



verkündet am 9. Juni 2017

gez.: Crémer

Angestellte beim Verfassungsgerichtshof

THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 61/16

Im Namen des Volkes

URTEIL

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren

der CDU-Fraktion im Thüringer Landtag,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragstellerin,

bevollmächtigt:

Prof. Dr. iur. Jörn Ipsen,
Luisenstr. 41, 49565 Bramsche

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch den Präsidenten,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landesregierung,
Regierungsstr. 73, 99084 Erfurt,

vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch den Minister für Inneres und Kommunales,
Steigerstr. 24, 99096 Erfurt,

zu 2. bevollmächtigt:
Prof. Dr. Stefan Koriath,
Himmelreichstr. 2, 80538 München

gegen

das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen vom 2. Juli 2016 (ThürGVBl. 2016, S. 242)

wegen Verletzung von Art. 91 und 92 ThürVerf

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Prof. Dr. Aschke und die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Heßelmann, Prof. Dr. Ohler, Petermann, Prof. Dr. Schwan, Dr. von der Weiden und das stellvertretende Mitglied Licht

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. Mai 2017 **für Recht erkannt:**

Das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen vom 2. Juli 2016 (ThürGVBl. 2016, S. 242) ist nichtig.

Der Freistaat Thüringen hat der Antragstellerin die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe

A.

Die Antragstellerin, die CDU-Fraktion im Thüringer Landtag, rügt die Verfassungswidrigkeit des Vorschaltgesetzes zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen vom 2. Juli 2016.

I.

Nach der Wiedererrichtung des Freistaats Thüringen im Jahr 1990 erfolgte erstmals durch das Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen vom 16. August 1993 (GVBl. S. 545) eine grundlegende kommunale Gebietsreform. Es gliederte mit Wirkung vom 1. Juli 1994 den Freistaat in die Landkreise Eichsfeld, Nordhausen, Wartburgkreis, Unstrut-Hainich-Kreis, Kyffhäuserkreis, Schmalkalden-Meiningen, Gotha, Sömmerda, Hildburghausen, Ilm-Kreis, Weimarer Land (heute: Weimarer Land), Sonneberg, Schwarza-Kreis (heute: Saalfeld-Rudolstadt), Holzlandkreis (heute: Saale-Holzland-Kreis), Saale-Orla-Kreis, Greiz und Altenburg sowie in die kreisfreien Städte Erfurt, Gera, Jena, Suhl und Weimar. Damit reduzierte sich die Zahl von ursprünglich 35 Landkreisen auf nur noch 17. Mit Wirkung vom 1. Januar 1998 wurde Eisenach als sechste Stadt kreisfrei.

Parallel zur Kreisgebietsreform legte der Gesetzgeber mit der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) vom 16. August 1993 (GVBl. S. 501) Strukturen für die kreisangehörigen Gemeinden fest. Als Mindestgröße für kreisangehörige Gemeinden, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehörten und nicht erfüllende oder beauftragende Gemeinde waren, sahen die §§ 46, 51 ThürKO die Zahl von 3.000 Einwohnern vor. Nach Ablauf einer Freiwilligkeitsphase bis zum 30. Juni 1995 kam es durch das Gesetz zur Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden vom 23. Dezember 1996 (GVBl. S. 333) zu einer flächendeckenden Gebietsreform, um die Mindesteinwohnerzahl der kreisangehörigen Gemeinden diesen Vorgaben der ThürKO anzupassen.

Bis zum 31. Dezember 1999 reduzierte sich damit die Zahl der kreisangehörigen Gemeinde von 1702 im Jahr 1990 auf 1013.

In den folgenden Jahren bestanden diese kommunalen Strukturen im Wesentlichen fort. Lediglich durch freiwillige Zusammenschlüsse kam es zu einem weiteren Rückgang der Zahl der Gemeinden auf 849 (Stand vom 31. Dezember 2013). Grundlegende gesetzgeberische Strukturanpassungen erfolgten nach den Reformen der 1990er Jahre jedoch nicht mehr. Auch der Beschluss des Landtags über die Weiterentwicklung der gemeindlichen Strukturen im Freistaat Thüringen vom 15. Dezember 2011 (LTDrucks 5/3798) löste keine unmittelbaren gesetzgeberischen Folgen aus. Der Landtag hielt jedoch fest, dass die Institute der Verwaltungsgemeinschaft und der erfüllenden Gemeinde künftig keinen Vertrauens- und Bestandsschutz mehr genießen und dass ihre Weiterentwicklung zu Landgemeinden angestrebt wird.

In der sechsten Legislaturperiode stellte der Thüringer Landtag in seiner Sitzung am 27. Februar 2015 fest, dass die erfolgreiche Durchführung einer Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform vor dem Hintergrund der aus demografischer Entwicklung, finanziellen Herausforderungen, Anforderungen an die Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und sozialer Infrastruktur in allen Landesteilen resultierenden Erwartungen zu den wichtigen Herausforderungen gehöre, vor denen das Land stehe (LTDrucks 6/316, unter 1.). Diese Reformen seien für die Zukunftsfähigkeit des Landes, der Landkreise, Städte und Gemeinden in Thüringen notwendig. Außerdem forderte der Landtag die Landesregierung unter anderem auf, a) im Verlauf des Jahres 2015 ein kommunales Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ vorzulegen, b) ein Vorschaltgesetz zur Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Debatte zum Leitbild zu erarbeiten und vorzulegen, und c) ein gestuftes Neugliederungsverfahren, in dem freiwilligen gebietlichen Veränderungen Vorrang eingeräumt wird (Freiwilligkeitsphase), durchzuführen (LTDrucks 6/316, unter 2.).

Die Thüringer Landesregierung beschloss am 22. Dezember 2015 das Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“, das vom Landtag am 20. Januar 2016 zustimmend zur Kenntnis genommen wurde (vgl. LTDrucks 6/1636). Daraufhin legte die Landesregie-

rung am 13. April 2016 ihren Gesetzentwurf für ein Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen vor (LTDrucks 6/2000), das der gesetzlichen Verankerung der im Leitbild vorgesehenen Ziele und der wesentlichen Vorgaben für die Schaffung zukunftsfähiger kommunaler Strukturen in Thüringen dienen soll.

In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, die Gebietsreformen in Thüringen in den 1990er Jahren hätten sich überwiegend als Schritt in die richtige Richtung erwiesen. Die in der Vergangenheit gebildeten Verwaltungsstrukturen seien jedoch auf die Bevölkerungsstruktur und die Anforderungen der Nachwendezeit ausgerichtet gewesen.

So lebten im Jahr 1990 in Thüringen noch 2,61 Millionen Einwohner, im Jahr 2035 würden es nach der am 7. September 2015 veröffentlichten 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Landesamtes für Statistik auch unter Berücksichtigung der steigenden Zuwanderungszahlen voraussichtlich weniger als 1,88 Millionen Einwohner sein. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter werde von aktuell 1,3 Millionen Einwohnern um etwa 400 000 Einwohner zurückgehen. Im Jahr 2035 würden etwa 34 Prozent der Einwohner Thüringens mindestens 65 Jahre alt sein. Diese demografischen Veränderungen würden sich territorial sehr unterschiedlich auswirken.

Neben den Auswirkungen der demografischen Entwicklung entfalteteten auch die zu erwartenden finanziellen Entwicklungen der öffentlichen Haushalte in Thüringen, die Anpassungserfordernisse der öffentlichen Verwaltung durch Spezialisierungsnotwendigkeit und die IT-Entwicklung großen Handlungsdruck und erforderten nachhaltige Entscheidungen. Auf die veränderten Rahmenbedingungen müsse das Land angesichts der derzeit überwiegend kleinteiligen kommunalen Gebietsstrukturen (17 Landkreise und 849 Gemeinden, darunter sechs kreisfreie Städte) reagieren, zumal mehr als 40 Prozent der kreisangehörigen Gemeinden weniger als 500 Einwohner hätten. Vor diesem Hintergrund sei eine flächendeckende Vergrößerung der kommunalen Strukturen auf allen Ebenen erforderlich. Eine Beibehaltung des Status quo sei zur Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft keine vertretbare Handlungsoption. Auch eine alleinige Beschränkung auf die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit oder ausschließlich freiwillige Änderungen kommunaler Verwal-

tungsstrukturen lasse nach den Erfahrungen in Thüringen und in den anderen Flächenländern keine nachhaltigen strukturellen Effekte erwarten.

Die Gebietsreform in Thüringen sei Teil einer Gesamtreform, die als weitere Teile die Durchführung einer Funktionalreform und einer Verwaltungsreform beinhalte. Die Ziele der Verwaltungs- und Funktionalreform stünden mit der Gebietsreform im Zusammenhang, denn die größeren Landkreise und Gemeinden sollten in der Lage sein, eine leistungsstärkere kommunale Behördenstruktur zu entwickeln und damit mehr Landesaufgaben als bisher zu erledigen.

In der ersten Beratung am 21. April 2016 beschloss der Thüringer Landtag, den von der Landesregierung eingebrachten Gesetzentwurf an den federführenden Innen- und Kommunalausschuss sowie den Haushalts- und Finanzausschuss und den Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz zu überweisen. Mit Schreiben vom selben Tag kündigte die Verwaltung des Thüringer Landtags u.a. gegenüber dem Gemeinde- und Städtebund Thüringen und dem Thüringischen Landkreistag eine mündliche Anhörung zum geplanten Vorschaltgesetz vor dem Innen- und Kommunalausschuss an. Der Gesetzentwurf der Landesregierung lag dem Schreiben als Anlage bei, zudem teilte die Landtagsverwaltung mit, dass der Text auf der Internetseite des Landtags heruntergeladen werden könne. Zur Begründung der Anhörung verwies die Landtagsverwaltung auf § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (GOLT). Zugleich wurden die Adressaten gebeten, nach Möglichkeit vorab eine schriftliche Stellungnahme bis zum 6. Juni 2016 einzureichen.

In einem weiteren Schreiben der Landtagsverwaltung vom 25. April 2016 u.a. an die 17 Landkreise, die sechs kreisfreien Städte, sieben kreisangehörige Gemeinden und fünf Verwaltungsgemeinschaften wurden diese unter Hinweis auf § 79 GOLT um eine schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des Vorschaltgesetzes gebeten. Der Gesetzentwurf lag diesem Schreiben bei. Die Adressaten wurden ferner darauf hingewiesen, dass sie an der Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses, in der die öffentliche mündliche Anhörung stattfinden sollte, als Zuhörer teilnehmen könnten.

In die Anhörung einbezogen wurden ferner zwei Änderungsanträge zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung. Am 2. Juni 2016 übermittelte die Landtagsverwaltung den beiden kommunalen Spitzenverbänden einen Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Vorlage 6/1325). In dem Schreiben wurden die Adressaten aufgefordert, in der mündlichen Anhörung vor dem Innen- und Kommunalausschuss zu dem Änderungsantrag Stellung zu nehmen. Nachdem die Spitzenverbände um Fristverlängerung gebeten hatten, um eine angemessene und sachgerechte Meinungsbildung zu gewährleisten, wurde ihnen von der Landtagsverwaltung eine Frist zur schriftlichen Äußerung bis zum 20. Juni 2016 gewährt. Mit E-Mail vom 15. Juni 2016 übermittelte die Landtagsverwaltung den beiden kommunalen Spitzenverbänden außerdem einen Änderungsantrag der CDU-Fraktion (Vorlage 6/1403). In der E-Mail wurden die Adressaten gebeten, bis zum 20. Juni 2016, dem Termin für die Äußerung zum Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen, schriftlich Stellung zu nehmen. Ein Antrag beider Spitzenverbände auf Fristverlängerung um vier Wochen wurde von der Landtagsverwaltung mit Schreiben vom 16. Juni 2016 abgelehnt.

Die mündliche Anhörung fand öffentlich in der 27. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses am 9. Juni 2016 im Plenarsaal des Landtags statt. Angehört wurden sechs Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, weitere Verbands- und Vereinsvertreter (u.a. des Vereins Selbstverwaltung für Thüringen e.V., der IHKs und des Beamtenbunds) sowie der Landesrechnungshof. Das Ergebnisprotokoll dieser Sitzung wurde in der Druckfassung am 20. Juli 2016 an die Mitglieder des Ausschusses, einzelne Abgeordnete, die an der Sitzung teilgenommen hatten, und die Fraktionen verteilt und am 22. Juli 2016 elektronisch in das Abgeordneteninformationssystem eingestellt. Die Auswertung der Anhörung erfolgte in der 28. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses am 16. Juni 2016, zu der ein unkorrigiertes Vorabprotokoll in gedruckter Form am 20. Juni 2016 verteilt wurde.

Der Innen- und Kommunalausschuss nahm in seiner 29. Sitzung am 21. Juni 2016 eine Beschlussempfehlung zur Änderung des Gesetzentwurfs der Landesregierung an (LTDrucks 6/2344), die inhaltlich dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen entsprach.

Auf der Grundlage dieser Empfehlung beschloss der Thüringer Landtag am 23. Juni 2016 das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen (im Folgenden: „Vorschaltgesetz“). Das Gesetz wurde am 12. Juli 2016 im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen verkündet und trat nach seinem Art. 3 am Tag nach der Verkündung in Kraft. Art. 1 des Gesetzes enthält das Thüringer Vorschaltgesetz zur Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden (Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz - ThürGVG -). Art. 2 des Gesetzes ändert verschiedene Bestimmungen der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO), insbesondere die Vorschriften der §§ 45, 45a ThürKO.

Die hier maßgeblichen Vorschriften des ThürGVG lauten wie folgt:

§ 1

Ziele

- (1) Ziel der Gebietsreform ist die Schaffung leistungs- und verwaltungstarker Gebietskörperschaften, die dauerhaft in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben in geordneter Haushaltswirtschaft sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich wahrzunehmen.
- (2) Die Gebietskörperschaften sollen ein dauerhaft tragfähiges Fundament für die demokratische Mitwirkung der Bürger bilden.
- (3) Zentralörtliche Strukturen sollen gestärkt werden. Die künftige Gemeindestruktur soll die Belange der im Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 vom 15. Mai 2014 (GVBl. S. 205 -206-) festgelegten Ober- und Mittelzentren in ihrer Stadt-Umland-Beziehung mit den unmittelbar angrenzenden Gemeinden in besonderem Maße berücksichtigen.

§ 2

Neugliederung der Landkreise

- (1) Landkreise sollen mindestens 130.000 und höchstens 250.000 Einwohner haben.
- (2) Die neu zu bildenden Landkreise sollen eine Fläche von 3.000 Quadratkilometern nicht überschreiten.
- (3) Die Bildung der neuen Landkreise erfolgt durch Zusammenschluss der bestehenden Landkreise. Eine Aufteilung des Gebietes bestehender Landkreise soll unterbleiben. Ausnahmen sind im Einzelfall möglich. § 92 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) bleibt im Übrigen unberührt.
- (4) Die Festlegung der Gebiete der neuen Landkreise erfolgt durch Gesetz.

§ 3

Neugliederung der kreisfreien Städte

- (1) Kreisfreie Städte sollen mindestens 100.000 Einwohner haben.
- (2) Kreisfreie Städte, die die erforderliche Mindesteinwohnerzahl unterschreiten, sollen jeweils in einen angrenzenden Landkreis eingegliedert werden.
- (3) Kreisfreie Städte sollen durch Eingliederungen von Umlandgemeinden gestärkt werden, soweit dies der Neubildung der Landkreise nicht entgegensteht.
- (4) Die Eingliederung bisher kreisfreier Städte in einen jeweils angrenzenden Landkreis erfolgt durch Gesetz.

§ 4

Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden

- (1) Kreisangehörige Gemeinden sollen mindestens 6.000 Einwohner haben.
- (2) Die Bildung, Änderung und Erweiterung von Verwaltungsgemeinschaften nach § 46 Abs. 1 ThürKO und die Übertragung von Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft nach § 51 ThürKO (erfüllende Gemeinde) sind ausgeschlossen. Die Auflösung bestehender Verwaltungsgemeinschaften erfolgt durch Gesetz.
- (3) Kreisangehörige Gemeinden sollen unter Beachtung des § 5 mit benachbarten Gemeinden desselben Landkreises zusammengeschlossen, durch Eingliederung vergrößert oder nach § 3 Abs. 3 in kreisfreie Städte eingegliedert werden.
- (4) Neugliederungen von kreisangehörigen Gemeinden nach Absatz 3, die die derzeitigen Landkreisgrenzen überschreiten, sind möglich, sofern diese der Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte nicht entgegenstehen und diese Gemeindeneugliederungen nicht vor der Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte nach § 2 Abs. 4 und § 3 Abs. 4 in Kraft treten.
- (5) Die Neugliederung von Gemeinden nach den Absätzen 3 oder 4 erfolgt durch Gesetz. § 9 ThürKO bleibt im Übrigen unberührt.

§ 5

Zentrale Orte und Verflechtungsbereiche

- (1) Gemeinden, die im Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 als Ober- oder Mittelzentrum ausgewiesen sind, sollen durch Eingliederungen vergrößert werden.
- (2) Jede neu gegliederte Gemeinde soll so strukturiert sein, dass sie die Funktion eines Zentralen Ortes übernehmen kann.

§ 6

Freiwilligkeitsphase für kreisangehörige Gemeinden

- (1) Die Freiwilligkeitsphase ist auf die Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden beschränkt. Sie gilt für mögliche freiwillige Eingliederungen kreisangehöriger Gemeinden in kreisfreie Städte entsprechend.

(2) Anträge auf Bildung von freiwilligen Gemeindestrukturen durch Auflösung und Zusammenschluss oder Eingliederung, die den Vorgaben dieses Gesetzes entsprechen, sind bis zum 31. Oktober 2017 auf dem Dienstweg bei dem für Kommunalrecht zuständigen Ministerium zu stellen.

§ 7

Strukturbegleithilfen

(1) Gemeinden, deren Neugliederung im Jahr 2018 in Kraft tritt, können nach Inkrafttreten der Gebiets- und Bestandsänderung allgemeine, steuerkraftunabhängige Zuweisungen (Strukturbegleithilfen) erhalten. Die Förderung dient nicht der Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften durch das Land im Sinne des Artikels 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen und ist nicht Bestandteil der Finanzausgleichsmasse nach § 3 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG). Die neu gegliederten Gemeinden sind verpflichtet, in der Regel innerhalb von fünf Jahren Schulden in mindestens derselben Höhe zu tilgen, in der sie Strukturbegleithilfen erhalten haben.

(2) Anspruchsvoraussetzung für Strukturbegleithilfen nach Absatz 1 Satz 1 und 2 ist, dass neu zu gliedernde Gemeinden zum 31. Dezember 2015 verpflichtet waren, ein Haushaltssicherungskonzept gemäß § 53 a ThürKO oder § 4 ThürKDG aufzustellen oder fortzuschreiben und in den Jahren 2012, 2013 oder 2014 einen Fehlbetrag in der Jahresrechnung beziehungsweise einen Finanzmittelfehlbetrag aufweisen.

(3) Der Fehlbetrag für die Jahre 2012, 2013 und 2014 ergibt sich nach § 23 Abs. 2 in Verbindung mit § 87 Nr. 12 der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung; der Finanzmittelfehlbetrag für die Jahre 2012, 2013 und 2014 nach § 47 Abs. 1 und 2 Satz 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 15 und § 63 Nr. 27 der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik aus den Finanzrechnungen der Gemeinde.

(4) Die Höhe der auszahlenden Strukturbegleithilfe ergibt sich aus der Summe der Fehlbeträge oder Finanzmittelfehlbeträge aus den Jahren 2012, 2013 und 2014 der neu zu gliedernden Gemeinden. Geht die neu zu gliedernde Gemeinde in unterschiedlichen neu gegliederten Gemeinden auf, ist die Strukturbegleithilfe einwohnerbezogen aufzuteilen.

(5) Die Strukturbegleithilfe ist auf die Höhe der jeweiligen Verschuldung der neu zu gliedernden Gemeinde nach der Tabelle "Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31. Dezember 2014 in Thüringen" des Thüringer Landesamtes für Statistik begrenzt. Sie beträgt aber höchstens vier Millionen Euro je neu zu gliedernder Gemeinde (Höchstbetrag).

(6) Eine Doppelförderung ist ausgeschlossen. Soweit eine Gemeinde nach Absatz 1 von Neugliederungen nach diesem Gesetz mehrfach betroffen ist, werden die Fehlbeträge oder Finanzmittelfehlbeträge dieser Gemeinde nur einmal berücksichtigt.

(7) Die Gewährung der Strukturbegleithilfe erfolgt nach Inkrafttreten des die jeweilige neu zu gliedernde Gemeinde betreffenden Gesetzes zur Gebiets- und Bestandsveränderung durch das für Kommunalrecht zuständige Ministerium oder eine von ihm durch Verwaltungsvorschrift bestimmte Behörde. Die Gewährung erfolgt ab dem 1. Januar 2018.

§ 8

Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen

(1) Gemeinden, die nach § 6 durch Gesetz neu gebildet oder vergrößert wurden, erhalten allgemeine, steuerkraftunabhängige und nicht zweckgebundene Zuweisungen als Neugliederungsprämie. Die Förderung dient nicht der Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften durch das Land im Sinne des Artikels 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen und ist nicht Bestandteil der Finanzausgleichsmasse nach § 3 ThürFAG.

(2) Die Neugliederungsprämie nach Absatz 1 Satz 1 beträgt 100 Euro pro Einwohner der nach § 6 neu gegliederten Gemeinde, maximal eine Million Euro. Die Auszahlung erfolgt spätestens drei Monate nach Inkrafttreten der Gebiets- und Bestandsänderung an die neu gegliederte Gemeinde in einem Betrag. Für die Berechnung der Zuweisung ist die vom Thüringer Landesamt für Statistik festgestellte Einwohnerzahl zum 31. Dezember des dem Jahr des Inkrafttretens der Neugliederung vorvergangenen Jahres maßgeblich, soweit im Neugliederungsgesetz keine abweichende Regelung getroffen wird.

(3) Die nochmalige Förderung einer im Sinne des Absatzes 1 neu gebildeten oder vergrößerten Gemeinde ist ausgeschlossen.

(4) Die Gewährung der Förderung nach Absatz 1 erfolgt durch das für Kommunalrecht zuständige Ministerium. Dieses kann die Zuständigkeit für die Gewährung auf eine andere Behörde durch Verwaltungsvorschrift übertragen.

§ 8 a

Bereitstellung von Haushaltsmitteln des Landes

(1) Für die Finanzierung der Strukturbegleithilfen nach § 7 und der Neugliederungsprämien zur Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen nach § 8 werden mindestens 155 Millionen Euro bereitgestellt.

