Kreistag
UNSTRUT-HAINICH-KREIS

Beschlussvorlage

öffentlich

Einreicher: Verwaltung

Drucksachen-Nr.: KT/BV/514/2023

Einreichung: 11.08.2023

Beratungsfolge	**Termin**	**TOP**
Kreistag	11.09.2023	

Betr.:
Beteiligung des Landkreises am Anhörungsverfahren Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2024 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 2024 und Anpassung gerichtsorganisatorischer Vorschriften.

2. Der Landrat wird beauftragt, die Stellungnahme fristgerecht bis zum 15. September dem Landesverwaltungsamt Weimar als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde zur Weiterleitung über das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales an den Landtag einzureichen und in der Stellungnahme 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 und eine finanzielle Ausgleichsregelung eingebrachter, aber nunmehr übergehender Vermögensgegenstände und Abgeltungsregelungen wertsteigender Aufwendungen für übergegangene Vermögenswerte im Gesetz zu verlangen.

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 2024 und Anpassung gerichtsorganisatorischer Vorschriften legitimiert, bei Erfolgsaussichten 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, ggf. über das Thüringer Landesverwaltungsamt Weimar, soweit

das Neugliederungsgesetz die Belange des UHK insoweit berücksichtigt, als dass der Verlust- und Wertausgleich umfassend in einem Auseinandersetzungsvertrag zu regeln ist.

Begründung:

Zum 01.01.2024 soll das Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2024 (ThürGNGG 2024) in Kraft treten. Im Rahmen der dort geregelten Gemeindeneugliederungen löst sich die Gemeinde Rodeberg auf, wobei der Ortsteil Struth in den Landkreis Eichsfeld zur Landgemeinde Stadt Dingelstädt wechseln wird.

Nachdem der Landtag den Gesetzentwurf zum ThürGNGG 2024 am 05.07.2023 in erster Beratung behandelt und diesen an den zuständigen Innen- und Kommunalausschuss überwiesen hat, wurde dort am 07.07.2023 beschlossen, vom 14.08.2023 bis 15.09.2023 ein schriftliches Anhörungsverfahren zu dem Gesetzentwurf (Drucksache 7/8231) durchzuführen. Durch das Thüringer Landesverwaltungsamt als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde wurden mit Email vom 20.07.2023 die Anhörungsunterlagen zum Entwurf des ThürGNGG 2024 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 ist eine Beteiligung am Anhörungsverfahren dringend geboten. Der Übergang der Gemeinde Hallungen in den UHK ändert im Ergebnis hieran nichts.

Daher soll 1. beschlossen werden, dass sich der Unstrut-Hainich-Kreis am Anhörungsverfahren zum Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2024 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 in Arbeit befindliche Stellungnahme dem Landesverwaltungsamt Weimar als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde zur Weiterleitung über das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales an den Landtag fristgerecht bis zum 15. September 2023 zuzusenden.

Inhaltlich wird im ersten Teil aufgeführt, welche Belastungen für den Unstrut-Hainich-Kreis mit den Gemeindeneugliederungen 2024 und den im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen einhergehen.

Im zweiten Teil der Stellungnahme wird 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 wird erörtert werden, 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 des benannten Ortsteils 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 Gemeinde 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 2024 ist eine Regelung zum Ausgleich des Anstiegs der Pro-Kopf-Verschuldung und zum Ausgleich der Senkung der Umlagekraft zu treffen!

2. <u>Finanzieller Ausgleich für Schulinventar und anderer Vermögenswerte</u>

   Eine konkrete Regelung zum finanziellen Ausgleich von Schulinventar (Möbel, Technik etc.) und anderen Vermögensgegenständen ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen.

   In § 20 Abs. 3 des Entwurfes zum ThürGNGG 2024 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.

Dass bezüglich der Gemeindeneugliederungen 2024 eine Einigung mit dem Landkreis Eichsfeld mittels Auseinandersetzungsvertrag getroffen werden kann, erscheint im Hinblick auf die bis dato andauernde Verweigerung des Landkreises Eichsfeld zum Abschluss eines solchen Vertrages bezüglich der Gemeindeneugliederungen 2023 aussichtslos.

Ein Zuwarten auf eine Entscheidung des Thüringer Landesverwaltungsamtes scheidet aufgrund der Zeitspanne (1 Jahr) und des damit einhergehenden Verlustes der Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen, ebenfalls aus.

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

Im ThürGNGG 2024 ist die Regelung des § 20 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.

Bereits im letzten Jahr erfolgte keine Regelung zum Ausgleich der werterhöhenden Maßnahmen. Es wurde von einer konkludenten Anwendung des § 5 ThürSchFG ausgegangen.
Nunmehr wurde im Entwurf zum ThürGNGG 2024 darauf hingewiesen, dass § 5 ThürSchFG keine Anwendung finden soll.

