Kreistag
UNSTRUT-HAINICH-KREIS

Beschlussvorlage

öffentlich

Einreicher: Verwaltung

Drucksachen-Nr.: KT/BV/415/2022

Einreichung: 12.08.2022

Beratungsfolge	**Termin**	**TOP**
Kreistag	05.09.2022	

Betr.:
Beteiligung des Landkreises am Anhörungsverfahren Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2023 und zur Anpassung gerichtsorganisatorischer Vorschriften

Der Kreistag möge beschließen:

1. Der Unstrut-Hainich-Kreis beteiligt sich am Anhörungsverfahren zum Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2023 und Anpassung gerichtsorganisatorischer Vorschriften.

2. Der Landrat wird beauftragt, die als Anlage beigefügte Stellungnahme dem Landesverwaltungsamt Weimar als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde zur Weiterleitung über das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales an den Landtag fristgerecht bis zum 23. September 2023 zuzusenden und die Interessen des Landkreises zu vertreten, insbesondere die Normierung eines Kompensationsanspruches des UHK in Form von Ausgleichszahlungen in Höhe der mit der Neugliederung einhergehenden fiskalen Verluste im Gesetz zu verlangen, ebenso eine finanzielle Ausgleichsregelung eingebrachter, aber nunmehr übergehender Vermögensgegenstände und Abgeltungsregelungen wertsteigender Aufwendungen für übergegangene Vermögenswerte. Der Landrat ist weiterhin berechtigt, eingehende Stellungnahmen, insbesondere des TMBJS, die bisher noch nicht vorliegen, aber angekündigt sind, in die als Anlage beigefügte Stellungnahme ergänzend einzuarbeiten.

3. Der Landrat wird im Fall der Verabschiedung des Neugliederungsgesetzes ohne eine gesetzlichen Regelung zur umfassenden Ausgleichszahlung bzw. ohne Berücksichtigung der aufgezeigten Belange des Unstrut-Hainich-Kreises im Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2023 und Anpassung gerichtsorganisatorischer Vorschriften beauftragt, im Namen des Landkreises Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung auf die

Außervollzugsetzung des Neugliederungsgesetzes nach § 26 ThürVerfGHG zu stellen und Verfassungsbeschwerde wegen Verfassungswidrigkeit nach § 31 ff ThürVerfGHG beim Thüringer Verfassungsgerichtshof zu erheben, hilfsweise in Verhandlungen zum Abschluss eines Auseinandersetzungsvertrages mit dem Landrat des Landkreis Eichsfeld zu treten, soweit das Neugliederungsgesetz die Belange des UHK insoweit berücksichtigt, als dass der Verlust- und Wertausgleich umfassend in einem Auseinandersetzungsvertrag zu regeln ist.

Begründung:

Zum 01.01.2023 soll das Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2023 (ThürGNGG 2023) in Kraft treten. Im Rahmen der dort geregelten Gemeindeneugliederungen lösen sich die Gemeinden Dünwald und Anrode auf, wobei die Ortsteile Bickenriede, Hüpstedt, Beberstedt und Zella in den Landkreis Eichsfeld zur Landgemeinde Stadt Dingelstädt wechseln werden.

Bereits mit Schreiben vom 04.03.2022 und 24.05.2022 wurden dem Thüringer Landesverwaltungsamt und dem Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales sowie dem Thüringischen Landkreistag (nur Schreiben vom 24.05.2022) die Probleme dargelegt, welche für den Unstrut-Hainich-Kreis mit diesem Wechsel einhergehen und um Berücksichtigung des Vortrages gebeten.
Der Vortrag fand im Wesentlichen keine Berücksichtigung im vorliegenden Gesetzentwurf.
Erst mit Schreiben vom 10.08.2022 reagierte das Thüringer Landesverwaltungsamt auf das Schreiben vom 04.03.2022. Nur zu einigen Punkten wurde direkt Stellung genommen Der Inhalt dieses Schreibens wurde in der Stellungnahme berücksichtigt.

Nachdem der Landtag den Gesetzentwurf in erster Beratung behandelt und diesen an den zuständigen Innen- und Kommunalausschuss überwiesen hat, wurde dort am 15.07.2022 beschlossen, vom 22.08.2022 bis 23.09.2022 ein schriftliches Anhörungsverfahren zu dem Gesetzentwurf (Drucksache 7/5766) durchzuführen. Durch das Thüringer Landesverwaltungsamt als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde wurden mit Email vom 25.07.2022 die Anhörungsunterlagen zum Entwurf des ThürGNGG 2023 übersandt.

