

# Gebietsreform ohne Vorschaltgesetz? – Zu den Folgen des Urteils des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 9. 7. 2017

Dr. Dominik Lück, Potsdam\*

*Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat mit Urteil vom 9. 6. 2017 das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen vom 2. 7. 2016 für nichtig erklärt. Es ist formell verfassungswidrig.*

*Was heißt das für das weitere Schicksal der geplanten Gebietsreform in Thüringen? Kann der Prozess der Gebietsreform auch ohne das Vorschaltgesetz fortgesetzt werden? Wenn ja, welche Maßstäbe gelten insoweit – etwa für künftige Landkreis- und Gemeindegrößen? Der nachstehende Kurzbeitrag analysiert das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, skizziert die Folgen und erläutert, was im weiteren Prozess der Gebietsreform zu beachten sein wird.*

## I. Ausgangssituation

Der Thüringer Landtag beschloss am 27. 2. 2015<sup>1</sup> die Durchführung einer Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform im Land Thüringen. Auslöser für diese geplante Reform waren – neben den Auswirkungen, die die demografischen Entwicklung in den nächsten Jahren in Thüringen entfalten wird – die zu erwartenden finanziellen Einbußen der öffentlichen Haushalte und die Anpassungserfordernisse der öffentlichen Ver-

---

\* Der Autor ist Rechtsanwalt in der Partnerschaft der Dombert Rechtsanwälte mbB in Potsdam. Er berät gegenwärtig mehrere Kommunen in Thüringen im Zusammenhang mit der geplanten Gebietsreform und ist mit Fragen der kommunalen Neugliederung befasst.

<sup>1</sup> LT-Dr 6/316.

waltung durch Spezialisierungsnotwendigkeit und die IT-Entwicklung<sup>2</sup>. Der Landesgesetzgeber hat die Verwaltungs- und Funktionalreform zunächst zurückgestellt und mit der Gebietsreform begonnen. Deren Ziel ist es, leistungs- und verwaltungsstarke Gebietskörperschaften zu bilden, die den an sie gestellten Herausforderungen dauerhaft gewachsen sind. Sie sollen ihre Selbstverwaltungsaufgaben umfassender, selbstständiger und wirtschaftlicher erfüllen können<sup>3</sup>.

Kern des vor diesem Hintergrund beschlossenen Gesetzes war das zehn Paragraphen umfassende Vorschaltgesetz zur Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden (ThürGVG). Bedeutung für den Reformprozess kam insbesondere den §§ 2 I, 3 I und 4 I ThürGVG zu, die Mindesteinwohnerzahlen für Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörigen Gemeinden gem. § 9 ThürGVG basierend auf der Abschätzung der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für 2035 regelten. Darüberhinaus sollten gem. § 5 ThürGVG durch die Gebietsreform zentrale Orte gestärkt, sowie nach § 4 II ThürGVG die bislang bestehende Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben auf eine Verwaltungsgemeinschaft bzw. eine erfüllende Gemeinde abgeschafft werden. Für die Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden war zudem nach § 6 ThürGVG eine Freiwilligkeitsphase mit entsprechenden Neugliederungsprämien bis zum 31. 10. 2017 vorgesehen.

## II. Inhalt der Entscheidung

Der von CDU-Landtagsfraktion gestellte Normenkontrollantrag war erfolgreich. Das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen vom 2. 7. 2016 ist formell verfassungswidrig, da das Gesetzgebungsverfahren nicht den Anhörungsanforderungen des Art. 91 IV ThürVerf entsprach.

Auch wenn damit die Frage, ob und inwieweit das Vorschaltgesetz darüberhinaus materiell verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht, für Entscheidung des *ThürVerfGH* im Normenkontrollverfahren nicht tragend war, äußert sich dieser in einem umfassenden obiter dictum auch zur Frage der materiellen Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Insoweit kam der *Verfassungsgerichtshof* – abgesehen vom Sondersvotum des Richters Prof. Dr. Schwan – zu dem Ergebnis, dass materielle Bedenken gegen das Vorschaltgesetz nicht bestehen<sup>4</sup>.

### 1. Dreistufigkeit von Gebietsreformprozessen

Der *Verfassungsgerichtshof* ordnet das Vorschaltgesetz auf der zweiten Stufe des Gebietsreformprozesses ein.

