

THÜR. LANDTAG POST
08.06.2016 17:43

12226/16

Dr. Richard Dewes
Innenminister a. D.
Rechtsanwalt

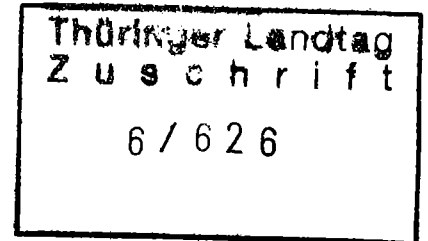
Den Mitgliedern des

JurKA
.....

Halm & Preßer

FACHANWÄLTE UND RECHTSANWÄLTE
IN ÜBERÖRTLICHER SOZIELTÄT

Niederlassung Thüringen
Gut Bechstedt, 07426 Bechstedt



zu Drucksache

6/2000

Stellungnahme

zum

Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen

- Gesetzentwurf der Landesregierung -
- Drucksache 6/2000 -

sowie

Änderungsantrag zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung der Fraktionen Die Linke, SPD und Bündnis 90/Die Grünen

- Drucksache 6/1325 zu Drucksache 6/2000 -



Eine Gebietszusammenlegung auf kommunaler Ebene schafft an sich keinen Mehrwert, weder fiskalisch noch administrativ.

Gebietszusammenlegungen bewirken zunächst größere räumliche Distanzen, größere räumliche Distanzen für Amts- und Mandatsträger, größere Hürden für die Ausübung des Ehrenamtes, größere räumliche Distanzen für die Bürgerinnen und Bürger.

Gebietsreformen haben das prioritäre Ziel der **Effizienzsteigerung** der Verwaltungsstrukturen und möglichst hoher **Kosteneinsparung**.

Eine Vielzahl kleiner Gemeinden um 3 000 Einwohner in Thüringen erbringen zu wenig Verwaltungskompetenz, um den Standards einer modernen leistungsfähigen Kommunalverwaltung zu genügen – der Stellenplan lässt dies nicht zu -.

Hinzu kommt, dass die Haushalte Hunderter kleiner und Kleinstgemeinden Vermögenshaushalte ausweisen, die notwendige Unterhaltungs- und Neuinvestitionen nicht zulassen, ja selbst Fördermittel für Investitionen nicht in Anspruch genommen werden, weil die notwendigen Eigenanteile nicht sichergestellt werden können.

Ein weiterer Aspekt ist die Tatsache, dass die Kommunalaufsichtsbehörden im Übermaß gefordert sind, jährlich hunderte von Kleinsthaushalten in Verwaltungsgemeinschaftsangehörigen Gemeinden zu prüfen und aufsichtsrechtlich zu begleiten. Gleiches gilt für die überörtliche kommunale Prüfung beim Thüringer Rechnungshof.

Das einer Gebietsreform auf Stadt- und Gemeindeebene zugrunde liegende Ziel muss es daher sein, die Zahl der Gemeinden zu verringern, d. h. leistungsfähigere Gemeindegrößen zu bilden, weniger Haushalte aber auch Haushalte, die in der Lage sind, die notwendigen Unterhaltungs- und Neuinvestitionen zu finanzieren. Das „öffentliche Wohl“ gebietet es, den status quo zu verändern.

Dieses Ziel kann dadurch erreicht werden, dass im Umfeld von Ober- und Mittelzentren aber auch im Umfeld von Grundzentren sinnvolle Eingemeindungen auf freiwilliger und gegebenenfalls gesetzlicher Grundlage durchgeführt werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf eines Vorschaltgesetzes sieht vor, in Thüringen ausschließlich Einheitsgemeinden als Rechtsinstitut in der Kommunalordnung vorzusehen.

Die in Thüringen seit 26 Jahren als Rechtsinstitut in der Kommunalordnung bestehende Verwaltungsgemeinschaft sowie das Rechtsinstitut der erfüllenden Gemeinde sollen entfallen.

Der vorgesehene Verzicht auf die Verwaltungsgemeinschaft in der Thüringer Kommunalordnung hat vor allem in den dünn besiedelten Bereichen unseres Landes erhebliche Konsequenzen, bedeutet es für hunderte von kleineren und Kleinstgemeinden, dass sie ihr Selbstverwaltungsrecht verlieren und als unselbstständige Einheiten in größeren Einheitsgemeinden integriert werden. Als juristische Gebietskörperschaften sind diese Gemeinden damit erloschen.