Aufgrund der sich erkennbar aus den Regelungen des Gesetzentwurfes ergebenden finanziellen Belastungen für den Unstrut-Hainich-Kreis und der ersichtlichen Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfes durch Ungleichbehandlung (siehe obige Darlegungen) ist eine Beteiligung am Anhörungsverfahren dringend geboten.
Daher soll 1. beschlossen werden, dass sich der Unstrut-Hainich-Kreis am Anhörungsverfahren zum Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2023 und Anpassung gerichtsorganisatorischer Vorschriften beteiligt.

Die Teilnahme am Anhörungsverfahren hat durch Einreichung einer schriftlichen Stellungnahme beim Thüringer Landesverwaltungsamt zu erfolgen. Die

Stellungnahme eines Landkreises soll dabei auf einem Beschluss des Kreistages beruhen.

Daher soll 2. beschlossen werden, dass im Rahmen der Beteiligung am Anhörungsverfahren der Landrat beauftragt wird, die als Anlage beigefügte Stellungnahme dem Landesverwaltungsamt Weimar als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde zur Weiterleitung über das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales an den Landtag fristgerecht bis zum 23. September 2023 zuzusenden. Der Landrat soll dabei weiterhin berechtigt werden, eingehende Stellungnahmen, insbesondere des TMBJS, die bisher noch nicht vorliegen, aber angekündigt sind, in die als Anlage beigefügte Stellungnahme ergänzend einzuarbeiten.

Im angefügten Entwurf der Stellungnahme wurde zunächst aufgeführt, welche Belastungen für den Unstrut-Hainich-Kreis mit den Gemeindeneugliederungen 2023 und den im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen einhergehen.

Im zweiten Teil der Stellungnahme wurde dargelegt, dass aus dem Gesetzentwurf und weiteren Umständen erkennbar ist, dass weder die notwendige, umfassende Realanalyse durchgeführt wurde noch eine Vereinbarkeit mit Leitbild und Leitlinien des Gesetzgebers vorliegt. Zudem wurde erörtert, dass die Regelungen des Gesetzentwurfes zu einer unübersehbaren Ungleichbehandlung der beiden betroffenen Landkreise führen, wodurch eine Verfassungswidrigkeit des Gesetzes begründet wird.

I. Belastungen:

1. <u>Fehlende Regelung zum Ausgleich des Anstiegs der Pro-Kopf-Verschuldung und Nichtberücksichtigung der Senkung der Umlagekraft</u>

   Mit dem Wechsel der benannten Ortsteile in den Landkreis Eichsfeld verbleiben die auf die wechselnden Einwohner entfallenden Schulden im Unstrut-Hainich-Kreis, wodurch die Pro-Kopf-Verschuldung steigt. Gleichzeitig sinkt durch den Wechsel der Ortsteile die Umlagekraft.
   Parallel dazu sinkt durch den Einwohnerzuwachs im Landkreis Eichsfeld die Pro-Kopf-Verschuldung und die Umlagekraft steigt.
   Ein Ausgleich des Anstiegs der Pro-Kopf-Verschuldung und der Senkung der Umlagekraft ist im Gesetzentwurf nicht vorgesehen.

   Der Unstrut-Hainich-Kreis hat den Wechsel der Gemeinden weder initiiert noch befürwortet. Der Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung und die Senkung der Umlagekraft basieren einzig auf dem Wunsch der Einwohner nach einem Landkreiswechsel und der Befürwortung dieses Wechsels durch das Land Thüringen.

   Daher fordert der Unstrut-Hainich-Kreis in der Stellungnahme:

   Im ThürGNGG 2023 ist eine Regelung zum Ausgleich des Anstiegs der Pro-Kopf-Verschuldung und zum Ausgleich der Senkung der

Umlagekraft zu treffen!