(2) Soweit ein Teil der nach Absatz 1 bereitgestellten Haushaltsmittel nicht entsprechend den dort genannten Zielen eingesetzt worden ist, sind diese ab dem Haushaltsjahr 2018 zum Ausgleich besonderer Belastungen der kommunalen Gebietskörperschaften im Zuge der Gebietsreform zu verwenden. Die Verteilung der Mittel einschließlich des Verfahrens regelt das für Kommunalrecht zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch eine Richtlinie.

§ 9

Übergangsbestimmung

Die in den §§ 2 bis 4 bestimmten Mindesteinwohnerzahlen für Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden sollen die neu gebildeten Gebietskörperschaften dauerhaft, aber mindestens bis zum Jahr 2035, nicht unterschreiten. Für die Abschätzung der in Satz 1 genannten Einwohnerzahlen der neu gebildeten Gebietskörperschaften im Jahr 2035 sind die am 7. September 2015 veröffentlichte 1. regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die am 5. April 2016 veröffentlichte Vorausberechnung für die kreisangehörigen Gemeinden des Landesamtes für Statistik maßgeblich. Die Daten wurden vom Thüringer Landesamt für Statistik als Statistischer Bericht unter dem Titel "Die Bevölkerung Thüringens 2014 und 2035, sowie Fläche 2014 nach Gemeinden - Bevölkerungsvorausberechnung -" veröffentlicht (Bestell-Nr. 01122).

II.

Mit dem am 5. Dezember 2016 eingegangenen Antrag im abstrakten Normenkontrollverfahren macht die Antragstellerin sowohl die formelle als auch die materielle Verfassungswidrigkeit des Vorschaltgesetzes geltend.

Die Antragstellerin beantragt,

das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen vom 2. Juli 2016 (GVBl. 2016, S. 242) für nichtig zu erklären.

1. Zur Zulässigkeit des Antrags führt sie aus, die Antragsberechtigung nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) ergebe sich daraus, dass sie als Fraktion des Thüringer Landtags in ihrer Sitzung am 26. Oktober 2016 beschlossen habe, ein Normenkontrollverfahren gegen das ThürGVG einzuleiten und den Bevollmächtigten mit der Vertretung betraut habe. Das ThürGVG als förmliches Landesgesetz könne Gegenstand eines abstrakten Normenkontrollverfahrens sein. Die Antragsbefugnis beruhe darauf, dass sie - die Antragstellerin - durch ihren Beschluss vom 26. Oktober 2016 ihre Auffassung bekundet habe, das ThürGVG sei verfassungswidrig und damit nichtig. Das für die Antragsbefugnis notwendige objek-

tive Interesse an der Klarstellung der Geltung der Norm liege deshalb vor. Sie als Organteil des Landtags sei auch in besonderer Weise auf die Thüringer Verfassung verpflichtet und von der Unvereinbarkeit der Normen mit der Verfassung überzeugt.

2. Die Antragstellerin ist der Ansicht, dass das Vorschaltgesetz formell und materiell verfassungswidrig ist.

a) Das Gesetz sei bereits formell verfassungswidrig, denn es verstoße gegen Art. 92 ThürVerf. Mit dieser Bestimmung habe der Thüringer Verfassungsgeber den Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen, wonach als Voraussetzung für Gebietsreformen die Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften verfassungsrechtlich geboten sei. Jedoch habe eine diesen Anforderungen genügende Anhörung der Landkreise und Gemeinden im parlamentarischen Verfahren nicht stattgefunden.

aa) Der federführende Innen- und Kommunalausschuss des Thüringer Landtags habe den Gesetzentwurf vielmehr als einen solchen im Sinne des Art. 91 Abs. 4 ThürVerf angesehen, denn auf dieser Grundlage habe er in seiner 27. Sitzung am 9. Juni 2016 Vertreter des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen sowie des Thüringischen Landkreistags angehört. Es sei aber entscheidend für das Verfahren der Anhörung, ob das Vorschaltgesetz unter Art. 91 Abs. 4 ThürVerf subsumiert werden könne, mit ihm also „allgemeine Fragen geregelt würden, die die Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen“, oder ob es sich um eine Gebietsreform im Sinne des Art. 92 ThürVerf handele.

bb) Aus dem Wortlaut des Art. 91 Abs. 4 ThürVerf ergebe sich bereits, dass allgemeine Fragen im Gegensatz zu speziellen Regelungen stünden. Die damit verbundene Beschränkung des Anhörungsrechts auf die kommunalen Spitzenverbände verdeutliche, dass es sich hierbei nicht um die vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) abgeleitete Anhörungspflicht der Gemeinden und Landkreise bei Gebietsänderungen handele. Vielmehr würden Anhörungsrechte in Angelegenheiten begründet, die die kommunalen Gebietskörperschaften „berühren“. Dies sei regelmäßig der Fall, wenn Gemeinden oder Landkreise die entspre-

chenden Vorschriften im eigenen oder übertragenen Wirkungsbereich ausführen müssten. Weder in den Kommentierungen zur Thüringer Verfassung noch zu den parallelen Vorschriften anderer Landesverfassungen finde sich ein Hinweis darauf, dass gesetzliche Bestimmungen über eine Gebietsreform - und seien sie auch allgemeiner Natur - dem den kommunalen Spitzenverbänden eingeräumten Anhörungsrecht unterliegen. Auch die systematische Stellung des Art 91 Abs. 4 ThürVerf stehe einer erweiterten Auslegung des Begriffs der „allgemeinen Fragen“ entgegen. Gebietsänderungen seien Gegenstand des Art. 92 ThürVerf, der entsprechende Anhörungsrechte begründe. Es folge somit aus Wortlaut und Systematik des Art. 91 Abs. 4 ThürVerf, dass die dort genannten „allgemeinen Fragen“ nicht solche einer Gebietsreform sein könnten.

cc) Das Vorschaltgesetz sei ein Gebietsreformgesetz i.S.d. Art. 92 ThürVerf.

Die Mindesteinwohnerzahlen, die auf die Bevölkerungsvorausberechnung des Landesamtes für Statistik für das Jahr 2035 bezogen seien (§ 9 ThürGVG) und im Jahr 2035 nicht unterschritten werden dürften, seien vom Gesetzgeber bindend festgelegt. Kommunale Gebietskörperschaften, die unterhalb dieser Grenzwerte blieben, seien aufgrund des ThürGVG in die Gebietsreform einzubeziehen. Das „Sollen“ sei deshalb nicht im Sinne der Ermächtigung der Verwaltungsbehörden zu verstehen, nach der eine Behörde gegebenenfalls auch von der gesetzlich vorgeschriebenen Rechtsfolge absehen könne. Der Gesetzgeber gebe vielmehr bindende Einwohnerzahlen vor und gehe damit die Selbstverpflichtung ein, die gesetzlichen Grenzwerte den zukünftigen Gebietsreformgesetzen zu Grunde zu legen.

Da nach der Bevölkerungsvorausberechnung keiner der gegenwärtig bestehenden 17 Landkreise im Jahr 2035 die Mindestbevölkerungszahl von 130.000 Einwohnern erreichen werde, würden durch § 2 Abs. 1 i. V. m. § 9 ThürGVG bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt sämtliche in Thüringen bestehenden Landkreise in die Gebietsreform einbezogen. Das gleiche gelte für die bislang kreisfreien Städte Gera, Suhl, Weimar und Eisenach, die nach der Bevölkerungsprognose ebenfalls erheblich unterhalb der Mindesteinwohnerzahl von 100.000 verblieben und somit einzukreisen seien. Für die Gemeindeebene ließen sich ebenfalls Rückschlüsse aus dem Vor-

schaftsgesetz ziehen. Neben der Mindesteinwohnerzahl von 6.000 Einwohnern sei § 5 ThürGVG von Bedeutung. Gemeinden, die im Landesentwicklungsprogramm 2025 als Ober- oder Mittelzentrum ausgewiesen seien, sollten durch Eingliederung vergrößert werden (§ 5 Abs. 1 ThürGVG). Hieraus folge, dass Gemeinden, die mehr als 6.000 Einwohner hätten, aber an ein Ober- oder Mittelzentrum angrenzten, ihre Selbstständigkeit verlieren würden. Überdies sollten neu gegliederte Gemeinden so strukturiert sein, dass sie die Funktion eines Zentralen Ortes übernehmen könnten (§ 5 Abs. 2 ThürGVG). Somit gewährleiste auch eine Bevölkerungszahl von 6.000 Einwohnern im Jahr 2035 nicht den weiteren Bestand der Gemeinden.

dd) Das Anhörungsrecht der von Gebietsreformen betroffenen Körperschaften nach Art. 92 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 3 ThürVerf gebe Gemeinden und Landkreisen Gelegenheit, ihre Position darzulegen. Die hierbei vorgetragenen vielfältigen Gesichtspunkte sollten nach dem Willen der Verfassung in den gesetzgeberischen Abwägungsprozess eingestellt werden. Nur hierdurch könne vermieden werden, dass die Gemeinden und Landkreise zum bloßen Objekt staatlichen Handelns denaturierten.

Erfahrungsgemäß würden betroffene Gemeinden und Landkreise in der Anhörung vortragen, dass ihre Neugliederung nicht erforderlich sei, weil sie in der Lage seien, die ihnen obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Auch historische und geographische Besonderheiten, die in die Abwägung einzustellen seien, würden regelmäßig vorgebracht. Das Vorschaltgesetz habe dagegen die vom Gesetzgeber beabsichtigte Funktion, durch Festlegung von Mindesteinwohnerzahlen derartige Belange der betroffenen Gebietskörperschaften von vornherein von der späteren gesetzgeberischen Abwägung auszuschließen. Trage eine Gebietskörperschaft derartige Gesichtspunkte dann später vor, würden diese nicht mehr in die gesetzgeberische Abwägung eingestellt, sofern die betreffende Gebietskörperschaft unterhalb der für das Jahr 2035 prognostizierten Einwohnerzahl verbleibe. Damit sei ihr das Argument abgeschnitten, sie sei in der Lage, die ihnen obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Die zukünftig vor Erlass der Durchführungsgesetze gebotene Anhörung werde sich deshalb - und solle sich nach dem gesetzgeberischen Willen - auf die Erörterung beschränken, welcher

von mehreren möglichen Varianten des Zusammenschlusses der Vorzug zu geben sei.

Daraus folge, dass das Vorschaltgesetz materiell ein Gebietsreformgesetz im Sinne des Art. 92 ThürVerf sei und sich die Anhörung nach Art. 92 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 3 ThürVerf hätte richten müssen. Tatsächlich habe die gebotene mündliche Anhörung der Landkreise und Gemeinden nicht stattgefunden. Landkreise, kreisfreie Städte und einzelne kreisangehörige Gemeinden seien zwar mit Schreiben vom 25. April 2016 aufgefordert worden, eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Ersichtlich handele sich hierbei aber um die „Gelegenheit zur Stellungnahme“, wie sie in Art. 91 Abs. 4 ThürVerf vorgeschrieben und in § 79 Abs. 2 Satz 1 der GOLT wörtlich wiederholt werde.

ee) Die den Landkreisen und einzelnen Gemeinden angebotene Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme habe die Voraussetzungen des Art. 92 ThürVerf auch deshalb nicht erfüllen können, weil deren Stellungnahmen bei den Ausschussberatungen nicht berücksichtigt worden seien. Vielmehr seien allein die mündlichen Stellungnahmen der Spitzenverbände Gegenstand der Beratungen im Innen- und Kommunalausschuss gewesen.

ff) Die Antragstellerin macht ferner geltend, dass die Protokolle über die Anhörung am 9. Juni 2016 zum Zeitpunkt der 53. Sitzung des Thüringer Landtags am 23. Juni 2016 noch nicht vorgelegen hätten. Aufgrund dessen sei das Vorschaltgesetz in formell verfassungswidriger Weise zustande gekommen, da die Abgeordneten, die nicht Mitglieder des Innen- und Kommunalausschusses sind, sich nicht hinreichend über die Anhörungen hätten informieren können.

b) Das Vorschaltgesetz sei auch materiell verfassungswidrig, denn es verstoße gegen Art. 92 ThürVerf.

aa) Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs seien für die Frage des verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstabs bei kommunalen Gebietsreformen drei Stufen zu unterscheiden. Das ThürGVG habe demgegenüber eine doppelte Funkti-

on, die sich auf die Prüfungsmaßstäbe und die Prüfungsintensität auswirke. In § 1 enthalte es die Ziele einer umfassenden Gebietsreform, die in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs der ersten und zweiten Stufe zugeordnet würden und deren Überprüfung nur eingeschränkter Kontrolle zugänglich sei. Allerdings beschränke sich das Vorschaltgesetz nicht auf die Festlegung eines Leitbildes oder von Leitlinien, sondern bestimme bereits konkret Mindesteinwohnerzahlen von Gemeinden und Landkreisen und lege damit im Rückschluss die Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden fest, deren Gebiet durch die anstehenden Durchführungsgesetze betroffen sein würden. Hierzu bediene sich der Gesetzgeber zweier Kunstgriffe.

Zum einen erfolge die Bildung der neuen Landkreise durch Zusammenschluss der bestehenden Landkreise; eine Aufteilung solle unterbleiben, Ausnahmen seien nur im Einzelfall möglich (§ 2 Abs. 3 ThürGVG). Hierdurch seien sämtliche Landkreise unabhängig von ihrer Einwohnerzahl von der Gebietsreform betroffen. Das Leitbild von acht Großkreisen habe die Vorstellung des Regierungsentwurfs und damit des Gesetzgebers geprägt.

Der zweite Kunstgriff bestehe darin, dass sich die Mindesteinwohnerzahlen nicht auf den gegenwärtigen Bestand bezögen, sondern für das Jahr 2035 prognostiziert würden (§ 9 ThürGVG). Mit der prognostizierten niedrigeren Einwohnerzahl werde die im Jahr 2017 aufgrund von Durchführungsgesetzen beginnende und der Planung nach für das Jahr 2018 abgeschlossene Gebietsreform begründet. Das Vorschaltgesetz beschränke sich damit nicht darauf, im Sinne der vom Verfassungsgerichtshof herausgearbeiteten ersten Stufe das „Ob“ einer Gebietsreform festzulegen bzw. auf der zweiten Stufe Leitbilder und Leitlinien zu umreißen, sondern lege faktisch bereits die Gebietsreform auf der dritten Stufe fest.

Durch diese gesetzgeberischen Kunstgriffe sei nicht nur das in Art. 92 ThürVerf begründete Anhörungsrecht der betroffenen Gebietskörperschaften unterlaufen worden, sondern auch deren Rechtsschutz. Damit werde auch die Kontrollfunktion des Verfassungsgerichtshofs eingeschränkt.

Deshalb unterliege schon das Vorschaltgesetz einer - üblicherweise erst auf der dritten Stufe vorzunehmenden - verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Andernfalls würde der Verfassungsgerichtshof der Möglichkeit beraubt, die dem Vorschaltgesetz zu Grunde liegenden Absichten und bereits gegenwärtig absehbaren Folgen für die kommunale Landschaft des Freistaats Thüringen in die verfassungsrechtliche Prüfung einzubeziehen. Das Vorschaltgesetz müsse wie ein Gebietsreformgesetz nach Art. 92 ThürVerf behandelt und geprüft werden, weil mit ihm bereits die wesentlichen Festlegungen für die spätere Gebietsreform erfolgt seien.

bb) Nach Art. 92 ThürVerf könne das Gebiet von Gemeinden und Landkreisen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Die Gründe des öffentlichen Wohls könnten sich allein auf Tatsachen stützen, es müssten also aus der Erfahrung belegbare Vorgänge vorgetragen werden, die in ihrer Eigenart und ihrem Gewicht eine Gebietsänderung erforderlich machten. Gründe des öffentlichen Wohls lägen nur dann vor, wenn ein Verwaltungsträger seine Aufgaben nicht mehr sachgerecht erfüllen könne. Beständen dagegen an der Leistungsfähigkeit von Landkreisen und Gemeinden im konkreten Fall keine Zweifel, so fehle es an den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Gebietsreform. In diesem Fall griffe der Gesetzgeber sachgrundlos in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung ein, selbst wenn die Einwohnerzahl des Landkreises und der einzelnen Gemeinde unterhalb der abstrakt festgesetzten Mindesteinwohnerzahl liege. Werde diese aber gesetzlich festgelegt, so enthebe dies den Gesetzgeber und die Regierung von der Darlegung, warum in den verfassungsrechtlich gewährleisteten Gebietsbestand eingegriffen werden müsse.

cc) Schwerwiegende Bedenken beständen zudem gegen die im Wege der Bevölkerungsvorausberechnung ermittelten Einwohnerzahlen für das Jahr 2035. Der Gesetzgeber habe sich hiermit einer Verweisungstechnik bedient, mit deren Hilfe den für den 31. Dezember 2035 vorhergesagten Bevölkerungszahlen Gesetzesrang verliehen werde. Die Einbeziehung einer Einwohnerzahl, die aufgrund problematischer statistischer Methoden erst Ende 2035 erreicht werden solle, aber gegenwärtig bereits Rechtsfolgen zeige, verstoße gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf). Hierzu gehöre die Bestimmtheit von Gesetzen. Der in §§ 2 - 4

ThürGVG vordergründig vermittelte Eindruck der zahlenmäßigen Bestimmtheit werde durch § 9 ThürGVG relativiert, weil sich die dort festgelegten Grenzwerte nicht auf den nachprüfbaren Ist-Bestand, sondern auf einen fiktiven Bestand im Jahr 2035 bezögen. Da die Einwohnerzahl im Jahr 2035 nicht exakt vorhergesagt werden könne, bliebe sie notwendig unbestimmt.

dd) § 6 ThürGVG verstoße darüber hinaus gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung. Aufgrund dieses vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsatzes sei der Gesetzgeber von Verfassung wegen gehindert, kommunale Gebietskörperschaften bei gleichem Sachverhalt ungleich zu behandeln, wenn hierfür kein zwingender Grund vorliege. Die Freiwilligkeitsphase der Gebietsreformen in Thüringen sei gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 ThürGVG auf die Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden beschränkt und gelte für mögliche freiwillige Eingliederungen von kreisangehörigen Gemeinden in kreisfreie Städte entsprechend. Demgegenüber seien die Landkreise von freiwilligen Zusammenschlüssen ausgeschlossen.

Die Beschränkung freiwilliger Zusammenschlüsse auf die kreisangehörigen Gemeinden lasse die Absicht des Gesetzgebers erkennen, in jedem Fall die zentralistisch orientierte Reformpolitik von Großkreisen durchzusetzen und hierbei von vornherein freiwillige Zusammenschlüsse zu unterbinden. Eine Begründung für diese Ungleichbehandlung der Landkreise sei nicht ersichtlich. Freiwillige Zusammenschlüsse seien jedoch schon deshalb vorzugswürdig, weil sie geeignet seien, dysfunktionale Begleiterscheinungen einer Neugliederung von Landkreisen zu verhindern. Es entspreche deshalb auch der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 91 ThürVerf, allen Gebietskörperschaften zunächst eine Phase der Selbstbestimmung einzuräumen.

ee) Außerdem müsse der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei wiederholten Änderungen des Gebietsbestands den rechtsstaatlichen Grundsatz des Bestands- und Vertrauensschutzes berücksichtigen. In der 4. und der 5. Legislaturperiode habe es in Thüringen zahlreiche Neugliederungsmaßnahmen gegeben. In den Jahren 2007, 2008 und 2010 bis 2013 seien mehrere Gesetze zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden erlassen wor-

den. Durch diese Neugliederungsgesetze sei ein Vertrauenstatbestand im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG geschaffen worden, der den radikalen Schnitt des § 4 Abs. 1 ThürGVG ausschließe. Die Landesregierung hätte darlegen müssen, warum neu gebildete Gemeinden, die in der Lage seien, ihre Aufgaben zu erfüllen, innerhalb weniger Jahre erneut einer Gebietsreform unterzogen werden sollten.

ff) Das Vorschaltgesetz verstoße überdies gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die tatsächlich von der Landesregierung verfolgten Ziele ergäben sich aus dem Thüringer Gesetz über die Grundsätze von Funktional- und Verwaltungsreformen (ThürGFVG) vom 14. Dezember 2016 (GVBl. S. 526). Der Gesetzgeber beabsichtige mit der durch das Vorschaltgesetz ins Werk gesetzten Gebietsreform, auf Kreis- und Gemeindeebene die Voraussetzungen für eine Verlagerung staatlicher Aufgaben auf Landkreise und Gemeinden zu schaffen. Durch die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben werde eine Verstaatlichung der Landkreise und Gemeinden bewirkt. Je größer der Anteil der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in der Kommunalverwaltung sei, desto weniger Raum bleibe naturgemäß für die Selbstverwaltungsaufgaben. Gemeinden und Landkreise würden durch die vermehrte Übertragung staatlicher Aufgaben im Ergebnis zu einem verlängerten Arm des Staates, nämlich zu dislozierten Verwaltungsstellen, was die in Art. 91 ThürVerf gewährleistete kommunale Selbstverwaltung schlechthin in Frage stelle.

Im Übrigen sei Prämisse jeder Kommunalisierung im recht verstandenen Sinne die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen und die Anpassung an deren Struktur. Es könne aber nicht umgekehrt eine Gebietsreform damit begründet werden, dass die bestehenden Gebietskörperschaften für die Übertragung staatlicher Aufgaben nicht die richtige Größe aufwiesen. Unterliege das legitime Ziel einer Gebietsreform bereits verfassungsrechtlichen Bedenken, so könne die Reform auch nicht geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein.

Schließlich sehe das Thüringer Recht für Gemeinden bereits in Gestalt der Verwaltungsgemeinschaften (§§ 46 ff. ThürKO) einen Verband vor, der die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahrnehme. Angesichts dieser bewährten Organisa-

tionsstruktur seien Gebietsreformen nicht erforderlich und deshalb unverhältnismäßig.

III.

Der äußerungsberechtigte Thüringer Landtag hat davon abgesehen, zu dem Antrag Stellung zu nehmen.

IV.

Die äußerungsberechtigte Thüringer Landesregierung hält den Antrag für unbegründet. Das Vorschaltgesetz stehe formell und materiell in vollem Umfang mit der Thüringer Verfassung im Einklang.

1. Die Auffassung der Antragstellerin, es handele sich bei dem ThürGVG um ein Gesetz nach Art. 92 ThürVerf, sei unzutreffend. Das ThürGVG verändere das Gebiet der bestehenden Gemeinden und Landkreise nicht und löse keine Gemeinden und Landkreise auf. Die Vorschriften der § 2 Abs. 2, § 3 Abs. 4 und § 4 Abs. 5 ThürGVG dokumentierten vielmehr die Absicht des Gesetzgebers, das Gesamtvorhaben der Gebietsreform in ein vorbereitendes Vorschaltgesetz, das Grundsätze der Reform enthalte, und nachfolgende, für die Jahre 2017 und 2018 geplante Neugliederungsgesetze, die Gebietsneuordnungen vornehmen würden, zu unterteilen. Sinn der gesetzlichen Normierung von Zielen und Leitlinien der Reform sei es, Anforderungen an die künftigen kommunalen Gebietskörperschaften zu regeln. Damit en - lediglich - „allgemeine Fragen“ im Sinne des Art. 91 Abs. 4 ThürVerf betroffen.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach zur Wahrung der Garantie kommunaler Selbstverwaltung eine Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften erforderlich sei, greife erst dann, wenn die Anwendung der bereits feststehenden Leitlinien und Leitbilder im Einzelfall in Rede stehe, d.h. wenn das Stadium der konkreten Neugliederung erreicht werde.

Art. 91 Abs. 4 ThürVerf stelle die konkrete Gestalt des Anhörungsverfahrens in das pflichtgemäße Ermessen des Landtags und seiner zuständigen Ausschüsse. Die Anhörung müsse insofern effektiv sein, als sie die Möglichkeit eröffne, die unter Umständen divergierenden Vorstellungen und Interessen der kommunalen Teilebenen zur Kenntnis des Gesetzgebers zu bringen. Ein subjektiv-öffentliches Recht jeder Gemeinde auf Anhörung zu den abstrakt-generellen Reformleitlinien gebe es nicht, abgesehen davon, dass ein solches Recht nicht praktikabel wäre. Der Gesetzgeber sei deshalb befugt, die Möglichkeiten der Anhörung im Einzelfall nach seinem freien Ermessen zu gestalten, solange das Anhörungsverfahren effektiv bleibe. Es gebe schon im Hinblick auf die verfassungsrechtlich garantierte Parlamentsautonomie kein Recht der Gemeindevertreter auf eine unmittelbare mündliche oder schriftliche persönliche Aussprache mit den Abgeordneten. Soweit die Antragstellerin die fehlende Veröffentlichung des Protokolls der 27. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses am 9. Juni 2016 vor der Beschlussfassung des Gesetzgebers rüge, verkenne sie, dass den Abgeordneten weitere Möglichkeiten zur Verfügung gestanden hätten, um sich zu informieren. So hätten sie an der öffentlichen Sitzung des Ausschusses teilnehmen, Mitglieder des Ausschusses befragen oder Einsicht in die schriftlichen Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände nehmen können. Auch habe das Vorabprotokoll der 28. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses am 16. Juni 2016, in der sich der Ausschuss mit dem Ergebnis der Anhörung auseinandersetzte, rechtzeitig vor der Plenumsdebatte zur Verfügung gestanden.

2. Für das Vorschaltgesetz bestünden Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne von Art. 91 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 92 Abs. 1 ThürVerf.

a) Es sei unzutreffend, dass das Vorschaltgesetz faktisch bereits die Gebietsreform auf der dritten Stufe festlege und dadurch zugleich die Rechtsschutzmöglichkeiten der Kommunen beschränke. Wiederum gelte, dass keine Gemeinde und kein Gemeindeverband durch das Vorschaltgesetz im Gebietsbestand verändert oder aufgelöst werde. Die nachfolgenden, erst noch zu erlassenden Neugliederungsgesetze seien auch nicht etwa durch das Vorschaltgesetz exakt voraus bestimmt. Das ThürGVG sei keine Ermächtigungsgrundlage für gebundene Rechtsakte, sondern

gebe der nachfolgenden Gesetzgebung Grundsätze vor, die auszufüllen seien, d.h. Leitlinien, an denen die konkreten Neugliederungen zu orientieren seien.

b) Die Gründe für die Durchführung einer umfassenden Gebietsreform dokumentiere der Gesetzgeber in Übereinstimmung mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung (LTD Drucks 6/2000). Es gehe hierbei um die Auswirkungen der demographischen Entwicklung, die absehbaren Entwicklungen der öffentlichen Haushalte in Thüringen und die Anpassungserfordernisse der Verwaltung angesichts von Spezialisierung und IT-Entwicklung. Schon die prognostizierten Entwicklungen der öffentlichen Haushalte in Thüringen rechtfertigten ein Tätigwerden des Gesetzgebers. Darüber hinaus gehe es dem Gesetzgeber darum, die Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements zu erhalten und die Zentralen Orte zu stärken. Damit reihe sich die Gebietsreform in die Motive und Ziele der Reformen in der Bundesrepublik Deutschland seit den 1970er Jahren ein, die von der Rechtsprechung in Anerkennung des auf der ersten Stufe der Reform bestehenden weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers durchgehend gebilligt worden seien. Es gehe darum, über eine Hebung der Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und gleichzeitig die Effizienz der staatlichen Aufgabenerledigung zu erhöhen. Mit dieser Motivation sei die Entscheidung zur Neuordnung als solche insgesamt am öffentlichen Wohl orientiert.

Das Leitbild und die Leitlinien, die auf der zweiten Stufe des Gesamtvorhabens entwickelt und normiert worden seien, stünden mit den Vorgaben des öffentlichen Wohls im Einklang. Unzutreffend sei die Auffassung der Antragstellerin, der Neugliederungsgesetzgeber müsse abwarten, bis eine Überforderung der bestehenden kommunalen Gebietskörperschaften oder konkrete Missstände eingetreten seien. Vielmehr gehöre es zu den gesetzgeberischen Möglichkeiten und gegebenenfalls Pflichten, die mittel- und langfristige Entwicklung zu beobachten, mögliche Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung zu prognostizieren und bei sich anbahnenden negativen Entwicklungen frühzeitig gegenzusteuern. Damit erledige sich zugleich der Einwand, die Aufnahme von Mindesteinwohnerzahlen in die Leitlinien sei fehlerhaft. Die Rahmenziehung für die zukünftigen konkreten Neugliederungsentscheidungen falle in den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Sie entspreche einer bewähr-

ten gesetzgeberischen Praxis, die Leistungsfähigkeit von Gemeinden und ihre Fähigkeit, Selbstverwaltungsaufgaben selbstbestimmt wahrnehmen zu können, in Zahlen zu fassen.

Die grundsätzliche Mindestgröße von 6000 Einwohnern bei kreisangehörigen Gemeinden, 100.000 Einwohnern bei kreisfreien Städten und 130.000 Einwohnern bei Landkreisen halte sich im Rahmen dessen, was im Rechtsvergleich der deutschen Länder zur Anwendung komme. Die Mindesteinwohnerzahlen seien ein zulässiges Instrument des Gesetzgebers. Regelmindestgrößen kommunaler Gebietskörperschaften ergäben sich nicht aus der Natur der Sache oder aus der Verfassung, sie ließen sich auch nicht mit mathematischen, ökonomischen und verwaltungswissenschaftlichen Methoden exakt berechnen. Mindestgrößen seien das Ergebnis gesetzgeberischer Abwägung verschiedener, teils widerstreitender Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung, etwa der Leistungsfähigkeit und der bürgerschaftlich-demokratischen Integration, Mitwirkung und Repräsentation.

c) Die Auffassung der Antragstellerin, die exakte Bevölkerungszahl für 2035 lasse sich nicht voraussagen, das Gesetz sei daher unbestimmt und durch die Bezugnahme auf das Jahr 2035 sei der Rechtsschutz eingeschränkt, gehe fehl. Auch die Antragstellerin stelle die fachgerechte Erstellung der Bevölkerungsvorausberechnung seitens des Thüringer Landesamtes für Statistik (TLS) nicht in Frage. Die Vorausberechnungen nähmen nicht für sich in Anspruch, exakte Einwohnerzahlen vorauszusagen. Zu einer Vorausberechnung gehöre, dass sie von bestimmten Annahmen ausgehe und entsprechende Korridore der Unsicherheiten enthalte, die ausdrücklich benannt würden. Es handele sich nicht um eine Schätzung oder Prognose, sondern um eine Vorausberechnung nach wissenschaftlich anerkannten Methoden, die unter anderem vom Statistischen Bundesamt, dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung und dem Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung zur Erstellung von Bevölkerungsvorausberechnungen verwendet würden. So werde die bereits in der Gegenwart angelegte Altersstruktur unter konkreten Annahmen weitergeführt. Im Übrigen gelangten die Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamts und der Bertelsmann-Stiftung für Thüringen trotz unterschiedlicher Berechnungsmodelle, Referenzzeiträume und Basisjahre für das Jahr 2030 zu nahezu glei-

chen Ergebnissen wie die Bevölkerungsvorausberechnung des TLS. Das TLS komme auf ca. 1,949 Mio., das Statistische Bundesamt auf ca. 1,943 Mio. und die Bertelsmann-Stiftung auf 1,955 Mio. Einwohner. Verfassungsrechtliche Einwände ergäben sich nicht, wenn sich der Gesetzgeber auf solcherart fachgerecht erstellte Berechnungen stütze.

d) § 6 ThürGGV verstoße auch nicht wegen der fehlenden Freiwilligkeitsphase für die Landkreise gegen den Grundsatz interkommunaler Gleichbehandlung. Richtig sei, dass das Land, insbesondere der Landesgesetzgeber, zur Gleichbehandlung der kommunalen Gebietskörperschaften verpflichtet sei. Dies folge aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 44 Abs. 1 ThürVerf und dem Schutz der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 91 ThürVerf. Daraus ergebe sich die Verpflichtung, Gleiches gleich und Ungleiches entsprechend seiner Verschiedenheit ungleich zu behandeln, sofern es für die Abweichung keinen rechtfertigenden Grund gebe.

Nach diesem Grundsatz liege schon keine Ungleichbehandlung von Gleichem vor, denn Gemeinden und Gemeindeverbände seien unterschiedliche Teilgruppen der kommunalen Gebietskörperschaften mit partiell unterschiedlicher Rechtsstellung und Funktion. Mit Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf gestalte das Landesverfassungsrecht die in Art. 28 Abs. 2 GG angelegte Verschiedenheit von Landkreisen und Gemeinden aus. Nach Art. 91 Abs. 1 ThürVerf hätten die Gemeinden das Recht, „alle“ örtlichen Angelegenheiten „in“ eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze zu regeln. Nach Art. 91 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf regelten die Gemeindeverbände, insbesondere die Landkreise, „ihre“ Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze „unter“ eigener Verantwortung. Die Aufgabenzuständigkeit der Landkreise sei keine Allzuständigkeit, sondern eine vom Gesetz geschaffene und definierte. Der verfassungsrechtliche Schutz der Landkreise habe deshalb ein geringeres Niveau als der der Gemeinden. Aufgaben und Funktionen der Landkreise seien durch die Überörtlichkeit gekennzeichnet. Der Schwerpunkt der Kreistätigkeit liege bei den übertragenen Aufgaben. Schon diese stärkere Steuerung der Landkreise durch das Gesetz und die größere Distanz zu den bürgerschaftlich geprägten örtlichen Angelegenheiten rechtfertigten es, dass der Gesetzgeber eine freiwillige Neugliederung auf der Kreisebene nicht ermögliche.

Selbst wenn eine Vergleichbarkeit zwischen Landkreis und Gemeinde unter dem Aspekt der Neugliederung vorläge, wäre der Verzicht auf die Freiwilligkeitsphase bei den Landkreisen durch sachliche Gründe gerechtfertigt. Da jeder Landkreis kreisangehörige Gemeinden umfasse, berühre der Kreiszuschnitt nicht nur die Landkreise selbst, sondern auch die Interessen der Gemeinden und deren Neugliederungsoptionen, die in der Regel die Kreisgrenzen nicht überschreiten könnten. Schon daher könne die Neugliederung der Kreisebene nicht den Landkreisen optional überantwortet werden. Weiterhin decke sich das Kreisgebiet mit dem Amtsbezirk der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde. Schließlich habe die Gliederung des Landes in Landkreise für die Raumordnung und landesplanerische Entwicklung besondere Bedeutung. Angesichts der begrenzten Fusionsmöglichkeiten auf der Kreisebene sei es geboten, den Anforderungen einer landesweit ausgewogenen und sinnvollen Entwicklung durch eine Gesamtlösung bei der Kreisneugliederung Rechnung zu tragen, die nur der Gesetzgeber leisten könne. Der Ausgleich regionaler Unterschiede durch die Fusion von Landkreisen mit unterschiedlicher Wirtschaft-, Finanz- und Leistungskraft sei ein legitimes Ziel. Eine Freiwilligkeitsphase könne dies durchkreuzen und verstärke möglicherweise bestehende Unterschiede durch Zusammenschlüsse von jeweils (finanz)stärkeren und (finanz)schwächeren Landkreisen.

e) Das Vorschaltgesetz verstoße auch nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes. So seien zwar Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen bei der Ermittlung des eine erneute Gebietsänderung rechtfertigenden Sachverhalts, bei der Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften und der Einwohner sowie schließlich bei der Abwägung der Gemeinwohlgründe zu berücksichtigen. Eine Änderung der Zielvorstellungen und die Setzung neuer Prioritäten seien aber in jedem Fall möglich, um auf dieser Grundlage Neugliederungen zu ändern, insbesondere dann, wenn es darum gehe, punktuelle Neugliederungen durch ein landesweites Konzept zu überformen oder eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen oder neue Erkenntnisse und Wertungen landesplanerischer Art aufzugreifen. Im Übrigen sei ein möglicher Bestandsschutz erst im Rahmen der jeweiligen konkreten Neugliederung zu beachten.

B.

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle ist zulässig.

Nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf i. V. m. § 11 Nr. 4 ThürVerfGHG entscheidet der Verfassungsgerichtshof bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfassung auf Antrag eines Fünftels der Mitglieder des Landtags, einer Landtagsfraktion oder der Landesregierung.

I.

Die Antragstellerin, die Fraktion der CDU im Thüringer Landtag, ist antragsberechtigt. Ein Antrag auf abstrakte Normenkontrolle durch eine Fraktion setzt einen wirksamen Beschluss ihrer Mitglieder voraus (ThürVerfGH, Urteil vom 1. Juli 2009 - VerfGH 38/06 -, juris Rn. 65; Urteil vom 2. November 2011- VerfGH 13/10 -, juris Rn. 70). Ob ein solcher vorliegt, richtet sich nach der Geschäftsordnung der Fraktion. Die Antragstellerin hat nachgewiesen, dass sie in ihrer Fraktionssitzung am 26. Oktober 2016 beschlussfähig war und den Beschluss gefasst hat, den Bevollmächtigten u.a. mit der Durchführung eines Normenkontrollverfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof gegen das Vorschaltgesetz zu bevollmächtigen.

II.

Landesrecht im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, § 11 Nr. 4, § 42 Nr. 1 ThürVerfGHG sind Parlamentsgesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen und gesetzvertretende Parlamentsbeschlüsse (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 13. April 2016 - VerfGH 11/15 -, juris Rn. 41). Das Vorschaltgesetz ist als Parlamentsgesetz zulässiger Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle.

III.

Ein Antrag auf abstrakte Normenkontrolle erfordert ein objektives Interesse an der Klarstellung der Gültigkeit der Norm (ThürVerfGH, Urteil vom 2. November 2011 - VerfGH 13/10 - juris Rn. 72). Im Regelfall ist dieses Interesse bereits durch die Stellung des Antrags auf Normverwerfung indiziert. Es fehlt nur in besonderen Ausnahmefällen, etwa dann, wenn von der angegriffenen Norm keine Rechtswirkungen mehr ausgehen. Ein solcher Ausnahmefall ist hier nicht gegeben.

IV.

Nach § 18 Abs. 1 ThürVerfGHG sind Anträge, die das Verfahren einleiten, zu begründen. Erforderlich ist, dass der entscheidungserhebliche Sachverhalt substantiiert vorgetragen und die wesentlichen rechtlichen Erwägungen dargelegt werden. Wird, wie hier, die Verfassungswidrigkeit mehrerer Normen oder eines gesamten Gesetzes geltend gemacht, folgt aus der Begründungspflicht, dass die angefochtenen Normen genau bezeichnet werden und substantiiert dargelegt wird, aus welchen Gründen die Vereinbarkeit der Normen mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung bezweifelt wird (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, juris Rn. 50 f.).

Die Antragstellerin macht die Verfassungswidrigkeit des gesamten Vorschaltgesetzes geltend. Zwar hat sie nicht zu jeder einzelnen Norm gesondert aufgeführt, worin sie die jeweilige Verfassungswidrigkeit sieht. Die Antragstellerin macht jedoch unter anderem die formelle Verfassungswidrigkeit des gesamten Gesetzes - wegen Fehlern im Gesetzgebungsverfahren - geltend. Im Übrigen hat die Antragstellerin im Einzelnen dargelegt, aus welchen rechtlichen Erwägungen sie das ThürGVG für mit der Thüringer Verfassung unvereinbar hält. Damit genügt sie der Begründungspflicht.

C.

Das Vorschaltgesetz ist formell verfassungswidrig.

I.

1. Art. 91 Abs. 1 ThürVerf gewährleistet den Thüringer Gemeinden die kommunale Selbstverwaltung. Daraus folgt nicht, dass der Bestand jeder einzelnen Gemeinde des Freistaats garantiert wäre. Art. 91 Abs. 1 ThürVerf schützt vielmehr die Gebietskörperschaft „Gemeinde“ als Rechtsinstitut. Dabei gehört zu den verfassungskräftig gewährleisteten Rechten - wie Art. 92 ThürVerf zeigt - auch das Recht auf (territorialen) Bestand. Dieses Recht steht indessen unter dem Vorbehalt, dass Gründe des öffentlichen Wohls eine Änderung des Gemeindegebietsbestands erfordern (Art. 92 Abs. 1 ThürVerf). Die Landesverfassung erlaubt daher Eingriffe in die gemeindliche Gebietshoheit bis hin zur Auflösung und Neubildung von Gemeinden grundsätzlich auch dann, wenn diese gegen den Willen der betroffenen Gebietskörperschaften erfolgen (ThürVerfGH, Urteil vom 10. September 2002 - VerfGH 8/01 -, juris Rn. 24; vgl. ferner Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 71 f.; Urteil vom 18. September 1998 - VerfGH 1/97, 4/97 -, juris Rn. 77; Urteil vom 28. Mai 1999 - VerfGH 39/97 -, juris Rn. 77; Urteil vom 1. März 2001 - VerfGH 20/00 -, juris Rn. 72).

2. Weitere Träger der Selbstverwaltung sind nach Art. 91 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf die Gemeindeverbände. Die politisch wichtigste und durch Art. 92 Abs. 1 und 3 ThürVerf zugleich institutionell abgesicherte Form des Gemeindeverbandes sind die Landkreise, deren demokratische Legitimation zudem unmittelbar auf dem Volk beruht, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Das Land gewährleistet ihnen das Recht, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung zu regeln (Art. 91 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf).

Die rechtliche Ausgestaltung dieser Garantie obliegt dem Gesetzgeber, der aber verpflichtet ist, den Landkreisen einen Mindestbestand an Selbstverwaltungsaufgaben zuzuweisen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Februar 1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE

83, 363 [383] = juris Rn. 69; Urteil vom 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433, 2434/04 -, BVerfGE 119, 331 [353] = juris Rn. 116 f.). Er hat sich in Thüringen übereinstimmend mit der Gewährleistung aus Art. 91 Abs. 2 S. 2 ThürVerf dafür entschieden, überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht, den Landkreisen als Selbstverwaltungsaufgaben zuzuweisen (vgl. § 87 Abs. 1 ThürKO). Die „überörtlichen Angelegenheiten“ sind diejenigen Angelegenheiten, die den Landkreisen kraft landesgesetzlicher Regelung als eigene Aufgaben - in Abgrenzung zu den den Gemeinden kraft Verfassungsrecht zustehenden örtlichen Aufgaben - zustehen (ThürOVG, Urteil vom 20. Juli 1998 - 2 KO 143/97 -, juris Rn. 60). Überörtlich sind deshalb Aufgaben, die zwar für die Lebensbedürfnisse der Menschen an ihrem Wohnort Bedeutung haben, aber nicht durch spezifische Umstände der örtlichen Gemeinschaft bedingt sind und nach ihrem sachlichen Zuschnitt sowie den weitergreifenden Auswirkungen nur im größeren Verband wahrgenommen werden können; solche überörtlichen Aufgaben entstehen in einem weiteren Raum als dem der Gemeinden, nämlich aus dem Kreisgebiet als einheitlichem Ganzen (ThürOVG, Urteil vom 20. Juli 1998 - 2 KO 143/97 -, juris Rn. 61). Im Übrigen bildet das Kreisgebiet zugleich den Zuständigkeitsbereich der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde, § 91 Satz 2 ThürKO, soweit das Landratsamt in dieser Funktion zu handeln berufen ist (vgl. etwa § 118 Abs. 1 Satz 1 ThürKO).

Wie im Falle der Gemeinden steht das Recht der Landkreise auf territorialen Bestand unter dem Vorbehalt, dass Gründe des öffentlichen Wohls eine Änderung ihres Gebiets erfordern können, wie aus Art. 92 Abs. 1 ThürVerf folgt. Generell gilt, dass auch Landkreise von der Landesverfassung nur institutionell, nicht aber individuell garantiert sind.

Überdies stellen sich die vom Gesetzgeber nach Art. 92 Abs. 1 ThürVerf in Betracht zu ziehenden Gemeinwohlbelange für eine Neugliederung auf Ebene der Landkreise zum Teil anders dar als bei kreisangehörigen Gemeinden. Während bei Landkreisen die großräumige Gliederung des Landes in Selbstverwaltungskörperschaften in Rede steht, für die sich mehrere verfassungskonforme Lösungen anbieten können, müssen bei Neugliederungen auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden eher die örtlichen Besonderheiten gewürdigt werden (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom

9. April 1980 - Vf. 18-VII-77, juris Rn. 50; VfGBbg, Urteil vom 29. August 2002 - 15/02, juris Rn. 36). Auch die aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich gebotene räumliche Überschaubarkeit der jeweiligen Selbstverwaltungskörperschaften muss für Landkreise und Gemeinden grundsätzlich verschieden bestimmt werden. Während räumlicher Bezugspunkt der gemeindlichen Selbstverwaltung die örtliche Gemeinschaft ist, bestimmt der Gesetzgeber das geographische Gebiet der Landkreise anhand überörtlicher Gesichtspunkte, zu denen vor allem größere geographische Zusammenhänge, landsmannschaftliche und historische Verbindungen und regionale wirtschaftliche Verflechtungen zählen.

3. Gebiets- und Bestandsänderungen von Gemeinden und Landkreisen beeinträchtigen den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts nach Art. 91 ThürVerf grundsätzlich nicht. Zu diesem Kernbereichsschutz gehört aber, dass solche Maßnahmen, wie ausgeführt, nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und außerdem nur nach einer Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 72; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 - 2 BvR 470/90 u.a. -, BVerfGE 86, 90 [107] = juris Rn. 46). Daher verletzt eine konkrete kommunale Neugliederungsmaßnahme das Selbstverwaltungsrecht einer Gemeinde oder eines Landkreises, wenn sie sich nicht im Rahmen der Vorgaben des Art. 92 ThürVerf hält, der sowohl formelle als auch materiell-rechtliche Anforderungen an eine Neugliederung stellt. Insoweit schützt die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung als einklagbare, beschränkt-individuelle Rechtssubjektgarantie auch die einzelnen Gemeinden und Landkreise in ihrem Bestand (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 10. September 2002 - VerfGH 8/01 -, juris Rn. 25).

4. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs lassen sich bei umfassenderen Gemeindegebietsreformen drei Stufen der gesetzgeberischen Entscheidung unterscheiden. Auf jeder dieser Stufen erfolgt eine Gemeinwohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber, der jeweils eine adäquate verfassungsgerichtliche Überprüfung zuzuordnen ist. Die erste Stufe umfasst den Entschluss, überhaupt eine grundlegende Umgestaltung der kommunalen Ebene vorzunehmen. Auf der zweiten Stufe geht es um die Leitbilder und Leitlinien der Neuordnung, die die künftige Struk-

tur der Selbstverwaltungskörperschaften festlegen und die Umgestaltung in jedem Einzelfall dirigieren sollen. Auf der dritten Stufe erfolgt die Umsetzung der allgemeinen Leitbilder und Leitlinien im konkreten einzelnen Neugliederungsfall (ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - 2/95, 6/95 -, juris Rn. 96). Dieses Stufenmodell dient der besseren Strukturierung der verfassungsgerichtlichen Überprüfung auch in dem vorliegenden Verfahren.

a) Das vom Verfassungsgerichtshof entwickelte Prüfungsmodell ist nicht nur auf die Neugliederung von Gemeinden, sondern auch von Landkreisen anwendbar. Das ergibt sich daraus, dass die Anforderungen an den Gesetzgeber aufgrund der durch Art. 92 Abs. 1 ThürVerf gebotenen Pflicht zur Gemeinwohlkonkretisierung für Gemeinden und Landkreise gleichermaßen gelten.

b) Während auf der ersten Stufe vom Verfassungsgerichtshof nur geprüft wird, ob der Gesetzgeber in nachvollziehbarer Weise Gemeinwohlgründe für eine von ihm für erforderliche gehaltene kommunale Neugliederung verfolgt, verdichtet sich entsprechend der zunehmenden Konkretisierung der Gemeinwohlbelange im weiteren Gesetzgebungsprozess die verfassungsgerichtliche Kontrolle.

Auf der zweiten Stufe prüft der Verfassungsgerichtshof nur, 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 und den Leitlinien zugrundeliegenden Erkenntnisse nicht unzutreffend und die Leitlinien nicht offensichtlich ungeeignet sind und ob sie der Verwirklichung des gesetzgeberischen Reformzieles dienen. Der Grund für die deutlich eingeschränkte verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit liegt darin, dass bei der Bestimmung der abstrakt-generellen Leitlinien einer gesetzlichen Gebietsreform dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zukommt. Es ist seine politische Gestaltungsaufgabe, die Maßstäbe für eine kommunale Neugliederung festzulegen (ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - 2/95, 6/95 -, juris Rn. 105).

c) Hinsichtlich der einzelnen Neugliederungsmaßnahme, also auf der dritten und letzten Ebene des dargestellten Stufenmodells, unterliegt der Gesetzgeber einer intensi-

veren verfassungsgerichtlichen Kontrolle als auf den beiden vorangegangenen Stufen. Dies ergibt sich aus dem planerischen Einschlag der Entscheidung (vgl. BVerfGE 86, 90 [108] = juris Rn. 48), bei der die Abwägung der für oder gegen eine Neugliederungsmaßnahme streitenden Belange im Wesentlichen durch die vom Gesetzgeber entwickelten Leitlinien und Leitbilder geprägt wird. Deren Konkretisierung erfordert, die spezifischen örtlichen Gegebenheiten und ggf. auch in Betracht kommende gebietliche Alternativlösungen in den Blick zu nehmen (ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - 2/95, 6/95 -, juris Rn. 124).

5. Das Vorschaltgesetz ist kein Neugliederungsgesetz im Sinne von Art. 92 Abs. 2 und 3 ThürVerf, sondern regelt allgemeine Fragen, die die Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen, so dass sich sein Erlass nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf richtet.

a) Art. 92 Abs. 2 und 3 ThürVerf verlangt für die Gebiets- und Bestandsänderung einer Gemeinde oder eines Landkreises ein vom Thüringer Landtag beschlossenes Gesetz. Vor einer Gebietsänderung oder Auflösung einer Gemeinde müssen die Bevölkerung und die Gebietskörperschaften der unmittelbar betroffenen Gebiete gehört werden, Art. 92 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf. Im Falle der Auflösung von Landkreisen gebietet Art. 92 Abs. 3 Satz 3 ThürVerf, dass die betroffenen Gebietskörperschaften zu hören sind. Die Anhörung soll dem Gesetzgeber eine möglichst umfassende Ermittlung des Sachverhalts und der Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften ermöglichen, so dass er alle Argumente sorgfältig abwägen kann, die für und gegen die Maßnahme sprechen. Das Anhörungsrecht der kommunalen Gebietskörperschaften dient daher vornehmlich der Unterrichtung des Gesetzgebers; das Ergebnis der Anhörung fließt in seine Entscheidungsgrundlage ein (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 - VGH N 18/14 -, juris Rn. 74). Die Anhörung ist daneben auch deshalb geboten, um die Gemeinden bzw. Landkreise nicht zum bloßen Objekt staatlichen Handelns werden zu lassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 1979 - 2 BvL 6/76 -, BVerfGE 50, 195 [202] = juris Rn. 18).

b) Demgegenüber verlangt Art. 91 Abs. 4 ThürVerf nur, den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Zusammenschlüssen grundsätzlich Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, bevor auf Grund eines Gesetzes allgemeine Fragen gere-

gelt werden, die die Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen. Die Vorschrift gilt für den Erlass sowohl von förmlichen Landesgesetzen als auch von Rechtsverordnungen (ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 - VerfGH 16/02 -, juris Rn. 99). Sie kommt jedenfalls dann zur Anwendung, wenn Gemeinden oder Gemeindeverbände durch den beabsichtigten Erlass abstrakt-genereller Regelungen in ihren rechtlich geschützten Interessen betroffen sind. Diese Betroffenheit kann sich nach dem Wortlaut der Norm und dem ausdrücklichen Willen des Verfassungsgebers auch auf Rechtspositionen beziehen, die in keinem direkten Zusammenhang mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung stehen. Damit greift der Anwendungsbereich des Art. 91 Abs. 4 ThürVerf weit über den des Art. 92 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 Satz 3 ThürVerf hinaus, der eine Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften nur bei Auflösungen und territorialen Neugliederungen als schwerwiegendsten Eingriffen in das Selbstverwaltungsrecht vorschreibt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 - VerfGH 16/02 -, juris Rn. 100).

Daher bilden die Anhörungserfordernisse nach Art. 92 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 Satz 3 ThürVerf gegenüber dem Recht zur Stellungnahme nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf die spezielleren Regeln. Das Verhältnis der beiden Anhörungspflichten zueinander wird indes nicht nur durch die Tatbestandsmerkmale der „allgemeinen Fragen“ einerseits und der „Gebietsänderung“ oder „Auflösung“ andererseits bestimmt, sondern auch dadurch, dass bei einer Gebietsänderung oder der Auflösung einer Gemeinde die Bevölkerung und die Gebietskörperschaften nur der „unmittelbar betroffenen Gebiete“ gehört werden müssen, Art. 92 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf. Im Falle der Gebietsänderung oder Auflösung eines Landkreises sind die „betroffenen Gebietskörperschaften“ zu hören, d.h. wiederum nur diejenigen, die unmittelbar von der Maßnahme betroffen sind. Schließlich unterscheiden sich die beiden Anhörungspflichten darin, dass es im Falle einer Anwendbarkeit von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf im Ermessen des Normgebers steht, ob er entweder den von der Regelung betroffenen Gebietskörperschaften oder deren Zusammenschlüssen, also insbesondere den kommunalen Spitzenverbänden, Gelegenheit zur Stellungnahme gibt, wobei ihm ein bestimmtes Verfahren nicht vorgegeben ist. Zudem folgt aus dem Wort „grundsätzlich“, dass die Anhörung im Regelfall stattzufinden hat und hiervon nur aus wichtigem Grund, etwa bei besonderer

Eilbedürftigkeit der zu treffenden Regelung, abgesehen werden kann (ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 - VerfGH 16/02 -, juris Rn. 101).

6. Das Vorschaltgesetz enthält keine Regelungen, die unter Art. 92 ThürVerf fallen.

a) Art. 2 des Vorschaltgesetzes ändert lediglich die ThürKO.

b) Das ThürGVG (Art. 1 des Vorschaltgesetzes) ordnet die Auflösung von Gemeinden und Landkreisen nicht unmittelbar an. Es legt in § 1 die Ziele der Gebietsreform fest und bestimmt in den §§ 2 bis 4 die Maßstäbe für die Neugliederung der verschiedenen Gebietskörperschaften. § 5 ThürGVG verankert die gesetzliche Leitlinie des Zentralen Ortes, während § 6 eine Freiwilligkeitsphase für die Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden regelt. Die §§ 7 bis 8a ThürGVG enthalten finanzwirksame Vorschriften, um die Entschuldung von Gemeinden zu fördern und Anreize für freiwillige Gemeindeneugliederungen zu schaffen. § 9 ThürGVG definiert den Maßstab für die Bestimmung der Mindesteinwohnerzahlen auf der Grundlagen von Bevölkerungsvorausberechnungen des Landesamtes für Statistik für das Jahr 2035. Konkrete Neugliederungen einzelner Gebietskörperschaften sollen erst durch nachfolgende, das ThürGVG umsetzende Gesetze erfolgen, wie sich aus § 2 Abs. 4, § 3 Abs. 4 und § 4 Abs. 5 ThürGVG ausdrücklich ergibt.

c) Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die gegenwärtigen Gebietskörperschaften in Thüringen in der Regel nicht die Mindesteinwohnerzahlen des ThürGVG erreichen. So sollen auf der Grundlage der für das Jahr 2035 prognostizierten Bevölkerungszahlen die Landkreise mindestens 130.000 und höchstens 250.000 Einwohner haben. Diese Anforderung erfüllt keiner der derzeit 17 Landkreise, so dass im Zuge der Umsetzungsgesetzgebung zum ThürGVG alle Landkreise aufzulösen und in größere Einheiten zu gliedern wären. Auch bei den Mindesteinwohnerzahlen für kreisfreie Städte (§ 3 Abs. 1 ThürGVG) ergäben sich vergleichbare Folgen, so dass die vier bislang kreisfreien Städte Eisenach, Gera, Suhl und Weimar einzukreisen wären. Bei den derzeit bestehenden kreisangehörigen Gemeinden erreichen auf der Grundlage der Bevölkerungsvorausberechnung für 2035 nach den Daten des Lan-

desamts für Statistik nur 36 der 843 Gemeinden die in § 4 Abs. 1 ThürGVG vorgesehene Mindestgröße von 6.000 Einwohnern.

d) Das Vorschaltgesetz kann indes keine starre Selbstbindung des Gesetzgebers bei den nachfolgenden Neugliederungsgesetzen auslösen. Die Verfassung des Freistaats Thüringen schließt grundsätzlich eine solche Selbstbindung aus. Das in Art. 44 Abs. 1 und Art. 45 ThürVerf verankerte Demokratieprinzip begründet in Gestalt der auf fünf Jahre beschränkten Legislaturperiode (Art. 50 Abs. 1 ThürVerf) staatliche Herrschaft nur auf Zeit. Der Gesetzgeber ist daher nur an die Landesverfassung und sonstiges höherrangiges Recht, nicht aber an eigene, vorausgehende Entscheidungen gebunden. Auf diese Weise hält die Verfassung den demokratischen Prozess in die Zukunft hinein offen und ermöglicht die Revision früherer Gesetze, wann immer dies dem Gesetzgeber aus Gründen der Verwirklichung des öffentlichen Wohls als geboten erscheint.

Von diesem Grundsatz lässt die Landesverfassung Ausnahmen nur unter engen Voraussetzungen zu. Grundsatz- und Maßstabsgesetze können erlassen werden, wenn ein entsprechender verfassungsrechtlicher Auftrag oder zumindest eine verfassungsrechtliche Ermächtigung hierzu besteht (vgl. auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene Art. 109 Abs. 3 GG sowie BVerfG, Urteil vom 11. November 1999 - 2 BvF 2, 3/98, 1, 2/99 - BVerfGE 101, 158 [226 ff.] = juris Rn. 294 ff.). Solche verfassungsrechtlichen Aufträge oder Ermächtigungen sind jedenfalls im Zusammenhang mit Gebietsreformen nach Art. 92 ThürVerf nicht ersichtlich.

Der Verfassungsgerichtshof hat indes aus dem Gleichheitssatz, dem Rechtsstaatsprinzip sowie dem Gesamtzusammenhang des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG für den Bereich kommunaler Neugliederungen die Möglichkeit oder gar Notwendigkeit einer beschränkten Selbstbindung des Gesetzgebers entnommen, die auch als Gebot der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit bezeichnet wird (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 103; ebenso VerfGH RP, Urteil vom 29. Januar 2016 - VGH N 11/14 -, juris Rn. 76). Dieses Gebot erfordert, dass die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen die detaillierte Regelung einer Materie erfolgen soll, nicht in Widerspruch zueinander stehen und nicht

ohne einleuchtenden Grund verlassen werden. Zwar obliegt es der Entscheidung des Gesetzgebers, nach welchem System er eine bestimmte Materie ordnen will. Weicht er jedoch vom selbst bestimmten System ab, kann das einen Gleichheitsverstoß indizieren (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 30. Juni 2011 - 10/10 , juris Rn. 52; LVerfG S-H, Beschluss vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, juris Rn. 120).

Zugleich hat der Verfassungsgerichtshof hervorgehoben, dass der Gesetzgeber an die von ihm gewählten Grundsätze bei einer, zumal flächendeckend angelegten, kommunalen Neugliederung nicht in jedem Einzelfall starr gebunden ist. Zum einen bilden die vom Gesetzgeber gewählten allgemeinen Leitbilder und Leitlinien einen Rahmen, der für jede einzelne Maßnahme auf der Stufe der Neugliederungsgesetze erst noch konkretisiert werden muss. Dazu müssen sie ein gewisses Maß an Flexibilität bzw. Elastizität aufweisen. Zum anderen darf oder muss der Gesetzgeber aus entsprechenden Sachgründen, insbesondere bei einer besonderen Sachverhaltsgestaltung, den Rahmen der leitenden Gesichtspunkte verlassen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 104).

e) Insofern enthält das ThürGVG leitende Maßstäbe für die künftige Gestaltung der kommunalen Ebene, determiniert aber nicht bereits das Ergebnis der im Weiteren durchzuführenden Gebietsreform. Auch wegen Art. 91 und 92 ThürVerf ist diese Auslegung des ThürGVG geboten. Denn verfassungsrechtlich wäre es nicht zulässig, die Mindesteinwohnerzahlen als ein einheitliches, verbindliches Raster zu behandeln, das lediglich über das Land gelegt werden müsste, um im Sinne eines reinen Rechenvorgangs als Ergebnis eine neue Gebietsstruktur hervorzubringen, die sämtliche Anforderungen optimal erfüllen und allen betroffenen Interessen in gleicher Weise gerecht werden könnte. Vielmehr kann es sich nur um die Rahmensetzung für einen Prozess handeln, in den notwendigerweise Wertungen und Gewichtungen eingehen und nicht zuletzt auch die im Rahmen einer ergebnisoffenen Anhörung aller betroffenen Interessen gewonnenen Erkenntnisse einfließen müssen (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 18. August 2011 - 22/10 -, juris Rn. 119).

Da es mithin an einer abschließenden Regelung für die künftige Neugliederung fehlt, bewirkt das ThürGVG nicht unmittelbar Gebietsänderungen der betroffenen Gemein-

den und Landkreise. Daher bedurfte es vor Erlass des ThürGVG auch nicht der Anhörung im Verfahren nach Art. 92 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 Satz 3 ThürVerf, sondern der Anhörung nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf.

f) Auch die Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG für das Landesverfassungsrecht führen nicht zu einem anderen Ergebnis. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar entschieden, dass nicht nur bei Bestands- und Gebietsänderungen von Gemeinden, sondern auch bei sonstigen Gesetzen, die ihr Selbstverwaltungsrecht betreffen, der Gesetzgeber die Gemeinden anhören muss (BVerfG, Urteil vom 19. November 2002 - 2 BvR 329/97 -, BVerfGE 107, 1 [24 f.] = juris Rn. 79 ff.). Allerdings handelt es sich bei Art. 28 Abs. 2 GG um eine institutionelle Garantie, die der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber bedarf (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 -, BVerfGE 79, 127 [143] = juris Rn. 40), was in Thüringen durch Art. 91 Abs. 4 ThürVerf erfolgt ist. Diese Vorschrift wahrt die vom Grundgesetz festgelegte Rechtsstellung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie verbietet dem Gesetzgeber einerseits, die Träger der kommunalen Selbstverwaltung zum bloßen Objekt staatlichen Handelns zu degradieren und gibt ihm andererseits auf, sich zur Vorbereitung der Abwägungsentscheidung, ob Gründe des öffentlichen Wohls die beabsichtigte Maßnahme rechtfertigen, umfassende und zuverlässige Kenntnis von allen für die betreffende Regelung erheblichen Umständen zu verschaffen (vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 - VerfGH 16/02 -, juris Rn. 106 zu Art. 92 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf). Auch dass die Vorschrift dem Landtag erlaubt, anstelle der einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände die kommunalen Spitzenverbände anzuhören, ist mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar. Die Anhörung eines Spitzenverbandes kann insofern an die Stelle der Anhörung der durch den Verband repräsentierten Gebietskörperschaften treten. Denn in Fällen, in denen der Gesetzgeber nicht konkret in die Rechtsposition einzelner Gemeinden oder Landkreise eingreift, sondern abstrakt-generell ihre Rechtsstellung regelt, erfordert der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung nicht die individuelle Anhörung der betroffenen Kommunen. Vielmehr ermöglicht die Anhörung - lediglich - der kommunalen Spitzenverbände, dass das Gesetzgebungsverfahren effektiv und grundsätzlich zügig durchgeführt werden kann. Auch dieses Anliegen hat erhebliches verfassungsrechtliches Gewicht.

g) Im vorliegenden Fall ist überdies zu berücksichtigen, dass der Erlass der dem Vorschaltgesetz nachfolgenden Neugliederungsgesetze noch zwingend eine ergebnisoffene Anhörung der einzelnen Gemeinden und Landkreise durch den Landesgesetzgeber nach Art. 92 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 Satz 3 ThürVerf voraussetzt. Verlangte man dagegen bereits beim Erlass des Vorschaltgesetzes die Durchführung des Anhörungsverfahrens nach Art. 92 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 Satz 3 ThürVerf, hätte dies zur Folge, dass der Gesetzgeber zweimal die Gemeinden, ihre Bevölkerungen und die betroffenen Landkreise anhören müsste. Ersichtlich ist eine Verdoppelung der verfahrensrechtlichen Anforderungen weder von der Thüringer Verfassung noch von Art. 28 Abs. 2 GG gewollt.

Allerdings verlangen die verfahrensrechtlichen Anforderungen aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in einem mehrstufigen Gesetzgebungsverfahren, dass noch auf der Stufe der Neugliederungsgesetze die einzelnen Gemeinden und Landkreise auch zu den Gesichtspunkten Stellung beziehen können, die bereits im Vorschaltgesetz geregelt wurden. Dementsprechend ist der Landesgesetzgeber vor Erlass der Neugliederungsgesetze verpflichtet, im Verfahren der Anhörung nach Art. 92 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 Satz 3 ThürVerf - bezogen auf die jeweilige Kommune - auch die Äußerungen umfassend zu berücksichtigen, die sich sachlich-thematisch auf das Vorschaltgesetz beziehen.

II.

Gemessen an diesen Maßstäben verstößt das Vorschaltgesetz gegen Art. 91 Abs. 4 ThürVerf, da das Protokoll zur 27. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses vom 9. Juni 2016 den Abgeordneten vor der Beschlussfassung im Plenum am 23. Juni 2016 nicht - auch nicht in einer vorläufigen Fassung - zur Verfügung stand.

1. Nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf erhalten die betroffenen „Gemeinden und Gemeindeverbände oder ihre Zusammenschlüsse grundsätzlich Gelegenheit zur Stellungnahme“. Aus dieser Formulierung ergibt sich zunächst, dass der Gesetzgeber nach seinem Ermessen entweder den von der Regelung betroffenen Gebietskörperschaft-

ten oder deren Zusammenschlüssen, also insbesondere den kommunalen Spitzenverbänden, Gelegenheit zur Stellungnahme gibt, wobei ihm kein bestimmtes Verfahren vorgegeben ist (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 - VerfGH 16/02 -, juris Rn. 101). Anhörungsverpflichteter im Verfahren nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf ist der Landtag als Gesetzgeber, dem es freisteht, sich zur Durchführung einer Anhörung auf einen Ausschuss zu stützen, dem zuvor die Federführung übertragen worden ist (vgl. Art 62 Abs. 1 ThürVerf).

Der Landtag muss die Anhörungsberechtigten über den wesentlichen Inhalt des gesetzgeberischen Vorhabens und die dafür gegebene Begründung informieren. Erforderlich ist zudem, dass die Gebietskörperschaften oder ihre Spitzenverbände rechtzeitig von der beabsichtigten Regelung Kenntnis erlangen und ihnen eine dem Gegenstand und der Bedeutung der Regelung angemessene Frist zur Stellungnahme gegeben wird. Wie lang die Dauer der Äußerungsfrist sein muss, richtet sich nach den Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalles, ohne dass insoweit generell verbindliche, fest umrissene Zeiträume angegeben werden können (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 80).

Die Anhörung kann schriftlich und/oder mündlich erfolgen. Geben die Gebietskörperschaften oder ihre Spitzenverbände entsprechende Stellungnahmen ab, sind diese vor der abschließenden Entscheidung nicht nur vom Ausschuss, sondern auch vom Landtag insgesamt zur Kenntnis zu nehmen und bei der Abwägung der für und gegen das Gesetzgebungsvorhaben sprechenden Gründe zu berücksichtigen.

