

# Zukunftsstarke Gemeinden durch tragfähige Strukturen

## Land setzt weiter auf freiwillige kommunale Neugliederungen

### 1. Weniger Bürger, vielfältige Herausforderungen: Warum wir handeln müssen

- Weniger Einwohner: Thüringen wird bis 2035 voraussichtlich etwa 13 Prozent weniger Einwohner zählen (Quelle: TLS, 2. rBV).
- Thüringen wird älter: Im Jahr 2035 werden nur noch etwa 800.000 Thüringer erwerbstätig sein (Quelle: TLS, 1. rBV).
- Finanzielle Herausforderungen: Aufgrund der demografischen Entwicklung des Landes Thüringen ist mit Einnahmeausfällen sowie mit veränderten Ausgabebedarfen zu rechnen. Dies wird die finanziellen Spielräume des Landes einschränken und sich auf die Höhe der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen auswirken. Hinzu kommen die finanziellen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie.
- Stetig steigende Anforderungen: Darüber hinaus müssen die Gemeinden den stetig steigenden Anforderungen an die kommunale Daseinsvorsorge und den Erwartungen der Bürger gerecht werden, mit der IT-Entwicklung Schritt halten und über ausreichend spezialisiertes Personal verfügen, dessen Gewinnung im Zuge des demografischen Wandels zunehmend schwieriger wird.
- Kaum Optionen: Kleine und leistungsschwache Kommunen verlieren mehr und mehr ihren Handlungs- und Gestaltungsspielraum. Dies führt letztlich zur Aushöhlung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Eine lebendige kommunale Selbstverwaltung setzt leistungs- und handlungsfähige Gemeinden voraus, die jetzt und in Zukunft den Herausforderungen gewachsen sind.

### 2. Ziel der Reform: Was wir erreichen wollen

- Ziel der Gebietsreform ist die Schaffung leistungs- und verwaltungsstarker Gebietskörperschaften, die dauerhaft in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich wahrzunehmen.
- Die Gebietskörperschaften sollen ein tragfähiges Fundament für die demokratische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bilden.
- Zentralörtliche Strukturen sollen gestärkt werden. Die künftige Gemeindestruktur soll die Belange der Ober- und Mittelzentren in ihrer Stadt-Umland-Beziehung mit den unmittelbar angrenzenden Gemeinden in besonderem Maße berücksichtigen.

### 3. Bilanz und Ausblick: Viel geschafft, noch viel zu tun

Thüringen hat in der 6. Wahlperiode des Landtages viel erreicht. Im Ergebnis der freiwilligen Gemeindeneugliederungen wurden bis zum 1. Januar 2021:

- 58 Gemeinden durch Eingliederungen vergrößert,
- 23 Gemeinden neu gebildet (davon 5 Einheitsgemeinden, 18 Landgemeinden),
- 241 Gemeinden aufgelöst,
- 28 Verwaltungsgemeinschaften aufgelöst (zwei durch Zusammenlegung von 4 Verwaltungsgemeinschaften neu gebildet),
- die Übertragung von Verwaltungsaufgaben nach § 51 ThürKO (erfüllende Gemeinde) von 34 Gemeinden auf insgesamt 22 erfüllende Gemeinden aufgehoben (von 32 Gemeinden auf 14 erfüllende Gemeinden neu geregelt) und
- die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden in Thüringen von 843 auf 625 reduziert.

Neben den 625 kreisangehörigen Gemeinden bestehen derzeit noch sechs kreisfreie Städte. Die kreisfreie Stadt Eisenach wird mit Wirkung vom 1. Juli 2021 in den Landkreis Wartburgkreis eingegliedert.

Dennoch bleibt viel zu tun:

- Thüringer Gemeindestrukturen sind noch immer sehr kleinteilig.
- 60 Prozent den kreisangehörigen Gemeinden in Thüringen haben weiterhin weniger als 1.000 Einwohner.
- Mehr als drei Viertel der kreisangehörigen Gemeinden nehmen ihre Aufgaben nicht eigenständig wahr, sondern bedienen sich der Hilfe einer Verwaltungsgemeinschaft oder erfüllenden Gemeinde.
- Gebietskörperschaften müssen ausreichend groß sein, um die öffentlichen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft erfüllen und effizient arbeiten zu können. Größeren Gebietskörperschaften ist es durch eine Bündelung der vorhandenen Kräfte und eine effektivere und konzentriertere Nutzung der vorhandenen Ressourcen möglich, eine sachgerechte Erfüllung ihrer Aufgaben und die Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge sicherzustellen.
- Ein größeres Hoheitsgebiet mit einer höheren Einwohnerzahl verbessert die Gestaltungs- und Planungsmöglichkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften insbesondere im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben.
- Größere Gebietskörperschaften können bei zurückgehenden Einnahmen die Mittelverwendung effektiver steuern. Sie führen zu einer koordinierten Planung, Errichtung und Nutzung kommunaler Einrichtungen mit einer höheren Auslastung. Das Personal kann in größeren Kommunen flexibler eingesetzt werden.
- Größere Gebietskörperschaften haben bessere Möglichkeiten, qualifiziertes und spezialisiertes Personal zu gewinnen.

#### **4. Klare Regeln: Maßstäbe für Neugliederungen**

Die Maßstäbe für Gemeindeneugliederungen werden durch den Beschluss des Landtages zu den Eckpunkten des Leitbildes und der Leitlinien für die Neugliederung der Gemeinden in Thüringen vom 13. Dezember 2017 (DS 6/4876) bestimmt. Hier ist unter anderem festgelegt:

- Vorrang hat die Bildung von Einheits- oder Landgemeinden.
- Zielgröße sind mindestens 6.000 Einwohner je Gemeinde, vorausberechnet für das Jahr 2035. Abweichungen von dieser Mindestgröße sind in begründeten Einzelfällen zulässig.
- Kreisangehörige Gemeinden sollen mit benachbarten Gemeinden zusammengeschlossen, durch Eingliederung vergrößert oder in kreisfreie Städte eingegliedert werden.
- Neugliederungen von kreisangehörigen Gemeinden, die die Landkreisgrenzen überschreiten, sind möglich, sofern leitbildgerechte Gemeindestrukturen entstehen und diese der Stärkung kreisfreier Städte nicht entgegenstehen.
- Jede neu gegliederte Gemeinde soll so strukturiert sein, dass sie die Funktion eines Zentralen Ortes wahrnehmen kann.

#### **5. Schritt für Schritt: Der Weg zur Gemeindeneugliederung**

Eine freiwillige Neugliederung wird auf der Ebene der beteiligten Gemeinden initiiert und vorbereitet. Vor der Einreichung eines Neugliederungsantrags verständigen sich die Gemeinden über die Modalitäten der kommunalen Strukturänderung und fassen die nötigen Beschlüsse.

- Beschlussfassung der Gemeinderäte über die Neugliederung
- Beschlussfassung der Gemeinderäte über einen Antrag nach § 45 Abs. 9 / § 45a Abs. 12 Thüringer Kommunalordnung (optional)
- Abschluss eines Neugliederungsvertrags und Gemeinderatsbeschluss über den Vertrag (optional)

Die untere Rechtsaufsichtsbehörde (Kommunalaufsicht des Landratsamtes) kann die Gemeinden in diesem Prozess beraten. Zu Neugliederungsoptionen kann ergänzend das Beratungsangebot des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales in Anspruch genommen werden.

Der Neugliederungsantrag ist zusammen mit den erforderlichen Antragsunterlagen auf dem Dienstweg (über die Kommunalaufsicht) beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales einzureichen. Der Antrag wird danach durch die Kommunalaufsicht, das Thüringer Landesverwaltungsamt und das Ministerium geprüft.

Liegen die erforderlichen Voraussetzungen vor, nimmt das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales die geplante Strukturänderung in den Entwurf eines Neugliederungsgesetzes auf, der zunächst der Landesregierung und anschließend dem Landtag zur Beratung und Entscheidung zugeleitet wird. Letztlich entscheidet der Landtag über die angestrebte kommunale Neugliederung. Hierbei berücksichtigt das Parlament auch die Ergebnisse des rechtlich vorgeschriebenen Anhörungsverfahrens über die beantragten kommunalen Neugliederungen, das im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens durchgeführt wird.

## 6. Beschlossen: Freiwillige Gemeindefusionen werden weiterhin gefördert

Die Landesregierung setzt bei gemeindlichen Neugliederungen auch in Zukunft auf Freiwilligkeit. Freiwillige kommunale Neugliederungen werden auch künftig durch Finanzhilfen des Landes unterstützt. Die Höhe dieser Förderung orientiert sich im Wesentlichen an der bisherigen Rechtslage.

Am 29. Mai 2021 ist das Thüringer Gesetz zur Förderung freiwilliger Gemeindegliederungen vom 11. Mai 2021 (GVBl. S. 231) in Kraft getreten, das die Fortsetzung der finanziellen Unterstützung freiwilliger Gemeindegliederungen bis zum Jahr 2026 regelt. Gesetzlich verankert wurden in diesem Rahmen:

- **Neugliederungsprämien (§ 2)**, um die Bereitschaft der Gemeinden zu freiwilligen Neugliederungen zu unterstützen. Zudem können Neugliederungsprämien auch als finanzielle Grundlage für den Prozess der Umsetzung der Strukturänderung genutzt werden;
- **Strukturbegleithilfen (§ 3)**, mit denen finanzielle Schieflagen aufgefangen werden sollen, die durch den Zusammenschluss mit leistungsschwächeren Gemeinden in die neue Struktur hineingetragen werden und/oder die strukturell bedingt sind, sowie
- **Besondere Entschuldungshilfen (§ 4)**, die darauf abzielen, die Schulden von deutlich überdurchschnittlich verschuldeten Gemeinden zu reduzieren und diesen Gemeinden Neugliederungen mit leistungsstärkeren Gemeinden zu ermöglichen.

Darüber hinaus ist vorgesehen, ergänzende Finanzhilfen – wie bisher – im Rahmen der konkreten Neugliederungsgesetze zu regeln. Dies ermöglicht, die Finanzhilfen für die jeweiligen Gemeindegliederungen individuell auszugestalten. Die in der vergangenen Wahlperiode bereitgestellten ergänzenden Finanzhilfen umfassten:

- den **Verzicht des Landes auf rückzahlbare Bedarfszuweisungen** sowie
- verschiedene **temporäre Kompensationsleistungen** an die von den Neugliederungen betroffenen Landkreise, Städte und Gemeinden sowie Verwaltungsgemeinschaften.

Es wird jedoch darauf hingewiesen: Jede Gemeindefusion muss auch ohne die Fördergelder tragen und soll sinnvolle Synergien ermöglichen. Kommunale Neugliederungen haben vor allem das Ziel, zu stärkeren und leistungsfähigeren Städten und Gemeinden zu führen.

## 7. Rechtliche Grundlagen: Solide Basis, klare Maßstäbe und Regelungen

Die Grundlagen der Gemeindeneugliederungen bilden insbesondere die

- Verfassung des Freistaates Thüringen; hier Art. 92 Abs. 1 und 2
- Thüringer Kommunalordnung; hier vor allem die §§ 9 und 92

Das Leitbild und die Leitlinien für die neu zu bildenden Kommunen bestimmt der

- Beschluss des Landtages zu Eckpunkten des Leitbildes und der Leitlinien für die Neugliederung der Gemeinden in Thüringen vom 13. Dezember 2017 (DS 6/4876)

Weitere einschlägige Gesetze sind das

- Thüringer Gesetz zur Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen (ThürGFfG) vom 11. Mai 2021 (GVBl. S. 231)
- Zweite Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2019 (2. ThürGNNG 2019) vom 10. Oktober 2019 (GVBl. S. 385)
- Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2019 (ThürGNNG 2019) vom 18. Dezember 2018 (GVBl. S. 795)
- Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2018 (ThürGNNG 2021) vom 28. Juni 2018 (GVBl. S. 273)