2. Finanzieller Ausgleich für Schulinventar und anderer Vermögenswerte

Eine konkrete Regelung zum finanziellen Ausgleich von Schulinventar (Möbel, Technik etc.) und anderen Vermögensgegenständen ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen.
In § 15 Abs. 3 des Entwurfes zum ThürGNGG 2023 wurde dargelegt, dass im Regelfall Vermögensgegenstände mittels Auseinandersetzungsvertrag nur ausnahmsweise angemessen finanziell ausgeglichen werden sollen und sonst ohne finanziellen Ausgleich übergehen.
Der Unstrut-Hainich-Kreis kann nicht ohne Ausgleich auf Schulinventar oder andere Vermögensgegenstände mit hohem Restwert verzichten, während bspw. in anderen Schulen des Landkreises Investitionsbedarf besteht.
Eine Regelung mit dem Landkreis Eichsfeld mittels Auseinandersetzungsvertrag scheitert bereits daran, dass der Landkreis Eichsfeld nicht zu Verhandlungen bereit ist. Ein Zuwarten auf eine Entscheidung des Thüringer Landesverwaltungsamtes scheidet aufgrund der Zeitspanne (1 Jahr) ebenfalls aus.

Daher fordert der Unstrut-Hainich-Kreis in der Stellungnahme:

Im ThürGNGG 2023 ist die Regelung des § 15 Abs. 3 dahingehend abzuändern, dass ein finanzieller Ausgleich von Vermögensgegenständen nicht nur ausnahmsweise zu erfolgen hat, sondern den Regelfall darstellt!

3. Schulisch genutzte Immobilien / Ausgleich werterhöhender Aufwendungen

Auch diesbezüglich wurde im Gesetzentwurf keine Regelung getroffen.
Bei Nichtabgeltung der werterhöhenden Aufwendungen würde der Unstrut-Hainich-Kreis bei Übergang der Grundstücke an den Landkreis Eichsfeld schlechter gestellt als bei Rückübertragung der Grundstücke auf den ursprünglichen Eigentümer.
Mangels Regelung im Gesetzentwurf geht der Unstrut-Hainich-Kreis davon aus, dass ein Ausgleich solcher werterhöhenden Aufwendungen unter konkludenter Anwendung des § 5 ThürSchFG erfolgen muss und fordert daher in der Stellungnahme:

Im ThürGNGG 2023 ist eine Regelung einzufügen, welche den Ausgleich wertsteigernder Aufwendungen an schulisch genutzten Immobilien regelt.

4. Zweckbindungsfristen

In seinem Schreiben vom 10.08.2022 teilte das Thüringer

Landesverwaltungsamt mit, dass bezüglich bestehender Zweckbindungsfristen, bspw. bzgl. Fördermitteln für Schulsanierung, der Unstrut-Hainich-Kreis für die Erfüllung der Auflagen durch den Landkreis Eichsfeld Sorge zu tragen habe.

Der Unstrut-Hainich-Kreis hat jedoch bei einem Übergang kraft Gesetzes keinerlei Möglichkeit, den Landkreis Eichsfeld zur Erfüllung der Auflagen zu verpflichten. Nach hiesiger Ansicht hat daher eine Regelung im ThürGNGG 2023 dahingehend zu erfolgen, dass die Pflicht zur Erfüllung der Auflagen gemeinsam mit den Grundstücken etc. kraft Gesetzes auf den Landkreis Eichsfeld übergehen muss.
In der Stellungnahme fordert der Unstrut-Hainich-Kreis daher:

Im ThürGNGG 2023 ist zu regeln, dass Grundstücke nebst Gebäuden mit allen Lasten und Pflichten auf den Landkreis Eichsfeld übergehen, inklusive zuwendungsrechtlicher Verpflichtungen und Erfüllung entsprechender Auflagen.
Gleiches ist für Vermögensgegenstände zu regeln, welche aufgrund des ThürGNGG 2023 auf den Landkreis Eichsfeld übergehen und bezüglich welcher noch Zweckbindungsfristen laufen.

5. Technisches Personal in den Schulen

Im Gesetzentwurf sind lediglich Regelungen enthalten, welche den Umgang mit Angestellten und Beamten der Gemeinden regeln.
Bereits im Vorfeld des Gesetzentwurfes wurde durch den Unstrut-Hainich-Kreis in den beiden oben benannten Schreiben darauf hingewiesen, dass für die, von der landkreisübergreifenden Gemeindeneugliederung betroffenen Angestellten des Unstrut-Hainich-Kreises (zwei Hausmeister und eine Sekretärin) ebenfalls eine Regelung im Gesetz zu treffen ist. Trotz zweimaligen Hinweises wurden nur Regelungen für Angestellte und Beamte der Gemeinden getroffen.
Der Unstrut-Hainich-Kreis fordert daher:

Im ThürGNGG 2023 ist eine Regelung zu treffen, wie mit den Beschäftigten des Landkreises, welche von der Gemeindeneugliederung 2023 betroffen sind, umgegangen wird.

6. Auszahlung der Kompensationszahlungen in einem Betrag

In § 21 Abs. 3 des Entwurfes zum ThürGNGG 2023 wurde geregelt, dass die Auszahlung der Kompensationszahlungen für die Jahre 2023 bis 2026 in einem Betrag, eine Zuführung in die allgemeine Rücklage und Auflösung im jeweiligen Jahr in der festgesetzten Höhe erfolgen soll.
Der bereits erteilte Hinweis, dass dies aufgrund der bestehenden Pflicht zum Abbau von Fehlbeträgen rechtlich nicht realisierbar ist, wurde im Gesetzentwurf nicht berücksichtigt.
Der Unstrut-Hainich-Kreis fordert in seiner Stellungnahme daher:

Im ThürGNGG 2023 ist die Regelung des § 21 Abs. 3 dahingehend abzuändern, dass die Kompensationszahlungen für die einzelnen Jahre 2023 bis 2026 im jeweiligen Jahr ausgezahlt werden.

7. Weitergehende Bereiche

Unter diesem Punkt wurde in der Stellungnahme dargelegt, wie vom Unstrut-Hainich-Kreis in weitergehenden Bereichen vorgegangen werden wird.
Darunter fällt die Thematik Gastschüler, der geplante Entzug von Taxikonzessionen, Änderung von Buslinien, Straßenerneuerung/Brückensanierung und die Abwicklung der Verwaltungsaufgaben des Landratsamtes Unstrut-Hainich-Kreis.

II. Fehlerhaftigkeit der Regelungen im Entwurf zum ThürGNGG 2023 / Verfassungswidrigkeit

1. Fehlen einer umfassenden Realanalyse, Verstoß gegen Leitbild und Leitlinien

Innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens muss der Gesetzgeber im Rahmen der Abwägung der betroffenen Belange eine umfassende Realanalyse vornehmen und deren Ergebnisse seiner Entscheidung zugrunde legen (Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 14.10.2020, Az.: 45/19). Die auf den konkreten Neugliederungsvorgang bezogene Gewichtung der hiernach feststellbaren Belange muss mit den Leitbildern und Leitlinien des Gesetzgebers in Einklang stehen (wie eben).

Bei Gesamtbetrachtung der Angelegenheit muss davon ausgegangen werden, dass keine umfassende Realanalyse erfolgt. Der Gesetzgeber hat sich nur oberflächlich mit der landkreisübergreifenden Gemeindeneugliederung befasst. Der mehrfach erfolgte Vortrag des Unstrut-Hainich-Kreises fand keine Berücksichtigung. Zum Unstrut-Hainich-Kreis erfolgten in der Begründung nur sehr wenige Angaben (Anzahl wechselnde Einwohne, prozentualer Anteil an der Gesamtbevölkerung und dass keine wirtschaftliche und finanzielle Beeinträchtigung erkennbar sei). Konkretisiert wurden diese Angaben, insbesondere die zur Nichterkennbarkeit einer wirtschaftlichen und finanziellen Beeinträchtigung, nicht. Für das Fehlen einer umfassenden Realanalyse spricht auch das Schreiben des Thüringer Landesverwaltungsamtes, in welchem zur Thematik Pro-Kopf-Verschuldung aufgezeigt wurde, dass der Gesetzgeber sich schlicht an vorangegangenen kreisübergreifenden Gemeindeneugliederungen orientiert hat, bei welchen kein Erfordernis für eine weitergehende Kompensation gesehen wurde.

Die für den Unstrut-Hainich-Kreis auftretenden Belastungen stehen zudem dem Leitbild des Gesetzgebers, mit dem Ziel der „Schaffung leistungs- und verwaltungsstarker Gebietskörperschaften“, entgegen, wie die Ausführungen zu den Belastungen aufzeigen.

Von den Leitlinien – Vorrang der Bildung oder Vergrößerung von Einheits-

oder Landgemeinden vor dem Erhalt kleiner Einzelgemeinden – wurde vorliegend dahingehend abgewichen, dass dem Wechsel der benannten Ortsteile zur Landgemeinde Stadt Dingelstädt auch Vorrang vor dem Erhalt der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit eines ganzen Landkreises eingeräumt wird.