Der Anhörungspflicht des Landtags ist nur dann Genüge getan, wenn alle aufgrund der Anhörung erlangten Informationen den Abgeordneten vor der Abstimmung über den Gesetzentwurf auch tatsächlich zur Verfügung stehen. Bei Anhörungen im Zusammenhang mit kommunalen Gebietsreformen - auch solchen nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf - trägt im Hinblick auf den dort bestehenden weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nur dies der Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 91 ThürVerf Rechnung. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits entschieden, dass es für die Ordnungsmäßigkeit der Anhörung und des Gesetzgebungsverfahrens insgesamt unerheblich ist, ob sämtliche dem Innenausschuss nicht angehö-

renden Landtagsmitglieder vor der Plenarabstimmung Einsicht in die Stellungnahme der Anhörungsberechtigten genommen haben. Entscheidend ist, dass sämtliche Abgeordnete die Stellungnahme zur Kenntnis nehmen konnten (ThürVerfGH, Urteil vom 10. September 2002 - VerfGH 8/01 , juris Rn. 36).

Auch der Schutz des freien Mandats der Abgeordneten aus Art. 53 ThürVerf gebietet eine Handhabung der Anhörungspflicht nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf, die dem einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit gibt, sich selbst, unmittelbar und umfassend über den Inhalt der Anhörung zu informieren. Für Abgeordnete, die nicht an der Ausschusssitzung teilnehmen, in der die mündliche Anhörung erfolgt, vermittelt allein ein - ggf. vorläufiges - Sitzungsprotokoll die erforderliche Information über die Anhörung. Andere denkbare Informationsquellen, wie die Rücksprache mit Mitgliedern des Ausschusses oder der Bericht des Ausschussvorsitzenden in der Plenardebatte, stellen dies nicht in gleicher Weise sicher. Auch das Argument, dass es jedem einzelnen Abgeordneten freistehe, an der Ausschusssitzung persönlich teilzunehmen, greift nicht durch, denn es verkennt die mit der Einrichtung von Ausschüssen nach Art. 62 ThürVerf bezweckte Arbeitsteilung innerhalb des Parlaments.

2. Im vorliegenden Fall genügte das Anhörungsverfahren diesen Anforderungen nicht.

a) Das Protokoll der 27. Sitzung des Ausschusses vom 9. Juni 2016, in der die mündliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände erfolgte, wurde erst am 20. Juli 2016 den Abgeordneten als Druckfassung und am 22. Juli 2016 in elektronischer Fassung im Abgeordneteninformationssystem zur Verfügung gestellt. Eine Möglichkeit zur vollständigen Information der Abgeordneten vor der Abstimmung über den Gesetzentwurf am 23. Juni 2016 war damit nicht gegeben.

b) Von der Beachtung des Anhörungserfordernisses durch den Landtag durfte im konkreten Fall nicht abgesehen werden. Aus dem Wortlaut des Art. 91 Abs. 4 ThürVerf folgt, dass die Anhörung „grundsätzlich“ stattzufinden hat, so dass aus wichtigem Grund Ausnahmen zulässig sind. Der Verfassungsgerichtshof sieht als wichtigen Grund etwa die besondere Eilbedürftigkeit der zu treffenden Regelung (vgl.

Urteil vom 12. Oktober 2004, VerfGH 16/02, juris Rn. 101) oder den Fall an, dass das ursprüngliche Gesetzesvorhaben nachträglich eine nur unwesentliche Änderung erfährt (vgl. Urteil vom 12. März 1999 - VerfGH 34/97, 37/97 -, S. 23 des amtlichen Umdrucks; Urteil vom 12. Oktober 2004 - VerfGH 16/02 -, juris Rn. 104). In Übereinstimmung mit § 79 Abs. 3 Satz 2 GOLT dürfte überdies von einer Anhörung abgesehen werden, wenn die Regelung bereits Gegenstand einer früheren Anhörung war oder wenn die kommunalen Spitzenverbände auf eine erneute Anhörung verzichten. Im vorliegenden Fall sind diese Ausnahmen nicht einschlägig. Vielmehr hätte der Landtag die Landtagsverwaltung lediglich um eine beschleunigte Erstellung des (vorläufigen) Protokolls bitten müssen oder den Plenumsbeschluss auch erst zu einem späteren Zeitpunkt fassen können.

3. Keine Bedenken ergeben sich hinsichtlich der Dauer der Anhörungsfristen, die den kommunalen Spitzenverbänden eingeräumt wurden.

a) Der Landtag gab den beiden kommunalen Spitzenverbänden mit Schreiben vom 21. April 2016 Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme bis zum 6. Juni 2016. Dem Anschreiben waren in Gestalt der LTDruks 6/2000 der Text des Gesetzentwurfs und die Gesetzesbegründung beigelegt. Auf dieser Grundlage konnten sie sachgerecht schriftlich Stellung nehmen. Auch die Länge der Äußerungsfrist von sechs Wochen genügte selbst angesichts der existentiellen Bedeutung des Vorschaltgesetzes für die Gebietskörperschaften in Thüringen den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Denn zu berücksichtigen war, dass den betroffenen Gebietskörperschaften das Neugliederungsvorhaben bereits seit längerem bekannt war und ihre Organe sich infolgedessen schon im Vorfeld des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens damit auseinandersetzen und dazu eine Meinung bilden konnten. Ein derartiger Vorlauf versetzt die betroffenen Gebietskörperschaften wie auch ihre Spitzenverbände zumindest in die Lage, in dem sich anschließenden parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren rascher Stellung zu beziehen, als wenn sie dort erstmalig mit einem Neugliederungsvorhaben konfrontiert werden. Die Äußerungsfrist kann dann im Hinblick auf den längeren Vorlauf kürzer ausfallen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 80; VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 - VGH N 18/14 -, juris Rn. 82).

b) Auch im Hinblick auf die Änderungsanträge zum Regierungsentwurf wurden die Verfahrensanforderungen des Art. 91 Abs. 4 ThürVerf gewahrt. Gesetz im Sinne dieser Bestimmung ist jeglicher Gesetzentwurf, den der Landtag in seinen Willen aufzunehmen gedenkt. Daher unterliegen nicht nur der ursprüngliche Gesetzentwurf, sondern auch Änderungsanträge der Anhörungspflicht, wenn sie von der Parlamentsmehrheit getragen werden (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 - VerfGH 16/02 -, juris Rn. 102).

aa) Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen ging den kommunalen Spitzenverbänden am 2. Juni 2016 zu, so dass für die Vorbereitung auf die mündliche Anhörung am 9. Juni 2016 eine Frist von sechs Tagen bestand. Dahinstehen kann, ob diese Frist zu knapp bemessen war, da jedenfalls für die schriftliche Stellungnahme eine Frist bis zum 20. Juni 2016 einräumt wurde. Angesichts des Inhalts dieses Änderungsantrags war die Frist von etwas über zwei Wochen gerade noch als angemessen anzusehen. Zwar handelte es sich um textlich umfangreiche Änderungen gegenüber dem Regierungsentwurf, doch betrafen sie entweder Klarstellungen oder sie spiegelten überwiegend Gesichtspunkte wider, die sich auf öffentlich diskutierte und von den Gebietskörperschaften selbst erhobene Einwände bezogen. Die Änderungen zu Artikel 1 des Gesetzentwurfs ergaben sich aus einer präziseren Formulierung der Anspruchsvoraussetzungen für die vom Land bereitgestellten Fördermittel (Strukturbegleithilfen nach § 7 und Förderprämien nach § 8) und eine niedrigere Deckelung der Höchstbeträge für Strukturbegleithilfen. Die Neueinführung des § 8a bewirkte überdies eine haushaltsrechtliche Flexibilisierung im Verhältnis der beiden Förderformen zueinander und ermöglichte die zweckgebundene Übertragung von Restmitteln in nachfolgende Haushaltsjahre. Die Änderungsanträge zu Art. 2 betrafen dagegen vorwiegend redaktionelle und technische Aspekte in den Einzelregelungen der §§ 45 und 45a ThürKO, durch die das Ortsteil- und das Ortschaftsrecht näher ausgestaltet wurden.

bb) Im Fall des Änderungsantrags der CDU-Fraktion, der erst am 15. Juni 2016 eingebracht und sogleich an die Spitzenverbände weitergeleitet wurde, bestand lediglich eine Frist bis zum 20. Juni 2016 für die schriftliche Stellungnahme. Eine solche Frist ist grundsätzlich als zu kurz anzusehen, da sie es den Spitzenverbänden nicht er-

laubt, sich ausreichend mit dem Gegenstand des Änderungsantrags auseinanderzusetzen und die Stellungnahmen ihrer Mitglieder einzuholen. Sie ließ sich auch nicht aufgrund besonderer Eilbedürftigkeit für den Erlass des Vorschaltgesetzes begründen. Zwar hatten alle Fraktionen im Innen- und Kommunalausschuss untereinander vereinbart, dass Änderungsentwürfe bis zum 3. Juni 2016 eingebracht werden sollten. Zugleich ergab sich aus den internen Planungen, dass der Innen- und Kommunalausschuss letztmalig am 22. Juni 2016 zu einer Sitzung zusammenkommen werde, um seine Empfehlungen an das Landtagsplenum zu beschließen, das am Folgetag den Gesetzesbeschluss fasste. Aus diesen Umständen allein ergab sich aber noch keine besondere Eilbedürftigkeit für das Gesetzesvorhaben, denn die Terminsetzung beruhte auf der freien Disposition des Landtags, von der er jederzeit abweichen konnte.

Hier führte die kurze Anhörungsfrist gleichwohl nicht zur formellen Verfassungswidrigkeit des Vorschaltgesetzes. Denn der Verfahrensverstoß wirkte sich nicht auf die durch Art. 91 Abs. 4 ThürVerf geschützte Rechtsstellung der Gemeinden und Landkreise aus. Ihr Anhörungsrecht wurde nicht verletzt, weil der Änderungsantrag zum Regierungsentwurf keinen Niederschlag in dem vom Landtag beschlossenen Gesetz gefunden hat. Anders wäre die Rechtslage nur dann zu beurteilen gewesen, wenn sich der Landtag einzelne Elemente oder den gesamten Inhalt des Änderungsantrags im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu eigen gemacht und in seinen gesetzgeberischen Willen aufgenommen hätte. Nur in diesem Fall wäre der Änderungsantrag zu einem Bestandteil des Gesetzes im Sinne von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf geworden.

D .

Der Verfassungsgerichtshof weist hinsichtlich der materiellen Verfassungsmäßigkeit des ThürGVG auf Folgendes hin:

I.

1. Art. 92 Abs. 1 ThürVerf lässt Bestands- und Gebietsänderungen von Gemeinden und Landkreisen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zu. Der Begriff des öffentlichen Wohls ist ein generalklauselartiger unbestimmter Verfassungsbegriff, dessen Konkretisierung vorrangig Sache des demokratisch legitimierten Parlaments ist. Dem Gesetzgeber obliegt es, die für ihn maßgeblichen Gemeinwohlgründe im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu bestimmen und an ihnen die konkrete Neugliederung auszurichten (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 88).

Aus sich heraus ist der Begriff des öffentlichen Wohls wenig aussagekräftig. Der Gesetzgeber kann ihn jedoch anhand verfassungsrechtlicher Direktiven mit konkreterem Inhalt versehen. Allerdings muss beachtet werden, dass die Grundwerte der Verfassung, Verfassungsprinzipien und Verfassungsgebote nicht isoliert in bestimmter Rangfolge nebeneinander stehen, sondern sich teils ergänzen, teils aber auch miteinander konkurrieren. Außerdem ist der Gesetzgeber befugt, auch Interessen und Zwecke, die sich nicht unmittelbar aus einem Verfassungsgrundsatz ableiten lassen, in den Rang von Gründen des öffentlichen Wohls zu erheben, wobei aber übergeordneten Verfassungsprinzipien bzw. der verfassungsmäßigen Wertordnung Rechnung getragen werden muss (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 89).

Überdies ist die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, an die in der Frage des Gebietszuschnitts von Gemeinden und Landkreisen zunächst anzuknüpfen ist, selbst durch ein deutliches Spannungsverhältnis gekennzeichnet, dessen Auflösung vorrangig dem Gesetzgeber obliegt. Auf der einen Seite steht das Streben nach einer wirksamen Teilnahme der Bürger an den Angelegenheiten des Gemeinwesens, auf der anderen Seite das Bemühen um die Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Landkreise im Interesse einer bestmöglichen Daseinsvorsorge für die Einwohner sowie die Stärkung ihrer Verwaltungskraft im Interesse einer wirksamen Bewältigung ihrer Verwaltungsaufgaben und der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der ihnen zufließenden finanziellen Mittel. Beide Seiten

dieses Verhältnisses weisen jedoch wiederum nicht einheitlich in jeweils nur eine Richtung: Die kommunale Verwaltung, insbesondere die Daseinsvorsorge, soll möglichst bürgernah sein; wirksame Teilnahme der Bürger an den kommunalen Angelegenheiten erfordert eine hinreichend lebens- und verantwortungsfähige Selbstverwaltungssubstanz, wie sie bei Klein- und Kleinstgemeinden nicht gegeben ist (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 90). Daher ist zu berücksichtigen, dass nur die Existenz leistungsfähiger und mit selbständiger Entscheidungsgewalt ausgestatteter kommunaler Gebietskörperschaften die Gewähr dafür bietet, dass diese die ihnen durch die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie und durch den Gesetzgeber übertragenen Aufgaben ausfüllen können.

2. Aus diesen Gründen muss die verfassungsgerichtliche Überprüfung kommunaler Neugliederungsmaßnahmen des Gesetzgebers einerseits dessen Befugnisse wahren, andererseits deren Begrenzung gegenüber den betroffenen Selbstverwaltungskörperschaften durch die Verfassung wirksam zur Geltung bringen. Soweit die kommunale Selbstverwaltungsgarantie der einzelnen Selbstverwaltungskörperschaft (Bestands-)Schutz bietet, reicht grundsätzlich auch die Kontrollbefugnis des Verfassungsgerichtshofs, der jedoch nicht in den Bereich gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit eingreifen darf. Daher wendet der Verfassungsgerichtshof zur besseren Strukturierung der Prüfung von umfassenderen Gemeindegebietsreformen ein Drei-Stufen-Modell an (s.o. C.I.4.).

Der Verfassungsgerichtshof hat mit diesem Modell nicht beabsichtigt, eine bestimmte Vorgehensweise des Gesetzgebers im Sinne einer gestuften Gesetzgebung zu veranlassen, wie es aufgrund des ThürGVG der Fall ist. Indes steht das Landesverfassungsrecht einer solchen Vorgehensweise auch nicht entgegen.

3. Anhand dieser Maßstäbe begegnet die Einschätzung des Gesetzgebers auf der ersten Stufe, dass eine kommunale Gebietsreform in Thüringen notwendig ist, keinen Bedenken.

a) Ein Mindestmaß an Leistungsfähigkeit, zu der Verwaltungskraft, Veranstaltungskraft, Planungs- und Entscheidungsfähigkeit gehören, wird von Art. 91 ThürVerf vorausgesetzt. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits entschieden, dass mangels ausreichender Leistungsfähigkeit weitgehend funktionsentleerte Gemeinden nicht dem verfassungsrechtlichen Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung entsprechen, weil die Gemeinden dann kein ernstzunehmendes Gegengewicht gegen die staatliche Verwaltung mehr bilden können und in hohem Maße die Gefahr einer Verlagerung von Aufgaben auf überörtliche Verwaltungsträger besteht (ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 92).

Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs sichtete die Landesregierung das zugängliche statistische Material und kam in einer verfassungsgerichtlich nicht zu beanstandenden Weise zu dem Schluss, dass eine Beibehaltung des Status quo keine vertretbare Handlungsoption zur Bewältigung der demographischen Veränderungen, der Anforderungen an die Digitalisierung der Verwaltung und der zu erwartenden Entwicklung der öffentlichen Haushalte darstelle. Wie regelmäßig bei umfassenden kommunalen Neugliederungen ist mit den Regelungen des ThürGVG beabsichtigt, über eine Anhebung der Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und gleichzeitig die Effizienz der staatlichen Aufgabenerledigung zu erhöhen. Mit dieser Motivation ist die Neuordnungsmaßnahme als solche insgesamt am öffentlichen Wohl orientiert. Sowohl der Grundgedanke, langfristig den Bestand von leistungsfähigen, verwaltungstarken Gebietskörperschaften zu sichern, als auch das Ziel, organisationsrechtliche Antworten auf die demographische Entwicklung des Landes zu finden, sind am Gemeinwohl orientiert.

b) Die Thüringer Verfassung verpflichtet den Gesetzgeber überdies nicht, zeitlich vor der Gebietsreform eine ebenfalls beabsichtigte Verwaltungs- und Funktionalreform durchzuführen. Vielmehr unterliegt die Entscheidung, ob überhaupt und in welcher Reihenfolge eine Reform nach Art. 92 ThürVerf mit weiteren verwaltungsorganisationsrechtlichen Maßnahmen verknüpft wird, dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers. Verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisse, in welchem Verhältnis solche Reformen zueinander stehen sollten, haben weder im Wort-

laut noch im Schutzzweck des Art. 92 oder anderer Bestimmungen der ThürVerf einen Niederschlag gefunden. Im Übrigen korrespondiert mit dem erheblichen politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Bestimmung des Gemeinwohls im Rahmen von Gebietsreformen und dem „planerischen Einschlag“ von Neugliederungsgesetzen (vgl. BVerfGE 86, 90 [108] = juris Rn. 48) eine nur eingeschränkte verfassungsgerichtliche Überprüfung der Gemeinwohlkonformität (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 29. Januar 2016 - VGH N 11/14 -, juris Rn. 73). Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, derartige Organisationsmaßnahmen darauf zu überprüfen, ob sie die bestmögliche oder zweckmäßigste Lösung darstellen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 9. April 1980 - Vf. 18-VII-77, juris Rn. 53 und Leitsatz 2.1.; LVerfG M-V, Urteil vom 18. August 2011 - 22/10 -, juris Rn. 94).

4. Die Einzelregelungen des ThürGVG sind der zweiten Stufe zuzuordnen, auf der der Gesetzgeber das Leitbild und die Leitlinien einer kommunalen Gebietsreform festlegt. Das Leitbild umfasst die grundlegenden Aussagen zur Struktur der Selbstverwaltungskörperschaften. Leitlinien sind diejenigen Gesichtspunkte, die dazu dienen, leitbildgerechte Selbstverwaltungskörperschaften zu bilden und damit die Entscheidung des Gesetzgebers für jeden Einzelfall zu lenken. Mit dem Leitbild setzt der Gesetzgeber eine Zielvorstellung und mit den Leitlinien ein System zu ihrer Umsetzung (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 103).

a) Das Leitbild des Gesetzgebers, wie es in der Gesetzesbegründung und in § 1 ThürGVG zum Ausdruck kommt, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Ziel der Gebietsreform ist in erster Linie die Bildung leistungs- und verwaltungsstarker Gebietskörperschaften, die den an sie gestellten Herausforderungen dauerhaft gewachsen sind. Die Landkreise und Gemeinden in Thüringen sollen eine größere Gestaltungskraft in einem größeren Hoheitsgebiet entwickeln, um damit den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft in den Gemeinden und den überörtlichen Erfordernissen in den Landkreisen besser gerecht werden zu können. Sie sollen ihre Selbstverwaltungsaufgaben umfassender, selbstständiger und wirtschaftlicher erfüllen können. Mit der Gebietsreform sollen darüber hinaus die Möglichkeiten für bür-

gerschaftliches Engagement und die ehrenamtliche Wahrnehmung von gemeinwohlorientierten Aufgaben dauerhaft gesichert werden.

b) Verfassungsrechtlich unproblematisch erscheint es, wenn der Gesetzgeber mit dem Vorschaltgesetz die Zielsetzung verbindet, künftig bislang von der Landesverwaltung wahrgenommene staatliche Aufgaben zu kommunalisieren, und er auch aus diesem Grund die Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften erhöhen will. Der Umstand, dass das ThürGVG daher im inhaltlichen Zusammenhang mit dem ThürGFVG gesehen werden kann oder muss, ändert an der Zulässigkeit der Zielsetzungen nichts. Ob das ThürGFVG als solches verfassungskonform ist, bildet dagegen nicht den Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

c) Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs kommt bei der Bestimmung der abstrakt-generellen Leitlinien einer gesetzlichen Kommunalreform dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zu. Es ist seine politische Gestaltungsaufgabe, die Maßstäbe für eine kommunale Neugliederung festzulegen. Die verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit ist in diesem Bereich daher deutlich eingeschränkt. Insoweit prüft der Verfassungsgerichtshof nur, 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 und den Leitlinien zugrundeliegenden Erkenntnisse nicht unzutreffend und die Leitlinien nicht offensichtlich ungeeignet sind und ob sie der Verwirklichung des gesetzgeberischen Reformzieles dienen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 105).

aa) Insoweit ist die Festlegung von Mindesteinwohnerzahlen als Teil der Leitlinien verfassungsrechtlich zulässig. Der Landesgesetzgeber regelt mit dem ThürGVG für alle Arten kommunaler Gebietskörperschaften Vorgaben für Mindesteinwohnerzahlen, um langfristig ihre Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft sicherzustellen. Die Einschätzung, dass sich aus einer geringen Einwohnerzahl typisierend Rückschlüsse auf die verminderte Leistungsfähigkeit einer kommunalen Gebietskörperschaft ergeben, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Vor allem die Erfüllung der Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis erfordert eine personell wie sachlich hin-

reichend große, arbeitsteilig organisierte und fachlich qualifizierte Verwaltungsstruktur, die sich leichter in größeren Verwaltungseinheiten erreichen lässt. Die Wahrnehmung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises ist zwar grundsätzlich von der Größe der Kommune unabhängig, doch bestehen in größeren Kommunen typischerweise mehr Handlungsoptionen und Ressourcen zur praktischen Realisierung der Selbstverwaltung. Auch kommunale Einrichtungen können im Regelfall wirtschaftlich sinnvoll nur bei bestimmten kommunalen Mindestgrößen betrieben werden. Schließlich stellen die landesrechtlichen Vorschriften zum kommunalen Finanzausgleich bei den Schlüsselzuweisungen auf die Zahl der Einwohner als zentrales Kriterium zur Ermittlung des Finanzbedarfes ab (vgl. § 9 ThürFAG). Dementsprechend sind auch in anderen Ländern bei kommunalen Gebietsreformen je nach Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur Mindestgrößen zugrunde gelegt worden (vgl. § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt vom 14. Februar 2008; Rheinland-Pfalz: § 2 Abs. 2 des Landesgesetzes über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010; § 125 Abs. 3 - 5 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 13. Juli 2011). Von daher erweist sich eine Mindesteinwohnerzahl als geeigneter Maßstab dafür, ob eine bestimmte Aufgabe von einer kommunalen Gebietskörperschaft sinnvoll und wirtschaftlich erfüllt werden kann (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. September 1998 - VerfGH 1/97, 4/97 -, juris Rn. 118; VerfGH NRW, Urteil vom 7. November 1975 - 64/74 -, juris Rn. 52; VfGH Bbg, Urteil vom 29. August 2002 - 15/02 -, juris Rn. 35; LVerfG SA, Urteil vom 21. April 2009 - LVG 12/08 -, Rn. 46 des auf der Homepage veröffentlichten Dokuments; VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 - VGH N 18/14 -, juris Rn. 134).

bb) Die Bewältigung der schwierigen demographischen Situation des Freistaats Thüringen bildet ein zulässiges Gemeinwohlnziel nach Art. 92 Abs. 1 ThürVerf. Der Landesgesetzgeber darf im Hinblick auf den Rückgang der Einwohnerzahl und die sich verändernde Altersstruktur der Bevölkerung eine kommunale Gebietsreform durchführen, um zu einer langfristig gültigen räumlichen Gliederung der Selbstverwaltungskörperschaften zu gelangen und nicht alsbald wieder vor der Notwendigkeit von Neugliederungsmaßnahmen zu stehen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 120). Das Ziel der langfristigen Tragfähigkeit

kommunaler Verwaltungsstrukturen berechtigt den Gesetzgeber dazu, sich mit den prognostizierten demographischen Entwicklungen auseinanderzusetzen und die Verwaltungsorganisation daran anzupassen. Nachdem in Thüringen zuletzt 1994 eine groß angelegte Gebietsreform durchgeführt wurde, rechtfertigt die demographische Entwicklung, dass der Gesetzgeber erneut vorausschauend und vorsorgend die hiermit verbundenen Risiken vom Land und den Kommunen abwendet oder zumindest begrenzt (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 26. Juli 2007 - 9/06 - juris Rn. 132; SächsVerfGH, Urteil vom 25. September 2008 - Vf. 54-VIII-08 -, juris Rn. 153).

