

Unterrichtung

durch die Landesregierung

**Beschluss des Thüringer Landtags (Drucksache 7/9209)
zu den Drucksachen 7/9195/8231**

**- Erhalt und Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft der Gebietskörperschaften -
sowie**

**Beschluss des Thüringer Landtags (Drucksache 7/9210)
zu den Drucksachen 7/9196/8231**

**- Freiwillige Gemeindezusammenschlüsse fördern - unbillige Härten vermeiden -
hier: Ziffer I Buchstabe c) und Ziffer II**

Bezug nehmend auf die oben genannten Beschlüsse des Thüringer Landtags vom 7. Dezember 2023 übersende ich Ihnen anliegend den vom Minister für Inneres und Kommunales übergebenen Bericht der Landesregierung.

Prof. Dr. Hoff
Minister für Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten
und Chef der Staatskanzlei

Anlage

Hinweise der Landtagsverwaltung:

Der Bericht wurde als Anlage zum Schreiben des Ministers für Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten und Chefs der Staatskanzlei vom 24. Mai 2024 an die Präsidentin des Landtags zugeleitet. Auf einen Abdruck der Anlage wird verzichtet und von einer Veröffentlichung der Anlagen zum Schreiben des Ministers für Inneres und Kommunales vom 22. Mai 2024 wird aufgrund der Vorgabe in § 2 Abs. 8 des Thüringer Datenschutzgesetzes abgesehen. Die Anlage steht mit Ausnahme der nicht veröffentlichten Teile unter der oben genannten Drucksachenummer elektronisch im Abgeordneteninformationssystem und in der Parlamentsdokumentation unter der Internetadresse www.parldok.thueringer-landtag.de zur Verfügung. Die Fraktionen, die Parlamentarische Gruppe und die fraktionslosen Abgeordneten erhalten je ein Exemplar der Anlage in der Papierfassung. Die Landtagsbibliothek erhält ein Exemplar der Anlage mit Ausnahme der nicht veröffentlichten Teile in der Papierfassung.

Der Minister

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, Steigerstr. 24, 99096 Erfurt

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

Georg Maier

Durchwahl:
Telefon 0361/57-3313-103
Telefax 0361/57-3313-108

georg.maier @
tmik.thueringen.de

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Bericht der Landesregierung zum Beschluss des Thüringer Landtags "Erhalt und Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft der Gebietskörperschaften" vom 7. Dezember 2023 (DS 7/9209) sowie zu Ziffer I Buchstabe c) und Ziffer II des Beschlusses des Thüringer Landtags „Freiwillige Gemeindezusammenschlüsse fördern - unbillige Härten vermeiden“ vom 7. Dezember 2023 (DS 7/9210)

Unser Zeichen:
(bitte bei Antwort angeben)
1010-31-1483/64-26-61211/2024

Erfurt, 22.5.24

- Anlagen:
1. Rundschreiben zur Evaluierung möglicher finanzieller Härten
 2. Übersicht zu den wesentlichen Inhalten der Stellungnahmen der Gemeinden
 3. Stellungnahmen der Gemeinden

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

in Erfüllung der durch den Landtag gemäß Drucksache 7/9209 sowie Drucksache 7/9210 Ziffer I Buchstabe c) und Ziffer II erteilten Aufträge hat die Landesregierung eine Untersuchung der in den Beschlüssen aufgeworfenen Fragen eingeleitet.

Mit dem vorliegenden Bericht soll der Landtag über die bisherigen Untersuchungsergebnisse informiert werden und zugleich die Möglichkeit erhalten, sich zum Fortgang der weiteren Prüfung zu positionieren.



Informationen zum Umgang mit Ihren Daten im Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales finden Sie im Internet unter <https://innen.thueringen.de/wir/datenschutz/>. Auf Wunsch übersenden wir Ihnen eine Papierfassung.

I. Prüfungsansatz und -verfahren

Wie ich bereits mit Schreiben vom 26. Februar 2024 mitgeteilt hatte, überschneiden sich die vorgenannten Aufträge aus Sicht der Landesregierung thematisch, da sie dem Grunde nach auf eine finanzielle Abfederung von finanziellen Nachteilen bzw. finanziellen Härten für neu gegliederte Gemeinden abzielen. Vor diesem Hintergrund erfolgte eine gemeinsame Bearbeitung dieser Aufträge, da die Notwendigkeit besteht, bei entsprechendem Bedarf einen konsistenten und einheitlichen, das heißt insbesondere mit dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung vereinbaren Ansatz für eine Abfederung entsprechender finanzieller Nachteile zu erarbeiten.

Im Rahmen der Untersuchung hat das Ministerium für Inneres und Kommunales eine Befragung der seit der 6. Legislaturperiode neu gegliederten Gemeinden durchgeführt. Hierzu wurden alle 77 seit dem Jahr 2018 neu gebildeten bzw. vergrößerten Gemeinden per Rundschreiben (Anlage 1) kontaktiert, über den Inhalt der Prüfaufträge informiert und im Falle einer Betroffenheit um weiterführende Informationen zu den aufgetretenen finanziellen Belastungen gebeten.