Nach ständiger Rechtsprechung der Verfassungsgerichte lassen sich bei umfassenderen Gebietsreformen drei Stufen der gesetzgeberischen Entscheidung unterscheiden<sup>5</sup>. Die erste Stufe umfasst den Entschluss, eine grundlegende Umgestaltung der kommunalen Ebene vorzunehmen. Auf der zweiten Stufe geht es um die Leitbilder und Leitlinien der Neuordnung, die die zukünftige Struktur der Selbstverwaltungskörperschaften festlegen und die Umgestaltung in jedem Einzelfall dirigieren soll<sup>6</sup>. Erst auf der dritten Stufe erfolgt die Umsetzung der allgemeinen Leitbilder und Leitlinien im einzelnen – dann konkreten – Neugliederungsfall<sup>7</sup>.

Mit diesem Stufenmodell geht ein abgestuftes verfassungsrechtliches „Prüfprogramm“ einher<sup>8</sup>. Auf der ersten Stufe prüfen die Verfassungsgerichte nur, ob im Lichte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie betrachtet, verfassungsrechtlich legitime Reformziele verwirklicht werden sollen<sup>9</sup>. Auf der zweiten Stufe werden das Leitbild und die Leitlinien, die der Gesetzgeber seiner Reformmaßnahme selbst zugrundegelegt hat, einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen. Insofern stellen die Verfassungsgerichte eine Evidenzprüfung an. Sie prüfen lediglich, ob das Leitbild und die Leitlinien mit der Verfassung vereinbar sind, ob der Gesetzgeber bei der Bestimmung des Leitbildes und der Leitlinien sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte übersehen hat, ob die dem Leitbild in den Leitlinien zugrunde liegende Erkenntnisse nicht unzutreffend und die Leitlinien nicht offensichtlich ungeeignet sind und ob sie der Verwirklichung des gesetzgeberischen Reformziels dienen<sup>10</sup>. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung trägt damit der insoweit bestehenden politischen Gestaltungsaufgabe des Gesetzgebers Rechnung<sup>11</sup>. Erst auf der dritten Stufe wird schließlich die einzelne Neugliederungsmaßnahme verfassungsrechtlich gewürdigt.

Dieses Stufenmodell wendet der *ThürVerfGH* auch in Hinblick auf die verfassungsrechtliche Überprüfung des Vorschaltgesetzes an<sup>12</sup>. Dabei ordnet er das Gesetz insgesamt der zweiten Stufe des Gebietsreformprozesses zu und widerspricht damit der Auffassung der antragstellenden CDU-Fraktion, die im Vorschaltgesetz ein „bereits bindende Festlegungen treffendes“ Gebietsreformgesetz sah und damit das Gesetz der dritten Stufe des Gebietsreformprozesses zugeordnet hatte.

Aus Sicht des *Verfassungsgerichtshofes* ist die Einordnung des Vorschaltgesetzes auf die Ebene von Leitbildern und Leitlinien auch geboten, obwohl das ThürGVG in §§ 2 I, 3 I und 4 I Mindesteinwohnerzahlen regelt, die keiner der bisherigen 17 Thüringer Landkreise, keine derzeit kreisfreie Stadt und nur 36 der 843 Gemeinden Thüringens auf Grundlage der angelegten Bevölkerungsvorausberechnung für 2035 erreichen. Auch der Umstand, dass damit in Zuge der Umsetzung des ThürGVG alle bisherigen Landkreise aufzulösen, alle kreisfreien Städte einzukreisen und der weit überwiegende Teil der kreisangehörigen Gemeinden Thüringens neuzugliedern wäre, führt für den *Verfassungsgerichtshof* zu keinem anderen Ergebnis, da die im ThürGVG geregelten Mindesteinwohnerzahlen zwar der leitende Maßstab für die künftige Gestaltung

2 LT-Dr 6/2000, S. 1.

3 LT-Dr 6/2000, S. 2.

4 *ThürVerfGH*, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16, juris Rn. 158 ff.

5 Vgl. etwa *ThürVerfGH*, Urt. v. 1. 3. 2001 – 20/00, juris Rn. 87; *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 1999, 55 (57); *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 1997, 639 (643) zuletzt auch *RhPfVerfGH*, NVwZ-RR 2015, 761 (762).

6 *RhPfVerfGH*, NVwZ-RR 2015, 761 (762); *ThürVerfGH*, Urt. v. 18. 12. 1996 – 2/95, 6/95, juris, Rn. 96.

7 *ThürVerfGH*, Urt. v. 18. 12. 1996 – 2/95, 6/95, juris Rn. 96.

8 *ThürVerfGH*, Urt. v. 18. 12. 1996 – 2/95, 6/95, juris, Rn. 96.

9 *RhPfVerfGH*, NVwZ-RR 2015, 761 (763).

10 *RhPfVerfGH*, NVwZ-RR 2015, 761 (763); *ThürVerfGH*, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16, juris Rn. 124.

11 *ThürVerfGH*, Urt. v. 18. 12. 1996 – 2/95, 6/95, juris, Rn. 105.

12 *ThürVerfGH*, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16, juris Rn. 121.

seien, aber nicht das Ergebnis der im Weiteren durchzuführenden Neugliederung derterminierten<sup>13</sup>.

Dieser Einordnung des Vorschaltgesetzes auf die zweite Stufe des Gebietsreformprozesses hat sowohl im Hinblick auf die Beurteilung der formellen Verfassungsmäßigkeit, wie auch auf die Hinweise zur materiellen Verfassungsmäßigkeit Bedeutung.

## 2. Formelle Verfassungswidrigkeit des Vorschaltgesetzes

Das Vorschaltgesetz ist wegen eines Anhörungsfehlers im Gesetzgebungsverfahren formell verfassungswidrig.

Während Gesetze auf der dritten Stufe eines Gebietsreformprozesses, die eine Gebietsänderung oder eine Auflösung von Gemeinden oder Landkreisen regeln, gemäß Art. 92 II 3, Art. 92 III 3 ThürVerf zwingend eine Anhörung der konkret betroffenen Gebietskörperschaften vorsehen, reicht es in Hinblick auf Gesetze auf der zweiten Stufe einer Gebietsreform aus, dass gemäß Art. 91 IV ThürVerf den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Zusammenschlüssen grundsätzlich die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf gegeben wurde. Soll heißen: Nur bei gesetzgeberischen Entscheidungen, die konkret in den Gebietsbestand einer Gebietskörperschaft eingreifen, steht der betroffenen Gebietskörperschaft ein unmittelbares Anhörungsrecht zu. In allen anderen Fällen ist es ausreichend, wenn den betroffenen Kommunen über ihre Spitzenverbände die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird<sup>14</sup>.

Auch den Anhörungsanforderungen des Art. 91 IV ThürVerf entsprach das Vorschaltgesetz aber nicht. Zwar erfolgte im Rahmen der 27. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtages eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände. Diese Anhörung wurde auch protokolliert. Von den Inhalten der Anhörung erlangten die Abgeordneten des Thüringer Landtages, die nicht Mitglied des Innen- und Kommunalausschusses waren, aber erst nach der Beschlussfassung über das Vorschaltgesetz Kenntnis. Konkret wurde das Protokoll den Abgeordneten erst am 20. 7. 2016 in Druckfassung und am 22. 7. 2016 in elektronischer Fassung im Abgeordneteninformationssystem zur Verfügung gestellt. Der Gesetzesbeschluss über das Vorschaltgesetz zur Gebietsreform in Thüringen erfolgte aber bereits am 23. 6. 2016. Der Anhörungspflicht des Landtages wurde damit nicht ausreichend genüge getan.

## 3. Materielle Verfassungsmäßigkeit des Vorschaltgesetzes

Materielle Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des ThürGVG äußern die Richter des Thüringer Verfassungsgerichtshofs mehrheitlich nicht. Sie setzen sich gleichwohl detailliert mit den Regelungsinhalten des Vorschaltgesetzes auseinander und geben Hinweise, die für den weiteren Prozess der Gebietsreform in Thüringen von Bedeutung sein können.

### a) Mindesteinwohnerzahlen

Soweit das Vorschaltgesetz Mindesteinwohnerzahlen für Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden

festlegt, sind diese aus Sicht des *Verfassungsgerichtshofs* zulässig<sup>15</sup>.

Insbesondere sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass durch die Formulierung „sollen“ den Mindesteinwohnerzahlen gem. §§ 2 I, 3 I und 4 I ein besonderes Gewicht zukommt. Deutlich macht der *Verfassungsgerichtshof* aber, dass derartige Optimierungsgebote den Anforderungen des Abwägungsgebotes des Art. 92 I ThürVerf unterliegen und der Gesetzgeber deshalb auf der dritten Stufe der Gebietsreform im Rahmen der Neugliederungsgesetze, weitere Gemeinwohlbelange erwägen muss. In bemerkenswerter Deutlichkeit erklärt der *Verfassungsgerichtshof* insoweit wörtlich<sup>16</sup>:

„Im Kontext des auf Art. 92 I Thüringer Verfassung beruhenden Abwägungsgebots sind die ‚Soll‘-Bestimmungen des ThürGVG mithin nicht als Regel-Ausnahme-Bestimmungen zu verstehen. Wäre in diesem Fall eine Abweichung von der Regel nur in atypischen Fällen zulässig, hängt die Frage, ob zum Beispiel eine Abweichung von der Mindesteinwohnerzahl als Optimierungsgebot zulässig ist, von der Bewertung und Gewichtung der konfligierenden Belange ab. Damit können die Leitlinien für die Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft nach Mindesteinwohnerzahlen in der Abwägung überwunden werden. Dies setzt aber voraus, dass im konkreten Neugliederungsfall die entgegenstehenden Belange ein besonders hohes Gewicht haben. Zu beachten ist auch hier, dass der Gesetzgeber für die von ihm zu treffende Bewertung und Gewichtung einen großen Spielraum hat.“

Der *Verfassungsgerichtshof* legt damit die Regelungen des ThürGVG über die Mindesteinwohnerzahlen aus und macht deutlich, dass – anders als dies etwa in Hinblick auf verwaltungsrechtliche Ermessensvorschriften angenommen wird<sup>17</sup> – aus der Soll-Formulierung nicht auf einen gesetzlichen Regelfall geschlossen werden kann. Auf Grundlage des ThürGVG hätte damit keinesfalls jede kreisangehörige Gemeinde, die die Mindesteinwohnerzahl von 6.000 Einwohnern im Jahr 2035 gem. § 4 I, 9 ThürGVG nicht erfüllt, zwingend mit anderen Gemeinden zusammengeschlossen werden müssen.

So könne eine geringere Einwohnerzahl, z.B. durch eine höhere Wirtschaftskraft, ausgeglichen werden. Die Leistungsfähigkeit einer kommunalen Gebietskörperschaft könne zudem auch von der Bereitschaft ihrer Bürger, sich für die Belange des Gemeinwesens einzusetzen abhängen. Damit eine Neugliederungsentscheidung aus Gründen des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sei, müsste der Gesetzgeber zudem geschichtliche Zusammenhänge, wirtschaftliche Verpflichtungen sowie sozio-kulturelle Gesichtspunkte aufgrund landsmannschaftlicher oder religiöser Bindungen berücksichtigen.

Kurzum: Das Urteil stellt klar, dass allein ein Unterschreiten der Mindesteinwohnerzahl für die Gebietskörperschaft nicht

13 *ThürVerfGH*, Ur. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16, juris Rn. 138.

14 *ThürVerfGH*, Ur. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16, juris Rn. 129.

15 Verfassungsmäßige Bedenken hinsichtlich der Regelung der Mindesteinwohnerzahlen äußert lediglich Prof. Dr. Schwan in seinem Sondervotum. Er vermisst – zu Recht – eine tragfähige Begründung für die im Vorschaltgesetz genannten Mindestgrößen, *ThürVerfGH*, Ur. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16, juris Rn. 256.

16 *ThürVerfGH*, Ur. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16, juris Rn. 179.

17 Vgl. *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, *VwVfG*, 8. Aufl. (2014), § 40 Rn. 26.

zwingend zu einer Neugliederung führt. Vielmehr kann ein Unterschreiten der Mindesteinwohnerzahl – wenn gewichtige Gründe dies rechtfertigen – im Wege der Abwägung überwunden werden. Klar ist aber auch, dass je stärker die Einwohnerzahl hinter der festgelegten Mindesteinwohnerzahl zurück bleibt, desto schwerer die Gesichtspunkte wiegen müssen, die für den Fortbestand einer Gebietskörperschaft sprechen<sup>18</sup>.

### b) Anforderungen an Mehrfachneugliederungen

Auch in Bezug auf Mehrfachneugliederungen enthält das Urteil eine Klarstellung<sup>19</sup>: Kreisangehörige Gemeinden, die in vergleichbarer kurzer Zeit zu einer weiteren Neugliederung verpflichtet werden, sollen keinen besonderen Bestandsschutz genießen. Vielmehr könne der Gesetzgeber im Rahmen einer landesweiten Neugliederung auch auf frühere punktuelle Neugliederungen zurückgreifen. Allerdings sei eine Neugliederung nach verhältnismäßig kurzer Zeit zwingend in der Abwägung des Neugliederungsgesetzgebers zu berücksichtigen<sup>20</sup>.

Da in Thüringen an das Gesetz zur Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden vom 23. 12. 1996<sup>21</sup> mehrere Phasen freiwilliger Zusammenschlüsse – zuletzt 2013 – angeschlossen, hat diese Klarstellung für kürzlich neugliederte Gemeinden wie für den Landesgesetzgeber konkrete Bedeutung. Die Gemeinden können eine weitere Neugliederung nicht pauschal abwehren, der Landesgesetzgeber muss begründen, warum es der erneuten Neugliederung bedarf. Er wird sich insoweit insbesondere darlegen müssen, dass seinerzeit getroffene Annahmen und Hoffnungen, die mit der Neugliederung verbunden waren nicht eingetreten sind<sup>22</sup>. Tut er dies nicht, handelt er abwägungsfehlerhaft.

### c) Keine Notwendigkeit von Freiwilligkeitsphasen

Eine Freiwilligkeitsphase für den Zusammenschluss bestehender Landkreise ist aus Sicht des Verfassungsgerichtshofs nicht geboten<sup>23</sup>. Gebietsreformen könnten Freiwilligkeitsphasen vorsehen. Verfassungsrechtliche Notwendigkeit seien sie nicht. Soweit allerdings eine Freiwilligkeitsphase durchgeführt werden, dürften insoweit für die Beurteilung einer freiwilligen Neugliederung durch den Landesgesetzgeber keine anderen Kriterien gelten dürfen, als die die in einer späteren Zwangsphase gelten sollen.

### d) Anforderungen an Landkreisgrößen

Der *Verfassungsgerichtshof* stellt zudem fest, dass die angestrebte Vergrößerung der Landkreise auf mindestens 130.000 und höchstens 250.000 Einwohner bei einer Fläche von 3.000 km<sup>2</sup> nicht offensichtlich ungeeignet sei, um die Ziele der Gebietsreform zu erreichen. Er stellt außerdem klar, dass das Institut der kreisfreien Stadt als solches keinen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz nach Art. 91 ThürVerf genieße<sup>24</sup>. Auch die Institutionen der Verwaltungsgemeinschaft und der erfüllenden Gemeinde seien verfassungsrechtlich nicht geschützt<sup>25</sup>.

## III. Folgen des Urteils des Verfassungsgerichtshofs für den weiteren Reformprozess

Die Gebietsreform in Thüringen kann unabhängig von der Nichtigkeit des Vorschaltgesetzes auf Grundlage des Leitbildes „Zukunftsfähiges Thüringen“ fort- und umgesetzt werden.

Inhaltliche Änderungen zu einem Reformprozess auf Grundlage des ThürGVG ergeben sich hieraus aber praktisch nicht. Infolge der Nichtigkeit des Vorschaltgesetzes entfällt allerdings der „Fahrplan“ für den weiteren Reformprozess. Das Ende der Freiwilligkeitsphase für Neugliederungen kreisangehöriger Gemeinden ist nicht mehr gesetzlich benannt. Auch die Förderung freiwilliger Neugliederungen durch entsprechende Prämien ist weggefallen.

Auch dort, wo das Vorschaltgesetz Änderungen der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) vorsah – etwa in Hinblick auf die Regelung des § 6 V 1 ThürKO, die (nun wieder) eine Mindesteinwohnerzahl für Landgemeinden von 3.000 Einwohner vorsieht – bedarf es einer Regelung durch den Landesgesetzgeber.

In Bezug auf die anstehenden Neugliederungsentscheidungen sollten der Landesgesetzgeber und in gleicher Weise auch die Kommunen die Hinweise des *Verfassungsgerichtshofs* beachten, um verfassungskonform zu handeln, bzw. zu einem verfassungskonformen Handeln zu animieren.

### 1. Bedeutung des Leitbildes „Zukunftsfähiges Thüringen“

Für den weiteren Prozess der Gebietsreform erlangt das Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ Bedeutung.

Das Leitbild wurde am 22. 12. 2015 von der Landesregierung beschlossen. Es stellt Prinzipien und Maßstäbe der als notwendig erachteten Funktionalreform dar, benennt die Ziele der Strukturreform der Landesverwaltung und widmet sich ausführlich der geplanten Gebietsreform. Es ist darauf ausgerichtet, dem Gesetzgeber in fachlicher Hinsicht im Rahmen seiner legislativen Entscheidungen Information und Unterstützung zu geben<sup>26</sup>. Damit sollte es – was auch geschehen ist – insbesondere dem Vorschaltgesetz als Vorlage dienen.

18 *BbgVerfG*, Urt. v. 29. 8. 2002 – 15/02, juris Rn. 36.

19 *ThürVerfGH*, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16, juris Rn. 207

20 So auch *BVerfG*, NVwZ 1993, 262.

21 GVBl. S. 333.

22 So hat der Landesgesetzgeber etwa im Gesetzentwurf zum Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2013 (LT-Dr 5/6299, S. 24) in Bezug auf die Erweiterung des Gebiets der Gemeinde Langenwetzendorf um das Gebiet der Gemeinden Hain, Lunzig, Neugersdorf und Wildetaube angenommen: „Es ist zu erwarten, dass die erweiterte Gemeinde Langenwetzendorf eine ausreichende finanzielle und personelle Leistungskraft aufweisen wird, um die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge sachgerecht, dienstleistungsorientiert und wirtschaftlich zu erfüllen.“ Will der Landesgesetzgeber Langenwetzendorf nun erneut neugliedern, wird er im Rahmen der Abwägung darlegen müssen, ob und inwieweit diese Erwartungen nicht eingetreten sind bzw. wenn sie eingetreten sind, warum es dennoch einer erneuten Neugliederung bedarf.

23 *ThürVerfGH*, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16, juris Rn. 195.

24 *ThürVerfGH*, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16, juris Rn. 197 ff.

25 *ThürVerfGH*, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16, juris Rn. 207 ff.

26 Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“, Zeilen 61 ff.



In der Folge entsprechen die im Leitbild beschriebenen Leitlinien zur Neugliederung der kommunalen Strukturen in Freistaat Thüringen inhaltlich nahezu vollständig den Regelungen, die im Vorschaltgesetz getroffen wurden. So geht das Leitbild etwa in Einklang mit § 2 ThürGVG von einer zukünftigen Landkreisgröße zwischen 130.000 und 250.000 Einwohnern und einer Fläche von nicht mehr als 3.000 km<sup>2</sup> aus<sup>27</sup>. Auch in Bezug auf die kreisangehörigen Gemeinden entspricht die im Leitbild genannte Mindesteinwohnerzahl von 6.000 bezogen auf das Jahr 2035<sup>28</sup> den Vorgaben des ThürGVG. Ferner sieht das Leitbild auch die Stärkung zentraler Orte<sup>29</sup>, den Zusammenschluss von Gemeinden mit benachbarten Gemeinden desselben Landkreises<sup>30</sup> sowie die Fortentwicklung bestehender Verwaltungsgemeinschaften zur Einheits- oder Landgemeinden vor<sup>31</sup>.

Auf diese Vorgaben der Leitbildes kann der Landesgesetzgeber nun in Hinblick auf die anstehenden Neugliederungsentscheidungen zurückgreifen, denn vom Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs ist das Leitbild als dem Vorschaltgesetz vorgelagerter Beschluss der Landesregierung nicht erfasst. Hinzukommt, dass der Verfassungsgerichtshof – wie gezeigt – die materielle Verfassungsmäßigkeit der Vorgaben mehrheitlich bestätigt hat.

## 2. Konkrete Neugliederungen auf Grundlage von § 9 ThürKO

Konkrete Neugliederungen kann der Landesgesetzgeber daher auf Grundlage des § 9 ThürKO in der Fassung vom 28. 1. 2003<sup>32</sup> zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 3. 12. 2015<sup>33</sup> realisieren. Durch die Nichtigkeit des Vorschaltgesetzes sind lediglich die von ihm erfassten Änderungen der ThürKO entfallen.