Soweit § 9 ThürGVG sich zur Bestimmung der Mindesteinwohnerzahlen auf Vorausberechnungen des Landesamtes für Statistik für das Jahr 2035 bezieht, ist gegenüber einer solchen gesetzgeberischen Prognose die verfassungsgerichtliche Überprüfung nur eingeschränkt möglich. Der Verfassungsgerichtshof hat nur darüber zu wachen, dass diese nicht offensichtlich oder eindeutig widerlegbar sind oder gar den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 - 2 BvR 165/75 -, BVerfGE 50, 50 [51] = juris Rn. 3; BVerfGE 86, 90 [109] = juris Rn. 49; BayVerfGH, Entscheidung vom 9. April 1980 - Vf. 18-VII-77, juris Rn. 54). Anhaltspunkte dafür, dass die Vorausberechnungen auf fehlerhaften Ausgangsdaten oder offensichtlich ungeeigneten Modellen beruhen, bestehen nicht. Sie decken sich auch mit dem Zahlenwerk des Statistischen Bundesamtes (vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060, Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 2015, S. 8). Zwar ist mit jeder statistischen Projektion, zumal über einen so langen Zeitraum wie im Fall des § 9 ThürGVG, ein erhebliches Maß an Treffunsicherheit verbunden, da sich die maßgeblichen Verhältnisse ständig verändern können. Diese Unsicherheiten betreffen Faktoren wie die Geburtenhäufigkeit, die Lebenserwartung, und Zu- und Abwanderungen (vgl. *Pöttsch*, WISTA 4/2016, S. 36 ff.). Sie schlagen sich möglicherweise umso stärker nieder, je kleiner die Gebietseinheit ist, auf die sich die Vorausberechnungen beziehen. Die damit verbundenen Ungewissheiten sind allerdings von dem weiten, dem Gesetzgeber bei kommunalen Gebietsreformen eingeräumten Beurteilungsspielraum getragen (zur Einschätzungsprärogative bei prognostischen Unsicherheiten vgl. BVerfG, Urteil vom 24. November 2010 - 1 BvF 2/05 -, BVerfGE 128, 1 [39] = juris Rn. 126). Demzufolge

verletzt § 9 ThürGVG auch nicht das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot. Denn der in § 9 ThürGVG bestimmte Anknüpfungspunkt ist hinreichend bestimmt, weil die Prognose für jede einzelne Kommune zahlenmäßig feststeht. Im Übrigen reichen die Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes nur soweit, wie dem Gesetzgeber eine inhaltlich bestimmte Regelung möglich ist. Sind die Erkenntnismöglichkeiten nach ihrem Gegenstand objektiv begrenzt, so gehen die Ermittlungspflichten des Gesetzgebers nicht über den vernünftigerweise erreichbaren Erkenntnisstand hinaus (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 125). Dass es dem Landtag möglich wäre, zu einer statistisch besser abgesicherten Vorausberechnung zu gelangen, ist nicht ersichtlich.

cc) Darüber hinaus sollen die Zentralen Orte zur gleichmäßigen Entwicklung aller Landesteile gestärkt werden (LTDrucks 6/2000, S. 2). Auf diese Weise verwirklicht der Gesetzgeber in verfassungsrechtlich zulässiger Weise ein Modell der dezentralen Konzentration (vgl. LTDrucks 6/2000, S. 30 f.). Die damit verbundene Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik bildet ein Gemeinwohlziel im Sinne von Art. 92 Abs. 1 ThürVerf (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 100).

II.

1. Aus Gründen des öffentlichen Wohls ist es, wie ausgeführt, nach Art. 92 Abs. 1 ThürVerf grundsätzlich zulässig, größere kommunale Gebietseinheiten zu bilden. Räumlich größere Gemeinden und Landkreise entstehen in Flächenländern als zwangsläufige Folge von Gebietsreformen, deren Ziel es ist, höhere Mindesteinwohnerzahlen je Gebietskörperschaft zu erreichen. Größenveränderungen auf der Ebene der Landkreise stehen zudem in Wechselwirkung zur Anzahl und Größe der kreisangehörigen Gemeinden. Allerdings zieht die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, die für Gemeinden und Landkreise gleichermaßen gilt, dem Größenwachstum dieser Gebietskörperschaften Grenzen, deren genauer Verlauf sich nur im Einzelfall auf Grundlage einer umfassenden Abwägung bestimmen lässt. Dabei unterscheiden sich wiederum, wie oben ausgeführt, die vom Gesetzgeber anzulegenden Maßstäbe

für Landkreise und kreisangehörige Gemeinden wesentlich voneinander, da das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden an die örtliche Gemeinschaft anknüpft, während bei Landkreisen die Definition des Kreisgebiets, das den Bezugsraum der überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben bildet, dem Gesetzgeber überlassen bleibt.

2. Die mehrfache Verwendung des Wortes „sollen“ in § 1 wie auch in den nachfolgenden Bestimmungen der §§ 2 bis 4 ThürGVG indiziert, dass den Mindesteinzwohnerzahlen, den Größenanforderungen für Landkreise wie auch dem Konzept der Zentralen Orte besonderes Gewicht zukommt.

a) Die Leitlinien des ThürGVG lassen sich insoweit als Optimierungsgebote im Sinne von Abwägungsdirektiven interpretieren, durch deren Anwendung eine möglichst sachgerechte Neugliederung der verschiedenen kommunalen Ebenen erreicht werden soll. Optimierungsgebote unterliegen jedoch den Anforderungen des Abwägungsgebots und können - wenn gewichtige Gründe dies rechtfertigen - im Wege der Abwägung überwunden werden. Die Grundlage dieses Abwägungsgebots bildet Art. 92 Abs. 1 ThürVerf, der verletzt wäre, wenn der Gesetzgeber nicht spätestens auf der dritten Stufe, also derjenigen der Neugliederungsgesetze, weitere Gemeinwohlbelange erwogen oder für den Ausgleich konfligierender Belange untaugliche Maßnahmen zur Anwendung gebracht hätte.

Im Kontext des auf Art. 92 Abs. 1 ThürVerf beruhenden Abwägungsgebots sind die „Soll“-Bestimmungen des ThürGVG mithin nicht als „Regel-Ausnahme“-Bestimmungen zu verstehen. Während in diesem Fall eine Abweichung von der Regel nur in atypischen Fällen zulässig wäre, hängt die Frage, ob zum Beispiel eine Abweichung von den Mindesteinzwohnerzahlen als Optimierungsgebote zulässig ist, von der Bewertung und Gewichtung der konfligierenden Belange ab. Damit können die Leitlinien für die Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft nach Mindesteinzwohnerzahlen in der Abwägung überwunden werden. Das 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 treffenden Bewertungen und Gewichtungen einen großen Spielraum hat.

In vergleichbarer Weise gingen auch die Landesgesetzgeber in anderen Ländern vor, die zur Vorbereitung umfangreicherer, kommunaler Gebietsreformen Grundsatzgesetze erließen. So regelte der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber in § 2 Abs. 5 des Landesgesetzes über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG) vom 28. September 2010 (GVBl. 2010, S. 272): „Bei dem Zusammenschluss kommunaler Gebietskörperschaften sind vor allem die Erfordernisse der Raumordnung, landschaftliche und topografische Gegebenheiten, die öffentliche Verkehrsinfrastruktur, die Wirtschaftsstruktur und historische und religiöse Bindungen und Beziehungen zu berücksichtigen.“ In Sachsen-Anhalt bestimmte das Gesetz über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden (Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz - GemNeuglGrG) vom 14. Februar 2008 (GVBl. 2008, S. 40) in § 2 Abs. 1: „Die in § 1 genannten Ziele sollen vorrangig durch die Bildung von Einheitsgemeinden und ausnahmsweise durch den Zusammenschluss von Gemeinden zu Verbandsgemeinden erreicht werden. Daneben sollen Gesichtspunkte der Raumordnung und Landesplanung sowie die örtlichen Zusammenhänge, insbesondere wirtschaftliche und naturräumliche Verhältnisse wie auch historische und landsmannschaftliche Verbundenheiten, berücksichtigt werden.“

b) Die Vielgestaltigkeit der verschiedenen Gesichtspunkte, die der Gesetzgeber in seine Abwägung einzustellen hat, verbietet es daher, in den Leitlinien einem einzigen Kriterium automatisch den Vorrang einzuräumen oder die Abwägung anhand allein dieses Kriteriums rein schematisch vorzunehmen. Das vom Gesetzgeber in § 1 ThürGVG formulierte Ziel, leistungs- und verwaltungsstarke Gebietskörperschaften zu schaffen, kann zwar leichter in größeren Einheiten verwirklicht werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht erfährt diese Zielsetzung aber mehrfache Relativierungen, die der Gesetzgeber im Rahmen seiner Abwägung zu berücksichtigen hat. Zwar enthält die Gesetzesbegründung zum Vorschaltgesetz Hinweise auf solche Gesichtspunkte (LTDrucks 6/2000, S. 29: verwaltungsgeographische Kongruenz, Entwicklungsfähigkeit, sozioökonomische Ausgleichsfähigkeit, ebenenübergreifende Funktionalität sowie Ortsnähe, Teilhabe und Identität). Angesichts der hervorgehobenen Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung bedarf es jedoch der verfassungsgerichtlichen Klarstellung, welche Anforderungen das Gemeinwohlgebot nach Art. 92 Abs. 1 ThürVerf an den Gesetzgeber bei Erlass von Neugliederungsgesetzen stellt.

c) Zunächst erschöpft sich die Bestimmung der Leistungsfähigkeit einer kommunalen Gebietskörperschaft nicht in der Ermittlung der Einwohnerzahl. Nicht zuletzt kann eine geringere Einwohnerzahl z.B. durch eine höhere Wirtschaftskraft ausgeglichen werden (VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 - VGH N 18/14 -, juris Rn. 139).

Die Leistungsfähigkeit einer kommunalen Gebietskörperschaft hängt ebenso von der Bereitschaft ihrer Bürger ab, sich für die Belange des Gemeinwesens einzusetzen. Deshalb ist das Leitbild der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie eine bürgerschaftliche Mitwirkung, die sich auch in einem politischen Gestaltungswillen niederschlägt (ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 91). Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung dient dazu, die Bürger sozial wie politisch zu integrieren, den Menschen ein örtliches Zugehörigkeitsgefühl zu vermitteln und damit die Grundlagen der Demokratie zu stärken (VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 - VGH N 18/14 -, juris Rn. 139). In der bürgerschaftlichen Integration vor Ort wurzelt letztlich die staatsbürgerliche Bereitschaft zur Mitarbeit an den Angelegenheiten des Gemeinwesens, die auf den gesamten Staatsverband ausstrahlt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, juris Rn. 91). Die demokratische Betätigung der Bürger für die Belange der örtlichen Gemeinschaft bildet daher das Fundament des demokratischen Lebens für Land und Bund. Löst der Gesetzgeber einzelne Gebietskörperschaften auf, so beseitigt er Orte politischer Identifikation und sozialer Zugehörigkeit. Dementsprechend hat der Gesetzgeber zu berücksichtigen, dass sich ein neuer Gebietszuschnitt bei erheblichen Teilen der Einwohnerschaft nachteilig auf die notwendige Integration und die zu wahrende örtliche Verbundenheit auswirken und letztlich die bürgerschaftliche Verwurzelung und die Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltung in neu gegliederten Kommunen beeinträchtigen kann (vgl. BVerfGE 86, 90 [111] = juris Rn. 55).

d) Unter Gemeinwohlaspekten verdienen ferner geschichtliche Zusammenhänge, wirtschaftliche Verflechtungen sowie sozio-kulturelle Gesichtspunkte aufgrund landsmannschaftlicher oder religiöser Bindungen Berücksichtigung durch den Gesetzgeber. Derartige Zusammenhänge finden ihre Berechtigung nicht nur aus sich heraus, vielmehr dient die Garantie kommunaler Selbstverwaltung auch der Bewah-

rung geschichtlicher und örtlicher Eigenarten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2014 - 2 BvL 2/13 -, BVerfGE 138, 1 [18], = juris Rn. 52).

e) Aus diesen Gründen dürfen kommunale Gebietskörperschaften nicht allein in quantifizierender Betrachtungsweise wegen des Unterschreitens einer bestimmten Einwohnergrenze und ohne Berücksichtigung von regionalen oder örtlichen Besonderheiten aufgelöst werden. Je stärker allerdings die Einwohnerzahl hinter einer vom Gesetzgeber festgelegten Richtzahl zurückbleibt, desto schwerer müssen die Gesichtspunkte wiegen, die für den Fortbestand der Gebietskörperschaft sprechen (vgl. VfGBbg, Urteil vom 29. August 2002 - 15/02 -, juris Rn. 36).

f) Der Gesetzgeber muss den Begriff des öffentlichen Wohls in Art. 92 Abs. 1 ThürVerf überdies aus dem von ihm vorgefundenen territorialen Status quo heraus ermitteln, seine Zielsetzungen daran rückkoppeln und konkrete Reformmaßnahmen im Hinblick auf die örtlichen Gegebenheiten vornehmen. Unveränderliche geographische und topographische Bedingungen (wie etwa die Siedlungsstruktur, die isolierte Lage einer Kommune und die Entfernungen zu anderen Orten) spielen bei der Bestimmung des Gemeinwohls daher eine maßgebliche Rolle. Konkret zu berücksichtigen sind auch die gegebenen verkehrstechnischen Bedingungen, da weite Entfernungen bei guter Verkehrsanbindung „schrumpfen“, während eine vergleichsweise geringe Entfernung zum Hindernis werden kann, wenn die Verkehrsanbindungen ungenügend sind.

g) Das mit einer Gebietsreform zwangsläufig verbundene Größenwachstum der Kommunen unterliegt daher unter verschiedenen Aspekten verfassungsrechtlichen Schranken. Zum einen gebietet die Garantie kommunaler Selbstverwaltung, dass Gemeinden und Landkreise in ihrer räumlichen Ausdehnung überschaubar sind, damit örtliche und überörtliche Zusammenhänge gewahrt bleiben (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 26. Juli 2007 - 9/06 - juris Rn. 122). Zum anderen zieht der Gemeinwohlbezug der Bürgernähe der räumlichen Ausdehnung auch insoweit Grenzen, als kommunale Gebietskörperschaften staatliche Aufgaben wahrnehmen. Der Zugang des Bürgers zur staatlichen Verwaltung muss in räumlicher Hinsicht und angesichts des mit Reisezeiten verbundenen Aufwands noch vertretbar bleiben.

h) Räumliche Distanzen betreffen indes nicht nur die Zugänglichkeit der Verwaltung seitens des Bürgers, sondern auch die Wirksamkeit der staatlichen Verwaltungstätigkeit selbst. Wenn innerhalb größerer Landkreise die Distanzen vom Landratsamt zu entfernteren Teilen des Kreisgebiets deutlich zunehmen, hat der Gesetzgeber zu berücksichtigen, welche Folgen mit einem solchen Rückzug des Staates aus der Fläche verbunden sein können. Der durch die Landesverfassung konstituierte Freistaat Thüringen gewinnt und erhält seine Leistungsfähigkeit nicht allein unter den Kategorien von Verwaltungseffizienz im technischen oder finanziellen Sinne. Seine zentrale Aufgabe, die eigene Rechtsordnung zu garantieren und höherrangiges Recht des Bundes und der Europäischen Union durchzuführen, erfordert auch, dass er als Hoheitsträger geltendes Recht im gesamten Staatsgebiet wirksam durchsetzen kann. Präsenz der Verwaltung in der Fläche begünstigt die Erfüllung dieser Aufgabe, weite Fahrwege und mangelnde Ortskenntnis der Bediensteten erschweren ihre Wahrnehmung.

Indes definiert die Landesverfassung nicht, bis zu welcher Größenordnung die Überschaubarkeit einer Gebietskörperschaft und die Bürgernähe und räumliche Präsenz der staatlichen Verwaltung gewährleistet sind. Der Gesetzgeber, dem die Aufgabe der Konkretisierung obliegt, muss sich aber vor Augen halten, dass bürgerschaftliche Teilhabe an der Selbstverwaltung und die Nähe der Verwaltung zum Bürger sich umso schwerer realisieren lassen, je größer die Gebietseinheiten und je ungünstiger die bestehenden Verkehrsverhältnisse sind.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass Maßnahmen zur Digitalisierung der Verwaltung, auf die die Landesregierung verweist (vgl. LTDrucks 6/2000, S. 33), Verwaltungsvorgänge wesentlich erleichtern und damit Bürgernähe unabhängig von den territorialen Bedingungen ermöglichen können. Virtuelle Verwaltungsräume lassen indes geographische Verwaltungsräume nicht gegenstandslos werden. Im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung ersetzt die Digitalisierung nicht die physische Mitwirkung an demokratischen Entscheidungsprozessen in Gemeinde- und Kreisräten. Elektronische Verwaltungsportale stellen als solche nicht sicher, dass die Behörde nahe vor Ort ist, um Sachverhalte zu ermitteln, den Bürger zu beraten und den Vollzug von Entscheidungen sicherzustellen. Daher muss der Gesetzgeber im Rahmen seiner

Abwägung auch berücksichtigen, ob die Wahrnehmung der Aufgaben von Gemeinden und Landkreisen in größeren räumlichen Dimensionen auch physisch-real sichergestellt ist. Neben dem Gesetzgeber ist zudem die Landesregierung im Rahmen ihrer Organisationsgewalt nach Art. 90 Satz 3 ThürVerf selbst berufen, sachgerechte Lösungen zu finden, um eine bürgernahe und im Land präsenste Verwaltung zu gewährleisten. Ohne dass von Verfassungen wegen hier direkte Vorgaben bestehen, können geeignete Organisationsmaßnahmen, z.B. die Einrichtung von Zweigstellen eines Landratsamtes oder Bürgerservicebüros, der Verwirklichung dieses Zieles dienen.

i) Schließlich muss gerade im Hinblick auf die Flächenausdehnung bei der Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden der Schutz der örtlichen Gemeinschaft nach Art. 91 Abs. 1 ThürVerf beachtet werden. Die örtliche Gemeinschaft bildet den Bezugspunkt und Grund für die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Sie findet ihren Ausdruck in räumlichen wie sozialen Zusammenhängen, die der Gesetzgeber als wesentliche Belange in seine Abwägungsentscheidungen einstellen muss. Eine zentralistisch organisierte Verwaltung könnte zwar bei vordergründiger Betrachtung rationeller und kostengünstiger arbeiten; Art. 91 Abs. 1 ThürVerf setzt diesen verwaltungsökonomischen Erwägungen jedoch den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung der öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm grundsätzlich den Vorzug (vgl. BVerfGE 79, 127 [153] = juris Rn. 62). Der Gesetzgeber muss mithin die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkung stets im Blick haben und mit dem entsprechenden Gewicht in die Abwägung einbeziehen (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 26. Juli 2007 - 9/06 - juris Rn. 112).

j) Der Verfassungsgerichtshof hält im Übrigen an seiner Rechtsprechung fest, dass der Gesetzgeber aus entsprechenden Sachgründen, insbesondere bei einer besonderen Sachverhaltsgestaltung im konkreten Fall, den Rahmen seiner allgemeinen Leitlinien, hier der Mindesteinwohnerzahlen für die verschiedenen Kategorien kommunaler Gebietskörperschaften und der Stärkung zentralörtlicher Strukturen, verlassen darf oder muss (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - 2/95, 6/95 -, juris Rn. 104). Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass in besonderen Fällen Ab-

weichungen vom Grundsatz der Systemgerechtigkeit verfassungsrechtlich zulässig oder sogar geboten sein können, um zu einer am Maßstab des Art. 91 und 92 ThürVerf sachgerechten Gestaltung zu gelangen.

3. Im Hinblick auf die Einzelregelungen des ThürGVG beschränkt sich der Verfassungsgerichtshof auf die nachfolgenden Hinweise.

a) Die in § 2 ThürGVG vorgesehene Vergrößerung der Landkreise auf mindestens 130.000 und höchstens 250.000 Einwohner bei einer Fläche von nicht mehr als 3.000 Quadratkilometern erscheint bei Berücksichtigung der dem Gesetzgeber zustehenden Einschätzungsprärogative nicht als offensichtlich ungeeignet, um die in § 1 ThürGVG geregelten Reformziele zu erreichen. Der Gesetzgeber durfte weniger einschneidende gesetzliche Maßnahmen als diese Vergrößerung der Landkreise als nicht ausreichend ansehen. Im Hinblick auf das Ziel, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken, bedeuteten geringere Mindesteinwohnerzahlen und kleinere Kreis-zuschneide zwar einen weniger belastenden Eingriff in den Bestand der derzeitigen Landkreise, würden aber ebenfalls eine Neugliederung der meisten Landkreise erforderlich machen. Die damit verbundene, abstrakt-generelle Gewichtungentscheidung zugunsten größerer Gebietseinheiten unterfällt noch dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Zugleich lässt sie, wie oben ausgeführt, die Berücksichtigung weiterer Gründe des Gemeinwohls wie auch von Abweichungen im Einzelfall bei besonderen Sachverhaltsgestaltungen zu.

b) Verfassungsrechtlich ist eine Freiwilligkeitsphase für den Zusammenschluss bestehender Landkreise entsprechend § 6 ThürGVG nicht geboten. Bereits das Landesverfassungsrecht beruht auf der Grundannahme, dass Gebiets- und Bestandsänderungen bei Landkreisen stets durch Gesetz erfolgen, Art. 92 Abs. 3 ThürVerf. Eben so wenig begründet das Recht der Selbstverwaltung der Landkreise nach Art. 91 Abs. 2 ThürVerf einen Anspruch, sich einvernehmlich zu neuen Gebietskörperschaften zusammenzuschließen. Auch nach bestehender, einfachgesetzlicher Rechtslage können nur zwischen Gemeinden mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde Gebietsänderungen vereinbart werden (vgl. § 9 Abs. 2 ThürKO), während eine entsprechende Regelung für Landkreise in der ThürKO fehlt. Soweit sich § 92 Abs. 2

ThürKO auf Gebietsänderungen bezieht, die mit dem Einverständnis der beteiligten Landkreise und Gemeinden erfolgen, gestattet die Regelung, wie schon der eindeutige Wortlaut zeigt, keine freiwilligen Vereinbarungen, die vom Staat lediglich genehmigt werden.

Allerdings untersagt es Art. 92 Abs. 3 ThürVerf dem Gesetzgeber auch nicht, zugunsten der Landkreise eine Freiwilligkeitsphase vorzusehen, solange die Zuständigkeit für den konstitutiven Beschluss über eine Gebiets- oder Bestandsänderung in seinen Händen bleibt. Macht er, wie im Fall des ThürGVG, von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, verletzt er damit nicht das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung. Der rechtfertigende Grund für die Ungleichbehandlung liegt darin, dass Landkreise die großflächigen Verwaltungsstrukturen des Landes bilden, über deren Auflösung und Neubildung allein der Gesetzgeber aus Gründen des öffentlichen Wohls entscheidet. Denn angesichts der Verteilung der Landkreise im Landesgebiet bestehen mehrere Optionen, wie die Bildung neuer Landkreise erfolgen kann. Behält sich der Gesetzgeber von vornherein die Entscheidung vor, selbst zwischen den verschiedenen Optionen zu wählen, so dient das der Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Pflicht, im Wege einer umfassenden Abwägung zu einer Gestaltung zu gelangen, die für alle Landesteile den Anforderungen des Art. 92 Abs. 1 ThürVerf entspricht. Insofern sind die Landkreise in einer anderen Situation als die kreisangehörigen Gemeinden.

c) Gegen die Regelung des § 3 ThürGVG bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Institut der „kreisfreien Stadt“ genießt als solches keinen Bestandsschutz nach Art. 91 ThürVerf. Allerdings kommt eine verfassungsrechtliche Überprüfung zum Schutz des Status der Kreisfreiheit einer Stadt solange in Betracht, wie dieses Institut selbst nicht beseitigt ist (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 18. August 2011 - 22/10 , juris Rn 81).

Die Einkreisung von kreisfreien Städten berührt den Kernbereich der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 91 Abs. 1 ThürVerf daher nicht. Zulässig ist diese Organisationsmaßnahme jedoch nur dann, wenn die kreisfreie Stadt zuvor angehört wurde und die Einkreisung aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgt (vgl.

BVerfG, Beschluss vom 3. November 1981 - 2 BvR 827/80 -, juris Rn. 2; LVerfG M-V, Urteil vom 18. August 2011 - 22/10 -, juris Rn 91; VerfGH NRW, Urteil vom 7. November 1975 - 64/74 -, juris Rn. 34 f.).

Verfassungsrechtlich bestehen für diese Anforderungen zwei Gründe. Zwar werden ursprünglich kreisfreie Städte durch die Einkreisung weder in ihrem Bestand noch in ihrem Hoheitsgebiet betroffen, jedoch ändert sich dadurch das Gebiet des Landkreises, in den sie eingegliedert werden. Darüber hinaus hat in Thüringen die Einkreisung unmittelbare Folgen für die Wahrnehmung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises einer Gemeinde nach Art. 91 Abs. 1 ThürVerf, z.B. im Bereich der Schulträgerschaft (vgl. einerseits § 13 Abs. 2 Satz 2 ThürSchG, andererseits BVerfGE 138, 1 [18] = juris Rn. 65).

Überdies führt die Einkreisung zur Übertragung zahlreicher, bislang gemeindlicher Aufgaben auf den aufnehmenden Landkreis. Denn kreisfreie Städte erfüllen nach § 6 Abs. 3 ThürKO auch alle Aufgaben, die den Landkreisen im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis obliegen. Mit dem Verlust der Kreisfreiheit verliert die Gemeinde daher zwar nicht die Allzuständigkeit für die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, jedoch die Zuständigkeit für die Aufgaben nach § 6 Abs. 3 ThürKO. Der Verlust der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Landkreise stellt zwar keinen Eingriff in die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung der Städte dar, da diese nur die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft und nicht überörtliche Aufgaben umfasst (a. A. SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2008 - Vf. 19-VIII-08 (HS)/Vf. 20-VIII-08 (eA), Vf. 19, 20-VIII/08, BeckRS 2008, 35585). Allerdings betrifft die Einkreisung die Organisationshoheit der Städte, die sich auch auf die Erfüllung solcher Aufgaben erstreckt. Betroffen ist schließlich die Finanzhoheit, da der Statusverlust auf die Einnahmen aus dem Finanzausgleich gewichtigen Einfluss hat (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2008 - Vf. 19-VIII-08 (HS)/Vf. 20-VIII-08 (eA), Vf. 19, 20-VIII/08, BeckRS 2008, 35585). Kreisfreien Städten zustehende Schlüsselzuweisungen nach § 12 ThürFAG entfallen mit der Eingliederung in einen Landkreis.

Die Festlegung von Mindesteinwohnerzahlen für kreisfreie Städte ist jedoch von der Absicht getragen, ihre Struktur derjenigen der aufgrund der Gebietsreform größer

werdenden Landkreise anzupassen. Verfassungsrechtlich ist das Ziel zulässig, eine solche Strukturgleichheit sicherzustellen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 25. September 2008 - Vf. 54-VIII-08 -, juris Rn. 149 f.). Auch die Einschätzung, dass nur größere kreisfreie Städte in Zukunft über die für die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben erforderliche Leistungsfähigkeit verfügen werden, ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden.

Die Regelung des § 3 Abs. 1 ThürGVG ist zudem für die Erreichung der Ziele der Gebietsreform erforderlich. Zwar wäre es weniger einschneidend, wenn der Gesetzgeber niedrigere Mindesteinwohnerzahlen vorgesehen hätte. Die Festlegung solcher quantitativer Zielwerte ist jedoch durch den Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt.

Der Gesetzgeber darf indes in besonderen Fällen von den eigenen Vorgaben in Gestalt der Mindesteinwohnerzahlen abweichen, um zu einer am Maßstab der Art. 91 und 92 ThürVerf sachgerechten Gestaltung der kommunalen Landschaft zu gelangen. Gründe für solche Abweichungen können sich daraus ergeben, dass bestehende kreisfreie Städte mit ihrer infrastrukturellen Verdichtung (Schulen, Hochschulen, kulturelle Einrichtungen, Krankenhäuser, Versorgungseinrichtungen u.a.) wichtige Zentralfunktionen für das weitere Umland ausüben. Sie wirken als Wirtschaftszentren in die Region hinein, da das private und öffentliche Angebot von Waren, Dienstleistungen und Arbeitsplätzen vielgestaltiger und umfassender ist als in kleinen Gemeinden. Kreisfreie Städte können überdies eine historische Bedeutung haben, die überregional ausstrahlt. Auf diese Faktoren stellt auch § 6 Abs. 4 ThürKO ab, der die Möglichkeit vorsieht, dass eine kreisangehörige Gemeinde zur kreisfreien Stadt erklärt werden kann. Sollen dagegen Städte eingekreist werden, besteht die Gefahr, dass die infrastrukturellen, wirtschaftlichen und historischen Funktionen durch den Verlust der Kreisfreiheit beeinträchtigt werden.

d) Die vorgesehene Vergrößerung der kreisangehörigen Gemeinden gem. § 4 Abs. 1 ThürGVG auf mindestens 6.000 Einwohner erscheint geeignet, die in § 1 ThürGVG geregelten Reformziele, insbesondere das Ziel verstärkter kommunaler Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft zu erreichen.

Das dabei anzusetzende Strukturierungsprinzip, bestehende Ober- und Mittelzentren durch Eingliederungen zu vergrößern und im Übrigen Gemeinden so zu gliedern, dass jede die Funktionen eines Zentralen Ortes übernehmen kann, vgl. § 5 ThürGVG, dient ebenso diesen Zielen. Mit der Kategorie der Zentralen Orte ist die Vorstellung verbunden, dass sie das Rückgrat der Landesentwicklung zur Stabilisierung (Ankerpunkt) oder Entwicklung (Impulsgeber) aller Landesteile bilden sowie als Standortssystem der öffentlichen Daseinsvorsorge dienen (Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025, Thüringen im Wandel, 2014, S. 21 unter 2.2).

e) Von Verfassungs wegen besteht keine Pflicht, als Alternative zur oder im Rahmen der Gebietsreform weiterhin die Institutionen der Verwaltungsgemeinschaft und der erfüllenden Gemeinde vorzusehen oder andere kommunale Kooperationsformen zu ermöglichen. Zwar wären solche Maßnahmen weniger einschneidend, doch ist die Annahme des Gesetzgebers, sie würden administrative Doppelstrukturen schaffen, die in Einheitsgemeinden vermieden werden, von seinem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum gedeckt. Denn nach der bestehenden Gesetzeslage kommt es in diesen Organisationsformen zu einer Zuständigkeitsspaltung, die zu einer Duplizierung von Verwaltungsstrukturen führt. So sind die Verwaltungsgemeinschaften (und erfüllenden Gemeinden) für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zuständig, während die Zuständigkeit für die Beschlussfassung in den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises bei den Mitgliedsgemeinden (und den beauftragenden Gemeinden) verbleibt, vgl. § 47 Abs. 1 und 2, § 51 ThürKO. In einer Einheitsgemeinde bestehen auseinanderfallende Zuständigkeiten zwischen Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises dagegen nicht. Im Übrigen hat der Thüringer Landtag bereits im Jahr 2011 festgestellt, dass die Institute der Verwaltungsgemeinschaft und der erfüllenden Gemeinde künftig keinen Vertrauens- und Bestandsschutz mehr genießen und dass ihre Weiterentwicklung zu Landgemeinden angestrebt wird (LTDruks 5/3798, S.1).

f) Auch der Umstand, dass das ThürGVG für einzelne kreisangehörige Gemeinden innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit zu einer weiteren Neugliederung führen kann, führt nicht automatisch zu erhöhten verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Für Mehrfach-Neugliederungen hat das Bundesverfassungsgericht zwar entschieden, dass wiederholte gesetzliche Änderungen im Bestand oder im gebietlichen Zuschnitt von Gemeinden geeignet sind, die rechtsstaatlich gebotene Rechtssicherheit zu beeinträchtigen. Rechtssicherheit bedeutet in diesem Zusammenhang auch Bestands- und Vertrauensschutz zugunsten der betroffenen Gemeinden und ihrer Bürger. Diese Gesichtspunkte hat der Gesetzgeber, der sich anschickt, eine Neugliederung nach verhältnismäßig kurzer Zeit wieder rückgängig zu machen, in der Abwägung zu berücksichtigen (BVerfGE 86, 90 [110 f.] = juris Rn. 54).

Im Rahmen einer landesweiten Neugliederung kann der Gesetzgeber auch auf frühere punktuelle Neugliederungen zugreifen. Welches Gewicht dann dem Vertrauensschutz den hiervon betroffenen Gemeinden zukommt, lässt sich nur anhand der konkreten Umstände im Einzelfall feststellen.

g) Wiederum gilt, dass der Gesetzgeber bei den einzelnen Neugliederungsgesetzen für kreisangehörige Gemeinden zu einer umfassenden Einbeziehung und Abwägung aller Gemeinwohlbelange nach Art. 92 Abs. 1 ThürVerf verpflichtet ist. Denn die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung schließt es aus, dass die Unterschreitung einer bestimmten Mindesteinwohnerzahl ohne Berücksichtigung von Besonderheiten zwingend zur Auflösung bzw. Eingliederung einer Gemeinde führt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 - VGH N 18/14 -, juris Rn. 139). Derartige Besonderheiten können sich vor allem aus historischen, wirtschaftlichen und landsmannschaftlichen Gesichtspunkten ergeben. Zudem sind landschaftliche und topografische Gegebenheiten, die geografische Lage einer Gemeinde (z.B. unmittelbar an der Grenze zu einem benachbarten Land), die Siedlungsstruktur und die Erfordernisse der Raumordnung zu beachten. Überdies kann oder muss der Gesetzgeber aus entsprechenden Sachgründen, insbesondere bei einer besonderen Sachverhaltsgestaltung im konkreten Fall, den Rahmen seiner allgemeinen Leitlinien, hier der Mindesteinwohnerzahlen und der Stärkung zentralörtlicher Strukturen, verlassen. Solche Ausnahmen können insbesondere dann geboten sein, wenn keine sinnvolle Gebietsstruktur der neu zu bildenden Gebietskörperschaft erkennbar ist, wenn überhaupt kein potenzieller Partner für eine Kommune mit Gebietsänderungsbedarf zu finden ist oder wenn die Neugliederung zu einer flächenmäßigen Überdehnung unter

Missachtung der Anforderungen aus dem Schutz der örtlichen Gemeinschaft führen würde.

h) Eine Freiwilligkeitsphase, wie sie § 6 ThürGVG vorsieht, ist verfassungsrechtlich zulässig. Angesichts einer Zahl von derzeit 849 Gemeinden bedeutet es eine wesentliche Erleichterung des Reformprogramms, wenn sich bereits durch freiwillige Zusammenschlüsse die Reformziele in Gestalt größerer Gemeinden erreichen lassen. Durch freiwillige Zusammenschlüsse werden tendenziell die Belange der kommunalen Selbstverwaltung in weniger einschneidender Weise betroffen.

Allerdings dürfen die Kriterien, nach denen im konkreten Fall bestimmt wird, ob eine von Gemeinden angestrebte freiwillige Neugliederung vom Gesetzgeber umgesetzt wird, nicht von denjenigen abweichen, die für eine spätere Zwangsphase gelten, wie aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sowie dem Gleichbehandlungsgebot folgt. Die hierfür geltenden Kriterien können nach Maßgabe des verfassungsrechtlich Gebotenen (oben g)) auf den Leitlinien des ThürGVG beruhen. Sollen die bisherigen Leitlinien anhand der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Verlauf des weiteren Reformprozesses weiter ausgestaltet werden, erfordert das Rechtsstaatsprinzip des Art. 44 Abs. 1 ThürVerf für die Freiwilligkeitsphase bereits vor Erlass der endgültigen Neugliederungsgesetze eine Klarstellung, wie diese Kriterien im Einzelnen lauten.

i) Im Hinblick auf die in § 7 ThürGVG vorgesehenen Strukturbeihilfen bedarf es jedenfalls auf der dritten Stufe der kommunalen Gebietsreform einer Neuregelung, die den Anforderungen des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots und des Gebots der Systemgerechtigkeit Rechnung trägt. Beide Gebote stellen sich als direkte Ausprägung des im Rechtsstaatsprinzip verankerten objektiven Willkürverbots in Verbindung mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht dar (BVerfGE 83, 363 [393] = juris Rn. 99; LVerfG S-H, Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 4/15 -, juris Rn. 117). Sie schließen es aus, dass kommunale Gebietskörperschaften ohne Sachgrund vom Gesetzgeber wesentlich verschieden behandelt werden. Welche Sachverhalte als wesentlich gleich oder als wesentlich verschieden zu betrachten sind, legt der Gesetzgeber fest. Bei der Ausgestaltung der rechtlichen Beziehungen zwischen Land,

Landkreisen und Gemeinden kommt ihm ein weiter Regelungsspielraum zu. Daher prüft der Verfassungsgerichtshof nicht, ob der Gesetzgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 30. Juni 2011 - 10/10 -, juris Rn. 51).

Nach § 7 Abs. 1 ThürGVG können Gemeinden, deren Neugliederung im Jahr 2018 in Kraft tritt, nach Inkrafttreten der Gebiets- und Bestandsänderung allgemeine, steuerkraftunabhängige Zuweisungen (Strukturbeihilfen) erhalten. Die Gemeinden, die Strukturbeihilfen erhalten haben, sind verpflichtet, in der Regel innerhalb von fünf Jahren Schulden in mindestens derselben Höhe zu tilgen. Anspruchsvoraussetzung für die Gewährung der Strukturbeihilfen ist, dass es der neu zu gliedernden Gemeinde in der Vergangenheit nicht gelungen ist, in einem oder mehreren Haushaltsjahren den Haushaltsausgleich zu erreichen, vgl. § 7 Abs. 2 ThürGVG. Die finanzielle Situation kommt in der Pflicht zur Aufstellung oder Fortschreibung eines Haushaltssicherungskonzepts nach § 53a ThürKO oder, wenn die Gemeinde die kommunale Doppik eingeführt hat, gem. § 4 des Thüringer Gesetzes über die kommunale Doppik (ThürKDG) zum Stichtag 31. Dezember 2015 zum Ausdruck. Zusätzlich muss die Gemeinde einen Fehlbetrag in der Jahresrechnung bzw. einen Finanzmittelfehlbetrag in den Jahren 2012, 2013 oder 2014 aufgewiesen haben. Haushaltssicherungskonzepte sollen kurzfristig die Gewährleistung oder Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit der Gemeinde sicherstellen und dienen mittelfristig der Rückkehr zu einer geordneten Haushaltswirtschaft.

Eine an diese Voraussetzungen knüpfende Beschränkung von Strukturbeihilfen zugunsten von Gemeinden wäre jedenfalls auf der dritten Stufe nicht mit den Geboten der interkommunalen Gleichbehandlung und der Systemgerechtigkeit vereinbar. Denn die Pflicht zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten gilt nicht nur für Gemeinden, sondern nach § 114 ThürKO ebenfalls für Landkreise. Auch faktisch können sich Gemeinden wie Landkreise vergleichbaren Haushaltsnotlagen gegenüber sehen. Zwei Landkreise haben aktuell Haushaltssicherungskonzepte aufgestellt (Nordhausen; Unstrut-Hainich). Insofern befinden sich Landkreise sowohl rechtlich als auch tatsächlich in einer den Gemeinden vergleichbaren Situation.

Sachliche Gründe, solche Landkreise im Zuge einer Gebietsreform nicht mit dem Ziel der Entschuldung zu fördern, sind nicht vorgetragen. Der von Landesregierung in der mündlichen Verhandlung geltend gemachte Hinweis auf die den Landkreisen zur Verfügung stehende Möglichkeit, die Kreisumlage zu erhöhen, greift als alleiniger Rechtfertigungsgrund nicht durch. Die Kreisumlage nach § 25 ThürFAG bildet zwar eine der wichtigsten Einnahmequellen der Landkreise und kann auch zum Zweck der Haushaltssanierung herangezogen werden. Ihrer Erhöhung zieht aber die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden eine Grenze. Denn Art. 91 und 93 ThürVerf schützen die Gemeinden vor einem Eingriff in den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts auch durch den interkommunalen Finanzausgleich. Daher müssen die Landkreise bei der Erhebung von Umlagen die finanzielle Leistungsfähigkeit ihrer kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigen. Gehören einem wirtschaftlich schwachen Landkreis Gemeinden mit begrenzter Leistungsfähigkeit an, so beschränkt dieser Umstand auch die Fähigkeit des Landkreises, sich allein durch die Erhöhung der Kreisumlage zu entschulden. Zudem zieht das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Erhöhung der Kreisumlage eine absolute Grenze jedenfalls dort, wo sie dazu führen würde, dass das absolute Minimum der Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden unterschritten würde (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1/12 -, juris Rn. 36; Urteil vom 16. Juni 2015 - 10 C 13/14 -, juris Rn. 28) und ihnen insbesondere strukturell und auf Dauer die Möglichkeit genommen wird, ihr Recht auf eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen (ThürOVG, Urteil vom 7. Oktober 2016 - 3 KO 94/12 -, ThürVBl. 2017, 139 = juris Rn. 37 ff. m. w. N.). Vielmehr muss sich der Kreis bei unzureichender eigener Finanzausstattung seinerseits an das Land (den Landesgesetzgeber) halten und kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1/12 -, juris Rn. 37; Urteil vom 16. Juni 2015 - 10 C 13/14 -, juris Rn. 28).

E .

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen. Hinsichtlich der Begründung zu C.II.1. und 2. sowie D. ist das Stimmverhältnis 8:1.

F .

Das Verfahren ist kostenfrei, § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG. Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 29 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG.

Prof. Dr. Aschke

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Heßelmann

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Prof. Dr. Schwan

Dr. von der Weiden

Licht

Sondervotum des Mitglieds des Thüringer Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Manfred Baldus zur Entscheidung vom 9. Juni 2017 – ThürVerfGH 61/16

Nachdem der Thüringer Verfassungsgerichtshof nach der mündlichen Verkündung der Entscheidung am 9. Juni 2017 nun auch die schriftlichen Entscheidungsgründe beraten und beschlossen hat, sehe ich mich gezwungen, ein Sondervotum abzugeben. Ich vermag die jetzt vorliegenden schriftlichen Ausführungen, mit denen die Mehrheit des Verfassungsgerichtshofs die formelle Verfassungswidrigkeit des Vorschaltgesetzes zu begründen sucht (Abschnitt C. II. 1. und 2 des Urteils, S. 39 bis 41 des Umdrucks), nicht mitzutragen.

I.

Die Mehrheit des Verfassungsgerichtshofs erblickt die formelle Verfassungswidrigkeit des Gesetzes darin, dass das Protokoll der 27. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtages vom 9. Juni 2016, in der die mündliche Anhörung u.a. der kommunalen Spitzenverbände erfolgte, in der Druckfassung erst ab dem 20. Juli 2016 den Fraktionen und in elektronischer Form erst ab dem 22. Juli 2016 allen Abgeordneten zur Verfügung gestellt wurde. Infolgedessen sei es den Abgeordneten des Landtages nicht möglich gewesen, sich vor der Abstimmung über den Gesetzentwurf am 23. Juni 2016 vollständig und unmittelbar über den Verlauf der Anhörung zu informieren.

Damit sei zunächst die Anhörungspflicht des Landtages gemäß Art. 91 Abs. 4 der Thüringer Verfassung (ThürVerf) verletzt worden. Dieser Pflicht sei nämlich nur dann Genüge getan, wenn alle aufgrund der Anhörung erlangten Informationen vor der Abstimmung über den Gesetzentwurf auch tatsächlich zur Verfügung stünden; „nur dies“ trage der „Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 91 ThürVerf Rechnung“ (S. 40 des Umdrucks).

Zudem verweist die Mehrheit auf das freie Mandat der Abgeordneten. „Auch der Schutz des freien Mandats der Abgeordneten aus Art. 53 ThürVerf“ gebiete „eine

Handhabung der Anhörungspflicht nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf“, die dem einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit gebe, sich selbst, unmittelbar und umfassend über den Inhalt der Anhörung zu informieren (S. 41 des Umdrucks).

II.

Diese Begründung ist mehr als verwunderlich, da

- die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung als Schutznorm eines Teils der staatlichen Verwaltung schwerlich den Schutz von Abgeordneten als Teil der Legislative bezwecken, die kommunale Selbstverwaltungsgarantie mithin nicht als Grundlage von Abgeordnetenrechten dienen kann (dazu unten 1.)

und

- das freie Mandat die Unabhängigkeit des Abgeordneten schützt, ihm selbst aber kein Anspruch zu entnehmen ist, vor einer Abstimmung über ein Gesetz auch auf alle für die Entscheidung relevanten und vorhandenen Materialien und Informationen zugreifen zu können (dazu unten 2.).

1. Die Regelung der Thüringer Verfassung, wonach Gemeinden und Gemeindeverbände oder ihre Zusammenschlüsse grundsätzlich Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, bevor auf Grund eines Gesetzes sie betreffende allgemeine Fragen geregelt werden (Art. 91 Abs. 4 ThürVerf), konkretisiert lediglich ein durch die Bundesverfassung statuiertes Anhörungsrecht. Bei der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 2 GG) handelt es sich nämlich um „eine Normativbestimmung der Bundesverfassung für die Gestaltung des Landesverfassungsrechtes“ (BVerfGE 6, 104, 111 – Kommunalwahl-Sperrklausel), mithin sind die bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen in Art. 28 des Grundgesetzes Rahmen und Grenzen der landesverfassungsrechtlichen Regelungen zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Art. 91 bis 95 ThürVerf.

Aus *dieser* bundesverfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 GG fließt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, an die gemäß Art. 100 Abs. 3 GG auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof gebunden ist, das Recht der Gemeinden, angehört zu werden, bevor durch Gesetze in ihr Selbstverwaltungsrecht eingegriffen wird (BVerfGE 50, 50, 50 – Laatzen; 56, 298, 320 – Flugplatz Memmingen; 76, 107, 122 – Landes- Raumordnungsprogramm Niedersachsen; 107, 1, 24 – Verwaltungsgemeinschaften).

Dieses Anhörungsrecht dient der prozeduralen Absicherung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie: Es soll eine umfassende Ermittlung des Sachverhalts gewährleisten und sicherstellen, dass die Gemeinden nicht zum bloßen Objekt staatlichen Handelns degradiert werden; zudem ermöglicht es den Gemeinden, vor einer Entscheidung, die ihre Rechte betrifft, zu Wort zu kommen, um Einfluss auf das Verfahren und dessen Ergebnis nehmen zu können (BVerfG 107, 1, 24 – Verwaltungsgemeinschaften).

a) Der Thüringer Landtag hat bei der Verabschiedung des Vorschaltgesetzes zur Durchführung der Gebietsreform diesem bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen und durch Art. 91 Abs. 4 ThürVerf konkretisierten Anhörungsrecht – dem gewiss eine entsprechende Pflicht des Parlaments korrespondiert – entsprochen. Die kommunalen Spitzenverbände, die die Gemeinden und Gemeindeverbände repräsentieren, haben im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens schriftliche Stellungnahmen eingereicht und sich im Rahmen einer rund zehnstündigen mündlichen Anhörung am 9. Juni 2016 geäußert. Dieses Verfahren trug zu einer umfassenden Ermittlung des Sachverhaltes bei, die Kommunen wurden zudem in ihrer Rechtssubjektivität gewürdigt und sie konnten damit auch auf das Verfahren und das Ergebnis Einfluss nehmen. Letzteres ist auch daran erkennbar, dass die Anhörung in einer weiteren Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses am 16. Juni 2016 ausgewertet und darüber auch im Plenum des Landtages am Tag des Gesetzesbeschlusses ausführlich berichtet wurde (Thüringer Landtag, 6. WP, 53. Sitzung – 23.06.2016, S. 4429 ff.).

b) Warum die Mehrheit den Art. 28 GG konkretisierenden Art. 91 Abs. 4 ThürVerf dennoch verletzt sieht, ist nicht verständlich. Sie geht offenbar davon aus, dass in

dem Anhörungsrecht der Kommunen und der korrespondierenden Anhörungspflicht des Landtages auch das Recht des Abgeordneten enthalten sein soll, vor einem Gesetzesbeschluss über alle notwendigen Unterlagen, insbesondere Anhörungsprotokolle, verfügen zu können. Diese Deutung ist aber schon deshalb nicht schlüssig, weil Art. 28 GG und Art. 91 ThürVerf Normen zum Schutz eines besonderen Teils der staatlichen Exekutive, nämlich der Kommunen, sind. Rechte der Abgeordneten als Teile der Legislative sind indessen nicht dem siebten Abschnitt der Verfassung über „Die Verwaltung“ zu entnehmen, sondern den speziellen Regelungen in ihrem zweiten Abschnitt, die den Landtag und eben die Rechtsstellung des Abgeordneten zum Gegenstand haben. Anzunehmen, der Verfassungsgeber hätte trotz der zahlreichen speziellen Regelungen über Abgeordnetenrechte in diesem zweiten Abschnitt auch noch ein weiteres Abgeordnetenrecht in den Schutznormen zugunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände verstecken wollen, ist mehr als nur irritierend.

2. Ebenso wenig ist nachvollziehbar, dass die Mehrheit das Recht des Abgeordneten, über alle für eine Abstimmung relevanten Informationen und Unterlagen verfügen zu können, dann *zusätzlich* mit dem Verweis auf das freie Mandat des Abgeordneten zu begründen sucht, mithin mit der Bestimmung der Thüringer Verfassung, wonach die Abgeordneten an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen verantwortlich sind (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf).

Betrachtet man nämlich den Verlauf des konkreten Gesetzgebungsverfahrens, so sind zum einen keinerlei Anhaltspunkte erkennbar, die auf eine unzulässige politische oder faktische Einflussnahme auf die Abgeordneten und damit auf eine Beeinträchtigung ihrer Unabhängigkeit schließen lassen. Und zum anderen ist nicht ersichtlich, wie überhaupt von dem Umstand, dass den Abgeordneten nicht alle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung standen, ein Zwangsmoment und infolgedessen eine Beeinträchtigung ihrer Freiheit und Unabhängigkeit hätte ausgehen können. Eine nicht ausreichende Informations- und Wissensgrundlage ist das eine, eine Entscheidung frei von Pressionen, auf welchem Informations- und Wissensstand auch immer, das andere.

III.

Demgegenüber ergab sich in dem vorliegenden Fall der Verfassungsverstoß durch eine Verletzung der speziellen Regelung des Art. 53 Abs. 2 ThürVerf, wonach Abgeordnete ausdrücklich nicht nur das Recht haben, im Landtag das Wort zu ergreifen, Anfragen und Anträge zu stellen, sondern auch an Abstimmungen teilzunehmen. Dieses Recht, an Abstimmungen teilzunehmen, umfasst auch den Anspruch, auf alle für eine Entscheidung über einen Gesetzesentwurf notwendigen und vorhandenen Materialien zugreifen zu können.

Die spezielle Regelung des Art. 53 Abs. 2 ThürVerf über das Recht, an Abstimmungen teilzunehmen, knüpft an den Grundgedanken an, dass im System der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie dem Abgeordneten eine Schlüsselrolle zukommt. Der von den Abgeordneten gebildete Landtag ist der Thüringer Verfassung zufolge „das oberste Organ demokratischer Willensbildung“ (Art. 48 Abs. 1 ThürVerf). Und jeder Abgeordnete ist verpflichtet, nicht nur die Verfassung zu achten, sondern auch „seine Kraft für das Wohl des Landes und seiner Bürger einzusetzen“ (Art. 53 Abs. 3 ThürVerf). Zu den wesentlichen Funktionsbedingungen der so den Abgeordneten in das Zentrum stellenden repräsentativ-parlamentarischen Demokratie gehören aktive Abgeordnete, die im politischen Betrieb trotz aller Notwendigkeit der Arbeitsteilung bestrebt sind, sich über die Beratungs- und Abstimmungsgegenstände die notwendige Urteilskompetenz zu verschaffen, um so eine eigenverantwortliche Entscheidung treffen zu können. Diese Funktionsbedingung repräsentativ-parlamentarischer Demokratie setzt aber unweigerlich voraus, dass die Abgeordneten auch über ausreichende Informationen zu den Beratungs- und Abstimmungsgegenständen verfügen. Nur dann, wenn ihnen die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen unterbreitet werden, sind sie auch imstande, sich effektiv für das Wohl des Landes und aller seiner Bürger zu engagieren (vgl. zu diesem Grundgedanken auch etwa SächsVerfGH, Urteil vom 19. April 2011 – Vf. 74-II-10 – S. 12 des Umdrucks).

Diese Deutung des in Art. 53 Abs. 2 ThürVerf enthaltenen Abgeordnetenrechts deckt sich vollständig mit den Erkenntnissen gemeindeutschen Verfassungsrechts. So ist von anderen Landesverfassungsgerichten, aber nicht zuletzt auch vom Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen ausdrücklich hervorgehoben worden, dass der verfassungsrechtliche Status des Abgeordneten auch den Anspruch umfasst, auf die für eine Beratung notwendigen Unterlagen zugreifen zu können; eine

Beratung, so die einleuchtende Begründung, verfehle nämlich ihren Zweck, wenn eine umfassende Information über den Beratungsgegenstand nicht gegeben sei (vgl. etwa BVerfGE 70, 324, 355 – Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste; 125, 104, Rn. 59 – Personenbeförderungsgesetz; StHG Nds, Urteil vom 14.02.1979, Rn. 578; SächsVerfGH, Urteil vom 19. April 2011 – Vf. 74-II-10 – S. 12 des Umdrucks).

Dieses Recht des Abgeordneten findet, wie auch seine sonstigen Rechte, nur dort eine Grenze, wo andere verfassungsrechtliche Rechtsgüter entgegenstehen, wie etwa die Funktionsfähigkeit des Landtages, wobei solche Kollisionen dann im Wege praktischer Konkordanz aufzulösen sind (dazu etwa Linck, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2013, Art. 53 Rn. 12 ff.).

In dem vorliegenden Fall sind jedoch keinerlei Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass dem Anspruch der Abgeordneten, auf alle notwendigen Informationen, insbesondere auf das Protokoll über die Anhörung vom 9. Juni 2016, zugreifen zu können, andere verfassungsrechtliche Rechtsgüter entgegenstanden, geschweige denn vorgingen. So wäre es zweifellos möglich gewesen, vor der Schlussabstimmung des Vorschaltgesetzes, die am 23. Juni 2016 stattfand, ein Wortprotokoll der Anhörung vom 9. Juni zu verfassen und den Abgeordneten zur Verfügung zu stellen, zumal die Erstellung eines Wortprotokolls im Wesentlichen sich in einer mechanischen Tätigkeit erschöpft, die vom Protokolldienst des Thüringer Landtages binnen weniger Tage, auf jeden Fall vor dem 23. Juni, dem Tag des Gesetzesbeschlusses, hätte geleistet werden können.

Es ist gewiss möglich, dass dem vorstehend aufgezeigten Abgeordnetenrecht, das sich aus Art. 53 Abs. 2 ThürVerf ergibt, in der Vergangenheit nicht immer in zureichendem Maße Rechnung getragen wurde. Dies ändert gleichwohl nichts an seiner Geltung. Die Verletzung *dieses* Rechts führte im vorliegenden Fall zur formellen Verfassungswidrigkeit des Vorschaltgesetzes zur Durchführung der Gebietsreform.

Erfurt, im Juli 2017

(Prof. Dr. Manfred Baldus)

Sondervotum des Mitglieds des Thüringer Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Hartmut Schwan zur Entscheidung vom 9. Juni 2017 – ThürVerfGH 61/16

Die „Hinweise zur materiellen Verfassungsmäßigkeit“ unter D. des Urteils sind methodisch verfehlt, bergen die Gefahr einer Kompetenzüberschreitung des Gerichts und überzeugen zum Teil inhaltlich nicht.

Die „Hinweise“, die weit mehr als die Hälfte des Umfangs der Entscheidungsgründe einnehmen, widersprechen den allgemeinen prozessualen Regeln zum Inhalt gerichtlicher Urteile, an die auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof gebunden ist (§§ 24 Abs. 1 Satz 2; 12 ThürVerfGHG i. V. m. § 14 GOThürVerfGH i. V. m. § 117 Abs. 2 Nr. 5 i. V. m. § 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO).

Zu den Bestimmungen der VwGO führt etwa Eyermann, Kommentar zur VwGO, 14. Aufl., München 2014, § 117, Rn. 12, aus:

„Wichtig ist, dass nur die die Entscheidung tragenden Gründe - und zwar kurz und sachlich - dargelegt werden; in einen theoretischen Meinungsstreit sollte sich das Gericht grundsätzlich nicht einlassen. Urteile sind keine Seminararbeiten, sie dienen vielmehr ausschließlich einem praktischen Zweck: Sie sollen ... die Beteiligten darüber unterrichten, welche Gründe für die getroffene Entscheidung maßgebend waren ... In den Entscheidungsgründen soll nicht mehr enthalten sein, als zur Begründung des Tenors erforderlich ist. Was die Entscheidung nicht trägt (obiter dictum), hat in der Begründung in aller Regel nichts verloren.“

Diese Vorgaben werden nicht eingehalten. Sämtliche Äußerungen unter D. sind Rechtsansichten, die nicht die gefällte Entscheidung tragen, sondern offenbar nur geäußert wurden, weil sich die Gelegenheit dazu bot (obiter dicta, lat. „nebenbei Gesagtes“). Zudem beziehen sie sich zum Teil auf ein theoretisches künftiges Geschehen.

Dem aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör abgeleiteten Gebot, auch dann auf die Rechtsansichten der Beteiligten einzugehen, wenn sie für die Entscheidung letztlich unerheblich sind (Eyermann, a. a. O), ist hier durch die ausführliche Erörterung der

Rechtsslage in der mündlichen Verhandlung am 30. Mai 2017 hinreichend Rechnung getragen. Eines nochmaligen Eingehens darauf im Urteil bedurfte es deshalb nicht.

Allein das Bedürfnis, „Orientierungshilfen“ für künftiges Geschehen zu geben, rechtfertigt das Abweichen von der nach wie vor in der juristischen Ausbildung vermittelten Regel nicht, dass in eine gerichtliche Entscheidung nichts aufzunehmen ist, was die konkrete Entscheidung nicht trägt.

Mit den „Hinweisen“, die sich vom für nichtig erklärten Vorschaltgesetz lösen und die auf ein zu erwartendes Neugliederungsgesetz zielen, begibt sich der Verfassungsgerichtshof in die Gefahr, seine Kompetenzen zu überschreiten. Seine Befugnisse sind nicht unbegrenzt. Vielmehr sind ihm seine Aufgaben abschließend in Art. 80 Abs. 1 ThürVerf verfassungsrechtlich enumerativ zugewiesen. Vom Katalog des Art. 80 Abs. 1 ThürVerf ist weder eine Befugnis zur „vorbeugenden“ Normenkontrolle (außer bei Volksbegehren) noch eine „Gutachtertätigkeit“ für die Landesregierung oder den Landtag erfasst. Die Inanspruchnahme der Befugnis, „Direktiven“ für mögliche künftige Gesetzesvorhaben zu geben, führt zu einer Verwischung der Gewaltenteilungsgrenzen. Auch deshalb hätten die „Hinweise“ unterbleiben müssen.

Inhaltlich kann ich den „Hinweisen“ nur teilweise folgen.

Der Verfassungsgerichtshof hat bei der Gebietsreform zu prüfen, ob der Gesetzgeber, bezogen auf die Regelungswirkungen des Vorschaltgesetzes, den für seine Maßnahmen erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und dem Gesetz zugrunde gelegt hat, ob er alle Gemeinwohlgründe sowie die Vorteile und Nachteile der gesetzlichen Regelung umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen hat und ob der gesetzgeberische Eingriff geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist und die Gebote der Sachgerechtigkeit und Systemgerechtigkeit beachtet sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 - 2 BvR 165/75 -, BVerfGE 50, 50 [51] = juris Rn. 3).

Diesen Anforderungen entsprach das Vorschaltgesetz nicht vollständig.

Ich stimme der Mehrheit zu, dass gegen die Motivation des Gesetzgebers für die Durchführung der Gebietsreform, die Existenz leistungsfähiger mit selbständiger Entscheidungsgewalt ausgestatteter kommunaler Gebietskörperschaften sicherzustellen, nichts einzuwenden ist. Es ist allerdings zweifelhaft, ob der Gesetzgeber für seine Einschätzung, die Gebietsreform sei erforderlich, seiner Pflicht, den relevanten Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln, genügt hat. Die von der Mehrheit angeführte Sichtung des zugänglichen statistischen Materials durch die Landesregierung ist nicht ausreichend. Es hätte zumindest dargelegt werden müssen, warum die daraus gewonnenen Erkenntnisse die Gebietsreform in der beabsichtigten Form zur Erreichung dieses Ziels notwendig machen.

Der Ansicht, die Mindesteinwohnerzahl sei ein geeigneter Maßstab dafür, ob die Aufgaben einer kommunalen Gebietskörperschaft sinnvoll und wirtschaftlich von ihr erfüllt werden können, ist nachvollziehbar. Allerdings fehlt eine tragfähige Begründung für die im Vorschaltgesetz konkret genannten Mindestgrößen. Der Hinweis im Urteil, dass sich aus einer geringen Einwohnerzahl typisierend Rückschlüsse auf eine verminderte Leistungsfähigkeit einer kommunalen Gebietskörperschaft ergäben, ist schon im Hinblick auf die unbestimmte Formulierung „geringen“ hierzu nicht geeignet. Es bestehen folglich Zweifel daran, ob die der Leitlinie zugrundeliegenden Erkenntnisse ausreichend sind.

Dort, wo im Urteil auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Bindungen des Gesetzgebers für ein Neugliederungsgesetz hingewiesen wird, wird nicht hinreichend deutlich, dass diese verfassungsrechtlichen Vorgaben bereits beim zur Überprüfung gestellten Vorschaltgesetz nicht beachtet worden sind, woraus dessen materielle Verfassungswidrigkeit folgt.

Bei der Bestimmung der Leitlinien hat der Gesetzgeber sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte nicht, wie erforderlich, umfassend und in nachvollziehbarer Weise ermittelt und abgewogen.

Es dürfte zwar vertretbar sein, die Mindesteinwohnerzahl als „Optimierungsgebot“, also als ein Kriterium anzusehen, das eine möglichst weitgehende Beachtung in der Abwägung auf der dritten Stufe der Gebietsreform erfordert, aber die Berücksichti-

gung anderer Belange nicht ausschließt. Damit ist jedoch die sich aus Art. 92 Abs. 1 ThürVerf ergebende Forderung nicht erfüllt, dass der Gesetzgeber bereits bei Festlegung der Leitlinien alle Belange zu berücksichtigen hat, die typischerweise im Rahmen einer Neugliederung zu berücksichtigen sind. Art. 92 Abs. 1 ThürVerf beschränkt den Inhalt des öffentlichen Wohls nicht auf die Einhaltung von Mindesteinwohnerzahlen. Er begründet auch keinen Vorrang des Kriteriums vor anderen Gesichtspunkten. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, alle relevanten öffentlichen Belange zu ermitteln, die sich ergänzen, verstärken, oder in Konflikt zueinander stehen, und sie zu gewichten, also eine Abwägung bereits auf „abstrakter“ Ebene in der zweiten Stufe vorzunehmen und das Ergebnis in das Gesetz aufzunehmen. Ohne gesetzliche allgemeine Maßstäbe kann die Abwägung im Einzelfall auf der dritten Stufe der Gebietsreform nicht sachgerecht vorgenommen werden. Die gesetzliche Regelung der für eine Neugliederung geltenden Kriterien ist bei vorgesehener Freiwilligkeitsphase zwingend, wie das Urteil unter D. II. 3. h) zu Recht ausführt. Diese Vorgaben hat der Gesetzgeber nicht beachtet. Er hat lediglich die Mindesteinwohnerzahlen im Gesetz genannt und zahlreiche weitere einschlägige zu berücksichtigende Gemeinwohlbelange, nicht wie es erforderlich gewesen wäre, ermittelt, gewichtet und in den Gesetzestext aufgenommen, wie es in anderen Bundesländern geschehen ist. Die fehlenden Gemeinwohlbelange sind in den „Hinweisen“ des Urteils zu einem Neugliederungsgesetz im Einzelnen aufgeführt (z B. Wirtschaftskraft der Gemeinden, Auswirkungen auf die notwendige Integration und die zu wahrende örtliche Verbundenheit der Einwohner, geschichtliche Zusammenhänge, wirtschaftliche Verflechtungen, sozio-kulturelle Gesichtspunkte aufgrund landsmannschaftlicher oder religiöser Bindungen, Überschaubarkeit einer Gebietskörperschaft, Bürgernähe und räumliche Präsenz der staatlichen Verwaltung usw.).

Die unterschiedliche Regelung zu Strukturbeihilfen für Gemeinden und Landkreise im Vorschaltgesetz verstieß gegen die verfassungsrechtlichen Gebote der interkommunalen Gleichbehandlung und der Systemgerechtigkeit. Dies folgt aus den zutreffenden Ausführungen im Urteil unter D. II.3. i).

Das Vorschaltgesetz war folglich nicht nur formell, sondern aus mehreren Gründen auch materiell verfassungswidrig.

Weimar, den 6. Juli 2017

(Prof. Dr. Hartmut Schwan)