II. Wesentlicher Inhalt der im Rahmen der Befragung eingegangenen Stellungnahmen

Zunächst übersandten insgesamt 16 Gemeinden Stellungnahmen, in denen nachteilige finanzielle Auswirkungen im Zusammenhang mit einer erfolgten Gemeindeneugliederung dargestellt wurden. Zudem leitete eine untere Rechtsaufsichtsbehörde dem Innenministerium eine Stellungnahme zu, in der auf die besondere finanzielle Belastung einer Gemeinde eingegangen wurde, die ihrer seit vielen Jahren notwendigen Neugliederung entgegensteht. Im Nachgang übersandte der kürzlich neu gewählte Bürgermeister einer neu gegliederten Gemeinde ein Schreiben an das Innenministerium,

aus dem sich ebenfalls Hinweise auf erhebliche finanzielle Belastungen der durch Eingliederungen vergrößerten Gemeinde ergeben.

II.1. Vorgetragene finanzielle Belastungen

Die wesentlichen Inhalte der eingegangenen Rückmeldungen wurden in der als Anlage 2 beigefügten Übersicht zusammengefasst. Weitere Einzelheiten können bei Bedarf den in Anlage 3 enthaltenen Stellungnahmen entnommen werden.

Aus den vorliegenden Rückmeldungen geht hervor, dass die von den Gemeinden dargestellten, im Zusammenhang mit Gemeindeneugliederungen aufgetretenen oder absehbaren besonderen finanziellen Belastungen regelmäßig auf einem **Investitionsstau** in mindestens einer an der Neugliederung beteiligten Gemeinde beruhen (Anlage 2 Abschnitte A.I. bis A.IV. und B.). Dieser steht dabei überwiegend im Zusammenhang mit der Wahrnehmung folgender gemeindlicher Aufgaben:

- Träger der Baulast der Gemeindestraßen (§ 43 Abs. 1 Satz 3 ThürStrG) bzw. bei mehr als 30.000 Einwohnern zusätzlich Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Landes- und Kreisstraßen (§ 43 Abs. 2 Satz 1 ThürStrG),
- Brandschutz und die Allgemeine Hilfe (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG und § 2 Abs. 2 ThürKO),
- Versorgung mit Wasser, Abwasserbeseitigung und -reinigung (§§ 42 Abs. 1 und 47 Abs. 1 ThürWG sowie § 2 Abs. 2 ThürKO),
- Sicherung und Förderung eines bedarfsgerechten öffentlichen Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, Entwicklung der Freizeit- und Erholungseinrichtungen sowie des kulturellen und sportlichen Lebens sowie Bestattungswesen (§ 2 Abs. 2 ThürKO) sowie

- Träger der Lasten von sonstigen gemeindlichen Gebäuden, insbesondere Verwaltungsgebäuden.

In den Rückmeldungen wird insoweit vor allem auf unzureichende Investitionen in der Vergangenheit bzw. aktuell oder zukünftig notwendige Investitionen verwiesen, welche die Leistungsfähigkeit der neu gegliederten Gemeinden aus Sicht dieser Gemeinden übersteigen.

Hinsichtlich der in Drucksache 7/9210 Ziffer II genannten beiden Einzelfälle, die ebenfalls durch die Thematik eines Investitionsstaus geprägt sind, hat im Rahmen der aktuellen Befragung die Stadt Meiningen eine Stellungnahme übersandt und sich zu den Herausforderungen im Bereich des Eigenbetriebs Sülzfelder Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (SÜWA) geäußert (Anlage 2 Punkt A.III.1. und Anlage 3h). Bezüglich des Abwassereigenbetriebs Rodeberg erfolgten seitens der Stadt Dingelstädt und der Stadt Mühlhausen/Thüringen aktuell keine Äußerungen. Die Stadt Dingelstädt hatte sich jedoch dazu bereits ausführlich im Zuge der Anhörung des Landtags zum Entwurf des ThürGNNG 2024 geäußert (Anlage 2 Punkt A.III.2. und Anlage 3r).

Neben finanziellen Belastungen durch einen bestehenden Investitionsstau sehen sich einige Gemeinden durch die **Übernahme von Schulden bzw. defizitären Haushalten** (Anlage 2 Abschnitt A.V.) und die **Umstrukturierung der Verwaltungen** (Anlage 2 Abschnitt A.VI.) belastet.

II.2. Grundlegende Einordnung der Rückmeldungen

II.2.a. Schlussfolgerungen aus dem thematischen Schwerpunkt der vorge- tragenen Belastungen

Es kann festgestellt werden, dass finanzielle Belastungen neu gegliederter Gemeinden durch die Übernahme von Schulden und defizitären Haushalten sowie durch die Umstrukturierung der Verwaltungen vergleichsweise selten bzw. nur von wenigen Gemeinden berichtet wurden. Dies deutet darauf hin, dass mit dem Thüringer Gesetz zur Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen (ThürGFfG) grundsätzlich adäquate und auskömmliche Finanzhilfen bereitgestellt wurden, um die entsprechenden Belastungen neu gegliederter Gemeinden sach- und adressatengerecht zu reduzieren. So zielen die im ThürGFfG geregelte Strukturbegleithilfe und die besondere Entschuldungshilfe auf eine Verringerung der Belastungen durch Finanzierungsdefizite bzw. hohe Verschuldungen, während die Neugliederungsprämie auch mit Blick auf ihre Höhe eine gute finanzielle Basis für die Kosten der Umstrukturierung der Verwaltungen schafft.

Der Schwerpunkt der angesprochenen finanziellen Belastungen liegt im Bereich der mit den Gemeindeneugliederungen von beteiligten Gemeinden übernommenen Investitionsbedarfe bzw. Investitionsstaus. Solche Investitionserfordernisse werden im Rahmen der finanziellen Förderung des Landes für Gemeindeneugliederungen bislang nicht gesondert unterstützt bzw. im ThürGFfG nicht adressiert. Die Frage nach einem Bedarf für die zusätzliche Abfederung finanzieller Belastungen von Gemeindeneugliederungen dürfte sich daher im Wesentlichen auf die Thematik des Investitionsstaus beschränken.

II.2.b. Zusammenhang zwischen Gemeindeneugliederungen und finanziellen Belastungen

Es kann des Weiteren festgestellt werden, dass nahezu alle in den Stellungnahmen vorgetragene(n) finanziellen Belastungen zwar von den Gemeinden in Korrelation mit den umgesetzten Gemeindeneugliederungen gesehen werden, aber nicht unmittelbar durch die jeweilige Neugliederung entstanden sind. Die beschriebenen Belastungen, insbesondere die vielfach angesprochenen Investitionsstaus, bestanden bereits zuvor in beteiligten Gemeinden und haben vielfach gerade die Notwendigkeit bzw. Bereitschaft für eine Neugliederung begründet. Durch die Strukturänderungen wurden sie auf andere Rechtssubjekte, die neuen oder vergrößerten Gemeinden, verlagert und traten hierdurch in einen besonderen Fokus.

Im Ergebnis sind die mitgeteilten finanziellen Belastungen somit zwar im Sinne der Fragestellung in Drucksache 7/9209 Ziffer 1 „für die vergrößerten oder neu gebildeten Gemeinden“ durch die Umsetzung der Neugliederungen entstanden oder absehbar, die zugrundeliegenden Problemstellungen und daraus folgenden Belastungen stehen jedoch nicht unmittelbar in einem ursächlichen Zusammenhang mit den kommunalen Strukturänderungen.

Die umgesetzten Gemeindeneugliederungen sind in diesem Sinne nicht die Ursache der finanziellen Belastungen, sondern vielmehr ein Instrument, das auch zu ihrer Beseitigung beitragen kann und soll. So kann Investitionserfordernissen, die eine kleine Gemeinde überfordern, in größeren Strukturen mit höherer Verwaltungskraft und einem größeren finanziellen Spielraum für Investitionen regelmäßig erheblich besser Rechnung getragen werden. Nachvollziehbar ist jedoch, dass dies für neu gegliederte Gemeinden, die einen in anderen beteiligten Gemeinden entstandenen Investitionsstau im Zuge der Neugliederung übernehmen, eine besondere Belastung darstellt, die sie ggf. nur teilweise finanziell tragen können und deren Übernahme für

die Einwohner der hiervon neu betroffenen Gebiete nur schwer vermittelbar ist.

II.2.c. Ausmaß des Auftretens finanzieller Belastungen

Nach derzeitigem Stand haben 17 von 77 neu gegliederten Gemeinden (ca. 22 Prozent) von erheblichen, aus ihrer Sicht unzumutbaren finanziellen Belastungen berichtet.

Aus der verhältnismäßig geringen Rückmeldequote kann aus hiesiger Sicht abgeleitet werden, dass die bisher umgesetzten Gemeindeneugliederungen in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle nicht durch schwerwiegende finanzielle Nachteile belastet sind, die die Leistungsfähigkeit der neu gegliederten Gemeinden übersteigen. Dies dürfte auch bestätigen, dass kommunale Neugliederungen die Gemeinden regelmäßig in die Lage versetzen, aufgrund ihrer gestiegenen Leistungs- und Verwaltungskraft bestehende Problemlagen besser zu bewältigen und beispielsweise auch einem langjährig bestehenden Investitionsstau wirkungsvoll zu begegnen.

Die eingegangenen Rückmeldungen zeigen jedoch auch, dass dies nicht in allen Fällen gelungen ist, da insbesondere die Bewältigung vorhandener Investitionsstaus davon abhängt, dass auch die finanziellen Voraussetzungen hierfür tatsächlich geschaffen werden können. (Dies gilt auch in den auf anderen Wegen bekannt gewordenen Fällen von Gemeinden, die eine Neugliederung nicht umsetzen können, weil sich ohne weitere finanzielle Unterstützung kein Fusionspartner für diese findet.).

Die vorliegende Befragung bietet daher ausreichend Anlass zu prüfen, ob und ggf. wie solchen Fällen durch eine zusätzliche finanzielle Unterstützung des Landes besser Rechnung getragen werden kann.

III. Bisherige fachliche Bewertung der Stellungnahmen nach Maßgabe der Prüfaufträge und weiteres Vorgehen

Die fachliche Bewertung der von kommunaler Seite dargelegten finanziellen Belastungen nach Maßgabe der erteilten Prüfaufträge konnte innerhalb der seitens des Landtags gesetzten Frist (15. Mai 2024) noch nicht abgeschlossen werden.

III.1. Komplexität und Herausforderungen der Prüfaufträge

Hintergründe des bisher nicht erfolgten Abschlusses der Untersuchung sind vor allem die Komplexität der aufgeworfenen Fragestellungen und der Umfang der erforderlichen Prüfungen.

