

THÜR. LANDTAG POST
15.09.2023 13:27

24203/2023



Thüringer
Rechnungshof

Die Präsidentin

Thüringer Rechnungshof • Postfach 10 01 37 • 07391 Rudolstadt

Präsidentin des Thüringer Landtags
Frau Birgit Pommer
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt



Den Mitgliedern des InnKA

Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2024, zur Anpassung gerichtsorganisatorischer Vorschriften und zur Änderung des Thüringer Gesetzes zur Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen (Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 7/8231 -)

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 7/8231
Äußerung nach § 111 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Rudolstadt,
15. September 2023

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

zum oben genannten Beratungsgegenstand erhalten Sie die Äußerung des Rechnungshofs mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Innen- und Kommunalausschusses.

Weiterhin erhalten Sie als Anlage das ausgefüllte Formblatt zur Datenerhebung nach § 5 Abs. 1 Thüringer Beteiligungstransparenzdocumentationsgesetz.

Thüringer
Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

www.rechnungshof.thueringen.de

Die Präsidentin

Thüringer Rechnungshof • Postfach 10 01 37 • 07391 Rudolstadt

Mitglieder des
Innen- und Kommunalausschusses
des Thüringer Landtags
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

**Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger
Gemeinden im Jahr 2024, zur Anpassung gerichtsorganisatorischer
Vorschriften und zur Änderung des Thüringer Gesetzes zur Förderung
freiwilliger Gemeindeneugliederungen**

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 7/8231

Äußerung nach § 111 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Rudolstadt,
15. September 2023

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit Schreiben vom 17. Juli 2023 hat der Thüringer Landtag den Rechnungshof zu o. g. Gesetzentwurf um schriftliche Äußerung gebeten. Der Rechnungshof bedankt sich für die Beteiligung und äußert sich wie folgt:

Der Rechnungshof hat in seinen Jahresberichten wiederholt Gemeindeneugliederungen thematisiert. Er stellte fest, dass diese in unterschiedlicher Häufigkeit stattfanden. Eine größere Anzahl an Neugliederungen gab es zuletzt 2019. Er empfahl im Jahresbericht 2023 Überörtliche Kommunalprüfung den Gemeinden, sich zu Landgemeinden zusammenzuschließen. Diese sollten mindestens 6.000 Einwohner bezogen auf das Jahr 2035 umfassen. Die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften (VG) empfahl er nicht. Die Gemeinden sollten proaktiv Verwaltungsneugliederungen angehen und der Gesetzgeber sollte dafür weitere Anreize schaffen.

Im Innen- und Kommunalausschuss am 9. März 2023 sprach sich der Rechnungshof zudem dafür aus, Mittelzentren zu stärken. Das größte Problem bei der Gemeindeneugliederung sah er in der Freiwilligkeit. Er forderte den Gesetzgeber auf, sich kritisch mit den Neugliederungsvorschlägen auseinanderzusetzen. Finanzielle Anreize allein seien nicht ausreichend. Er wies darauf hin, dass es sich um richtungsgebende Neugliederungen handeln soll. Diese sind einzig auf freiwilliger Basis nur schwer erreichbar. Er empfahl, die Neugliederung mit Prämien/Förderungen zu flankieren.

Thüringer
Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

www.rechnungshof.thueringen.de

Zu den Artikeln im Einzelnen:

Zu Artikel 1

Zu § 1:

Der Rechnungshof sieht diese Neugliederung mit Einschränkungen positiv. Die Zahl der Gemeinden reduziert sich deutlich und es bildet sich eine einwohnerstärkere Landgemeinde. Dies wird sich positiv auf den Gestaltungsspielraum innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung auswirken. Beispielsweise kann die neue Gemeinde Einrichtungen wie Bauhöfe und Feuerwehren leichter neu strukturieren, weniger Haushalte sind zu planen und zu führen. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat weniger Haushaltssatzungen zu würdigen und das zuständige Rechnungsprüfungsamt weniger Jahresrechnungen zu prüfen.

Die Landgemeinde wird 2035 allerdings die Schwelle von 6.000 Einwohnern verfehlen. Dadurch wird die Zahl der in der Verwaltung beschäftigten Mitarbeiter voraussichtlich gering bleiben und kann insbesondere dazu führen, dass die Gemeinde ihre Aufgaben aufgrund mangelnder Spezialisierungs- und Vertretungsmöglichkeiten des Personals nicht ordnungsgemäß erfüllen kann. Der Gemeindegemeinschaftszusammenschluss ist hier zu klein.

Zudem ist es nicht nachvollziehbar, warum zwei Gemeinden die neu zu bildende Gemeinde für ihre Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches beauftragen wollen. Die Neugliederung stärkt kein Mittelzentrum, liegt aber in unmittelbarer Nähe zum Mittelzentrum Heilbad Heiligenstadt.

Die Eingemeindung der beiden beauftragenden Gemeinden wird nicht dazu führen, dass die Landgemeinde 2035 mehr als 6.000 Einwohner aufweist. Aufgrund der unmittelbaren Nähe der Landgemeinde zum Mittelzentrum Stadt Heilbad Heiligenstadt, sollte hier die Eingliederung der Gemeinden in die Stadt nochmals erwogen werden. Dadurch könnte der Gesetzgeber eine dauerhaft stabile Verwaltungsstruktur schaffen und ein Mittelzentrum weiter stärken. Zumindest sollte er alle Gemeinden (einschließlich der hier vorgeschlagenen beauftragenden Gemeinden) zu einer Landgemeinde zusammenschließen. Dadurch kann er absehbaren Verwaltungsaufwand reduzieren.

Zu § 2:

Der Rechnungshof sieht diese Neugliederung grundsätzlich positiv. Das Mittelzentrum Stadt Heilbad Heiligenstadt wird gestärkt. Für die Gemeinden Glasehausen und Hohes Kreuz entsteht eine langfristig stabile Verwaltungsstruktur.

Negativ wirkt sich jedoch die Ausgliederung der Gemeinden auf die VG Leinetal aus. Die Anzahl der von ihr verwalteten Gemeinden sinkt von acht auf sechs. Die Anzahl der Einwohner wird sich um etwa 20 % reduzieren und bereits aktuell unter die Schwelle von 6.000 Einwohnern fallen. Eine Erhöhung der VG-Umlage für die verbleibenden Mitgliedsgemeinden ist zu erwarten. Der Rechnungshof geht nicht davon aus, dass die VG damit langfristig bestehen bleiben kann. Mittelfristig ist hier eine weitere Eingliederung notwendig. Er empfiehlt daher, die übrigen Gemeinden der VG

zu beraten, sich in die benachbarten Mittelzentren (Stadt Heilbad Heiligenstadt oder Leinefelde-Worbis) einzugliedern.

Zu § 3:

Der Rechnungshof sieht die Aufgliederung der Gemeinde Rodeberg in die beiden Städte Mühlhausen und Dingelstädt grundsätzlich unproblematisch. Die beiden Zentren werden gestärkt, die Landkreise nur unwesentlich in ihrer Bevölkerungsstruktur verändert.

Allerdings führt die Aufhebung der Aufgabenübertragung auf die Gemeinde Südeichsfeld dazu, dass die zu verwaltende Einwohnerzahl um rund ein Drittel deutlich sinkt. Dies wirkt sich auf die erforderliche Verwaltungsstärke aus. Um die Verwaltung auszulasten, müsste diese reduziert werden.

Die nach § 9 vorgesehene Eingliederung der Gemeinde Hallungen mit 184 Einwohnern in die Gemeinde Südeichsfeld kann diesen Einwohnerverlust nicht ausgleichen. Die Gemeinde Südeichsfeld wird voraussichtlich 2035 mit 5.800 Einwohnern das Leitbild und die Leitlinien des Landtagsbeschlusses von 2017 nicht erfüllen. Um leitbildgerechte Strukturen zu schaffen, wäre bereits mit dem Neugliederungsgesetz 2024 eine weitere Perspektive für die Gemeinde Südeichsfeld notwendig. Hier sollten zeitnah Beratungen mit den Vertretern der Gemeinde stattfinden. Mittelfristig wird sie aufgrund der geringen Einwohnerzahl nicht bestehen bleiben können.

Alternativ zum vorliegenden Gesetzentwurf könnte die Gemeinde Rodeberg in die Gemeinde Südeichsfeld eingegliedert werden. Dadurch würde eine langfristig starke Verwaltungseinheit geschaffen, die auch nach 2035 leitbildgerechte Einwohnerzahlen aufweist. Zudem könnte eine Neugliederung der Landkreise vermieden werden.

Zu § 4:

Die Eingliederung stärkt die Gemeindestruktur. Der Rechnungshof schlägt vor, dass die Vertreter der Gemeinde Emleben dahingehend beraten werden, sich auch der Gemeinde Georgenthal anzuschließen. Er regt an, die Gemeinde Georgenthal und die Stadt Ohrdruf perspektivisch zusammenzuschließen. Die Gemeinde Georgenthal ist mit elf Ortsteilen sehr stark zergliedert. Ein tatsächlich zentraler Ort ist nicht erkennbar. Diese Funktion könnte, aufgrund ihrer Größe, die Stadt Ohrdruf wahrnehmen.

Zu § 5:

Der Rechnungshof erkennt in dieser Neugliederung keine Vorteile, sondern vielmehr Nachteile. In der aktuell bestehenden Struktur verfügt zumindest die VG bis 2035 über eine Einwohnerzahl von mehr als 6.000. Die vorgeschlagene Neugliederung führt dazu, dass zwei Verwaltungseinheiten geschaffen werden, die diese Schwelle deutlich unterschreiten. Zudem wird die Gemeinde Teichwitz von ihrem bisherigen Verwaltungsgebiet abgeschnitten, sodass sie zu weiteren Neugliederungsmaßnahmen gezwungen wird. Der Rechnungshof schlägt vor, die Gemeinden hinsichtlich einer langfristig tragfähigen Struktur zu beraten. Hierzu sollte auch die Stadt Weida einbezogen werden. Eine Neugliederung, die die VG Wünschendorf/Elster, die Stadt Berga/Elster und die Stadt Weida umfasst, würde 2035 über mehr als 15.000 Einwohner verfügen. Dadurch könnte eine

dauerhaft tragfähige Verwaltungsstruktur aufgebaut werden. Die vorliegende Neugliederung sollte der Gesetzgeber ablehnen.

Zu § 6:

Beide VG verfügen mit 22 und 20 Mitgliedsgemeinden, mit z. T. unter 100 Einwohnern, über eine sehr kleinteilige Struktur. Dies verursacht einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand bei der Haushaltsplanung, -führung, -abrechnung und -prüfung. Der Rechnungshof schließt sich der Auffassung des Landkreises an, dass hier eine ganzheitliche Lösung zu suchen ist. In die Überlegung sind zumindest auch die Städte Kahla und Stadtroda, wenn nicht sogar die Städte Jena und Gera mit einzubeziehen. Die Freiwilligkeit stößt auch hier sehr deutlich an ihre Grenzen. Die Zustimmung sollte deshalb nicht erfolgen.

Zu § 7:

Der Rechnungshof regt an, auch die Gemeinden Rippershausen und Untermaßfeld zur Eingemeindung in die Stadt Meiningen zu beraten.

Zu § 8:

Die Eingliederung der Gemeinde Schönstedt in die Gemeinde Unstrut-Hainich ist naheliegend, da beide bereits durch Aufgabenübertragungen seit 2019 verbunden sind. Außerdem trägt die Gemeindeneugliederung dazu bei, dass zumindest bis 2035 eine Verwaltungsstruktur entsteht, die bis dahin leistungsfähig sein kann. Dennoch empfiehlt der Rechnungshof bereits jetzt auch in Erwägung zu ziehen, die Verwaltungsstrukturen weiter zu vergrößern. Er rät davon ab, eine sog. Kragen- bzw. Schlauchgemeinde um bzw. zwischen den Mittelzentren Mühlhausen und Bad Langensalza durch weitere Eingemeindungen zu bilden. Denkbar wäre, dass der Gesetzgeber das Mittelzentrum Bad Langensalza weiter stärkt. Da der Eingliederungsprozess mehrere Jahre in Anspruch nimmt, sollte der Landtag bereits mit diesem Gesetz das zuständige Ministerium beauftragen, weitere Beratungen mit den Gremien vor Ort aufzunehmen.

Zu § 9:

Die Eingliederung der Gemeinde Frankenroda in die Stadt Amt Creuzburg ist als Schritt in die richtige Richtung zu werten, aber bei weitem nicht ausreichend. Die neu entstehende Gemeindestruktur verfügt 2035 lediglich über 4.480 Einwohner. Die Mindestgröße von 6.000 Einwohnern erreicht sie nicht.

Auch durch die Eingliederung der Gemeinde Hallungen in die Gemeinde Südeichsfeld entsteht keine dauerhaft stabile Verwaltungsstruktur entsprechend dem Leitbild und der Leitlinien (vgl. § 3).

Für die VG Hainich-Werratal sind beide Neugliederungen zumindest deshalb von Vorteil, weil sie weniger Gemeinden zu verwalten hat und relativ wenig Einwohner verliert.

Der Rechnungshof hält die angestrebte Neugliederung für zu klein. Er regt an, dass sich auch die übrigen Gemeinden der VG Hainich-Werratal zu einer Landgemeinde zusammenschließen. Dadurch würde für 2035 eine

vorausberechnete Verwaltungsstruktur von mehr als 8.000 Einwohnern entstehen. Die Gemeinde Roderode sollte in die Gemeinde Südeichsfeld oder beide Gemeinden in die Stadt Mühlhausen eingegliedert und damit das Mittelzentrum weiter gestärkt werden.

zu §§ 13 und 14:

Die §§ 13 und 14 enthalten Regelungen zu den personellen Folgen der Neugliederungen. § 13 Abs. 3 ff. Gesetzentwurf bestimmt die Frist für den Abschluss eines Personalüberleitungsvertrags auf sechs Monate nach der Neugliederung.

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Regelungen des § 13 Abs. 3 ff. in der Vergangenheit nicht in jedem Fall eingehalten worden sind. Er regt an, die Einhaltung rechtsaufsichtlich zu überprüfen.

Zu Artikel 3:

Der Rechnungshof begrüßt die Verkürzung des Förderzeitraums des ThürGfG im Hinblick auf die aktuellen Haushaltsherausforderungen auf den Zeitraum der Legislatur (2024).

Die mit dem Gesetzentwurf übersandten Fragen des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtags beantwortet der Rechnungshof wie folgt:

Zu Frage 1:

Handlungsleitend für das kommunale Neugliederungsverfahren sind neben dem Grundgesetz, der Verfassung des Freistaats Thüringen, der Thüringer Kommunalordnung, insbesondere die vom Landtag am 13. Dezember 2017 beschlossenen Eckpunkte des Leitbilds und der Leitlinien für die Neugliederung der Gemeinden in Thüringen unter Berücksichtigung des Urteils des ThürVerfGH vom 9. Juni 2017. Dieser Beschluss¹ enthält die grundlegenden Ziele und Maßstäbe für freiwillige Gemeindeneugliederungen in Thüringen.

Infolgedessen favorisierte die Landesregierung nun freiwillige Zusammenschlüsse. Vorrangig blieb die Bildung von Einheitsgemeinden mit einer Mindestgröße von 6.000 Einwohnern bezogen auf das Jahr 2035. Die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften war aber grundsätzlich möglich.

Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass die Vertreter der Gemeinden bis Mitte 2016 konstruktiv über leitbildgerechte Strukturen verhandelten. Nachdem der Thüringer Verfassungsgerichtshof das Vorschaltgesetz für verfassungswidrig erklärte, nahmen Gemeinden wieder Abstand von ihren Neugliederungsbestrebungen. Letztlich fanden nur in einem vergleichsweise geringen Umfang Neugliederungen statt. Diese waren zudem häufig nicht leitbildgerecht. Insbesondere die bis 2035

¹ Vgl. L-Drs 6/4876 vom 13. Dezember 2017 – Eckpunkte des Leitbilds und der Leitlinien für die Neugliederung der Gemeinden in Thüringen unter Berücksichtigung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs.

zugrundeliegende Gemeindegröße von perspektivisch 6.000 Einwohnern erreichten die Neugliederungen nicht. Eine gewisse Einwohneranzahl ist jedoch Voraussetzung für eine hinreichend große und leistungsfähige Verwaltung. Noch heute bestehen in Thüringen gemeinschaftsfreie Gemeinden mit deutlich weniger als 6.000 Einwohnern und entsprechend kleinen Verwaltungen.

Zudem sollten Mittelzentren gestärkt werden. Bei einigen bisherigen Neugliederungen drängt sich der Eindruck einer Abwehrneugliederung gegen ein Mittelzentrum auf. So haben die Einwohner von einzelnen Ortsteilen zu ihrer nunmehr zuständigen Verwaltung einen weiteren Weg zurückzulegen, als zum Mittelzentrum.² Der Rechnungshof erkennt bei diesen Neugliederungen keine Steigerung des Gemeinwohls bzw. eine größere Bürgernähe.

Auch das Neugliederungsgesetz 2024 enthält Neugliederungen, die nicht leitbildgerecht sind. Dies betrifft insbesondere die Neugliederung nach § 6. Der Rechnungshof sieht mit dieser und weiteren nicht leitliniengerechten Neugliederungen nicht das Bestreben, eine leistungsfähigere Verwaltungsstruktur zu schaffen. Auch verbleiben weiterhin nicht leitbildgerechte Gemeindestrukturen in Thüringen.

Eine Neugliederung nur aufgrund der Freiwilligkeit zeigt deutliche Grenzen auf. Eine dem Leitbild und den Leitlinien des Landtagsbeschlusses entsprechende Neugliederung bedarf einer ganzheitlichen Betrachtung für den gesamten Freistaat. Nicht leitbild- und leitliniengerechte Wünsche der Kommunen sollten abgelehnt werden.

Zu Frage 2:

Zu unterscheiden sind die Ziele des Landes und die Ziele der Gemeinden.

Der Landtag hat seine Ziele im Beschluss von 2017 festgehalten. Diese sollte er teilweise aktualisieren. Der Rechnungshof empfiehlt:

- Die Leitlinien zu evaluieren und entsprechend einzuhalten. Dies betrifft insbesondere Ziffer 1 der Leitlinien. Danach hat die Bildung von Einheitsgemeinden als Urtyp der umfassend leistungsfähigen, sich selbst ohne Einschaltung Dritter verwaltenden Gemeinde oder von Landgemeinden Vorrang.
- Die zu erreichende Mindestgröße von 6.000 Einwohnern für 2040 anzupassen.
- Die Verwaltungsstruktur der VG auf den Prüfstand zu stellen. Diese Form enthält strukturell organisatorische Nachteile bei der Planung, Führung, Abrechnung und Prüfung der Haushalte.
- Auch für Landkreise sollten Mindestgrößen festgelegt und Zusammenschlüsse angestrebt werden.

Die Ziele der Gemeinden drücken sich u. a. in den zwischen den neugliederungswilligen Gemeinden geschlossenen Verträgen aus. Grundsätzlich orientieren sich die Verträge an einem Vertragsmuster des

² Beispielsweise Amt Wachsenburg und Mittelzentrum Arnstadt.

TMIK. Sie enthalten u. a. Regelungen zum künftigen Gemeindebild. Dabei schreiben sie in der Regel den vollständigen Erhalt aller bisherigen Einrichtungen, wie Kindergärten, Feuerwehren, Bauhöfe und Friedhöfe fest. Gleiches trifft auf Investitionen zu.

Der Rechnungshof hält die Teile des Vertrags, die nahezu ausschließlich den Gesetzestext wiedergeben, für rein deklaratorisch. Regelungen, die die bestehenden Strukturen manifestieren, sind dagegen konstitutiv und bergen Probleme. Die dort festgeschriebenen Projekte sind auf Bestandswahrung ausgerichtet. Die Generierung von Synergien des Zusammenschlusses, wie z. B. die Zusammenlegung von Bauhofstandorten, werden erschwert. Zudem binden die Gremien mit Beschlüssen über Investitionen künftige Haushaltsmittel. Es wäre sinnvoll, bereits im Vorfeld einer Neugliederung auch den Grund des Zusammenschlusses und die gemeindeübergreifenden Optimierungsmaßnahmen zu dokumentieren. Regelungen, wie das Beibehalten aller Bauhofstandorte, sind hierbei kontraproduktiv. Gerade in diesem Bereich kann eine Gemeindeneugliederung große Vorteile entfalten.

Zu Frage 3:

Dem Rechnungshof liegen keine Erkenntnisse zur Einbindung der Bürger vor.

Zu Frage 4:

Finanzielle Anreize reichen nicht aus, um flächendeckend dauerhaft leistungsfähige Verwaltungseinheiten zu schaffen. Die von den Gemeinden zu erfüllenden Aufgaben sind bekannt. Um sie sachgerecht ausführen zu können, ist eine bestimmte Anzahl an Mitarbeitern erforderlich. Bei seinen Prüfungen stellte der Rechnungshof fest, dass es mitunter an geeignetem, gut ausgebildeten Personal fehlte. Lediglich für hoch verschuldete Kommunen stellt eine höhere temporäre Finanzausstattung einen Anreiz zur Neugliederung dar. Bei Gemeinden mit hohen Gewerbesteuererträgen dürften sie eher keinen Anreiz bieten, obwohl dennoch eine Neugliederung aufgrund der Kleinteiligkeit notwendig wäre.

Zu Frage 5:

Der Rechnungshof begrüßt die vorgesehene Verkürzung der Förderperiode um zwei Jahre.

Abschließend stellt der Rechnungshof fest, dass auch diese Neugliederung die Grenzen der Freiwilligkeit aufzeigt. Eine dem Leitbild und den Leitlinien des Landtagsbeschlusses entsprechende Neugliederung bedarf einer ganzheitlichen Betrachtung für den gesamten Freistaat.

Mit freundlichen Grüßen