In Art. 91 der Verfassung des Freistaats Thüringen – korrespondierend mit Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz - ist das Recht der Gemeinden in Thüringen geregelt, in eigener Verantwortung alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze zu regeln. Weiter ist in Art. 92 der Thüringer Verfassung festgestellt, dass das Gebiet von Gemeinden und Landkreisen aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden kann. Im Hinblick auf das Gebiet von Gemeinden ist festgelegt, dass vor einer Gebietsänderung oder einer Auflösung die Bevölkerung und die Gebietskörperschaften der unmittelbar betroffenen Gebiete gehört werden müssen.

Das vorgelegte sog. Vorschaltgesetz greift in einem Umfang in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ein, der im Hinblick auf das Verfassungsgebot des „öffentlichen Wohls“ nicht geboten ist und damit auch dem „öffentlichen Wohl“ nicht entspricht, da der Eingriff, die ersatzlose Abschaffung der Rechtsinstitute der Verwaltungsgemeinschaft und der erfüllenden Gemeinde, einen nicht verhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung darstellt.

Die Thüringer Kommunalordnung hat bisher - wie in allen deutschen Flächenländern - dem ländlichen Raum ein Angebot in der Form eines Rechtsinstituts gemacht.

So hat das Nachbarland Sachsen-Anhalt 2009 in vorbildlicher Weise in einem „Grundsatzgesetz“ die Neugliederung seiner Gemeindestruktur vorbereitet, auch mit der Aufgabe des Rechtsinstituts der Verwaltungsgemeinschaft, aber mit der gleichzeitigen Schaffung des Rechtsinstituts der Verbandsgemeinde, der gleichzeitigen prioritären Festlegung auf das Rechtsinstitut der Einheitsgemeinde und der besonderen Stärkung der Rolle der Mittelzentren.

Im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinde wurde deren Mindestgröße -ebenso wie bei der Einheitsgemeinde - auf 10.000 Einwohner festgesetzt. Die Mindesteinwohnerzahl der Mitgliedsgemeinde wurde auf 1000 Einwohner festgesetzt. Die Verbandsgemeinde hat einen von der Bevölkerung unmittelbar gewählten Verbandsbürgermeister.

So gibt es in allen Flächenländern - Ausnahme Saarland, das im Hinblick auf seine Bevölkerungsdichte - 400 Einwohner Quadratkilometer - einem Stadtstaat ähnelt -, das Angebot auf den ländlichen Raum besonders zugeschnittener Selbstverwaltungsstrukturen, so die Verwaltungsgemeinschaft in Bayern und Sachsen, die Samtgemeinde in Niedersachsen, die Amtsgemeinde und den Verwaltungsverband in anderen Bundesländern.

Es wäre ein einmaliger Vorgang, wenn in einem Bundesland, dessen Landkreise durchgängig eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte von weniger als 100 Einwohner/Quadratkilometer haben, neben der Einheitsgemeinde kein Rechtsinstitut angeboten wird, das wie bisher die Verwaltungsgemeinschaft in besonderer Weise die Selbstverwaltung der Gemeinden im ländlichen Bereich sichert unter gleichzeitiger Steigerung der Effizienz und Sparsamkeit der Verwaltung.

Fast drei Viertel der kommunalen Gebietskörperschaften in Thüringen sind Gemeinden, die Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft sind.

Es entspricht nicht dem „öffentlichen Wohl“ im Sinne von Art. 92 der Landesverfassung, wenn der Landesgesetzgeber die Verwaltungsgemeinschaft und die erfüllende Gemeinde ersatzlos entfallen lässt und damit drei Viertel aller Thüringer Gemeinden das Recht entzieht, Träger kommunaler Selbstverwaltung gemäß Art. 91 der Landesverfassung zu sein.

Hier würde der Gesetzgeber im Übermaß agieren und den allgemeinen Rechtsgrundsatz der auch im Verfassungsrecht gilt, nämlich verhältnismäßig zu handeln, verletzen.

Landesregierung und Landtagsmehrheit gehen ein verfassungsrechtlich hohes Risiko ein, wenn die Verwaltungsgemeinschaft ersatzlos aufgegeben wird und dem ländlichen Raum kein Angebot gemacht wird.

