

Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen

**Gutachten im Auftrag des
Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (TMIK)**

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Bochum, den 10.10.2016

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Ausgangslage und Untersuchungsauftrag.....	4
1.2	Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen.....	5
2	Ausgangssituation in Thüringen	9
2.1	Kommunale Gebietsstrukturen und Aufgabenbereiche	9
2.2	Demografische und finanzielle Herausforderungen	13
2.3	Bisherige Reformdiskussionen	15
3	Gebietsreformen in den Bundesländern	20
3.1	Bisherige Entwicklungen in den Bundesländern.....	20
3.2	Einkreisung von Städten	28
3.3	Effekte der Gebietsreformen	34
3.4	Zusammenfassung.....	45
4	Kreisgebietsreformen in Thüringen	47
4.1	Raum- und Wirtschaftsstrukturen.....	48
4.2	Sozioökonomische, demografische und finanzielle Entwicklungsfähigkeit	53
4.3	Bestehende Landkreise und kreisfreie Städte	56
4.3.1	Nordthüringen.....	56
4.3.2	Mittelthüringen	58
4.3.3	Südwestthüringen	61
4.3.4	Ostthüringen	63
4.4	Notwendige Einkreisungen	67
4.5	Optionen für neue Kreisstrukturen	70
4.5.1	Modell Expertenkommission 8+2.....	71
4.5.2	Modell Bogumil 8+2	72
4.5.3	Modell Bogumil 9+2	78
4.6	Empfehlung.....	81
5	Zusammenfassung	82
	Literaturverzeichnis	86
	Abbildungsverzeichnis	92
	Kurzvita des Gutachters	93
	Anlagen	96
	Anlage 1: Kreisgebietsreformen seit 2007	96

Anlage 2: Entwicklungsfähigkeit der Landkreise und Kreisfreien Städte in Thüringen (Daten)	98
Anlage 3: Entwicklungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte (Karte)	102
Anlage 4: Bogumil 8+2 Modell	103
Anlage 5: Bogumil 9+2 Modell	104

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Untersuchungsauftrag

Der Koalitionsvertrag von Linken, SPD und Grünen für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags sieht vor, dass spätestens bis zu den kommenden Kommunalwahlen eine Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform umgesetzt werden soll. Um diese Reform auf den Weg zu bringen, hat das Kabinett am 22. Dezember 2015 zunächst das Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ beschlossen. Dieses beschreibt den Rahmen, die Grundzüge und die Ziele der vorgesehenen Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform aus Sicht der Landesregierung. Zur Umsetzung der Gebietsreform hat die Landesregierung am 12. April 2016 den Entwurf für ein „Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen“ dem Landtag vorgelegt (Drucksache 6/2000). Der Landtag hat das Vorschaltgesetz am 23. Juni 2016 verabschiedet (GVBl. Nr. 5/2016) und darin die Leitlinien für die Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden in Thüringen festgelegt.

Das Ziel der Gebietsreform besteht nach Ansicht der Landesregierung in der Schaffung leistungs- und verwaltungsstarker Kommunen.¹ Diese sollen in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben auf Dauer sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich wahrzunehmen. Zugleich soll die bürgerschaftlich-demokratische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung und somit das Spannungsverhältnis zwischen dem Bestreben nach tragfähigen und effizienten Verwaltungsstrukturen einerseits und der Erhaltung einer ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung andererseits berücksichtigt werden.

Die konkrete Umsetzung der kommunalen Neugliederung soll durch gesonderte Neugliederungsgesetze erfolgen, die unter Zugrundelegung der Maßstäbe des Vorschaltgesetzes einzelfallbezogen über die Umstrukturierung der Gebietskörperschaften entscheiden. Dieses Gutachten soll für den *Bereich der Neugliederung der Landkreise und der kreisfreien Städte* Hilfestellungen liefern, indem die möglichen Neugliederungsoptionen auf der Ebene der 17 Landkreise und sechs kreisfreien Städte untersucht und bewertet werden. In diesem Zusammenhang sollen die bisherigen *Studien zu den Effekten von Gebietsreformen* ausgewertet und die *Erfahrungen anderer Bundesländer* berücksichtigt werden. Fragen der Neugliederung auf Gemeindeebene und der Funktionalreform gehören *nicht* zum Untersuchungsauftrag.

**Koalitionsvertrag, Leitbild
und Vorschaltgesetz**

**Untersuchungsauftrag: Neu-
gliederung der Landkreise
und der kreisfreien Städte**

¹ Der Begriff „Kommune“ heißt wörtlich aus dem Lateinischen übersetzt Gemeinde, allerdings dient er meist als Sammelbegriff sowohl für die Gemeinden, die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und die Landkreise.

Die in einem solchen Neugliederungsgesetz zu treffenden Einzelfallentscheidungen müssen verschiedenen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen (vgl. ausführlicher weiter unten). Besondere Bedeutung kommt dabei zu, wie das öffentliche Wohl als oberstes Ziel der Gebietsreform begründet wird. Hier gibt es jedoch einen erheblichen Beurteilungsspielraum, da es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, der eine Vielfalt von Zwecken und Sachverhalten abdeckt (Thieme/Prillwitz 1981: 43f.). Damit ist deutlich, dass es sich dabei um eine Abwägungsentscheidung handelt. Nach Ansicht des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes liegen dann Gründe des öffentlichen Wohles vor, wenn die Erfüllung der kommunalen Aufgaben durch die Gebietsänderung verbessert wird (erleichtert, verbilligt, im Wirkungsgrad gesteigert, in die richtigen Hände gelegt) werde (ebd.). Der Thüringer Verfassungsgerichtshof (vgl. Urteil vom 18. Dezember 1996, Az.: 2/95, 6/95) sieht eine Neuordnungsmaßnahme insbesondere dann am öffentlichen Wohl orientiert, wenn sie darauf abzielt, über eine Anhebung der Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und gleichzeitig die Effizienz der staatlichen Aufgabenerledigung zu erhöhen.

Die Erfüllung dieser verfassungsrechtlichen Anforderungen soll mit dem hier vorgelegten Gutachten unterstützt werden, indem die im jeweiligen Einzelfall bestehenden Neugliederungsoptionen sowie deren Vor- und Nachteile wissenschaftlich fundiert aufgearbeitet und Empfehlungen für die Neugliederungsentscheidung abgegeben werden. Das beinhaltet:

- die Erstellung von Vorschlägen zur Neugliederung der derzeitigen Landkreise Thüringens unter Darstellung der jeweiligen Vor- und Nachteile sowie möglicher Alternativen.
- die Erstellung von Vorschlägen zur Einkreisung der derzeitigen kreisfreien Städte Thüringens unter Darstellung der jeweiligen Vor- und Nachteile sowie möglicher Alternativen.

1.2 Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen

Die Zieldimensionen für die Bewertung von Neugliederungsoptionen lassen sich (ähnlich wie bei der Bewertung von Aufgabenwahrnehmungen) aus den originären Anforderungen an Verwaltungshandeln – seine Legitimität, Legalität, Effektivität und Effizienz ableiten (vgl. ausführlich Bogumil/Ebinger 2012). Verwaltungshandeln als öffentliches Handeln unterliegt verschiedenen Zielen und Rationalitäten. Bei der Bewertung der Aufgabenerfüllung und dem Entwurf von Neuordnungsvorschlägen müssen daher immer zugleich *verschiedene Zieldimensionen* berücksichtigt werden:

- *Rechtmäßigkeit oder Legalität (juristische Rationalität)*: Diese umfasst prinzipiell die Maßstäbe der Gesetzmäßigkeit, der Gleichbehandlung und der einheitlichen Rechtswahrnehmung. Für die hier zu

Bewertungsmaßstäbe

Rechtmäßigkeit

untersuchende Fragestellung der Gebietsreform geht es dabei um die Verfassungskonformität. Die Maßstäbe liefert die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie in ihrer Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsgerichte. Die Änderung von Landkreisstrukturen stellt einen Eingriff in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 91 Abs. 1, Abs. 2 ThürVerf) dar und bedarf einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Gleiches gilt nach herrschender Auffassung für die Einkreisung kreisfreier Städte (ausführlich Bogumil/Kintzinger/Mehde 2014: 87-91).

Der materiell-rechtliche Rahmen für den Entwurf von Neugliederungsvorschlägen ergibt sich aus Art. 92 Abs. 1 ThürVerf, § 92 Abs. 1 ThürKO in Verbindung mit den allgemeinen verfassungsgerichtlichen Maßstäben für kommunale Gebietsreformen. Strukturänderungen sind danach nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig. Bei der Entscheidung über konkrete Neugliederungen muss der Gesetzgeber auf der Basis vollständiger Sachverhaltsermittlungen eine Abwägung vornehmen, welche die relevanten Gemeinwohlgründe und die Vor- und Nachteile der beabsichtigten Neugliederung aufnimmt, die verschiedenen Belange einander gegenübergestellt und gewichtet (*Abwägungsvorgang*). Dabei sind die spezifischen örtlichen Gegebenheiten und in Betracht kommende gebietliche Alternativlösungen in den Blick zu nehmen. Über diese Anforderungen an den Abwägungsvorgang hinaus wird das *Abwägungsergebnis* (nur) daran gemessen, dass es nicht offenbar ungeeignet oder unnötig sein darf, um die verfolgten Ziele zu erreichen und dass es zu diesen Zielen nicht deutlich außer Verhältnis stehen darf. Die zugrunde gelegten Ziele, Wertungen und Prognosen dürfen nicht offensichtlich und eindeutig widerlegbar sein. Darüber hinaus muss die Entscheidung - entsprechend dem Gebot der Systemgerechtigkeit - mit den Leitbildern und Leitlinien des Gesetzgebers in Einklang stehen (vgl. zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen beispielhaft: Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 18. September 1998, 1/97, 4/97).

Ausgehend von diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben erfordert die Erarbeitung von Neugliederungsvorschlägen eine Gegenüberstellung und Gewichtung der relevanten Gemeinwohlgründe und der Vor- und Nachteile einer möglichen Neugliederung sowie eventueller Alternativen. Unter Heranziehung der Leitlinien des Vorschaltgesetzes ist dabei ein systemgerechter Gesamtorschlag zu entwickeln. Wie die begrenzten verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Abwägungsergebnis zeigen, besteht insoweit ein erheblicher Gestaltungs- und Bewertungsspielraum.

Des Weiteren lassen sich folgende Zieldimensionen benennen, die im Rahmen der Legalitätsprüfung bzw. der verfassungsrechtlich geforderten Abwägung zu berücksichtigen sind:

- *Effizienz bzw. Wirtschaftlichkeit (ökonomische Rationalität)*: Dies betrifft die Frage nach der Effizienz staatlichen Handelns. *Effizienz* bezieht sich auf die aufgewendeten Ressourcen (Input), wie Personal, Zeit, Finanzen im Verhältnis zum Leistungsumfang, der Leistungsmenge und dem „Produktionsvolumen“ (Output) der Verwaltungstätigkeit. Gemessen werden kann dies am Ressourcenaufwand (finanzielle, personelle und Sachressourcen), dem Leistungsoutput (Leistungs- und Prozessqualität, z.B. Verfahrensverkürzungen, Optimierung von Geschäftsprozessen, Arbeitsorganisation, Arbeitsbedingungen) und dem Verhältnis dieser beiden Faktoren. **Effizienz**
- *Effektivität im Sinne funktionaler Wirksamkeit (fachliche Rationalität)*: Das Kriterium der *Effektivität* bezieht sich auf die Zielerreichung des Verwaltungshandelns. Dies ist zum einen abhängig von den politischen Zielvorgaben, die nicht immer widerspruchsfrei sind, und zum anderen von der fachlichen Aufgabenwahrnehmung und von der Art und Weise, wie beides miteinander vereinbart wird. Zudem geht es bei der fachlichen Bearbeitung um die Bündelung und Koordination von Aufgaben, dadurch zu erzielende Synergieeffekte und den notwendigen Spezialisierungsgrad. **Effektivität**
- *Legitimität (politische Rationalität)*: Dies betrifft die Frage nach der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle, der Bürger- bzw. Ortsnähe, der Teilhabe sowie der Berücksichtigung der regionalen und politischen Identitäten vor Ort. ² **Legitimität**

Neben diesen sich im Zielkonflikt befindlichen Bewertungsmaßstäben steht eine gutachterliche Befassung immer vor dem Problem der Diskrepanz zwischen einer abstrakten Betrachtungsweise und der zurzeit existierenden Verwaltungsrealität. Zwar wäre es möglich, so etwas wie eine „ideale“ Gebietsstruktur auf dem Papier zu entwerfen. Eine solche Betrachtung ohne Berücksichtigung der Ausgangssituation, der Interessenlagen vor Ort und der Einschätzung der realen Handlungsmöglichkeiten wäre jedoch wenig hilfreich. Daher werden im Folgenden bei der Betrachtung der Neuorganisationsmodelle auch immer die *politischen Transformationskosten* berücksichtigt. **Berücksichtigung politischer Transformationskosten**

² Ein Problem entsteht aus den grundsätzlichen Zielkonflikten zwischen diesen Bewertungsmaßstäben und dem Fehlen eines überwölbenden Rationalitätskriteriums. So stehen Wirtschaftlichkeit und bestmögliche Aufgabenerfüllung in einem steten Widerstreit, aber auch zwischen den anderen Dimensionen existieren latente Zielkonflikte. Dennoch muss versucht werden, diese Kriterien, soweit wie möglich, gemeinsam zu optimieren.

Zur Bearbeitung des Gutachtens erfolgte

- die Sichtung und Verarbeitung von wissenschaftlichen Untersuchungen im Bereich der Verwaltungsreformen der Länder, insbesondere zu Kreisgebietsreformen und zur Einkreisung von Städten, von Dokumenten aus anderen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung der ostdeutschen Bundesländer, sowie
- die Analyse umfangreicher Dokumente aus Thüringen³.

Zunächst wird in Kapitel 2 auf die Ausgangssituation in Thüringen eingegangen. In Kapitel 3 werden Erfahrungen mit Kreisgebietsreformen und Einkreisungen aus anderen Bundesländern skizziert. In Kapitel 4 werden auf dieser Grundlage die möglichen Neuordnungsoptionen für Thüringen diskutiert und in Kapitel 5 erfolgt eine Zusammenfassung.

Vorgehensweise

³ Hier muss insbesondere dem TMIK und dem TLS für die Bereitstellung von Unterlagen gedankt werden.

2 Ausgangssituation in Thüringen

Im Folgenden werden zunächst die kommunalen Gebietsstrukturen und Aufgabenbereiche in Thüringen vorgestellt, anschließend die gesellschaftlichen Herausforderungen, vor denen die Kommunen in Thüringen stehen, und abschließend die bisherigen Reformschritte skizziert.

2.1 Kommunale Gebietsstrukturen und Aufgabenbereiche

Thüringen ist historisch gesehen äußerst kleinteilig strukturiert, letztlich begründet durch eine Vielzahl von typischen „Kleinstaat“ am Ende des 19. Jahrhunderts, die in dieser Dichte in keinem anderen Teil des Deutschen Reiches anzutreffen war (Gather/Gebner 2015: 40). Nach der deutschen Vereinigung gliederte sich der Freistaat in 35 Landkreise, fünf kreisfreie Städte und 1.702 kreisangehörige Städte und Gemeinden. Nach der ersten Kreisgebietsreform im Jahr 1994 waren es noch 17 Landkreise, zunächst fünf kreisfreie Städte und 1.242 kreisangehörige Städte und Gemeinden. Zum 1. Januar 1998 wurde Eisenach als sechste Stadt kreisfrei. Während die Strukturen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte seither unverändert blieben, ist die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden auf 843 gesunken, darunter fünf Große kreisangehörige Städte. Von den 843 Gemeinden hatten zum Stichtag 31. Dezember 2014 mehr als 40 Prozent weniger als 500 Einwohner, circa 65 Prozent weniger als 1.000 Einwohner und etwa 90 Prozent weniger als 5.000 Einwohner.

Betrachtet man die 17 Landkreise, so verfügt nur der LK Gotha über **Kreise** 130.000 Einwohner, im Jahr 2035 ist es keiner (vgl. Tabelle 1).

Landkreis	EW 2015	EW 2035	Fläche 2014
Altenburger Land	92.344	70.824	569,41 km ²
Eichsfeld	101.325	86.747	943,07 km ²
Gotha	136.831	121.451	935,89 km ²
Greiz	101.114	76.894	845,97 km ²
Hildburghausen	64.524	52.813	938,42 km ²
Ilm-Kreis	109.620	95.465	843,71 km ²
Kyffhäuserkreis	77.110	59.589	1037,91 km ²
Nordhausen	85.355	73.384	713,92 km ²
Saale-Holzland-Kreis	86.184	63.857	815,23 km ²
Saale-Orla-Kreis	82.951	67.318	1151,30 km ²
Saalfeld-Rudolstadt	109.278	86.037	1036,03 km ²
Schmalkalden-Meinungen	124.623	104.632	1210,73 km ²
Sonneberg	56.818	45.136	433,61 km ²
Sömmerda	70.600	59.270	806,84 km ²
Unstrut-Hainich-Kreis	105.273	85.370	979,69 km ²
Wartburgkreis	125.655	101.290	1307,43 km ²
Weimarer Land	82.127	71.667	804,47 km ²

Tabelle 1: Landkreise in Thüringen

Quelle: TLS, jeweils Stichtag 31.12.

zudem auch alle Aufgaben, die den Landkreisen im eigenen und übertragenen Wirkungskreis obliegen. Die Landkreise (und damit auch die kreisfreien Städte) sind im eigenen Wirkungskreis zuständig für überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht. Überörtlich sind 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 nur im größeren Verband wahrgenommen werden können. Zudem sind die Landkreise für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zuständig. Das Ausmaß der Aufgabenwahrnehmung der Landkreise und kreisfreien Städte hängt auch davon ab, wieviel Aufgaben bereits kommunalisiert wurden und variiert zwischen den Bundesländern.

Unter Kommunalisierung⁴ wird die Überführung von Aufgaben aus der Trägerschaft des Landes in die Trägerschaft der Kommunen verstanden, in der Regel der Landkreise und kreisfreien Städte, aber in Einzelfällen auch der Gemeinden. Aufgabenübertragungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften können rechtlich unterschiedlich ausgestaltet werden. Es lassen sich bundesweit prinzipiell vier Möglichkeiten einer Aufgabenübertragung unterscheiden: als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung, als Auftragsangelegenheit oder als staatliche Aufgabe in Form der Organleihe.⁵

Die Einwohnerzahlen der fünf Großen kreisangehörigen Städte in Thüringen liegen zwischen 25.000 und 45.000 Einwohnern (vgl. Tabelle 3).

Große kreisangehörige Städte

Stadt (LK)	EW 2015	EW 2035
Altenburg (ABG)	32.910	25.258
Gotha (GTH)	45.410	44.557
Ilmenau (IK)	26.153	24.019
Mühlhausen (UH)	34.552	28.847
Nordhausen (NDH)	42.217	39.351

Tabelle 3: Große kreisangehörige Städte in Thüringen

Quelle: TLS, jeweils Stichtag 31.12.

Die Großen kreisangehörigen Städte haben ähnlich wie in den anderen Bundesländern besondere Aufgabenbestände, die sie von den sonstigen kreisangehörigen Städten und Gemeinden unterscheiden. Ihnen können

Besondere Aufgabenbestände der Großen kreisangehörigen Städte

⁴ Die Kommunalisierung von Zuständigkeiten ist entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes grundsätzlich positiv zu bewerten. Dabei ist jedoch immer die Leistungsfähigkeit der Kommunen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung und das auf der kommunalen Ebene besonders ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu beachten (vgl. Bauer et al. 2007; Ebinger/Bogumil 2008). Daher sind Kommunalisierungen nicht generell, sondern aufgabenbezogen und unter Berücksichtigung von möglichen Konsequenzen sowie den Aufsichtsmöglichkeiten der staatlichen Ebene zu beschließen.

⁵ Aus juristischer Sicht werden die ersten beiden Formen als echte und die letzten beiden Formen als unechte Kommunalisierung bezeichnet (Burgi 2010). Aus politikwissenschaftlicher Sicht wird dagegen nur die Übertragung in Form pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben als echte Kommunalisierung angesehen, da nur hier die Kommunalvertretungen ein Mitentscheidungsrecht haben.

nach § 6 Abs. 4 der Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (ThürKO)

„auf ihren Antrag Aufgaben, die der Landkreis im übertragenen Wirkungsbereich wahrnimmt, übertragen werden, wenn sie die gebotene Verwaltungs- und Finanzkraft aufweisen, dadurch eine bessere Wahrnehmung der Aufgaben im Interesse der Einwohner ermöglicht wird und wenn die wirtschaftliche und effektive Wahrnehmung der Aufgaben im gesamten Kreisgebiet gewährleistet bleibt. Sie erfüllen diese Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich.“

Die Entscheidung über die zu *übertragenden Aufgaben* trifft die Landesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Landtags. 1994 wurden den Großen kreisangehörigen Städten in Thüringen die Aufgaben der unteren *Bauaufsichtsbehörde* und die Aufgaben der *Straßenverkehrsbehörde* nach § 44 Abs. 1 Satz 1 der Straßenverkehrs-Ordnung mit Ausnahme der Zuständigkeit für die Bundesautobahnen übertragen. Darüber hinaus nehmen die Großen kreisangehörigen Städte bestimmte Aufgaben im *eigenen Wirkungsbereich* wahr, für die im Übrigen nur die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig sind. Dies betrifft den *Stadtverkehr* nach dem ThürÖPNVG (soweit der Stadtrat einen entsprechenden Beschluss gefasst hat) und den *vorbeugenden Gefahrenschutz* nach dem ThürBKG. Einige Große kreisangehörige Städte nehmen *als Teil einer Gruppe von größeren kreisangehörigen Gemeinden mit gewissen Mindesteinwohnerzahlen* bestimmte Aufgaben wahr, für die im Übrigen nur die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig sind. Dies betrifft den *Denkmalschutz*, (Altenburg, Gotha, Mühlhausen, Nordhausen) die Bewilligung und Rückforderung von *Wohngeld* (Apolda, Gotha, Ilmenau, Mühlhausen, Nordhausen, Rudolstadt, Saalfeld und Sondershausen) und die *Wohnraumförderung* (Gotha, Ilmenau, Mühlhausen, Rudolstadt, Saalfeld, Sömmerda und Sondershausen). Gegenwärtig gibt es Bestrebungen einiger Großer kreisangehöriger Städte, die Zuständigkeit im Bereich Wohngeld an die Landkreise abzugeben.

Zudem gibt es in Thüringen 12 weitere kreisangehörige Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 und 25.000. Einige von ihnen nehmen bei Vorliegen einer bestimmten Mindesteinwohnerzahl bestimmte Aufgaben wahr, für die im Übrigen nur die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig sind, wie im Absatz vorher ausgeführt.

Weitere kreisangehörige Städte

Stadt (LK)	EW 2015	EW 2035
Apolda (AP)	22.364	18.682
Arnstadt (IK)	24.481	23.394
Bad Langensalza (UH)	17.483	14.961
Greiz	21.042	14.700
Leinefelde-Worbis (EIC)	18.684	16.485
Meiningen (SM)	21.231	21.416
Rudolstadt (SLF)	22.854	19.975
Saalfeld/Saale (SLF)	25.041	21.633
Schmalkalden (SM)	19.291	19.022
Sondershausen (KYF)	22.039	16.944
Sonneberg (SON)	23.736	21.031
Sömmerda (SÖM)	18.996	16.071

Tabelle 4: Weitere größere kreisangehörige Städte in Thüringen

Quelle: TLS, jeweils Stichtag 31.12.

Zusammenfassend ist die kommunale Gebietsstruktur in Thüringen im Bundesländervergleich, insbesondere nach den Gebietsreformen in jüngster Vergangenheit in Ostdeutschland, äußerst kleinteilig (vgl. hierzu Kapitel 3).

Äußerst kleinteilige Gebietsstruktur

2.2 Demografische und finanzielle Herausforderungen

Die Bevölkerungszahl in Thüringen ist seit der deutschen Wiedervereinigung rückläufig. Zum Stichtag 31. Dezember 1990 lebten in Thüringen noch 2,61 Millionen Einwohner. 24 Jahre später sind es circa 455.000 Einwohner weniger. Sank die Einwohnerzahl Thüringens vor zehn Jahren noch regelmäßig um 20.000 jährlich, so hat sich dieser Rückgang im Jahr 2014 deutlich reduziert. Zudem sind im Jahr 2013 erstmals seit 1990 wieder mehr Menschen nach Thüringen zugezogen, als von Thüringen weggezogen sind. Dennoch ist zukünftig nicht mit einer Stabilisierung der Bevölkerungszahl Thüringens zu rechnen, da der Geburtenrückgang Anfang bis Mitte der 1990er Jahre heute und auch in der Zukunft noch nachwirkt. Zudem wird die Bevölkerung deutlich älter. Das Durchschnittsalter in Thüringen lag nach der Wiedervereinigung bei circa 38 Jahren und stieg seither kontinuierlich auf circa 47 Jahre an (vgl. hierzu und im Folgenden die Begründungen im Entwurf des Vorschaltgesetzes).

Auch unter Berücksichtigung steigender Zuwanderungszahlen wird sich der Bevölkerungsrückgang nur leicht abschwächen. Von derzeit 2,17 Mio. Einwohnern zum 31.12.2015 wird bis zum Jahr 2035 die Bevölkerungszahl in Thüringen voraussichtlich auf weniger als 1,88 Millionen Einwohner sinken.⁶ Damit verliert Thüringen im Berechnungszeitraum weitere

Erheblicher Bevölkerungsrückgang

⁶ Vgl. hierzu die Ergebnisse der vom Landesamt für Statistik am 7. September 2015 veröffentlichten 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung bis zum Jahr 2035. Regionalisiert bedeutet, dass zunächst die Berechnungen für die kreisfreien Städte und Landkreise Thüringens durchgeführt wurden. Der vorausberechnete Bevölkerungsrückgang beruht nicht mehr in erster Linie auf Abwanderungsprozessen, sondern mehr und mehr auf einem Sterbefallüberschuss. Pro Jahr werden durch-

circa 282 000 Einwohner, im Durchschnitt jährlich ca. 13 000 Einwohner. Das Durchschnittsalter der Thüringer wird bis zum Jahr 2035 voraussichtlich auf fast 50 Jahre ansteigen. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre) wird von aktuell 1,3 Millionen Einwohnern um rund 381 000 Einwohner zurückgehen auf nur noch etwas mehr als 923 000 Thüringer. 70 Einwohnern im Rentenalter werden dann 100 Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüberstehen. Im Jahr 2014 betrug dieses Verhältnis noch 40:100.

Dieser Bevölkerungsrückgang wird der Vorausberechnung zufolge – bis auf wenige Ausnahmen – alle Landkreise und kreisfreien Städte treffen, sich jedoch territorial sehr unterschiedlich auswirken. So werden die Einwohnerzahlen der Städte Erfurt (+9,5 Prozent), Jena (+3,5 Prozent) und Eisenach (+0,3 Prozent) steigen. Gera hingegen wird 15,8 Prozent seiner Einwohner verlieren, Suhl 8,8 Prozent und selbst der Wissenschafts- und Kulturstandort Weimar muss mit einem Bevölkerungsrückgang von 3,8 Prozent rechnen. Bei den Landkreisen ist ausnahmslos ein Bevölkerungsverlust zu erwarten. Dieser ist jedoch territorial sehr unterschiedlich. Der Bevölkerungsrückgang reicht von maximal 24,2 Prozent im Landkreis Greiz bis zu minimal 10,3 Prozent im Landkreis Gotha. Vor allem in Nord- und Ostthüringen sowie Teilen des Thüringer Schiefergebirges und des Thüringer Waldes zeichnen sich starke Bevölkerungsrückgänge ab, während sich die Bevölkerungszahlen in den Landkreisen rund um die Thüringer Städtekette voraussichtlich verhältnismäßig stabil entwickeln werden.

Die demografische Entwicklung hat unmittelbare Auswirkungen auf die Kommunalverwaltungen und zwar sowohl auf die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen als auch auf die Finanzausstattung. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die demografische Entwicklung zu einer höheren Ausgabenbelastung bei gleichzeitig geringeren Einnahmen führt.⁷ Da sich die finanzielle Lage des Landes mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit verschlechtern wird, kann das Land dies nicht abfangen. Zudem laufen im Jahr 2019 die Regelungen zum Solidarpaket II aus, so dass Thüringen im Jahr 2020 einen Rückgang der Solidarpaket II-Mittel in Höhe von 2,6 Milliarden Euro gegenüber 2005 kompensieren muss. Auch sind für den Bereich der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen struktureller Arbeitslosigkeit, Kosten politischer Führung und teilungsbedingter Lasten sowie Entflechtungsmitteln im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Schlechtere Finanzausstattung

schnittlich circa 15 000 Kinder weniger geboren als Menschen sterben. Der durchschnittliche jährliche Wanderungsgewinn von rund 1.800 Personen kann die Lücke zwischen der Zahl der Geborenen und Gestorbenen also nicht schließen.

⁷ Allein der mit dem Rückgang der Einwohnerzahl verbundene geringere Einwohneranteil Thüringens würde im Rahmen des derzeit geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems bis zum Jahr 2020 zu Mindereinnahmen in Höhe von rund 350 Millionen Euro im Vergleich zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen des Jahres 2014 führen. Das sind mehr als 3,8 Prozent des derzeitigen Einnahmenvolumens.

noch keine Anschlussregelungen ab dem Jahr 2020 beschlossen worden, so dass hier weitere Einnahmeausfälle drohen könnten. Zudem muss damit gerechnet werden, dass Zuweisungen aus den Europäischen Strukturfonds für Thüringen ab 2021 weiter zurückgehen werden.

Finanzzuweisungen des Landes sind für die Einnahmen der Kommunen in Thüringen sehr wichtig, da diese nur ca. 25 Prozent ihrer Ausgaben durch Steuern oder steuerähnliche Einnahmen selbst abdecken können. Damit verfügen die Thüringer Kommunen im Vergleich der 13 Flächenländer mit rund 61 Prozent des Durchschnitts der Flächenländer nur über die zweitgeringste gemeindliche Steuerkraft je Einwohner (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1 vom 31. August 2015). Auch der erwartete Anstieg der Steuereinnahmen der Thüringer Gemeinden wird dies kaum verändern.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der Entwicklung der öffentlichen Finanzen, aber auch der zunehmenden Aufgabenfülle, der gestiegenen Erwartungen der Einwohner und der Wirtschaft an die Qualitätsstandards der öffentlichen Verwaltung hält die Landesregierung deshalb einen weiteren Anpassungsprozess der kommunalen Verwaltung für unverzichtbar. Vorausgesetzt wird eine hinreichende Leistungs- und Verwaltungskraft, insbesondere in Form qualifizierten und spezialisierten Personals als auch durch die erforderliche technische Infrastruktur für das entsprechende Verwaltungshandeln. Deshalb wird es aufgrund der beschriebenen Entwicklung der demografischen Rahmenbedingungen bis 2035 und des Verlusts eines deutlichen Anteils der zur Verfügung stehenden Finanzmittel als alternativlos angesehen, mit der Gebietsreform unverzüglich zu beginnen, zumal derzeit die Ausgangsbedingungen für die Anpassung der Verwaltung der Landkreise, Städte und Gemeinden noch verhältnismäßig günstig sind aufgrund einer vergleichsweise guten finanziellen Ausgangssituation (vgl. Begründung zum Entwurf des Vorschaltgesetzes, LT-Drs. 6/2000 S. 25).

2.3 Bisherige Reformdiskussionen

Thüringen ist neben Brandenburg das einzige Bundesland in Ostdeutschland, welches lediglich in der Nachwendephase (1994) die historisch sehr kleinteilig strukturierten Landkreise und kreisfreien Städte reformiert hat. In Sachsen-Anhalt 2007, Sachsen 2008 und Mecklenburg-Vorpommern 2011 wurde eine zweite Phase umfangreicher Gebietsstrukturen nachgeholt. In Brandenburg ist nach längeren Diskussionen – vor allem in der Enquetekommission 5/2 – im Landtag im Juli 2016 das Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 verabschiedet. Hier sind nicht nur die neuen Gebietsgrößen für Brandenburg festgelegt worden, sondern zugleich sind die wesentlichen Aufgabenbereiche einer Funktionalreform konkret benannt worden (vgl. Drucksache 6/4528-B).

Vor diesem Hintergrund, insbesondere dem hohen Reformniveau in den ostdeutschen Bundesländern, erstaunte die Reformzurückhaltung insbesondere hinsichtlich der zweiten Phase der Gebietsreformen in Thüringen.⁸ Thüringen galt daher als ein wenig aktives bzw. „unbewegliches“ Bundesland (vgl. Hesse 2014: 235). So kommt Hesse zu dem Urteil, „dass Thüringen mit Blick auf eine substantielle Überprüfung seiner Verwaltungsstrukturen ‚spät dran‘ ist“ (Hesse 2014: 235).

Zwar war eigentlich in der Koalitionsvereinbarung von CDU und SPD aus dem Jahr 2009 schon die Prüfung einer Funktional- und Gebietsreform vorgesehen. Allerdings wurde diese vor allem seitens der CDU wohl nicht wirklich angestrebt. Da sich in den ersten zwei Jahren der Legislaturperiode wenig tat, wurde mit Kabinettsbeschluss von August 2011 eine Expertenkommission „Funktional- und Gebietsreform“ eingesetzt, die im Januar 2013 ihren Bericht vorlegte. Schon bei seiner Veröffentlichung stieß dieser Bericht im politischen Raum eher auf Zurückhaltung.⁹ Für den hier interessierenden Themenbereich wurde eine deutliche Reduzierung der Landkreise, der Zahl der kreisfreien Städte und der Zahl der Gemeinden angestrebt (Expertenkommission 2013: 221). Ausgehend von einer durchschnittlichen Einwohnerzahl der Landkreise von mindestens 150.000 im Jahr 2050 und von einer Mindestzahl von 8.000 Einwohnern für kreisangehörige Städte und Gemeinden ergab sich eine Zahl von acht Kreisen und nur noch zwei kreisfreien Städten (Jena und Erfurt).

Nach Vorlage des Berichtes der Expertenkommission wurde eine Regierungskommission eingesetzt, die auf der Grundlage dieses Berichtes

Legislaturperiode 2009-2014

⁸ Im Bereich der Funktionalreformen ist es im Rahmen der *Behördenstrukturreform* im Jahr 2005 zu zwei großen Kommunalisierungsschüben sowie zur Verschmelzung und Reduzierung von Landesbehörden gekommen (vgl. zusammenfassend Behnisch 2009). Im Bereich der Kommunalisierung kam es zur Auflösung des Landesamtes für Soziales und Familie und der Versorgungsämter. Die *Aufgaben des Schwerbehindertenrechts, Blindengeldes und der Blindenhilfe* wurden kommunalisiert, Teilaufgaben privatisiert sowie die restlichen Aufgaben dem Landesverwaltungsamt als mittelbehördliche Aufgaben zugewiesen. Zudem wurden die Aufgaben der vier Staatlichen Umweltämter, die für *Aufgaben in den Bereichen Wasser- und Abfallwirtschaft, staatlicher Gewässerbau, Hochwasserschutz, Bodenschutz, Altlasten, Immissionsschutz, Strahlenschutz, Chemikaliensicherheit sowie Naturschutz* zuständig waren, auf die 17 Landkreise und die sechs kreisfreien Städte sowie die Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (TLUG) und das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) übertragen. Die Reformmaßnahmen in der Umweltverwaltung waren (auch angesichts der geringen Gebietsgrößen in Thüringen) wenig erfolgreich (vgl. zum Umweltbereich auch Bogumil u.a. 2016). Der Rechnungshof hat 2014 die Kommunalisierung der thüringischen Umweltverwaltung geprüft und dabei festgestellt, dass die gesamten Mehrkosten der Auflösung der Umweltämter sowie des im ehemaligen Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz verbliebenen Personals von 2008 bis 2012 rund 57 Mio. Euro betragen (Landesrechnungshof 2015: 89ff.). Dies entspricht einer durchschnittlichen Kostensteigerung von 53 % im Vergleich zur vorherigen Organisation der Umweltverwaltung. Der Rechnungshof hat diese Kommunalisierung der Umweltämter als wirtschaftlich nicht vertretbar kritisiert und hält es für unumgänglich, die Organisation der Umweltverwaltung fachlich und wirtschaftlich fundiert zu verbessern und Fehlentwicklungen zu korrigieren. Hochspezialisierte Aufgabengebiete sollten an einer oder wenigen Stellen konzentriert werden. Insofern würde jede Vergrößerung der Gebietsstruktur helfen, diese Problemlagen zu verringern.

⁹ Nach Ansicht von Hesse waren hierfür in Teilen auch „handwerkliche Mängel“ verantwortlich (vgl. Hesse 2014, S. 236f.).

Grundsatzentscheidungen vorbereiten sollte. Im November 2013 wurde jedoch ein Konzept vorgelegt, in welchem man sich auf die Landesverwaltung im engeren Sinne konzentrierte und sich von der Gebietsreform weitgehend verabschiedete. Explizit wurden keine Empfehlungen zum Themenbereich der Gebietsreformen formuliert (Hesse 2014, S. 240, Regierungskommission 2013). Die Ministerpräsidentin musste daher eingestehen, dass es in der Legislaturperiode keine Gebietsreform mehr geben könne (vgl. ebd.). Vorgeschlagen wurde im Bericht der Regierungskommission, dass 60 Landesbehörden zu 24 fusioniert werden und bis zum Jahr 2020 1.086 Stellen zu sparen seien.

Im Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung von Linken, SPD und Grünen vom November 2014 wird die Durchführung einer Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform nun zu einer der wichtigen Herausforderungen Thüringens gezählt. Ziel ist es, die Reformen zu den Kreistags- und Gemeinderatswahlen im Jahr 2019 wirksam werden zu lassen. Hierzu beschloss der Landtag am 27. Februar 2015 (DS 6/316) die Reform auf den Weg zu bringen und beauftragte die Landesregierung

- ein Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ vorzulegen,
- ein Vorschaltgesetz zur Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Debatte zum Leitbild zu erarbeiten und vorzulegen,
- ein gestuftes Neugliederungsverfahren, in dem freiwilligen gebietlichen Veränderungen Vorrang eingeräumt wird (Freiwilligkeitsphase), durchzuführen,
- die bestehenden Landesbehörden einer Aufgabenkritik zu unterziehen, insbesondere auch im Hinblick auf die Kommunalisierung der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben und
- im Rahmen der Neugliederungen ein Netz von Bürgerservicebüros und deren räumliche Verknüpfung mit Institutionen sozialer Infrastruktur zu konzipieren.

Das Leitbild soll den Rahmen, die Grundzüge und Ziele der vorgesehenen Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform aus Sicht der Landesregierung beschreiben. Das Leitbild wurde im Dezember 2015 vom Kabinett verabschiedet. In ihm wird dargelegt, dass vor dem demografischen und finanziellen Hintergrund die Beibehaltung des derzeitigen Status quo weder auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte noch auf der gemeindlichen Ebene eine vertretbare Handlungsoption ist.

Im Ergebnis der Betrachtung des Ist-Standes und möglicher Handlungsoptionen bestätigt sich nach Ansicht der Landesregierung die Notwendigkeit einer flächendeckenden Gebietsreform auf den Ebenen der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden. Ziel ist

Die Verwaltungsreformen der neuen Landesregierung

Leitbild zur Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform

es, auf bewährten Strukturen aufbauend, einen verlässlichen Rahmen für zukunftsfähige Landkreise, Städte und Gemeinden zu schaffen. Dabei sollen die Erfordernisse der kommunalen Leistungsfähigkeit und der Bürger-nähe abgewogen und ein Ausgleich zwischen örtlichen und überörtlichen Perspektiven hergestellt werden.

In dem vom Thüringer Landtag am 23. Juni 2016 verabschiedeten Thüringer Vorschaltgesetz zur Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden (Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz - ThürGVG -), welches am 13. Juli 2016 in Kraft trat, sind die Leitlinien für die Neugliederung festgelegt. Ziel der Gebietsreform ist die Schaffung leistungs- und verwaltungstarker Gebietskörperschaften, die dauerhaft in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben in geordneter Haushaltswirtschaft sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich wahrzunehmen. Die Gebietskörperschaften sollen ein dauerhaft tragfähiges Fundament für die demokratische Mitwirkung der Bürger bilden. Zentralörtliche Strukturen sollen gestärkt werden (vgl. §1).¹⁰

Vorschaltgesetz zur Neugliederung

Wichtigstes Kriterium bei der Neuordnung der Kreise ist die Orientierung an Mindesteinwohnerzahlen, diese stellen eine zentrale Größe bei der Beurteilung der kommunalen Leistungsfähigkeit dar. Vergleichbare Regelungen zur Mindesteinwohnerzahl sind in Thüringen ebenso wie in anderen Bundesländern bislang unbeanstandet geblieben (vgl. Gesetzentwurf zum Vorschaltgesetz 2016, S. 28). Bezüglich der Neugliederung der Landkreise wird festgelegt, dass diese mindestens 130.000 und höchstens 250.000 Einwohner haben (bezogen auf das Jahr 2035) und eine Fläche von 3.000 Quadratkilometern nicht überschreiten sollen. Die Bildung der neuen Landkreise erfolgt durch Zusammenschluss der bestehenden Landkreise, so dass eine Aufteilung des Gebietes bestehender Landkreise möglichst unterbleibt. Bezüglich der Neugliederung der kreisfreien Städte wird von mindestens 100.000 Einwohnern ausgegangen, kreisfreie Städte, die die erforderliche Mindesteinwohnerzahl unterschreiten, sollen jeweils in einen angrenzenden Landkreis eingegliedert werden. Kreisangehörige Gemeinden sollen mindestens 6.000 Einwohner haben. Dabei ist die Bildung, Änderung und Erweiterung von Verwaltungsgemeinschaften und die Übertragung von Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft nach § 51 ThürKO (erfüllende Gemeinde) ausgeschlossen.

Mindesteinwohnerzahlen

Neben der Mindesteinwohnergröße und der Fläche sind bei der Abwägung der Gründe des öffentlichen Wohls nach Ansicht der Landesregie-

¹⁰ In der Begründung zum Entwurf des Vorschaltgesetzes (Drs. 6/2000) wird auch ausgeführt, dass in Betracht kommende Alternativen zur Durchführung einer flächendeckenden Gebietsreform, wie insbesondere die Nutzung der Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit, eine Beschränkung auf freiwillige Strukturänderungen, die Strukturveränderungen innerhalb der bestehenden Organisationsmodelle auf gemeindlicher Ebene sowie die Einführung eines Modells der Verbandsgemeinde in Thüringen, keine vertretbare Handlungsoption darstellen.

rung in Anlehnung an Ausführungen von Hesse (2011) weitere Indikatoren zu beachten, wie die verwaltungsgeografische Kongruenz, die Entwicklungsfähigkeit, sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit sowie die Ortsnähe, Teilhabe und Identität.

3 Gebietsreformen in den Bundesländern

Betrachtet man die jüngsten Verwaltungsreformen auf der Ebene der Bundesländer, so erreichen diese 2005 mit den Reformen in Baden-Württemberg (vgl. Bogumil/Ebinger 2005) und Niedersachsen (Bogumil/Kottmann 2006) ihren ersten Höhepunkt und ziehen danach vor allem in Form von Territorial- und Funktionalreformen in Ostdeutschland (Sachsen-Anhalt, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, geplant in Brandenburg) ihre Kreise (vgl. Reiners 2008; Hesse 2012; 2013; Bogumil/Ebinger 2012, 2013; Götz u.a. 2015, Ebinger/Bogumil 2016). Der Grund für diese intensive Reformtätigkeit liegt vor allem in der prekären Situation der Länderhaushalte. Der hohe Druck durch explodierende Pensionslasten, demographische Entwicklung, Schuldenbremse und Auslaufen des Solidarpakts II eröffnet den Regierungen ein Möglichkeitsfenster um die früher ungeliebten Verwaltungsstrukturreformen durchzusetzen.

Während es in den alten Bundesländern häufig um die Frage eines dreistufigen oder zweistufigen Verwaltungsaufbaus und um die Eingliederung von Sonderbehörden geht, sind insbesondere in den neuen Bundesländern die Reformen der staatlichen Verwaltung mit Gebietsreformen auf der kommunalen Ebene verknüpft.

3.1 Bisherige Entwicklungen in den Bundesländern

Nachdem in den westdeutschen Bundesländern in den 1970er Jahren Gebietsreformen durchgeführt wurden, findet man diese seit den 1990er Jahren vor allem in Ostdeutschland. Bevor hierauf näher eingegangen wird, soll ein kurzer Rückblick auf die Entwicklungen in Westdeutschland geworfen werden.

Die *kommunalen Gebietsreformen* in den 1970er Jahren zielten auf die Schaffung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten (vgl. hierzu Thieme/Unruh/Scheuner 1981). Ausgangspunkt war die Feststellung, dass eine weitgehend dezentrale Aufgabenwahrnehmung nur dann funktionieren kann, wenn die Territorien der Gebietskörperschaften so beschaffen sind, dass eine Aufgabenübertragung organisatorisch und wirtschaftlich möglich ist. Es bedarf also eines austarierten Verhältnisses von Einwohnerzahl, Verwaltungskraft, demokratischer Legitimation und Infrastrukturmöglichkeiten (Schule, Verkehr, Bäder). Man ging damals davon aus, dass eine Verwaltung mindestens 10-15 Mitarbeiter haben sollte und dass mindestens 5.000 (Bayern) bzw. 8.000 (NRW) Einwohner nötig wären. 1968 hatten unter den 24.000 Gemeinden jedoch 80% unter 2.000 Einwohner.¹¹

Gebietsreformen in den 1970er Jahren

¹¹ Die z.T. sehr kleinteilige Gebietsstruktur reichte in ihren Ursprüngen bis weit ins 19. Jahrhundert zurück. In den 1920er Jahren war es nur in Preußen in nennenswertem Ausmaß zu Gebietsreformen gekommen (Wollmann 2005: 134).

Kreise sollten Mindesteinwohnerzahlen zwischen 80.000 (Bayern) und 200.000 Einwohnern (NRW) haben.

Bei den Zielen der kommunalen Gebietsreform wurde zwischen drei Oberzielen unterschieden, der Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, der Optimierung der politischen Form der Gemeinden und der Erfüllung überörtlicher Ziele (Thieme/Prillwitz 1981: 45). Wesentlicher Aspekte der Leistungsfähigkeit sind die Verwaltungskraft, die Veranstaltungskraft, die Planungsfähigkeit, die Wirtschaftlichkeit, die Bürgerorientierung und die Entscheidungsfähigkeit. Bei den politischen Maßstäben wird zwischen der Integrationskraft der Gemeinde, der Bürgereinbeziehung und der Übersichtlichkeit der Verwaltungsstruktur unterschieden. Als überörtliche Maßstäbe gelten die Ziele der Raumordnung und Landesentwicklung, die Berücksichtigung des zentralörtlichen Systems, die Übereinstimmung mit den sonstigen Trägern der öffentlichen Verwaltung und die Ausgleichsfunktion (ebd.: 45ff.). Die reine Effizienzsteigerung in Form von Kostenersparnis kann kein anzuwendender Maßstab sein. Zwar arbeiten Gemeinden durch Zusammenschluss häufig rationeller, aber sie werden vor allem leistungsfähiger in dem Sinne, dass sie Leistungen anbieten, zu denen sie vorher nicht in der Lage waren. Insofern kann der Zusammenschluss zu höheren Aufwendungen führen, aber nicht im Sinne von unwirtschaftlicher.

Ziele der kommunalen Gebietsreform

Theoretisch angeleitet wurde diese Reformphase vom Leitbild des Aktiven Staates und einer gewissen Planungseuphorie. Insbesondere die Veröffentlichung von Frido Wagener „Neubau der Verwaltung“ prägte diese Reformphase (1969). Wagener versuchte sich – vor dem Hintergrund, dass es zu Zielkonflikten kommt – daran, ein Zielsystem für die Gebietsreform zu entwerfen und zu quantifizieren.¹² Auch wenn die Arbeiten Wagners erheblichen Einfluss hatten, zeigt sich, wie schwierig ein derartiger (quantifizierter) Abwägungsprozess ist, da man mitunter auf grobe Schätzungen angewiesen ist.

In der Praxis hat man sich daher dieses komplexen Verfahrens nicht bedient, sondern ist eher groben Maßstäben wie bestimmten Einwohnerzahlen, Fallzahlen von Verwaltungsvorgängen und Entfernungen zur Gemeindeverwaltung ausgegangen, die durch raumordnerische Überlegungen, vor allem zur zentralörtlichen Gliederung ergänzt wurden (ebd.: 54).

¹² Wagener ging von den beiden Hauptmaßstäben Effektivität und Integrationskraft aus. Bei der Effektivität geht es um die Wirksamkeit der Organisationsstruktur, also um die Verfügbarkeit von Ressourcen, die Kosteneffizienz des Leistungsprozesses und die Steuerbarkeit bzw. Koordinierfähigkeit. Bei der Integrationskraft steht die demokratische Legitimität im Vordergrund, also die Partizipationsmöglichkeiten, das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger und deren Zugang zu öffentlichen Leistungen (Wagener 1969; vgl. auch Tessmann 2009: 165). Der Maßstab der Effektivität entspricht den eingangs genannten Kriterien der Effizienz und Effektivität, der Maßstab der Integrationskraft dem Kriterium der Legitimität.

Bei der Reform der Kreisebene traten noch Überlegungen zur Ausgleichsfunktion hinzu.

Letztlich wurden überall nach Freiwilligkeitsphasen durch Landtagsentscheidungen Gebietsreformen verbindlich umgesetzt. Zur Reduzierung der Zahl der Gemeinden wurden zwei alternative Strategien angewandt:

- die Einrichtung von Gesamtgemeinden¹³ (Gemeindeverbänden) auf Grundlage der örtlichen Gebietskörperschaften,
- die Schaffung großflächiger Gemeinden mit Ortsverfassungen (Einheitsgemeinden).

	Anzahl der Gemeinden 1968	Anzahl der Gemeinden 1978	Anzahl der Gemeinden 2015	Reduzierung um
Saarland	347	52	52	85,6%
Hessen	2.684	426	426	84,2%
Nordrhein-Westfalen	2.277	396	396	82,6%
Niedersachsen	4.231	1.030	973	77%
Bayern	7.077	2.056	2.056	71,0%
Baden-Württemberg	3.379	1.111	1.101	67,4%
Rheinland-Pfalz	2.905	2.320	2.305	20,7%
Schleswig-Holstein	1.378	1.132	1.116	19%

Tabelle 4: Gemeindegebietsreformen in den alten Bundesländern

Quelle: eigene Zusammenstellung

Beide Strategien wurden umgesetzt, die erste Strategie vor allem in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg, die zweite Strategie dagegen vor allem im Saarland, NRW und Hessen (vgl. auch Tabelle 8). Insgesamt gelang es innerhalb eines Jahrzehnts, trotz eines z.T. beachtlichen Widerstandes einiger eingemeindeter Kommunen, in allen acht Flächenländern der alten Bundesrepublik zu einer drastischen Reduktion der Zahl der Kreise und Gemeinden zu kommen. Nach Thomas Ellwein ist die kommunale Gebietsreform „die einzige Verwaltungsreform, die seit den Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts wirklich geglückt ist“ (Ellwein 1994, S. 73).

Die Zahl der Landkreise wurde von 425 auf 237 (Reduktion um 45%), die Zahl der kreisfreien Städte von 135 auf 91 (34%) und die Zahl Gemeinden von 24.411 auf 8.513 (65%) reduziert (Laux 1999, vgl. Tabelle 4 und 5). Im Ergebnis entstanden ca. 2.100 Einheitsgemeinden und knapp 6.200

Ergebnisse der Gebietsreformen in Westdeutschland

¹³ Diese sind je nach Kommunalverfassung unterschiedlich organisiert und werden unterschiedlich bezeichnet als Verwaltungsgemeinschaften, Samtgemeinden, Ämter oder Verbandsgemeinden (vgl. hierzu Kuhlmann u.a. 2012).

Gemeinden, die Mitglieder von Verwaltungsgemeinschaften oder Ämtern sind. Seit dieser Zeit sind die Gebietsstrukturen in Westdeutschland bis auf wenige freiwillige Zusammenschlüsse weitgehend unverändert. Erst in jüngster Zeit gibt es wieder Diskussionen zu Gebietsreformen in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen.

	Anzahl der Kreise 1968	Anzahl der Kreise 2016	Reduzierung um
Bayern	143	71	-50%
Nordrhein-Westfalen	57	31	-46%
Hessen	39	21	-46%
Baden-Württemberg	63	35	-44%
Rheinland-Pfalz	39	24	-38%
Niedersachsen	60	38	-37%
Schleswig-Holstein	17	11	-35%
Saarland	7	6	-14%

Tabelle 5: Kreisgebietsreformen in Westdeutschland

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Gebietsreformen führten, so die damaligen Erkenntnisse, zu einem Rückzug aus der Fläche, zu Zentralisierung und Spezialisierung und zum Verlust von räumlicher Nähe. Die fachliche Differenzierung wurde für die Qualität der Dienstleistungen als positiv eingeschätzt, es war nun möglich, bestimmte Dienstleistungen zu erhalten, allerdings bedurfte es der Ergänzung durch eine räumliche Dezentralisierung und Bündelung von einfachen Aufgaben vor Ort. Mehr Bürgernähe, einfache Dienstleistungen vor Ort und schwierigere in der Zentrale, gestützt durch leistungsfähige IuK-Technik sind daher Anstöße aus dieser Zeit (vgl. Thieme/Prillwitz 1981).

Auch in den östlichen Bundesländern kam es nach der deutschen Vereinigung in den Jahren bis 1994 zur Gebietsreform (vgl. Frenzel 1995). Hier wurde die Zahl der Gemeinden allerdings nicht so drastisch reduziert wie in den westdeutschen Ländern 30 Jahre zuvor. Insgesamt sank die Anzahl der Gemeinden von 7.627 auf 6.037 Gemeinden (Reduktion um 21%, in Westdeutschland waren es 65%), die Zahl der Kreise von 189 auf 86 (54%) und die der kreisfreien Städte von 38 auf 25 (30%).

Nach dieser ersten etwas zögerlichen Phase von Gebietsreformen in den ostdeutschen Bundesländern ergab sich überall eine Nachsteuerungsnotwendigkeit. Die schwierige Lage öffentlicher Haushalte vor dem Hintergrund der kommenden Schuldenbremse, der demografische Wandel und die anhaltende Strukturschwäche mancher Regionen haben in Sachsen, Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern (nur Kreisebene) ab

Zweite Welle von Gebietsreformen in Ostdeutschland

2007 zu einer zweiten Welle von Gebietsreformen (Kreis- und Gemeindefusionen) geführt. Auch hier war das Ziel, kommunalpolitisches Handeln in großräumigeren Strukturen zu verankern, um dadurch Synergieeffekte zu erzeugen und Effektivitätspotenziale zu aktivieren.

	Anzahl der Gemeinden 1990	Anzahl der Gemeinden 2003	Anzahl der Gemeinden 2015	Reduzierung um
Sachsen-Anhalt	1.349	1.289	218	83,7%
Brandenburg	1.775	422	418	76,4%
Sachsen	1.623	540	430	73,5%
Thüringen	1.707	1.006	849	50,3%
Mecklenburg-Vorpommern	1.117	994	783	30%

Tabelle 6: Gemeindegebietsreformen in den neuen Bundesländern

Quelle: eigene Zusammenstellung

Nach dieser zweiten Phase von Gebietsreformen sind die Strukturen auf Gemeindeebene in Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Sachsen ähnlich stark reduziert wie in Westdeutschland. Auf der Kreisebene trifft dies für Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt zu (und auch Brandenburg, wenn die Beschlüsse umgesetzt werden, noch nicht in der Tabelle berücksichtigt).

	Anzahl der Kreise 1990	Anzahl der Kreise 2000	Anzahl der Kreise 2016	Reduzierung seit 1990
Mecklenburg-Vorpommern	31	12	6	-80%
Sachsen	48	22	10	-79%
Sachsen-Anhalt	37	21	11	-70%
Brandenburg	38	14	14	-63%
Thüringen	35	17	17	-51%

Tabelle 7: Kreisgebietsreformen in Ostdeutschland

Quelle: eigene Zusammenstellung

Im Folgenden sollen die Gebietsreformen der zweiten Welle in Ostdeutschland kurz dargestellt werden. Dabei wird sich im Sinne dieses Gutachtens auf die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte konzentriert.

In Sachsen-Anhalt hat man im Jahr 2007 die ursprünglich 21 Kreise und 3 kreisfreien Städte auf 11 Kreise und weiterhin 3 kreisfreie Städte reduziert. Dabei ging man von einer regelmäßigen Größe von 150.000 Einwohnern aus, wobei der größte Landkreis möglichst nicht über einem Wert von 300.000 Einwohnern liegen sollte. Bei einer überdurchschnittlichen Flächengröße eines Landkreises oder einer unterdurchschnittlichen Einwohnerdichte von 70 Einwohner/km² waren Ausnahmen zugelassen, so dass in begründeten Fällen die Einwohnerzahl von 150.000 maximal um 5% unterschritten werden konnte. Letztlich variiert die Einwohnerzahl der 11 Kreise von 86.000 bis 223.000 im Jahr 2015. Kreise sollten in der Regel eine Fläche von nicht mehr als 2.500 km² umfassen, wobei in begründeten Fällen dieser Richtwert um bis zu 10 % überschritten werden konnte. Der kleinste Kreis umfasst 1.400 km², der größte 2.400 km². Mit Dessau-Roßlau, Magdeburg und Halle gibt es noch drei kreisfreie Städte (zwischen 86.000 und 244.000 Einwohner), Große Kreisangehörige Städte gibt es hier nicht (vgl. Anlage 1).

Sachsen-Anhalt 2007

In Sachsen hat man im Jahr 2008 die ursprünglich 22 Kreise und sieben kreisfreien Städte auf 10 Kreise und drei kreisfreie Städte reduziert. Dabei ging man davon aus, dass eine effektive und effiziente Wahrnehmung kreislicher Aufgaben eine Einwohnerzahl von 200.000 erforderlich macht, die in begründeten Ausnahmefällen bis 15% unterschritten werden konnte. Die Einwohnerzahl der 10 Kreise variiert letztlich zwischen 200.000 und 355.000 im Jahr 2012. Für 2030 ist eine Spanne von 182.000 bis 307.000 vorausgesagt. Orientierungspunkt für die Kreisgröße war eine Quadratmeterzahl von nicht wesentlich mehr als 3.000 km². Die faktische Kreisgröße variiert bis auf eine Ausnahme von 950 km² zwischen 1.400 und 2.400 km² (vgl. Anlage 1). Mit Chemnitz, Dresden und Leipzig gibt es noch drei kreisfreie Städte (zwischen 243.000 und 532.000 Einwohner), die Städte Görlitz (53.000), Hoyerswerda (37.000), Zwickau (93.000) und Plauen (67.000) sind eingekreist worden und erhielten den Status der Großen Kreisstadt (vgl. Anlage 1).

Sachsen 2008

In Mecklenburg-Vorpommern hat man im Jahr 2011 die ursprünglich 12 Kreise und sechs kreisfreien Städte auf sechs Kreise und zwei kreisfreie Städte reduziert. Dabei sollte kein Landkreis mehr als 4.000 km² umfassen und jeder neue Landkreis im Jahr 2020 mindestens 175.000 Einwohner haben. Die angegebene Einwohnerzahl war dabei eine Richtzahl, bei der Abweichungen infolge einer ergebnisoffenen Anhörung möglich sind. Im Ergebnis variieren die neuen sechs Landkreise im Flächenumfang von 2.100 bis zu 5.400 km², die Einwohnerzahl liegt im Jahre 2012 zwischen 156.000 und 264.000, für 2030 ist eine Spannweite von 148.000 bis 224.000 vorhergesagt. Mit der Landeshauptstadt Schwerin und Rostock gibt es noch zwei kreisfreie Städte (95.000 bzw. 204.000 Einwohner), die Städte Wismar, Neubrandenburg, Greifswald und Stralsund (zwischen 44.000 und 65.000 Einwohner), sind eingekreist worden und erhielten den

**Mecklenburg-Vorpommern
2011**

Status einer Großen kreisangehörigen Stadt, den es vorher in Mecklenburg-Vorpommern nicht gab (zur Einkreisung in Mecklenburg-Vorpommern vgl. Färber u.a. 2008, Hesse 2009, vgl. auch Anlage 1).

Brandenburg 2019

Der Landtag in Brandenburg hat am 13. Juli 2016 ein Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 beschlossen. Nach diesem sollen die 14 Kreise und 4 kreisfreien Städte bis 2019 zu ca. 10 Kreisen und einer kreisfreien Stadt zusammengeführt werden (Drucksache 6/4528-B, Landtag Brandenburg, vgl. hierzu Bogumil/Ebinger 2012, Bogumil/Mehde/Kintzinger 2014, EK 2015). Dabei sind für die Kreise Mindesteinwohnerzahlen von 175.000 Einwohnern für das Jahr 2030 und für die kreisfreien Städte von 150.000 Einwohnern vorgesehen. Dies würde dazu führen, dass Cottbus, Frankfurt a.d.O. und Brandenburg a.d.H. eingekreist werden und nur Potsdam den Status der kreisfreien Stadt beibehält. Die Landesregierung hat am 5.10.2016 einen Neuordnungsvorschlag von 9 Landkreisen und einer kreisfreien Stadt (Potsdam) der Öffentlichkeit präsentiert (vgl. <http://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/1520554>).

Die bis zum Jahr 2015 geringe Reformbereitschaft in der zweiten Welle der Gebietsreformen in Thüringen ist einerseits vor dem Hintergrund der Entwicklungen in den anderen ostdeutschen Bundesländern erstaunlich, aber auch, weil die Basisdaten Thüringens nach Ansicht nahezu aller Experten eine Reform der Regierungs- und Verwaltungsorganisation und insbesondere der kommunalen Strukturen als unausweichlich erscheinen lassen (z.B. Seitz 2006, Expertenkommission 2013; Hesse 2014, Bogumil 2015). Deutlich wird dies, wenn man einen Blick auf die Gebietsstrukturen im Bundesländervergleich wirft (vgl. Tabelle 8).

Von den 295 Landkreisen in Deutschland haben 244 mindestens 100.000 Einwohner, daneben gibt es über 100 Kreise mit mindestens 200.000 Einwohnern, der Durchschnittswert beträgt 193.000 Einwohner in Westdeutschland und 162.000 in Ostdeutschland. Die Landkreise in Thüringen sind mit durchschnittlich 95.000 Einwohnern insgesamt bundesweit am kleinteiligsten, hier finden sich 10 Landkreise mit unter 100.000 Einwohnern. Insgesamt liegen die Einwohnerzahlen der Thüringer Landkreise ca. 40% unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Bundesländer. Ähnliches gilt für die Einwohnerzahlen der kreisfreien Städte. Sie liegen um 47% unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer und 64% unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer.

Bundesland (sortiert nach EW-Zahl)	Ein- wohner (in Mio.)	Kreise (Anzahl und durch- schnitt- liche EW- Zahl)	Kreise unter 150.000 EW	Kreis- freie Städte (Anzahl und durch- schnitt- liche EW- Zahl)	Kreis- freie Städte unter 100.000 EW	Ge- mein- den (Anzahl und durch- schnitt- liche EW- Zahl)	Ge- mein- den unter 6.000 EW	Ein- heits- ge- mein- den (Anzahl und Anteil an al- len)	Ge- mein- dever- bände (An- zahl)
Nordrhein- Westfalen	17,64	31 339.331	2 6%	22 323.583	0	396 44.541	4 1%	396 100%	-
Bayern ¹⁴	12,69	71 126.311	56 79%	25 148.938	17 68%	2.056 6.173	1.625 79%	1.071 52%	312
Baden-Würt- temberg	10,72	35 248.977	8 23%	9 222.494	1 11%	1.101 9.734	677 61%	190 17%	270
Niedersach- sen	7,83	38 179.950	21 55%	8 123.582	4 50%	973 8.044	667 69%	287 29%	122
Hessen	6,09	21 220.644	4 19%	5 292.071	0	426 14.305	166 39%	426 100%	-
Sachsen	4,06	10 273.097	0	3 441.436	0	426 9.519	294 69%	237 56%	75
Rheinland- Pfalz	4,01	24 123.908	18 75%	12 86.482	8 67%	2.305 1.740	2.205 96%	42 2%	150
Schleswig- Holstein	2,83	11 201.001	3 27%	4 154.963	2 50%	1.110 2.550	1.026 92%	86 8%	85
Brandenburg	2,46	14 147.547	6 43%	4 98.054	3 75%	417 5.894	305 73%	148 35%	52
Sachsen-An- halt	2,26	11 153.428	5 45%	3 182.612	1 33%	218 10.255	115 53%	104 48%	18
Thüringen	2,16	17 94.487	17 100%	6 91.748	4 67%	849 2.540	789 93%	111 13%	108
Mecklenburg- Vorpommern	1,60	6 217.139	0 0%	2 148.153	1 50%	753 2.124	715 95%	40 5%	76
Saarland	0,99	6 164.839	4 67%	-	-	52 19.020	0	52 100%	-
Deutschland	81,20	295 187.256	144 49%	107 242.589	41 38%	11.086 7.324	8.588 77%	3.194 29%	1.268
Alte Bundes- länder	65,22	237 193.447	116 49%	89 255.696	32 36%	8.422 7.744	6.370 76%	2.553 30%	939
Neue Bun- desländer	12,50	58 161.956	28 48%	18 172.842	9 50%	2.663 4.696	2.218 83%	640 24%	329

Tabelle 8: Gebietsstrukturen in den Flächenländern

Quelle: Ebinger/Bogumil 2016, aktualisiert und ergänzt, Gebietsstand: 30.06.2016, Bevölkerungsstand: 31.12.2014 auf Basis des Zensus 2011

¹⁴ In Bayern gibt es mit den sieben *kommunalen Bezirken* parallel zu den sieben staatlichen Regierungspräsidien eine Sonderkonstruktion auf kommunaler Ebene. Die Bezirke erfüllen Aufgaben, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise bzw. kreisfreien Städte hinausgehen (Träger von psychiatrischen Fachkliniken, Förder- und Berufsschulen, regionaler Kulturarbeit, Aufgaben im Umweltbereich). Dies erklärt zum Teil die Kleinteiligkeit der bayerischen Landkreise.

3.2 Einkreisung von Städten

In der Bundesrepublik gibt es zurzeit neben den 295 Landkreisen noch 107 kreisfreie Städte.¹⁵ Die Mehrzahl dieser kreisfreien Städte sind Großstädte oder größere Mittelstädte. Nur in Bayern, Thüringen und Rheinland-Pfalz gibt es noch kreisfreie Städte mit weniger als 50.000 Einwohnern, wobei die westpfälzische Stadt Zweibrücken mit ca. 34.000 Einwohnern die kleinste in Deutschland ist.

In fast allen Bundesländern gibt es zudem kreisangehörige Städte mit einem Sonderstatus. In Bereichen, die für die städtische Entwicklung von besonderer Bedeutung sind, nehmen sie bestimmte Aufgaben wahr, für die im übrigen Kreisgebiet der Landkreis zuständig ist. Diese Städte mit Sonderstatus sind die „Großen Kreisstädte“ in Baden-Württemberg (mehr als 25.000 Einwohner), Bayern (mehr als 30.000 Einwohner) und Sachsen (mehr als 17.500 Einwohner), die „Großen kreisangehörigen Städte“ in Brandenburg (mehr als 35.000 Einwohner), Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen (mehr als 60.000 Einwohner), Rheinland-Pfalz (mehr als 25.000 Einwohner), Schleswig-Holstein (mehr als 50.000 Einwohner) und Thüringen sowie die „Kreisangehörige Stadt“ in Hessen (mehr als 50.000 Einwohner) und die „Große selbstständige Stadt“ in Niedersachsen.

In einigen der alten Bundesländer wurden vor allem in den 1970er Jahren Mittelstädte eingekreist (Bayern: 12, Hessen 3, Niedersachsen: 6, NRW: 10). Erst nach der Vereinigung kam es dann zu erneuten Einkreisungen, in den neuen Bundesländern Brandenburg (1993: 2, geplant 2019: 3) Sachsen (2008: 4) und Mecklenburg-Vorpommern (2011: 4) (vgl. auch Hesse 2009, S. 53, Färber/Wieland 2008). Bei einer Einkreisung verliert die Stadt ihre Zuständigkeit für die den kreisfreien Städten zugewiesenen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises¹⁶ sowie für die überörtlichen Aufgaben der Selbstverwaltung. Faktisch werden die kreisfreien Städte durch Eingliederung in einen Landkreis zu einer kreisangehörigen Stadt und verlieren dadurch die Zuständigkeit für Aufgaben, für die die Landkreise zuständig sind.

Vor diesem Hintergrund erhalten eingekreiste Städte den eben beschriebenen Sonderstatus als Kompensation. Er belässt ihnen eingedenk ihrer Bedeutung, ihrer Verwaltungskraft und ihrer Bevölkerungskonzentration einige der bisherigen Privilegien, so dass die betroffenen Einrichtungen gegenüber anderen Städten und Gemeinden auch bei der Aufgabenwahrnehmung weiterhin eine hervorgehobene Rolle innehaben (Hesse 2009, S. 17). Zu diesen gesondert zugewiesenen Aufgaben gehören z.B. Bereiche

Kreisfreie Städte

Kreisangehörige Städte mit Sonderstatus

Bisherige Einkreisungen

Sonderstatus

¹⁵ Die Städte Hannover, Aachen, Göttingen und Saarbrücken verfügen jeweils über einen Sonderstatus, der ihnen, obwohl sie keine kreisfreien Städte mehr sind, weitreichende Aufgaben überträgt.

¹⁶ Die Zuständigkeit für die staatlichen Aufgaben, die der kreisfreien Stadt *als Gemeinde* übertragen wurden, wird durch die Einkreisung aber nicht berührt.

des Straßenverkehrs, des Immissionsschutzes, des Bau- oder des Denkmalschutzrechts. Auch die Rechtsaufsicht über diese Städte liegt nur z.T. beim Landkreis, mitunter liegt sie, auch um zu vermeiden, dass Oberbürgermeister nach einer Einkreisung unter der Aufsicht von Landräten ihre Aufgaben wahrnehmen müssen, beim jeweiligen Innenministerium (z.B. in Mecklenburg-Vorpommern; Hessen, Niedersachsen).

Generell sind die jüngsten Einkreisungen in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern aufgrund negativer demographischer Entwicklung vor allem in kleineren kreisfreien Städten, damit verbundener Aufgabenentlastungen für die Städte und der Stärkung der Landkreise vorgenommen worden. Sowohl in Sachsen wie auch in Mecklenburg-Vorpommern gehörten zu den Zielen der Neugliederung auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte „die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ und eine „bürgerfreundliche Verwaltung, in dem der Aufgabenbestand durch Kommunalisierung deutlich erweitert und zugleich die Leistungsfähigkeit der kreiskommunalen Ebene erhöht wird“, um im Sinne der kreislichen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion vor Ort besser auf die sich ändernden Rahmenbedingungen reagieren zu können (Hesse 2009, S. 19). Im Vordergrund stehen dabei natürlich die Verbesserung der Effizienz des öffentlichen Verwaltungshandelns und eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Landkreise. Insgesamt sollen die neuen Landkreise und kreisfreien Städte

„vermehrt dazu beitragen, eine umfassende, ausgewogene Entwicklung aller Landesteile zu gewährleisten, strukturelle Unterschiede zwischen den Landkreisen und den kreisfreien Städten besser ausgleichen zu können, flexibler auf Schwankungen und externe Einflüsse reagieren zu können, eine hohe Stabilität im länderübergreifenden Wettbewerb, insbesondere auch mit Blick auf die neu beigetretenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, zu erreichen, die Standortverteilung weitgehend in eigener Verantwortung zu planen und umzusetzen, Verwaltungskosten einzusparen und die Einheit von Ökonomie, Ökologie und Sozialem innerhalb des Landkreises sichern zu können“ (Hesse 2009, S. 19f.).

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die eingekreiste Stadt den Landkreis nicht dominieren soll. Dies sei dann anzunehmen, wenn in der Stadt mehr als 40 Prozent der Einwohner des Landkreises leben (Hesse 2009, S. 11). Anlässlich der beschriebenen Einkreisungen haben die Oberbürgermeister in der Regel ihren Titel behalten, um die auch nach einer Einkreisung noch gegebene Bedeutung der Stadt zum Ausdruck zu bringen. In Hessen führen darüber hinaus alle Bürgermeister in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern den Titel eines Oberbürgermeisters.

In Sachsen ist bezüglich der Aufgabenbereiche nach dem Grundsatz verfahren worden, dass alle kreislichen Aufgaben auf die Landkreise übergehen sollen. Im Einzelfall wurde dann eine Rückübertragung geprüft. Den Mindeststandard bildeten die Aufgabenbestände der bisherigen Großen

Jüngere Einkreisungen

Sachsen

Kreisstädte. Im Wesentlichen haben alle Großen Kreisstädte in Sachsen nun die gleichen Aufgaben. Die 4 eingekreisten Städte (Plauen, Hoyerswerda, Görlitz, Zwickau) haben keine spezifischen Privilegien. Sie werden in verschiedenen Zuständigkeitsvorschriften zwar *expressis verbis* genannt, allerdings jeweils neben anderen Gemeindearten. Die Einwohnerzahlen der eingekreisten Städte Plauen, Hoyerswerda und Görlitz sind nicht deutlich höher als die einiger schon länger kreisangehöriger Städte in Sachsen (Pirna, Freiberg), so dass privilegierte Zuständigkeiten nicht zu rechtfertigen waren. Lediglich Zwickau mit noch über 90.000 Einwohnern ragt etwas heraus, ist aber ohne Sonderzuständigkeit eingekreist worden.

Die Großen Kreisstädte in Sachsen sind Untere Bauaufsichtsbehörden (§ 57 SächsBO) und zuständig auf Antrag für den Denkmalschutz (§ 3 SächsDSchG). Durch Rechtsverordnung der Staatsregierung ist ihnen ferner die Ausführung einzelner gewerbe- und straßenverkehrsrechtlicher Vollzugsaufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte übertragen worden. Die sonstigen „klassischen“ Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte (Trägerschaft der Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe sowie des Gesundheits- und Veterinärdienstes) werden in Sachsen nur von Landkreisen und kreisfreien Städten wahrgenommen. Bezogen auf die Fortführung der freiwilligen kulturellen Aufgaben wie Theater und Schwimmbäder gab es nach Aussagen des sächsischen Innenministeriums keine Probleme, weil die Kulturförderung des Landes ausreichend flexibel gestaltet war und die bisher kreisfreien Städte nach der Einkreisung sofort mehr finanzielle Handlungsspielräume hatten, um die bisherigen Einrichtungen fortzuführen.

In Mecklenburg-Vorpommern wurden die bisherigen Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar sowie die Stadt Neubrandenburg eingekreist. Die Landeshauptstadt Schwerin und die Hansestadt Rostock blieben kreisfrei. Die Großen kreisangehörigen Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als amtsfreie Gemeinden in ihrem Gebiet die Aufgaben, die ihnen durch oder aufgrund eines Gesetzes zugewiesen werden. Eine Große kreisangehörige Stadt kann, sofern sie zustimmt, durch Rechtsverordnung des Innenministeriums von einzelnen oder allen Aufgaben, die ihr kraft dieses Status übertragen wurden, allerdings befreit werden. Die Landesbauordnung und das Landesdenkmalschutzgesetz haben den Großen kreisangehörigen Städten in Mecklenburg-Vorpommern die Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde und der Unteren Denkmalschutzbehörde übertragen. Zudem nehmen die eingekreisten Städte das Straßenverkehrsrecht und das Immissionsschutzrecht wahr.

Mecklenburg-Vorpommern

In Brandenburg stellt sich die Aufgabenverteilung in den Großen kreisangehörigen Städten alles andere als einheitlich dar. Zwar sind die zusätzlichen Aufgaben der Großen kreisangehörigen Städte in Brandenburg in der Regel in den einzelnen Fachgesetzen zu finden und nicht in der Kommunalverfassung geregelt, aber dies hilft nur begrenzt weiter, weil eine

Brandenburg

Differenzierung zwischen zwei Gruppen von Großen kreisangehörigen Städten - den ehemals kreisfreien Städten Schwedt und Eisenhüttenstadt sowie Eberswalde (war niemals kreisfrei) einerseits und den neuen Großen kreisangehörigen Städten (Bernau, Oranienburg, Falkensee) andererseits - zu treffen ist.

In Bezug auf die erste Gruppe waren kreisliche Aufgaben der Städte Schwedt und Eisenhüttenstadt zunächst gesetzlich im sog. Aufgabensicherungsgesetz vom 29. November 1993 - ASG - (GVBl. I S. 494) geregelt. Nach Änderungen ergeben sich mittlerweile folgende Zuständigkeitsregelungen. Die Städte sind zuständig für die Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten und der Befolgung von Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr. Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde sowie die Aufgaben der örtlichen Träger der Jugendhilfe können allen Großen kreisangehörigen Städten auf deren Antrag übertragen werden. Laut der Zuständigkeitsverordnung im Ausländer- und Asylverfahrensrecht sind die Großen kreisangehörigen Städte Eisenhüttenstadt und Schwedt darüber hinaus Ausländerbehörde. Die Stadt Eisenhüttenstadt hat diese Aufgabe und die Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung aus dem Jahr 2013 auf den Landkreis Oder-Spree übertragen. In den Zuständigkeitsverordnungen zu zahlreichen Fachgesetzen sind den Großen kreisangehörigen Städten eine Reihe weiterer kreislicher Vollzugsaufgaben zugewiesen.

Erste Gruppe: Eisenhüttenstadt, Schwedt/Oder, Eberswalde

Die Gruppe der *neuen Großen kreisangehörigen Städte* (Bernau, Oranienburg, Falkensee) entstand durch eine Veränderung der Kommunalverfassung vom 18. Dezember 2007. Hierdurch erhielten kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 35.000 Einwohnern den genannten Status. In der Kommunalverfassung ist vorgesehen, dass diese Gruppe von Städten nicht automatisch alle diejenigen Aufgaben vergleichbar der ersten Gruppe haben sollte, sondern eine Aufgabenübertragung erst auf Antrag erfolgen sollte. Nach § 1 Abs. 4 BbgKVerf können Großen kreisangehörigen Städten auf ihren Antrag Aufgaben, die der Landkreis als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder Auftragsangelegenheiten wahrnimmt, übertragen werden, wenn sie die gebotene Verwaltungs- und Finanzkraft aufweisen, dadurch eine bessere Wahrnehmung der Aufgaben im Interesse der Einwohner ermöglicht wird und wenn die wirtschaftliche und effektive Wahrnehmung der Aufgaben im gesamten Kreisgebiet gewährleistet bleibt. Bisher haben nur die Städte Oranienburg und Falkensee Aufgaben nach der Verordnung über Namensangelegenheiten erhalten. Weitere Anträge wurden nicht gestellt.

Zweite Gruppe: Bernau, Oranienburg, Falkensee

Der Gutachter hat für Brandenburg vorgeschlagen, in der anstehenden zweiten Welle der Gebietsreformen die Städte Cottbus, Brandenburg a.d. Havel und Frankfurt (Oder) einzukreisen (vgl. Bogumil/Mehde/Kinzinger 2014). Diese neuen einzukreisenden Städte sollten als künftige Große

kreisangehörige Städte die Aufgaben des örtlichen Trägers der Jugendhilfe, die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde und der unteren Denkmalschutzbehörde, Aufgaben im Bereich der Straßenverkehrsbehörden sowie Aufgaben im Bereich Asylbewerber behalten. Der Betrieb der Berufsfeuerwehren ist in Brandenburg ohnehin an den Status des Oberzentrums gebunden. Cottbus könnte aufgrund seiner stärkeren Verwaltungskraft (auf Antrag) auch das Gesundheitsamt weiterhin betreiben.

Insgesamt zeigt sich, dass die ehemals kreisfreien Städte überall einen Sonderstatus haben und in Abhängigkeit von ihrer Leistungsfähigkeit einige Kreisaufgaben weiter wahrnehmen. Ein weiterer wichtiger Aspekt in der Debatte um Einkreisungen ist zudem die Frage, ob mit dem Wegfall der Kreisfreiheit nicht die oftmals vorhandene Oberzentrumsfunktion erheblich eingeschränkt wird.

Die raumordnerische Kategorie des Oberzentrums geht auf das Konzept der Zentralen Orte zurück. Dieses bildet eines der zentralen Instrumente der Raumplanung in der Bundesrepublik. Es liefert das Grundgerüst für eine dem Leitbild der Dezentralen Konzentration folgende Ausrichtung der Siedlungsstruktur (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Klassischerweise geht die Theorie Zentraler Orte von einem Versorgungsansatz aus und befasst sich demnach mit Marktorten und Marktgebieten. Diese sollen in einem räumlichen Muster angeordnet werden, das ein Optimum maximaler Einzugsbereiche für Anbieter einerseits und minimaler Wege für Nachfrager andererseits erreicht (Aring 2010: S. 24). Im Raum manifestiert sich diese Vorstellung durch ein hierarchisches Gefüge von Marktorten und Marktgebieten unterschiedlicher Qualität. Im Wesentlichen wird dabei zwischen drei Funktionsstufen unterschieden: Grund-, Mittel- und Oberzentren. Diese erbringen jeweils unterschiedliche überörtliche Funktionen und Leistungen, wobei die Zentralen Orte höherer Stufen die Funktionen der jeweils unteren Stufen mit abdecken. Im Falle von Oberzentren handelt es sich um Funktionen zur Deckung des „spezialisierten höheren Bedarfs“ (ARL 2005: 1311).

Neben der Versorgungsfunktion wird den Mittel- und vor allem Oberzentren aber auch eine wichtige Rolle in der (wirtschaftlichen) Entwicklung zugesprochen (ARL 2005: S. 1312). Dies gilt im Besonderen für Räume mit einer vergleichsweise dünnen Siedlungsstruktur wie Brandenburg (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG). Als Zentren regionaler Arbeitsmärkte und als Standorte spezialisierter Dienstleistungs- und Verwaltungsangebote kommt ihnen hier eine wichtige Rolle als Kerne einer ausgeglichenen Regionalentwicklung zu (Blotevogel 1996: 17).

Die genaue Festlegung der Funktionsausstattung (und auch der Größe) eines Oberzentrums ist – wie bei den übrigen Kategorien von Funktionsstufen auch – Gegenstand der zu erstellenden Raumordnungspläne der Länder (vgl. § 8 Abs. 5 Nr.1. b) ROG). Aufgrund unterschiedlicher raum-

Die Oberzentrumsfunktion in der Raumordnung

Katalog oberzentraler Einrichtungen

und siedlungsstruktureller Gegebenheiten unterscheidet sich gerade in Bezug auf Oberzentren die Planungspraxis von Bundesland zu Bundesland. Nichtsdestotrotz kann ein Katalog oberzentraler Einrichtungen im Sinne eines „common sense“ bzw. einer „common practise“ der Raumplanung eindeutig identifiziert werden. Danach umfasst die raumordnerische Kategorie des Oberzentrums ein spezialisiertes Angebot in den Bereichen *Einzelhandel* (Spezialgeschäfte sowie Waren- und Großkaufhäuser), *Gesundheitsversorgung* (z.B. Fachkliniken) und *Bildung* (z.B. Universitäten und Hochschulen). Daneben ist der *Sitz von Behörden höherer und mittlerer Verwaltungsebene* sowie von *Gerichten höherer und mittlerer Instanz* charakteristisch für die Funktionsausstattung von Oberzentren. Zudem sind auch höher spezialisierte Einrichtungen aus dem Freizeitbereich vorzufinden – so vor allem Kultur- und Sporteinrichtungen wie Theater oder Museen und großräumige Sportstätten.

Oberzentrum	Landkreis	Land
Traunstein	Traunstein	BY
Konstanz	Konstanz	BW
Offenburg	Ortenaukreis	BW
Villingen-Schwenningen	Schwarzwald-Baar-Kr.	BW
Fulda	Fulda	HE
Gießen	Gießen	HE
Hanau	Main-Kinzig-Kreis	HE
Marburg	Marburg-Biedenkopf	HE
Wetzlar	Lahn-Dill-Kreis	HE
Neubrandenburg	Mecklenb. Seenplatte	MV
Hildesheim	Hildesheim	NI
Celle	Celle	NI
Göttingen	Göttingen	NI
Lüneburg	Lüneburg	NI
Paderborn	Paderborn	NW
Siegen	Siegen-Wittgenstein	NW
Plauen	Vogtlandkreis	SN
Zwickau	Zwickau	SN

Tabelle 9: Große Kreisstädte mit Oberzentrumsfunktion

Quelle: Bogumil/Kintzinger/Mehde 2014

Bezüglich der eingekreisten Städte wurde in Sachsen vom Grundsatz ausgegangen, dass die *Oberzentrumsfunktion* erhalten bleiben soll. Die Oberzentrumsfunktion wurde anhand von *Pendlerströmen* identifiziert bzw. bestätigt, indem man von der Grundthese ausging, dass Behördensitze in den Städten eingerichtet werden sollten, in denen ein Großteil der Bürgerinnen und Bürger arbeitet oder einkauft. Die Versorgung mit Behördensitzen ist ein wichtiger Teil der Funktionsausstattung von Oberzentren. Um diese Funktion aufrechtzuerhalten wurden die *Kreissitze* in die bisher kreisfreien Städte gelegt. Große Kreisstädte mit Oberzentrumsfunktion

Funktion von Oberzentren

finden sich zudem auch in anderen Bundesländern. Regelmäßig ist der Kreissitz dann auch im Oberzentrum angesiedelt.

Ähnliches ist in Brandenburg geplant. Damit durch die oben angedeutete Einkreisung der Städte Cottbus, Brandenburg a.d. Havel und Frankfurt (Oder) ihre Funktion als Oberzentrum nicht beeinträchtigt wird und es zu keinem Verlust von spezialisierten und höheren Verwaltungs- und Dienstleistungsangeboten kommt, sollen die künftigen *Kreissitze in die einzukreisenden Städte* verlegt werden (Bogumil/Mehde/Kintzinger 2014).¹⁷ Dadurch erhalten die einzukreisenden Städte, auch wenn es natürlich weiterhin Außenstellen in den jetzigen Kreissitzen geben wird, in der Summe eher einen Zuwachs an Verwaltungskraft. Es entsteht durch die Verlagerung eines Teils der Aufgaben in die Kreisverwaltungen auch kein Verlust der Bürgernähe, denn die Wege zur Verwaltung ändern sich nicht und für die Bürger ist es nicht wichtig, ob die Leistungen von der Kreisverwaltung oder von der Stadtverwaltung angeboten werden. Auch die Aufrechterhaltung der bisherigen freiwilligen Leistungen, z.B. für Theater, Museen, Bibliotheken und Sportstätten, die auch vom Umland genutzt werden, ist eine wichtige oberzentrale Funktion. Diese wird durch eine Beteiligung der Umlandgemeinden über die Kreisumlage durch den Landkreis und durch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen des Landes ermöglicht.

Vorschlag für Brandenburg

3.3 Effekte der Gebietsreformen

Die intensivste Debatte zum optimalen Gebietszuschnitt der Kreise in Deutschland und die aufwendigsten Analysen hierzu wurden in den 1960er und 1970er Jahren im Zuge umfassender Gebiets- und Verwaltungsreformvorhaben in Westdeutschland geführt bzw. durchgeführt.¹⁸ Es wurden verschiedene Bewertungsmaßstäbe und Bewertungssysteme modelliert sowie entscheidungsrelevante Kennziffern gebildet. Beschränkten sich die Überlegungen zur Gebietseinteilung davor auf raumwirtschaftliche Betrachtungen in der klassischen Volkswirtschaftslehre und kommunalrechtliche Überlegungen, erschienen nun zahlreiche umfangreiche verwaltungswissenschaftliche Publikationen zum Thema (vgl. hierzu Tessmann 2009: 18). Besonders bedeutsam war damals die erwähnte Untersuchung von Frido Wagener aus dem Jahre 1969 „Neubau der Verwaltung“, die als Orientierungsrahmen für die Festlegung der Kreis- und Gemeindeausdehnung diente (Wagener 1969). Im Anschluss an diese Reformen wurden zahlreiche Evaluationen vorgenommen, um

¹⁷ Auch in Mecklenburg-Vorpommern sind die vier eingekreisten Städte Kreissitze geworden (Landesregierung MeckP 2015: 4). Städte, die nicht mehr Kreissitz sind, erhalten als Anpassungshilfe zu gleichen Teilen 12 Millionen Euro. Zudem haben neue Landkreise als Anschubfinanzierung und als Strukturbeihilfe jeweils zu gleichen Teilen 12 Millionen Euro erhalten.

¹⁸ Die Gebietsreform in Westdeutschland ist intensiv wissenschaftlich begleitet worden (ein Überblick findet sich bei Thieme/Prillwitz 1981). Neben den 16 Bänden der Reihe „Die kommunale Gebietsreform“ (vgl. von Oertzen/Thieme (Hrsg.) 1978-1983) finden sich sehr viele Gutachten zu einzelnen Städten, Gemeinden oder Regionen.

die Auswirkungen auf Politik, Verwaltung und Bürger zu messen (im Überblick Thieme/Prillwitz 1981). Erst Anfang der 1990er Jahre gewann die Debatte in Ostdeutschland wieder an Bedeutung.

Die Analyse der Effekte von Gebietsreformen ist schwierig, wie schon die umfangreichen Untersuchungen in den 1970er Jahren und 1980er Jahren in Westdeutschland zeigten. Es existieren für Evaluationen von Gebietsreformen vor allem methodische Erfassungsschwierigkeiten hinsichtlich der Messbarkeit der Ziele und der Identifizierung der Wirkungszusammenhänge. So ist es zum einen in der Regel nicht möglich den Ausgangszustand vor der Reform ausreichend zu erfassen (Datenbasis nicht für alle Problemlagen verfügbar, sich verändernde Randbedingungen bezüglich der Finanzen und Aufgabenbereiche), der ja als Vergleichsmaßstab für die Bewertung der Reformeffekte dienen soll. Zum zweiten sind die Ziele der Reform nicht immer klar operationalisiert, so dass es schwierig ist, sie zu quantifizieren. Auch gibt es nicht für alle Zielvorgaben sinnvolle und messbare Indikatoren. Vor allem aber sind die Wirkungszusammenhänge schwierig zu erfassen, da sich die Randbedingungen des Verwaltungshandelns ständig verändern und damit Einfluss auf dieses nehmen. Ob also eine größere Unzufriedenheit der Bevölkerung oder vermutete Einspareffekte ursächlich oder vollumfänglich auf die Gebietsreform zurückzuführen ist, ist in der Regel nicht exakt zu erfassen, da in sozialen Systemen die Randbedingungen nicht kontrolliert werden können (Thieme/Prillwitz 1981: 83). Noch schwieriger wird es, wenn mit neuen Gebietsstrukturen Funktionalreformen verbunden sind, da sich dann einerseits die Summe des Personalkörpers z.B. in den Landkreisen aufgrund von Synergieeffekten nach einer gewissen Zeit verringert, andererseits neues Personal vom jeweiligen Bundesland auf die Landkreise übertragen wird (z.B. in Sachsen 2008). Je kürzer der Vergleichszeitraum, desto eher lassen sich derartige Einflüsse einschätzen, allerdings treten die Effekte einer Gebietsreform in kurzer Zeit nur zu einem gewissen Teil erst ein. Das verbreitetste Instrumentarium um die Einspareffekte zu schätzen, ist ein Vergleich der Ausgaben in den vorherigen Gebietsstrukturen mit den neuen durch ökonomische Schätzungen (vgl. vor allem Seitz 2004, 2006). All dies bedeutet nicht, dass man die Bemühungen um eine sachgerechte Einschätzung der Effekte von Gebietsreformen einstellen sollte, allerdings sollte man sich der methodischen Einschränkungen bewusst sein.

Die Analysen zu den Gebietsreformen in Westdeutschland zeigen, dass die Vergrößerung der Gemeinden und Kreise zu einer Verbesserung der Verwaltungskraft geführt hat, da sie einen größeren Grad an Spezialisierung haben, dass insbesondere in ländlichen Gegenden die Veranstaltungskraft gewachsen ist und dass sich hinsichtlich der Planungsfähigkeit Vorteile ergeben (ebd., Wagener 1983). Insofern wundert es auch nicht, dass man sich in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur trotz der oben genannten methodischen Einschränkungen weitgehend einig ist,

Evaluationen von Gebietsreformen sind schwierig

Ergebnisse für Westdeutschland

dass Kommunen den demografischen, sozialen und finanziellen Herausforderungen desto besser begegnen können, je finanzkräftiger und verwaltungstärker sie sind. Zumindest die Verwaltungstärke lässt sich beeinflussen. Zwar ist eine „optimale Größe“ nicht ohne Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten zu benennen und Größe allein garantiert weder Finanzkraft noch Verwaltungseffizienz, allerdings ist sie eine gute Voraussetzung dafür.

Die „optimale Betriebsgröße“ einer bestimmten Art von Kommune (Landkreis, Gemeinde, Gesamtgemeinden) lässt sich schwer vollkommen exakt bestimmen. Sie hängt nicht nur von der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung ab, sondern auch vom Aufgabenbestand und dem Ausmaß von Bürgerbeteiligung und Bürgerbezug. In eine Bewertung zukünftiger Kreisstrukturen sollten neben den Einwohnerzahlen und der Kreisfläche auch andere Faktoren mit einfließen, wie die Topographie und Siedlungsstruktur, die verkehrliche Erschließung, wirtschaftliche und soziale Verflechtungen und auch kulturelle Aspekte (Bogumil et al. 2008). Grundsätzlich ist neben dem für die Wirtschaftlichkeit zentralen Faktor der Einwohnerzahl auf zwei die Größe von Kreisen beschränkende Hürden hinzuweisen: die Erreichbarkeit der Verwaltung durch die Bürger und die Möglichkeit der gewählten Repräsentanten, ohne unzumutbaren Aufwand an damit verbundenen Sitzungen und Veranstaltungen teilzunehmen. Im Folgenden soll der Stand der Diskussion insbesondere zu den wichtigen Faktoren Einwohnerzahl, Erreichbarkeit für die Bürger und Repräsentation zusammengefasst werden.

Relativ unstrittig ist, dass die Leistungs- und Verwaltungskraft kommunaler Gebietskörperschaften wesentlich *auch* von ihrer Größe abhängt. In der Regel sinken mit zunehmender Einwohnerzahl bei gleichbleibender Leistungsqualität bis zu einer „optimalen Größe“ die notwendigen Ausgaben für die Aufgabenerfüllung pro Kopf, da Produktionsgrößenvorteile bestehen (vgl. Junkernheinrich u.a. 2010). Größere Gemeinden können, da sie mehr nachfragen, Kostenreduzierungen erzielen und ihre Einrichtungen besser auslasten als kleine Gemeinden. Sie können zudem auch die kommunale Planungshoheit eher mit Leben erfüllen. Die besseren Spezialisierungsmöglichkeiten führen zu qualitativen Verbesserungen. Die größeren Fallzahlen bewirken eine tendenziell weniger fehleranfällige Verwaltungsarbeit, da durch häufigeres Auftreten bestimmter Sachverhalte Erfahrungswissen gewonnen werden kann. Kleine Gemeinden sind zudem meist nicht in der Lage, die notwendige Infrastruktur zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben vorzuhalten. Zudem fallen Transaktionskosten für die interkommunale Kooperation von Kommunen weg. Die potentiellen Vorteile größerer Kommunen liegen vor allem in der Bündelung der Kräfte, also einer effektiveren Nutzung der vorhandenen Ressourcen durch die Nutzung von Skalen- (Verteilung der Fixkosten),

Leistungs- und Verwaltungskraft der Kommunen hängen wesentlich auch von ihrer Größe ab

Verbund- (effizientere Auslastung) und Spezialisierungseffekten (fachliche Spezialisierung, Beschleunigung von Prozessen), die potentiellen Nachteile in der stärkeren Bürgerferne. Zum Zusammenhang von Einwohnerzahl und Leistungsfähigkeit¹⁹ sollen einige *neuere Untersuchungen* vorgestellt werden.

Seitz geht generell für die ostdeutschen Länder davon aus, dass diese sich nicht nur an den größeren Gebietsstrukturen in Westdeutschland orientieren, sondern darüber hinaus aufgrund der besonderen Problemlage mit dem demografischen Wandel und der schlechteren Finanzausstattung eigene innovative Wege gehen sollten (2006: 113). Für ihn ist die Schaffung größerer Kreisstrukturen aus ökonomischer Sicht als Schritt zur administrativ-ökonomischen Integration einer Region zu betrachten. Das Kernproblem des optimalen Gebietszuschnittes ist für ihn die Frage der Übereinstimmung von Entscheidungs- und Kostenträgern auf der einen Seite und den Nutzern auf der anderen Seite. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis von kreisfreien Städten und den Umlandregionen (Seitz 2006: 120). Unter dem Aspekt der ökonomischen integrierten Entwicklung sind größere Kreise sinnvoller, aus der Sicht der Bürgernähe sollten die Strukturen eher kleinräumiger sein. Allerdings ist bezüglich der Kreise die ökonomische Sicht vorrangig zu behandeln, zumal publikumsintensive Dienstleistungen durch moderne Technik ortsnah angeboten werden können. Aus seiner Sicht sollte man sich bei der Orientierung von Gebietszuschnitten stärker an Arbeitsmarktregionen orientieren. Die für ihn drei wichtigsten Kriterien sind die Leistungsfähigkeit (Größe), die Fähigkeit räumliche Kapazitäten zu mobilisieren und die ökonomische und politische Integrationsfähigkeit. Aufgrund von ökonometrischen Schätzungen sieht er für Thüringen bei einer radikalen Kreisgebietsreform in Richtung von fünf Kreisen ein Einsparvolumen von 135 Mio. Euro im Bereich der Personalkosten und von 75 Mio. Euro im Bereich der Sachkosten (2006: 141f.). Dem sind Reformkosten gegenzurechnen, die aber nur einmaliger Natur sind.

Thüringen

Für Rheinland-Pfalz ergeben sich im Verbandsgemeindebereich nach einer Untersuchung von Junkernheinrich u.a. (2010, vgl. auch 2011) zwei methodisch begründbare Wirtschaftlichkeitsgrenzen für künftige Mindestortsgrößen. Die erste Wirtschaftlichkeitsgrenze liegt bei einer Einwohnerzahl von 10.700, die zweite ergibt sich bei einer Einwohnerzahl von etwa 13.000. Die Autoren können vor allem am Beispiel von Verbandsgemeinden für den Bereich der allgemeinen Verwaltung nachweisen,

Rheinland-Pfalz

¹⁹ Erhöhung der Leistungsfähigkeit meint, dass einerseits die finanziellen Handlungsspielräume der beteiligten Gebietskörperschaften anwachsen und es gleichzeitig Qualitätssteigerungen durch Skalen-, Verbund- und Spezialisierungseffekte geben kann. Die Leistungskraft einer Gebietskörperschaft ist daher nicht nur durch die finanzielle Situation gekennzeichnet, sondern besteht auch in der Fähigkeit, gesellschaftliche Probleme zu lösen und gesellschaftliche Entwicklungen zielgerichtet zu beeinflussen.

dass die beobachteten fiskalischen Unterschiede ganz wesentlich auf ortsgrößenbedingte Kostendifferenzen zurückgehen. Die Ergebnisse sind multivariat überprüft worden, so dass Scheinkorrelationen z.B. mit der Sozialstruktur ausgeschlossen werden können (Junkernheinrich u.a. 2010: 5). Da auch in Rheinland-Pfalz ein gravierender Bevölkerungsrückgang zu erwarten ist und in absehbarer Zeit zahlreiche Kommunen unter diesen Schwellenwerten liegen werden, empfiehlt das Gutachten, Schwellenwerte zwischen den Einwohnerzahlen 13.000 und 15.000 in Erwägung zu ziehen. Nur dann ließe sich auf mittlere Sicht die notwendige Effizienzrendite erzielen. Auch bei verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz konnte ein relativ deutlicher Ortsgrößeneffekt auf die Kosten der Allgemeinen Verwaltung nachgewiesen werden. Im Ergebnis empfiehlt das Gutachten, kleine Einheiten angesichts der hohen fiskalischen Relevanz der Allgemeinen Verwaltung zu vermeiden. Eine Regelmindestgröße von 10.000 Einwohnern für verbandsfreie Gemeinden sei vor diesem Hintergrund vertretbar. Nach Ansicht der Autoren wirkt auch auf der Kreisebene ein starker Ortsgrößeneffekt auf die fiskalische Situation (ebd.: 8).

Intensive Untersuchungen zu den ökonomischen und fiskalischen Effekten der Verwaltungsreform am Beispiel von Mecklenburg-Vorpommern hat Seitz vorgenommen und „ein kreisreformbedingtes Einsparvolumen bei den Personalausgaben in einer Größenordnung von 55 bis 65 Mio. Euro“ (Seitz 2005, S. 106) errechnet. Berücksichtigt wurden dabei nur die Einsparungen, die aus der Eingliederung der derzeitigen Landkreise und kreisfreien Städte in die Neukreise resultieren. Für Seitz kann ein negativer Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl der Landkreise und den Pro-Kopf-Personalausgaben als gesichert angesehen werden. Ähnlich sieht dies der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der erhebliche Effizienzpotentiale alleine durch Änderungen der Kreisgrößen für möglich hält (Landesrechnungshof MeckP 2007, S. 74). In den ersten beiden Jahren nach der Umsetzung der neuen Landkreise ist es zu personalbezogenen Einsparpotentialen in Höhe von 3% gekommen (156 VZÄ), was aufgrund der Kürze der Zeit allerdings noch nicht besonders aussagekräftig ist (Landesregierung MeckP 2015: 7). Für Mecklenburg-Vorpommern ist zudem zu berücksichtigen, dass die Kosteneinsparungen auch von der unterkreislichen Gebietsstruktur abhängen. Diese wurde in Mecklenburg-Vorpommern entgegen den Empfehlungen des Landesrechnungshofes nicht reformiert.

Mecklenburg-Vorpommern

Verbesserungen der Leistungsfähigkeit durch die Vergrößerung von Verwaltungseinheiten wurden auch durch den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein im Rahmen einer Evaluation der Verwaltungsstruktureform in Schleswig-Holstein bestätigt (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2014: 23). Hier ging es um die Zusammenlegung von vormals 217 hauptamtlichen Verwaltungsebenen (Ämter, amtsfreie Gemeinden, amtsfreie

Schleswig-Holstein

Städte) aus dem Jahr 2002 auf 140 Verwaltungen im Jahr 2011. Hintergrund war eine Empfehlung des Rechnungshofes aus dem Jahr 2003, dass hauptamtliche Verwaltungen mindestens 9.000 Einwohner oder mehr haben sollten. Allerdings verfügten im Jahr 2002 über 55% der hauptamtlichen Kommunen nicht über diese Einwohnerzahl. Nach Ansicht der weit überwiegenden Kommunalverwaltungen sind die erwarteten Vorteile, insbesondere bessere Spezialisierung, Vertretung, Abfederung von Personalausfällen und Arbeitsspitzen eingetreten. Der Rechnungshof folgert, dass die Verwaltungen ihre Leistungsfähigkeit steigern und den Bürgern sowie dem Ehrenamt ein verbessertes Dienstleistungsangebot zur Verfügung stellen konnten. Wenn es den Verwaltungen zusätzlich mittelfristig gelingt, nicht zu viele Außenstellen zu schaffen, könnten die Größenvorteile noch optimaler genutzt und die Verwaltung noch professioneller werden (ebd.).²⁰

Ebenfalls zu Schleswig-Holstein, aber nun für den Bereich der Kreisgebietsreformen, liegen zahlreiche Gutachten im Auftrag der Landesregierung aus dem Jahren 2007 bis 2009 vor, von denen sich drei mit Fusionsrenditen beschäftigen. Die methodisch aufwändigste Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen haben dabei Hesse und Götz vorgelegt (Hesse/Götz 2009, siehe auch Hesse 2007; Seitz 2007c). Sie kommen zum Ergebnis, dass für die schleswig-holsteinischen Landkreise eine Effizienzrendite von wenigsten 10% im Zuge von Fusionen realistisch sein müsste zuzüglich der Erträge, die aus Einsparungen bei der politischen und administrativen Leitung resultieren (Hesse/Götz 2009: 150f.) Als Minimumbeitrag sehen sie bei sechs betroffenen Kreisen (laut Leitbild der Landesregierung, die eine Fusion nur für Teile der Kreise vorsah) ein Einsparvolumen von 13 Mio. Euro. Dies dürfte sich bei einer in wesentlichen Bereichen erhöhten Effizienzquote von 20% auf bis zu 20 Mio. Euro steigern lassen. Vom Ausgangsniveau her lassen sich pro Jahr maximal 3% sparen, so dass die Realisierung dieser Effekte bis zu sieben Jahre in Anspruch nehmen dürfte. Würde man alle 11 Kreise und vier kreisfreien Städte einbeziehen, so ergeben sich nach Ansicht der Autoren Kooperationsrenditen von 35 bis 50 Mio. Euro (ebd.: 155).

Westphal u.a. untersuchen am Beispiel von Brandenburg die Anpassungspotentiale der Personalstrukturen der Landkreise bei einer möglichen Gebietsreform (Westphal u.a. 2013). Als Szenarien einer Gebietsreform wurde ein wissenschaftliches Gutachten für die Enquetekommission 5/2 verwandt, in welchem der Status quo mit den Szenarien 12+1, 8+1 und 5+1 verglichen wurde (vgl. Bogumil/Ebinger 2012). Die Berechnung der

Brandenburg

²⁰ Das vorgesehene Einsparpotential durch Ämterzusammenschlüsse liegt im Jahr 2014 bei ca. 45% des möglichen Einsparpotentials. Dies liegt insbesondere daran, dass in den neuen Zusammenschlüssen überwiegend Außenstellen geschaffen wurde, auch wenn es die Bürgernähe nicht erfordert (ebd.: 10; 32). Zudem waren die meisten Zusammenschlüsse nicht darauf ausgerichtet, die Verwaltungskosten zu reduzieren, sondern die Qualität der Dienstleistungen zu verbessern.

einwohnerbezogenen Personalausstattungsquoten der Kreise gemessen in VZÄ im Jahr 2011 ergab einen nicht-linearen Anstieg der VZÄ-Quote mit geringerer Einwohnerzahl (ebd.: 240). Bei Landkreisen über 330.000 Einwohner gehen die Autoren davon aus, dass keine nennenswerten zusätzlichen Anpassungspotentiale bestehen. Bei einer Modellrechnung für das Jahr 2030 unter Berücksichtigung eines Flächenkorrekturfaktors zeigen sich für das Modell 8+1 die größten Anpassungspotentiale in Höhe von 20%, beim Modell 12+1 sind es 10%. Das Modell 5+1 bringt zwar rechnerisch mit 25% die größten personalwirtschaftlichen Anpassungspotentiale (ca. 2.500 VZÄ), allerdings geht ein bedeutender Teil der aufgabenbezogenen Synergieeffekte durch längere Wegstrecken, Außenstellen und erhöhten Führungsaufwand verloren, da hier die Gebietsgröße z.T. über 4000 km² liegt. Deutlich wird aber auch in diesen Berechnungen, dass sich perspektivisch (nicht kurzfristig) im Bereich der Personalausstattung erhebliche Synergieeffekte durch größere Gebietszuschnitte ergeben.

Zu den Einspareffekten der Vergrößerung der Landkreise in Sachsen hat der Sächsische Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2009 erste Hinweise gegeben. So haben die LK mit den neu geschaffenen Organisationsstrukturen Einsparpotenziale auf den Leitungsebenen realisiert, indem gegenüber den Organisationsstrukturen der Altkreise insgesamt 19 Dezernate und 69 Ämter eingespart wurden (Landesrechnungshof Sachsen 2009: 323).

Sachsen

Neben diesen unmittelbaren fiskalischen Effekten von Gebietsvergrößerungen vor allem im Bereich der Personalkosten ist in Zeiten des rasanten demografischen Wandels ein weiterer Vorteil größerer Kreisstrukturen die Kostenremanenzproblematik. Als Remanenzkosten werden Kosten bezeichnet, welche trotz eines Rückgangs der Nachfrage nach einem Angebot nicht sinken oder konstant bleiben, sondern tendenziell sogar ansteigen. Der Grund für Kostenremanenzen ist im Fall technischer und sozialer Infrastruktur auf einen relativ hohen Fixkostenanteil zurückzuführen. Bei sinkender Bevölkerung steigen Pro-Kopf-Kosten einer Leistung aufgrund hoher Fixkosten also tendenziell an. Zudem können Kostenremanenzen im Hinblick auf soziale Infrastrukturen auch entstehen, wenn ihr Rückbau nur schwerlich politisch durchsetzbar ist und trotz sinkender Nachfrage das Angebot an sozialer Infrastruktur auf einem konstanten Level verbleibt (vgl. Seitz 2004: 10, Bogumil u.a. 2012). Für Kommunen stellt sich das Problem der Remanenzkosten in erheblichem Ausmaß, da diese für ca. 80% der öffentlichen Infrastruktur zuständig sind (Seitz 2006: 117).

Remanenzkosten

Insbesondere in ländlichen Regionen, aber auch in schrumpfenden Städten, werden Kostenremanenzeffekte erwartet (vgl. Gutsche 2006). So wird vorausgesagt, dass es zu einer Zunahme von Aufwendungen für den öffentlich subventionierten Schülerverkehr kommt. Auch im Bereich der technischen Infrastruktur (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung,

Fernwärmeversorgung) wird mit steigenden Gebühren gerechnet, weil die Kosten (Instandsetzung, Umbau, Rückbau) derartiger Infrastrukturen bei geringerer Auslastung tendenziell steigen und diese bei schrumpfender Bevölkerung auf weniger Köpfe umverteilt werden müssen. Gebietsreformen sind eine Möglichkeit hier z.T. gegenzusteuern. Nach Seitz sind diese insbesondere bei Punktinfrastrukturen²¹ der einzige Weg, um diese Infrastruktur überhaupt noch aufrechtzuerhalten (Seitz 2006: 119).

Betrachtet man nun nach den Studien zum Zusammenhang von Leistungsfähigkeit und Gebietsgröße den Aspekt der Bürgernähe oder Bürgerfreundlichkeit im Zusammenhang mit Gebietsreformen, so ist zunächst zu präzisieren, was darunter genau zu verstehen ist. Zum einen geht es um die Frage der Dienstleistungen durch die Verwaltung, also die Zugänge und Wege, um einen Personalausweis zu verlängern, einen Bauantrag zu stellen oder ein KFZ anzumelden und um die Bereitstellung einer angemessenen öffentlichen Infrastruktur (z.B. Schulen, Schwimmbäder, Kindergärten, Energie- Wasserversorgung, Verkehr, Theater). Bei den Dienstleistungen im Infrastrukturbereich ändert sich durch die Gebietsreform bezüglich der Entfernungen in der Regel wenig. Bedeutsamer sind hier die publikumsintensiven Dienstleistungen. Seitz (2007a: 10f.) geht für gewöhnliche Landkreise davon aus, dass „der Durchschnittsbürger deutlich weniger als einmal pro Jahr eine Kreisverwaltung aufsuchen muss.“ Repräsentative Bürgerbefragungen bestätigen diese Aussage. Zudem werden diese Dienstleistungen bei Bedarf durch die Einrichtung von Außenstellen angeboten werden.

Einschränkung der Bürgernähe?

Zum anderen geht es um die bürgerschaftliche Mitbestimmung und die Mandatsdichte. Befürchtungen sind, dass die Möglichkeit, ein Mandat im Kreistag zu gewinnen, mit mehr Bürgern geteilt werden muss, die Repräsentationsquote sinkt oder die Wahlbeteiligung geringer werden könnte. Zur Frage, ob Gebietsreformen zu einem Rückgang bürgerschaftlichen Engagements führen, entweder des politischen oder des sozialen Engagements, gibt es einige Untersuchungen. Unstrittig ist, dass der Repräsentationsquotient (Einwohner je Mandat) anwächst, wenn man nicht den Kreistag entsprechend vergrößert, was kaum möglich ist (vgl. auch Expertenkommission 2013: 218f.). In der Regel wächst in allen Bundesländern die Repräsentationsquote mit der Zunahme der Einwohnerzahl.²² Dies wird allerdings in der Regel durch die größere Bedeutung des Mandats

Repräsentationsquote und Wahlbeteiligung

²¹ Punktinfrastrukturen sind lokal genutzte Einrichtungen wie Schul- und Verwaltungsgebäude oder kulturelle Einrichtungen, die die Bürger zu ihrer Nutzung physisch aufsuchen müssen. Netzinfrastrukturen wie das Abwasser- oder Straßennetz sind dagegen schwerer an Nachfrageveränderungen anzupassen.

²² So vertritt auch in Thüringen in Gemeinden bis 500 Einwohner ein Ratsmitglied bis zu 83 Einwohner, bei Gemeinden bis 5.000 Einwohner sind es bis zu 312 Einwohner und bei Gemeinden mit 30.000 Einwohnern sind es 1.000 Einwohner je Ratsmitglied (§ 23 ThürKO).

aufgewogen. Mandatsträger in größeren Kreisen entscheiden für mehr Bürger über mehr und politisch wie finanziell bedeutendere Sachverhalte.

Ein häufig angeführtes Argument gegen eine Vergrößerung von Landkreisen ist, dass durch den größeren (Fahr-) Aufwand die Bereitschaft zur Kandidatur sinke und die Bürger somit ihres Grundrechts zur politischen Partizipation beraubt würden. Nach Seitz gibt es nach Auswertungen von Daten zur Wahlbeteiligung und zu den Kandidaten bei Kreistagswahlen aus verschiedenen Bundesländern keinen Zusammenhang zwischen der Größe des Kreises und der Bereitschaft zur Kandidatur für ein kommunalpolitisches Mandat, so dass die Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz keinen Einfluss auf diese Bereitschaft zur Kandidatur hat (2007a: 37, 2007c: 9).

„Bürger, die sich politisch engagieren und die Bereitschaft für bürgerschaftlich-demokratisches Aktivwerden haben, verlieren diese Bereitschaft nicht, wenn die Zeitkosten pro Sitzungstermin um 20 oder 30 Minuten ansteigen. Bürgerschaftlich-demokratisches Engagement hat die zentrale Eigenschaft nicht ökonomisiert zu sein!“ (Seitz 2007c: 13)

Seitz (2007b: 138) kann sogar zeigen,

„dass es selbst in den (großen d.V.) Flächenkreisen des Landes Brandenburg keine Evidenz für einen negativen Zusammenhang zwischen der Entfernung der Gemeinden zum Kreissitz und der Bereitschaft der Gemeindeeinwohner, sich um ein Mandat im Kreistag zu bewerben, gibt“.

Hesse hat in einem Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2008 auch politische Akteure vor Ort befragt und kommt zu dem Ergebnis, dass eine steigende Entfernung eine Hürde darstellen kann, wenn in den zu besetzenden Vertretungskörperschaften keine attraktiven Handlungsmöglichkeiten gesehen werden“ (Hesse 2008: 56). Aber auch er sieht Kleinheit nicht als Handlungsvorteil. Entscheidend ist, dass durch die Vergrößerung von Kreisen zwar die Repräsentationsquote wächst, aber das Produkt aus Mandatschance und Mandatsbedeutung sich nicht negativ verändert (ebd.).

Eine Bestandsaufnahme der vorliegenden sozialwissenschaftlichen Studien in der Dissertation von Tessmann bestätigt, dass es *keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Kreisgröße und der bürgerschaftlich-demokratischen Beteiligung* gibt (vgl. Tessmann 2009: 168). Aktive und passive Wahlbeteiligung an Kreistagswahlen sind unabhängig von Fläche und Einwohnerzahl der Kreise. Dieser Aussage widersprechen für die Gemeindeebene Michelsen und Rosenfeld, die aufgrund einer Querschnittsanalyse von Wahlbeteiligungen in unterschiedlichen Gemeindeformen in verschiedenen Bundesländern aus den Jahren 2003/2004 feststellen, dass in Einheitsgemeinden eine niedrigere Wahlbeteiligung vorzufinden ist als in Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden (Michelsen/Rosenfeld 2015: 91, vgl. auch Fußnote 24).

Kein Zusammenhang zwischen der Größe des Kreises und der Bereitschaft zur Kandidatur für ein kommunalpolitisches Mandat

Wahlbeteiligung ist unabhängig von der Einwohnerzahl der Kreise

In einer Online-Befragung von 138 sächsischen Kreisräten vom November 2015²³ hat Ems zudem herausgefunden, dass der individuelle Aufwand zur Mandatsausübung zwar sowohl hinsichtlich der aufzubringenden Zeit als auch der Arbeitsbelastung nach Ansicht von 70% der Befragten gestiegen ist, sich dies jedoch in einem Rahmen bewegt, der es weiterhin ermöglicht, das Kreistagsmandat ehrenamtlich wahrzunehmen (Ems 2016: 96). Ebenso hat sich zwar die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten in den neuen Landkreisen verschlechtert (wird jetzt durchschnittlich als „befriedigend“, vorher als „gut“ bezeichnet), aber die Befragten geben an, dass die zu behandelnden und damit relevanten Themen mehrheitlich auch in den neuen Kreisgebieten überblickt werden können (ebd.: 98). Die Kreisgebietsreform habe zudem zu keinem Rückgang der Legitimität lokalen Handelns geführt, denn trotz der größeren Belastungen der Mandatsträger, gibt es nach wie vor ausreichend viele Bewerber aus den unterschiedlichen Personengruppen zu den Kreistagswahlen (ebd.: 101).

Gegen die hier vorgelegten Analyseergebnisse argumentieren in der Regel nur die Betroffenen, also z.T. die Landkreistage oder Kommunen sowie im Bereich der Wissenschaft Rosenfeld samt Mitarbeiter, allerdings nur mit sehr eingeschränkten Daten für die Gemeindeebene.

So bringt der LKT Thüringen in verschiedenen Papieren vor allem zwei Argumente dafür, dass eine Kreisgebietsreform keine finanziellen Einsparungen mit sich bringt (LKT Thüringen 2013; 2014). Zum einen wird die Personalintensität der Kommunen im Bundesländervergleich betrachtet und festgestellt, dass Thüringen für das Jahr 2011 mit 14,91 VZÄ/1000 Einwohner unter dem Bundesdurchschnitt (15,11) liegt und Sachsen nach Durchführung der Gebietsreform bei 15,6 VZÄ/1000 Einwohner (2013: 5f.) und dies ein Indiz dafür sei, dass die Kommunen in Thüringen gut aufgestellt sind. Zudem wird aus der Tatsache, dass es keinen Zusammenhang zwischen der Einwohnergröße eines Landkreises mit der Höhe der Kreisumlagehebesätze gibt und insbesondere die Umlagesätze in Sachsen nach der Kreisgebietsreform gestiegen sind, die Unsinnigkeit von Kreisgebietsreformen abgeleitet.

Beide Argumente sind nicht tragfähig. Zum einen hängt die Umlagehöhe wesentlich von den Kreisaufgaben ab, die länderspezifisch divergieren (z.B. Eingliederungshilfe für Behinderte). Das kann man auch anhand der unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade nachweisen (vgl. weiter unten). Zum anderen hängt die Umlagehöhe auch davon ab, wie gut die Kreisschlüsselmasse dotiert ist. Hohe Zuweisungen führen damit zu geringeren Umlagen. Der Vergleich der Kreisumlage mit Einwohnergrößen beweist daher gar nichts. Zum anderen hängt die geringere Personalinten-

²³ Beabsichtigt war, alle 914 Kreistagsabgeordneten zu befragen, allerdings konnten nur 583 Email-Adressen recherchiert werden. Bezogen auf diesen Kreis beträgt die Rücklaufquote 23,8% (Ems 2016: 17).

sität der Kommunen in Thüringen nicht mit den Gebietsstrukturen zusammen, sondern vor allem mit dem Aufgabenbestand der Kommunen. Die Kreisaufgaben (aber auch generell der kommunale Aufgabenbestand) sind bundesweit alles andere als einheitlich, nicht nur im Bereich der kostenintensiven Eingliederungshilfe. Um diese Unterschiede abzubilden, kann man auf den Kommunalisierungsgrad zurückgreifen. Dieser beschreibt den Anteil der von den Kommunen getätigten Ausgaben an den Ausgaben von Land und Kommunen (Burth 2015). Der Kommunalisierungsgrad liegt für das Jahr 2011 im Bundesländerdurchschnitt bei 50,1%, schwankt aber erheblich zwischen 38% im Saarland und 54,4% in NRW, dem Land, in welchem die Kommunen die meisten Aufgaben wahrnehmen. Thüringen liegt bei 44,1%, während der Anteil in Sachsen seit den Gebietsreformen bei 50,4% liegt, da es im Zuge dieser zu umfangreichen Funktionalreformen zugunsten der Kommunen gekommen ist (Kommunalisierung von 4.150 Stellen), wie der LKT Thüringen selbst schreibt. Nur ist dies eben kein Indiz dafür, dass größere Gebietsstrukturen nicht zu Einsparungen führen. Die Kostenerhöhungen durch Kommunalisierung sind natürlich beim Vergleich der Effekte durch Gebietsgrößen gegenzurechnen. Zudem geben die Länder bei einer Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen in der Regel die Einspareffekte im Landeshaushalt weiter.

Rosenfeld u.a. greifen im Kern nur auf zwei Querschnittsanalysen zurück, zum einen für die Gemeindeebene in Sachsen-Anhalt im Jahr 2004 (Michelsen/Haug/Illy 2015) und zum anderen bei der Untersuchung von Wahlbeteiligungen auf Gemeindeebene in verschiedenen Bundesländern im Jahr 2003/2004 (Michelsen/Rosenfeld 2015). Abgesehen davon, dass diese die oben skizzierten umfangreichen Analysen kaum zur Kenntnis genommen haben, leiten sie aus ihren doch sehr engen Untersuchungsdesigns, in denen immer nur zu einem bestimmten Zeitpunkt Ressourcenausstattungen von bzw. die Wahlbeteiligungen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden verglichen werden, relativ weitgehende Aussagen gegen Gebietsvergrößerungen ab. Dabei stützten sie sich vor allem auf unrealistische und verkürzende theoretische Annahmen²⁴ und weniger auf ihre eigenen empirischen Ergebnisse, in denen kaum Unterschiede zwischen Gemeindetypen festgestellt werden.

²⁴ Grundlegend sind klassische Annahmen der Wirtschaftswissenschaften. Dabei dominiert eine traditionelle Interpretation des Rational-Choice-Ansatzes. Ausgegangen wird von der Annahme, dass ein atomistischer Markt (viele kleine Anbieter und viele kleine Nachfrager) optimale Effizienz und Effektivität erzeugt. Diese Annahme wird auf Kommunalpolitik und -verwaltung übertragen. Je mehr Kommunen existieren, desto höher der Wettbewerb. Daraus resultieren effizientere und effektivere Leistungen. Das Argument dahinter ist, dass bei vielen kleinen Kommunen die Bürger leichter umziehen können. So können sie demonstrieren, dass sie mit der lokalen Politik unzufrieden sind. Naturgemäß ist das schwerer, wenn die Gebietskörperschaften größer sind, weil dann weniger Auswahl an unterschiedlichen Politiken besteht und die Umzugskosten ansteigen. Diese Hypothese basiert auf der Annahme, dass die Bürger unbegrenzt mobil sind und dass die lokale Politik ein wichtiges Kriterium für die Wohn-

3.4 Zusammenfassung

In der Verwaltungswissenschaft sind sich die weit überwiegende Zahl von Wissenschaftlern (z.B. Wagener, Ellwein, Thieme, Hesse, Seitz, Junkerheinrich, Bogumil) gemeinsam mit den Landesrechnungshöfen aufgrund jahrelanger umfangreicher empirischer Analysen einig darüber, dass es einen *deutlich positiven Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Leistungsfähigkeit der Kommunen und der Kreise* gibt. Diese Effekte treten allerdings erst mittelfristig in größerem Ausmaß ein. Ab einer bestimmten Größe nehmen die Effekte wieder ab. Wie hoch die Effekte im Einzelnen sind, ist nicht immer exakt im Nachhinein zu erfassen, da sich die Rahmenbedingungen kommunalen Handelns ständig ändern. Die Einschätzungen schwanken für die Kreisebene je nach Ausmaß der Reform zwischen 10% und 25% Effektivitätsvorteilen. Ob die Effekte erreicht werden, hängt zudem davon ab, wie in den neuen Gebietsstrukturen agiert wird (Anzahl der Außenstellen, Verbesserung der Leistungsqualität etc.). Gebietsvergrößerungen können zwar durchaus zu einem höheren Aufwand der ehrenamtlichen Mandatsträger führen und die Wege zur Verwaltung vergrößern, allerdings gibt es *keine stichhaltigen Hinweise darauf, dass sich die Legitimität und Bürgernähe kommunalen Handelns nennenswert verschlechtern*, wenn bestimmte Gebietsflächen nicht überschritten werden (ca. 4.500 km²). In der Summe gewinnt die Kreisebene durch Territorial- und Funktionalreformen an Substanz- und Gestaltungsfähigkeit.

Es gibt deutlich positiven Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Leistungsfähigkeit der Kommunen und der Kreise

Aus den vorliegenden Untersuchungen lässt sich daher ableiten, dass für Kreise eine Mindestgröße²⁵ von 150.000 Einwohnern und eine Zielgröße von 200.000 Einwohnern und für Einheits- bzw. Verwaltungsgemeinschaften Mindestgrößen von 8.000 bis 13.000 Einwohner *möglichst* anzustreben sind.²⁶ Für kreisfreie Städte kann eine Größe von mindestens 100.000 Einwohnern ebenfalls als erforderlich angesehen werden. Hier

Anerkannte Mindestgrößen

standortwahl ist. Die Annahme unbegrenzter Mobilität ist nicht plausibel und empirisch nicht erfüllt. Die Bürger sind durch Faktoren, wie Familie, Arbeit etc. lokal gebunden. Weiterhin kann bezweifelt werden, dass die lokale Politik eine bedeutende Rolle für die Wohnstandortwahl der Bürger spielt. Eine weitere Annahme ist, dass die Qualität und Menge der Leistungen zwischen Kommunen aufgrund der starken Regulierung nicht differiert. Theoretisch wird dem institutionellen Kontext hier eine deterministische Wirkung auf Qualität und Menge kommunaler Leistungen zugeschrieben; diese Annahme wird in moderneren Theorien, wie der Neuen Institutionenökonomik oder auch dem Rational-Choice-Institutionalismus in Zweifel gezogen. Zudem sind auch empirisch Unterschiede in der Qualität und der Menge kommunaler Leistungen zu beobachten.

²⁵ Üblicherweise beziehen sich diese Sollgrößen auf den prognostizierten Einwohnerstand in einem mittelfristigen Zeitraum, d. h. zum Beispiel auf die vorausberechnete Einwohnerzahl im Jahr 2030.

²⁶ Dass großflächige kommunale Strukturen sowohl technisch als auch hinsichtlich ihrer demokratischen Legitimität grundsätzlich möglich sind, zeigen nicht nur Studien aus Deutschland, sondern auch ein Blick in europäische Nachbarländer, bspw. Schweden und Dänemark – beide Länder mit ausgesprochen stark ausgeprägter kommunaler Selbstverwaltung. Im benachbarten Dänemark wurde 2007 die Zahl der Kreise von 13 auf 5 Regionen reduziert, von denen die beiden größten nun gut 12.000 und 13.000 km² umfassen (vgl. auch Seitz 2007: 142ff.).

müssen jedoch individuelle Faktoren wie die wahrgenommene zentralörtliche Funktion, Stadt-Umland-Problematiken und die landesspezifische Sonderstellung bei Finanzausgleich und Zuweisungen berücksichtigt werden. Zudem ist generell zwischen Gebieten mit unterdurchschnittlicher und überdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte zu unterscheiden, so dass jeweils Ab- oder Zuschläge bei den Mindestzahlen sinnvoll sind (schon Wagener 1969: 473).

Betrachtet man die bei den Gebietsreformen in Ostdeutschland diskutierten Mindestgrößen, so zeigt sich hier, ähnlich wie in Westdeutschland, in der Verwaltungspraxis eine deutliche Orientierung an diesen Werten.

	Kreise	Kreisfreie Städte	Max. Flächen- größe Kreise (km ²)
Brandenburg	175.000 (2030)	150.000	5.000
Mecklenburg- Vorpommern	175.000 (2020)	100.000	4.000
Sachsen	200.000 (2020)	100.000	3.000
Sachsen-An- halt	150.000 (2015)	X	
Thüringen	130.000 (2035)	100.000	3.000

Tabelle 10: Mindesteinwohnergrößen und Flächengrößen in den ostdeutschen Bundesländern

Quelle: eigene Zusammenstellung

Deutlich wird, dass die in Thüringen im Vorschaltgesetz verabschiedeten Mindestgrößen im Bundesländervergleich die kleinsten sind. Die Beschlüsse des Vorschaltgesetzes können daher als sehr moderat angesehen werden und berücksichtigen die besonders kleinteilige Gemeindestruktur in Thüringen damit aus der Sicht des Gutachters ausreichend. Sie sind aber das absolute Minimum, um die angestrebten Effekte zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit zu erreichen. Eine Kreisgebietsreform ist in Thüringen nach Ansicht des Gutachters alternativlos.

Mindestgrößen in Thüringen sind sehr moderat

Im Folgenden sollen Vorschläge für neue Kreisstrukturen auf der Basis der Vorgaben des Vorschaltgesetzes und unter Berücksichtigung der dargestellten Kriterien für neue Kreiszuschnitte entworfen werden.

4 Kreisgebietsreformen in Thüringen

Aus den Vorgaben des Vorschaltgesetzes (130.000 EW für Kreise, 100.000 EW für kreisfreie Städte, Fläche max. 3.000 km², Bildung der neuen Landkreise möglichst durch Zusammenschluss bestehender Landkreise) ergibt sich, dass ausgehend von der Ausgangssituation (17+6) in der Regel zwei Kreise zusammengelegt werden müssen. Bevor genauere Überlegungen zu möglichen neuen Kreisgebietsgrenzen skizziert werden (4.5) muss jedoch geklärt werden, welche Städte einzukreisen sind. Nach den Vorgaben des Vorschaltgesetzes betrifft dies Gera, Weimar, Eisenach und Suhl (4.4). Zudem sind die bisherigen Gebietseinheiten in ihrem jetzigen Status zu würdigen, um die Besonderheiten der jeweiligen Kreisstrukturen bei den Neuordnungsvorschlägen angemessen zu berücksichtigen (4.3). Bei der Überlegung, welche Kreise und ehemaligen kreisfreien Städte zusammenzulegen sind, spielen neben den oben genannten Vorgaben des Vorschaltgesetzes die *Raumsituation* und *Wirtschaftsbeziehungen* (4.1) sowie die *sozioökonomische, demografische und finanzielle Entwicklungsfähigkeit* der Kommunen (4.2) eine Rolle.²⁷

Vorgehen

Ein weiteres Kriterium ist die größtmögliche *Einräumigkeit* und *Einheitlichkeit* der Verwaltung, welche hier vorab behandelt werden soll. Unter Einheitlichkeit wird eine möglichst einheitliche Größe vergleichbarer Verwaltungseinheiten verstanden. Einräumigkeit meint, dass möglichst viele staatliche Aufgaben auf demselben Gebiet gebündelt werden, auch wenn sie von unterschiedlichen Aufgabenträgern wahrgenommen werden (vgl. Gahter/Geßner 2015: 40), so dass sich für die Nutzer ein klares Bild territorialer Zuständigkeiten ergibt und ggf. Transaktionskosten vermieden werden können. Allerdings unterliegen einzelnen Aufgabenbereiche durch ihre Spezifität eigenen Logiken, die häufig einer Einräumigkeit entgegenstehen. Dies trifft auch auf Thüringen zu, ist allerdings keine Besonderheit des Landes Thüringen. Betrachtet man die bisherigen administrativen und nicht-administrativen Gebietseinheiten, so gibt es hier wenig Einräumigkeit:

Einräumigkeit und Einheitlichkeit der Verwaltung

- 3 Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung
- 3 Handwerkskammern und 3 IHK-Bezirke
- 3 Verwaltungsgerichte
- 4 Planungsregionen
- 4 Landgerichte, 4 Staatsanwaltschaften und 23 Amtsgerichte
- 4 Regionalinspektionen des TLAAtV

²⁷ Im Rahmen dieses Gutachten kann keine völlig umfassende Abwägung aller relevanten Belange gewährleistet werden, sondern der Fokus wird auf die oben genannten Kriterien gelegt, denen eine hohe Bedeutung beigemessen wird.

- 4 Straßenbauämter
- 5 Schulämter
- 6 Agenturen für Arbeit
- 7 Landwirtschaftsämter
- 7 Landespolizeiinspektionen
- 8 Bundestagswahlkreise
- 12 Finanzamtsbezirke.

Für die Frage der Gebietsreform ist eine Orientierung an den vier Planungsregionen am sinnvollsten, deshalb werden die jetzigen Kreisstrukturen in Kapitel 4.3 in den vier Planungsregionen vorgestellt.

4.1 Raum- und Wirtschaftsstrukturen

In Thüringen befindet sich - aufgrund seiner langen historischen Entwicklung, geprägt durch eine große Zahl von kleinen Herzog- und Fürstentümern - mit Ausnahme der Oberzentren Erfurt, Jena und Gera ein Netz von Klein- und Mittelstädten. Nicht Verdichtungsräume sind charakteristisch für Thüringen, sondern ein kleinteiliges, polyzentrisches und dichtes Netz aus zahlreichen selbständigen Städten und Gemeinden (LEP 2014: 4). Diese polyzentrische Siedlungsstruktur ermöglicht eine gleichmäßige Verteilung mittelzentraler Funktionen. Verschiedene Städte nehmen zudem einzelne oberzentrale Funktionen wahr, die sich allerdings oft nur aus der besonderen historischen Entwicklung erklären lassen.

**Gleichmäßige Verteilung
mittelzentraler Funktionen**

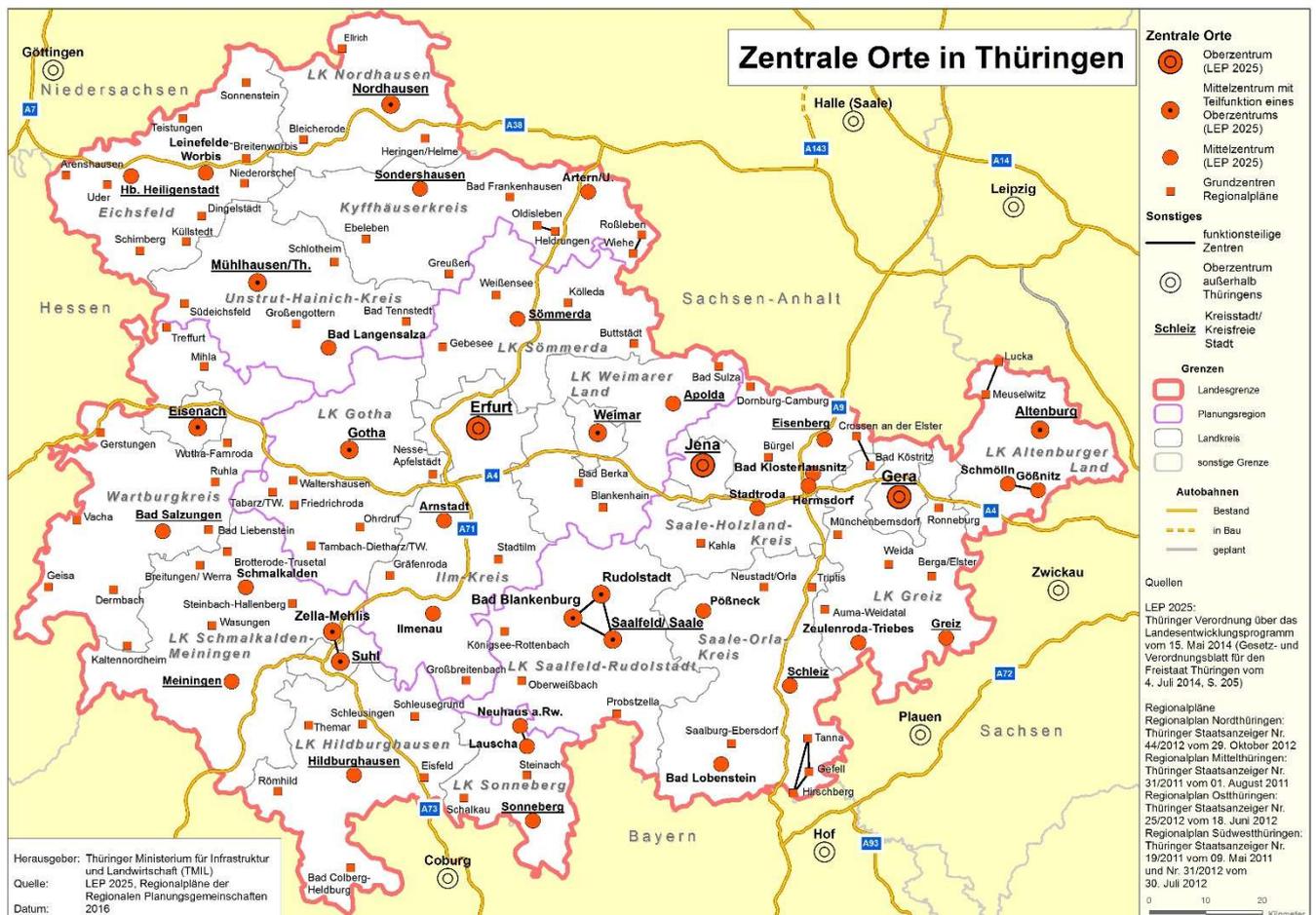


Abbildung 2: Zentrale Orte in Thüringen

Oberzentren sind die Städte Erfurt, Gera und Jena. In den Oberzentren sollen die *hochwertigen* Funktionen der Daseinsvorsorge mit *landesweiter* Bedeutung konzentriert und zukunftsfähig weiterentwickelt werden.²⁸ Angesichts der wenigen Oberzentren und der vielen Mittelzentren wird in Thüringen zwischen Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums und (normalen) Mittelzentren unterschieden. Zur ersten Kategorie gehören acht Zentren (Altenburg, Eisenach, Gotha, Mühlhausen, Nordhausen, Weimar sowie funktionsteilig Saalfeld/Rudolstadt/Bad Blankenburg und Suhl/Zella-Mehlis). Zur Kategorie Mittelzentren sind folgende 24 Zentren zu zählen: Apolda, Arnstadt, Artern/Unstrut, Bad Langensalza, Bad Lobenstein, Bad Salzungen, Eisenberg, Greiz, Heilbad Heiligenstadt, Hildburghausen, Ilmenau, Leinefelde-Worbis, Meiningen, Pöbneck, Schleiz, Schmalkalden, Sömmerda, Sondershausen, Sonneberg, Stadtroda, Zeulenroda-Triebes sowie funktionsteilig Hermsdorf/Bad Klosterlausnitz, Neuhaus am Rennweg/Lauscha und Schmölln/Göbnitz). Während

Oberzentren und Mittelzentren

²⁸ Dazu zählt insbesondere die Innovations- und Wettbewerbsfunktion, private und öffentliche Steuerungs- und Dienstleistungsfunktion, zentrale Einzelhandelsfunktion, großräumige Verkehrsknotenfunktion (Bundesautobahn sowie Fernverkehr bzw. schneller SPNV), zentrale Bildungs- und Wissensfunktion, zentrale Gesundheits-, Kultur-, Freizeitfunktion.

in den Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums die *höherwertigen* Funktionen der Daseinsvorsorge mit in der Regel *überregionaler* Bedeutung konzentriert werden,²⁹ sind es in den Mittelzentren die *gehobenen* Funktionen der Daseinsvorsorge mit mindestens *regionaler* Bedeutung.³⁰ Oberzentren sollen in 90 Minuten im öffentlichen Verkehr und 60 Minuten im motorisierten Individualverkehr, Mittelzentren in 45 Minuten im öffentlichen Verkehr und 30 Minuten im motorisierten Individualverkehr erreichbar sein.

Im Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 sollen Entwicklungskorridore als Räume mit besonderer Standortgunst ergänzend zu den zentralen Orten die Wirtschaftsentwicklung positiv beeinflussen (LEP 2014: 57) und strukturelle Entwicklungsimpulse hervorrufen. Die sich an der Verkehrsinfrastruktur orientierenden Entwicklungskorridore stellen aufgrund ihrer Bündelungsfunktion ein weiteres Ordnungsinstrument für eine an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ausgerichtete raumstrukturelle Entwicklung Thüringens und seiner Teilräume dar. Die Bestimmung der Entwicklungskorridore erfolgte vorrangig anhand des Verlaufs gebündelter hochwertiger Bandinfrastrukturen (hochwertige Straßen- und Schienenverbindungen als Bestandteil transeuropäischer Netze und Versorgungsinfrastrukturen wie z. B. Hochspannungsnetze), vorhandener Ansiedlungsschwerpunkte in Verbindung mit einem engeren (5 km) bzw. weiteren (10 km) Suchraum um die jeweiligen Autobahnanschlussstellen. Die Entwicklungskorridore weisen in der Regel eine dichte Folge von Siedlungs- und Bevölkerungskonzentrationen, verbunden mit einer stabilen oder positiven Bevölkerungsentwicklung auf und integrieren die Industriegroßflächen. Ausgemacht werden acht Entwicklungskorridore.

Wirtschaftliche Verflechtungen

²⁹ Dazu zählt insbesondere – überregionale Entwicklungs-, Stabilisierungs- und Steuerungsfunktion, überregionale Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktion, überregionale Verkehrsknotenfunktion (Fernstraßenverbindung sowie schneller SPNV bzw. SPNV), Bildungs-, Gesundheits-, Kultur- und Freizeitfunktion.

³⁰ Dazu zählt insbesondere Entwicklungs- und Stabilisierungsfunktion, regionale Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktion, überregionale Verkehrsknotenfunktion, Bildungs-, Gesundheits-, Kultur- und Freizeitfunktion, Steuerungsfunktion.

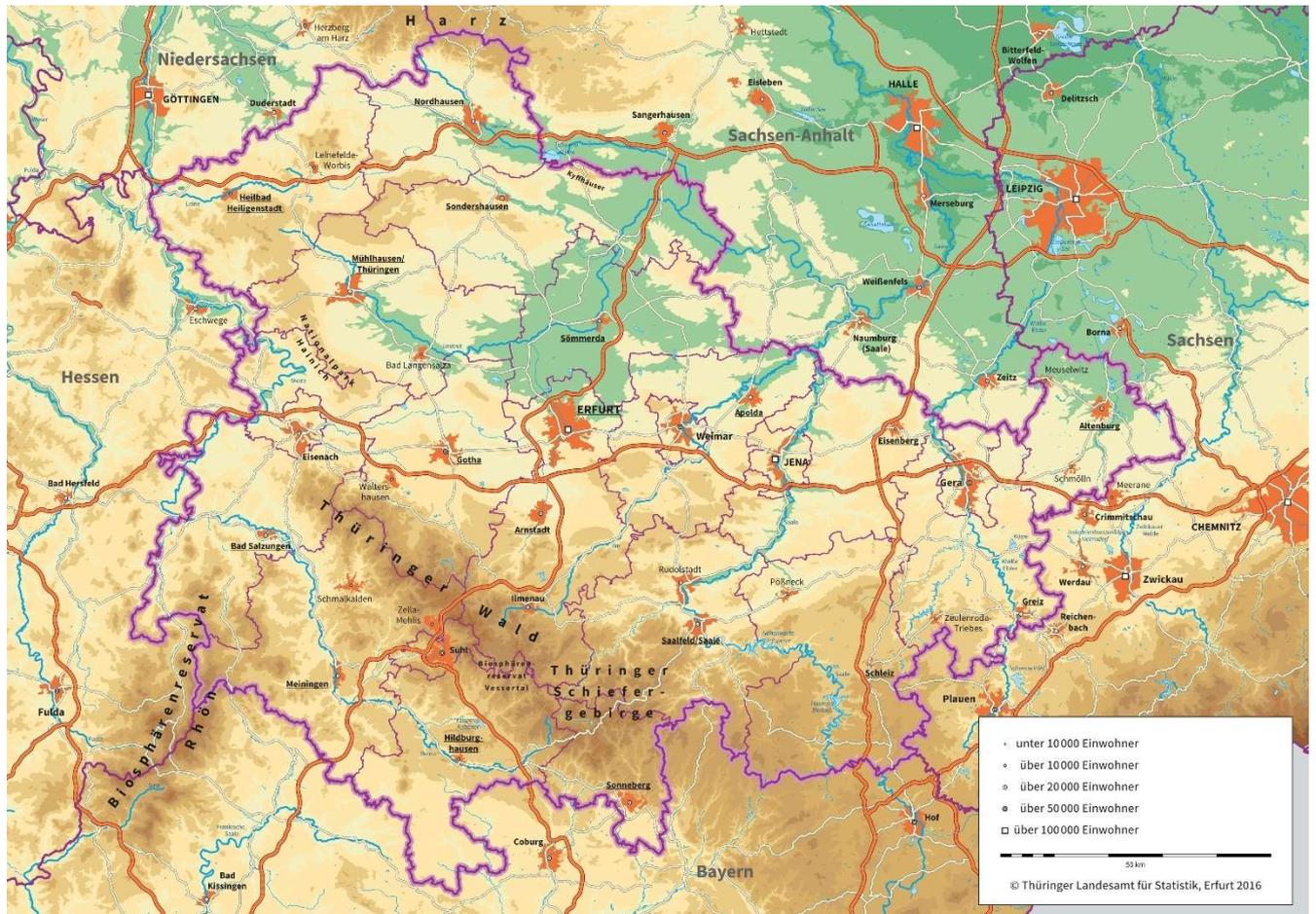


Abbildung 3: Zentrale Verkehrswege Thüringen

Quelle: TLS 2016

- Der Entwicklungskorridor entlang der A 4 zeichnet sich bereits seit Jahren durch eine hohe Dynamik bei Unternehmensansiedlungen aus. Er weist u. a. mit der leistungsfähigen Verkehrsverbindung A 4 sowie der Mitte-Deutschland-Verbindung, dem weitgehend parallel verlaufenden Hochspannungs- sowie Gasversorgungsnetz, bereits vorhandenen bzw. in Entwicklung befindlichen Gewerbe- und Industrie(groß)flächen und dem in der Thüringer Städtekette vorhandenen weitgehend stabilen Bevölkerungspotenzial (Eisenach bis Jena) bedeutende Faktoren für eine auch künftig hohe Attraktivität für Investoren auf. Für die wirtschaftliche Bedeutung spricht auch die im Thüringenvergleich hohe Erwerbstätigendichte.
- Der Entwicklungskorridor entlang der A 9 bietet durch die leistungsfähige Straßeninfrastruktur besondere Standortvorteile und ist insbesondere im Bereich um das Hermsdorfer Kreuz bereits gegenwärtig durch zahlreiche Industrie- und Gewerbeflächen geprägt.

Entwicklungskorridore

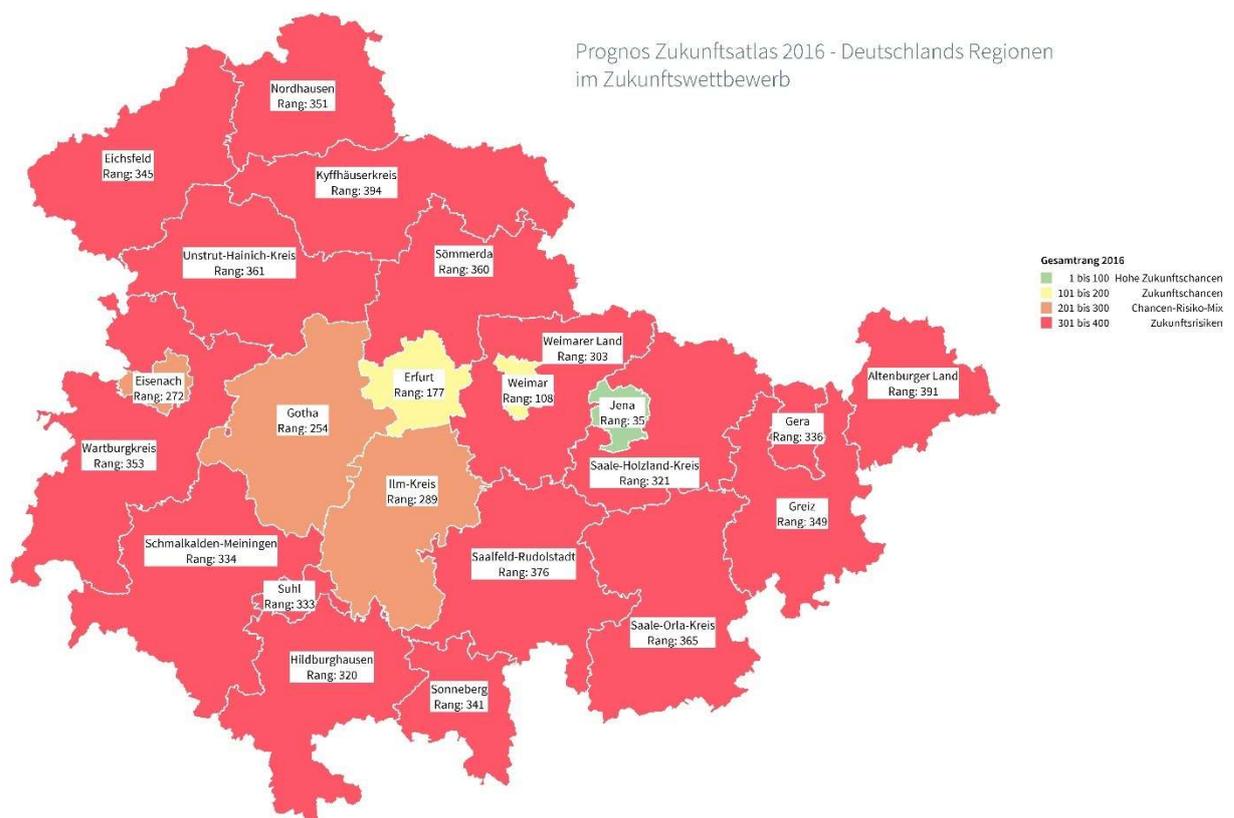
- Der Entwicklungskorridor entlang der A 38 ist mit Ausnahme des Bereichs um Bleicherode ein demografisch weitgehend stabiler Raum, der aufgrund seiner hochwertigen Verkehrsinfrastruktur (A 38, Schienenverbindung Kassel/Göttingen – Leinefelde-Worbis – Nordhausen – Halle), der relativ dichten Folge höherstufiger Zentraler Orte sowie bereits vorhandenen bzw. in Entwicklung befindlichen Gewerbe- und Industrie(groß)flächen über gute Entwicklungschancen verfügt.
- Der Entwicklungskorridor entlang der A 71 weist insbesondere im Abschnitt Sömmerda – Erfurt – Arnstadt – Ilmenau eine hohe Entwicklungsdynamik auf. Neben der hochwertigen Verkehrsinfrastruktur, bereits vorhandenen bzw. in Entwicklung befindlichen Gewerbe- und Industrie(groß)flächen, der relativ dichten Folge höherstufiger Zentraler Orte und der insbesondere nördlich des Thüringer Waldes guten topografischen Eignung basiert die Ausweisung dieses Korridors im südlichen Teil auf der im landesweiten Vergleich bereits hohen Erwerbstätigendichte. Die Standortgunst des Entwicklungskorridors wird mit der Realisierung der durchgehenden Befahrbarkeit der A 71 zwischen der A 38 (Autobahndreieck Südharz) und der A 4 sowie der Fertigstellung der VDE 8.1/8.2 (Berlin – Halle – Nürnberg) der 380 kV-Leitung zwischen Vieselbach und Redwitz weiter zunehmen. Im Bereich des Naturparks Thüringer Wald wird der Entwicklungskorridor in seiner räumlichen Ausprägung durch vorhandene naturschutzfachliche, topografische aber auch touristische Anforderungen bzw. Gegebenheiten unterbrochen.
- Der Entwicklungskorridor entlang der A 73 ergänzt das System der Korridore in Richtung des Oberzentrums Coburg mit Anbindung des Raums Sonneberg.
- Die weiteren Entwicklungskorridore entlang der B 90neu/B 281, der B 93 sowie der B 247 zeichnen sich durch eine Bündelung von höherwertigen Verkehrsinfrastrukturen, weitere Verbesserungen der verkehrsinfrastrukturellen Voraussetzungen, durch Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums, sowie vorhandene Industriegroßflächen und Ansiedlungsschwerpunkte aus.

4.2 Sozioökonomische, demografische und finanzielle Entwicklungsfähigkeit

Bei der Frage, welche Landkreise zusammengelegt werden, ist neben den bereits erwähnten Faktoren und den Vorgaben des Vorschaltgesetzes auch die Entwicklungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte von Bedeutung. Hieraus ergeben sich bei alternativen Zusammenschlussoptionen Hinweise, wer mit wem zusammengehen sollte. Im Interesse einer ausgeglichenen Entwicklung im Land sollten daher da, wo räumlich möglich, entwicklungsstärkere und entwicklungschwächere Einheiten zusammengebracht werden anstatt nur entwicklungsstärkere oder nur entwicklungschwächere Einheiten zu verbinden.

Um die Zukunfts- oder Entwicklungsfähigkeit von Landkreisen und kreisfreien Städten näher zu betrachten, werden in der Regel verschiedene makroökonomische und sozioökonomische Indikatoren miteinander verbunden. Am bekanntesten ist dabei der Prognos-Zukunftsatlas 2016, der die Regionen Deutschlands im Zukunftswettbewerb untersuchen will.

Prognos-Zukunftsatlas 2016



TLS 2016 - Prognos-Zukunftsatlas 2016
 © 2016 Prognos AG, Berlin
 www.prognos.de

Abbildung 4: Thüringen Regionen im Prognos-Zukunftsatlas

Quelle: TLS 2016 auf Nachfrage von Prof. Bogumil

Hier wird ein bundesweites Ranking auf der Basis von 29 Indikatoren im Bereich Demografie, Wohlstand/Soziale Lage, Arbeitsmarkt und Wettbewerb/Innovation erstellt. Diese Regionen werden in vier Cluster unterteilt: Regionen mit hohen Zukunftschancen, mit Zukunftschancen, mit einem Chance-Risiko-Mix sowie mit Zukunftsrisiken. Die Positionen der Thüringen Landkreise und kreisfreien Städte in diesem bundesweiten Ranking finden sich in der Abbildung 4.

Abbildung 4 verdeutlicht nochmals die *Notwendigkeit einer Kreisgebietsreform*, da zurzeit die Kreise und kreisfreien Städten im bundesweiten Vergleich als kaum zukunftsfähig erscheinen. Dieses Ranking bezüglich der Zukunftsfähigkeit der Thüringen Landkreise und kreisfreien Städte ist jedoch nicht hilfreich für die hier behandelten Fragen der Gebietsreform, da hier nach 17 der 23 Gebietskörperschaften in der letzten Kategorie liegen, drei in der vorletzten Kategorie, zwei in der zweiten Kategorie und nur Jena sich unter den Regionen befindet, die mit hohen Zukunftschancen im bundesweiten Vergleich bezeichnet werden. Insgesamt gibt es damit zu wenig Varianz zwischen den Thüringer Landkreisen und kreisfreien Städten.³¹

Daher bietet es sich zur Einschätzung der Entwicklungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen an, einen Vergleich nur unter den Gebietskörperschaften in Thüringen vorzunehmen. Hierzu kann auf wichtige statistische Kennzahlen auf Grundlage des abgestimmten Indikatorenkataloges zur Gebietsreform zurückgegriffen werden. Wesentlich für die Entwicklungsfähigkeit erscheinen hier die Bereiche der *sozioökonomischen*, *demografischen* und *haushalterischen* Entwicklungsfähigkeit zu sein. Der vom TLS vorlegte Indikatorenkatalog weist für diese drei Oberkategorien 12 Indikatoren auf (vgl. hierzu im Detail Anlage 2). Die Berechnung dieser Kennzahlen ist dem Gutachter vom TLS zur Verfügung gestellt worden. Um hieraus ein thüringenweites „Ranking“ zu erstellen, sind jedoch Gewichtungen zwischen diesen Indikatoren notwendig. Dem Gutachter scheint hierbei eine relativ gleichgewichtige Bewertung der drei Indikatorenblöcke sinnvoll zu sein mit einer leichten Überwertung des Haushaltsindex, da die Haushaltssituation bei Fragen der Gebietsreform und auch möglicher Ausgleichsmaßnahmen des Landes von besonderer Bedeutung erscheinen. Im Ergebnis sind daher die sozioökonomischen Indikatoren in der Summe mit 30%, die demografischen Indikatoren ebenfalls mit 30% und die haushalterischen Indikatoren mit 40% in das Gesamtergebnis eingeflossen.

Methodisch ist bezogen auf jeden einzelnen Indikator (z.B. Arbeitslosenquote) die Spannweite zwischen größtem und kleinstem Wert in vier glei-

Thüringer Kreise werden in der Summe als wenig zukunftsfähig dargestellt

Entwicklung eines thüringen-internen Vergleiches

³¹ Zudem kann nicht im Detail nachvollzogen werden, aufgrund welcher Gewichtungen man im Prognos-Zukunftsatlas zu den Ergebnissen kommt, da diese nicht veröffentlicht wird.

che Abschnitte unterteilt und mit vier Farben (grün, gelb, orange, rot) markiert worden. Jeder Kreis/jede kreisfreie Stadt wurde nach dem individuellen Wert einer Kategorie zugeordnet. Im Ergebnis gibt es bezüglich jedes Indikators eine Einteilung in diese Kategorien. Anschließend wurden mit der beschriebenen Gewichtung ein Gesamtindex und die Rangplätze nach demselben Verfahren erstellt. Das Ergebnis findet sich im folgenden Schaubild (vgl. zur besseren Darstellung auch Anlage 3).

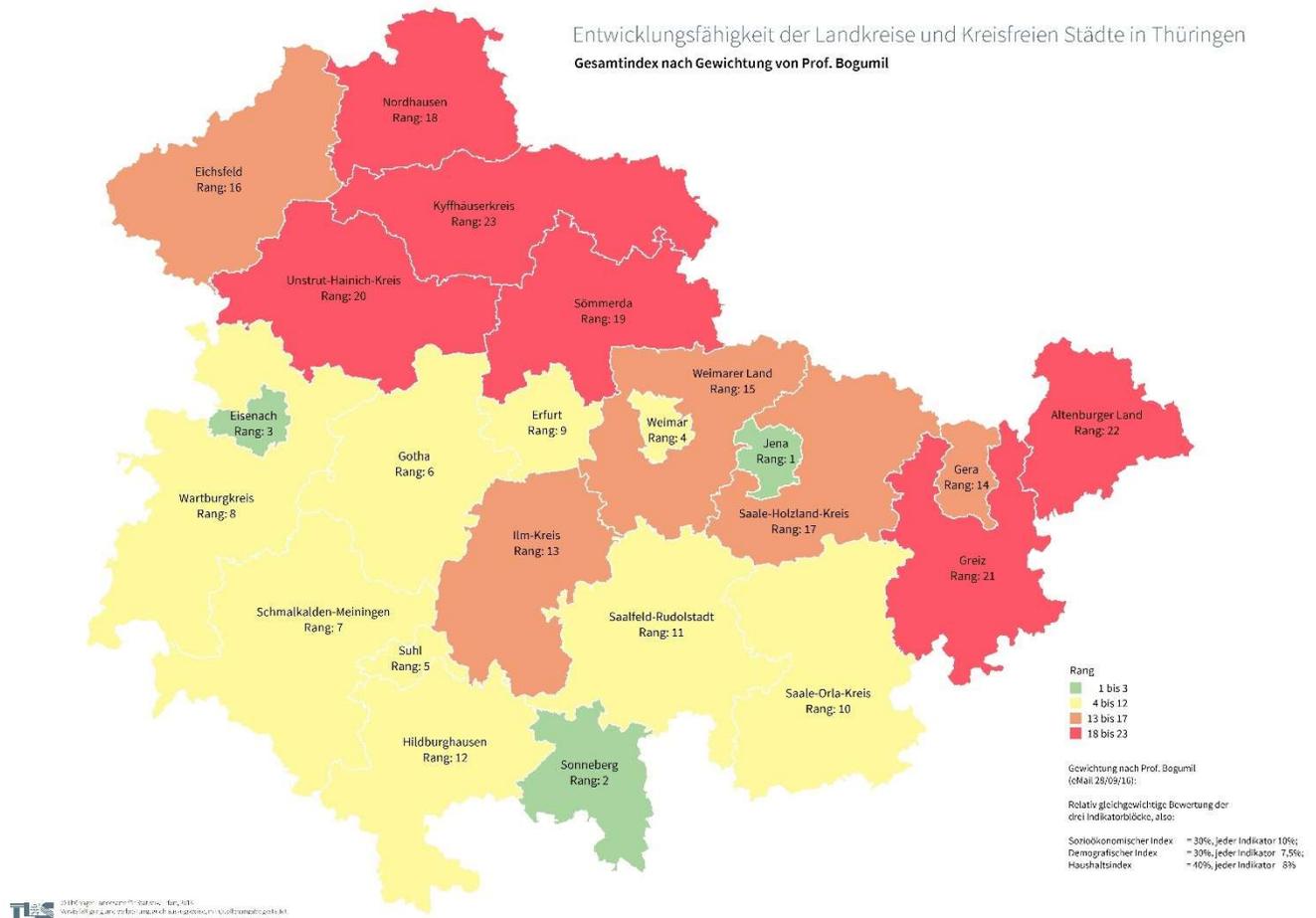


Abbildung 5: Entwicklungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen

Quelle: TLS nach Gewichtung Prof. Bogumil

Auf diese Analyse der Entwicklungsfähigkeit wird bei den Neugliederungsvorschlägen in Kapitel 4.5 zurückgegriffen.

4.3 Bestehende Landkreise und kreisfreie Städte

Thüringen besteht aus vier Planungsregionen, Nordthüringen, Mittelthüringen, Südwestthüringen und Ostthüringen (LEP 2014: 8). Im Folgenden werden die bestehenden Kreisstrukturen anhand der Planungsregionen vorgestellt (Einwohnerzahlen (EW) jeweils zum Stichtag 31. Dezember 2015).

4.3.1 Nordthüringen

Der *Landkreis Eichsfeld* (101.325 EW) liegt im Nordwesten von Thüringen, eingebettet zwischen dem Harz im Norden, der Werra und dem Ostthüringischen Bergland im Südwesten und dem Thüringer Becken im Südosten (vgl. hierzu und im Folgenden TLS 2016). Nachbarkreise sind im Norden die niedersächsischen Landkreise Göttingen und Osterode am Harz, im Osten der Landkreis Nordhausen, im Südosten der Kyffhäuserkreis, im Süden der Unstrut-Hainich-Kreis und im Westen der hessische Werra-Meißner-Kreis. Wegen der Berührung der drei Bundesländer Hessen, Niedersachsen und Thüringen wird das Eichsfeld auch als „Dreiländereck“ bezeichnet. Sitz des Landratsamts ist die Kreisstadt Heilbad Heiligenstadt (16.772 EW). Im vorrangig ländlich geprägten Landkreis gibt es insgesamt 79 Gemeinden, neben der Kreisstadt die Stadt Leinefelde-Worbis (18.684 EW) sowie eine weitere Stadt mit unter 5.000 Einwohnern, zwei Landgemeinden sowie neun Verwaltungsgemeinschaften. Zurzeit ist das Eichsfeld im Thüringer Vergleich eine relativ „junge“ Region mit einem Altersdurchschnitt von 45,2 Jahren und dem höchsten Anteil an Menschen unter 18 Jahren (16,3%) und dem drittniedrigsten Anteil an über 65-Jährigen. Perspektivisch wird jedoch mit einem leicht überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 13,9% im Zeitraum von 2014 bis 2035 (landesweit sind es 13,1%) gerechnet. Mit einem Anteil von 6,2% (2014) verfügt der Kreis über eine im Landesvergleich niedrige Erwerbslosenquote. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis ein Amtsgericht, eine Servicestelle des Amtes für Landentwicklung und Flurneuordnung, ein Landwirtschaftsamt, der Naturpark Eichsfeld-Hainich-Werratal sowie ein Krankenhaus.

Landkreis Eichsfeld

Der *Unstrut-Hainich-Kreis* (105.273 EW) liegt im Nordwesten von Thüringen. Nachbarkreise sind im Nordwesten der Landkreis Eichsfeld, im Nordosten der Kyffhäuserkreis, im Osten der Landkreis Sömmerda, im Süden der Landkreis Gotha und der Wartburgkreis und im Westen der hessische Werra-Meißner-Kreis. Der größtenteils zum Thüringer Becken und zur Langensalzaer Keupermulde gehörende Unstrut-Hainich-Kreis wird durch die beiden namensgebenden geographischen Merkmale gekennzeichnet: die Unstrut mit ihren Auenwäldern und Wiesen durchfließt den Landkreis von Nordwest nach Südost und der bewaldete Gebirgszug

Unstrut-Hainich-Kreis

Hainich³² bildet den Westteil des Landkreises. Kreisstadt ist Mühlhausen (34.552 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 42 Gemeinden, neben der Kreisstadt die Stadt Bad Langensalza (17.483 EW) sowie zwei weitere Städte unter 5.000 Einwohner, zwei Landgemeinden, drei Verwaltungsgemeinschaften und drei erfüllende Gemeinden. Perspektivisch wird mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 17,9% bis 2035 gerechnet. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis ein Amtsgericht mit Außenstelle, ein Landgericht, eine Staatsanwaltschaft, ein Finanzamt, eine Zweigstelle des Straßenbauamtes Nordthüringen, der Nationalpark Hainich sowie 4 Krankenhäuser.

Der *Landkreis Nordhausen* (85.355 EW) ist der nördlichste Landkreis von Thüringen. Nachbarkreise sind im Norden und Osten die beiden sachsen-anhaltinischen Landkreise Harz und Mansfeld-Südharz, im Süden der Kyffhäuserkreis, im Westen der Landkreis Eichsfeld und im Nordwesten die niedersächsischen Landkreise Osterode am Harz und Goslar. Im Norden wird der Landkreis vom Harz begrenzt, im Süden von den Höhenzügen der Dün, Hainleite und Windleite. Die Hauptgewässer sind die Helme, die Zorge und die Wipper. Kreisstadt ist Nordhausen (42.217 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 27 Gemeinden, neben der Kreisstadt drei weitere Städte um die 5.000 Einwohner, zwei Landgemeinden, zwei Verwaltungsgemeinschaften und zwei erfüllende Gemeinden. Perspektivisch wird mit einem leicht überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 13,7% bis 2035 gerechnet. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis ein Amtsgericht, ein Arbeitsgericht, ein Sozialgericht, eine Landespolizeiinspektion, die Agentur für Arbeit, die Autobahnpolizeistation Nord, eine Regionalinspektion des Landesbetriebes für Arbeitsschutz und techn. Verbraucherschutz, der Eichvollzug Regionalbereich Nord, eine Zweigstelle des Straßenbauamtes Nordthüringen sowie vier Krankenhäuser.

Landkreis Nordhausen

Der *Kyffhäuserkreis* liegt im Norden von Thüringen (77.110 EW). Nachbarkreise sind im Norden der Landkreis Nordhausen und der sachsen-anhaltinische Landkreis Mansfeld-Südharz, im Osten der Saalekreis und der Burgenlandkreis, beide ebenfalls zu Sachsen-Anhalt gehörend, im Süden der Landkreis Sömmerda und der Unstrut-Hainich-Kreis und im Westen der Landkreis Eichsfeld. Der Kreis liegt im südöstlichen Harzvorland. Er ist geprägt durch große landwirtschaftliche Flächen, die durch die kleinen Mittelgebirge Kyffhäuser und Hainleite unterbrochen werden. Das Kreisgebiet wird von den Flüssen Unstrut, Wipper, Helme und Helbe durchquert. Kreisstadt ist Sondershausen (22.039 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 43 Gemeinden, neben der Kreisstadt 9 weitere kreisangehörige

Kyffhäuserkreis

³² Der Nationalpark „Hainich“ ist als Besonderheit ein auf einem Muschelkalkplateau gelegenes, europaweit größtes zusammenhängendes Buchenwaldgebiet, welches kaum durch Verkehrswege zerschnitten ist. Der Hainich wurde im Jahr 2011 als Weltnaturerbe anerkannt.

Städte, davon sechs mit Einwohnerzahlen unter 5.000 EW, drei Verwaltungsgemeinschaften und zwei erfüllende Gemeinden. Perspektivisch wird mit einem weit überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 22,8% bis 2035 gerechnet. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis ein Amtsgericht, ein Finanzamt, eine Zweigstelle des Straßenbauamtes Nordthüringen, ein Landwirtschaftsamt, der Naturpark Kyffhäuser sowie ein Krankenhausstandort.

4.3.2 Mittelthüringen

Der *Landkreis Sömmerda* liegt im Norden von Thüringen (70.600 EW). Nachbarkreise sind im Norden der Kyffhäuserkreis, im Osten der sachsen-anhaltinische Burgenlandkreis, im Süden der Landkreis Weimarer Land und die kreisfreie Stadt Erfurt sowie im Westen der Landkreis Gotha und der Unstrut-Hainich-Kreis. Das Territorium des Landkreises Sömmerda liegt im Gebiet der mittleren Unstrut im nordöstlichen Teil des Thüringer Beckens und erstreckt sich in Ost-West-Richtung von der Finne bis zum Unstrutstau bei Straußfurt und in Nord-Süd-Richtung von den Ausläufern der Hainleite bei Bilzingsleben bis zur Landeshauptstadt Erfurt. Das Bild des Landkreises Sömmerda wird geprägt von einer intensiv genutzten Agrarlandschaft. Kreisstadt ist die Stadt Sömmerda (18.996 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 54 Gemeinden, neben der Kreisstadt sechs weitere kreisangehörige Städte, davon fünf mit Einwohnerzahlen unter 5.000 EW, sieben Verwaltungsgemeinschaften und eine erfüllende Gemeinde. Perspektivisch wird mit einem leicht überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 16% bis 2035 gerechnet. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis ein Amtsgericht und ein Landwirtschaftsamt.

Landkreis Sömmerda

Der *Landkreis Gotha* liegt in der westlichen Mitte von Thüringen (136.831 EW). Nachbarkreise sind im Norden der Unstrut-Hainich-Kreis, im Nordosten der Landkreis Sömmerda, im Osten die kreisfreie Stadt Erfurt, im Südosten der Ilm-Kreis, im Südwesten der Landkreis Schmalkalden-Meiningen und im Westen der Wartburgkreis. Das Kreisgebiet zieht sich vom Thüringer Becken bis tief in den Thüringer Wald. Im Süden des Kreises befinden sich drei große Talsperren: die Ohratalsperre sowie die Gothaer Talsperre und die Talsperre Schmalwasser. Gotha ist der einwohnerstärkste Landkreis Thüringens, Kreisstadt ist die Stadt Gotha (45.410 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 47 Gemeinden, neben der Kreisstadt die Stadt Waltershausen (13.092 EW) sowie drei weitere kreisangehörige Städte, davon eine mit Einwohnerzahlen unter 5.000 EW, zwei Landgemeinden, vier Verwaltungsgemeinschaften und zwei erfüllende Gemeinden. Perspektivisch wird mit einem unterdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 10,3% bis 2035 gerechnet. Die Bruttoausgaben im Verwaltungshaushalt je Einwohner des Landkreises (2014) gehören im Landesvergleich zu den niedrigsten. An weiteren Behörden finden

Landkreis Gotha

sich im Landkreis ein Amtsgericht, ein Sozialgericht, das Finanzgericht, eine Landespolizeiinspektion, ein Finanzamt, ein Amt für Landentwicklung und Flurneuordnung, das Forstliches Forschungs- und Kompetenzzentrum, das Bildungszentrum der Thüringer Landesverwaltung, die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, das Schulamt Westthüringen, die Fachschule für Bau, Wirtschaft und Verkehr, die Landesfortbildungsstätte, die Autobahnpolizeistation West-Gotha, eine Zweigstelle des Straßenbauamts Mittelthüringen, eine Justizvollzugsanstalt, sowie zwei Krankenhäuser.

Erfurt ist die Landeshauptstadt (210.118 EW) und die einwohnermäßig größte Stadt Thüringens und neben Jena und Gera eines der drei Oberzentren des Landes. Die Stadt besitzt einen knapp drei Quadratkilometer großen mittelalterlich geprägten Altstadtkern mit dem Erfurter Dom und etwa 25 Pfarrkirchen und zahlreichen Fachwerk- und Bürgerhäusern. Nachbarkreise der Stadt Erfurt sind im Norden der Kreis Sömmerda, im Osten das Weimarer Land, im Süden der Ilm-Kreis und im Westen der Kreis Gotha. Perspektivisch wird entgegen dem Landestrend mit einem weit überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstum in Höhe von 9,5% bis 2035 gerechnet, dies ist der beste Wert im landesweiten Vergleich. Als Landeshauptstadt verfügt Erfurt über einen überaus dichten Bestand an öffentlichen Behörden: die Staatskanzlei, die Ministerien, den Thüringer Landtag, das Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie (Außenstelle von Weimar), das Landesamt für Statistik, das Landeskriminalamt, die Landespolizeidirektion, die Landespolizeiinspektion, den Landesbetrieb Thüringer Landesrechenzentrum, das Landesamt für Vermessung und Geoinformation, das Landesamt für Bau und Verkehr, der Landesbetrieb Thüringer Liegenschaftsmanagement, die Regionalinspektion des Landesbetriebes für Arbeitsschutz und techn. Verbraucherschutz, die Anstalt öffentliches Rechts Thüringen Forst, ein Amtsgericht, ein Arbeitsgericht, ein Landgericht, eine Staatsanwaltschaft, das Landesarbeitsgericht, das Landessozialgericht, das Bundesarbeitsgericht, die Landesfinanzdirektion, ein Finanzamt, eine Zweigstelle des Straßenbauamtes Mittelthüringen, die Universität Erfurt, die Fachhochschule Erfurt sowie zwei Krankenhäuser.

Erfurt

Der *Ilm-Kreis* liegt in der Mitte von Thüringen (109.620 EW). Nachbarkreise sind im Norden die kreisfreie Stadt Erfurt, im Nordosten der Landkreis Weimarer Land, im Osten der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, im Süden der Landkreis Hildburghausen und die kreisfreie Stadt Suhl, im Südwesten der Landkreis Schmalkalden-Meiningen und im Westen der Landkreis Gotha. Kreisstadt ist Arnstadt. Die beiden Flüsse Gera und Ilm prägen den Landkreis im Westen bzw. im Osten. Der südliche Teil des Ilm-Kreises mit seinen ausgedehnten Waldflächen des Thüringer Waldes ist im Wesentlichen durch den Wirtschaftszweig Tourismus geprägt; ca. 43% der Fläche des Landkreises werden forstwirtschaftlich genutzt. Kreisstadt ist Arnstadt (24.481 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 42 Gemeinden,

Ilm-Kreis

neben der Kreisstadt die Große kreisangehörige Stadt Ilmenau (26.153 EW) sowie fünf weitere kreisangehörige Städte mit Einwohnerzahlen unter 5.000 EW, eine Landgemeinde, sechs Verwaltungsgemeinschaften und eine erfüllende Gemeinde. Perspektivisch wird mit einem leicht unterdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 12,3% bis 2035 gerechnet. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis ein Amtsgericht, ein Finanzamt, eine Zweigstelle des Straßenbauamts Mittelthüringen, eine Jugendstrafanstalt, Jugendarrestanstalt, die TU Ilmenau, der Eichvollzug Regionalbereich Süd sowie zwei Krankenhäuser.

Weimar ist eine kreisfreie Stadt (64.131 EW) innerhalb des Landkreises Weimarer Land und ist vor allem für ihr kulturelles Erbe bekannt. Zum kulturellen Erbe der Stadt gehören neben der dominierenden Weimarer Klassik um Wieland, Herder, Goethe und Schiller auch das Bauhaus und die Gründung der ersten Republik auf deutschem Boden, der Weimarer Republik (1919). Durch seine zahlreichen Klassikerstätten, durch weitere Museen, Galerien und Baudenkmale sowie Kulturstätten ist Weimar eines der bedeutendsten Ziele für Städtetourismus in Thüringen. Weimar ist ein Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums. Der mittelzentrale Verflechtungsbereich von Weimar umfasst das Territorium des ehemaligen Kreises Weimar-Land, der heute den westlichen und südwestlichen Teil des Landkreises Weimarer Land bildet. Perspektivisch wird entgegen dem Landestrend nur mit einem unterdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang von 3,8% bis 2035 gerechnet. Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner in Weimar ist landesweit am viertniedrigsten, auch der Schuldenstand je Einwohner (2014) ist der viertschlechteste in Thüringen. Mit weiteren Behörden ist Weimar sehr gut ausgestattet, es finden sich ein Amtsgericht, ein Verwaltungsgericht, das Obergericht, das Schulamt Mittelthüringen, die Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie, das Hauptstaatsarchiv, das Landesverwaltungsamt, die Landesanstalt für Umwelt und Geologie (Außenstelle von Jena), die Thüringer Verwaltungsschule, das Thüringenkolleg, das Musikgymnasium Weimar, die Bauhaus-Universität Weimar mit Material-, Forschungs- und Prüfanstalt, die Hochschule für Musik Franz-Liszt sowie ein Krankenhaus.

Weimar

Der *Landkreis Weimarer Land* ist ein Landkreis in der östlichen Mitte von Thüringen (82.127 EW). Nachbarkreise sind im Norden der Landkreis Sömmerda sowie der sachsen-anhaltinische Burgenlandkreis, im Osten der Saale-Holzland-Kreis und die kreisfreie Stadt Jena, im Süden der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, im Südwesten der Ilm-Kreis und im Westen die kreisfreie Stadt Erfurt. Die kreisfreie Stadt Weimar wird vollständig vom Landkreis Weimarer Land umgeben. Kreisstadt ist Apolda (22.364 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 62 Gemeinden, neben der Kreisstadt sieben weitere kreisangehörige Städte, davon fünf mit Einwohnerzahlen unter 5.000 EW, zwei Landgemeinden, vier Verwaltungsgemeinschaften und

Landkreis Weimarer Land

zwei erfüllende Gemeinden. Perspektivisch wird mit einem leicht unterdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 12,2% bis 2035 gerechnet. Der Landkreis verfügt neben Jena und dem Wartburgkreis über das höchste BIP je Erwerbstätigen im Jahr 2013 im Landesvergleich. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis ein Amtsgericht, eine Zweigstelle des Straßenbauamtes Mittelthüringen, das Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien sowie drei Krankenhäuser.

4.3.3 Südwestthüringen

Der *Wartburgkreis* liegt im Westen von Thüringen (125.655 EW). Nachbarkreise sind im Norden der Unstrut-Hainich-Kreis, im Osten der Landkreis Gotha, im Südosten der Landkreis Schmalkalden-Meiningen, im Süden und Südwesten der hessische Landkreis Fulda und im Westen die ebenfalls hessischen Landkreise Hersfeld-Rotenburg und Werra-Meißner-Kreis. Die Kreisfreie Stadt Eisenach ragt im Norden wie ein Finger von Westen nach Osten in das Kreisgebiet. Rund 70 Prozent der Landkreisflächen sind aus natur- und umweltfachlichen Gründen geschützt, dennoch hat der Wartburgkreis heute mit die höchste Industriedichte Thüringens vorzuweisen. Kreisstadt ist Bad Salzungen (15.763 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 50 Gemeinden, neben der Kreisstadt neun weitere kreisangehörige Städte, davon fünf mit Einwohnerzahlen unter 5.000 EW, drei Verwaltungsgemeinschaften und sechs erfüllende Gemeinden. Perspektivisch wird mit einem deutlich überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 19,5% bis 2035 gerechnet. Der Landkreis verfügt aber neben Jena und dem Landkreis Weimarer Land über das höchste BIP je Erwerbstätigen im Jahr 2013 im Landesvergleich. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis ein Amtsgericht, eine Zweigstelle des Straßenbauamtes Südwestthüringen, das Biosphärenreservat Rhön (Thür. Verwaltungsstelle), ein Landwirtschaftsamt sowie drei Krankenhäuser.

Wartburgkreis

Eisenach ist eine kreisfreie Stadt im Westen des Freistaates Thüringen, innerhalb des Wartburgkreises gelegen und eine der sogenannten Lutherstädte (42.417 EW). Eisenach liegt am Nordrand des Thüringer Waldes und an der Autobahn-/Eisenbahnhauptverbindung Leipzig-Frankfurt am Main. Durch Eisenach fließen Werra (Ortsteil), Hörsel und Nesse. Touristisches Hauptziel Eisenachs ist die Wartburg, die zum UNESCO-Weltkulturerbe gehört. Die Tradition des Automobilbaus (so wurde 1896 das Automobilwerk Eisenach gegründet, das ab 1928 zu BMW gehörte und später den Wartburg baute) wurde nach der Wiedervereinigung durch die Adam Opel AG fortgeführt. Die Werke der Automobilindustrie (wie Opel und Bosch) haben heute über 4 000 Mitarbeiter, was Eisenach zu einem Industriezentrum Thüringens macht. Die Haushaltssituation in Eisenach gehört neben Jena zur besten im Landesvergleich. Perspektivisch wird mit

Eisenach

einem Bevölkerungsanstieg in Höhe von 0,3% bis 2035 gerechnet. An weiteren Behörden finden in Eisenach ein Amtsgericht, ein Finanzamt, eine Zweigstelle des Arbeitsgerichtes Suhl sowie ein Krankenhaus.

Der *Landkreis Schmalkalden-Meiningen* liegt im Südwesten von Thüringen (124.623 EW). Nachbarkreise sind im Nordosten der Landkreis Gotha, im Osten der Ilm-Kreis und die kreisfreie Stadt Suhl, im Südosten der Landkreis Hildburghausen, im Süden der bayerische Landkreis Rhön-Grabfeld, im Westen der hessische Landkreis Fulda und im Nordwesten der Wartburgkreis. Die Geografie des Landkreises ist sehr vielfältig. Im Westen des Kreises ragt mit dem 814 m hohen Ellenbogen der höchste Berg der Thüringer Rhön in den Himmel. Im Nordosten wird der Kreis vom Thüringer Wald mit dem Großen Inselsberg (916 m), dem Wildekopf (943 m) bei Zella-Mehlis als höchste Erhebung und dem Höhenweg Rennsteig begrenzt. Kreisstadt ist Meiningen (21.231 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 62 Gemeinden, neben der Kreisstadt die Stadt Schmalkalden (19.291 EW) und die Stadt Zella-Mehlis (10.631 EW) sowie vier weitere kreisangehörige Städte um oder unter 5.000 EW, vier Verwaltungsgemeinschaften und zwei erfüllende Gemeinden. Perspektivisch wird mit einem etwas überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 16,3% bis 2035 gerechnet. Die Erwerblosenquoten im Landkreis liegt mit 6,5% deutlich unter dem Landesdurchschnitt. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis ein Amtsgericht, ein Landgericht, eine Staatsanwaltschaft, ein Sozialgericht, ein Verwaltungsgericht, ein Amt für Landentwicklung und Flurneuordnung, ein Staatsarchiv, das ThürLVwA – Abt. VII – Soziales/Rehabilitierung von SED Unrecht, das Bildungszentrum der Polizei mit FH öff. Verwaltung Bereich Polizei, eine Zweigstelle des Straßenbauamts Südwestthüringen, die FH Schmalkalden (ingenieurwiss.-technische sowie wirtschaftswiss. und –rechtliche Studiengänge), eine Justizvollzugsanstalt, eine Autobahnpolizeistation Süd-Suhl sowie drei Krankenhäuser.

Landkreis Schmalkalden-Meiningen

Suhl ist eine kreisfreie Stadt am Südrand des Thüringer Waldes (36.778 EW). Aufgrund der langen Tradition der Waffenherstellung bezeichnet sich die Stadt seit dem Jahr 2005 offiziell als „Waffenstadt Suhl“. Nachbarkreise sind im Nordosten der Ilm-Kreis, im Südosten der Landkreis Hildburghausen und im Westen der Landkreis Schmalkalden-Meiningen. Perspektivisch wird mit einem im Landesvergleich leicht unterdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 8,8% bis 2035 gerechnet. Suhl verfügt über das höchste verfügbare Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner und den vierniedrigsten Schuldenstand im Landesvergleich. An weiteren Behörden finden sich in Suhl ein Amtsgericht, ein Arbeitsgericht, eine Landespolizeiinspektion, ein Finanzamt, eine Justizvollzugsanstalt, eine Regionalinspektion des Landesbetriebes für Arbeitsschutz und techn. Verbraucherschutz (TLAtV), ein Schulamt, das Beschussamt (Eichvollzug) sowie ein Krankenhaus.

Suhl

Der *Landkreis Hildburghausen* ist der südlichste Landkreis Thüringens (64.524 EW). Nachbarkreise sind im Norden die Kreisfreie Stadt Suhl und der Ilm-Kreis, im Osten die Landkreise Sonneberg und Saalfeld-Rudolstadt, im Südosten der bayerische Landkreis Coburg, im Süden der bayerische Landkreis Haßberge, im Südwesten der bayerische Landkreis Rhön-Grabfeld und im Westen der Landkreis Schmalkalden-Meiningen. Geologisch und geomorphologisch gesehen hat das Territorium des Landkreises Anteil am Thüringer Wald/Thüringer Schiefergebirge und am thüringisch-fränkischen Triasgebiet. Wichtigster Fluss im Landkreis ist der im Osten entspringende und im weiteren Verlauf das Kreisgebiet in Westrichtung durchfließende Weser-Quellfluss Werra, an der nicht nur drei der vier größten Städte des Landkreises liegen, sondern die auch von fast allen anderen Flüssen des Kreises gespeist wird. Kreisstadt ist Hildburghausen (11.792 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 37 Gemeinden, neben der Kreisstadt sechs weitere kreisangehörige Städte in der Größe von 7.000 EW und geringer, zwei Verwaltungsgemeinschaften und drei erfüllende Gemeinden. Perspektivisch wird mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 18,3% bis 2035 gerechnet. Die Erwerbslosenquoten im Landkreis liegt mit 5,8% deutlich unter dem Landesdurchschnitt. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis ein Landwirtschaftsamt, ein Amtsgericht, eine Zweigstelle des Straßenbauamtes Südwestthüringen, sowie zwei Krankenhäuser.

Landkreis Hildburghausen

Der *Landkreis Sonneberg* liegt im Süden von Thüringen (56.818 EW). Nachbarkreise sind im Norden der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, im Osten der bayerische Landkreis Kronach, im Süden der ebenfalls bayerische Landkreis Coburg und im Westen der Landkreis Hildburghausen. Der Landkreis Sonneberg liegt am Südabhang des Thüringer Waldes, von den Höhen des Rennsteigs bis hin zu den Niederungen des Sonneberger Unterlandes und der Schalkauer Platte und grenzt im Süden und Osten an das Maintal und den Frankenwald sowie das Werra- und Schwarzatal im Norden und Westen. Kreisstadt ist Sonneberg (23.736 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 11 Gemeinden, neben der Kreisstadt vier weitere kreisangehörige Städte mit 7.000 EW oder weniger sowie zwei erfüllende Gemeinden. Perspektivisch wird mit einem deutlich überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 20,5% bis 2035 gerechnet. Allerdings verfügt der Landkreis über die niedrigste Erwerbslosenquote in Thüringen und eine gute haushalterische Situation. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis ein Amtsgericht, ein Finanzamt, eine Zweigstelle des Arbeitsgerichtes Suhl sowie ein Krankenhaus.

Landkreis Sonneberg

4.3.4 Ostthüringen

Der *Landkreis Saalfeld-Rudolstadt* liegt im Süden von Thüringen (109.278 EW). Nachbarkreise sind im Norden der Landkreis Weimarer Land, im Nordosten der Saale-Holzland-Kreis, im Osten der Saale-Orla-Kreis, im

Landkreis Saalfeld-Rudolstadt

Süden der bayerische Landkreis Kronach und der Landkreis Sonneberg, im Südwesten der Landkreis Hildburghausen und im Westen der Ilm-Kreis. Der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt wird vom Fluss Saale durchzogen und liegt im Thüringer Schiefergebirge. Kreisstadt ist Saalfeld (25.041 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 38 Gemeinden, neben der Kreisstadt die Stadt Rudolstadt (22.855 EW) und sieben weitere kreisangehörige Städte in der Größe von 7.000 EW und geringer, vier Verwaltungsgemeinschaften und eine erfüllende Gemeinde. Perspektivisch wird mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 21,5% bis 2035 gerechnet. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis eine Landespolizeiinspektion, eine Zweigstelle des Straßenbauamts Mittelthüringen, ein Amtsgericht, ein Landwirtschaftsamt, ein Teil des Naturparks Thüringer Schiefergebirge/Obere Saale sowie drei Krankenhäuser.

Der *Saale-Holzland-Kreis* liegt im Osten von Thüringen (86.184 EW). Nachbarkreise sind im Norden der sachsen-anhaltinische Burgenlandkreis, im Osten die kreisfreie Stadt Gera und der Landkreis Greiz, im Süden der Saale-Orla-Kreis, im Südwesten der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt und im Westen der Landkreis Weimarer Land sowie die kreisfreie Stadt Jena. Ähnlich einem „Kragen“ umschließt der Saale-Holzland-Kreis die Stadt Jena. Keramik und Holz – das sind die beiden Materialien, die die „Wurzeln“ der wirtschaftlichen Entwicklung der Region repräsentieren. Die Holz-Tradition der Region ist vor allem vom Holzhandwerk im Raum Hermsdorf geprägt und hat ihr den Namen gegeben – Thüringer Holzland. Weite Teile des Landkreises sind von der Landwirtschaft geprägt. Kreisstadt ist Eisenberg (13.669 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 93 Gemeinden, neben der Kreisstadt sieben weitere kreisangehörige Städte in der Größe von 8.000 EW und geringer, fünf Verwaltungsgemeinschaften und vier erfüllende Gemeinde. Perspektivisch wird mit einem weit überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 23,9% bis 2035 gerechnet. Die Erwerbslosenquote liegt mit 7,6% unter dem Landesdurchschnitt. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis die Flüchtlingsaufnahmestelle, ein Amtsgericht, eine Landesfinanzdirektion/ Beihilfestelle, eine Zweigstelle des Straßenbauamt Ostthüringen, eine Servicestelle des Landwirtschaftsamts Rudolstadt, die Landessternwarte (FSU Jena) sowie drei Krankenhäuser.

Saale-Holzland-Kreis

Jena ist nach der Landeshauptstadt Erfurt die einwohnermäßig zweitgrößte Stadt sowie eines der drei Oberzentren Thüringens und hat den Status einer Kreisfreien Stadt (109.527 EW). Nachbarkreise der Stadt Jena sind der Saale-Holzland-Kreis und das Weimarer Land. In Jena befindet sich mit der Friedrich-Schiller-Universität die mit über 20.000 Studenten größte Universität Thüringens. Jena ist ein Zentrum der deutschen Optik- und Feinmechanikindustrie rund um das Unternehmen von Carl Zeiss. Nach der deutschen Wiedervereinigung wandelte sich Jena vom Industrie-

Jena

zum Bildungs- und Wissenschaftszentrum und wurde zur „Stadt der Wissenschaft“ des Jahres 2008 ernannt. Perspektivisch wird mit einem Bevölkerungszuwachs von 3,5% bis 2035 gerechnet. Jena liegt sowohl bezüglich der demografischen Entwicklungsfähigkeit, der Haushaltssituation als auch bezogen auf das BIP je Erwerbstätigen (2013) deutlich auf Platz 1 im Landesvergleich. An weiteren Behörden finden sich in Jena neben der erwähnten Universität ein Amtsgericht, ein Finanzamt, das Oberlandesgericht, die Generalstaatsanwaltschaft, eine Landespolizeiinspektion, die Landesanstalt für Umwelt und Geologie, die Landesanstalt für Landwirtschaft, die Ernst-Abbe-Fachhochschule Jena sowie ein Universitätsklinikum mit 1.441 Betten.

Der *Saale-Orla-Kreis* liegt im Südosten von Thüringen (82.951 EW). Nachbarkreise sind im Norden der Saale-Holzland-Kreis, im Nordosten der Landkreis Greiz, im Südosten der sächsische Vogtlandkreis, im Süden der bayerische Landkreis Hof, im Südwesten der ebenfalls bayerische Landkreis Kronach und im Westen der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt. Durch den Kreis fließen die namensgebenden Flüsse Saale und Orla. Der Landkreis liegt zum größten Teil im Thüringer Schiefergebirge bzw. in dessen Übergangsbereichen zum Thüringer Holzland und zum Vogtland. Dadurch ist das Gelände von deutlichem Mittelgebirgscharakter, über 80 Prozent der Fläche des Landkreises liegen über 400 m Höhe. Mit den Saaletalsperren hat der Landkreis Deutschlands größtes Talsperrensystem; das „Land der tausend Teiche“ um Plothen ist seit Jahrhunderten besiedelt und mit seinen „Himmelsteichen“ – die ohne natürliche Zuflüsse sind und daher allein „von oben“, also vom Regenwasser gespeist werden – Speisefischlieferant. Kreisstadt ist Schleiz (8.467 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 72 Gemeinden, neben der Kreisstadt die Stadt Pößneck (12.148 EW), die Stadt Neustadt an der Orla (8.237 EW) sowie weitere neun kreisangehörige Städte in der Größe von 6.000 EW und geringer, fünf Verwaltungsgemeinschaften und zwei erfüllende Gemeinde. Perspektivisch wird mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 18,8% bis 2035 gerechnet. Die Erwerbslosenquote liegt mit 7,8% unter dem Landesdurchschnitt. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis die Zweigstelle des Straßenbauamtes Ostthüringen, ein Amtsgericht, ein Finanzamt, der Eichvollzug Regionalbereich Ost, ein Teil des Naturparks Thüringer Schiefergebirge/Obere Saale sowie zwei Krankenhäuser.

Saale-Orla-Kreis

Der *Landkreis Greiz* ist ein Landkreis im Osten des Freistaates Thüringen (101.114 EW). Nachbarkreise sind im Norden der Burgenlandkreis (Sachsen-Anhalt) und die kreisfreie Stadt Gera, im Nordosten der Landkreis Altenburger Land, im Osten der sächsische Landkreis Zwickau, im Süden der ebenfalls sächsische Vogtlandkreis und im Westen der Saale-Orla-Kreis und der Saale-Holzland-Kreis. Der Süden des Landkreises gehört zum Thüringer Schiefergebirge, während der Norden zur Leipziger Tieflandsbucht hin abfällt 213 km² des Landkreises sind mit Wald bedeckt.

Landkreis Greiz

Kreisstadt ist Greiz (21.042 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 46 Gemeinden, neben der Kreisstadt die Stadt Zeulenroda-Triebes (16.901 EW) sowie sieben weitere kreisangehörige Städte in der Größe von 8.000 EW und geringer, drei Verwaltungsgemeinschaften und fünf erfüllende Gemeinde. Perspektivisch wird mit einem weit überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 24,2% bis 2035 gerechnet. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis ein Amtsgericht, ein Staatsarchiv, ein Landwirtschaftsamt, die Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule, eine Justizvollzugsanstalt, sowie zwei Krankenhäuser.

Gera ist nach Erfurt und Jena die bevölkerungsmäßig drittgrößte und die flächenmäßig zweitgrößte Stadt Thüringens sowie eines der drei Oberzentren und hat den Status einer kreisfreien Stadt (96.011). Gera liegt im östlichsten Zipfel des Freistaates, nahe den Grenzen zu Sachsen-Anhalt und Sachsen im Tal des Flusses Weiße Elster. Nachbarkreise sind der Landkreis Greiz sowie der Saale-Holzland-Kreis und der sachsen-anhaltinische Burgenlandkreis. Gera hat mit dem Geraer Stadtwald im Westen des Stadtgebietes die größte zusammenhängende Waldfläche aller Thüringer Städte. Die Stadt ist Sitz der Berufsakademie Gera, einer privaten medizinischen Hochschule, und war Veranstaltungsort der Bundesgartenschau 2007. Perspektivisch wird in Gegensatz zu Jena und Erfurt mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang von 15,8% bis 2035 gerechnet. Gera hat die höchste Erwerbslosenquote mit 12,5% (2014) in Thüringen und liegt auch bezüglich anderer Indikatoren der Entwicklungsfähigkeit meist unter dem Landesdurchschnitt. An weiteren Behörden finden sich in Gera ein Arbeitsgericht, ein Verwaltungsgericht, ein Amtsgericht, ein Landgericht, eine Staatsanwaltschaft, eine Justizvollzugsanstalt, eine Landespolizeiinspektion, das Integrationsamt (über TLVwA), die Regionalinspektion Ostthüringen des Landesbetriebes für Arbeitsschutz und techn. Verbraucherschutz (TLAtV), ein Finanzamt, die Stelle zur Regelung offener Vermögensfragen, das Landesbergamt, ein Amt für Landentwicklung und Flurneuordnung, das Landesamt für Bau und Verkehr/ Abt. 5 – Hochbau, eine Zweigstelle des Straßenbauamt Ostthüringen sowie eine Krankenhaus.

Gera

Der Landkreis *Altenburger Land* ist der östlichste Landkreis Thüringens (92.344 EW). Der Landkreis Altenburger Land ist benannt nach der gleichnamigen Landschaft um die Stadt Altenburg. Angrenzende Landkreise sind (von Westen im Uhrzeigersinn) Greiz, Burgenlandkreis (Sachsen-Anhalt) sowie die sächsischen Landkreise Leipzig, Mittelsachsen und Zwickau. Es ist in weiten Teilen landwirtschaftlich geprägt. Von Süden nach Norden durchquert der Fluss Pleiße den Kreis und mündet in Leipzig in die Weiße Elster. Von Südwesten Richtung Nordosten durchquert der Fluss Sprötte Teile des Landkreises Altenburger Land. Das leicht hügelige Osterland, das die nördlichsten Vorhügel des Erzgebirges darstellt, fällt sanft ab bis zu den Ebenen des südöstlichen Sachsen-Anhalts.

Altenburger Land

Kreisstadt ist Altenburg (32.910 EW). Im Landkreis gibt es insgesamt 38 Gemeinden, neben der Kreisstadt die Stadt Meuselwitz (10.233 EW), die Stadt Schmölln (11.361 EW) sowie zwei weitere kreisangehörige Städte unter 5.000 EW, fünf Verwaltungsgemeinschaften und eine erfüllende Gemeinde. Perspektivisch wird mit einem weit überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 23,6% bis 2035 gerechnet. An weiteren Behörden finden sich im Landkreis ein Amtsgericht, ein Sozialgericht, ein Finanzamt, ein Staatsarchiv, eine Zweigstelle des Straßenbauamtes Ostthüringen, ein Landwirtschaftsamt sowie zwei Krankenhäuser.

4.4 Notwendige Einkreisungen

Nach den Vorgaben des Vorschaltgesetzes (100.000 EW im Jahr 2035) sind die bisherigen kreisfreien Städte Gera (79.515 EW im Jahr 2035), Weimar (61.075 EW im Jahr 2035), Eisenach (42.026 EW im Jahr 2035) und Suhl (33.004 EW im Jahr 2035) grundsätzlich einzukreisen. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Vorschaltgesetz (2016) haben die betroffenen Städte Eisenach, Weimar und Gera Stellungnahmen eingereicht. Die Stadt Eisenach betont hier, dass sie seit 2013 eine freiwillige Rückkreisung in den Wartburgkreis anstrebt. Das dem Gesetzentwurf zugrundeliegende Leitbild der Landesregierung unterstützt nach Auffassung der Stadt Eisenach diese freiwillige Rückkreisung. Die Stadt Eisenach stellt selbst fest, dass in ihren Fall „die Kreisfreiheit zumindest unter den gegenwärtigen Bedingungen keine solide Basis für kommunalpolitische Souveränität darstellen kann“ (Stadt Eisenach 2016: 2). Für die Stadt Suhl, die mit 33.000 EW im Jahr 2035 noch 10.000 EW weniger hat, gilt ähnliches, der dortige Stadtrat verschließt sich einer Gebietsreform nicht.

Nach dem Vorschaltgesetz sind Gera, Weimar, Eisenach und Suhl einzukreisen

Die größeren Städte Gera und Weimar sprechen sich jedoch explizit gegen die jeweilige Einkreisung aus. Es ist daher insbesondere bei Gera und Weimar zu prüfen, ob hier wichtige Ausnahmegründungen vorgelegt werden, die es rechtfertigen, in diesen Fällen von einer Einkreisung abzusehen. Die Argumente von Weimar und Gera fokussieren sich in unterschiedlicher Weise um verschiedene Problemlagen: die Beeinträchtigung der Oberzentrumsfunktion (Gera) und der Verlust von kommunalen Aufgabenbereichen und Bürgernähe (Gera und Weimar) sowie auf die Besonderheit als weltbekannte Kulturstadt (Weimar). Auf diese Punkte wird im Folgenden eingegangen.

Gera und Weimar sind gegen die Einkreisung

Ein wichtiger Aspekt in der Debatte um Einkreisungen ist auch in anderen Bundesländern die Frage, ob mit dem Wegfall der Kreisfreiheit nicht die Oberzentrumsfunktion erheblich eingeschränkt wird. Dies betrifft vor allem das Oberzentrum Gera. Neben der Versorgungsfunktion wird den Oberzentren, wie in Kapitel 3.2 ausgeführt, eine wichtige Rolle in der (wirtschaftlichen) Entwicklung zugesprochen. Zu Funktionsausstattung von Oberzentren gehören ein spezialisiertes Angebot in den Bereichen

Verlust der Oberzentrumsfunktion in Gera?

Einzelhandel (Spezialgeschäfte sowie Waren- und Großkaufhäuser), Gesundheitsversorgung (z.B. Fachkliniken) und Bildung (z.B. Universitäten und Hochschulen) und der *der Sitz von Behörden höherer und mittlerer Verwaltungsebene* sowie von *Gerichten höherer und mittlerer Instanz*.

Der Erhalt des Status eines Oberzentrums (oder eines Mittelzentrums mit oberzentralen Funktion) ist aber *nicht* an die Kreisfreiheit gekoppelt. Zwar ist die Versorgung mit Behördensitzen ein wichtiger Teil der Funktionsausstattung von Oberzentren. Die in Kapitel 4.3 dargestellten umfangreichen Behördenstandorte des Landes in Gera und vor allem in Weimar sind von einer Einkreisung aber nicht betroffen. Zu einem *gewissen* Verlust von spezialisierten und höheren Verwaltungs- und Dienstleistungsangeboten würde es nur kommen, wenn die Aufgabenbereiche, die auf den neuen Landkreis verlagert werden, nicht mehr durch Behörden in den einzukreisenden Städten wahrgenommen würden. Dem kann dadurch begegnet werden, dass man im *Falle von Oberzentren die künftigen Kreissitze in die einzukreisenden Städte* verlegt. Dadurch erhalten die einzukreisenden Städte, auch wenn es natürlich weiterhin Außenstellen in den jetzigen Kreissitzen geben wird, in der Summe eher einen Zuwachs an Verwaltungskraft. Durch die Verlagerung eines Teils der Aufgaben in die Kreisverwaltungen entsteht auch kein Verlust der Bürgernähe, denn für den Bürger ändern sich die Wege zur Verwaltung nicht. Zudem ist es den Bürger nicht wichtig, ob die Leistungen von der Kreisverwaltung oder von der Stadtverwaltung angeboten werden. In den anderen Bundesländern ist so bisher bei Oberzentren verfahren worden, für die Stadt Gera scheint mir ein solches Vorgehen ebenfalls berechtigt zu sein.

Die Aufrechterhaltung der bisherigen freiwilligen Leistungen, z.B. für Theater, Museen, Bibliotheken, und Sportstätten, die auch vom Umland genutzt werden, ist eine wichtige oberzentrale Funktion. Hier spricht nichts dagegen, dass die Funktion nicht auch künftig wahrgenommen wird. Hierzu ist zum einen eine Beteiligung der Umlandgemeinden über die Kreisumlage durch den Landkreis inhaltlich gerechtfertigt. Zum anderen sind die Einkreisungsmaßnahmen durch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen des Landes zu flankieren. Zudem werden bedeutende Kultureinrichtungen in der Regel ohnehin durch Landesmittel unterstützt, die nicht an den Status der Kreisfreiheit gebunden sind.

Bezüglich der wahrzunehmenden Aufgabenbereiche verliert eine Stadt bei einer Einkreisung ihre Zuständigkeit für die den kreisfreien Städten zugewiesenen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (mit Ausnahme der staatlichen Aufgaben, die der kreisfreien Stadt als Gemeinde übertragen sind) sowie für die überörtlichen Aufgaben der Selbstverwaltung. Faktisch werden die kreisfreien Städte durch die Eingliederung in einen Landkreis zu einer kreisangehörigen Stadt und verlieren dadurch die Zuständigkeit für Aufgaben, für die die Landkreise zuständig sind. Vor diesem Hintergrund erhalten eingekreiste Städte wie in Kapitel 3.2 ausgeführt, einen

Einzukreisendes Oberzentrum sollte Kreissitz werden

Sonderstatus als Große kreisangehörige Stadt. Dies würde alle vier einzukreisenden Städte betreffen.

Die Großen kreisangehörigen Städte in Thüringen nehmen zurzeit schon die Aufgaben der unteren *Bauaufsichtsbehörde*, Aufgaben der *Straßenverkehrsbehörde*, Aufgaben des *Stadtverkehrs*, den *vorbeugenden Gefahrenschutz*, den *Denkmalschutz*, die Bewilligung und Rückforderung von *Wohngeld* und die *Wohnraumförderung* wahr (vgl. Kapitel 2.1). Diese Aufgaben würden auch weiterhin, wenn gewünscht, von den einzukreisenden Städten wahrgenommen, da diese den Status einer Großen kreisangehörigen Stadt erhalten. Zu überlegen wäre außerdem jeweils im Einzelfall, ob die Aufgaben des örtlichen Trägers der *Jugendhilfe* und die Aufgaben als *Ausländerbehörde* zu übertragen wären. Den Titel als Oberbürgermeister können die Hauptverwaltungsbeamten auch weiterhin führen, da in den Großen kreisangehörigen Städten bereits nach geltender Rechtslage in Thüringen (§ 28 Abs. 1 Satz 2 ThürKO) der Titel „Oberbürgermeister“ geführt wird. Eine weitere, auch in anderen Bundesländern praktizierte, Regelung wäre, dass die Rechtsaufsicht über die einzukreisenden Städte (oder einzelne von ihnen) künftig nicht beim neuen Landkreis, sondern beim Innenministerium liegt.

Besondere Aufgabenbereiche für einzukreisende Städte

Die Stadt Weimar verweist in ihrer Stellungnahme weiterhin darauf, dass sie als weltbekannte Kulturstadt „ein Solitär in der Landschaft Thüringens“ sei und ihre „unumstrittene Strahlkraft nur dann erhalten könne, wenn sie kreisfrei bleibt“ (Stadt Weimar 2016: 2). Warum diese unbestrittene kulturelle Strahlkraft mit dem formalen Status der Kreisfreiheit, der den wenigsten Bürgern in seiner inhaltlichen Dimension bekannt ist, verbunden ist, bleibt allerdings unklar. Zudem seien, so die Argumentation der Stadt Weimar, die im Leitbild zur Neugliederung skizzierten Defizite hinsichtlich der Leistungs- und Zukunftsfähigkeit der kommunalen Ebene für Weimar nicht zutreffend, da sie in der derzeitigen Struktur als kreisfreie Stadt dauerhaft über eine ausreichende Finanz- und Verwaltungskraft verfüge (ebd.: 3). Zwar ist die demografische Entwicklung in Weimar im Vergleich zum Landestrend überdurchschnittlich gut, aber dennoch kommt es zu einem Bevölkerungsrückgang von 3,8% bis 2035, wie in Kapitel 4.3 dargestellt. Zudem ist das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner in Weimar landesweit am viertniedrigsten, der Schuldenstand je Einwohner (2014) ist der viertschlechteste in Thüringen und die Erwerbslosenquote mit 9,5 über dem Landesdurchschnitt, so dass die obigen Aussagen der Stadt Weimar nicht geteilt werden können.

Auch die Stadt Gera verweist auf die deutliche positive Entwicklung in den Bereichen Wirtschaft und Bildung in den letzten Jahren. In einer Standortanalyse Ostthüringen der IHK hätte die Stadt Gera die meisten positiven Bewertungen erhalten, die damit noch vor Jena liegen würde (Stadt Gera 2016: 4). Die in Kapitel 4.2 und 4.3 präsentierten Daten hinsichtlich der Entwicklungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte

bestätigen dies jedoch nicht. Trotz positiver Entwicklungen in den letzten Jahren wird für Gera im Gegensatz zu Jena und Erfurt mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang von 15,8% bis 2035 gerechnet. Zudem hat Gera mit 12,5% (2014) die höchste Erwerbslosenquote in Thüringen und liegt auch bezüglich anderer Indikatoren der Entwicklungsfähigkeit meist unter dem Landesdurchschnitt.

Zudem kann das Argument aus Gera, dass die Einkreisung zu höheren Kosten für die einzukreisenden Städte führt, so pauschal nicht geteilt werden. Dies hängt von der konkreten Ausgestaltung der Einkreisung ab (welche Aufgabenbereiche bleiben in Gera), den möglichen Strukturbeihilfen und der neuen Gesamtkonstellation (mit wem wird man zusammengelegt). Auf jeden Fall kann nicht einfach die bisherige Kreisumlage für die einzukreisenden Städte hochgerechnet werden, so wie dies in der Stellungnahme aus Gera erfolgt. Eine mögliche Zusammenlegung von Gera mit den Landkreisen Greiz und Altenburg, wie in Kapitel 4.5 vorgeschlagen, bedürfte aufgrund der Strukturschwäche aller drei Einheiten sicherlich einer besonderen Unterstützungsleistung des Landes, allerdings ergeben sich durch die neuen Verwaltungsstrukturen auch deutliche Synergieeffekte. Weiterhin liegen sowohl in der Stadt Weimar als auch in der Stadt Gera die SGB II Quoten und die Erwerbslosenquoten über denen der umliegenden Kreise, so dass sich hier zusätzliche Ausgleichsmaßnahmen ergeben.

Im Ergebnis ergeben sich auch unter Berücksichtigung der Argumente aus den Städten Gera und Weimar keine wesentlichen Anhaltspunkte dafür, die einen Verzicht auf die Einkreisung dieser beiden Städte erfordern. Angesichts ihrer Einwohnerzahlen und ihrer Entwicklungsfähigkeit sollten diese bei der Neugliederung des Landesgebietes, ebenso wie Suhl und Eisenach, eingekreist werden, um die Zielvorgaben der Neugliederung für das Land Thüringen zu erreichen.

4.5 Optionen für neue Kreisstrukturen

Die Ausführungen in Kapitel 4.4. haben ergeben, dass die kreisfreien Städte Gera, Weimar, Eisenach und Suhl einzukreisen sind. Damit verbleiben ausgehend von der jetzigen Situation (17+6) zwei kreisfreie Städte (Erfurt und Jena). Die weiteren 21 Gebietseinheiten müssen nach den Vorgaben des Vorschaltgesetzes (130.000 EW für Kreise und 100.000 EW für kreisfreie Städte im Jahr 2035, Fläche der Landkreise max. 3.000 km², möglichst keine Kreiszerschneidungen) neu strukturiert werden. In der Regel sollten zwei, manchmal mehrere, Gebietseinheiten zusammengelegt werden. Dabei sind so weit wie möglich Verflechtungszusammenhänge und die Entwicklungsfähigkeit der Kreise und kreisfreien Städte zu berücksichtigen. Im Ergebnis ist damit entweder ein 8+2 oder ein 9+2 Modell möglich. Im Folgenden wird zunächst kurz auf den Vorschlag der Ex-

pertenkommission (8+2) aus dem Jahr 2013 eingegangen bevor anschließend zwei eigene Vorschläge (8+2, 9+2) für eine neue Gebietsstruktur in Thüringen skizziert werden.

4.5.1 Modell Expertenkommission 8+2

Die erwähnte Expertenkommission hat Anfang 2013 vorgeschlagen, die Planungsregionen als geographische Grundlage für die Kreisgebietsreform zu nehmen, weil sich hier aus ihrer Sicht bereits eine sehr gute Zusammenarbeit entwickelt und eingespielt hat (Expertenkommission 2013: 223). Daraus ergibt sich in Verbindung mit der von der Kommission für notwendig gehaltenen Mindestzahl von 150.000 Einwohnern (bezogen auf das Jahr 2050) der Vorschlag, das Gebiet jeder Planungsregion in zwei Landkreise zu gliedern (vgl. Abbildung 6) und die beiden Städte Erfurt und Jena kreisfrei zu belassen.

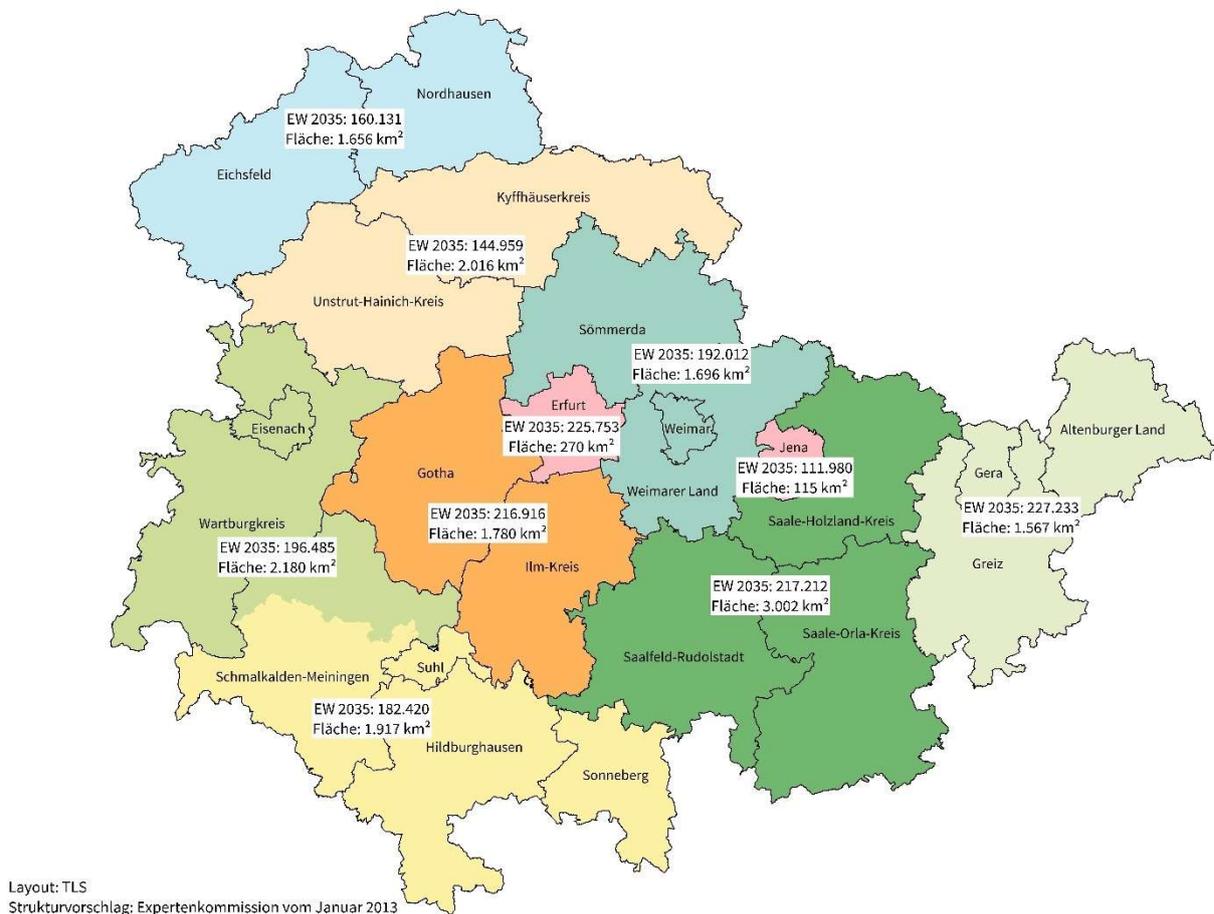


Abbildung 6: Kreisneugliederung Expertenkommission

Quelle: TLS

Diese Annahmen führen zu einem 8+2 Modell mit folgenden Einwohner- und Flächenzahlen in den neuen Kreisen.

Kreise	Einwohner 2035	Fläche km ²
EIC+NDH	160.131	1.656
Uh+KYH	144.959	2.016
EA+WAK+Teil SM	196.485	2.180
SÖM+WE+LK-WE	192.012	1.696
GTH+IK	216.916	1.780
TeilSM+SHL+HBN+SON	182.420	1.917
SLF+SHK+SOK	217.212	3.002
ABG+G+GRZ	227.233	1.567
kreisfreie Städte		
Erfurt	225.753	
Jena	111.980	

Tabelle 11: Einwohnerzahlen und Flächen im 8+2 Modell Expertenkommission

In diesem Modell, welches sich *sehr eng* an den Planungsregionen orientiert, ist ein Kreis flächenmäßig sehr groß geraten und liegt knapp über der Gebietsobergrenze des Vorschaltgesetzes von 3.000 km². Die Spannweite in der Flächenausdehnung ist zwischen 1.567 und 3.002 km² recht hoch. Zudem wird ein Kreis (Schmalkalden/Meiningen) ohne nähere Begründung zerschnitten. Weiterhin berücksichtigt der Zuschnitt der Kreise in Nordthüringen die Entwicklungsfähigkeit und Verflechtungsbeziehungen der dortigen Kreise unzureichend und verbindet zwei Kreise mit der geringsten Entwicklungsfähigkeit (Unstrut-Hainich-Kreis und Kyffhäuserkreis). Zudem lag dem Vorschlag eine Mindesteinwohnerzahl von 150.000 zugrunde, die mit Blick auf das Vorschaltgesetz überholt ist. Insgesamt wird dieser Vorschlag daher nicht weiterverfolgt.

4.5.2 Modell Bogumil 8+2

Der Gutachter hat unter Berücksichtigung insbesondere der Vorgaben des Vorschaltgesetzes, der geografischen Lage, der Verflechtungsbeziehungen und der Entwicklungsfähigkeit der Kreise einen eigenen Vorschlag für ein 8+2 Modell entworfen. Dieser besitzt nur in Bezug auf zwei Kreise und die beiden kreisfreien Städte Erfurt und Jena Übereinstimmungen mit dem Modell der Expertenkommission. Zudem wird in diesem Modell kein Kreis zerschnitten.³³ In einem Fall werden vier ehemalige Gebietseinheiten zusammengelegt (Schmalkalden-Meiningen, Suhl, Hildburghausen, Sonneberg). Im folgenden Schaubild findet sich die vorgeschlagene neue Kreisstruktur (zur besseren Lesbarkeit vgl. auch Anlage 4).

³³ Nach dem Vorschaltgesetz wäre bei einer ausreichenden Begründung die Teilung eines Kreises möglich. Allerdings sind komplizierte Vermögensauseinandersetzungen zu erwarten, die nicht vergleichbar sind mit dem möglichen späteren Wechsel einzelner Gemeinden an den Kreisrändern. Dazu gehören die Auflösung von Fördermittelverpflichtungen, Schulden, ständigen Einnahmen, Vermögen, Rücklagen, angefochtene Kreisumlagen, von Prozessrisiken, Regressforderungen, Schulnetzen, Zweckverbänden, von Sparkassen, Theaterfinanzierungsverbänden, Kliniken und ähnlichem. Insofern erfordert eine Teilung von Kreisen sehr gute Begründungen.



Abbildung 7: Modell Bogumil 8+2

In diesem 8+2 Modell schwankt die Flächenverteilung zwischen 1.411 km² und 2.686 km², die Einwohnerzahl zwischen 131.000 und 235.000 EW.

Kreise	Einwohner 2035	Fläche
EIC+ Uh	172.117	1.923
NDH +KYH+SÖM	192.243	2.559
EA+ WAK	143.316	1.411
SM+SHL+HBN+SON	235.585	2.686
GTH+IK	216.916	1.780
WE+LK-WE+SLF	218.779	1.924
SHK+SOK	131.175	1.966
ABG+G+GRZ	227.233	1.567
kreisfreie Städte		
Erfurt	225.753	
Jena	111.980	

Tabelle 12: Einwohnerzahlen und Flächen im Modell Bogumil 8+2

Die Betrachtung beginnt im Osten Thüringens. Gera als nicht mehr kreisfreie Stadt sollte mit dem sie umgebenden Landkreis Greiz zusammengelegt werden. Da der östlich gelegene Kreis Altenburger Land mit ca. 70.000 EW im Jahr 2035 keinesfalls alleine entwicklungsfähig ist, macht es

Gera, Greiz und Altenburger Land

Sinn, diese drei östlich gelegenen Gebietseinheiten zusammenzulegen. Ergebnis wäre ein einwohnerstarker Landkreis (fast 230.000 EW im Jahr 2035) auf einer Fläche von 1.567 km². Der Einwohneranteil von Gera beträgt ca. 35% des künftigen Landkreises, so dass hier keine Dominanz der bisherigen kreisfreien Stadt entstände. Unter den Vorgaben des Vorschaltgesetzes und aufgrund der geografischen Lage (Gera wird weitgehend vom Landkreis Greiz umschlossen) gibt es im östlichen Bereich keine sinnvolle Alternative zu diesem Zusammenschluss. Zudem bestehen intensive Pendlerverflechtungen zwischen Gera und Greiz, aber auch, wenn auch in etwas geringerem Ausmaß, in den Kreis Altenburger Land hinein. Darüber hinaus erfolgt bereits eine Zusammenarbeit im Rahmen der Planungsregion Ostthüringen. Durch den Zusammenschluss ergeben sich deutliche Effektivitätsvorteile in der neuen Gebietseinheit. Dennoch sollte der Zusammenschluss dieser drei im Hinblick auf die Entwicklungsfähigkeit nicht so starken Gebietseinheiten einmalig durch Strukturbeihilfen unterstützt werden, um im „Wettbewerb“ der neuen Kreise die Ausgangsbedingungen anzugleichen.

Bezüglich des Saale-Holzland-Kreises, des Saale-Orla-Kreises und des Landkreises Saalfeld-Rudolstadt hatte die Expertenkommission einen Zusammenschluss aller drei Kreise vorgeschlagen. Dadurch würde jedoch ein sehr großes Kreisgebiet von über 3.000 km² entstehen. Dem Gutachter scheint es dagegen sinnvoll zu sein, nur den Saale-Holzland-Kreis und den Saale-Orla-Kreis zusammenzuschließen. Die entstehende Gebietseinheit ist mit fast 2000 km² immer noch groß genug und erreicht auch bei der Einwohnerzahl die Vorgaben des Vorschaltgesetzes. Beide Kreise sind überwiegend landwirtschaftlich geprägt und von einem nicht unerheblichen demografischen Wandel betroffen, aber die Erwerbslosenquote liegt in beiden Kreisen unter dem Landesdurchschnitt. Auch die kommunale Haushaltssituation ist in beiden Kreisen im Landesvergleich im mittleren Bereich. Zwar ist der Saale-Orla-Kreis hinsichtlich der Entwicklungsfähigkeit in der Summe etwas besser aufgestellt. Dennoch kämen hier zwei Landkreise weitgehend auf Augenhöhe zusammen. Durch den gemeinsamen Entwicklungskorridor entlang der A 9, deren Ausrichtung (Nord-Süd) auch den Verlauf historisch bedeutsamer Handelswege wiedergibt, ist zudem eine leistungsfähige Straßeninfrastruktur gegeben, durch die gemeinsame Standortvorteile entstehen können. Darüber hinaus sind zwischen den Kreisen landsmannschaftliche Gemeinsamkeiten vorhanden, insbesondere durch das Holzland, das sich vom südlichen Teil des Saale-Holzland-Kreises bis in den nördlichen Teil des Saale-Orla-Kreises erstreckt. Auch arbeiten beide Landkreise innerhalb der Planungsregion Ostthüringen zusammen.

Weimar als nicht mehr kreisfreie Stadt muss mit dem umgebenden Kreis Weimarer Land zusammengelegt werden. Dies ist im Übrigen auch inhalt-

**Saale-Holzland-Kreis und
Saale-Orla-Kreis**

**Weimar, Weimarer Land,
Saalfeld-Rudolstadt**

lich sinnvoll, da damit die Stadt-Umland-Problematik zwischen dem Mittelzentrum mit oberzentralen Funktionen und dem umgebenden Kreis gut austariert werden kann. Weimar profitiert dabei von einer deutlich geringeren SGB II-Quote des Kreises Weimarer Land. Da der Einwohneranteil von Weimar bei der Zusammenlegung mit dem Kreis Weimarer Land aber 46% betragen und Weimar damit diesen neuen Kreis zu sehr dominieren würde, sollte ein weiterer Kreis hinzugezogen werden. Zudem wäre der neue Gebietszusammenschluss Weimar und Weimarer Land auch flächenmäßig recht klein und erfüllt auch von der Einwohnerzahl her gerade so die Vorgaben des Vorschaltgesetzes. Denkbar sind nun zwei Optionen, zum einen der Kreis Sömmerda (vgl. hierzu Modell 9+2) und zum anderen der Kreis Saalfeld-Rudolstadt. In diesem hier präsentierten Modell 8+2 wird das Letztere vorgeschlagen. Zusammen mit dem Kreis Saalfeld-Rudolstadt entsteht ein starker Kreis mitten in Thüringen mit knapp 220.000 EW im Jahr 2035 und 1.924 km² Fläche. Hier hätte die Stadt Weimar keine alleinige Einwohnerzahldominanz, es gibt deutliche Skaleneffekte und einem vitalen ländlichen Raum ständen mit Apolda, Weimar und dem Städtedreieck Saalfeld-Rudolstadt-Bad Blankenburg gleichgewichtig größere städtische Strukturen gegenüber. Auch wirtschaftlich wäre die neue Struktur von Bedeutung in Thüringen und könnte die beiden kreisfreien Städte Erfurt und Jena in Zwischenlage sehr gut ergänzen und auf gleicher Augenhöhe agieren. Die Wirtschaftsregion des Städtedreiecks bekäme eine Anbindung an die A4 und die dortigen Entwicklungskerne. Diesen neuen Landkreis verbindet eine zudem überregional bedeutsame Straßenverbindung B85 (Weimar-Saalfeld). Zudem wäre der neue Kreis mit dem Sitz des Landesrechnungshofes und dem Sitz des Landesverwaltungsamtes ein wichtiger Behördenstandort der Landesregierung.

Betrachtet man nun in diesem Modell weiterhin die Planungsregion Mittelthüringen, bietet es sich an, den bisher einwohnerstärksten Landkreis Gotha, der alleine aber bezüglich der Einwohnerzahl im Jahr 2035 auch nur noch etwa 121.000 EW erreicht, mit dem benachbarten Ilm-Kreis zusammenzulegen. Auch dadurch entstünde ein starker neuer Kreis mit knapp 217.000 EW im Jahr 2035 und einer Fläche von 1.780 km² in Mittelthüringen. Der Landkreis Gotha zählt zu den entwicklungsstärksten Landkreisen in Thüringen und würde durch den „durchschnittlich“ gut aufgestellten Ilm-Kreis gut ergänzt werden. Der neue Landkreis wäre verkehrstechnisch durch die A 4 und die A 71 sehr gut erschlossen und miteinander vernetzt. Für die Zusammenlegung dieser beiden Kreise spricht auch die bisherige Zusammenarbeit im Bereich bei der Entwicklung eines gemeinsamen regionalen Entwicklungskonzeptes, die Verständigung auf die Entwicklung eines gemeinsamen Regionalmanagements und Regionalbudgets, die Zusammenarbeit in der Planungsregion und in der Regionalen Arbeitsgemeinschaft sowie gleiche Zuständigkeitsbereiche bei wichtigen staatlichen Verwaltungsaufgaben. Auch die Pendlerverflechtungen

Gotha und Ilm-Kreis

zwischen dem Ilm-Kreis und Gotha sind stärker als zwischen dem Ilm-Kreis und dem Kreis Saalfeld-Rudolfstadt (Modell 9+2).

Wendet man sich nun Südwestthüringen zu, so wird vorgeschlagen, dieses in zwei Kreise aufzuteilen. Ein Kreis wäre der Wartburgkreis und die bisher kreisfreie Stadt Eisenach, die sich inmitten des Wartburgkreises befindet. Durch die Zusammenlegung entstünde ein etwas kleinerer Kreis mit 1.411 km² Fläche und etwa 143.000 EW, der aber von seinen Entwicklungspotentialen sehr gut aufgestellt ist. Der Wartburgkreis und Eisenach sind gemeinsam die größte Industrieregion Thüringens mit einer im Landesvergleich niedrigen Erwerbslosenquote. Die Einwohnerzahl von Eisenach macht nur 30% des neuen Kreisgebietes aus, so dass dieser nicht von Eisenach dominiert würde. Während in Eisenach die demografische Entwicklung stabil ist (leichter Zuwachs von 0,3% bis 2035), wird im Wartburgkreis von einem Bevölkerungsrückgang von 19,5% ausgegangen. Dafür liegt die Erwerbslosenquote und die SGB II Quote im Wartburgkreis deutlich unter der in Eisenach. Sowohl der Wartburgkreis als auch Eisenach sind insgesamt im Thüringenvergleich gut aufgestellt bezüglich ihrer Haushaltssituation. Zwischen dem Wartburgkreis und Eisenach bestehen zudem intensive Pendlerverflechtungen. Auch gehören sie einer gemeinsamen Planungsregion an. Weiterhin gibt es seit 2013 eine intensive Diskussion über eine freiwillige Rückkreisung von Eisenach. Im Ergebnis haben sich die Akteure vor Ort für eine Zusammenlegung mit dem Wartburgkreis ausgesprochen und bereits einen entsprechenden Antrag auf Einkreisung gestellt.

Der zweite Kreis in Südwestthüringen wäre ein Zusammenschluss der anderen vier Gebietseinheiten, die allesamt am Rennsteig liegen, Schmalkalden-Meiningen, Suhl, Hildburghausen und Sonneberg. Entstehen würde ein kraftvoller Kreis im Südwesten mit ca. 235.000 EW im Jahr 2035 und einer Fläche von 2.686 km². Die bisherige kreisfreie Stadt Suhl bringt nur 14% der Einwohner in den neuen Kreis ein, so dass keine Dominanz entsteht. Durch die Zusammenlegung wird die von vielen als künstlich empfundene Trennung zwischen Suhl und Zella-Mellis in zwei Kreisgebiete überwunden und durch die A 71 und A 73 sind Teile des neuen Kreisgebietes gut miteinander verkehrstechnisch vernetzt. Es kann sich ein starker Wirtschaftsraum in Südthüringen entwickeln. Der Tourismus als wichtiger Wirtschaftsfaktor im Thüringer Wald bzw. in Südthüringen kann durch zusammengefasste Planungen deutlich gestärkt werden. Insgesamt vermischen sich Gebiete mit unterschiedlicher demografischer Entwicklung, wobei sich in der Summe deutliche Bevölkerungsverluste ergeben. Allerdings sind alle Gebietseinheiten in ihrer sonstigen Entwicklungsfähigkeit gut aufgestellt, es finden sich niedrige Erwerbslosen- und SGBII-Quoten, geringe Schuldenstände und eine insgesamt relativ gute Haushaltssituation im Thüringenvergleich. Die Pendlerverflechtungen zwischen Schmalkal-

Wartburgkreis und Eisenach

**Schmalkalden-Meiningen,
Suhl, Hildburghausen, Sonneberg**

den-Meiningen, Suhl und Hildburghausen sind zudem intensiv. Historische Verflechtungsbeziehungen sind zwischen den Landkreisen Sonneberg und Hildburghausen vorhanden, unter anderem findet sich auch ein gemeinsamer fränkischer Sprachraum.

Betrachtet man nun die vier verbliebenen Kreise in Nordthüringen sowie den Kreis Sömmerda, so handelt es sich insgesamt um Kreise mit einer geringeren Entwicklungsfähigkeit als im Landesdurchschnitt. Dennoch ist es aufgrund der geografischen Situation notwendig, diese zusammenzulegen. Da die Landkreise Eichsfeld und Nordhausen jedoch besser aufgestellt sind als die anderen Kreise in Nordthüringen, bietet es sich aus Ausgleichsgründen an, diese nicht zusammenzulegen, sondern mit dem jeweils anderen benachbarten Kreis. Damit entstände zum einen ein neuer Kreis zwischen dem Eichsfeld und dem Unstrut-Hainich-Kreis, der 172.000 Einwohner und eine Fläche von 1.923 km² umfasst. Während im Landkreis Eichsfeld der demografische Wandel weitgehend dem Landesdurchschnitt entspricht, gehen die prognostizierten Daten für den Unstrut-Hainich-Kreis von einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsverlust aus. Die Zusammenlegung dieser beiden Kreise bietet sich zudem aufgrund der bestehenden Verwaltungsstrukturen, der etablierten Verkehrsströme sowie der historisch gewachsenen Verflechtungen, insbesondere durch die Zugehörigkeit zum Eichsfeld sowie vorhandene Verflechtungsbeziehungen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt an. Bezüglich der übergreifenden staatlichen Verwaltungsstrukturen bestehen keine Verbindungen mit den Planungsregionen Südwestthüringen oder Mittelthüringen und in der Planungsregion Nordthüringen sind sie entweder an der gesamten Planungsregion oder am Bereich Eichsfeld/Unstrut-Hainich-Kreis bzw. Nordhausen/Kyffhäuserkreis orientiert (Finanzämter, Katasterämter, Landwirtschaftsämter). Zudem ist eine Schwerpunktregion für die Thüringer Landesentwicklung der Entwicklungskorridor Bad Langensalza-Mühlhausen-Leinefelde-Worbis. Auch bei den Zug- und Straßenverbindungen existieren in Nordthüringen zwei Verkehrsräume, der nordwestliche Raum mit Heiligenstadt/Leinefelde-Worbis/Mühlhausen/Bad Langensalza, sowie der nordöstliche Raum mit Nordhausen/Sondershausen und Artern/Sömmerda.

Ähnlich ist die Situation mit Blick auf den Landkreis Nordhausen und den Kyffhäuserkreis. Während im Landkreis Nordhausen der demografische Verlust sich im Landesdurchschnitt befindet, ist der Kyffhäuserkreis von einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsverlust betroffen. Die Argumente bezüglich der Verkehrs- und Verflechtungen zwischen dem Eichsfeld und dem Unstrut-Hainich-Kreis gelten spiegelbildlich für Nordhausen und den Kyffhäuserkreis. Als dritter Kreis sollte zu diesen beiden noch der Kreis Sömmerda kommen, so dass hier ein neuer Kreis in einer Größenordnung von 192.000 Einwohnern und ca. 2.500 km² entstehen würde. Der Kreis Sömmerda ist bezüglich des demografischen

Eichsfeld und Unstrut-Hainich-Kreis

Nordhausen, Kyffhäuserkreis und Sömmerda

Wandels im Thüringenvergleich leicht unterdurchschnittlich aufgestellt, aber deutlich besser als der Kyffhäuserkreis. Die Pendlerverflechtungen zwischen Sömmerda-Kyffhäuserkreis-Nordhausen sind stärker ausgeprägt als die Pendlerverflechtungen zwischen Sömmerda und Weimar oder dem Landkreis Weimarer Land. Wie bereits dargelegt ist eine landesbedeutsame Entwicklungsachse vorhanden. Historische Verflechtungsbeziehungen insbesondere zwischen dem nördlichen Bereich des Landkreises Sömmerda und dem Raum um Artern sind feststellbar.

Beide neuen Nordkreise werden durch die größeren Gebietseinheiten ihre Effektivität steigern können. Deshalb macht es auch Sinn, gerade die strukturschwächeren Kreise bewusst größer zu gestalten, da dadurch die Effekte der Gebietsreform potentiell stärker sind. Dennoch sollten diese Kreise aufgrund ihrer relativen Strukturschwäche im Thüringenvergleich ähnlich wie der neue Kreis im Osten durch strukturbegleitende Hilfen im Rahmen der Gebietsreform besonders unterstützt werden, da diese drei Kreise im Vergleich mit den anderen fünf Gebietseinheiten eine schlechtere Ausgangssituation haben.

4.5.3 Modell Bogumil 9+2

Ein mögliches Alternativmodell, bei welchem die Flächenverteilung und Einwohnerverteilung etwas gleichmäßiger als im vorherigen Modell 8+2 ist und in dem nur maximal drei Einheiten zusammengelegt werden, ist ein 9+2 Modell. Allerdings erfordert dieses Modell die Zerschneidung eines Kreises. Ein Überblick über dieses Modell findet sich in der folgenden Abbildung (zur besseren Lesbarkeit vgl. auch Anlage 5).



Abbildung 8: Modell Bogumil 9+2

In diesem Modell schwankt die Flächenverteilung zwischen 1.475 km² und 1.966 km², die Einwohnerzahl zwischen 131.000 und 227.000 EW. Insgesamt wären die Thüringer Kreise damit sowohl bezüglich der Flächen als auch bezüglich der Einwohnerzahl einheitlicher gestaltet.