Auch freiwillige Neugliederungen sind weiterhin möglich. Zu beachten ist insoweit aber, dass in Bezug auf die Bildung von Landgemeinden durch benachbarte kreisangehörige Gemeinden – jedenfalls solange bis der Landesgesetzgeber tätig wird – die „alte Mindesteinwohnerzahl“ von 3.000 Einwohnern gem § 6 V 1 ThürKO gilt. Wollen sich kreisangehörige Gemeinden, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehören mit benachbarten Gemeinden zusammenschließen, oder wollen sie sich in eine andere Gemeinde eingliedern lassen, müssen sie zudem zuvor die Verwaltungsgemeinschaft verlassen. Dies war für Neugliederungen auf des ThürGVG nicht weiter problematisch, da gem. § 4 II 3 ThürGVG ohnehin alle Verwaltungsgemeinschaften durch Gesetz aufgelöst werden sollten. Infolge der Nichtigkeit der Regelung sind nunmehr für den Austritt einer Gemeinde aus einer Verwaltungsgemeinschaft gem. § 46 I 2 ThürKO übereinstimmende Beschlüsse der Mehrheit der Mitgliedsgemeinden in der die Mehrheit der Einwohner der Verwaltungsgemeinschaft wohnt, maßgeblich.

## 3. Bedeutung der materiellen Hinweise des Verfassungsgerichtshofs für die anstehenden Neugliederungsentscheidungen

Der *Verfassungsgerichtshof* hat deutlich herausgestellt, dass die Einwohnerzahl nicht der alleinige Entscheidungsfaktor,

für bei der Frage, ob und inwieweit eine Kommune neugliedert wird sein darf. Hier wird der Landesgesetzgeber in Hinblick auf die angestrebten Neugliederungen besonderes Augenmerk richten müssen, um nicht abwägungsfehlerhaft und damit verfassungswidrig zu handeln.

Auch die Kommunen, die neugliedert werden sollen, sollten im Rahmen der Anhörung nach gemäß Art. 92 II 3, Art. 92 III 3 ThürVerf auf diese Aspekte ausdrücklich eingehen, um das entsprechende „Abwägungsmaterial“ für den Gesetzgeber zu schaffen. Gerade Kommunen, die eine Neugliederung verhindern wollen, sollten dabei der Anhörung besondere Beachtung schenken. Denn zum einen besteht die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber infolge der vorgebrachten Aspekte von einer Neugliederung absieht bzw. absehen muss. Zum anderen dient die Anhörung auch dazu, mögliche Abwägungsfehler des Gesetzgebers zu provozieren.

Auch in Hinblick auf den freiwilligen Neugliederungsprozess haben die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs Bedeutung: In den Anträgen auf Neugliederung ist von den antragstellenden Gemeinden, gerade wenn der angestrebte Zusammenschluss die Mindesteinwohnerzahl nicht erreicht, auch darzulegen, welche Kriterien dennoch gerade für den gewünschten Zusammenschluss sprechen. Dies können neben historisch bedingten Verbindungen der Gemeinden auch wirtschaftliche Verflechtungen sowie sozio-kulturelle Gesichtspunkte sein.

## IV. Ergebnis

Durch die Nichtigkeit des Vorschaltgesetzes wurde der weitere Prozess der Gebietsreform in Thüringen ausgebremst, aber nicht gestoppt. Das bestehende Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ wird den Maßstab für die anstehenden Neugliederungsentscheidungen sowohl auf Landkreis- als auch auf Gemeindeebene bilden. Inhaltliche Änderungen zum Vorschaltgesetz ergeben sich hieraus nicht.

Der Landesgesetzgeber muss aber die Regelung des § 6 V 1 ThürKO an das Leitbild anpassen. Die Landesregierung ist zudem gefordert einen neuen Zeitplan für den weiteren Reformprozess vorzulegen und ggf. eine Regelung zu Prämien für freiwillige Neugliederungen von kreisangehörigen Gemeinden zu treffen.

27 Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“, Zeilen 1964 ff., 1996 ff.

28 Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“, Zeilen 2107 ff.

29 Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“, Zeilen 2322 ff.

30 Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“, Zeilen 2210 ff.

31 Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“, Zeilen 2234 ff.

32 GVBl. S. 41.

33 GVBl. S. 183.