2. Ungleichbehandlung

Durch die Regelungen im Gesetzentwurf kommt es zu einer unübersehbaren Ungleichbehandlung der beiden betroffenen Landkreise.
Dies resultiert insbesondere auch aus dem Fehlen einer umfassenden Realanalyse und dem Verstoß gegen Leitbild und Leitlinien des Gesetzgebers.
Während durch den Landkreiswechsel der Ortsteile und ihrer Bürger die Pro-Kopf-Verschuldung im Unstrut-Hainich-Kreis steigt und die Umlagekraft sinkt, ist dies im Landkreis Eichsfeld genau umgekehrt.
Während der Unstrut-Hainich-Kreis durch unentgeltliche Übertragung von Vermögensgegenständen finanziellen und wirtschaftlichen Schaden erleidet, erhöht sich das Vermögen im Landkreis Eichsfeld.

Während also durch die landkreisübergreifende Gemeindeneugliederung unter Anwendung der Regelung des Gesetzentwurfes der Landkreis Eichsfeld ein wirtschaftliches und finanzielles „Plus“ erhalten würde, würde der Unstrut-Hainich-Kreis mit einem „Minus“ aus der Gemeindeneugliederung gehen.

Beide Landkreise haben den Wechsel der Ortsteile nicht initiiert. Das Gesetz in der derzeit im Entwurf vorliegenden Form hätte jedoch für die Landkreise grundsätzlich unterschiedliche wirtschaftliche und finanzielle Folgen. Durch die Regelungen würde ein Landkreis bevorteilt (EIC) während der andere Landkreis benachteiligt würde (UH).

Die gesetzlichen Regelungen im Entwurf des ThürGNGG verstoßen damit gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, wobei eine Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung nicht vorliegt.
Das Gesetz in der derzeit im Entwurf vorliegenden Form wäre somit verfassungswidrig.

Näheres zu den einzelnen Punkten ist dem anliegenden Entwurf der Stellungnahme zu entnehmen.

Das Anhörungsverfahren endet am 23.09.2022. Erst danach kann der Gesetzentwurf überarbeitet werden. Das Gesetz soll am 01.01.2023 in Kraft treten. Somit liegen zwischen dem Ende der Stellungnahmefrist und dem geplanten Inkrafttreten des Gesetzes lediglich drei Monate und sieben Tage.
Wann das Gesetz verabschiedet werden soll, ist bisher nicht bekannt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Zeitspanne zwischen Verabschiedung und Inkrafttreten des Gesetzes knapp bemessen sein wird. Sofern das Gesetz die Belange des Unstrut-Hainich-Kreises nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt, insbesondere keine oder keine ausreichenden Regelungen über Ausgleichszahlungen trifft, ist zur Wahrung der Interessen des Landkreises ein gerichtliches Vorgehen angezeigt.

Im Hinblick auf die zeitliche Komponente und die Notwendigkeit schnellen Handelns im Falle der Notwendigkeit eines gerichtlichen Vorgehens soll daher 3. der Landrat im Fall der Verabschiedung des Neugliederungsgesetzes ohne eine gesetzliche Regelung zur umfassenden Ausgleichszahlung bzw. ohne Berücksichtigung der aufgezeigten Belange des Unstrut-Hainich-Kreises berechtigt sein, im Namen des Landkreises Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung und Verfassungsbeschwerde wegen Verfassungswidrigkeit beim Thüringer Verfassungsgerichtshof zu erheben, hilfsweise in Verhandlungen zum Abschluss eines Auseinandersetzungsvertrages mit dem Landrat des Landkreis Eichsfeld zu treten, soweit das Neugliederungsgesetz die Belange des UHK insoweit berücksichtigt, als dass der Verlust- und Wertausgleich umfassend in einem Auseinandersetzungsvertrag zu regeln ist.

Z a n k e r
Landrat

Anlagen:
Entwurf der Stellungnahme des UHK zum Gesetzesentwurf (nur digital)

☐ Vorlage wurde ohne / mit Änderung zum Beschluss erhoben
☐ Vorlage wurde abgelehnt
☐ Vorlage wurde zurückgezogen

Abstimmungsergebnis:

Ja: Nein: Enthaltungen: