



THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 45/19

Im Namen des Volkes

Beschluss

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

des Wartburgkreises,
vertreten durch den Landrat,
Erzberger Allee 14, 36433 Bad Salzungen,

Beschwerdeführer,

bevollmächtigt:

Prof. Dr. iur. Jörn Ipsen,
L____, ____ B____,

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch die Präsidentin,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

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

vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch Thüringer Minister für Migration, Justiz und
Verbraucherschutz,
Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

3. Landkreis Schmalkalden-Meiningen,
vertreten durch die Landrätin,
Obertshäuser Platz 1, 98617 Meiningen,

4. Stadt Kaltennordheim,
vertreten durch den Bürgermeister,
Wilhelm-Külz-Platz 2, 36452 Kaltennordheim,

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

gegen

§ 31 Abs. 1 des Gesetzes zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden
im Jahr 2019 (ThürGNNGG 2019) vom 18. Dezember 2018 (ThürGVBl. S. 795)

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Dr. h.c. Kaufmann
und die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Dr. Hinkel, Menzel, Prof. Dr. Ohler,
Petermann und Dr. von der Weiden sowie das stellvertretende Mitglied Dr. Jung

am 14. Oktober 2020 **b e s c h l o s s e n** :

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe

A.

I.

1. Der Beschwerdeführer ist ein Landkreis im Freistaat Thüringen. Mit seiner kommunalen Verfassungsbeschwerde wendet er sich gegen den Wechsel der Stadt Kaltenordheim aus dem eigenen Kreisgebiet in das Kreisgebiet des Landkreises Schmalkalden-Meiningen nach § 31 Abs. 1 des Thüringer Gesetzes zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2019 vom 18. Dezember 2018 (Gemeindeneugliederungsgesetz - ThürGNNG 2019).

2. Am 13. Dezember 2017 beschloss der Thüringer Landtag in seiner 103. Sitzung die „Eckpunkte des Leitbildes und der Leitlinien für die Neugliederung der Gemeinden in Thüringen unter Berücksichtigung des Urteils des ThürVerfGH vom 9. Juni 2017“ (LTDruks 6/4876, S. 1). Auszugsweise lautet der Beschluss:

„Die Notwendigkeit einer Neugliederung der Gemeinden ist nach wie vor unbestritten. Für die erfolgreiche Umsetzung ist jedoch ein großzügigerer zeitlicher Rahmen erforderlich, der insbesondere eine stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, der kommunalen Spitzenverbände, der Gewerkschaften, der Berufsverbände und Personalvertretungen zulässt.

Bei der erforderlichen Stärkung der Strukturen soll dem Prinzip der Freiwilligkeit eine hohe Bedeutung eingeräumt werden. Um den Gemeinden einen verlässlichen Rahmen für ihre freiwilligen Neugliederungsbestrebungen zu gewährleisten, stellt ihnen der Gesetzgeber mit diesem Beschluss ein Leitbild mit Leitlinien für die Neugliederung in Form wesentlicher Eckpunkte zur Verfügung.

I. Leitbild

1. Ziel der Gebietsreform ist die Schaffung leistungs- und verwaltungstarker Gebietskörperschaften, die dauerhaft in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich wahrzunehmen.

2. Die Gebietskörperschaften sollen ein dauerhaftes tragfähiges Fundament für die demokratische Mitwirkung der Bürgerinnen und 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.

II. Leitlinien für die Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden

1. Vorrang hat die Bildung von Einheitsgemeinden als Urtyp der umfassend leistungsfähigen, sich selbst ohne Einschaltung Dritter verwaltender Gemeinden oder von Landgemeinden, deren jeweilige Mindestgröße 6000 Einwohner bezogen auf das Jahr 2035 betragen soll.

2. Die unter Punkt II.1 bestimmte Mindesteinwohnerzahl sollen die neu gebildeten oder durch Eingliederung vergrößerten Gebietskörperschaften dauerhaft, aber mindestens bis zum Jahr 2035, nicht unterschreiten. Für die Abschätzung der genannten Mindesteinwohnerzahl im Jahr 2035 ist 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).

3. Kreisangehörige Gemeinden sollen unter Beachtung der Punkte II.1 und II.2 mit benachbarten Gemeinden zusammengeschlossen, durch Eingliederung vergrößert oder in kreisfreie Städte eingegliedert werden. Die Neugliederung der gemeindlichen Ebene erfolgt durch Gesetz.

4. Neugliederungen von kreisangehörigen Gemeinden, die die Landkreisgrenze überschreiten, sind möglich, sofern leitbildgerechte Gemeindestrukturen entstehen und diese der Stärkung kreisfreier Städte nicht entgegenstehen.

5. Jede neu gegliederte Gemeinde soll so strukturiert sein, dass sie die Funktion eines Zentralen Ortes wahrnehmen kann.

6. Gemeinden, die im Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 als Ober- oder Mittelzentrum ausgewiesen sind, sollen durch Eingliederungen von Umlandgemeinden gestärkt werden.

7. Gemeinden, die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften sind, können einen Antrag auf Bildung von leitbildgerechten Gemeindestrukturen bei dem für Kommunalrecht zuständigen Ministerium stellen. Die Voraussetzungen von § 46 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Kommunalordnung (sogenannte doppelte Mehrheit) müssen hierfür nicht vorliegen.

8. Freiwillige Neugliederungen kreisangehöriger Gemeinden sollen mit Neugliederungsprämien und Strukturbeileistungen unterstützt werden, wie sie inhaltlich in den §§ 7 und 8 des für nichtig erklärten Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz (Artikel 1 des Vorschaltgesetzes zur Durchführung der Gebietsreform) vorgesehen waren. Darüber hinaus sollen Gemeinden Zuweisungen zum Abbau deutlich überdurchschnittlicher Verschuldung erhalten, um den Neugliederungsprozess zu unterstützen.

9. Bei den für das Erreichen der angestrebten Ziele der Gemeindegebietsreform erforderlichen Neugliederungsmaßnahmen sind neben den Mindesteinwohnerzahlen weitere Indikatoren zu beachten, wie

- Entstehen einer zusammenhängenden Fläche der neuen Einheits-, Landgemeinde;

- gemeinsame Gemeindegrenzen, Ortsnähe, Teilhabe und Identität (zum Beispiel Flächengröße und damit verbundene Distanzen, Erreichbarkeit Zentraler Orte, landsmannschaftliche, historische, traditionelle und religiöse Gemeinsamkeiten);
- Entwicklungsfähigkeit (sozioökonomische, demografische, haushalterische);
- sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit (zentralörtliches Versorgungsniveau, SGB II-, VIII- und XII-Quote);
- verwaltungsgeografische Kongruenz (geografische Lage, Abdeckung von Naturräumen, landschaftliche und topografische Gegebenheiten, Verkehrsinfrastruktur sowie technische und soziale Infrastruktur, Pendlerbeziehungen und Wanderungsbewegungen, Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Arbeitsplatzeigenversorgung, Abdeckung der Arbeitsmarktregion);
- ebenenübergreifende Funktionalität (insbesondere horizontales Gleichgewicht der kommunalen Strukturen).

10. Die unter Punkt II.9 beispielhaft aufgeführten Indikatoren sind für jeden einzelnen Neugliederungsfall gesondert umfassend zu bewerten, wobei den einzelnen Indikatoren jeweils ein unterschiedliches Gewicht zukommen kann. Der Schutz der örtlichen Gemeinschaft ist dabei gerade im Hinblick auf die Flächenausdehnung der neuen Gemeindestrukturen besonders zu beachten, damit unter anderem die bürgerschaftlich-demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten gewährleistet bleiben.

11. Anträge von Gemeinden auf freiwillige Bildung von Gemeindestrukturen, die den Vorgaben dieses Leitbildes und der Leitlinien entsprechen und die bis zum 31. März 2018 auf dem Dienstweg bei dem für Kommunalrecht zuständigen Ministerium gestellt werden (maßgeblich ist der rechtzeitige Eingang des vollständigen Antrags bei der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde), werden - sofern die erforderlichen Voraussetzungen vorliegen - in ein Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden in der 6. Legislaturperiode aufgenommen. Freiwillige Neugliederungen sind auch über diesen Zeitpunkt hinaus weiterhin möglich.

III. Finanzhilfen für freiwillige Gemeindeneugliederungen

(...)

3. Im zeitlichen Zusammenhang mit dem Bekanntwerden der Eckpunkte fassten der Stadtrat der Stadt Kaltennordheim und die Gemeinderäte von sechs Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“, und zwar Aschenhausen, Kaltensundheim, Kaltenwestheim, Melpers, Oberkatz und Unterweid, Beschlüsse für eine freiwillige Fusion im Landkreis Schmalkalden-Meiningen.

Am 13. Dezember 2018 beschloss der Thüringer Landtag das Gemeindeneugliederungsgesetz (Plenarprotokoll 6/134). Nach Ausfertigung durch die Präsidentin des Thüringer Landtags am 18. Dezember 2018 wurde das Gesetz am 28. Dezember 2018 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet (GVBl. S. 795). Es trat am 1. Januar 2019

in Kraft. Der umfassend debattierte (vgl. Plenarprotokoll 6/134, S. 11482) § 31 lautet wie folgt:

„Stadt Kaltennordheim und Gemeinden Aschenhausen, Kaltensundheim, Kaltenwestheim, Melpers, Oberkatz und Unterweid, Verwaltungsgemeinschaft ‚Hohe Rhön‘ sowie Gemeinden Diedorf/Rhön und Empfertshausen (Wartburgkreis und Landkreis Schmalkalden-Meiningen)

(1) Das bisher zum Wartburgkreis gehörende Gebiet der Stadt Kaltennordheim wird in das Gebiet des Landkreises Schmalkalden-Meiningen eingegliedert.

(2) Die Verwaltungsgemeinschaft ‚Hohe Rhön‘ wird um die Stadt Kaltennordheim erweitert.

(3) Die nach Absatz 2 erweiterte Verwaltungsgemeinschaft hat ihren Sitz in der Stadt Kaltennordheim.

(4) Die Gemeinden Aschenhausen, Kaltensundheim, Kaltenwestheim, Melpers, Oberkatz und Unterweid werden aufgelöst. Die Gebiete der aufgelösten Gemeinden werden in das Gebiet der Stadt Kaltennordheim eingegliedert. Die Stadt Kaltennordheim ist Rechtsnachfolgerin der aufgelösten Gemeinden.

(5) Die in § 13 Abs. 5 des Thüringer Gesetzes zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2013 vom 19. Dezember 2013 (GVBl. S. 353) geregelte Übertragung von Aufgaben der Gemeinden Diedorf/Rhön und Empfertshausen auf die Stadt Kaltennordheim wird aufgehoben.“

Der zugrunde liegende Gesetzentwurf war am 22. August 2018 von der Thüringer Landesregierung eingebracht worden (LTDrucks 6/6060). Ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 31 ThürGNGG 2019 sind die maßgeblichen Gründe des öffentlichen Wohls für den Kreiswechsel der Stadt Kaltennordheim die Verbesserung der finanziellen und personellen Leistungskraft der Gemeinden in der Thüringer Rhön sowie die Verflechtungsbeziehungen der an der Neugliederung beteiligten Gemeinden untereinander und gemeinsam zum Landkreis Schmalkalden-Meiningen (LTDrucks 6/6060, S. 174).

II.

1. Der Kreistag des Beschwerdeführers beschloss am 13. Juni 2018, dem Kreiswechsel der Stadt Kaltennordheim in den Landkreis Schmalkalden-Meiningen nicht zuzustimmen. Ein vom Beschwerdeführer beim Thüringer Verfassungsgerichtshof gestellter Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, das Inkrafttreten des

§ 31 Abs. 1 bis 4 ThürGNNG 2019 vorläufig auszusetzen, blieb ohne Erfolg (ThürVerfGH, Beschluss vom 21. Dezember 2018 - VerfGH 32/18 -). Mit Beschwerdeschrift vom 4. Dezember 2019, eingegangen am 5. Dezember 2019, hat der Beschwerdeführer kommunale Verfassungsbeschwerde erhoben. Mit Schriftsatz vom 25. Juni 2020 hat er seine Ausführungen ergänzt.

Der Beschwerdeführer beantragt,

§ 31 Abs. 1 des Thüringer Gesetzes zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2019 vom 18. Dezember 2018 (ThürGVBl. S. 795) für nichtig zu erklären.

Zur Begründung trägt er vor, durch § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 werde sein Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 91 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen (Thüringer Verfassung - ThürVerf) i. V. m. Art. 91 Abs. 1 ThürVerf verletzt.

a) In der Gesetzesbegründung zum Gemeindeneugliederungsgesetz sei ausgeführt worden, dass die Gemeinden als Grundtypus kommunaler Selbstverwaltung gegenüber dem Landkreis als Gemeindeverband Vorrang hätten und dass die übereinstimmenden Beschlüsse der beteiligten Gemeinden zur freiwilligen Neugliederung und zum damit verbundenen Kreiswechsel der Stadt Kaltennordheim mit besonderem Gewicht berücksichtigt würden, zumal freiwillige Neugliederungen dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden möglichst weitgehend Rechnung trügen und in besonderem Maße ein Zusammenwachsen der neuen Struktur erwarten ließen.

Diese Ausführungen genügten den Anforderungen an eine verfassungsgemäße Abwägung im Sinne von Art. 92 Abs. 1 ThürVerf nicht. Denn die Gewährleistung der Selbstverwaltung sei auf den Ebenen der Gemeinden und der Gemeindeverbände im Prinzip gleichrangig und hinsichtlich der Änderungen ihres Gebiets nach dem klaren Wortlaut des Art. 92 Abs. 1 ThürVerf den gleichen Voraussetzungen unterworfen. Die Selbstverwaltungsgarantie auch der Landkreise nach Art. 91 Abs. 2 ThürVerf sei durch das Gebiet und die in diesem lebenden Einwohner gekennzeichnet. Insofern wäre es

verfehlt, aus der gesetzgeberischen Dispositionsfreiheit über die Aufgaben der Landkreise sogleich darauf zu schließen, dass sich diese auch auf Veränderungen des Kreisgebiets erstrecke. Der Gesetzgeber unterliege nach Art. 92 Abs. 1 ThürVerf bei Eingriffen in das Kreisgebiet den gleichen Rechtfertigungsanforderungen wie bei der Gemeindegebietsreform.

Demgegenüber hätten die Positionen des Beschwerdeführers einerseits und der fusionswilligen Gemeinden Aschenhausen, Kaltensundheim, Kaltenwestheim, Melpers, Oberkatz und Unterweid andererseits eine unterschiedliche rechtliche Qualität. Das Interesse der Gemeinden an der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Landkreis könne keinen Grund des öffentlichen Wohls darstellen. Der Beschwerdeführer habe dagegen ein verfassungsrechtlich gewährleistetes Recht auf sein Kreisgebiet, weil Gemeindeverbände als Gebietskörperschaften ebenso wie Gemeinden durch ihr Hoheitsgebiet definiert würden. Zwar hätten die fusionswilligen Gemeinden ebenfalls das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht müsse jedoch mit dem Recht des Beschwerdeführers auf gebietliche Integrität abgewogen werden und hätte nur dann Vorrang, wenn es einen Anspruch der beteiligten Gemeinden auf Zugehörigkeit zum Landkreis Schmalkalden-Meiningen einschliesse. Dies sei jedoch nicht der Fall. Kreisangehörige Gemeinden könnten sich bei einem durch Gesetz bestimmten Wechsel des Landkreises nicht auf ihr Selbstverwaltungsrecht berufen.

Die fusionswilligen Gemeinden entsprächen der für die Gebietsreform maßgebenden Mindesteinwohnerzahl von 6.000 Einwohnern nicht entfernt. Deshalb sei deren Auflösung und Eingliederung in eine größere Gemeinde unabweisbar. Der Gesetzgeber habe jedoch zunächst das Prinzip der Freiwilligkeit verfolgt. Da Gemeinden aber kein Recht auf die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Landkreis hätten, könnten sie auch die Einverständniserklärung mit ihrer Auflösung und Eingliederung in eine bestehende Gemeinde nicht von Bedingungen und hier die Zugehörigkeit zum Landkreis Schmalkalden-Meiningen abhängig machen. Würden die Vorbehalte an § 36 Abs. 2 Nr. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und § 158 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs gemessen, so müsste ihr Einverständnis mit der Eingliederung unwirksam werden, wenn der Gesetzgeber die Eingliederung der Stadt Kaltennordheim in den Landkreis

Schmalkalden-Meinungen nicht vorgesehen hätte. Damit würde einer Gemeinde mittelbar ein Recht auf eine bestimmte Kreiszugehörigkeit eingeräumt, was vom Verfassungsgerichtshof ausdrücklich ausgeschlossen worden sei.

Festzuhalten sei jedenfalls, dass die zur Begründung des § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 von der Thüringer Landesregierung vertretene Auffassung, den Gemeinden komme hinsichtlich ihres Wunsches nach unveränderter Kreiszugehörigkeit Vorrang gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht der Kreise zu, mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs unvereinbar sei und ein Abwägungsfehler vorliege.

b) Die Erweiterung der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ durch § 31 Abs. 2 ThürGNNG 2019 um die Stadt Kaltennordheim stelle ebenfalls keinen Grund des öffentlichen Wohls dar, mit dem die Ausgliederung der Stadt Kaltennordheim aus dem Gebiet des Beschwerdeführers gerechtfertigt werden könnte.

Verwaltungsgemeinschaften seien durch Gesetz gebildete Zusammenschlüsse von Gemeinden, jedoch keine Gemeindeverbände im Sinne des Art. 91 Abs. 2 ThürVerf. Ihnen komme deshalb kein verfassungsrechtlich gesicherter Status zu. Daraus folge, dass im Rahmen der nach Art. 92 Abs. 1 ThürVerf erforderlichen Abwägung dem Recht des Beschwerdeführers auf unveränderten Bestand seines Hoheitsgebiets kein Recht der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ auf weiteren Bestand gegenüberstehe. Auch komme den beteiligten Gemeinden kein Recht auf Mitgliedschaft in einer bestimmten Verwaltungsgemeinschaft zu.

Es sei auch zweifelsfrei, dass die Erweiterung der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ um die Stadt Kaltennordheim nicht dem gesetzgeberischen Leitbild und den aus ihm abgeleiteten Leitlinien entspreche. Zu § 31 Abs. 2 ThürGNNG 2019 finde sich in der Gesetzesbegründung lediglich, dass für die nicht an der Neugliederung beteiligten Gemeinden, die unmittelbar an der Landesgrenze lägen, eine funktionierende Verwaltungsstruktur erhalten werde. Vor dem Beitritt der Stadt Kaltennordheim habe die Verwaltungsgemeinschaft 4.897 Einwohner gehabt. Nach der Erweiterung um die Stadt Kaltennordheim betrage die Einwohnerzahl 8.260. Für das Jahr 2035 würden im Gesetzentwurf 6.114 Einwohner zu Grunde gelegt. Schon aufgrund dieser Zahlen werde

deutlich, dass mit § 31 ThürGNNG 2019 nicht das Leitbild einer zukunftsfähigen Einheitsgemeinde verfolgt werde, sondern die Verwaltungsgemeinschaft mit erweitertem Einwohnerbestand auf Dauer gesichert werden solle. Das Argument, hierdurch bleibe für die nicht fusionswilligen Gemeinden Birx, Erbenhausen, Frankenheim und Oberweid eine funktionierende Verwaltungsstruktur erhalten, überzeuge nicht. Zweifel hieran ergäben sich bereits auf Grund der Zusammensetzung der Mitgliedsorgane, die zur Folge habe, dass die vier nicht eingegliederten Gemeinden, die insgesamt nur 2.313 Einwohner hätten, die Vertreter der Stadt Kaltennordheim majorisieren könnten.

c) Bei genauer Betrachtung sei der Kreiswechsel der Stadt Kaltennordheim nicht nur die Voraussetzung für den Erhalt der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“, sondern auch für den unveränderten Bestand der nicht fusionswilligen Gemeinden. Die Erhaltung kleiner und kleinster Gemeinden könne aber nicht als Grund des öffentlichen Wohls herangezogen werden, sondern stehe mit dem öffentlichen Wohl in Widerspruch.

d) Schließlich widerspreche § 31 ThürGNNG den gesetzgeberischen Leitlinien im Beschluss des Thüringer Landtags vom 13. Dezember 2017.

Nach Leitlinie II.1. habe Vorrang die Bildung von Einheitsgemeinden mit einer Mindestgröße von 6.000 Einwohnern bezogen auf das Jahr 2035. Hiergegen verstoße die in § 31 Abs. 2 ThürGNNG 2019 bestimmte Erweiterung der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ um die Stadt Kaltennordheim. Die Stadt habe den Status der Einheitsgemeinde verloren und sei nunmehr Mitgliedsgemeinde der Verwaltungsgemeinschaft. Der Verstoß wiege umso schwerer, als Kaltennordheim nach der Eingliederung der Gemeinden nach § 31 Abs. 4 ThürGNNG 2019 die Mindesteinwohnerzahl von 6.000 nahezu erreicht habe.

Nach Leitlinie II.4. seien kreisüberschreitende Neugliederungen kreisangehöriger Gemeinden möglich, sofern dadurch leitbildgerechte Gemeindestrukturen entstünden. Leitbildgerecht seien nur Einheitsgemeinden, die hier durch die Eingliederung der in § 31 Abs. 4 ThürGNNG 2019 genannten Gemeinden gerade nicht entstanden seien.

Die Leitlinie bestätige auch den Ausnahmecharakter landkreisübergreifender Maßnahmen. Sie lasse den Rückschluss zu, dass das Einverständnis der Gemeinden nicht ausreiche, um solche Maßnahmen zu rechtfertigen. Auch das Freiwilligkeitsprinzip müsse notwendig auf das Ziel leitbildgerechter Gemeinden ausgerichtet sein. Es wäre ein verfassungsrechtlich relevanter Widerspruch einer Gebietsreform, wenn einerseits Leitbilder und Leitlinien die gesetzgeberische Abwägung steuern würden, aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips aber auch nicht leitbildgerechte Neugliederungen zu tolerieren wären.

Nach Leitlinie II.5. solle jede neugegliederte Gemeinde so strukturiert sein, dass sie die Funktion eines zentralen Orts wahrnehmen könne. Die Stadt Kaltennordheim sei in Ziffer 2.2.11 des Landesentwicklungsprogramms Thüringen 2025 (LEP 2025) vom 15. Mai. 2014 (GVBl. S. 205) als Grundzentrum ausgewiesen. Mit der Erweiterung der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ um die Stadt Kaltennordheim seien die bisher von ihr wahrgenommenen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auf die Verwaltungsgemeinschaft übergegangen. Ein Grundzentrum zeichne sich dadurch aus, dass die öffentliche Verwaltung möglichst in einer Hand liege. Durch die Mitgliedschaft in der Verwaltungsgemeinschaft sei für die Stadt dagegen eine administrative Doppelstruktur geschaffen worden.

Nach Leitlinie II.7. könnten Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften einen Antrag auf Bildung leitbildgerechter Gemeindestrukturen bei dem für Kommunalrecht zuständigen Ministerium stellen. Die Voraussetzungen des § 46 Abs. 1 Satz 2 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) müssten hierfür nicht vorliegen. Damit sei zum Ausdruck gebracht, dass Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften ihr Ausscheiden ohne Zustimmung der anderen Mitgliedsgemeinden beantragen könnten. Da die Stadt Kaltennordheim über rund 6.000 Einwohner verfüge, entspreche sie fraglos dem Leitbild der Einheitsgemeinde. Die Stadt Kaltennordheim könnte deshalb den Antrag auf Ausscheiden aus der Verwaltungsgemeinschaft stellen. Damit sei auch der Verstoß gegen Ziffer II.7. der Leitlinien evident, weil durch § 31 Abs. 2 ThürGNGG 2019 eine Struktur geschaffen worden sei, für deren Abschaffung bereits die rechtlichen Voraussetzungen bestünden.

In Leitlinie II.9. werde eine Reihe von Indikatoren aufgeführt, die neben der Mindesteinwohnerzahl für Neugliederungsmaßnahmen zu berücksichtigen seien. Hierzu gehörten neben den Verflechtungsbeziehungen auch landsmannschaftliche, historische, traditionelle und religiöse Gemeinsamkeiten. Der Beschwerdeführer habe bereits im Gesetzgebungsverfahren die geschichtliche und kulturelle Entwicklung der Rhön-Gemeinden dargestellt und deren Zugehörigkeit zum nördlichen Gebiet, dem Wartburgkreis, umfassend begründet. Eine Auseinandersetzung mit diesen Gründen sei aber nicht erfolgt. Auch aus der Gesetzesbegründung sei nicht zu erkennen, dass die in Ziffer II.9. aufgeführten Indikatoren bei der Abwägung eine Rolle gespielt hätten. Der Hinweis auf die größeren Spielräume des Gesetzgebers bei der Bestimmung des Gebietes von Landkreisen könne die verfassungsrechtlich notwendige Erörterung der in den Leitlinien genannten Indikatoren nicht ersetzen. Auch die Verflechtungsbeziehungen der Stadt Kaltennordheim innerhalb des Wartburgkreises seien vom Beschwerdeführer im Gesetzgebungsverfahren geltend gemacht worden, hätten aber keinen Niederschlag in der Begründung des Gesetzes gefunden. Hier hätte in Anwendung der Leitlinien nach Ziffer II.10. umfassend bewertet werden müssen, welches unterschiedliche Gewicht den einzelnen Indikatoren zukomme.

g) § 31 ThürGNGG widerspreche auch den eigenen Leitbildern des Gesetzgebers. Nach Ziff. I.1. der Eckpunkte sei Ziel der Gebietsreform „die Schaffung leistungs- und verwaltungstarker Gebietskörperschaften, die dauerhaft in der Lage seien, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich wahrzunehmen“. Der Fortbestand der nicht fusionswilligen Gemeinden Bix, Erbenhausen, Frankenheim und Oberweid entspreche diesem Leitbild offensichtlich nicht. Die Gemeinden seien nur deshalb vom Reformprozess ausgenommen worden, weil sie keine Bereitschaft zur Fusion erklärt hätten.

2. Der Thüringer Landtag als Anhörungsberechtigter zu 1. hat mit Schreiben vom 19. März 2020 von einer Stellungnahme abgesehen.

3. Die Thüringer Landesregierung als Anhörungsberechtigte zu 2. hat mit Schriftsatz vom 25. Mai 2020 und 14. September 2020 wie folgt Stellung genommen:

a) Die kommunale Verfassungsbeschwerde sei unbegründet. Die Gebietsänderung zwischen dem Beschwerdeführer und dem Landkreis Schmalkalden-Meiningen trage den starken Beziehungen der an der Neugliederung beteiligten Gemeinden untereinander und der gemeinsamen Ausrichtung dieser Gemeinden auf den Landkreis Schmalkalden-Meiningen Rechnung. Daher stehe § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 92 Abs. 1 und 3 ThürVerf, wonach eine solche Gebietsänderung auf gesetzlicher Grundlage aus Gründen des öffentlichen Wohls möglich sei. Solche Gründe habe der Gesetzgeber ausführlich ermittelt, dargelegt, gewürdigt und in jeder Hinsicht fehlerfrei abgewogen.

b) Der Beschluss vom 13. Dezember 2017 modifiziere die vorherigen Leitbilder und Leitlinien. Er verzichte im Wesentlichen auf den zuvor noch vorgesehenen Ausschluss der Neubildung und Änderung von Verwaltungsgemeinschaften, die zeitliche Begrenzung der Freiwilligkeitsphase sowie die Regelungen zur Kreisgebietsreform.

Maßgeblich seien für die freiwilligen Neugliederungen der Jahre 2018 und 2019 allein dieser grundlegende Beschluss und die konkretisierenden Gesetze. Anhaltspunkte dafür, dass diese abstrakt-generellen Festlegungen im Lichte des weiten gesetzgeberischen Spielraums verfassungswidrig sein könnten, gebe es nicht und würden auch vom Beschwerdeführer nicht vorgetragen.

c) Mit der Ansicht, wonach die Rechtspositionen des Beschwerdeführers und die der Gemeinden, deren Neuordnung nach § 31 Abs. 2, Abs. 4 und Abs. 5 ThürGNNG 2019 der Kreisgebietsänderung nach § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 zugrunde liege, auf verschiedenen Ebenen lägen und nicht zueinander in ein Abwägungsverhältnis gebracht werden könnten, verkürze der Beschwerdeführer die in die Abwägungsentscheidung eingegangenen Belange. Unberücksichtigt blieben bei dieser Sichtweise die Belange des Landkreises Schmalkalden-Meiningen, der die um Eingemeindungen erweiterte Stadt Kaltennordheim aufgenommen habe, und landesplanerische Belange. Der Beschwerdeführer reduziere die Belange in unzulässiger Weise auf eine Gegenüberstellung des Wunsches der Gemeinden nach unveränderter Kreiszugehörigkeit einerseits und des Wunsches nach unveränderter Gebietshoheit des Beschwerdeführers ander-

rerseits. Dies verkenne die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der gesetzgeberischen Abwägungsentscheidung und deren umfassenden Charakter. In die Abwägung eingeflossen seien die umfassende Betrachtung und Gewichtung der für und gegen die beantragte gemeindliche Neugliederung sprechenden Belange des öffentlichen Wohls auf der Grundlage des Leitbildes und der Leitlinien des Beschlusses vom 13. Dezember 2017.

d) Die Gesetzesbegründung stelle eingehend dar, dass die Vorteile der Gemeinde-neugliederung für die Belange des öffentlichen Wohls höher zu bewerten seien als ihre Nachteile, zu denen auch die Veränderung des Gebietsbestandes des Beschwerdeführers zähle. Die für den Gesetzgeber maßgeblichen Erwägungen seien gewesen, dass die gemeindliche Neugliederung und die Zuordnung der Stadt Kaltennordheim zum Landkreis Schmalkalden-Meiningen die finanzielle und personelle Leistungskraft der Gemeinden in der Thüringer Rhön verbessere. Der Gesetzgeber habe die übereinstimmenden Neugliederungsbeschlüsse der beteiligten Gemeinden mit besonderem Gewicht berücksichtigen dürfen, weil freiwillige Neugliederungen dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden möglichst weitgehend Rechnung trügen und in besonderem Maße ein Zusammenwachsen der neuen gemeindlichen Strukturen erwarten ließen. Die Neugliederung stärke die Stadt Kaltennordheim als zentralen Ort und trage den umfassenden Verflechtungsbeziehungen der an der Neugliederung beteiligten Gemeinden untereinander und gemeinsam zum Landkreis Schmalkalden-Meiningen Rechnung.

Der Anteil der Bevölkerung der Stadt Kaltennordheim an der Bevölkerung des Wartburgkreises sei vergleichsweise gering. Zur Abmilderung der Folgen des Kreiswechsels seien in § 60 ThürGNNG 2019 zugunsten des Beschwerdeführers umfangreiche Kompensationsleistungen des Freistaats Thüringen vorgesehen. Schließlich stelle der Gesetzgeber die Gründe dar, warum die Eingliederung der in § 31 Abs. 4 ThürGNNG 2019 genannten Gemeinden und die damit erreichte Erweiterung der Stadt Kaltennordheim das Entstehen einer leitbildgerechten Struktur begünstigten. Diese Ermittlung, Gewichtung und Abwägung der Belange entsprächen dem Leitbild und den Leitlinien zur Neugliederung, die das öffentliche Wohl im Sinne des Art. 92 Abs. 1 ThürVerf konkretisierten, und seien verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

e) Der von allen Bürgermeistern unterzeichnete Neugliederungsantrag sei auf die freiwillige Vergrößerung der Stadt Kaltennordheim gerichtet gewesen. Diese Vergrößerung sei auf der Grundlage der Freiwilligkeit nur mit der zukünftigen Zugehörigkeit der Stadt Kaltennordheim zum Landkreis Schmalkalden-Meiningen und zur Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ möglich gewesen. Im Rahmen der Abwägung habe der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung dem entsprechenden Wunsch der Gemeinden keinen prinzipiellen Vorrang gegenüber den Belangen des Wartburgkreises zugewiesen. Aufgrund des vom Leitbild vorgegebenen Prinzips der Freiwilligkeit habe der Gesetzgeber darüber zu befinden gehabt, die beantragte freiwillige Neugliederung im Landkreis Schmalkalden-Meiningen aus Gründen des öffentlichen Wohls umzusetzen oder nicht umzusetzen. Er habe dem Wunsch der Gemeinden nach einer bestimmten Kreiszugehörigkeit nicht als vorrangigen Belang innerhalb der Abwägung behandelt. Das Freiwilligkeitsprinzip bestimme vielmehr als ein Element den Rahmen für Entscheidungsmöglichkeiten des Gesetzgebers. Dieser habe auf der Grundlage des selbst gesetzten Leitbildes und der Leitlinien, in denen das Freiwilligkeitsprinzip als Modus der Neugliederung ausdrücklich erwähnt sei, über die Umsetzung der gewünschten Neugliederung und den Fortbestand des bestehenden Zustandes zu entscheiden gehabt. Die Gesetzesbegründung belege, dass für die Neugliederungsschritte des § 31 ThürGNNG 2019 im Ergebnis der Abwägung die Vorteile für das öffentliche Wohl überwogen hätten. Die Gesetzesbegründung führe aus, dass unter Abwägung der Belange der an der Neugliederung beteiligten Gemeinden und der Belange des Wartburgkreises die Gemeinden als Grundtyp kommunaler Selbstverwaltung gegenüber dem Landkreis Vorrang hätten. Dies beschreibe zutreffend die verfassungsrechtlich vorgegebene Stufung der Selbstverwaltung von Gemeinden und Landkreisen in Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf. Im Zusammenhang der konkreten Neugliederungsentscheidungen sei dies keine Vorentscheidung für die abschließende Gewichtung einzelner Belange gewesen. Die neue Kreiszuordnung der Stadt Kaltennordheim und die Berücksichtigung der Vorbehalte der aufgelösten Gemeinden hinsichtlich der Kreiszugehörigkeit hätten am Ende der Abwägung, nicht am Anfang gestanden.

f) Es sei nicht richtig, dass der Wunsch der Gemeinden mit Blick auf die Kreiszugehörigkeit nur dann einen Abwägungsbelang gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht des

Beschwerdeführers sein könne, wenn es ein subjektiv-öffentliches Recht der Gemeinden auf Abwehr unerwünschter oder auf Durchsetzung gewünschter Kreiszugehörigkeit gäbe. Richtig sei nur, dass aus dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nach Art. 91 Abs. 1 ThürVerf kein Anspruch auf Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einem bestimmten Landkreis oder auf einen bestimmten Zuschnitt desselben folge. Das Nichtbestehen eines Abwehrrechts gegen eine unerwünschte Kreiszuordnung oder eines Anspruchs auf Zuordnung zu einem bestimmten Kreis bedeute aber nicht, dass der Gesetzgeber gehindert wäre, die Vorstellungen der Gemeinden bei einer freiwilligen Neugliederung in seiner Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen.

g) Auch der Ansicht, wonach dem Recht des Beschwerdeführers auf unveränderten Gebietsbestand kein Recht der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ auf weiteren Bestand gegenüberstehe, sodass deren Erweiterung um die Stadt Kaltennordheim kein Grund des öffentlichen Wohls sein könne, sei zu widersprechen. Die Neugliederungsleitlinien 2017/2018 erlaubten den Fortbestand einer Verwaltungsgemeinschaft, wenn dies dem vom Gesetzgeber angestrebten Ziel der möglichst weitgehenden Bildung von Einheitsgemeinden näherkomme als ein Erhalten des bisherigen Zustands. Daraus folge, dass sämtliche kommunalen Veränderungen nach § 31 ThürGNNG 2019 in Einklang mit dem geltenden Leitbild und den Leitlinien des Gesetzgebers zur Gemeindegebietsreform stünden. Allein diese Leitlinien seien Maßstab der Bewertung. Weder der Beschluss vom 13. Dezember 2017 noch die Begründung des Gesetzentwurfs zum Gemeindeneugliederungsgesetz sähen vor, dass die Erweiterung von Verwaltungsgemeinschaften ausgeschlossen sei. Vielmehr lege die Begründung des Gesetzentwurfs dar, dass aufgrund des Prinzips der Freiwilligkeit und der Zurückstellung einer Pflichtphase die Möglichkeit der Bildung, Änderung oder Erweiterung von Verwaltungsgemeinschaften zunächst fortbestehe. Verwaltungsgemeinschaften könnten für einen Übergangszeitraum ein geeignetes Instrument zur ordnungsgemäßen Erfüllung öffentlicher Aufgaben sein. Dies gelte insbesondere in den Fällen, in denen freiwillige Neugliederungen von Gemeinden dazu führen würden, dass Gliederungsstrukturen zurückblieben oder entstünden, die nicht ausreichend leistungsfähig seien. Gerade in solchen Fällen würden erfüllende Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften als Instrumente des Übergangs weiterhin benötigt. Insoweit habe § 31

ThürGN 2019 eine vergrößerte Gemeindestruktur geschaffen und die Leistungsfähigkeit der an der Neugliederung beteiligten Gemeinden erhöht. Zudem stelle die Erweiterung der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ sicher, dass für die übrigen vier Mitgliedsgemeinden eine funktionierende Verwaltungsstruktur erhalten bleibe. Die Disparität zwischen den aktuellen Einwohnerzahlen der Gemeinden und deren Vertretung in der Gemeinschaftsversammlung stelle dies nicht in Frage. Eine solche Disparität sei in der Thüringer Kommunalordnung angelegt und komme auch bei anderen Verwaltungsgemeinschaften zum Tragen. Wegen des Freiwilligkeitsprinzips seien für die vier übrigen Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft keine Bestandsänderungen in Frage gekommen, sondern nur die Zuordnung zu einer Verwaltungsgemeinschaft oder einer erfüllenden Gemeinde.

h) Unrichtig sei auch, dass die Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ erweitert worden sei, um sie mit vergrößertem Einwohnerbestand dauerhaft zu erhalten. In der Gesetzesbegründung habe der Gesetzgeber zu seinen Leitlinien klargestellt, dass die örtliche Gemeinschaft dann die größtmögliche Selbstverwaltungs- und Leistungskraft entfalte, wenn sie dem Urtyp der umfassend leistungsfähigen, sich selbst ohne Einschaltung Dritter verwaltenden Gemeinde entspreche. Der Zusammenschluss kleinerer Gemeinden oder ihre Eingliederung in größere Gemeinden, die diesem Urtyp weitgehend entsprächen, werde vorrangig angestrebt, weil auf diesem Wege die höchste objektive Verbesserung der kommunalen Gliederung zu erwarten sei. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs habe der Gesetzgeber ausgeführt, dass er nicht verpflichtet sei, alternative Kooperationsformen zur Verfügung zu stellen. Es bleibe ihm gleichwohl unbenommen, solche in seine Überlegungen einzu beziehen. Eine Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft könne bei Gemeinden auch durch kommunale Zusammenarbeit erreicht werden. Es sei jedoch zu beachten, dass den Gemeinden eine nach Anzahl und Gewicht bedeutsame Sachkompetenz verbleibe, sodass der Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nicht berührt werde. Kommunale Zusammenarbeit diene primär der Optimierung des Status quo, beruhe aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben grundsätzlich auf freiwilligen Entscheidungen und führe nicht zwingend zu dauerhaften Strukturen. Die kommunale Zusammenarbeit sei damit kein Ersatz für umfassende Kommunalstrukturreformen.

Diese abstrakten Überlegungen habe der Gesetzgeber in § 31 ThürGNNG 2019 konsequent umgesetzt. Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern und damit die Gemeinden Birx, Erbenhausen, Frankenheim und Oberweid, müssten nach § 46 Abs. 2 Satz 3 ThürKO einer Verwaltungsgemeinschaft oder erfüllenden Gemeinde nach § 51 ThürKO zugeordnet sein. Für die Erweiterung der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ sei maßgebend gewesen, dass für die nicht an der Neugliederung beteiligten Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft eine funktionierende Verwaltung aufrechterhalten werden müsse und eine weitere Vergrößerung der Stadt Kaltennordheim durch einen späteren Zusammenschluss mit den übrigen Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft möglich sei. Eine gesetzgeberische Absicht, die Verwaltungsgemeinschaft auf Dauer zu erhalten und zu sichern, bestehe gerade nicht. Ein Recht der Verwaltungsgemeinschaft auf weiteren Bestand habe der Gesetzgeber nicht in die Abwägung eingestellt.

i) Die Vergrößerung der Stadt Kaltennordheim bedeute einen Schritt in die richtige Richtung einer leitliniengerechten Struktur. Blicke dagegen die Neugliederung aus, müsste die Stadt angesichts der zu erwartenden Einwohnerentwicklung bis zum Jahr 2035 angesichts der zwingenden Vorgaben von § 46 Abs. 2 Satz 3 ThürKO einer Verwaltungsgemeinschaft angehören oder einer benachbarten Gemeinde nach § 51 ThürKO zugeordnet sein. Nicht richtig sei schließlich, dass der Bestand der vier kleinen Gemeinden Birx, Erbenhausen, Frankenheim und Oberweid garantiert worden sei, weshalb sich der Gesetzgeber in Widerspruch zu seinem eigenen Leitbild und zu seinen Leitlinien gesetzt habe. Der Gesetzgeber habe den selbstständigen Bestand dieser Gemeinden ausweislich der Gesetzesbegründung ausdrücklich nicht garantiert. Umgesetzt worden sei das, was im Rahmen des in der 6. Wahlperiode geltenden Freiwilligkeitsprinzips möglich gewesen sei. Der Gesetzgeber habe ausdrücklich darauf hingewiesen, dass für die vier nicht an der Neugliederung der Stadt Kaltennordheim beteiligten Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft eine funktionierende Verwaltung aufrechterhalten werden müsse und die genannten vier Gemeinden für eine weitere Vergrößerung der Stadt Kaltennordheim zu einem späteren Zeitpunkt in Betracht kämen. Dies flankiere § 43 ThürGNNG 2019 mit der Bestimmung, wonach die spätere Umsetzung weiterer Neugliederungen möglich sei. Das schließe einen

Vertrauenstatbestand der gegenwärtig nicht erfassten Gemeinden aus. Von einer Bestandsgarantie oder einer leitbildwidrigen Entscheidung des Gesetzgebers, die darauf abziele, Kleingemeinden langfristig zu erhalten, könne daher keine Rede sein.

4. Der Landkreis Schmalkalden-Meiningen als Anhörungsberechtigter zu 3. hat mit Schriftsatz vom 30. März 2020 wie folgt Stellung genommen:

a) Der Beschwerdeführer übersehe, dass der Landkreis Schmalkalden-Meiningen auf gleicher Stufe und mit gleichem Gewicht das Recht auf kommunale Selbstverwaltung habe. Würde § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 für nichtig erklärt, während die damit in untrennbarem Zusammenhang stehenden Vorschriften des § 31 Abs. 2 bis 4 ThürGNNG 2019 bestehen blieben, brächte das zahlreiche unlösbare Folgen mit sich.

b) Der Landkreis Schmalkalden-Meiningen bediene in ausgezeichneter Form die Anforderungen an eine leistungs- und verwaltungsstarke Gebietskörperschaft. Er sei dauerhaft in der Lage, alle ihm obliegenden Aufgaben wahrzunehmen. Die Verflechtungsbeziehungen zwischen der Stadt Kaltennordheim und den antragstellenden Gemeinden sowie den übrigen betroffenen Rhöngemeinden des Landkreises Schmalkalden-Meiningen seien mannigfaltig, traditionell und historisch auf verschiedensten Ebenen gewachsen. Die gemeinsame regionale Entwicklung setze sich bis heute fort. Dies liege vor allem an den Verkehrswegen, die fast alle auf die Stadt Kaltennordheim und die Gemeinde Kaltensundheim ausgerichtet seien. Aufgrund der exponierten Lage arbeiteten die Gebietskörperschaften seit vielen Jahren eng zusammen. Ein langjähriges gemeinsames Schulkonzept habe maßgeblich zum Zusammenwachsen der Menschen in der Region und der Förderung des regionalen Zusammenhalts beigetragen. Die Stadt Kaltennordheim halte als Grundzentrum alle notwendigen infrastrukturellen Einrichtungen vor und werde durch die Eingliederung der Umlandgemeinden gestärkt. Durch die Zusammenlegung der Verwaltungen der Stadt Kaltennordheim und der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ werde eine leistungsfähige Verwaltungsstruktur auch für die weiterhin selbstständigen Gemeinden geschaffen.

d) Durch den Beitritt der Stadt Kaltennordheim zum Landkreis Schmalkalden-Meiningen werde weder der Bestand noch die Leistungsfähigkeit des Wartburgkreises gefährdet.

e) Auch die regionalplanerische Bewertung spreche eindeutig für einen Wechsel der Stadt Kaltennordheim vom Beschwerdeführer in den Landkreis Schmalkalden-Meiningen. Bezogen auf das Grundzentrum Kaltennordheim sei als Sonderfall festzustellen, dass die Stadt auch über Einrichtungen und Angebote mit überörtlicher Bedeutung zur Absicherung der Grundversorgung verfüge. Die regional bedeutsame Funktion als Siedlungs-, Versorgungs- und Arbeitsplatzschwerpunkt werde für die Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ traditionell durch das Mittelzentrum Meiningen wahrgenommen. Im Bereich kultur- und verwaltungsbezogener Versorgungsaufgaben erfülle die Stadt Meiningen oberzentrale Teilfunktion für die Planungsregion. Der Bereich der „Hohen Rhön“ sei hier eindeutig funktionell und verkehrstechnisch zugeordnet. Die Zuordnung des Grundzentrums Kaltennordheim zur ausgeprägten Versorgungszentralität des Mittelzentrums Meiningen sei raumordnerisch notwendig, um den strukturschwachen Bereich der Hohen Rhön / Vorderrhön in seiner stabilen Versorgungssituation zu erhalten.

f) Der Beschwerdeführer versuche, den klaren Kreistagsbeschluss vom 17. Mai 2018 mit der Behauptung einfachgesetzlich unzulässiger Nebenbestimmungen in diesem Beschluss als unwirksam zu betrachten. Als politische Meinungsäußerung leide der Beschluss aber nicht an der vom Beschwerdeführer behaupteten Unwirksamkeit.

5. Die Stadt Kaltennordheim als Anhörungsberechtigte zu 4. hat mit Schriftsatz vom 31. März 2020 wie folgt Stellung genommen:

a) Der Antrag sei unzulässig. Der Kreistag des Beschwerdeführers habe dem Landrat eine Klageermächtigung gegen ein Gesetz erteilt, über dessen Wortlaut sowie über dessen Begründung der Kreistag zu diesem Zeitpunkt überhaupt keine Kenntnis hätte haben können, da der Gesetzentwurf zu diesem Zeitpunkt am Beginn des parlamen-

tarischen Verfahrens gestanden und es noch keine parlamentarische Beratung gegeben habe. Es habe nur politischer Druck gegenüber den Abgeordneten im Thüringer Landtag aufgebaut werden sollen.

b) Die Neugliederung trage dem in der Begründung des Gesetzentwurfs formulierten Leitbild Rechnung. Der Antrag des Beschwerdeführers, nur § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 für nichtig zu erklären, würde im Erfolgsfalle einen rechtswidrigen Zustand verursachen. Denn § 31 ThürGNNG 2019 ergebe ein Sinn Ganzes. Der Stadtrat habe in seiner Stellungnahme deutlich gemacht, dass dem Wechsel nur zugestimmt werden könne, wenn im Gegenzug zeitgleich die gemeinsame Verwaltung durch die Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ greife.

c) Da der Beschwerdeführer nur § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 nenne, blieben die Regelungen zur freiwilligen Gemeindeneugliederung sowie zum Beitritt zur Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ wirksam. Die betroffenen Gemeindegebiete hätten aber bis zum 31. Dezember 2018 zwei unterschiedlichen Landkreisen angehört. Da die Thüringer Kommunalordnung den Fall nicht vorsehe, dass das Gebiet einer Kommune unterschiedlichen Landkreisen angehöre, sei mit § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 geregelt worden, zu welchem Landkreis die neu gebildete Stadt Kaltennordheim ab dem 1. Januar 2019 gehöre. Der Beschwerdeführer, der wolle, dass die neu gebildete Stadt Kaltennordheim ihm zugeordnet werde, erreiche dies nicht, indem er nur § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 für nichtig erklären lasse. Eine über § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 hinausgehende Aufhebung der Gemeindeneugliederung würde dagegen erhebliche Probleme herbeiführen.

e) Die Regelung des § 31 ThürGNNG 2019 entspreche dem demokratisch legitimierten freien Willen der Stadt Kaltennordheim sowie der übrigen beteiligten Gemeinden. Dass ein Landkreis ein Gebiet haben müsse, sei unstrittig, jedoch gebe es kein Recht darauf, ein ganz bestimmtes Landkreisgebiet zu haben. Die Möglichkeit der Bestandsänderung des Kreisgebietes gegen den Willen des Landkreises sei in § 92 Abs. 2 ThürKO explizit vorgesehen. Nach der Fusion mit der kreisfreien Stadt Eisenach sei

der Wartburgkreis zudem mit Abstand auch der flächenmäßig größte Landkreis in Thüringen. Insofern beeinflusse § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 die Bestandsfähigkeit des Wartburgkreises nicht negativ.

B .

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, aber unbegründet.

I .

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

Nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf, § 11 Nr. 2 des Gesetzes über den Thüringer Verfassungsgerichtshof (Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz - ThürVerfGHG) entscheidet der Thüringer Verfassungsgerichtshof über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden wegen der Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 91 Abs. 1 und 2 der Verfassung. Der Beschwerdeführer ist als Landkreis beschwerdeberechtigt und das Gemeindeneugliederungsgesetz ist ein tauglicher Beschwerdegegenstand. Der Beschwerdeführer ist auch beschwerdebefugt, da er eine Verletzung seines Rechts auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 91 Abs. 2 ThürVerf aufgrund der Neugliederung des Kreisgebiets durch § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 behauptet. Eine solche Verletzung ist möglich. Die Verfassungsbeschwerde wurde entsprechend der Anforderungen nach § 18 Abs. 1 Satz 2, § 32 ThürVerfGHG substantiiert begründet. Ebenso wurde sie fristgerecht binnen Jahresfrist seit Inkrafttreten des Gemeindeneugliederungsgesetzes am 1. Januar 2019 erhoben. Erwägungen zur Subsidiarität der Rechtssatzverfassungsbeschwerde stehen der Zulässigkeit nicht entgegen, da eine Anrufung der Fachgerichte mangels Bestehen eines verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnisses offensichtlich aussichtslos wäre und die Entscheidungsgrundlage des Verfassungsgerichtshofs nicht verbessern würde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09,

1 BvR 3187/10 -, BVerfGE 150, 309 [326 ff.] = juris Rn. 40 ff.). Schließlich ist der Beschwerdeführer zulässigerweise durch einen Bevollmächtigten nach § 17 Abs. 1, Abs. 4 ThürVerfGHG vertreten. Dabei ist es ausreichend, dass die Vollmacht vom Landrat des Beschwerdeführers unterzeichnet wurde. Nach § 109 Abs. 1 ThürKO vertritt der Landrat den Landkreis nach außen. Unerheblich ist daher, ob sich der Landrat seinerseits auf einen wirksamen Beschluss des Landkreises berufen kann (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 31. Januar 2018 - VerfGH 26/15 -, LVerfGE 29, 257 [268] = juris Rn. 50).

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

1. Die Regelung des § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019, wonach die Stadt Kaltennordheim aus dem Kreisgebiet des Beschwerdeführers in das Gebiet des Landkreises Schmalkalden-Meiningen wechselt, verletzt nicht das Recht des Beschwerdeführers auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 91 Abs. 2 ThürVerf.

2. Den Gemeindeverbänden, die in Thüringen in erster Linie die Landkreise umfassen, gewährleistet Art. 91 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf das Recht der Selbstverwaltung. Daraus folgt nicht, dass der Bestand jedes einzelnen Landkreises des Freistaats garantiert wäre. Art. 91 Abs. 2 ThürVerf schützt nur, nicht anders als im Fall der Gemeinden, die Gemeindeverbände als Rechtsinstitut. Dabei gehört, wie Art. 92 ThürVerf zeigt, zu den verfassungskräftig gewährleisteten Rechten auch das Recht auf territorialen Bestand. Dieses Recht steht indessen nach Art. 92 Abs. 1 ThürVerf unter dem Vorbehalt, dass Gründe des öffentlichen Wohls eine Änderung des kommunalen Gebietsbestands erfordern. Die Thüringer Verfassung erlaubt daher Eingriffe in die Gebietshoheit von Landkreisen bis hin zu ihrer Auflösung und Neubildung grundsätzlich auch dann, wenn diese gegen den Willen der betroffenen Gebietskörperschaften erfolgen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [522] = juris Rn. 115; Urteil vom 10. September 2002 - VerfGH 8/01 -, juris Rn. 24 m. w. N.).

3. Das Land gewährleistet den Landkreisen nach Art. 91 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf das Recht, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung zu regeln. Die rechtliche Ausgestaltung dieser Garantie obliegt dem Gesetzgeber, der aber verpflichtet ist, den Landkreisen einen Mindestbestand an Selbstverwaltungsaufgaben zuzuweisen. Er hat sich in Thüringen übereinstimmend mit der Gewährleistung aus Art. 91 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf dafür entschieden, überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht, den Landkreisen als Selbstverwaltungsaufgaben zuzuweisen (vgl. § 87 Abs. 1 ThürKO). Überörtliche Angelegenheiten sind diejenigen Angelegenheiten, die den Landkreisen kraft landesgesetzlicher Regelung als eigene Aufgaben zustehen - in Abgrenzung zu den den Gemeinden kraft Verfassungsrecht zustehenden Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft. 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. 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. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [523] = juris Rn. 116 f.).

4. 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, wie aus Art. 92 Abs. 1 ThürVerf folgt. 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. 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 (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [523] = juris Rn. 118 f.).

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. 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 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [524] = juris Rn. 120; Urteil vom 10. September 2002 - VerfGH 8/01 -, juris Rn. 25).

5. 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 Struktur 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. Dieses Stufenmodell dient

der besseren Strukturierung der verfassungsgerichtlichen Überprüfung auch im Verfahren der Verfassungsbeschwerde (vgl. hierzu wie auch zum Folgenden ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [524] = juris Rn. 121 ff. m. w. N.).

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 (Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [524] = juris Rn. 122). Auch das Gebot der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit gilt bei Neugliederungen gleichermaßen für Gemeinden und Landkreise (dazu ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - 2/95, 6/95 -, LVerfGE 5, 391 [422] = juris Rn. 103).

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.

c) Auf der zweiten Stufe prüft der Verfassungsgerichtshof, 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 Gebietsreform dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zukommt. Es ist seine politische Gestaltungsaufgabe, die Maßstäbe für eine kommunale Neugliederung festzulegen.

d) Hinsichtlich der einzelnen Neugliederungsmaßnahme, also auf der dritten und letzten Ebene des dargestellten Stufenmodells, unterliegt der Gesetzgeber einer intensiveren verfassungsgerichtlichen Kontrolle als auf den beiden vorangegangenen Stufen. Dies ergibt sich aus dem planerischen Einschlag der Entscheidung, 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 gegebenenfalls auch in Betracht kommende gebietliche Alternativlösungen in den Blick zu nehmen.

Der Verfassungsgerichtshof prüft zuerst, ob der Gesetzgeber den entscheidungserheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt hat. Im nächsten Schritt kontrolliert er, ob der Gesetzgeber den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt dem Gesetz auch zugrunde gelegt und ob er die im konkreten Fall angesprochenen Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der beabsichtigten Regelung in die Abwägung eingestellt hat (ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - 2/95, 6/95 -, LVerfGE 5, 391 [427] = juris Rn. 125 f.).

Der Gesetzgeber hat die verschiedenen Belange sodann einander gegenüberzustellen und zu gewichten. Es ist grundsätzlich allein seine Sache, die Gewichtung der Belange im Einzelnen und ihre Bewertung im Hinblick auf das Leitbild der von ihm betriebenen Reform vorzunehmen. Auf dieser Grundlage ist er befugt, sich letztlich für die Bevorzugung eines Belangs (oder mehrerer Belange) und damit notwendig zugleich für die Zurückstellung anderer betroffener Gesichtspunkte zu entscheiden.

Die verfassungsgerichtliche Kontrolle eines Neugliederungsgesetzes ist auf die Prüfung beschränkt, ob die Gewichtungen mit den Leitbildern und Leitlinien des Gesetzgebers in Einklang stehen. Abwägungsfehlerhaft und vom Verfassungsgericht für nichtig zu erklären ist eine einzelne Neugliederungsmaßnahme insbesondere, wenn der Eingriff in den Bestand einer einzelnen Gemeinde (oder eines Landkreises) offenbar ungeeignet oder unnötig ist, um die damit verfolgten Ziele zu erreichen, oder wenn er zu ihnen deutlich außer Verhältnis steht. Auch darf die Gewichtung und Bewertung der Gemeinwohlaspekte durch den Gesetzgeber nicht deutlich außer Verhältnis zu dem

ihnen von Verfassungs wegen zukommenden Gewicht stehen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - 2/95, 6/95 -, LVerfGE 5, 391 [428] = juris Rn. 127).

6. Anhand dieser Maßstäbe bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019.

a) Da der Beschwerdeführer dem Kreiswechsel der Stadt Kaltennordheim widersprochen hat, greift die Regelung des § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 zwar in sein Recht aus Art. 91 Abs. 2 ThürVerf ein. Dieser Eingriff ist jedoch nach Art. 92 Abs. 1 ThürVerf verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

b) Ein Verstoß gegen die Form- und Verfahrensvorschriften nach Art. 92 Abs. 3 ThürVerf ist nicht ersichtlich, da die Gesetzesform gewahrt und die betroffenen Gebietskörperschaften angehört wurden.

c) Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen die materiell-rechtlichen Anforderungen des Art. 92 Abs. 1 ThürVerf, soweit auf der ersten Stufe zu prüfen ist, ob vom Gesetzgeber in nachvollziehbarer Weise Gemeinwohlgründe verfolgt werden, sind nicht gegeben. Die Einschätzung des Landtags in den Eckpunkten vom 13. Dezember 2017, dass eine kommunale Gebietsreform in Thüringen weiterhin notwendig ist, begegnet keinen Bedenken. Auch die Entscheidung, im politisch komplexen Prozess einer umfassenden kommunalen Neugliederung auf eine Kreisgebietsreform zu verzichten und zunächst freiwillige Gemeindeneugliederungen zu ermöglichen, nachdem der Verfassungsgerichtshof das Vorschaltgesetz aus formellen Gründen für nichtig erklärt hatte, ist nicht zu beanstanden. Durch freiwillige Zusammenschlüsse werden tendenziell die Belange der kommunalen Selbstverwaltung in weniger einschneidender Weise betroffen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [549] = juris Rn. 211). Sie lassen in besonderem Maße ein Zusammenwachsen der neuen Struktur erwarten, so dass ihnen der Gesetzgeber, wie im vorliegenden Fall (vgl. LTDruks 6/6060, S. 176), ein besonderes Gewicht zumessen kann (ThürVerfGH, Beschluss vom 21. Dezember 2018 - VerfGH 32/18 -, juris Rn. 33).

d) Ebenso fehlt es an Anhaltspunkten für eine Verfassungswidrigkeit des dem Neugliederungsgesetz zugrunde liegenden Leitbilds und der Leitlinien vom 13. Dezember 2017. Der Landtag musste das Leitbild und die Leitlinien nicht als förmliches Gesetz verabschieden, sondern konnte sich, wie es der bisherigen parlamentarischen Praxis entspricht (vgl. etwa ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [503] = juris Rn. 4), der Form eines Beschlusses bedienen. Ausreichend ist auf dieser zweiten Stufe eine parlamentarisch legitimierte Entscheidung (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - 2/95, 6/95 -, LVerfGE 5, 391 [416] = juris Rn. 88; Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [535] = juris Rn. 163).

e) Der Landtag verfolgte dabei das legitime Ziel, leistungs- und verwaltungsstarke Gebietskörperschaften zu schaffen, die dauerhaft in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich wahrzunehmen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [537] = juris Rn. 169). Für die Kreisgrenzen überschreitenden Neugliederungen heißt es unter Punkt II.4 der Leitlinien, dass sie möglich sind, sofern leitbildgerechte Gemeindestrukturen entstehen und diese der Stärkung kreisfreier Städte nicht entgegenstehen. Im Übrigen berücksichtigte der Landtag ausdrücklich die Maßstäbe, die sich aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 9. Juni 2017 ergeben. Neben den Mindesteinwohnerzahlen werden in den Leitlinien weitere Indikatoren herangezogen. Sie erstrecken sich auf das Entstehen einer zusammenhängenden Fläche der jeweiligen neuen Gemeinde; gemeinsame Gemeindegrenzen, Ortsnähe, Teilhabe und Identität (zum Beispiel Flächengröße und damit verbundene Distanzen, Erreichbarkeit Zentraler Orte, landsmannschaftliche, historische, traditionelle und religiöse Gemeinsamkeiten); Entwicklungsfähigkeit; sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit; verwaltungsgeografische Kongruenz (geografische Lage, Abdeckung von Naturräumen, landschaftliche und topografische Gegebenheiten, Verkehrsinfrastruktur sowie technische und soziale Infrastruktur, Pendlerbeziehungen und Wanderungsbewegungen, Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Arbeitsplatzeigenversorgung, Abdeckung der Arbeitsmarktregion) und ebenenübergreifende Funktionalität (insbesondere horizontales Gleichgewicht der kommunalen Strukturen). Punkt II.10 der Leitlinien gibt ein Abwägungsprogramm für den Einzelfall vor, das den Schutz der

örtlichen Gemeinschaft gerade im Hinblick auf die Flächenausdehnung der neuen Gemeindestrukturen besonders betont, damit unter anderem die bürgerschaftlich-demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten gewährleistet bleiben. Dem Gesetzgeber, der eine Neugliederung vornimmt, ist es daher möglich, aus entsprechenden Sachgründen, insbesondere bei besonderen örtlichen Gegebenheiten, den Rahmen der leitenden Gesichtspunkte zu verlassen. Verwaltungsorganisatorische Flexibilität bleibt auch dadurch gewahrt, dass bestehende Verwaltungsgemeinschaften nicht zwingend aufgelöst werden müssen.

f) Der durch den Beschwerdeführer angegriffene Wechsel der Stadt Kaltennordheim aus dem Kreisgebiet des Beschwerdeführers in das Kreisgebiet des Landkreises Schmalkalden-Meinungen nach § 31 Abs. 1 ThürGNNG 2019 betrifft als Neugliederung im Einzelfall die dritte Stufe.

aa) Von Verfassungs wegen ist dabei zunächst zu berücksichtigen, dass der Landesgesetzgeber vergleichsweise größere Spielräume bei der Bestimmung des Hoheitsgebiets von Landkreisen hat. Die vom Gesetzgeber anzulegenden Maßstäbe für Landkreise und kreisangehörige Gemeinden unterscheiden sich 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 im Rahmen des Art. 92 ThürVerf überlassen bleibt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [540] = juris Rn. 176).

bb) Zu berücksichtigen ist ferner, dass die verschiedenen Einzelregelungen in den einzelnen Absätzen des § 31 ThürGNNG aufeinander bezogen sind und eine sachliche Einheit bilden, auch wenn der Beschwerdeführer nur den ersten Absatz angreift. Daher geht es bei der vom Gesetzgeber vorzunehmenden Abwägung im Kern um die Frage, ob den Belangen, die unter Zugrundelegung des Freiwilligkeitskonzepts für eine Eingemeindung der Gemeinden Aschenhausen, Kaltensundheim, Kaltenwestheim, Melpers, Oberkatz und Unterweid in die Stadt Kaltennordheim und den Kreiswechsel der bisherigen Stadt Kaltennordheim in den Landkreis Schmalkalden-Meinungen spre-

chen, oder den Erwägungen, die für ein Fortbestehen der Selbständigkeit dieser Gemeinden und zugleich den Verzicht auf eine Gebietsänderung streiten, der Vorrang einzuräumen ist.

cc) Ausweislich der amtlichen Begründung des Gesetzesentwurfs (LTDrucks 6/6060, S. 173 f.), die sich der Gesetzgeber zu eigen gemacht hat (vgl. dazu ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 - 2/95, 6/95 -, LVerfGE 5, 391 [420, 423, 433] = juris Rn. 97, 106 und 140), entsprechen die auf der Grundlage des Freiwilligkeitskonzepts erfolgten Eingemeindungen in die Stadt Kaltennordheim den engen historischen, landsmannschaftlichen und wirtschaftlichen Beziehungen. Aufgrund der Siedlungsstruktur und der geographischen Lage der Gemeinden besteht zwischen ihnen ein enger Zusammenhang, der zu Zeiten der DDR durch die Zuordnung zu verschiedenen Bezirken künstlich zerrissen wurde. Auch bei der Kreisreform im Jahr 1994 konnte sich die Region im Bemühen um eine gemeinsame Kreiszugehörigkeit nicht durchsetzen. Ungeachtet dessen übt Kaltennordheim eine über Jahrhunderte gewachsene Versorgungsfunktion für die Umlandgemeinden aus.

dd) Zwar wird die erweiterte Stadt im Jahr 2035 ausweislich der Gesetzesbegründung voraussichtlich nur 4.598 Einwohner haben und damit nicht die angestrebte Mindesteinwohnerzahl von 6.000 erreichen. Der Gesetzgeber darf jedoch aus entsprechenden Sachgründen, insbesondere bei besonderen örtlichen Gegebenheiten, den Rahmen seiner allgemeinen Leitlinien, hier der Mindesteinwohnerzahlen, verlassen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [544] = juris Rn. 192 m. w. N.). Eine solche Abweichung von den Leitlinien ist im vorliegenden Fall zulässig, da in der geografisch ausgedehnten, dünn besiedelten Thüringer Rhön größere kommunale Einheiten kaum herzustellen sind, ohne dass die Entfernungen zwischen den Ortsteilen erheblich anwachsen. Im Übrigen schließt die Neugliederung der Stadt Kaltennordheim weitere Eingemeindungen im räumlichen Umfeld in der Zukunft nicht aus und ist damit ein erster Schritt zu einer leitliniengerechten Struktur.

ee) Landesplanerische und raumordnungsrechtliche Erwägungen tragen die Eingemeindungen ebenfalls (LTDrucks 6/6060, S. 177 f.). Die Stadt Kaltennordheim ist im Landesentwicklungsprogramm 2025 und im Regionalplan Südwestthüringen als

Grundzentrum ausgewiesen. Die Verkehrswege im Grundversorgungsbereich Kaltennordheim sind, so die amtliche Begründung, fast alle auf die Stadt Kaltennordheim und die Gemeinde Kaltensundheim ausgerichtet. Durch ein umfangreiches Kreisstraßennetz sind die Gemeinden gut an das Grundzentrum angebunden. Die Entfernungen der eingegliederten Gemeinden sowie die Fahrzeiten zum Grundzentrum sind gering. Gestützt werden die engen Verflechtungen durch weitere Gesichtspunkte: So ist das „Rhöngymnasium“ Kaltensundheim ausweislich der amtlichen Begründung für alle Schüler der Umlandgemeinden die zentrale und nächstgelegene Bildungsstätte zur Erlangung der Hochschulreife. Die „Andreas-Fack-Schule“ Kaltennordheim ist für alle Schüler der Region die zentrale und nächstgelegene Bildungsstätte zur Erlangung der mittleren Reife sowie der vorgelagerten Schulabschlüsse bis einschließlich Klassenstufe 10 (vgl. LTDrucks 6/6060, S. 178).

ff) Auch die Beibehaltung der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Zwar schützt die Thüringer Verfassung das Institut der Verwaltungsgemeinschaft nicht als solches, doch steht es dem Gesetzgeber frei, verschiedene Formen der kommunalen Zusammenarbeit und damit auch Verwaltungsgemeinschaften vorzusehen. Die damit verbundenen Grenzen aufgrund der Thüringer Verfassung hat der Gesetzgeber erkannt (vgl. LTDrucks 6/6060, S. 63 f.). Im vorliegenden Fall ermöglicht nur die Beibehaltung der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ es, für die erweiterte Stadt Kaltennordheim und die nicht fusionswilligen Gemeinden Birx, Erbenhausen, Frankenheim und Oberweid, die unmittelbar an der Landesgrenze zu den benachbarten Ländern Bayern und Hessen liegen, eine funktionierende Verwaltungsstruktur zu erhalten. Damit liegt eine verwaltungsorganisatorische Sondersituation vor, zu der aber auf der Grundlage des Freiwilligkeitsprinzips keine sinnvolle Alternative bestand. Die erweiterte Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ wird im Jahr 2035 voraussichtlich ca. 6.100 Einwohner haben und damit eine Größe aufweisen, die - nach den heutigen Maßstäben - eine effiziente Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben ermöglicht.

gg) Missverständlich ist dagegen die in der amtlichen Begründung zum Ausdruck kommende Vorstellung (vgl. LTDrucks 6/6060, S. 174), wonach den Belangen der an einer

freiwilligen Neugliederung interessierten Gemeinden Vorrang vor denen des betroffenen Landkreises zukomme. Die Vielgestaltigkeit der verschiedenen Gesichtspunkte, die der Gesetzgeber in seine Abwägung einzustellen hat, verbietet es, in der Abwägung einem einzigen Kriterium automatisch den Vorrang einzuräumen oder die Abwägung anhand allein eines Kriteriums rein schematisch vorzunehmen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [541] = juris Rn. 181).

Im Rahmen der Abwägung der betroffenen Belange muss der Gesetzgeber zunächst eine umfassende Realanalyse vornehmen und deren Ergebnisse seiner Entscheidung zugrunde legen. Die auf den konkreten Neugliederungsvorgang bezogene Gewichtung der hiernach feststellbaren Belange muss mit den Leitbildern und Leitlinien des Gesetzgebers in Einklang stehen. Abwägungsfehlerhaft und vom Verfassungsgericht für nichtig zu erklären ist eine einzelne Neugliederungsmaßnahme insbesondere, wenn der Eingriff in den Bestand einer einzelnen Gemeinde (oder eines Landkreises) offenbar ungeeignet oder unnötig ist, um die damit verfolgten Ziele zu erreichen, oder wenn er zu ihnen deutlich außer Verhältnis steht. Auch darf die Gewichtung und Bewertung der Gemeinwohlaspekte durch den Gesetzgeber nicht deutlich außer Verhältnis zu dem ihnen von Verfassungs wegen zukommenden Gewicht stehen.

Hieran gemessen kommt den Belangen der Gemeinden, die sich zu einer freiwilligen Neugliederung entschließen und die dem Leitbild und den Leitlinien entspricht, ein sehr hohes Gewicht zu. Zwar haben Gemeinden aus der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung kein Recht auf Zugehörigkeit zu einem bestimmten Landkreis. Die von den beteiligten Gemeinden für die Zustimmung zur Neugliederung genannte Bedingung des Kreiswechsels der Stadt Kaltennordheim war für den Gesetzgeber daher nicht bindend. Dies hinderte den Gesetzgeber jedoch nicht daran, bestehende Präferenzen der Gemeinden, die in Voten ihrer demokratisch legitimierten Gemeinderäte zum Ausdruck kamen, zu berücksichtigen und als Belang in die Gesamtabwägung einzustellen. Denn der Begriff des öffentlichen Wohls in Art. 92 Abs. 1 ThürVerf umfasst auch die eigenen territorialen Gestaltungsvorstellungen der betroffenen Gebietskörperschaften.

hh) Der Gesetzgeber hat allerdings in der amtlichen Begründung nur sehr knapp dargelegt, warum die Verflechtungsbeziehungen der erweiterten Stadt Kaltennordheim in ihrer Gesamtheit zum Landkreis Schmalkalden-Meiningen enger sind als zum Beschwerdeführer (vgl. LTDrucks 6/6060, S. 175). Gleichwohl kommt darin zum Ausdruck, dass die Beziehungen der beteiligten Gemeinden zum Beschwerdeführer und die Bedeutung des Gebietsverlustes noch hinreichend berücksichtigt, wenn auch als weniger gewichtig eingestuft wurden. Diese Abwägung hält einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung stand.

(1) Die Kreisstadt Meiningen ist traditionell dasjenige Mittelzentrum, auf das sich die Bevölkerung im Bereich der Verwaltungsgemeinschaft „Hohe Rhön“ im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben im Schwerpunkt ausrichtet. Begünstigt wird dieser Umstand durch die Verkehrsanbindung des Gebiets nach Meiningen über die Landesstraße 1124. Die Entfernung von der Stadt Kaltennordheim nach Meiningen beträgt auf dieser Strecke 24 Kilometer, die Fahrzeit liegt knapp unter einer halben Stunde. Vergleichbare Verkehrsbedingungen herrschen zwar zur Stadt Bad Salzungen, der Kreisstadt des Wartburgkreises. Auch bestehen gewachsene soziale und wirtschaftliche Beziehungen gerade innerhalb der Bevölkerung der ursprünglichen Stadt Kaltennordheim zum Wartburgkreis, die 2018 in einer - rechtlich unverbindlichen - Bürgerbefragung mehrheitlich zum Ausdruck kamen (vgl. Plenarprotokoll 6/134, S. 11489). Aus dem Gesetzgebungsverfahren im Landtag ergibt sich allerdings nicht, dass die Verflechtungsbeziehungen zwischen dem Wartburgkreis und dem Gebiet und der Bevölkerung der neugegliederten Gemeinden in ihrer Gesamtheit ein Ausmaß annehmen, dass die damit verbundenen Belange offensichtlich überwiegen und damit einem Kreiswechsel entgegenstehen.

(2) Zwar verliert der Beschwerdeführer mit dem Kreiswechsel der Stadt Kaltennordheim ausweislich der Angaben des Thüringer Landesamtes für Statistik zum Stand 31. Dezember 2018 einen Gebietsanteil von 40,48 km² und 3.299 Einwohner. Das entspricht allerdings nur 3,1% des Kreisgebiets und bei einer Einwohnerzahl von insgesamt 123.025 Einwohnern einem Anteil von 2,7% der Kreisbevölkerung. Weitere Anhaltspunkte dafür, dass durch den Kreiswechsel der räumliche und landesplanerische Zusammenhang des Kreisgebiets des Beschwerdeführers, seine wirtschaftliche und

finanzielle Leistungskraft und die Erfüllung seiner Verwaltungsaufgaben im eigenen und übertragenen Aufgabenkreis unzumutbar beeinträchtigt sind, wurden nicht vorge-
tragen und sind auch nicht ersichtlich.

(3) Ausgeglichen werden die vermögensmäßigen Verluste des Beschwerdeführers zum einen durch die Ansprüche aus dem Auseinandersetzungsvertrag nach § 53 Abs 1 Satz 2 ThürGNNG 2019. Dem Beschwerdeführer steht zum anderen in den Jahren 2019 bis 2022 ein Anspruch auf Kompensationszahlungen nach § 60 ThürGNNG 2019 zu, der den Einwohnerverlust aufgrund der Neugliederung ausglei-
chen soll. Angesichts des verfassungsrechtlichen Spielraums, den der Gesetzgeber bei der Bestimmung des Gebiets von Landkreisen genießt, sind daher die von Art. 92 Abs. 1 ThürVerf gezogenen Grenzen vorliegend nicht überschritten worden.

C .

Das Verfahren ist nach § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG kostenfrei.

Gegen die Entscheidung ist nach § 25 Abs. 1 ThürVerfGHG kein Rechtsmittel zuläs-
sig.

Dr. h.c. Kaufmann

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Dr. Hinkel

Menzel

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Dr. von der Weiden

Dr. Jung