So ergibt sich aus dem Prüfauftrag in Drucksache 7/9209 die Herausforderung, einen Maßstab bzw. Kriterien für die Einstufung einer finanziellen Belastung als „unzumutbar“ bzw. als abzufedernder Härtefall zu definieren.

Dies erfordert zunächst, das Ausmaß der finanziellen Belastung zu einem geeigneten Vergleichsmaßstab ins Verhältnis zu setzen. Darüber hinaus ist die Bewertung durch weitere, für die Frage der Zumutbarkeit relevante Kriterien zu ergänzen. So dürfte beispielsweise die Unzumutbarkeit einer finanziellen Belastung durch eine Investition auch davon abhängen, inwieweit diese für die Gemeinde zwingend notwendig oder jedenfalls dringend erforderlich ist, in welchem Umfang sie ggf. durch andere Fördermittel abgedeckt ist und ob sich die Gemeinde ggf. freiwillig durch einen Neugliederungsvertrag zu ihrer Umsetzung verpflichtet hat. Des Weiteren stellen sich aufgabenspezifische Bewertungsfragen etwa dahingehend, inwieweit ein Investitionsbedarf im Bereich der Abwasserentsorgung als unzumutbare Belastung eingestuft werden kann, obwohl die Abwasserentsorgung eine kostendeckende Ein-

richtung darstellt und Investitionen daher über Beiträge und Gebühren vollständig zu refinanzieren sind.

Die Festlegung eines Vergleichsmaßstabs und der ergänzenden Kriterien muss einerseits unter Zugrundelegung konkreter fachlicher Erwägungen erfolgen, dürfte andererseits jedoch auch von der politischen Entscheidung abhängen, welches Unterstützungsniveau das Land für neu gegliederte Gemeinden gewährleisten will und kann.

Vor allem aber zieht die Anwendung eines Härtefall-Maßstabs umfangreiche und aufwändige Einzelfallprüfungen nach sich, die auch weitere Sachverhaltsermittlungen erfordern. So muss zur Beantwortung der Fragestellung gemäß Drucksache 7/9209 Ziffer 1 anhand des entwickelten Maßstabs in jedem Einzelfall die Unzumutbarkeit der vorgetragenen finanziellen Belastung geprüft und bewertet werden. Die in den Stellungnahmen dargelegten Sachverhalte gewährleisten jedoch regelmäßig noch nicht die erforderliche Detailtiefe für eine solche Bewertung. Darüber hinaus geben die Stellungnahmen ausschließlich die Sichtweise der jeweiligen Gemeinde wieder und bedürfen daher auch einer Objektivierung.

III.2. Reduzierung der Komplexität durch Fokussierung auf die Thematik des Investitionsstaus

Um für die weitere Bearbeitung der Prüfaufträge diese Komplexität handhabbar zu machen, wird als erster Schritt vorgeschlagen, die weiteren Prüfungen und eventuelle Maßnahmen auf die Thematik des Investitionsstaus zu fokussieren.

Hierfür spricht insbesondere, dass die im Rahmen der Befragung von den neu gegliederten Gemeinden vorgetragenen finanziellen Belastungen über-

wiegend übernommene Investitionsbedarfe bzw. Investitionsstaus betreffen (siehe hierzu oben II.2.a.).

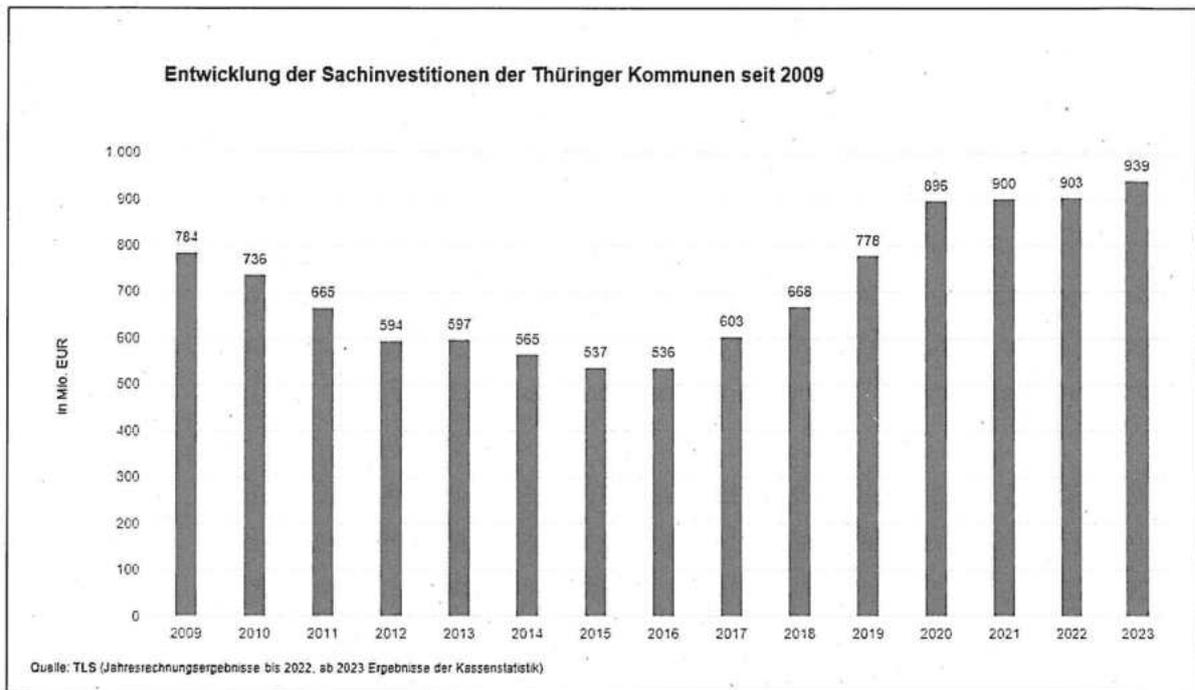
Zudem sind auch die in Drucksache 7/9210 Ziffer II angesprochenen Einzelfälle durch Herausforderungen bei abwasserbezogenen Investitionen geprägt.

Eine aktuelle Fokussierung der weiteren Prüfungen und eventueller Maßnahmen im Sinne der Drucksachen 7/9209 und 7/9210 auf die Thematik des Investitionsstaus erscheint daher nach den bisherigen Befragungsergebnissen bedarfsorientierter und zugleich erfolgversprechender als der Versuch, einen oder mehrere abstrakte Maßstäbe für unzumutbare finanzielle Belastungen jeglicher Art zu definieren.

Soweit im Rahmen der Stellungnahmen anderweitige Problemstellungen einzelner Gemeinden berichtet wurden, kann diesen im Rahmen einer Einzelfallberatung durch das TMIK bzw. die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde nachgegangen werden, sofern dies nicht bereits erfolgt ist.

III.3. Grundlegende fachliche Bewertung einer ergänzenden finanziellen Unterstützung für neu gegliederte Gemeinden bei der Bewältigung kommunaler Investitionsbedarfe

Zunächst ist festzustellen, dass der beschriebene Investitionsstau bei Thüringer Kommunen ein allgemeiner Befund ist. Anhand der Entwicklung der kommunalen Sachinvestitionen in den letzten 15 Jahren lässt sich ablesen, dass die aktuell festgestellten Investitionsstaus ihre Ursachen in den rückläufigen Investitionen der Jahre 2010 bis 2015 haben dürften. Dieser Trend wurde erst im Jahr 2016 gestoppt. Anschließend sind die kommunalen Sachinvestitionen wieder deutlich gestiegen.



Der Anstieg beruht unter anderem auf verschiedenen Investitionsprogrammen von Bund und Land. Dies betrifft von Seiten des Bundes die Mittel nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz sowie die Schulbaumittel nach dem 2. Kapitel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes, die wiederum durch das Land kofinanziert wurden. Von Seiten des Landes sind unter anderem die zwischenzeitlich im Thüringer Partnerschaftsgrundsatz verstetigten Investitionspauschalen der Jahre 2018 und 2019 in Höhe von je 100 Millionen Euro und das Landesschulbauprogramm zu nennen. Durch Änderung des Thüringer Gesetzes zur Sicherung der kommunalen Haushalte erhielten die Kommunen im Jahr 2020 weitere Investitionspauschalen von 168 Millionen Euro. Im Jahr 2021 wurden zudem Investitionspauschalen in Höhe von 100 Millionen Euro aufgrund des Thüringer Gesetzes für eine kommunale Investitionsoffensive 2021 bis 2024 an die Kommunen ausgereicht, die seit dem Jahr 2022 dauerhaft in die Finanzausgleichsmasse überführt worden sind.

Hinzu treten vielfältige aufgabenspezifische Regelungen des Landes (sowie ggf. des Bundes oder der EU) zur Förderung von bestimmten Investitionen.

Des Weiteren ist das in den Stellungnahmen mehrfach angesprochene, auch für den Investitionsbedarf relevante Merkmal der Gemeindefläche derzeit bereits in § 22c ThürFAG in gesonderter Weise berücksichtigt und Gegenstand regelmäßiger Prüfungen, etwa im Rahmen des aktuell vergebenen finanzwissenschaftlichen Gutachtens zur Überprüfung u. a. des Kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen in seiner horizontalen Dimension.

Der trotz der erheblichen Investitionsprogramme des Landes noch immer vorhandene hohe Investitionsbedarf bei einigen Thüringer Kommunen erklärt sich womöglich damit, dass durch die Landesunterstützung der letzten Jahre ein weiterer Aufwuchs von Investitionsbedarfen verhindert wurde, gleichwohl ein Abbau der Investitionsstaus aufgrund der nicht durchgeführten Investitionen in früheren Jahren aber offenbar auch nicht überall in ausreichendem Maße erfolgen konnte.

Aus Berichten der Rechtsaufsicht bzw. Beratungsgesprächen im TMIK geht hervor, dass Gemeinden zum Teil keine geeigneten Partner für eine angestrebte oder gemäß § 46 Abs. 3 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) notwendige Neugliederung finden, weil der bestehende Investitionsstau potentielle Partner abschreckt. Auch sollten die Bedingungen für freiwillige Gemeindeneugliederungen so gestaltet sein, dass sich die Gemeinden mit den engsten Verflechtungsbeziehungen zusammenfinden können und ihre Entscheidung nicht primär durch die Finanzkraft potentieller Fusionspartner dominiert wird.

Vor diesem Hintergrund stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit eine ergänzende finanzielle Unterstützung des Landes für neu gegliederte Gemeinden bei der Bewältigung kommunaler Investitionsbedarfe angezeigt ist,

um die weitere Entwicklung der bereits neu gegliederten Gemeinden zu unterstützen sowie die Neugliederungsperspektiven von betroffenen Gemeinden zu verbessern. In den Blick zu nehmen sind dabei vor allem die Ziele der Gemeindegebietsreform und die geeigneten Rahmenbedingungen für deren Umsetzung sowie letztlich die langfristige Mitverantwortung des Freistaats für zukunftsfähige kommunale Strukturen.

Nach den nunmehr vorliegenden Erfahrungen ist davon auszugehen, dass die Thematik der Belastung von Gemeindeneugliederungen durch Investitionsstaus bislang zu wenig Beachtung in der Strategie des Landes für den Aufbau zukunftsfähiger kommunaler Strukturen und die Unterstützung freiwilliger Neugliederungen erhalten hat.

Dies gilt zunächst unter dem Gesichtspunkt, dass die finanzielle Belastung neu gegliederter Gemeinden durch einen Investitionsstau das Potential hat, das Erreichen der Ziele der Gemeindegebietsreform erheblich zu gefährden, indem sie der Generierung fusionsbedingter Potenziale entgegensteht oder gar dazu führen kann, dass die Neugliederung nachträglich vor Ort gänzlich in Frage gestellt und das Zusammenwachsen der neuen Struktur unmöglich gemacht wird (zu Letzterem siehe Schreiben der Gemeinde Gerstungen in Anlage 3s).

Des Weiteren wird in der Beratungspraxis des Innenministeriums das Verhinderungspotential eines bestehenden Investitionsstaus in Bezug auf gesetzlich erforderliche (§ 46 Abs. 3 ThürKO) oder andere sinnvolle bzw. notwendige kommunale Strukturänderungen in zunehmendem Maße deutlich. Gerade in Fällen, in denen eine Neugliederung aufgrund bestehender Problemlagen besonders dringlich ist, wird diese häufig dadurch verhindert, dass kein potentieller Fusionspartner bereit oder in der Lage ist, die bestehenden Investitionslasten einzelner betroffener Gemeinden ohne weitere Unterstützung mitzutragen, so dass die Freiwilligkeit der Gemeindegebietsreform in-

soweit ins Leere läuft. Dabei wird darauf hingewiesen, dass diese Problematik insbesondere auftritt, wenn eine investitionsseitig gut aufgestellte Gemeinde mit einer Gemeinde mit erheblichen Investitionsstaus neu gegliedert werden soll.

Trotz der Bedeutung vorhandener Investitionsstaus wird diese Thematik im ThürGFfG bislang nicht adressiert.

Es wird daher davon ausgegangen, dass eine ergänzende finanzielle Unterstützung zur Beseitigung von Investitionsstaus den Erfolg umgesetzter Neugliederungen sichern und zugleich wirkungsvoll zu einer deutlichen Weiterentwicklung der kommunalen Ebene auf freiwilliger Grundlage beitragen könnte.

Für eine solche Finanzhilfe spricht zudem, dass Gemeinden, die sich an einer durch einen Investitionsstau belasteten Neugliederung beteiligen, freiwillig und in besonderer Weise zum Gemeinwohl beitragen, indem sie es ermöglichen, die Leistungs- und Verwaltungskraft der kommunalen Struktur zu stärken, bestehenden Investitionsdefiziten eine breitere finanzielle Basis gegenüberzustellen und so die mit einem Investitionsstau häufig einhergehenden Defizite im Bereich der jeweiligen Aufgabenerfüllung abzubauen.

In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass die derzeit bestehenden neugliederungsbezogenen Förderinstrumente die Abfederung einer deutlich überdurchschnittlichen Verschuldung der Gemeinden gewährleisten (siehe die besondere Entschuldungshilfe gemäß § 4 ThürGFfG), einen bestehenden Investitionsstau jedoch nicht berücksichtigen, obwohl dessen Abbau ggf. auch zu einer deutlich überdurchschnittlichen Verschuldung geführt hätte.

Im Ergebnis könnte daher aus fachlicher Sicht erwogen werden, in der kommenden Wahlperiode die bestehenden investitionsbezogenen Fördermöglichkeiten speziell für neu gegliederte Gemeinden zu ergänzen und somit neu gegliederte Gemeinden in besonderer Weise beim Abbau des allgemein bestehenden Investitionsstaus zu unterstützen.

Von der Umsetzung eines solchen Förderansatzes, jedenfalls in Bezug auf den Bereich kommunaler Versorgungsstrukturen, geht aus hiesiger Sicht auch der Beschluss des Landtags in Drucksache 7/9210 aus. So sieht Ziffer I Buchstabe c) dieses Beschlusses eine finanzielle Unterstützung für die Eingliederung von kommunalen Versorgungsstrukturen vor (was insbesondere die investitionsbezogenen Kosten im Blick haben dürfte) und fordert die Landesregierung insoweit auf, konkrete Regelungsvorschläge für diese Unterstützung zu erarbeiten. Auch Ziffer II des Beschlusses zielt darauf ab, in den dort genannten Einzelfällen, die durch die Thematik hoher finanzieller Lasten aufgrund eines bestehenden Investitionsstau geprägt sind, eine finanzielle Unterstützung zu gewähren und enthält insoweit die Bitte um Prüfung, in welcher Weise und Höhe diese gewährt werden kann.