Der vorgesehene Weg, so er beschritten wird, wird dazu führen, dass es in der dünn besiedelten Fläche Thüringens, im ländlichen Raum Einheitsgemeinden geben wird, die in der Fläche 100 km² weit übersteigen und eine Anzahl von Mitgliedsgemeinden haben werden, die regelmäßig zwischen 20 und 40 Ortsteilen liegen.

Die vom Vorschaltgesetz vorgesehene Stärkung des Ortschaftsrechts in der Einheitsgemeinde kann nur einen Bruchteil dessen an die Ortsteile zurückgeben bzw. bei Ihnen lassen, was kommunale Selbstverwaltung verfassungsrechtlich ausmacht. Insoweit stößt die Kommunalordnung, was die Zuordnung von Entscheidungsbefugnissen auf die Ortschaftsräte betrifft, schnell an ihre Grenzen, was wiederum dazu führt, dass das Interesse an der ehrenamtlichen Mitwirkung in den Ortschaftsräten rapide abnehmen wird.

Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte im Zusammenhang mit der Neugliederung im kommunalen Bereich hat deutlich gemacht, dass der Eingriff und die Reduktion der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung der Gemeinden auch dem Gebot der Verhältnismäßigkeit unterliegt (vgl. I. Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 29.08.2002 – VfGBbg 30/01; II. Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21.04.2009 – LVG 12/08; III. Landesverfassungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 08.06.2015 – VGH N 18/14).

So darf das vom Grundgesetz gesicherte Recht auf Selbstverwaltung der Gemeinden nur insoweit eingeschränkt oder gar beendet werden, wenn die Aufgabenerfüllung in den bestehenden Gemeindegrößen und Gemeindeformen nicht mehr sachgerecht erledigt werden kann sowie die Funktionsfähigkeit von Gemeinden, Landkreisen im Hinblick auf die gesetzlich zugewiesenen und zu erledigenden Aufgaben gefährdet ist.

Hieraus ergibt sich, dass der Gesetzgeber nicht uneingeschränkt kommunale Selbstverwaltung verändern oder gar beenden kann. Er kann dies nur in dem Umfang tun, in dem dies unabdingbar ist. Er ist gehalten, organisatorische Angebote zu machen, die ein Höchstmaß an echter kommunaler Selbstverwaltung gewährleisten und gleichzeitig dem Anspruch an eine leistungsfähige und sparsame Kommunalverwaltung genügen. Sie muss dem „öffentlichen Wohl“ dienen – Art. 92 Landesverfassung Thüringen.

Die Rechtsprechung hat deutlich gemacht, dass kommunale Selbstverwaltung nur dann im Sinne des Grundgesetzes und der Landesverfassungen stattfinden kann, wenn die Voraussetzungen für ein Tätigwerden im Ehrenamt weiter gewährleistet sind. Hierzu hat es festgestellt, dass zu große Kreis und Gemeindegrößen, zu große Entfernungen innerhalb einer kommunalen Gebietskörperschaft dazu führen, dass das Gebot der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Aufrechterhaltung kommunaler Selbstverwaltung nicht gewahrt ist.

Der vorliegende Gesetzentwurf nimmt in keiner Weise Rücksicht auf die niedrige Bevölkerungsdichte in großen Teilen des Freistaats. Um die vom Gesetzentwurf vorgesehene Mindesteinwohnerzahl für Einheitsgemeinden zu erreichen - im Jahr 2035 - 6000 Einwohner werden oft Gemeinden entstehen, die von ihrer räumlichen Binnendistanz aber auch von der Zahl ihrer Ortsteile her dem Gebot der Verhältnismäßigkeit nicht Rechnung tragen und gleichzeitig die Hürde für die Erfüllung eines Ehrenamtes in der Gemeinde sehr hoch legen.

Die Risiken, dass der vorliegende Gesetzentwurf verfassungsrechtlich verworfen wird, sind erheblich.

Vom Gesetzgeber wird erwartet, dass er ein Gesetz vorlegt, das es ermöglicht, in der dünn besiedelten Fläche des Landes, den Gemeinden ein Rechtsinstitut anzubieten - wie bisher die Verwaltungsgemeinschaft - die starke Verwaltungen ermöglicht und gleichzeitig kommunale Selbstverwaltung erhält.

Dr. Richard Dewes
Rechtsanwälte Halm & Preßer
Gut Bechstedt
07426 Bechstedt

Halm & Preßer
FACHANWÄLTE FÜR RECHTSANWÄLTE
UND VERTRÄGLICHE ANWÄLTE

Telefon: 036730 31666
Telefax: 036730 31666

5

E-Mail: bechstedt@halm-presser.de

In der bisher geltenden Thüringer Kommunalordnung hat die Verwaltungsgemeinschaft regelmäßig 5000 Einwohner. Die Zahl der Gemeinden ist nicht begrenzt und auch eine Mindesteinwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden nicht vorgesehen.

Der Verwaltungsgemeinschaftsvorsitzende wird von der Gemeinschaftsversammlung und nicht von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählt und ist in seiner Rolle nicht Politiker sondern Verwaltungsbeamter. Letzteres ist ein großer Schwachpunkt der Verwaltungsgemeinschaft im Verhältnis zum Beispiel zur Verbandsgemeinde, die einen direkt gewählten Bürgermeister hat.

Die Verwaltung der Thüringer Verwaltungsgemeinschaften hat sich in den vergangenen 26 Jahren erheblich professionalisiert. Wenn aus interessierten Kreisen das Gegenteil behauptet wird, ist dies durchgängig falsch.

- Die bei mindestens 5 000 Einwohnern vorgesehene Verwaltungsgemeinschaft sollte jedoch, um noch zukunftsfähiger zu werden, mindestens 10 000 Einwohner haben, um eine Verwaltung einzurichten, die nach den Vorgaben der Thüringer Kommunalstellenobergrenzenverordnung im höheren, im gehobenen und im mittleren Dienst das ausschöpft, was in diesen Größenordnungen kommunaler Organisationen vorgesehen ist. Dies bedeutet eine erhebliche Kompetenzsteigerung im Bereich der Verwaltung.
- Eine weitere Voraussetzung für eine Kompetenzsteigerung ist die Festlegung einer Gemeindevorgrenzgröße von 1 000 Einwohnern. Dies bedeutet, dass die Anzahl der Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft mit 10 000 Einwohnern bei höchstens zehn Mitgliedsgemeinden liegen würde in der Regel jedoch darunter. Damit würde sich die Leistungsfähigkeit der Haushalte erheblich steigern und ihre Zahl vermindern.
- Für die Akzeptanz und demokratische Führungsstärke der Verwaltungsgemeinschaft sollte anstelle des bisher von der Gemeinschaftsversammlung gewählten Vorsitzenden ein Bürgermeister der Verwaltungsgemeinschaft von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählt werden.

- Am Beispiel einzelner Landkreise lässt sich gut nachvollziehbar machen, wie sich die Anzahl und Einwohnergröße der Gemeinden eines Landkreises verändern würden.

So zum Beispiel am Landkreis Eichsfeld, der bisher aus 75 Gemeinden besteht, die Verwaltungsgemeinschaften angehören - 9 Verwaltungsgemeinschaften - sowie vier Einheitsgemeinden. Im Eichsfeld würden vier oder fünf Verwaltungsgemeinschaften auf Grundlage der o. g. Vorgaben mit jeweils ca. 8-9 Gemeinden entstehen sowie drei Einheitsgemeinden. So würde sich die Zahl von bisher 79 Gemeinden auf 29 Gemeinden reduzieren.

- Würde dieses Angebot der Fläche gemacht, so ist davon auszugehen, dass sich nicht nur bestehende Verwaltungsgemeinschaften zu größeren Einheiten zusammenschließen, sondern auch untermaßige Einheitsgemeinden in Nachbarschaft zu bestehenden Verwaltungsgemeinschaften diesen beitreten, um ihre kommunale Selbstbestimmung zu erhalten und gleichzeitig der Verwaltungsgemeinschaft die notwendige Einwohnerzahl zuzufügen.
- Unter diesen Voraussetzungen ist auch nicht ausgeschlossen und sollte auch zugelassen werden, dass aus bisher bestehenden Einheitsgemeinden neue Verwaltungsgemeinschaften gebildet werden.

Hierbei ist festzustellen, dass diese neu zu bildenden Verwaltungsgemeinschaften in ihrer Verwaltungskraft den Einheitsgemeinden mit einer Mindesteinwohnerzahl von 6 000 Einwohnern überlegen sind. Der Blick in die Stellenplanobergrenzenverordnung macht deutlich, dass in Einheitsgemeinden dieser Größenordnung Stellen im höheren Dienst ausgeschlossen sind, dass die Stellen im gehobenen Dienst und die mittleren Dienst das Niveau einer Verwaltungsgemeinschaft mit 10 000 Einwohnern oder mehr nicht erreichen. Eine Alternative zur Weiterentwicklung der Verwaltungsgemeinschaft ist die Verbandsgemeinde nach dem Vorbild von Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt. Die Verbandsgemeinde ist in ihrer Binnenstruktur verbindlicher als die Verwaltungsgemeinschaft.

Sie bündelt Zuständigkeiten, die in der Verwaltungsgemeinschaft bei den Mitgliedsgemeinden verbleiben, z. B. die Flächennutzungsplanung und den Brandschutz.

Fazit zur Gemeindegebietsreform:

I.

Die Stärkung der Ober- und Mittelzentren ist ein wichtiger Schritt, damit diese ihre Aufgaben für das gesamte Umfeld besser erfüllen können. Sie muss mit Augenmaß erfolgen und es muss ihr eine Güterabwägung zu Grunde liegen, die den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Selbstverwaltung dem Anspruch auf Leistungsfähigkeit, Entwicklungschancen einer Region und Gewährleistung der Daseinsfürsorge für die Bürgerinnen und Bürger gegenüberstellt.

Dieser Prüfprozess muss durchgeführt werden und in gerichtlichen Verfahren auch substantiiert darzulegen sein.

II.

Des Rechtsinstituts der erfüllenden Gemeinde bedarf es nicht, da dieses im Wesentlichen auch Verwaltungsgemeinschaft ist als Annex zu einer Einheitsgemeinde.

Dagegen schafft die Abschaffung des Rechtsinstituts der Verwaltungsgemeinschaft, ohne ein alternatives Angebot für den ländlichen Raum, ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko für die Reform. Angebote können sein,

1. die Verwaltungsgemeinschaft weiterentwickeln oder
2. die Verbandsgemeinde einführen.

Der Änderungsantrag der Regierungsfractionen von vor einer Woche offenbart den Beginn eines Umdenkungsprozesses. Der bis 2024 limitierte Vorschlag einer „Großen Landgemeinde“ nennt zwei Zahlen, die mit dem sachsen-anhaltinischen Modell korrespondieren – 10 000 Einwohner für die Gesamtgemeinde und 1 000 Einwohner für die Mitgliedsgemeinde –.

Diese Parameter so untersetzt,

- dass Verwaltungsgemeinschaften sich zusammenschließen können, wenn sie räumliche Nachbarn sind;
- dass Verwaltungsgemeinschaften Einheitsgemeinden neu aufnehmen können, um die Mindesteinwohnerzahl zu erreichen;
- dass Verwaltungsgemeinschaften auch neu entstehen können, indem sog. untermaßige, bisherige Einheitsgemeinden sich in einer Verwaltungsgemeinschaft zusammenschließen oder
- dass die Verwaltungsgemeinschaft durch das Rechtsinstitut der Verbandsgemeinde nach dem Vorbild Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt ersetzt wird.

Dieses Rechtsinstitut könnte dann auch den Namen „Große Landgemeinde“ tragen.

Eine zeitliche Limitierung als Modellprojekt würde dem verfassungsrechtlichen Anspruch nicht genügen und kann daher kein gangbarer Weg sein.

Das Ergebnis:

1. Die Zahl der Gemeinden in Thüringen würde um ca. 500 schrumpfen, auf etwa 300 bis 350 Gemeinden. Entstehen würden hochleistungsfähige Verwaltungen.
2. Dem ländlichen Raum wäre ein Angebot gemacht, das die Chance eines parlamentarischen und eines gesellschaftlichen Konsenses eröffnen würde. Das verfassungsrechtliche Risiko wäre erledigt.

Gebietsreform auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte

Ziele:

I.

Die Landkreise und kreisfreien Städte sollen als Verwaltungseinheiten effizienter, kompetenter, sparsamer die Aufgaben im eigenen Wirkungskreis und im übertragenen Wirkungskreis erfüllen. Auch hier gilt Art. 92 Abs. Landesverfassung Thüringen.

Die Aufgaben im eigenen Wirkungskreis zu erfüllen, ist auf der Grundlage der bestehenden Strukturen möglich.

Im Hinblick auf die zu erledigenden Aufgaben im sog. übertragenen Wirkungskreis ist zunächst die Frage zu stellen und zu beantworten, ob und wann feststeht, welche staatlichen Aufgaben den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen werden sollen und übertragen werden können.

Aus dem seit 2013 vorliegenden Expertengutachten der von der Landesregierung eingesetzten Expertenkommission ist ersichtlich, dass viele staatliche Aufgaben nicht auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte oder gar der Gemeinden übertragbar ist.

Die Expertenkommission hat als Fazit hierzu vorgeschlagen, ein Fünfsäulenmodell staatlicher Fachbehörden zu bilden, die den Landkreisen und kreisfreien Städten gegenüberstehen und die Ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben unmittelbar selbst erfüllen. Eine Hauptaufgabe kommt bei diesem Modell dem Landesverwaltungsamt in Weimar zu.

Nach Auffassung der Experten ist es erforderlich, dass das Land zunächst selbst definiert, welche staatlichen Aufgaben zur Erledigung auf die kommunale Ebene verlagert werden sollen und können, d. h. auf der Ebene des Landes ist es erforderlich, die Grundlagen einer Funktionalreform zu diskutieren und soweit erforderlich in der Landesregierung selbst und oder unter Beteiligung des Landtages zu verabschieden. Die unlängst gemachten Vorschläge der Umweltministerin zur Schaffung einer Umweltsonderbehörde am Standort Jena ist interessant, jedoch nur im Kontext mit einer Funktionalreform insgesamt möglich.

Erst nach Vorliegen der Grundlagen für den Neuaufbau von Landes- und Kommunalverwaltung wird es möglich sein, die Frage zu beantworten, wie kommunale Gebietskörperschaften auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte beschaffen sein müssen, die die staatlichen Aufgaben erfüllen sollen, die das Land nebst Personal und finanziellen Mitteln auf diese Ebene delegieren möchte.

Solange dieses Konzept einer kompletten und schlüssigen Funktionalreform nicht vorliegt, kann über Gebietsgröße und Leistungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte nicht entschieden werden.

Die Vorgehensweise der Landesregierung ist nicht schlüssig. Sie macht im Entwurf eines Vorschaltgesetzes gesetzliche Vorgaben für Gebietsgrößen – 130 000 Einwohner bezogen auf das Jahr 2035 für Landkreise bis zu 3 000 km² sowie die Grenze von 100 000 Einwohnern bezogen auf 2035 für die kreisfreien Städte.

Diese Vorgaben sind gegriffen, sie sind sachlich nicht untersetzt, fachlich nicht nachvollziehbar.

Untersetzbar sind sie erst, wenn das schlüssige Konzept einer Funktionalreform vorliegt.

Dann kann entschieden werden, wie die Verwaltung eines Landkreises ausgestaltet sein muss - personell und sachlich -, um neu zu übertragende staatliche Aufgaben in Kompetenz zu erledigen.

Dies bedeutet nicht zwingend, bestehende kompakte Landkreise (zum Beispiel Gotha, Schmalkalden Meiningen, Wartburgkreis mit Eisenach) mit anderen Gebietskörperschaften zusammenzuführen. Es bedeutet auch nicht zwingend, sog. mittelstarke Landkreise wie den Eichsfeld-Kreis, den Unstrut-Hainich-Kreis, Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, den Ilm-Kreis, den Landkreis Greiz) in eine Fusion zu zwingen, wenn über organisatorische Lösungen kommunaler Zusammenarbeit, z. B. innerhalb der Planungsregionen, überhaupt noch nicht verhandelt worden ist, von den Möglichkeiten des E-Governments ganz zu schweigen (Enquete-Kommission Thüringer Landtag 2009 – Drucksache 4/5172, 2009, S. 193 ff.). Um diese Fragen zu entscheiden, ist auf der Grundlage des Konzepts einer Funktionalreform, zum Beispiel ein Fünfsäulenkonzept des Landes nach dem Expertengutachten das Gespräch mit den betroffenen Landkreisen und kreisfreien Städten zu führen, um zu einem möglichst breiten gesellschaftlichen Konsens zu gelangen. Hierbei wird es notwendig sein, auch die CDU als die stärkste kommunalpolitische Kraft im ländlichen Bereich in Thüringen mit einzubeziehen.

Gerade im aktuellen gesellschaftspolitischen Umfeld, das zunehmend polarisiert ist, besteht die hohe Kunst der Demokratie darin, den Dialog mit möglichst allen Beteiligten in die Bevölkerung hinein zu pflegen, den Kompromiss zu suchen, um einen möglichst breiten politischen Konsens vor allem bei tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen wie einer Gebiets- und Funktionalreform zustande zu bringen.

Zum Abschluss noch ein Wort zur Frage der Kreisfreiheit von Weimar und Gera.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es 100 sog. kreisfreie Städte. 35 davon haben eine Einwohnerzahl unter 100.000 Einwohnern, davon eine Vielzahl von weniger als 60.000, so im engeren Umfeld in Sachsen-Anhalt Dessau-Rosslau – 80 000 Einwohner -, in Oberfranken Coburg und Hof – 45 000 – 50 000 Einwohner-, in Rheinland-Pfalz, Zweibrücken – 33 000 Einwohner - und in Baden-Württemberg Baden-Baden – 55 000 Einwohner. Diese Beispiele machen deutlich, dass es töricht ist, die Frage der Kreisfreiheit einer Stadt allein an ihrer Einwohnerzahl festzumachen. Weimar betreffend ist zu sagen, dass die Aufgabenstellung und führende Rolle dieser Stadt als Kulturhauptstadt dieses Landes und darüber hinaus es nur schwer zulässt, sie in die Entscheidungsfindung eines Kreistages miteinzubinden, der von unterschiedlichsten Interessen in der Peripherie eines Landkreises bestimmt sein kann und nicht hinreichend dem Rechnung tragen kann, das Weimar braucht und ausmacht.

Gleiches gilt für Gera. Gera ist auch mit 95 000 Einwohnern nach wie vor als Stadt mit großstädtischem Gepräge das Zentrum von Ostthüringen, in vielerlei Hinsicht gebeutelt und benachteiligt in der Nachwendezeit. Gera den Status der Kreisfreiheit zu nehmen wäre ein Signal, das den Aufholprozess der gesamten Ostthüringer Region konterkariert.

Man sollte beiden Städten den Status der Kreisfreiheit belassen und von der starren Einwohnergrenze Abstand nehmen und auch andere inhaltliche und strategische Kriterien in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen.

Gesamtfazit:

I.

Das Vorschaltgesetz als Grundsätzegesetz sollte auf die Gemeindegebietsreform begrenzt werden.

II.

Die Gemeindegebietsreform sollte jetzt auf der Grundlage eines Vorschaltgesetzes, einer Phase der Freiwilligkeit und eines Neugliederungsgesetzes in der laufenden Legislaturperiode umgesetzt werden.

a) Hierbei sollte der Gesetzesvorschlag nachgearbeitet werden unter der Beibehaltung des Rechtsinstituts der Verwaltungsgemeinschaft - diese mit mindestens 10 000 Einwohnern-, mit Einheitsgemeinden als Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft mit mindestens 1 000 Einwohnern, einem verstärkten Ortschaftsrecht und der Direktwahl eines Bürgermeisters der Verwaltungsgemeinschaft durch die Bürgerinnen und Bürger.

Die Alternative ist, Sachsen-Anhalt zu folgen und die Verwaltungsgemeinschaft als Rechtsinstitut durch die verbindlichere Verbandsgemeinde mit identischen Parametern zu ersetzen.

b) Die Einwohnerzahl der Einheitsgemeinde sollte überprüft werden. Hierbei scheint es sinnvoll, bei höherer Bevölkerungsdichte zum Beispiel im Umfeld von Ober- und Mittelzentren 8 000 Einwohner als Mindestgrenze zugrunde zu legen, bei niedrigerer Bevölkerungsdichte im dünn besiedelten ländlichen Bereich die Mindestgröße bei 6 000 Einwohnern zu belassen.

III.

Die Funktionalreform sollte sorgfältig vorbereitet werden und Zug um Zug in der nächsten Legislaturperiode des Landtages mit einer Reform auf Kreisebene und Ebene der kreisfreien Städte auf der Grundlage eines eigenen Gesetzes umgesetzt werden. Auch gesetzessystematisch ist, da eine Freiwilligkeitsphase für die Reform auf Kreisebene und der Ebene der kreisfreien Städte nicht vorgesehen ist, eine Einbeziehung von Vorgaben zur Einwohnerzahl und zur Fläche von Kreisen und kreisfreien Städten an dieser Stelle überflüssig. Sie sollten dem Neugliederungsgesetz in diesem Bereich vorbehalten bleiben. Würde so vorgegangen, würde die Chance bestehen, einen breiten demokratischen Konsens im Parlament und in der Gesellschaft zu erreichen und den Prozess mit der Sorgfalt zu versehen, die er verdient und die durch die bisher vorgesehene Zeitachse nicht möglich ist.