Allein der Ausschluss des § 5 ThürSchFG löst jedoch das Problem der Nichtberücksichtigung werterhöhender Aufwendungen nicht. Es wurde noch immer keine Regelung dazu getroffen, wie werterhöhende Aufwendungen des Unstrut-Hainich-Kreises ausgeglichen werden sollen.
Mangels hinreichender Regelung im Gesetzentwurf fordert der Unstrut-Hainich-Kreis in der Stellungnahme:

Im ThürGNGG 2024 ist eine Regelung einzufügen, welche den Ausgleich wertsteigernder Aufwendungen an schulisch genutzten Immobilien regelt.

4. Höhe der Kompensationszahlungen

Ausweislich der Einleitung zum Entwurf des ThürGNGG 2024 gibt es zwei Landkreise, welche durch die Gemeindeneugliederungen 2024 Einwohner verlieren (UH und WAK).

Für diese beiden Landkreise betragen die Kompensationszahlungen nach Modellrechnungen insgesamt etwa 3,1 Millionen Euro.

Es ist nicht erkennbar, wieviel der 3,1 Mio auf den Unstrut-Hainich-Kreis entfallen. Auch eine Modellrechnung liegt bis dato nicht vor. Diese wurde abgefordert.

Da auch bezüglich des ThürGNGG 2024 keine hinreichende Realanalyse erfolgt ist (dazu unter II.) und weiterhin die Berechnung Anwendung findet, welche 2018 für die Gemeindeneugliederungen 2019 erstellt wurde, muss bereits jetzt davon ausgegangen werden, dass die Kompensationszahlungen zu Lasten des Unstrut-Hainich-Kreises fehlerhaft berechnet wurden.

Zudem wird vorliegend bei der Berechnung der Kompensationszahlungen von den Zuweisungen für das Jahr 2023 ausgegangen. Diese Zuweisungen dürften jedoch ebenfalls zu gering bemessen gewesen sein. Wie bereits im letzten Jahr (Kreistagssitzung vom 05.09.2022), bei der Behandlung des ThürGNGG 2023, dargelegt, waren die Kompensationszahlungen für 2023, welche den Zuweisungen zuzurechnen sind, wegen fehlender Realanalyse zu niedrig berechnet. Diese zu niedrig angesetzten Kompensationszahlungen für 2023 wirken sich nunmehr also mindernd auf die Kompensationszahlungen für die kommenden Jahre aus.

II. Fehlerhaftigkeit der Regelungen im Entwurf zum ThürGNGG 2024 / 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 auch hier keine umfassende Realanalyse erfolgt. Der Gesetzgeber hat sich nur oberflächlich mit der landkreisübergreifenden Gemeindeneugliederung befasst. Der bereits im letzten Jahr erfolgte Vortrag des Unstrut-Hainich-Kreises fand auch diesmal keine Berücksichtigung.

Zwar wurde nunmehr hinsichtlich der Kompensationszahlungen die Höhe des Einwohnerverlustes des Unstrut-Hainich-Kreises einbezogen. Dabei wurde bezüglich des Wechsels der Gemeinde Struth in den Eichsfeldkreis eine um zwei Jahre verlängerte Zahlung von Kompensationszahlungen normiert (§ 25 Abs. 3 und 4 des Entwurfes zum ThürGNGG 2024) – mit der Begründung, dass der Unstrut-Hainich-Kreis durch die Gemeindeneugliederung 2023 3,8 % seiner Einwohnerschaft verloren hat und nunmehr nochmals 1,4 % verlieren wird, also innerhalb eines Jahres mehr als 5% der Einwohnerschaft.

Eine weitergehende Betrachtung des Unstrut-Hainich-Kreises, z.B. bezüglich der wirtschaftlichen Lage des Landkreises, und eine Einbeziehung der finanziellen Belastungen der letzten Jahre (Pandemiebewältigung, Ukraine-Krieg und damit verbundene Aufnahme von Flüchtlingen, Preissteigerungen in allen Bereichen, Inflationszahlungen usw.) erfolgte abermals nicht. Es wurde ausweislich der Begründung zum Entwurf des ThürGNGG 2024 für die Kompensationszahlungen wieder nur ein Ansatz von 50% der einnahmeseits ermittelten Verluste beibehalten – so wie er 2018 für das ThürGNGG 2019 ermittelt 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 2024 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.

Das Anhörungsverfahren endet am 15.09.2023. Erst danach kann der Gesetzentwurf überarbeitet werden. Das Gesetz soll am 01.01.2024 in Kraft treten. Somit liegen zwischen dem Ende der Stellungnahmefrist und dem geplanten Inkrafttreten des Gesetzes lediglich dreieinhalb Monate.
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 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:
)

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

Abstimmungsergebnis:

Ja: Nein: Enthaltungen: