

Jugend-Check Thüringen

Der Jugend-Check Thüringen ist ein Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung. Mit ihm werden die Auswirkungen von Gesetzesvorhaben auf junge Menschen in Thüringen zwischen dem Eintritt in die Sekundarstufe bis zum Ende der Ausbildung aufgezeigt.

Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2023 (ThürGNNG) (Stand: 26.04.2022)

Der Gesetzesentwurf zum Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2023 (ThürGNNG) dient der Umsetzung der freiwillig eingereichten Neugliederungsanträge der Gemeinden, die zur Steigerung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft führen sollen.¹ Das Gesetz soll am 01. Januar 2023 in Kraft treten, vgl. § 23 ThürGNNG.

Folgende **zentrale Auswirkungen** wurden identifiziert:

- Durch die Neuregelung sollen u.a. Ausbildungsverhältnisse aus der aufzulösenden Gemeinde vollständig in eine Körperschaft der erweiterten Gemeinde eingegliedert werden (§ 10 Abs. 1 ThürGNNG). Durch die Übertragung könnte es für betroffene Auszubildende zu einem Wechsel der Ausbilderin oder des Ausbilders kommen. Dies könnte gerade in denjenigen Gemeinden der Fall sein, wo die Beschäftigten der aufzulösenden Gemeinde auf verschiedene Gemeinden aufgeteilt werden (§ 10 Abs. 2 ThürGNNG). Junge Auszubildende könnten durch den Wechsel und den damit ggf. verbundenen Wegfall einer zentralen Vertrauensperson in ihrem Ausbildungsprozess verunsichert werden, was ihren weiteren Ausbildungsverlauf destabilisieren könnte.
- Durch die Gemeindeneugliederung (§§ 1 Abs. 1-6; 2 Abs. 1; 3 Abs. 1; 4; 5 Abs. 1 ThürGNNG) könnten junge Eltern aus einer sich auflösenden Gemeinde schwieriger einen Platz für ihr Kind in ihrer nächstgelegenen Kindertagesstätte finden. Denn sie müssten aufgrund der vergrößerten Gemeindefläche eventuell längere Wege zu Kindertagesstätten, die zu ihrer neuen Gemeinde gehören und in denen ihre Kinder vorrangig einen Platz erhalten können, in Kauf nehmen. Gerade junge Eltern könnten allerdings besonders auf eine wohnortnahe Kinderbetreuung bzw. eine solche mit guter Anbindung an den ÖPNV angewiesen sein.
- Künftig soll sich im Rahmen der Gemeindeneugliederung die Landkreiszugehörigkeit einzelner Ortsteile von Gemeinden ändern (§ 1 Abs. 2 ThürGNNG). Dadurch könnte es zu Unsicherheiten bezüglich der Weiterfinanzierung von Angeboten für junge Menschen kommen, welche ihre Grundlage im Jugendförderplan des abgebenden Landkreises haben. Werden bestehende Angebote nicht in den Jugendförderplan des aufnehmenden Landkreises integriert, könnten bestehende Angebote wegfallen. Junge Menschen könnten dann weniger Möglichkeiten der niederschweligen wohnortnahen Freizeitgestaltung haben.

Betroffene Gruppen junger Menschen

Normadressatinnen und -adressaten sind in der für den Jugend-Check Thüringen relevanten Altersgruppe junge Menschen, die in der Kommunalverwaltung und bei kommunalen Betrieben der Gemeinden, die von der Gemeindeneugliederung im vorliegenden Gesetz betroffen sind, arbeiten. Dies können sowohl junge Auszubildende als auch junge Tarifbeschäftigte sein.

