Gebietsreform

Funktional- Verwaltungs- und Gebietsreform bilden eine Einheit. Dies ist sowohl im Leitbild als auch im Vorschaltgesetz so festgeschrieben. R2g hat im Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ die Grundzüge der Funktional- und Verwaltungsreform beschrieben und darauf aufbauend nunmehr die Rahmenbedingungen für die künftigen Kommunalstrukturen definiert.

Der Thüringer Landtag hat das Grundsatzgesetz für die Funktional- und Verwaltungsreform im Dezember 2016 beschlossen. Nun ist die Landesregierung verpflichtet, auf Grundlage dieses Gesetzes konkrete Vorschläge zur Neuausrichtung der Landes- und Kommunalverwaltung zu unterbreiten.

Rot-Rot-Grün hat intensiv geprüft, inwieweit die Reform zeitlich gestaffelt nach Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform ausgestaltet werden kann. Wäre dies in Thüringen umgesetzt worden, hätten am Ende größere Gebietskulissen gebildet werden müssen (bei Gemeinden 12.000 und bei Landkreisen 180.000 Einwohner). Da diese Größenordnungen nicht durchsetzbar waren, wurden zunächst im Vorschaltgesetz die Mindestgrößen bestimmt. Die Funktional- und Verwaltungsreform muss sich jetzt diesen Mindestgrößen unterordnen. In der Wissenschaft wird auch diese Art und Weise des Reformprozesses durchaus als zielführend anerkannt.

Zudem muss auch darauf hingewiesen werden, dass auch ohne Funktional-

**Kommunale Identität
ist nicht abhängig
von Größe**

**Dreiklang von
Funktional-,
Verwaltungs- und
Gebietsreform**

Reform wird durch
den Landtag
umgesetzt

Föderalismus
wird gestärkt

Umfassende
Bürgerbeteiligung
gesichert

und Verwaltungsreform die Gebietsreform in großen Teilen notwendig wäre. Sowohl die Landkreise, vier der sechs kreisfreien Städte und die Verwaltungsgemeinschaften (erfüllende Gemeinden) sind auch ohne Veränderung des jetzigen Aufgabenkatalogs reformbedürftig. Die bestehenden kommunalen Strukturen sind ineffizient, was sich an hohen Kosten durch schwache Skaleneffekte zeigt. Auch kann die erforderliche Fachlichkeit und die arbeitsteilige Spezialisierung wegen des zugleich bestehenden Fachkräftemangels nicht durchgängig gesichert werden. Zuletzt sind die demokratische Kontrolle und Steuerung nicht ausgeprägt genug.

Werden Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform zeitlich nacheinander durchgeführt, könnte frühestens 2024 die Gebietsreform umgesetzt werden.

Ablehnung der Reform durch Bürgermeister und Verwaltungsgemeinde-Vorsitzende

Die Reform wird durch den Landtag als Gesetzgeber umgesetzt. Diese politische Willensbildung des Gesetzgebers hat immer Vorrang gegenüber den Auffassungen von Verwaltungsorganen und deren gesetzliche Vertreter (BürgermeisterInnen, OberbürgermeisterInnen, LandrätInnen). Kommunale Wahlbeamte sind zum gesetzeskonformen Handeln verpflichtet. Diese Pflicht besteht unabhängig von der persönlichen Positionierung zur Reform. Rot-Rot-Grün stellt sich dem Dialog auch mit den BürgermeisterInnen und VG-Vorsitzenden. Hinweise, Anregungen, Vorschläge und Kritiken sind ausdrücklich erwünscht.

Durch die Reform werden diktatorische, zentralistische Veränderungen geplant?

Ziel der Reform ist die Stärkung der kommunalen Ebene. Nur leistungsfähige Kommunen können die Herausforderungen bewältigen und effizient, transparent und bürgernah die Aufgaben erfüllen. Der Föderalismus innerhalb Thüringens wird gestärkt. Demokratie steht immer im Zusammenhang mit Leistungsfähigkeit. Und Leistungsfähigkeit befördert den Föderalismus. Der Vorwurf, diktatorische und zentralistische Veränderungen vollziehen zu wollen, ist unhaltbar.

Die Funktionsweise des Föderalismus ist nicht vorrangig von der Größe der allgemeinen Verwaltungsstrukturen anhängig, sondern vielmehr vom Zuständigkeitskatalog, der Leistungsfähigkeit und der unabhängigen Entscheidungskompetenz. Und genau hier setzt das Reformvorhaben von Rot-Rot-Grün an.

Ohne Reform bleiben die Kommunen schwach und diese Schwäche müsste das Land ausgleichen, wodurch die Kommunen weiterhin Entscheidungskompetenz einbüßen – die Reform macht also die Kommunen nicht nur stärker, sondern stärkt auch ihre Fähigkeit eigene Entscheidungen zu treffen.

Fehlende Bürgerbeteiligung in der Diskussion zum Reformvorhaben?

Noch nie wurde in Thüringen so frühzeitig und umfassend ein Gesetzgebungsvorhaben in der Öffentlichkeit diskutiert. Die Landesregierung hat bereits den Entwurf des Leitbildes öffentlich zur Debatte gestellt. Gleiches trifft auch für

den Referentenentwurf des Vorschaltgesetzes zu. Zum Gesetzentwurf, der am 21. April 2016 erstmalig im Landtag diskutiert wurde, fand am 9. Juni 2016 eine öffentliche Anhörung statt. Das Gesetz wurde im Juni 2016 im Landtag beschlossen und ist am 13. Juli 2016 in Kraft getreten.

Alle kommunalen Neugliederungsmaßnahmen bedürfen eines gesonderten Gesetzes. Diese Gesetze werden für mindestens sechs Wochen in den beteiligten Kommunen öffentlich ausgelegt. Hierzu können dann Hinweise und Anregungen vorgetragen werden, die im Fachausschuss des Landtages abgewogen werden. Zu den Neugliederungsgesetzen finden zudem erneut Anhörungen statt.

Die Instrumente der direkten Demokratie (Einwohnerantrag, Bürgerbegehren/-entscheid) können auch bei Neugliederungsmaßnahmen Anwendung finden. R2g hat das sogenannte Ratsbegehren ermöglicht. Dadurch können die Räte und Kreistage künftig Entscheidungen den Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen eines Bürgerentscheides zur Entscheidung vorlegen. Bisher gibt es derzeit eine solche Möglichkeit des Ratsbegehrens nicht.

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Leitbildes fanden fünf Regionalkonferenzen statt. In allen Landkreisen gab es Dienstberatungen mit den BürgermeisterInnen. Über 600 BürgermeisterInnen nahmen daran teil.

Im Oktober/November 2016 wurde in den vier Planungsregionen das Projekt „Bürgergutachten“ umgesetzt. Rund 100 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger haben sich dabei zum geplanten Reformvorhaben positioniert. Die Ergebnisse sollen bis Februar 2017 dem Landtag zugeleitet werden.

Sowohl die Landesregierung als auch die drei Regierungsfractionen haben eine Vielzahl von Veranstaltungen vor Ort zur Reformdebatte angeboten und werden dies auch weiterhin tun. Zudem organisieren die Kommunen viele Debatteveranstaltungen, an denen auch Vertreter der Landesregierung und der Regierungsfractionen teilnehmen. Allein in den Landkreisen Saale-Orla-Kreis und Greiz hat die LINKE rund 30 Einzelveranstaltungen in den Gemeinden durchgeführt.

In vielen Gemeinden gibt es Bürgerbefragungen zu den verschiedenen Neugliederungsvarianten.

Die geplante Reform schwächt den ländlichen Raum?

Ziel der Reform ist sowohl die Stärkung der städtischen Zentren als auch der Kommunalstrukturen im ländlichen Raum. Die Städte brauchen im Umfeld einen leistungsfähigen ländlichen Raum. Und der ländliche Raum kann seine Leistungsfähigkeit nur sichern, wenn es leistungsfähige städtische Zentren gibt.

Die derzeitige Strukturschwäche des ländlichen Raums hat ihre Ursache nicht in der allgemeinen Verwaltungsstruktur. Vielmehr betrifft diese Schwäche die technische und soziale Infrastruktur.

Die Kosten für die technische Infrastruktur (z.B. Straßen) sind im ländlichen Raum pro Einwohner erheblich höher als in den städtischen Verdichtungsräumen. Insofern ist hier bei jeder Investition eine sorgsame Kostenabwägung,

**Instrumente der
direkten Demokratie
künftig noch
wirksamer**

inklusive der Folgekosten, vorzunehmen. Unternehmerische Entscheidungen für oder gegen bestimmte Standorte können zwar politisch gefördert, aber nicht einfach angeordnet werden.

Bei der sozialen Infrastruktur, die die Grundversorgung einschließt, wirken marktwirtschaftliche Mechanismen, die vom Staat und den Kommunen nur mittelbar beeinflusst werden können. Dies betrifft nicht nur Handelseinrichtungen und Gaststätten, sondern auch Gesundheitseinrichtungen wie Ärzte, Apotheken oder betreutes Wohnen. Auch die Sparkassenstruktur oder der ÖPNV ist letztlich von der Nachfrage abhängig.

Die Entwicklung des ländlichen Raumes ist eine Herausforderung, deren Lösung Maßnahmen und Projekte in Bereichen umfasst, die weit über die allgemeinen Verwaltungsstrukturen hinausgehen müssen.

Warum keine Ausnahmemöglichkeiten?

Die Regelungen zu den Mindestgrößen der Gemeinden, Kreisfreien Städten und Landkreisen sind als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet. Damit sind Ausnahmen im Einzelfall gesetzlich möglich. Im Gesetzentwurf sind die Voraussetzungen für derartige Ausnahmeregelungen enthalten.

Bei der Weiterentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften zu Einheitsgemeinden/Landgemeinden sind bisher im Gesetz keine Ausnahmen vorgesehen. Durch Ausnahmeregelungen würden die Strukturdefizite der Verwaltungsgemeinschaften im Einzelfall fortbestehen. Deshalb müsste zugleich das Verwaltungsgemeinschaftsrecht mit hohem Aufwand weiterentwickelt werden. Hinsichtlich der vorliegenden Erfahrungswerte, ist der Erfolg einer solchen Weiterentwicklung und Beibehaltung der VG-Struktur äußerst zweifelhaft. Das Grundproblem, dass beim Modell der VG die Mitgliedsgemeinden keine eigenen Vollzugskapazitäten haben, würde nicht gelöst. Mit dem Modell „Große Landgemeinde“ wurde jedoch eine Übergangsoption geschaffen.

Mehr Landesmittel löst die kommunalen Probleme?

Derzeit fließen bereits rund 3 Milliarden Euro Landesmittel in die Kommunen, was nahezu 60 Prozent der kommunalen Gesamteinnahmen darstellt. Nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben müssen die Landeszuweisungen bedarfsorientiert ausgestaltet sein. Dabei kann das Land verlangen, dass die Kommune ihre Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen und die kommunalen Ausgaben wirtschaftlich und sparsam getätigt werden. Von 2013 bis 2015 gab es zusätzlich kommunale Hilfsprogramme im dreistelligen Millionenbetragsbereich. Für 2016 und 2017 sind 50 Millionen Euro als zusätzliches kommunales Hilfsprogramm ausgewiesen.

Zudem zahlt das Land jährlich rund 50 Millionen Euro zusätzlich, als sogenannte Bedarfszuweisungen, an notleidende Gemeinden. Diese Zusatzzahlungen haben jedoch nicht dazu geführt, dass die Finanzprobleme der Kommunen dauerhaft gelöst sind. Offenbar wären also jährlich weit mehr als 200 Millionen Euro zusätzliche Landesmittel notwendig, um die jetzige Kommunalstruktur „auszufinanzieren“. Dies würde zu einer finanziellen Überforderung des Landeshaushaltes führen. Von den derzeit 843 Gemeinden haben rund 750 weniger

Ausnahmen bleiben
Ausnahmen

Übergangsoption mit
dem Modell „Große
Landgemeinde“

3 Milliarden Euro vom
Land die Kommunen,
mehr geht nicht

Von 2013 bis 2015
zusätzliche
Bedarfszuweisungen

als 3.000 Einwohner. Diese Kleinteiligkeit führt dazu, dass wegen fehlendem Personal und Fachlichkeit nicht alle Einnahmepotenziale ausgeschöpft werden können. Zudem können Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern nicht einmal ansatzweise selbst wirtschaftlich tätig werden, also eigene Stadtwerke und kommunale Unternehmen gründen und betreiben.

Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse bei abundanten Gemeinden

Abundante Gemeinden sind Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft. Diese Gemeinden, derzeit rund 60 in Thüringen, erhalten auf Grund ihrer Steuerkraft keine allgemeinen, also nicht zweckgebundene, Landeszuweisungen. Bei Gemeindeneugliederungsmaßnahmen unter Beteiligung abundanter Gemeinden werden auch Fusionsprämien gezahlt. Auch hier gilt, dass notwendige Teilentschuldungen der neuen Gemeinde Vorrang hat. Eine Doppelförderung durch Teilentschuldung und Fusionsprämie soll es nicht geben.

Rückgang ehrenamtlichen Engagements und Frustrationskosten

Es wird befürchtet, dass durch neue Kommunalstrukturen die Bereitschaft zur Übernahme von Ehrenämtern und Ehrenamtsarbeit sinkt. Ehrenamtliche Arbeit ist vielfältig und meist unabhängig von den allgemeinen Verwaltungsstrukturen. Kommunale MandatsträgerInnen, zum Beispiel aus Gemeinde- oder Stadtrat, aber auch Kreistagsmitglieder und auch Feuerwehrangehörige haben hingegen durchaus eine enge Bindung an die allgemeine Kommunalstruktur.

Erfahrungen bisheriger Gemeindeneugliederungsmaßnahmen belegen, dass es keinen erkennbaren Abbruch der Bereitschaft zum Ehrenamt im Bereich der Freiwilligen Feuerwehren gab, sondern dieser Bereich sogar gestärkt wurde.

Die Bereitschaft, als Gemeinde-, Stadtrat oder als Kreistagsmitglied zu arbeiten, ist im Wesentlichen vom Umfang des Entscheidungsermessens abhängig. Je mehr in einem Gremium entschieden werden kann, umso größer ist die Bereitschaft zur Mitarbeit. Durch die Reform soll gerade dieses Entscheidungsermessens erweitert und gestärkt werden. Insofern wird die Reform auch das kommunale Ehrenamt stärken, in Mecklenburg-Vorpommern ist nach der Kreisgebietsreform die Bereitschaft für den Kreistag zu kandidieren sogar gestiegen.

Unter Frustrationskosten im Zusammenhang mit kommunalen Neugliederungsmaßnahmen versteht man Kostensteigerungen infolge des Rückgangs der Bereitschaft zur Übernahme von Ehrenämtern oder ehrenamtlicher Arbeit. Auf kommunaler Ebene werden zahlreiche öffentliche Aufgaben nicht durch die Kommune selbst, sondern im Ehrenamt erfüllt. Dies spart erhebliche Kosten. Nimmt die Bereitschaft zum Ehrenamt ab, kann dies zu höheren Kosten bei der Kommune führen. Das Entstehen derartiger Frustrationskosten kann nur durch Stärkung des Ehrenamtes begegnet werden.

Übertragung der Landkreisaufgaben auf die Gemeinden

Neben der Übertragung von bisherigen Landesaufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte soll im Rahmen der Funktional- und Verwaltungsreform ent-

Ehrenamtliche Arbeit meist unabhängig von Verwaltungsstrukturen

Reform stärkt das Ehrenamt

Stärkung von Ehrenamt verhindert Frustrationskosten

Aufgabenzuordnung von Landkreisen stärkt die gemeindliche Ebene

schieden werden, ob und welche bisherige Landkreisaufgaben den kreisangehörigen Städten und Gemeinden zugeordnet werden können. Diese Aufgabenzuordnung würde die gemeindliche Ebene weiter stärken. Für die Übertragung auf die Gemeinden eignen sich solche Landkreisaufgaben mit örtlichen Bezug und die die Leistungsfähigkeit der Gemeinden berücksichtigt. Beispiele sind: Bauordnungsbehörde, Gewerbebehörde, Schulträgerschaft, Kreisstraßen, ÖPNV ... Im Grundsatzgesetz zur Funktional- und Verwaltungsreform ist diese sogenannte „interkommunale Funktionalreform“ geregelt.

Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit als Alternative zur Gebietsreform

Kritiker der Reform verweisen auf andere Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit als Alternative zur Gebietsreform. Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit sind: die kommunale Arbeitsgemeinschaft, die kommunale Zweckvereinbarung und der kommunale Zweckverband. Es gab in der Vergangenheit vielfältige Bemühungen und Versuche über die Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit die strukturellen Defizite der kommunalen Ebene zumindest teilweise zu kompensieren. In den Jahren 2012 und 2013 gab es sogar ein Landesförderprogramm für Projekte zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit. Auch diese Förderung erbrachte nicht die gewünschten Erfolge. Insgesamt ist offensichtlich, dass Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit keine Alternative zur Gebietsreform darstellen.

Gemeinschaftsarbeit kein Ersatz für Gebietsreform

Auswirkung auf die Sparkassenstruktur

Auf der Grundlage des jetzigen Thüringer Sparkassengesetzes (Landesrecht) sind die Landkreise und die Kreisfreien Städte Träger der Sparkassen. Die Zuständigkeit der Sparkasse darf sich gemäß des Territorialprinzips dabei nur auf das Gebiet des Landkreises beziehungsweise der Kreisfreien Stadt beschränken. Ein Landkreis kann damit auch Träger mehrerer Sparkassen sein. Rot-Rot-Grün beabsichtigt nicht, die gegenwärtige Sparkassenstruktur per Gesetz zu ändern. Benachbarte Landkreise und Kreisfreie Städte können auch einen Zweckverband bilden und somit die Zuständigkeit der Sparkasse auf mehrere Landkreise /Kreisfreie Städte erweitern (Wartburg-Sparkasse, Rennsteig-Sparkasse, Sparkasse Mittelthüringen ...).

Personalübergang bei Gemeindeneugliederungen

Bei kommunalen Neugliederungsmaßnahmen kommt es zu keinem Betriebsübergang bzw. Personalwechsel. Vielmehr werden kommunale Gebietskörperschaften in öffentlich-rechtlicher Form gebildet. Im jeweiligen Neugliederungsgesetz wird die Rechtsnachfolge der aufgelösten Gebietskörperschaft geregelt. Auf diesen Rechtsnachfolger gehen alle Verträge (auch Arbeitsverträge) komplett ohne Änderungen über. Paragraph 613a BGB findet dabei keine Anwendung.

Personal folgt Aufgabe

Kreisfreiheit Weimar

Die von r2g geplante Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform wird nicht wie behauptet, im Eilverfahren durchgeführt.

Die Reform wurde durch Beschluss des Thüringer Landtages im Februar 2015 auf den Weg gebracht. Das von der Landesregierung am 22. Dezember 2015 beschlossene Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ wurde umfassend öffentlich debattiert. Dies trifft auch auf das Vorschaltgesetz „Gebietsreform“ zu. Hierzu wurde bereits im Regierungsverfahren die Kommunen angehört. Der Thüringer Landtag hat sich am 21. April 2016 erstmalig mit dem Vorschaltgesetz beschäftigt. Am 9. Juni 2016 gab es zum Vorschaltgesetz eine öffentliche Anhörung im Innen- und Kommunalausschuss. Die zweite Lesung zum Gesetz fand am 23. Juni 2016 statt, verabschiedet wurde es am 2. Juli. Zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte wird es im Jahr 2017 einen Entwurf für ein gesondertes Neugliederungsgesetz geben, der umfangreich öffentlich diskutiert werden wird. Dieses Gesetz wird in den beteiligten Kommunen für sechs Wochen öffentlich ausgelegt. Die Kommunen werden angehört. Alle Beteiligten können Anregungen vortragen, die vom Landtag abgewogen werden. Die vollständige Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform wird 2019 abgeschlossen sein. Von einem Eilverfahren, in dem Sachargumente nicht abgewogen werden können und Bürgerbeteiligung nicht möglich sei, kann keine Rede sein.

Die Behauptung, dass der Stadt durch den Wegfall der Kreisfreiheit ein Einnahmeverlust bei den Landeszuweisungen im zweistelligen Millionenbereich droht, ist falsch.

Die Kreisfreiheit findet bei den Landeszuweisungen keine gesonderte Berücksichtigung. Durch den Wegfall der Kreisfreiheit werden bisherige Landkreisaufgaben von der Stadt auf den Landkreis übertragen. Keine Landkreisaufgabe kann kostendeckend wahrgenommen werden. Insofern musste Weimar bisher immer eigene städtische Mittel für die Umsetzung von Landkreisaufgaben einsetzen. Deshalb ist es überhaupt nicht möglich, dass Weimar durch den Wegfall der Landkreisaufgaben Geld verliert. Im Gegenteil, die Stadt spart städtische Mittel, die künftig für die Gemeindeaufgaben eingesetzt werden können. Nach ersten Berechnungen liegen diese Kosteneinsparungen bei rund 8 Millionen Euro im Jahr. Würde die These der Einnahmeverluste durch Aufgabe der Kreisfreiheit zutreffen, wäre dies ein Systemfehler im kommunalen Finanzausgleich, der sofort behoben werden müsste.

Die Behauptung, dass durch die Aufgabe der Kreisfreiheit eine Absenkung der städtischen Leistungen (Kultur, Sport, Vereine, soziale Leistungen) erfolgt, ist unhaltbar.

Beim Wegfall der Kreisfreiheit bleiben alle gemeindlichen Aufgaben bestehen. Dazu gehören u.a. die Kultur, der Sport und die Vereinsförderung. Auch Teile der sozialen Leistungen bleiben unverändert, u.a. die Kindertagesstätten und Sozialeinrichtungen. Nur die Leistungsgesetze im Sozial- und Jugendhilfebereich werden künftig vom Landkreis wahrgenommen. Bei diesen Leistungsgesetzen hat die Stadt bisher kaum ein eigenes Ermessen. Auf Sozialleistungen besteht ein Rechtsanspruch, unabhängig, wer sie umsetzt. Von der Aufhebung der Kreisfreiheit sind die städtischen Aufgaben nicht betroffenen. Insofern ist die

Weimar wird gestärkt auch ohne Kreisfreiheit

Weimar wird finanziell gestärkt

Alle städtischen Aufgaben bleiben in Weimar bestehen

Absenkung der städtischen Leistungen beim Wegfall der Kreisfreiheit nur eine unbegründete Behauptung. Ein Übergang städtischer Aufgaben auf die Landkreise ist nicht vorgesehen.

Durch die Aufgabe der Kreisfreiheit wird es nicht zu Einschnitt in die Entscheidungsfreiheit der Stadt kommen.

Bei Aufgabe der Kreisfreiheit bleibt die Stadt für alle gemeindlichen Aufgaben wie bisher zuständig. Die Landkreisaufgaben gehen in Teilen auf den Landkreis über. Bei diesen Aufgaben handelt es sich im Regelfall um Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Bei diesen Aufgaben ist das Land nicht nur Rechts-, sondern auch Fachaufsicht. Ein eigenes Ermessen der Stadt besteht kaum. Im Übrigen darf der Stadtrat über diese Aufgaben auch nicht entscheiden. Dort wo nichts entschieden werden darf, kann auch keine Entscheidungsfreiheit eingeschränkt werden.

Bei Wegfall der Kreisfreiheit entsteht weder weniger Bürgernähe noch kommt es zu längeren Ämterwegen.

Bürgernähe hat nichts mit dem Status der Kreisfreiheit zu tun, sondern ist ein Anspruch aller Kommunen. Bürgernähe ist abhängig von der Verfahrens- und Entscheidungsgestaltung innerhalb der Kommunen (Grad der Bürgerbeteiligung). Bürgernähe ist nur mittelbar durch die Struktur der kommunalen Behörden (die Verwaltungsstandorte eingeschlossen) bestimmt. Durch den Wegfall der Kreisfreiheit werden keine weiteren Behördenwege in Weimar entstehen. Das Konzept von r2g sieht vor, dass künftig in allen selbständigen Gemeinden Bürgerservicebüros bestehen, in dem alle kommunalen Angelegenheiten (unabhängig ob das Gemeinde- oder Landkreisaufgaben sind) erledigt werden können.

Die These, dass die Strahlkraft von Weimar nur durch die Kreisfreiheit dauerhaft gesichert werden kann, ist unbegründet.

Auch diese These überzeugt nicht. Weimars Ausstrahlung wird durch viele Faktoren bestimmt, durch Weimars vielfältige Geschichte, die Kultur und Kulturangebote, die Gedenkstätten und Denkmäler sowie durch die in Weimar ansässigen Hochschulen als Bildungsstandort. Die Kreisfreiheit, also die Zuständigkeit für Landkreisaufgaben, gehört sicher nicht dazu.

Wichtige Begriffe

Gemeinden im Umfeld zentraler Orte (Grund-, Mittel-, Oberzentren) schließen sich zusammen, um so einer möglichen Eingemeindung in den zentralen Ort zuvorzukommen, wie zum Beispiel die Bildung der Gemeinde „Amt Wachsenburg“ im Umfeld von Arnstadt. Durch derartige Abwehrfusionen werden die Stadt-Umland-Konflikte verstärkt und die städtischen Zentren geschwächt.

Regionen mit hoher Bevölkerungs- und Arbeitsmarktdichte, die durch eine Mehrzahl von größeren Zentren geprägt sind, die räumlich stark verflochten sind.

Kommt es zu Gemeindefusionen oder Eingemeindungen, legt der Gesetzgeber im Gesetz fest, bis zu welchem Zeitpunkt das neue Ortsrecht eingeführt bzw. zur Wirkung kommen muss. Dabei ist der Gesetzgeber angehalten, die diesbezüglichen Vereinbarungen der beteiligten Gemeinden in den so genannten Fusions-/Eingemeindungsverträge zu berücksichtigen. Derartige Übergangsbestimmungen können aber auch nicht zeitlich unbegrenzt gelten.

Sollten die beteiligten Gemeinden nicht fristgemäß das Ortsrecht anpassen, muss die zuständige Kommunalaufsicht einschreiten, bis hin zum Erlass einer so genannten Erstreckungssatzung im Rahmen einer Ersatzvornahme.

Die Aufgabenkritik ist eine Methode, die alle staatlichen kommunalen Aufgaben auf den Prüfstand stellt, um zu klären, ob sie noch den ursprünglichen politischen Zielen dienen (Zweckkritik) oder ob sie im Detail so verändert werden können, dass sie der gegenwärtigen Bedarfslage und dem Stand der Technik angepasst werden können (Vollzugskritik).

Die Aufgabenkritik ist eine Methode zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit staatlichen und kommunalen Handelns. Wegen der engen Verknüpfung von politischen und Verwaltungszielen ist die Aufgabenkritik ein Teil der sogenannten Strategiefunktion des Vertretungsorgans (Gemeinderat, Kreistag).

Jede Bestandsänderung einer Gemeinde bedarf eines Gesetzes (§ 9 ThürKO), auch wenn Sie freiwillig erfolgt. Innerhalb einer Verwaltungsgemeinschaft können Mitgliedsgemeinden uneingeschränkt fusionieren. Im Gesetz wird dabei geregelt, dass die neue fusionierte Gemeinde Rechtsnachfolger der aufgelösten Gemeinde ist. Als Rechtsnachfolger der aufgelösten Gemeinden, ist die neue Gemeinde „automatisch“ Mitglied der Verwaltungsgemeinschaft. Will die neue Gemeinde die VG verlassen, muss dies ebenfalls einfachgesetzlich geregelt werden. In diesem Fall muss in der Phase der Freiwilligkeit auch die VG zustimmen, da sie in ihrem Bestand betroffen ist. Die VG entscheidet dabei nach dem Grundsatz der doppelten Mehrheit (die Mehrheit der Mitgliedsgemeinden muss zustimmen und diese Mehrheit muss mehr als die Hälfte der EinwohnerInnen aller Gemeinden repräsentieren – vgl. § 46 Abs. 1 ThürKO).

Abwehrfusion

Agglomerationsraum

Anpassung Ortsrecht nach Gemeindefusion bzw. Eingemeindungen

Aufgabenkritik

Bestandsänderungen bei Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft

Dezentrale Konzentration

Diese Bezeichnung wird für zwei unterschiedliche raumplanerische Vorstellungen verwendet:

1. Entwicklungskonzeption für Regionen in ländlichen Räumen, mit der regionale Potentiale und Entwicklungsaktivitäten auf den größten zentralen Ort der Region konzentriert werden soll. Dieser soll damit u.a. mit einer größeren Versorgungsbreite ausgestattet werden und als Wachstumspol fungieren.
2. Entlastungs- und Ordnungskonzeption für große Verdichtungsräume und ihr weiteres Umland. Ausgesuchte zentrale Orte (Entlastungsorte) in bevorzugten Raumlagen am Rand oder im weiteren Umland der Verdichtungsräume sollen Entlastungsfunktionen übernehmen und der siedlungsstrukturellen Dispersion im Umland entgegenwirken.

Dezentrale Ressourcenverantwortung

Sie wird in der Fachliteratur als Antwort auf die bisherige „organisierte Verantwortungslosigkeit“ definiert (weiterer analoger Begriff: „Ganzheitliche dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung“). Sie gibt den Fachämtern und/oder Fachbereichen innerhalb des ihnen zustehenden Budgets und der vereinbarten Leistungszusagen (Kontakte) im Rahmen des jeweiligen Haushalts- und Dienstrechts die volle Verantwortung für das Fachliche und die Ressourcen (Personal, Technik, Finanzen). Die Leitungsfunktion wird damit zur Managementfunktion „qualifiziert“.

Dezentralisation

Komplizierte Systeme lassen sich nicht oder nur schwer von zentraler Stelle und durch zentrale Vorschriften führen. Dies gilt auch für den Staat, der heute in sehr viel höherem Maße als früher mit komplexen und sich schnell wandelnden Sachverhalten fertig werden muss. Dennoch ist das bürokratische System des 19. Jahrhunderts das vorherrschende Organisationsprinzip, indem fast jede Tätigkeit zentral geregelt ist.

Private Unternehmen wären mit dieser Organisationsform nicht besonders erfolgreich am Markt. Um die nötige Flexibilität zu entwickeln, verlagern sie daher die Verantwortung (Ressourcen- und Ergebnisverantwortung) möglichst weit an die Basis. Dort, an der Schnittstelle zum Kunden, befinden sich Markt-, Produkt- und Prozesskenntnis. Dort befinden sich Kompetenz, Motivation und im Prinzip auch die Möglichkeiten, zur flexiblen und problemadäquaten Reaktion auf Veränderungen der unternehmerischen Umwelt.

In den öffentlichen Verwaltungen wird mit Dezentralisation und Delegation von Fach- und Ressourcenverantwortung dem Vorbild der Wirtschaft „nachgeahmt“. Am weitesten verbreitet ist derzeit die sogenannte „Budgetierung“ (Delegation von Finanzverantwortung), wonach nicht mehr haushaltsstellenscharf vorgeschrieben wird, wie viel Schreibmaterial, Benzin, Porto und Telefongebühren und so weiter von der einzelnen Dienststelle verbraucht werden dürfen. Stattdessen wird innerhalb fest umrissener Budgets dahingehend Freiheit gewährt, die einzelnen Haushaltsansätze flexibel umzusetzen, um insgesamt ein günstiges Ergebnis zu erzielen. Wirtschaftliches Verhalten wird nicht mehr bestraft, sondern belohnt, indem Ersparnisse oder Mehreinnahmen ganz oder zum Teil der Organisationseinheit zugutekommen, die diese Verbesserungen erwirtschaftet hat.

Die Steuerung durch Einzelvorgaben wird abgelöst durch die „Steuerung auf Abstand“. Über Leistungsergebnisse und den dafür zur Verfügung stehenden Ressourcenrahmen werden Zielvereinbarungen (Kontaktmanagement) getroffen.

Die Behördenführung konzentriert sich auf die Ergebnisse und verzichtet auf den Eingriff ins laufende Geschäft. Die Basiseinheiten erhalten hierdurch ausreichende Handlungsspielräume für den Einsatz der Ressourcen und für die Art und Weise, wie sie die vereinbarten Ergebnisse erreichen wollen. So werden sie weitgehend zu selbständigen „Betrieben“ innerhalb der Verwaltungsstruktur („Konzernstruktur“), die wie „Profitcenter“ einer privaten Unternehmung agieren können. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selbst bedeutet dies, dass sie aufgrund der neu gewonnenen Freiheit Anreiz und Möglichkeit zu unternehmerischem Handeln erhalten (vgl. u.a. Handbuch zur Verwaltungsreform. Hrsg. v. Stephan von Bandemer u.a. Opladen 1998, S. 38).

Die „Durchdringung“ der öffentlichen Verwaltung mit betriebswirtschaftlichen, marktorientierten Elementen steht im Spannungsfeld mit den Erfordernissen der demokratischen Kontrolle und Steuerung sowie der Sicherung der Rechte der Beschäftigten.

Darunter versteht man die Schaffung homogenerer Verwaltungseinheiten.

Werden bisherige Landesaufgaben auf die kommunale Ebene als Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis übertragen, bewertet man dies als eine echte Kommunalisierung. In diesen Fällen können die Kommunen selbst entscheiden, wie sie die Aufgaben wahrnehmen. Das Land übt nur die allgemeine Rechtsaufsicht aus, nicht aber die Fachaufsicht. Aufgaben, die im Rahmen einer echten Kommunalisierung übertragen werden, fallen in die Zuständigkeit des Gemeinderates/Kreistages.

Entsprechend dem Auftrag des Grundgesetzes und der Landesverfassung und daraus folgenden Zielsetzungen des Raumordnungsgesetzes sollen in allen Teilräumen des Bundesgebietes und des Landes gleichwertige Lebensverhältnisse hergestellt werden. So soll allen Bürgern ein ausreichendes Angebot an Wohnungen, Arbeitsplätzen und Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung stehen und eine menschenwürdige Umwelt gesichert werden.

Es sollen ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse angestrebt werden. Dabei ist Gleichwertigkeit nicht mit Gleichartigkeit zu verwechseln.

Schließen sich Gemeinden zusammen oder wird eine Gemeinde aufgelöst und tritt einer anderen Gemeinde bei, ist der Übergang der Grundstücke grunderwerbssteuerbefreit (vgl. Artikel 26 Nr. 2 Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz (AmtshilfeRLUmsG) vom 26. Juni 2013 im BGBl. I S. 1809ff, wodurch § 4 Nummer 4 Grunderwerbssteuergesetz (GrEStG) neu gefasst wurde).

Disparitätenausgleich

**Echte
Kommunalisierung**

**Gleichwertigkeit der
Lebensverhältnisse**

**Grunderwerbs-
steuerbefreiung bei
Zusammenschlüssen
von Gemeinden**

Gründerwerbs- steuerbefreiung für kommunale Unternehmen infolge von Gemeinde- neugliederungen

Das Gründerwerbsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Februar 1997 (BGBl. I S. 418, 1804), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 2. November 2015 (BGBl. I S. 1834) geändert wurde, regelt in § 4 Nummer 4: Der Übergang von Grundstücken kommunaler Unternehmen infolge von Gemeindeneugliederungen sind gründerwerbs steuerbefreit. Dies betrifft auch den Übergang von Gesellschaftsanteilen als unmittelbare Rechtsfolge eines Zusammenschlusses kommunaler Gebietskörperschaften, der durch Vereinbarung der beteiligten Gebietskörperschaften mit Zustimmung der nach Landesrecht zuständigen Stelle oder durch Gesetz zustande kommt.
https://www.gesetze-im-internet.de/grestg_1983/BJNR017770982.html

Grundzentrum

Zentraler Ort unterer Stufe zur Abdeckung des Grundbedarfs der Bevölkerung im Nahbereich, in der Regel im Rahmen von Regionalplänen festgelegt. Sie nehmen also ergänzend zu den höherstufigen Zentralen Orten Stabilisierungsfunktionen in der Fläche wahr. Sie übernehmen insbesondere die Grundversorgung mit Gütern und Dienstleistungen (wie beispielsweise Einzelhandel, Kommunalverwaltung, ...) sowie Bildung und Gesundheit (wie beispielsweise Allgemeinärzte, Apotheke, Grundschule). Grundzentren sind leistungsfähig durch Landesstraßen sowie Schienen- und/oder Straßenpersonennahverkehr der Kreise in das Verkehrsnetz eingebunden.

Kommunalverband besonderer Art

Ein Kommunalverband besonderer Art ist ein Zusammenschluss aus einem bisherigen Landkreis und einer bisher kreisfreien Stadt. Dieses Konzept wird umgangssprachlich auch als „Regionalkreis“ bezeichnet. Kommunalverbände besonderer Art in der BRD sind:

Region Hannover (besteht seit 1. November 2001), ist Rechtsnachfolger des Landkreises Hannover (dieser bestand vom 1. März 1974 bis 31. Oktober 2001) und des Kommunalverbandes Großraum Hannover.

Regionalverband Saarbrücken (besteht seit 1. Januar 2008), ist Rechtsnachfolger des Stadtverbandes Saarbrücken (dieser bestand von 1. Januar 1974 bis 31. Dezember 2007).

Städteregion Aachen (existiert seit 21. Oktober 2009), ist Rechtsnachfolger des Landkreises Aachen (dieser existierte vom 1. Januar 1972 bis 20. Oktober 2009)

Konzessionsverträge, Fortbestand bei Neugliederungen

Alle Verträge von Gemeinden gehen ohne Änderung auf den Rechtsnachfolger über, der im Neugliederungsgesetz bestimmt wird. Die Konzessionsverträge bleiben also unberührt. Und die Konzessionsabgabe und Gewerbesteuer fließen der Gemeinde zu, die die Konzession vergeben hat (dieses Recht geht auf den Rechtsnachfolger über).

Koordinationskosten

Interne Transaktionskosten werden auch als Koordinationskosten innerhalb der öffentlichen Verwaltung bezeichnet (siehe Stichwort: „Transaktionskosten, interne“).

Eine gesetzgeberische Entscheidung gibt es hier noch nicht. Der Innen-/Kommunalminister hat in Aussicht gestellt, dass über die neuen Kreisnamen die neu gewählten Kreistage entscheiden.

Die Kreissitze sollen im Neugliederungsgesetz durch den Landtag bestimmt werden.

Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur „Einheitsgemeinde“ gibt es nicht. Als „Einheitsgemeinde“ werden nach § 6 ThürKO alle kreisangehörigen Gemeinden bezeichnet, die nicht „Landgemeinde“ sind. Nach § 6 Abs. 5 ThürKO können benachbarte kreisangehörige Gemeinden eine Landgemeinde mit mindestens 6.000 EinwohnerInnen bilden. Die Landgemeinde hat dabei eine Ortschaftsverfassung nach § 45 a ThürKO. Die Ortschaftsverfassung hat weiter gefasste Rechte des Ortschaftsbürgermeisters und des Ortschaftsrates als dies bei der Ortsteilverfassung (Ortsteilbürgermeister, Ortsteilrat) der Fall ist.

Das Landgemeinden eine solche Ortschaftsverfassung nach § 45 a ThürKO haben müssen, ist neben der Mindestgröße die einzige gesetzliche Besonderheit gegenüber der Einheitsgemeinde. Die Einheitsgemeinde kann selbst entscheiden, ob die Ortsteilverfassung nach § 45 ThürKO oder die Ortschaftsverfassung nach § 45 a ThürKO gelten soll. Die Einheitsgemeinde kann auch völlig ohne Ortsteil- bzw. Ortschaftsverfassung existieren.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Landgemeinde eine Einheitsgemeinde mit weiter gefassten Rechten der Ortschaften und einer Mindesteinzwohnergröße von 6.000 ist. Weiter gefasste Rechte der Ortschaften (Ortsteile) sind immer zu begrüßen, so dass im Zweifelsfall der Gemeindetyp „Landgemeinde“ gegenüber der Einheitsgemeinde vorzuziehen ist.

Nach § 45a Abs. 13 ThürKO können freiwillig gebildete oder erweiterte Landgemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, deren Ortschaften mindestens 1.000 Einwohner haben, innerhalb eines Jahres nach Wirksamwerden der Bestandsänderung in der Hauptsatzung bestimmen, dass bis zum Ende der nächsten auf die allgemeinen Kommunalwahlen folgenden gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats, der Ortschaftsrat zusätzlich auch über folgende Angelegenheiten entscheidet:

- ▶ dem Aus- und Umbau von Straßen, Wegen und Plätzen in der Ortschaft,
- ▶ der Planung, Errichtung, Übernahme, wesentlichen Änderung und Schließung von öffentlichen Einrichtungen in der Ortschaft,
- ▶ der Veräußerung, Vermietung und Verpachtung von Grundvermögen der Landgemeinde in der Ortschaft,
- ▶ beabsichtigten Veranstaltungen und Märkten in der Ortschaft,
- ▶ dem Abschluss neuer Partner- und Patenschaften,
- ▶ der Wahl oder Berufung von ehrenamtlich tätigen Personen, soweit sich dieses Ehrenamt auf die Ortschaft beschränkt,

**Kreisname,
Festsetzung**

**Kreissitz,
Festsetzung**

**Landgemeinde oder
Einheitsgemeinde**

**Landgemeinde,
Große**

Zudem kann bei der Großen Landgemeinde der Gemeinderat über folgende Angelegenheiten nur im Einvernehmen mit dem Ortschaftsrat entscheiden:

- ▶ der Auflösung der Ortsteile und Ortschaften, der Einteilung der Gemeinde in Ortsteile und Ortschaften, deren Benennung sowie der Änderung der Einteilung und der Benennung, jeweils soweit die Ortschaft betroffen ist,
- ▶ wesentlichen Änderungen der Zuständigkeiten des Ortschaftsrats durch die Hauptsatzung,
- ▶ der Planung und Durchführung von Investitionsvorhaben.

Die Große Landgemeinde muss den Ortschaften zusätzlich zu den allgemeinen finanziellen Mitteln einen Anteil am Aufkommen der Grundsteuern A, B und der Gewerbesteuer zur Verfügung stellen. Der Anteil bemisst sich in einem zu bestimmenden Vomhundertsatz an dem Steueraufkommen dieser Steuerarten, das der jeweiligen Ortschaft nach der im jeweiligen Haushaltsjahr geltenden Fassung des Grundsteuergesetzes und des Gewerbesteuergesetzes ohne die Bildung der neuen Gemeindestruktur zustehen würde.

Den Beschluss über die Hauptsatzungsregelung zur Großen Landgemeinde hat der Gemeinderat den Bürgern zur Entscheidung in geheimer Abstimmung vorzulegen. Die Bestimmungen über die Durchführung des Bürgerentscheids gelten entsprechend.

Ländlicher Raum

Im Unterschied zum städtischen Raum oder Verdichtungsraum werden Gebiete, in denen dörfliche bis kleinstädtische Siedlungsstrukturen vorherrschen und die Bevölkerungsdichte relativ gering ist, als ländlicher Raum bezeichnet. Wegen des sozioökonomischen Strukturwandels in den Industriestaaten und wegen wachsender Vorstädte und Gemeinden im Umland der Städte (Suburbanisierung) ist eine Abgrenzung dieser Raumkategorie schwierig geworden. Städtische und ländliche Siedlungsstrukturen vermischen sich. In entwicklungstypologischer Hinsicht werden folgende Typen unterschieden:

- ▶ ländliche Räume mit Entwicklungsdynamik im Umland von Verdichtungsräumen,
- ▶ ländliche Räume außerhalb der Verdichtungsräume mit Entwicklungsdynamik,
- ▶ ländliche Räume mit Entwicklungsansätzen, strukturschwache, periphere ländliche Räume.