III.4. Voraussetzungen einer ergänzenden finanziellen Unterstützung bei der Bewältigung kommunaler Investitionsbedarfe

Soweit eine ergänzende finanzielle Unterstützung neu gegliederter Gemeinden durch das Land gewährt werden soll, wäre klärungsbedürftig, an welche Voraussetzungen diese gegebenenfalls geknüpft sein soll.

Diesbezüglich ergeben sich aus den Beschlüssen des Landtags in den Drucksachen 7/9209 und 7/9210 unterschiedliche Ansätze.

Dem Beschluss in Drucksache 7/9210 lassen sich keine spezifischen Einschränkungen bzw. Voraussetzungen für die Gewährung der avisierten fi-

nanziellen Unterstützung entnehmen. Dem dürfte die Intention zugrunde liegen, dass in den entsprechenden Fällen notwendige Investitionen ohne weitere Voraussetzungen finanziell unterstützt werden sollen und nur die Frage der Art und Weise sowie der Höhe der Unterstützung geklärt werden soll.

Der Beschluss in Drucksache 7/9209, der jegliche finanzielle Belastungen im Zuge zurückliegender Gemeindeneugliederungen in den Blick nimmt, verknüpft eine finanzielle Unterstützung hingegen mit der „Unzumutbarkeit“ der aufgetretenen finanziellen Belastung.

Daher stellt sich die Frage, ob neu gegliederte Gemeinden im Sinne der Drucksache 7/9209 nur unter der Voraussetzung einer im Einzelfall feststellenden Unzumutbarkeit der finanziellen Belastung aufgrund eines Investitionsstaus unterstützt werden sollen oder ob diese Unterstützung im Sinne von Drucksache 7/9210 bei bestimmten Investitionen im Bereich kommunaler Aufgaben generell, also unabhängig vom Vorliegen einer solchen Unzumutbarkeit bzw. eines konkreten Härtefalls, erfolgen soll.

Um eine zielorientierte und effiziente Weiterbearbeitung der Prüfaufträge zu gewährleisten, sollte nach Auffassung des Innenministeriums zunächst eine Entscheidung über diese Frage getroffen werden.

Aus fachlicher Sicht wird darauf hingewiesen, dass eine ergänzende finanzielle Unterstützung unabhängig von konkreten Härtefällen den Vorteil hätte, die vorgenannten Herausforderungen einschließlich aufwändiger Einzelfallprüfungen und damit einhergehendem bürokratischen Aufwand, insbesondere im späteren Vollzug, zu vermeiden. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass sich die negativen Auswirkungen bestehender Investitionsstaus (siehe oben Abschnitt III.3., S. 10 f.) nicht auf besondere Härtefälle beschränken, sondern auch in weniger gravierenden Fällen zum Tragen kommen, insbe-

sondere wenn der Investitionsstau längerfristig Mittel bindet, die für Investitionen in anderen Aufgabenbereichen oder anderen Ortsteilen der fusionierten Gemeinde vorgesehen bzw. erforderlich sind.

III.5. Weitere Bearbeitung der Prüfaufträge

In einem weiteren Schritt wird zu prüfen sein, welches Förderinstrument für eine zusätzliche Unterstützung bei Investitionen geeignet wäre und in welcher Höhe eine Zuwendung erfolgen sollte. In Betracht käme beispielsweise eine Absenkung der notwendigen Eigenmittelquote bei Landesförderprogrammen für neu gegliederte Gemeinden. Ein solcher Ansatz hätte insbesondere den Vorteil, dass die finanzielle Unterstützung an etablierten Förderverfahren ansetzt, in denen auch die Förderwürdigkeit der konkret geplanten Investitionsmaßnahme festgestellt wird. Hierdurch ließe sich der administrative Aufwand weiter minimieren.

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, ein mögliches investitionsbezogenes Förderinstrument für neu gegliederte Gemeinden nicht isoliert zu betrachten, sondern mit den weiteren Strategien des Landes für die Unterstützung freiwilliger Gemeindeneugliederungen abzustimmen. Dies gilt umso mehr, als der Förderzeitraum des Thüringer Gesetzes zur Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen (ThürGFfG) bis zum Jahr 2026 befristet ist und daher zeitnah eine Überprüfung und ggf. Weiterentwicklung der Anreize und aktuellen Förderinstrumente für Gemeindeneugliederungen zu erwarten ist.

Es liegt daher nahe, die aktuelle Untersuchung mit einer umfassenderen Prüfung der bestehenden Förderinstrumente für Gemeindeneugliederungen zu verbinden. Die hierdurch gewonnenen Erkenntnisse und Empfehlungen könnten bei der Ausrichtung der zukünftigen Förderpolitik genutzt werden. Zudem könnte mit einem ganzheitlichen Prüfungsansatz aus hiesiger Sicht

am besten eine belastbare, wirksame und in sich konsistente Förderpolitik für Gemeindeneugliederungen gewährleistet werden.

IV. Zusammenfassung

Die Prüfaufträge gemäß Drucksache 7/9209 sowie Drucksache 7/9210 Ziffer I Buchstabe c) und Ziffer II wurden gemeinsam bearbeitet. Im Rahmen einer hierzu durchgeführten Befragung der 77 seit der 6. Legislaturperiode neu gebildeten oder vergrößerten Gemeinden haben zunächst 16 Gemeinden eine Stellungnahme abgegeben und darin auf finanzielle Belastungen im Zuge der Umsetzung von Gemeindeneugliederungen hingewiesen. Ergänzend sind weitere Stellungnahmen zu besonderen finanziellen Belastungen in Korrelation mit Gemeindeneugliederungen im Ministerium für Inneres und Kommunales eingegangen.

Bei den von kommunaler Seite dargelegten Belastungen handelt es sich – wie auch bei den in Drucksache 7/9210 Ziffer II genannten Einzelfällen – überwiegend um einen Investitionsstau, der bereits vor der Neugliederung in mindestens einer beteiligten Gemeinde bestand und in die neue Struktur übergegangen ist. Die Belastungen sind somit nicht unmittelbar durch die umgesetzten Gemeindeneugliederungen entstanden.

Aus der Antwortquote im Rahmen der aktuellen Befragung von letztlich ca. 22 Prozent kann abgeleitet werden, dass die bisher umgesetzten Gemeindeneugliederungen einerseits in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle nicht durch schwerwiegende finanzielle Nachteile belastet sind, andererseits aber eine nicht zu vernachlässigende Anzahl von Gemeinden über Herausforderungen berichtet, die einer Generierung von Fusionspotentialen entgegenstehen und die ausreichend Anlass für eine Prüfung bieten, ob und ggf. wie den mitgeteilten finanziellen Belastungen durch eine zusätzliche finanzielle Unterstützung des Landes Rechnung getragen werden sollte.

Die fachliche Bewertung der dargestellten finanziellen Belastungen und die Prüfung einer möglichen finanziellen Abfederung sind aufgrund der Komplexität der Thematik derzeit noch nicht abgeschlossen.

Eine zentrale Herausforderung der in Drucksache 7/9209 erbetenen Prüfung ist die Definition der Kriterien für die Einstufung finanzieller Belastungen als unzumutbar bzw. als abzufedernder Härtefall. Zudem erfordert die Anwendung solcher Kriterien auf die von den Gemeinden vorgetragenen Sachverhalte umfangreiche und aufwändige Einzelfallprüfungen.

Unter Berücksichtigung der von den Gemeinden benannten finanziellen Belastungen erscheint es gerechtfertigt, die erbetenen Prüfungen zunächst auf die Frage der Abfederung bestehender Investitionsstaus zu fokussieren und hierdurch die Komplexität der Untersuchung und der Entwicklung eines möglichen Unterstützungsinstruments zu reduzieren.

Der Investitionsstau bei Thüringer Kommunen ist grundsätzlich ein allgemeiner Befund. Ihm wird bereits durch verschiedene Instrumente begegnet. Unter Berücksichtigung der Befragungsergebnisse und der Ziele der Gemeindegebietsreform sprechen gleichwohl fachliche Gründe für die Erwägung, die Thematik des Investitionsstaus auch in die Strategie des Landes für die Schaffung flächendeckender zukunftsfähiger kommunale Strukturen einzu beziehen und neu gegliederte Gemeinden in besonderer Weise beim Abbau des allgemein bestehenden Investitionsstaus zu unterstützen. Es wird davon ausgegangen, dass eine solche ergänzende Unterstützung nachhaltig zu einem Erfolg umgesetzter Neugliederungen und zugleich zu einer deutlichen Weiterentwicklung der kommunalen Ebene auf freiwilliger Grundlage beitragen könnte.

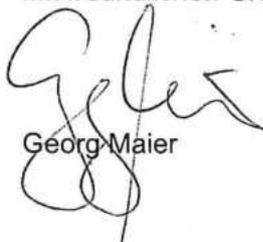
Offen ist, an welche Voraussetzungen eine entsprechende finanzielle Unterstützung geknüpft sein sollte, da sich insoweit aus den Beschlüssen des

Landtags in den Drucksache 7/9209 und 7/9210 unterschiedliche Ansätze ableiten lassen. Es bedarf daher für die weitere Bearbeitung der Prüfaufträge zunächst einer Entscheidung, ob neu gegliederte Gemeinden im Sinne der Drucksache 7/9209 nur unter der Voraussetzung einer im Einzelfall festzustellenden Unzumutbarkeit der finanziellen Belastung aufgrund eines Investitionsstaus unterstützt werden sollen oder ob diese Unterstützung im Sinne von Drucksache 7/9210 bei bestimmten Investitionen im Bereich kommunaler Aufgaben generell, also unabhängig vom Vorliegen eines konkreten Härtefalls, erfolgen soll.

Im Rahmen der weiteren Prüfung wären sodann Fragen hinsichtlich der Ausgestaltung des konkreten Förderinstruments und der Höhe der finanziellen Unterstützung zu klären.

Aufgrund der Relevanz von investitionsbezogenen Unterstützungsmaßnahmen auch für künftige Gemeindeneugliederungen und der Begrenzung des aktuellen Fördergesetzes (ThürGFfG) bis zum Jahr 2026 könnte die aktuelle Untersuchung zudem mit einer umfassenderen Prüfung und gegebenenfalls Weiterentwicklung der bestehenden Förderung für Gemeindeneugliederungen verbunden werden, um ein abgestimmtes und konsistentes Förderinstrumentarium zu gewährleisten.

Mit freundlichen Grüßen



Georg Maier