Betroffen sind zudem junge Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden, welche von der Gemeindegliederung im vorliegenden Gesetz betroffen sind. In Thüringen sind acht Prozent der Bevölkerung zwischen 15 und 25 Jahre alt. In den betroffenen Landkreisen ist die Verteilung ähnlich bzw. liegt leicht darunter (vor allem Landkreis Greiz mit 6,9 Prozent junge Menschen von 15 bis 25 Jahren).²

Auswirkungen auf junge Menschen

Betroffene Lebensbereiche

Familie Freizeit/Kultur Bildung/Erziehung/Arbeit Umwelt/Gesundheit Politik/Gesellschaft

Änderung kommunaler Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnisse: Übergang, Sicherung und Beteiligung

§ 10 Abs. 1, 2, 5 S. 1 ThürGNNG

Die Neuregelung soll neben Tarifbeschäftigten auch bestehende Ausbildungsverhältnisse aus der aufzulösenden Gemeinde vollständig in eine Körperschaft der erweiterten Gemeinde eingliedern, vgl. § 10 Abs. 1 ThürGNNG. Nach der Neuregelung sollen für Gemeinden, die sich auflösen und die vollständig in mehrere andere Körperschaften eingegliedert werden, anteilige Überleitungen der Tarifbeschäftigten oder Ausbildungsverhältnissen unter Berücksichtigung von Kriterien wie z.B. Mobilität, Betreuung oder Pflege eines minderjährigen Kindes oder anderen pflegebedürftigen Angehörigen erfolgen, vgl. § 10 Abs. 2 ThürGNNG.

Die Neuregelung soll ferner betriebsbedingte Kündigungen aus Gründen, die im Zusammenhang mit der Gemeindegliederung stehen, für drei Jahre ab dem Zeitpunkt des Übergangs des Arbeitsverhältnisses ausschließen, vgl. § 10 Abs. 5 S. 1 ThürGNNG.

Die Übertragung des Ausbildungsverhältnisses auf eine andere Gemeinde könnte sich auf die Ausbildungsbedingungen von jungen Auszubildenden in den Gemeindeverwaltungen der betroffenen Gemeinden auswirken. Junge Menschen können sich hier zum Beispiel zur Verwaltungsfachangestellten, zum Straßenwart oder zur Gärtnerin mit Fachrichtung Garten- und Landschaftsbau ausbilden lassen.³ Durch die Übertragung könnte es für junge Auszubildende in der Gemeindeverwaltung zu einem Wechsel der Ausbilderin oder des Ausbilders kommen. Dies könnte gerade in denjenigen Gemeinden der Fall sein, wo die Beschäftigten der aufzulösenden Gemeinde auf verschiedene Gemeinden aufgeteilt werden, vgl. § 10 Abs. 2 ThürGNNG. Die Beziehung zwischen den Auszubildenden und der jeweiligen Ausbilderin bzw. dem jeweiligen Ausbilder spielt allerdings eine zentrale Rolle auf dem Weg zum erfolgreichen Abschluss einer Ausbildung.⁴ Junge Auszubildende könnten durch den Wechsel und den damit ggf. verbundenen Wegfall einer zentralen Begleitungs- und Vertrauensperson in ihrem Ausbildungsprozess verunsichert werden, was den weiteren Ausbildungsverlauf destabilisieren könnte. Eine besondere Berücksichtigung der Beziehung der jungen Auszubildenden zu ihrer jeweiligen Ausbilderin bzw. ihrem jeweiligen Ausbilder könnte diese jungen Menschen dabei unterstützen, den Übergang in die veränderte Ausbildungssituation in der neuen Gemeinde gelingend zu gestalten.

Auch der Ausschluss von betriebsbedingten Kündigungen im Zusammenhang mit der Gemeindegliederung für die Dauer von drei Jahren ab dem Zeitpunkt des Übergangs des

Arbeitsverhältnisses nach § 10 Abs. 5 S. 1 ThürGNNG, könnte sich auf junge Beschäftigte der betroffenen Gemeinden auswirken. Denn junge Beschäftigte könnten sich vermehrt Sorgen um ihre Übernahme nach Ende der Ausbildung machen, da sie aufgrund des auslaufenden Ausbildungsverhältnisses nicht denselben Schutz ihres Arbeitsplatzes für drei Jahre genießen wie ihre Kolleginnen und Kollegen, sondern nur bis zum Ende des Ausbildungsvertrags. Zwar liegt Thüringen bundesweit auf dem zweiten Platz der Angebots-Nachfrage-Relation von Ausbildungsplätzen zu Ausbildungssuchenden⁵; zudem werden in den nächsten zehn Jahren ca. 30 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Kommunen ausscheiden,⁶ was auf eine erhöhte Chance auf eine Weiterbeschäftigung nach Ausbildungsende hindeutet. Werden junge Auszubildende allerdings nicht übernommen, könnte es für sie schwierig sein, aufgrund der ländlichen Struktur der betroffenen Gemeinden⁷ alternative Arbeitsplätze zu finden.

Die Gemeindeneugliederungen könnten für junge Auszubildende und minderjährige Beschäftigte zudem zu mehr Beteiligungsmöglichkeiten führen. Denn wenn nach der Eingliederung mindestens fünf Beschäftigte vorhanden sind, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder sich in einer beruflichen Ausbildung befinden, müssten Jugend- und Auszubildendenvertretungen gebildet werden, vgl. § 57 ThürPersVG. Wenn Gemeinden zusammengelegt werden, gibt es eventuell erstmals genug junge Beschäftigte für eine solche Vertretung. Auch ist es möglich, dass durch die Eingliederung in einen größeren Landkreis junge Auszubildende der einzugliedernden Gemeinden erstmals von den vorhandenen Strukturen der Jugend- und Auszubildendenvertretung der aufnehmenden Gemeinde profitieren könnten. Dies kann die Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte der jungen Auszubildenden der Kommunen stärken. Junge Beschäftigte könnten dann von einer erhöhten Aufmerksamkeit für ihre Belange profitieren.

Mögliche Verlängerung der Anfahrtswege und Änderung der Kosten der Kindertagesbetreuung

§§ 1 Abs. 1-6; 2 Abs. 1; 3 Abs. 1; 4; 5 Abs. 1; 8 Abs. 1 ThürGNNG

Die Neuregelung soll solche Gemeinden, die freiwillig einen Antrag auf Neugliederung gestellt haben und deren Neugliederung aus Sicht der Landesregierung dem öffentlichen Wohl entspricht,⁸ auflösen und in andere bestehende Gemeinden eingliedern, vgl. §§ 1 Abs. 1-6; 2 Abs. 1; 3 Abs. 1; 4; 5 Abs. 1 ThürGNNG.

Die Neuregelung soll festlegen, dass das bisher geltende Ortsrecht weiter gilt, bis es durch das Ortsrecht der aufnehmenden Gemeinde ersetzt wird oder außer Kraft tritt, vgl. § 8 Abs. 1 ThürGNNG. So sollen dann z.B. die Benutzungsordnungen für Tageseinrichtungen für Kinder der aufnehmenden Gemeinde gelten. Diese regeln u.a., welche Kinder berechtigt sind, die Kindertageseinrichtung zu besuchen. Hier besteht oft Vorrang für die Kinder der eigenen Gemeinde.⁹

Durch die Gemeindeneugliederung könnten junge Eltern aus einer sich auflösenden Gemeinde schwieriger einen Platz für ihr Kind in ihrer nächstgelegenen Kindertagesstätte finden. Denn sie müssten aufgrund der vergrößerten Gemeindefläche eventuell längere Wege zu Kindertagesstätten, die zu ihrer neuen Gemeinde gehören und in denen ihre Kinder vorrangig einen Platz erhalten können, in Kauf nehmen. Gerade junge Eltern könnten allerdings besonders auf eine wohnortnahe Kinderbetreuung bzw. eine solche mit guter Anbindung an den ÖPNV angewiesen sein. Denn junge Menschen nutzen im Alltag öfter als ältere öffentliche Verkehrsmittel oder gehen zu Fuß.¹⁰ Aufgrund des tendenziell geringeren Einkommens junger Menschen¹¹, könnten für diejenigen junge

Eltern mit eigenem Auto zudem höhere Spritkosten aufgrund längerer Anfahrtswege bei einer Anfahrtsfahrt mit dem PKW besonders ins Gewicht fallen.

Besonders junge Eltern, deren Gemeindegebiet auf mehrere aufnehmende Gemeinden aufgeteilt wird, wie z.B. bei der Gemeinde Anrode, vgl. § 1 Abs. 1, 3, 4 ThürGNNG, könnten zudem besonders betroffen sein. Ist eine Kindertagesstätte bereits mit Kindern aus der aufnehmenden Gemeinde voll, könnten junge Eltern im Ortsteil der aufgelösten Gemeinde, welcher nun einer anderen Gemeinde angegliedert wird, schwieriger dort einen Kitaplatz bekommen. Sie müssten dann ggf. auf eine Kindertagesstätte in einem Ortsteil der neu gebildeten größeren Gemeinde ausweichen.

Zudem könnte die Gemeindegliederung und eine damit einhergehende Anpassung der Satzungen für Kindertageseinrichtungen auch zu einer Veränderung der Gebühren für die Benutzung der Tageseinrichtungen für Kinder in kommunaler Trägerschaft führen. So betragen beispielsweise die Gebühren in der Gemeinde Anrode für die Betreuung eines Kindes ab einem Jahr 145 Euro pro Monat für eine tägliche Betreuung für bis zu fünf Stunden; in der Stadt Dingelstädt, zu welcher einzelne Ortsteile von Anrode wechseln sollen, liegen die Gebühren für dieselbe Betreuung laut Satzung bei 235 Euro pro Monat.¹² Gerade junge Menschen verfügen allerdings oft über ein geringes Einkommen.¹³ Die Anpassung der Satzungen im Bereich der Kindertageseinrichtungen durch die Gemeindegliederung könnte daher eine finanzielle Mehrbelastung für junge Eltern, welche ihre Kinder in kommunalen Kindertageseinrichtungen betreuen lassen möchten, zur Folge haben. Andererseits könnten junge Eltern bei Zuordnung zu einer Gemeinde mit niedrigeren Kitagebühren finanziell entlastet werden.

Mögliche Unsicherheiten bei der Jugendförderung und in der Unterstützung von jungen Menschen in den Hilfen zur Erziehung

§§ 1 Abs. 2; 8 Abs. 3 ThürGNNG

Die Neuregelung soll teilweise die Landkreiszugehörigkeit der auflösenden Gemeinde zu der aufnehmenden Gemeinde ändern, vgl. § 1 Abs. 2 ThürGNNG. So sollen z.B. die Ortsteile Bickenriede und Zella der aufgelösten Gemeinde Anrode aus dem Landkreis Unstrut-Hainich-Kreis in den Landkreis Eichsfeld eingegliedert werden, vgl. § 1 Abs. 2 ThürGNNG. Damit könnte sich z.B. die Zuständigkeit des Jugendamts verändern, welche sich an dem jeweiligen Landkreis orientiert, vgl. § 1 Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz (ThürKJHAG).

Entsprechend soll das bisher geltende Kreisrecht für Gemeinden, deren Landkreiszugehörigkeit sich ändert, bis zur Geltung des Kreisrechts des neuen Landkreises fortgelten, vgl. § 8 Abs. 3 ThürGNNG.

Ändert sich im Rahmen der vorliegenden Gesetzesänderung die Landkreiszugehörigkeit der Gemeinden, könnte es zu Unsicherheiten bezüglich der Weiterfinanzierung von Angeboten für junge Menschen kommen, welche ihre Grundlage im Jugendförderplan des abgebenden Landkreises haben. Hierzu gehören Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit (wie z.B. Jugendräume), der Jugendsozialarbeit (wie z.B. Angebote zum Übergang zwischen Schule und Beruf) und der Jugendverbandsarbeit.¹⁴ Studienergebnisse weisen darauf hin, dass jungen Menschen im ländlichen Raum im Gegensatz zu jungen Menschen in urbanen Gebieten weniger Möglichkeiten der Freizeitgestaltung haben¹⁵ und ihnen Treffpunkte für Jugendliche an ihren Wohnorten fehlen.¹⁶ Werden bestehende Angebote und ihre jeweilige Finanzierung nicht in den Jugendförderplan des aufnehmenden Landkreises integriert und die notwendige Finanzierung dieser Angebote gesichert, könnten

bestehende Angebote wegfallen. Junge Menschen könnten dann weniger Möglichkeiten der niederschweligen wohnortnahen Freizeitgestaltung haben. Diese sind allerdings gerade für junge Menschen wichtig, denn Angebote der Kinder- und Jugendarbeit können jungen Menschen Möglichkeitsräume und Treffpunkte bieten,¹⁷ welche sie bei den in der Jugendphase zentralen Herausforderungen der Verselbstständigung und Selbstpositionierung¹⁸ unterstützen können. Hierbei spielt auch der Zugang zu sozialpädagogischen Unterstützungs- und Begleitungsangeboten eine Rolle.¹⁹ Zu diesen könnten junge Menschen schwieriger Zugang zu finden, wenn diese nicht mehr vor Ort stattfinden bzw. durch Fachkräfte der offenen Kinder- und Jugendarbeit am Wohnort vermittelt werden.

Durch die Änderung der Zuständigkeit des Jugendamts bei Landkreiswechsel könnten sich zudem für junge Menschen, welche im Rahmen der Hilfen zur Erziehung (vgl. §§ 27-35 SGB VIII) Unterstützung in Anspruch nehmen, Auswirkungen ergeben. So könnte sich ihre Ansprechperson im Jugendamt verändern. Dieser Wechsel der Sachbearbeiterin bzw. des Sachbearbeiters und die notwendige Zeit der Einarbeitung dieser sowie die Klärung von Fragen der Kostenübernahme, könnte dazu führen, dass sich die Feststellung des aktuellen Hilfebedarfs und die Erbringung geeigneter Hilfen für junge Menschen verzögern. Durch die Coronapandemie kam es in den vergangenen Jahren bereits teils zu einem eingeschränkten Kontakt zu den jungen Hilfeempfängerinnen und -empfängern, in dessen Zuge u.a. auch Hilfeplangespräche ausgesetzt oder verschoben wurden.²⁰ Junge Menschen, welche vom Jugendamt unterstützt werden, könnten durch die Änderungen der Landkreiszugehörigkeit ihrer Wohnsitzgemeinde nun nochmals Verzögerungen in ihrer Unterstützung erfahren.

-
- ¹ Vgl. „Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2023“ (2022), 2.
- ² Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, „Bevölkerung nach Altersgruppen und Kreisen in Thüringen“, 2020, <https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=kroo0103%7C%7C> (zuletzt aufgerufen am: 19.05.2022).
- ³ Beispielhafte Ausbildungsberufe der Stadt Mühlhausen, welche vom vorliegenden Gesetzentwurf betroffen ist. Vgl. Stadt Mühlhausen, „Ausbildung in der Stadtverwaltung Mühlhausen“, o. J., <https://www.muehlhausen.de/rathaus-erkunden/ausbildung-in-der-stadtverwaltung/> (zuletzt aufgerufen am: 19.05.2022).
- ⁴ Vgl. Gerda Jasper u. a., „Ausbildungsabbrüche vermeiden – neue Ansätze und Lösungsstrategien“, Berufsbildungsforschung (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2009), 20.
- ⁵ Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung, „Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2022“, Vorabversion (Bonn, 2022), 20.
- ⁶ Vgl. DBB Beamtenbund und Tarifunion, „Monitor öffentlicher Dienst 2022“ (Berlin, 2021), 24, https://www.thueringer-beamtenbund.de/fileadmin/user_upload/www_thueringer-beamtenbund_de/pdf/2022/2022_monitor-oe-d.pdf (zuletzt aufgerufen am: 19.05.2022).
- ⁷ Vgl. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2023, 42.
- ⁸ Vgl. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2023, 2.
- ⁹ Vgl. z.B. § 3 Satzung über die Benutzung der Tageseinrichtungen für Kinder der Gemeinde Anrode vom 16. November 2018.
- ¹⁰ Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, „Mobilität in Deutschland. Ergebnisbericht“ (Bonn, 2018), 50, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/mid-ergebnisbericht.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt aufgerufen am: 19.05.2022).
- ¹¹ Vgl. Eurostat, „Durchschnittliches und Median-Einkommen nach Alter und Geschlecht - EU-SILC und ECHP Erhebungen“ (2022, o. J.), [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_dio3\\$DV_405/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_dio3$DV_405/default/table?lang=de) (zuletzt aufgerufen am: 19.05.2022).
- ¹² Vgl. § 8 Abs. 2 Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Tageseinrichtung für Kinder in kommunaler Trägerschaft und die Inanspruchnahme von Verpflegungsangeboten der Gemeinde Anrode und §

8 Abs. 2 Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft und die Inanspruchnahme von Verpflegungsangeboten der Stadt Dingelstädt.

- ¹³ So betrug das Medianeinkommen junger Menschen im Alter von 16-24 Jahren im Jahr 2020 in Deutschland 23.907€, für Menschen im Alter von 25-54 Jahren 28.176€. Vgl. Eurostat, „Durchschnittliches und Median-Einkommen nach Alter und Geschlecht - EU-SILC und ECHP Erhebungen“ (zuletzt aufgerufen am: 19.05.2022).
- ¹⁴ Vgl. z.B. Unstrut-Hainich-Kreis, „Jugendhilfeplan Teil D. Jugendförderplan 2017 bis 2020“ (Mühlhausen, 2016), <https://unstrut-hainich-kreis.de/index.php/downloads/file/510-jugendfoerderplan-2017-2020> (zuletzt aufgerufen am: 19.05.2022).
- ¹⁵ Vgl. BT-Drucksache 18/11050, „15. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland“ (Berlin, 2017).
- ¹⁶ Vgl. Wolfgang Antes, Udo Wenzl, und Stefanie Wichmann, „Jugend im Ländlichen Raum Baden-Württembergs. Aufwachsen – Mitgestalten – Leben“ (Sersheim: Jugendstiftung Baden-Württemberg, 2022), 31, https://www.jugendstiftung.de/wp-content/uploads/2022/01/Studie_Land_220110.pdf (zuletzt aufgerufen am: 19.05.2022). Die Studienergebnisse beziehen sich auf Baden-Württemberg, es ist jedoch anzunehmen, dass die Erkenntnisse auch auf den ländlichen Raum Thüringens übertragbar sind.
- ¹⁷ Vgl. BT-Drucksache 18/11050, „15. KJB“, 394.
- ¹⁸ Vgl. BT-Drucksache 18/11050, 98.
- ¹⁹ Vgl. BT-Drucksache 18/11050, 394.
- ²⁰ Vgl. Bundesnetzwerk der Interessenvertretungen in der Kinder- und Jugendhilfe, „Positionspapier. Wir brauchen eine Politik, die sich was traut! Es braucht auch in Coronazeiten endlich eine jugendgerechte Politik!“, 2022, 4, https://www.gehoert-werden.de/media/filer_public/dc/cf/dccfae7a-8c8c-42f8-b17b-6fc9682aeidd/bundi_wir_brauchen_eine_politik_die_sich_was_traut.pdf (zuletzt aufgerufen am: 19.05.2022).