Leistungsfähigkeit, Beurteilungskriterien

Die Beurteilungskriterien der Leistungsfähigkeit von Kommunen sind nicht von der Bestimmung des Umfangs der öffentlichen Aufgaben einer Kommune (Definition: kommunale Daseinsvorsorge) zu trennen.

Vorrangiges Kriterium der Leistungskraft einer Kommune ist nach herrschender Meinung die Verwaltungskraft (Zustand des Verwaltungsapparates). Er muss Mindestanforderungen erfüllen, insbesondere hinsichtlich rechtsstaatlichen Handelns, zweckmäßiger Organisation und Spezialisierung sowie der Fähigkeit zu sachrichtiger Entscheidung.

Ein weiteres Kriterium ist die sogenannte Veranstaltungskraft. Die Kriterien der Veranstaltungskraft sind im Regelfall in den Dokumenten der Landes- und Regionalplanung festgeschrieben. Solche Kriterien können sein:

- ▶ Sicherung der Kinderbetreuung,
- ▶ Beschulung der Kinder,
- ▶ Kulturelle Angebote,
- ▶ Sportanlagen,
- ▶ Sicherung Brand- und Katastrophenschutz,
- ▶ Wasserversorgung und Abwasserentsorgung,
- ▶ Energieversorgung,
- ▶ Straßenbau und -unterhaltung,
- ▶ Grünpflege,
- ▶ Gewässerunterhaltung,
- ▶ Kommunale Raumordnungsplanung (Flächennutzungsplanung, Bebauungsplanung),
- ▶ Investitionskraft.

Ein drittes Kriterium ist die Planungsfähigkeit der Kommune, wobei für die Planungsdurchführung nicht in jedem Fall eigene Kapazitäten vorgehalten werden müssen. Weitere Bewertungskriterien für die Leistungsfähigkeit einer Kommune sind:

- ▶ Entscheidungsfähigkeit der Kommune (Vorbereitung von Entscheidungen und ihre Umsetzung, Koordinierungsaufwand ...)
- ▶ Wirtschaftlichkeit der Verwaltung,
- ▶ Sicherung der kommunalen Demokratie (demokratische Kontrolle und Steuerung).

Zwischen den einzelnen Kriterien können Zielkonflikte auftreten, wobei auch eine Reihe subjektiver Faktoren eine Rolle spielen können (z.B. Auffassung der Verwaltungsspitze zur Bürgerbeteiligung). Bisher gilt als gesichert, dass zwischen Einwohnerzahl und Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ein unmittelbarer Zusammenhang besteht.

Welcher Zusammenhang zwischen der flächenmäßigen Ausdehnung einer Kommune und ihrer Leistungskraft besteht ist wissenschaftlich noch nicht abschließend untersucht. Es gibt unstrittig Aufgaben, für die die flächenmäßige Ausdehnung von wesentlicher Bedeutung ist (z.B. Wasserver- und Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft, ÖPNV, Straßenbau).

Zentraler Ort, der zur Versorgung mit Gütern und Diensten des gehobenen Bedarfs der Privathaushalte über den Bereich der Gemeinde selbst hinaus im sogenannten Mittelbereich dient. Die Mittelzentren werden in den Landesplänen festgelegt.

Zentraler Ort, der zur Deckung des spezialisierten höheren Bedarfs der Privathaushalte an Gütern und Dienstleistungen über den eigenen Ort hinaus für den sog. Oberbereich dient. Die Oberzentren werden in den Landesplänen festgelegt.

Mittelzentrum

Oberzentrum

Planungsraum

Allgemeine Bezeichnung für eine räumliche Einheit, für den durch die öffentliche Hand geplant wird. Der Begriff kann sich auf Mikroräume (z.B. der durch den Bebauungsplan abgegrenzten Teilraum eines Ortes), Mesoräume (z.B. eine Stadtregion) und Makroräume (z.B. Planungsregionen oder ein gesamtes Staatsgebiet) beziehen.

Planungsregion

Planungsraum unterhalb der Landesebene, der den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung entsprechend gebildet wurde. Für jede Planungsregion wird ein eigener Plan, in der Regel ein Regionalplan, aufgestellt.

Prinzip der „organisierten Verantwortungslosigkeit“

Dieses Prinzip ist ein „ungeschriebenes“ Gesetz und folgt aus dem gelebten und immer wieder neu erlernten Hin- und Herschieben von Verantwortlichkeiten. Demnach prüft eine Behörde zunächst ihre Zuständigkeit. Wird die Nichtzuständigkeit festgestellt, erfolgt die Zuleitung des Vorgangs an die vermeintlich zuständige Behörde. Dort erfolgt erneut zunächst eine Zuständigkeitsprüfung. Gerade beim dreistufigen Verwaltungsaufbau ist dieses Prinzip vorzufinden.

Regionalkreis

Siehe Stichwort: „Kommunalverband besonderer Art“.

Städtenetz

Kooperationsformen von Kommunen einer Region oder benachbarter Regionen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Kommunen als Partner agieren, d.h. freiwillig und gleichberechtigt ihre Fähigkeiten und Potenziale bündeln und ergänzen, um die Aufgaben gemeinsam besser erfüllen zu können.

Stadtrecht bei Gemeindeneugliederung

Ist bei einer Gemeindeneugliederung eine Gemeinde beteiligt, die das Stadtrecht hat, geht dieses Stadtrecht auf die neu gebildete Gemeinde über. Die neue Gemeinde darf sich also Stadt nennen.

Straßenausbaubeitragsrecht, Anpassung bei Gemeindeneugliederungen

Mit dem Beitritt der Gemeinde zu einer anderen Gemeinde (Eingemeindung) gilt sofort das Satzungsrecht der aufnehmenden Gemeinde. Dieses Satzungsrecht kann jederzeit im Rahmen des Kommunalabgabengesetzes geändert werden.

Bei einer Eingemeindung vereinbaren die Partner im Eingemeindungsvertrag Übergangsregelungen zur Fortgeltung des Ortsrecht der aufzulösenden Gemeinde. Diese Vereinbarung wird Bestandteil des Neugliederungsgesetzes. Die Übergangsregelungen können bis maximal eine Wahlperiode (jetzt also bis 2024) vereinbart werden.

Beim Modell „Große Landgemeinde“ kann das bestehende Satzungsrecht der aufzulösenden Gemeinde zunächst für eine Wahlperiode (2024) fortgelten. Nach § 7a Abs. 1 ThürKAG können innerhalb einer Gemeinde in definierten Abrechnungseinheiten einmalige und wiederkehrende Straßenausbaubeiträge parallel erhoben werden.

Kommt es zu einer Gemeindeneubildung muss das gesamte Ortsrecht neu geschaffen werden, auch die Straßenausbaubeitragsatzung.

Prozess der Verlagerung von Bevölkerung, Dienstleistungen und Gewerbe aus den Städten heraus ins Umland.

Transaktionskosten sind diejenigen Kosten, die durch die Benutzung des Marktes, also im Zusammenhang mit der Transaktion von Verfügungsrechten, oder einer innerbetrieblichen Hierarchie entstehen. Die Transaktionskostentheorie besagt, dass bei jeder Transaktion auch Transaktionskosten entstehen (vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Transaktionskosten>).

In der öffentlichen Verwaltung werden Transaktionskosten allerdings oft nicht berücksichtigt. Sie sind entweder unbekannt oder werden bewusst „ausgeblendet“. Transaktionskosten entstehen bei jedem Austauschprozess, der bei unvollkommener Information stattfindet und auf unvollkommenen Adressaten trifft. Derartige Kosten sind u.a.:

- ▶ Such- und Informationskosten,
- ▶ Verhandlungs- und Entscheidungskosten,
- ▶ Organisationskosten (Koordinationskosten),
- ▶ Direktionskosten,
- ▶ Kontrollkosten und Kosten der Durchsetzung.

Die Ermittlung von Transaktionskosten ist auch für die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung bei der Prüfung der Privatisierung öffentlicher Leistungen bedeutsam.

Die Koordinationskosten werden als interne Transaktionskosten bezeichnet. Für die öffentliche Verwaltung ist zu beachten, dass die Transaktionskosten zum großen Teil „interne“, nicht haushaltswirksame Kosten sind, die aber dennoch berücksichtigt werden müssen, weil sie insbesondere Personalkapazität binden. Alles andere wäre ein Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit. Die Arbeitskraft, die durch Vertragsanbahnung, Überwachung usw. gebunden wird, steht nicht für andere Aufgaben zur Verfügung, das muss als Kosten berücksichtigt werden, zumal bei Verwendung der Kosten-Leistungs-Rechnung.

Werden bisherige Landesaufgaben auf die kommunale Ebene als Pflichtaufgaben im übertragenen Wirkungskreis übertragen, gilt dies als unechte Kommunalisierung. In diesen Fällen unterliegen die Kommunen dem Weisungsrecht des Landes (Land ist auch Fachaufsicht). Die Kommunen haben kaum ein Ermessen hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung. Zuständig für diese Aufgaben ist der Bürgermeister bzw. Landrat. Die Gemeinderäte und Kreistage haben nur eine mittelbare Mitwirkung über den Haushaltsplan.

Die Bildung von Wahlbezirken in den neuen Landkreisen und Gemeinden ist bisher nicht vorgesehen.

Die neuen Kreistage sollen im Mai/Juni 2018 neu gewählt (Beginn der Amtszeit: 1. Juli 2018). Stadträte und Gemeinderäte werden, soweit sie sich 2016 freiwillig neugliedern ebenfalls wie die Kreistage im Mai/Juni 2018 gewählt. Die Wahlen für die Gemeinden, die sich 2017 bis zum 31.10.2017 freiwillig neu

gliedern und die Gemeinden, die durch den Gesetzgeber neugegliedert werden, wählen ihre Gremien im Mai/Juni 2019 neu (Beginn der Amtsperiode: 1. Juli 2019).

Handelt es sich um Eingemeindungen und keine Gemeindeneugründung, dann erfolgt die Kommunalwahl planmäßig (Bürgermeister 2018, Stadtrat 2019). Für die Dauer zwischen Eingemeindung und Stadtratswahl wird der Stadtrat im Verhältnis der Einwohner erweitert (um mindestens einen Stadtratssitz pro hinzukommende Gemeinde).

Wirkungskreis

Im **eigenen Wirkungskreis** können die Kommunen selbst im Rahmen der Gesetze entscheiden, wie sie Aufgaben erfüllen. Das Land darf hier nicht direkt eingreifen, ist also nur rechts- und nicht zugleich Fachaufsicht.

Im **übertragenen Wirkungskreis** sind die Kommunen bei der Aufgabenerfüllung an inhaltliche Vorgaben des Landes gebunden, ist fungiert also Fach- und als Rechtsaufsicht.

Zentraler Ort

Gemeinde bzw. Ortsteil, der über die Versorgung der eigenen Bevölkerung hinaus entsprechend seiner jeweiligen Funktion im zentralörtlichen System überörtliche Versorgungsaufgaben für die Bevölkerung seines Verflechtungsbereiches wahrnimmt. Zentrale Orte sind Grund-, Mittel- und Oberzentren. In Thüringen gibt es derzeit 80 Grund-, 30 Mittel- und drei Oberzentren.

Zentralörtliche Gliederung

Raumplanerisch, in Landes- und Regionalplänen festgelegte zentralörtliche Siedlungsstruktur eines Landes auf der Grundlage einer Kategorisierung von zentralen Orten, die bestimmte Funktionen bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen ausüben oder erlangen sollen (z.B. Ober-, Mittel- und Grundzentren). Diese normierte Siedlungsstruktur bildet die Grundlage für Entscheidungen u.a. über den Einsatz öffentlicher Investitionen oder für die Ausweisung von Bau- und Gewerbeflächen.

Zweckverbandsmitgliedschaft bei Neugliederungen

Die Mitgliedschaft in einem Zweckverband ist durch Gemeindeneugliederungsmaßnahmen nicht berührt. Wird eine Mitgliedsgemeinde eines Zweckverbandes neugegliedert, geht die Mitgliedschaft im Zweckverband auf den Rechtsnachfolger über. In der Folge kann auftreten, dass eine Gemeinde in mehreren Zweckverbänden Mitglied ist. Die Mitgliedschaft ist dann auf Teile der Gemeinde (Ortsteile/Ortschaft) begrenzt. Damit gibt es in einer Gemeinde auch unterschiedliche Regelungen zu Gebühren und Beiträgen. Dies ist nicht neu, sondern seit 1994 kommunale Praxis in Thüringen. Es obliegt der neugebildeten Gemeinde, im Rahmen ihrer Organisationshoheit anzustreben, nur einem Zweckverband für eine zu erfüllende kommunale Aufgabe anzugehören. Diese Entscheidung obliegt hier jedoch nicht dem Gesetzgeber.

Gemeindeneugliederungsmaßnahmen sind nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig (vgl. Art. 92 Abs. 1 Thüringer Verfassung, § 9 Abs. 1 ThürKO).

Ein bedeutsames Kriterium für die Gemeinwohlbegründung sind insbesondere die regionalen Verflechtungsbeziehungen. Hierzu zählen u.a.:

- ▶ Verbundenheit mit Nachbarorten durch den Zuschnitt des Gemeindegebietes,
- ▶ Landschaftsstrukturen,
- ▶ topografische Gesichtspunkte,
- ▶ gemeinsame Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen,
- ▶ Historisch gewachsene Verwaltungs- und Verkehrsstrukturen,
- ▶ Entfernungen (räumliche Ausdehnung),
- ▶ Bauliche Entwicklung,
- ▶ Wirtschaftliche Verflechtungen,
- ▶ Zentralörtliche Einstufung (mindestens als Grundzentrum),
- ▶ Strukturen und Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge,
- ▶ Schulstruktur,
- ▶ Bevölkerungsentwicklung,
- ▶ Finanzlage,
- ▶ Stand Bauleitplanung (Ausweisung Bau- und Gewerbegebiete),
- ▶ Ausgestaltung der Ortsteil- bzw. Ortschaftsverfassung.

Öffentliches Wohl als Kriterium für eine Gemeindeneugliederung