Kreise	Einwohner 2035	Fläche
EIC+ Uh	172.117	1.923
NDH +KYH	132.973	1.752
Teil WAK+ SM	165.214	1.851
SÖM+WE+LK-WE	192.012	1.696
GTH+EA+Teil WAK	204.190	1.712
SHL+HBN+SON	130.953	1.475
SHK+SOK	131.175	1.966
SLF+IK	181.502	1.880
ABG+ G+GRZ	227.233	1.567
kreisfreie Städte		
Erfurt	225.753	
Jena	111.980	

Tabelle 13: Einwohnerzahlen und Flächen im 9+2 Modell Bogumil

Betrachtet man die Kreisneuordnung in diesem Modell im Einzelnen, so sind die beiden neuen Ostkreise identisch, ebenso wie der Zusammenschluss des Landkreises Eichsfeld mit dem Unstrut-Hainich-Kreis. Unterschiede ergeben sich nur im Zuschnitt der anderen Kreise.

So werden in diesem 9+2 Modell in dem zweiten Nordkreis nur der Landkreis Nordhausen und der Kyffhäuserkreis zusammengelegt, so dass sich in dem neuen Kreis eine Einwohnerzahl von knapp 133.000 EW und eine Flächenausdehnung von 1.752 km² ergibt. Der Kreis Sömmerda wird in diesem Modell mit der Stadt Weimar und dem Kreis Weimarer Land zusammengelegt, so dass sich hier ein großer Kreis mit 192.000 EW und knapp 1.700 km² Fläche ergäbe. Der Vorteil wäre hier, dass es zu einem besseren Ausgleich durch die Zusammenlegung der beiden besser aufgestellten Gebietseinheiten (Weimarer Land, Weimar) mit dem Kreis Sömmerda kommt als in dem Modell 8+2. Zudem befinden sich Sömmerda, Weimar und der Landkreis Weimarer Land in der gleichen Planungsregion. Die Pendlerverflechtungen sprechen aber stärker für die Lösung im 8+2 Modell.

In der Folge dieses Modells ergibt sich die Notwendigkeit den Kreis Saalfeld-Rudolstadt mit dem Ilm-Kreis zusammenzulegen, ein Kreis mit 181.000 EW und einer Fläche von 1880 km². Hier kämen zwei Kreise auf Augenhöhe zusammen.

Der Landkreis Gotha würde dann mit einem Teil des Wartburgkreises und der Stadt Eisenach ebenfalls zu einem starken Kreis im Mittelwesten Thüringens mit 192.000 EW und einer Fläche von 1.700 km² verbunden. Die Teilung des Wartburgkreises würde sich unter Berücksichtigung der bestehenden Gemeindegrenzen im Wesentlichen am Verlauf der alten Kreisgrenzen (Bad Salzungen) vor der Neugliederung 1994 orientieren. Der Verlauf des Rennsteiges quer durch den Wartburgkreis stellt eine topografische Trennung in Nord- und Südkreis dar. Diese topografische Gegebenheit hat auch die Ausrichtung der Hauptverkehrs- und Entwicklungsachsen in West-Ost-Richtung im Nördlichen Teil des Wartburgkreises mit bedingt. Mitunter wird diese topografische Trennung auch als kulturelle Grenze empfunden. Diese Trennung des Wartburgkreises findet man auch im Bereich der Landespolizeiinspektionen.

Der restliche Bereich von Südwestthüringen könnte dann in zwei Kreisen verbunden werden. Der südliche Bereich des Wartburgkreises und der Landkreis Schmalkalden-Meiningen wären eine Gebietseinheit mit etwa 165.000 EW und 1.851 km² Fläche, die andere die Stadt Suhl, der Kreis Hildburghausen und der Kreis Sonneberg, die im Modell 8+2 auch zusammengelegt werden, hier auch gemeinsam mit dem Landkreis Schmalkalden-Meiningens. In dieser kleineren Version im Südwesten würde der neue Kreis etwa 131.000 EW und eine Fläche von 1.475 km² aufweisen.

4.6 Empfehlung

Im Ergebnis erfüllt das hier dargelegte Modell 8+2 alle Kriterien des Vorschaltgesetzes vollständig, die Einwohnerzahlen für das Jahr 2035 werden erreicht, die maximale Flächengröße deutlich unterschritten und auch Kreiszerschneidungen vermieden. Insgesamt entstehen vier relativ starke Kreise in Mittel- und Südwestthüringen, ein durchschnittlich aufgestellter Kreis in Ostthüringen und drei bezüglich der Entwicklungsfähigkeit etwas schlechter aufgestellte Kreise im Osten und im Norden. Aufgrund der geografischen Lage lässt sich dies jedoch nicht vermeiden, deshalb ist bezüglich dieser drei Kreise in besonderem Ausmaß auf die Gebietsreform begleitende Strukturbeihilfen zurückzugreifen, um die Entwicklungschancen aller neuen Kreise gleichmäßig zu gewährleisten. Unabhängig von Strukturbeihilfen werden alle Kreise mittelfristig deutlich von den größeren Gebietseinheiten und der sich daraus ergebenden Erhöhung der Leistungstärke profitieren. Durch die maximale Größe von knapp 2.700 km² in einem Fall ist die Bürgernähe aber dennoch nicht gefährdet, wie die in Kapitel 3.3. referierten neueren Studien vor allem aus den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern mit deutlich größeren Flächen und aus Sachsen (mit ähnlichen Gebietsgrößen wie im 8+2 Modell für Thüringen) zeigen.

Das Modell 9+2 entspricht ebenfalls weitgehend dem Vorschaltgesetz, in ihm muss jedoch ein Kreis zerschnitten werden. Rechtlich wäre dies möglich, allerdings führt dies zu nicht ganz einfachen Vermögensauseinandersetzungen. Die Struktur im 9+2 Modell ist einheitlicher, allerdings liegen drei Kreise auch nur knapp über dem Zielwert von 130.000 EW, so dass die Effektivitätsvorteile durch größere Gebietsstrukturen nicht in dem Ausmaß greifen. Vorteilhaft ist bezüglich der Kreiszusammenlegung von Sömmerda mit Weimar und dem Weimarer Land die Ausgleichsfunktion, diese kann allerdings im Modell 8+2 auch durch gezielte Strukturbeihilfen erreicht werden.

Bedenkt man zudem, dass eine Gebietsreform immer auf zahlreiche Widerstände stößt, ist es ratsam, dann, wenn es fachlich tragfähig ist und in das Gesamtkonzept passt, so weit wie möglich den Wünschen der bisherigen Gebietseinheiten entgegenzukommen.

Unter Abwägung all dieser Argumente empfehle ich der Thüringer Landesregierung das skizzierte Modell 8+2 als Neuordnungsmodell umzusetzen.

Modell 8+2 wird empfohlen

5 Zusammenfassung

(1) Von den 295 Landkreisen in Deutschland haben 244 mindestens 100.000 Einwohner, der Durchschnittswert beträgt 193.000 Einwohner in Westdeutschland und 162.000 in Ostdeutschland. Die Landkreise in Thüringen sind mit durchschnittlich 95.000 Einwohnern insgesamt bundesweit *am kleinteiligsten*, hier finden sich 9 Landkreise mit unter 100.000 Einwohnern. Insgesamt liegen die Einwohnerzahlen der Thüringer Landkreise ca. 40% unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Bundesländer. Auch die Einwohnerzahlen der kreisfreien Städte liegen um 47% unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer und 64% unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer.

(2) Auch unter Berücksichtigung steigender Zuwanderungszahlen wird sich der Bevölkerungsrückgang in Thüringen nur leicht abschwächen. Von derzeit 2,17 Mio. Einwohnern wird bis zum Jahr 2035 die Bevölkerungszahl in Thüringen voraussichtlich auf weniger als 1,88 Millionen Einwohner sinken. Das Durchschnittsalter der Thüringer wird bis zum Jahr 2035 voraussichtlich auf fast 50 Jahre ansteigen. 70 Einwohnern im Rentenalter werden dann 100 Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüberstehen. Im Jahr 2014 betrug dieses Verhältnis noch 40:100. Die demografische Entwicklung hat unmittelbare Auswirkungen auf die Kommunalverwaltungen und auf die Finanzausstattung. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die demografische Entwicklung zu einer höheren Ausgabenbelastung bei gleichzeitig geringeren Einnahmen führt. Zudem laufen im Jahr 2019 die Regelungen zum Solidaritätspakt II aus, so dass Thüringen im Jahr 2020 einen Rückgang der Solidaritätspakt II-Mittel in Höhe von 2,6 Milliarden Euro gegenüber 2005 kompensieren muss. Weitere Einnahmeausfälle drohen im Bereich der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen struktureller Arbeitslosigkeit, Kosten politischer Führung und teilungsbedingter Lasten sowie Entflechtungsmitteln im bundesstaatlichen Finanzausgleich und durch zurückgehende Zuweisungen aus den Europäischen Strukturfonds für Thüringen ab 2021.

(3) Vor dem Hintergrund der beschriebenen Entwicklung der demografischen Rahmenbedingungen bis 2035 und des Verlusts eines deutlichen Anteils der zur Verfügung stehenden Finanzmittel hat es die Landesregierung als alternativlos angesehen, mit der Gebietsreform unverzüglich zu beginnen, zumal derzeit die Ausgangsbedingungen für die Anpassung der Verwaltung der Landkreise, Städte und Gemeinden noch verhältnismäßig günstig sind aufgrund einer vergleichsweise guten finanziellen Ausgangssituation. In dem vom Thüringer Landtag am 23. Juni 2016 verabschiedeten Thüringer Vorschaltgesetz zur Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden (Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz - ThürGVG -) sind die Leitlinien für die Neugliederung festgelegt. Wichtigstes Kriterium bei der Neuordnung der Kreise ist

die Orientierung an Einwohnerzahlen von mindestens 130.000 und höchstens 250.000 Einwohnern (bezogen auf das Jahr 2035), eine maximale Fläche von 3.000 km² sowie von 100.000 Einwohnern im Jahr 2035 für kreisfreie Städte. Die Bildung der neuen Landkreise soll durch Zusammenschluss der bestehenden Landkreise erfolgen.

(4) Eine Analyse aller wesentlichen Studien zu den Effekten von Gebietsreformen zeigt, dass sich in der Verwaltungswissenschaft (die weit überwiegende Zahl von Wissenschaftlern) gemeinsam mit den Landesrechnungshöfen aufgrund jahrelanger umfangreicher empirischer Analysen einig darüber sind, dass es einen *deutlich positiven Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Leistungsfähigkeit der Kommunen und der Kreise* gibt. Diese Effekte treten allerdings erst mittelfristig in größerem Ausmaß ein. Ab einer bestimmten Größe nehmen die Effekte wieder ab. Wie hoch die Effekte im Einzelnen sind, ist nicht immer exakt im Nachhinein zu erfassen, da sich die Rahmenbedingungen kommunalen Handelns ständig ändern. Die Einschätzungen schwanken für die Kreisebene je nach Ausmaß der Reform zwischen 10% und 25% Effektivitätsvorteilen. Ob die Effekte erreicht werden, hängt zudem davon ab, wie in den neuen Gebietsstrukturen agiert wird (Anzahl der Außenstellen, Verbesserung der Leistungsqualität etc.). Gebietsvergrößerungen können zwar durchaus zu einem höheren Aufwand der ehrenamtlichen Mandatsträger führen und die Wege zur Verwaltung vergrößern, allerdings gibt es *keine stichhaltigen Hinweise dafür, dass sich die Legitimität und Bürgernähe kommunalen Handelns nennenswert verschlechtern*, wenn bestimmte Gebietsflächen nicht überschritten werden (ca. 4.500 km²). In der Summe gewinnt die Kreisebene durch Territorial- und Funktionalreformen an Substanz- und Gestaltungsfähigkeit.

(5) Aus den vorliegenden Untersuchungen lässt sich daher ableiten, dass für Kreise eine Mindestgröße von 150.000 Einwohnern und eine Zielgröße von 200.000 Einwohnern und für Einheits- bzw. Verwaltungsgemeinschaften Mindestgrößen von 8.000 bis 13.000 Einwohner *möglichst* anzustreben sind. Für kreisfreie Städte kann eine Größe von mindestens 100.000 Einwohnern ebenfalls als erforderlich angesehen werden. Deutlich wird, dass die in Thüringen im Vorschaltgesetz verabschiedeten Mindestgrößen im Bundesländervergleich die kleinsten sind. Die Beschlüsse des Vorschaltgesetzes können daher *als sehr moderat angesehen* werden und berücksichtigen die besonders kleinteilige Gemeindestruktur in Thüringen damit aus der Sicht des Gutachters ausreichend. Sie sind aber das absolute Minimum, um die angestrebten Effekte zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit zu erreichen. Eine Kreisgebietsreform ist in Thüringen nach Ansicht des Gutachters alternativlos.

(6) Nach den Vorgaben des Vorschaltgesetzes und auch aufgrund der Erfahrungen mit Einkreisungen in den anderen Bundesländern sind die bisherigen kreisfreien Städte Gera, Weimar, Eisenach und Suhl einzukreisen.

Während Eisenach und Suhl sich nicht gegen die Einkreisung aussprechen, verweisen die größeren Städte Gera und Weimar auf Ausnahmebegründungen und fordern den Erhalt der Kreisfreiheit. Eine Auseinandersetzung mit den wesentlichen Argumenten aus den Städten Gera und Weimar ergibt jedoch keine wesentlichen Anhaltspunkte dafür, auf die Einkreisung dieser beiden Städte zu verzichten. Angesichts ihrer Einwohnerzahlen und ihrer Entwicklungsfähigkeit sollten diese bei der Neugliederung des Landesgebietes, ebenso wie Suhl und Eisenach, eingekreist werden, um die Zielvorgaben der Neugliederung für das Land Thüringen zu erreichen. Um die oberzentralen Funktionen in Form der Versorgung mit Behördensitzen zu sichern, wäre für Gera zu prüfen, den Kreissitz in diese Stadt zu legen. Die einzukreisenden Städte erhalten den Status einer Großen kreisangehörigen Stadt und nehmen damit wichtige überörtliche Aufgaben (Bauaufsicht, Denkmalschutz, Wohngeld, Straßenverkehr, Stadtverkehr, Wohnraumförderung) weiterhin wahr. Zu überlegen wäre zudem im Einzelfall, ob *auch* die Aufgaben des örtlichen Trägers der *Jugendhilfe* und die Aufgaben als *Ausländerbehörde* zu übertragen wären. Als Große kreisangehörige Städte könnten die bisherigen Oberbürgermeister ihren Titel behalten, um auch nach der Einkreisung die Bedeutung der Stadt nach außen zu betonen. Eine weitere, auch in anderen Bundesländern praktizierte Regelung wäre, dass die Rechtsaufsicht über die früheren kreisfreien Städte künftig nicht beim neuen Landkreis, sondern beim Innenministerium liegt.

(7) Wenn die kreisfreien Städte Gera, Weimar, Eisenach und Suhl eingekreist werden, verbleiben ausgehend von der jetzigen Situation (17+6) zwei kreisfreie Städte (Erfurt und Jena). Die weiteren 21 Gebietseinheiten müssen nach den Vorgaben des Vorschaltgesetzes (130.000 EW für Kreise und 100.000 EW für kreisfreie Städte im Jahr 2035, Fläche der Landkreise max. 3.000 km², möglichst keine Kreiszerschneidungen) neu strukturiert werden. In der Regel sollten zwei, manchmal mehr Gebiets-einheiten zusammengelegt werden. Dabei sind so weit wie möglich Verflechtungszusammenhänge und die Entwicklungsfähigkeit der Kreise und kreisfreien Städte zu berücksichtigen. Im Ergebnis ist damit entweder ein 8+2 oder ein 9+2 Modell möglich. Nach einer kurzen Prüfung und Verwerfung des 8+2 Modells der Expertenkommission aus dem Jahr 2013, werden zwei neue eigene Vorschläge für eine neue Gebietsstruktur in Thüringen vorgelegt (Bogumil 8+2, Bogumil 9+2).

(8) Im Ergebnis erfüllt das in Kapitel 4.5.2 dargelegte Modell 8+2 alle Kriterien des Vorschaltgesetzes vollständig. Insgesamt entstehen vier relativ starke Kreise in Mittel- und Südwestthüringen, ein durchschnittlich aufgestellter Kreis in Ostthüringen und drei bezüglich der Entwicklungsfähigkeit etwas schlechter aufgestellte Kreise im Osten und im Norden. Aufgrund der geografischen Lage lässt sich dies jedoch nicht vermeiden, deshalb ist

hier in besonderem Ausmaß auf die Gebietsreform begleitende Strukturbeihilfen zurückzugreifen, um den neuen Kreisen gleichmäßig neue Entwicklungschancen zu geben. Alle Kreise werden mittelfristig deutlich von den größeren Gebietseinheiten und der sich daraus ergebenden Erhöhung der Leistungsstärke profitieren. Durch die maximale Größe von knapp 2.700 km² ist die Bürgernähe aber dennoch nicht gefährdet, denn die neuen Kreisstrukturen bleiben auch im Bundesländervergleich (vor allem Mecklenburg-Vorpommern, Regierungspläne in Brandenburg) eher kleinteiliger. Der Gutachter empfiehlt daher der Landesregierung die Umsetzung dieses Modells.

Literaturverzeichnis

- Aring, Jürgen (2010): Zentrale Orte als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung. In: Die zukünftige Rolle der zentralen Orte. Dokumentation zur Auftaktveranstaltung zur Teilfortschreibung des LEP IV zum „Zentrale-Orte-Konzept“. Mainz. S. 24-35.
- Bauer, Hartmut / Christiane Büchner / Jochen Franzke (Hrsg.) Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen.
- Behnisch, Dirk (2009): Die Fortentwicklung der Thüringer Landesverwaltung am Beispiel der Behördenstrukturreform des Freistaats Thüringen vom 1. März 2005. In: Thüringer Verwaltungsblätter, Heft 7, S. 145-151
- Bericht der Enquetekommission (2009): Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen. Herausgegeben von Thüringer Landtag, Erfurt.
- Blotevogel, Hans-Heinrich (1996): Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzeptes in Geographie und Raumplanung. In: Erdkunde 50, S. 9-25.
- Boettcher, Florian/ Brand, Stephan/ Holler, Benjamin [u.a.] (2011). Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete. Kaiserslautern: Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur
- Bogumil, Jörg (2010): Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Verwaltung und Raum., Baden-Baden: Nomos, S. 77-88
- Bogumil, Jörg (2015): Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen, in: Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai (Hrsg.): Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann, Baden-Baden, S. 273-299
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2005): Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Ibbenbüren: IVD.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008): Machtgewinn der Kommunen? Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturreform, in: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. KWI-Gutachten 2, S. 13-23.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2011): Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern, in: Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Reichard, Christoph; Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. akt. u. erg. Aufl.. Wiesbaden: VS, S. 45-52
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2012): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung - bürger-nah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages, Potsdam.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2013): Die Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg. Möglichkeiten einer effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft, Potsdam.

- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. 2. überarb. Aufl., Wiesbaden: VS.
- Bogumil, J./Kintzinger, C./Mehde, V. 2014: Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Brandenburg, Bochum/Hannover
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen (2006): Verwaltungsstrukturreform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Ibbenbüren: IVD.
- Bogumil, J./Kuhlmann, S. (Hrsg.) 2010: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden
- Bull, Hans Peter (2007): Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein.
- Bull, Hans Peter (2008): Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung. dms, 2008/2, S. 285-302.
- Ebinger, Falk (2013): Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen. Baden-Baden: Nomos.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: Hubert Heinelt, Angelika Vetter (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: VS, S. 165-195.
- Ebinger, F./Bogumil, J. (2016): Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit Verwaltungspolitik und Verwaltungsreformen in den Bundesländern. In: Hildebrandt, A. u.a.: S. Politik der Bundesländer. Wiesbaden: VS, 139-160.
- Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter [Hg.] (2001): Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, Opladen.
- Engelhardt, Gunther [u.a.] (1986): Finanzwirtschaftliche Folgen kommunaler Gebiets- und Funktionalreformen. Problembereiche und Hypothesen im Überblick, 1. Auflage, Baden-Baden.
- Ems, Svenja (2016): Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen – Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts, Potsdam. KWI Arbeitshefte 24
- EK5/2 Brandenburg 2013: Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“, Potsdam
- Eilers, Hans-Heinrich: Kommunalrechtliche Sonderstellung kreisangehöriger Mittelstädte in der Bundesrepublik, Göttingen 1968.
- Ellwein, Thomas (1993): Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW. Ein Gutachten, o. Ort.
- Ellwein, Thomas 1994: Das Dilemma der Verwaltung: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland, Mannheim.
- Ewer, Wolfgang (2007): Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Kreisgebietsreform. <http://192.124.238.252/widut/PDFVZ/1226.pdf>

- Freiherr von Gayl, Johannes (2010): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. In: Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Wiesbaden: VS, S. 125-142.
- Frenzel, Albrecht: Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen: eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen, Baden-Baden, 1995.
- Färber, Gisela/Wieland, Joachim (2008): Die Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern, Speyer
- Gahther, Matthias/Gebner, Martin 2015: Möglichkeiten und Grenzen einer einräumigen Verwaltungsstruktur: Das Beispiel Thüringen, in: Rosenfeld, Martin/ Gather, Matthias/Stefansky, Andreas (Hg.) (2015): 40-56
- Gutsche, Jens-Martin (2006): Soziale Infrastrukturen: Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen. Modellrechnungen für die Planungsregion Havelland-Fläming. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/2006, Berlin, S, 271-280.
- Haug, Peter (2013). Gemeindegröße, Verwaltungsform und Effizienz der kommunalen Leistungserstellung – Das Beispiel Sachsen-Anhalt. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft, S..307-327
- Hesse, Joachim Jens (2007): Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Berlin
- Hesse, Joachim Jens unter Mitarbeit von Alexander Götz, Mathias Großklaus und Volker Reiprich 2008: Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. 30.04.2008., Berlin
- Hesse, Jens Joachim (2009): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte, Berlin
- Hesse, Jens Joachim (2013). Reduzierung des Landeshaushaltsvolumens durch den Abbau von kommunalen Standards. Berlin
- Hesse, Joachim (2014). Flucht aus der Verantwortung? Anmerkungen zur Verwaltungsstrukturreform in Thüringen. In: Thüringer Verwaltungsblätter, Heft 10, S. 233-241
- Hesse, Auswirkungen der Landkreisneuordnung, Beobachtungsauftrag nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18.08.2011, Abschlussbericht (2014/2015)
- Hesse, Jens Joachim/Götz, Alexander (2009a): Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Baden-Baden
- Hesse, Jens Joachim/Götz, Alexander (2009b): Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen, Baden-Baden
- Hiller, Petra/ Mehde, Veith/ Riotte, Wolfgang [u.a.] (2013). Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform. Erfurt
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Bach, Tobias/Jantz, Bastian (2007): Nachhaltigkeit bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung in Brandenburg. Gutachten für den Sonderausschuss des brandenburgischen Landtags zur Überprüfung von Normen und Standards. Potsdam
- Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Brand, Stephan/Holler, Benjamin 2010: Ausgabenintensität und Gemeindegröße. Finanzwissenschaftliche

Analyse am Beispiel der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Kaiserslautern.

- Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Brand, Stephan/Steinmüller, Lena/Holler, Benjamin 2011: Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete. Ein verwaltungsökonomischer Beitrag zur Kommunal- und Verwaltungsreform von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren, für Sport und Infrastruktur, Kaiserslautern
- Kaps, Marion/ Schard, Stefan (2015). Erfahrungsbericht zu Eingemeindungen in Nordthüringen am Beispiel der Stadt Sondershausen. In: Gather, Matthias [u.a.] (Hg.), 2015, S.93-114
- Köstering, Heinz: Kreisgebietsreform im Land Brandenburg, Ein Beitrag zum Aufbau der Verwaltung in den neuen Bundesländern, DÖV 1992, S. 721 ff.; der Beitrag erschien vor der Beschlussfassung über die Einkreisung.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Kreisfreie Stadt Delmenhorst: Gutachten zur Frage der Rechtmäßigkeit der geplanten Einkreisung der Stadt Delmenhorst, Würzburg 1975
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, in. AfK Jg. 15 (1976), S. 85 ff.
- Koch, Jörn (2006): Einkreisung kreisfreier Städte. Eine verwaltungswissenschaftliche und verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel niedersächsischer Städte. Dissertation des Fachbereichs Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück, Bad Iburg.
- Kuhlmann, Sabine/Richter, Philipp, Schwab, Christian, Zeitz, Dirk (2012): Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg, erstellt im Auftrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Brandenburger Landtag, Speyer
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2007, Teil 1-Kommunalbericht, LT-Drs.5/960,
- Landesrechnungshof Sachsen (2009). Evaluierung der Funktional- und Kreisgebietsreform auf Kreisebene. In: Jahresbericht 2009 (S.325-342). Leipzig
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2014): Ergebnis der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich, Kiel.
- Landesrechnungshof Thüringen (2015): Jahresbericht, Erfurt
- Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern 2015: Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 6/3638
- Landesregierung Thüringen (2016). Gesetzentwurf: Thüringer Gesetz über die Grundsätze von Funktional- und Verwaltungsreformen (ThürGFVG). Erfurt
- Laux, Eberhard 1999: Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen, in: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Opladen, S. 168-185.
- LEP 2014: Landesentwicklungsprogramm 2025. Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr Thüringen, Erfurt
- Michelsen, Claus/Haug, Peter/Illy, Annette 2015: Die Effizienz kommunaler Leistungserbringung – eine Untersuchung am Beispiel Sachsen-Anhalts, in: Rosenfeld, Martin/ Gather, Matthias/Stefansky, Andreas (Hg.)

- (2015). Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Umbruch. Hannover, S. 57-77
- Michelsen, Claus/Rosenfeld, Martin T. W. 2015: Gemeindegröße, Verwaltungsstruktur und Wahlbeteiligung: Auswirkungen der Kommunalreform auf die Legitimation politischer Entscheidungsprozesse, in: Rosenfeld, Martin/ Gather, Matthias/Stefansky, Andreas (Hg.) (2015). Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Umbruch. Hannover, S. 78-92
- Oertzen, Hans Joachim von/Thieme, Werner (Hrsg.) 1978-1983: Die kommunale Gebietsreform, 16 Bände, Baden-Baden
- Pappermann, Ernst: Zum Problem der Sonderstellung größerer Städte im Kreis. Neue Aspekte nach Durchführung der Gebietsreform besonders aus nordrheinwestfälischer Sicht, in: VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 163 ff.
- Proeller, Isabella/Siegel, John (2013): Überlegungen und Empfehlungen zur Verlagerung von Aufgaben von den Landkreisen auf die hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum im Rahmen einer interkommunalen Funktionalreform. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag der Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des Landtages Brandenburg. Potsdam.
- Regierungskommission zur Reform der Thüringer Landesverwaltung (2013). Reformkonzept 2020. Erfurt
- Rosenfeld, Martin (2013). Je größer, desto besser? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft, S.307-327
- Rosenfeld, Martin/ Gather, Matthias/Stefansky, Andreas (Hg.) (2015). Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Umbruch. Hannover: Verlag der ARL
- Richter, Philipp (2014): Der äußere Aufbau der Landesverwaltung und sein Einfluss auf den Aufgabenvollzug. Territoriale, funktionale und politische Lösungen und Wirkungen in den deutschen Bundesländern am Beispiel der Versorgungsverwaltung. Dissertation, Speyer.
- Seele, Günter (1985): Die neuen Kreise im Organisationsgefüge der Kreisstufe. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hg.): Strukturen und Perspektiven der neuen Kreise. Köln u.a: Grote, Bd. 3, S. 251ff.
- Seitz, Helmut (2004): Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, in: Dresden Discussion Paper Series in Economics, 08/04.
- Seitz, Helmut 2005: Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Dresden
- Seitz, Helmut 2006: Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen, Dresden
- Seitz, Helmut (2007a): Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen. Dresden
- Seitz, Helmut (2007b): Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. In: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Band 2, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, 585-764.

- Seitz, Helmut (2007c): Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie, Beitrag für Ifo Dresden berichtet, Dresden
- Stadt Eisenach 2016: Stellungnahme gemäß §79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags zu dem Gesetzentwurf Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen (DS 6/2000), hier: Stellungnahme der Stadt Eisenach, 1.06.2016
- Stadt Gera 2016: Anhörungsverfahren zum Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen, 30.05.2016
- Stadt Weimar 2016: Stellungnahme der Stadt Weimar im Anhörungsverfahren gemäß §79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags zu dem Gesetzentwurf Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen, Drucksache 6/2000, 30.05.2016
- Tessmann, Jens (2009). Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, KWI Studien 5
- Thieme, Werner/Unruh, Georg/Scheuner, Ulrich 1981: Die Grundlage der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden.
- Thieme, Werner/Prillwitz, G. 1981: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden.
- Thüringer Rechnungshof (2014). Jahresbericht 2014. Rudolstadt
- Thüringer Landesamt für Statistik 2016: Thüringer Kreise im Vergleich. Ausgabe 2015, Erfurt
- Unruh, Georg Christoph v.: Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen 1965 – 1978, Hannover 1978.
- Wagener, Frido (1969): Neubau der Verwaltung: Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin: Duncker.
- Wagener, Frido (1972): Der Kreis im Gefüge der Verwaltungsorganisation. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hg.): Der Kreis. Köln [u.a.]: Grote (1), Bd. 1, S. 66–67.
- Wagener, Frido (1976): „Übergewicht“ einer kreisangehörigen Stadt im Landkreis. In: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), S. 30–32.
- Wagener, Frido (1981): Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung, in: König, Klaus; von Oertzen, Hans; Wagener, Frido (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 73–92.
- Wagener, Frido (1983): Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung. In: Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 749ff.
- Westphal, Volker-Gerd/Glapiak, Thomas/Schrandt, Felix (2013): Personalwirtschaftliche Anpassungspotenziale im Fall der Reduzierung der Anzahl der Landkreise in Brandenburg, in: Verwaltung und Management Heft 5, S. 237-244.
- Widmer, Philippe/ Elias, George/ Zweifel, Peter (2013). Größenvorteile, Skaleneffizienz und Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften bei der Produktion öffentlicher Güter: Evidenz aus der Schweiz. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft , S.295-305
- Wollmann, Hellmut 2006: Gebietsreform, in: Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf: Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, S. 133-137

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Kreise und kreisfreie Städte in Thüringen</i>	10
<i>Abbildung 2: Zentrale Orte in Thüringen</i>	49
<i>Abbildung 3: Zentrale Verkehrswege Thüringen</i>	51
<i>Abbildung 4: Thüringen Regionen im Prognos-Zukunftsatlas</i>	53
<i>Abbildung 5: Entwicklungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen</i>	55
<i>Abbildung 6: Kreisneugliederung Expertenkommission</i>	71
<i>Abbildung 7: Modell Bogumil 8+2</i>	73
<i>Abbildung 8: Modell Bogumil 9+2</i>	79
<i>Tabelle 1: Landkreise in Thüringen</i>	9
<i>Tabelle 2: Kreisfreie Städte in Thüringen</i>	10
<i>Tabelle 3: Große kreisangehörige Städte in Thüringen</i>	11
<i>Tabelle 4: Gemeindegebietsreformen in den alten Bundesländern</i>	22
<i>Tabelle 5: Kreisgebietsreformen in Westdeutschland</i>	23
<i>Tabelle 6: Gemeindegebietsreformen in den neuen Bundesländern</i>	24
<i>Tabelle 7: Kreisgebietsreformen in Ostdeutschland</i>	24
<i>Tabelle 8: Gebietsstrukturen in den Flächenländern</i>	27
<i>Tabelle 9: Große Kreisstädte mit Oberzentrumsfunktion</i>	33
<i>Tabelle 10: Mindesteinwohnergrößen und Flächengrößen in den ostdeutschen Bundesländern</i>	46
<i>Tabelle 11: Einwohnerzahlen und Flächen im 8+2 Modell Expertenkommission</i>	72
<i>Tabelle 12: Einwohnerzahlen und Flächen im 8+2 Modell Bogumil</i>	73
<i>Tabelle 13: Einwohnerzahlen und Flächen im 9+2 Modell Bogumil</i>	79
<i>Tabelle 14: Landkreise Sachsen-Anhalt</i>	96
<i>Tabelle 15: Landkreise Sachsen</i>	96
<i>Tabelle 16: Landkreise Mecklenburg-Vorpommern</i>	97

Kurzvita des Gutachters

Prof. Dr. Jörg Bogumil, geboren am 19.12.1959, hat seit 2005 einen Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum (vorher Professur für Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz) inne. Prof. Bogumil hat an der Ruhr-Universität Bochum Sozialwissenschaft studiert und an der FernUniversität in Hagen im Bereich Politikwissenschaft promoviert. Seine ebenfalls an der FernUniversität Hagen erworbene Lehrbefugnis erstreckt sich auf die Gebiete Politik- und Verwaltungswissenschaft. Professor Bogumil ist Mitglied in diversen Gremien, z.B. Vorsitzender der Fachgruppe Verwaltungswissenschaft in der Deutschen Sektion des internationalen Institutes für Verwaltungswissenschaft, Mitglied des wissenschaftlichen Beirates des Deutschen Institutes für Urbanistik, und kann auf umfangreiche Erfahrungen als Berater und Gutachter für Bund, Länder und Kommunen zurückgreifen. Zu nennen sind hier insbesondere Gutachten und Stellungnahmen für Gesetzesanhörungen, Enquetekommissionen und Ministerien in den Bundesländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, NRW, Niedersachsen, Sachsen, Thüringen, einigen Bundesministerien sowie Beratungstätigkeiten für zahlreichen Kommunen im Bereich der Bürgerbeteiligung und der Verwaltungsmodernisierung. Prof. Bogumil veröffentlichte zahlreiche Studien zur Verwaltungsorganisation bzw. -modernisierung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Die wichtigsten Veröffentlichungen und Stellungnahmen im Bereich der *Verwaltungsreformen der Länder* sind die folgenden:

- Bauer, M. W./Bogumil, J./Knill, C./Ebinger, F./Krapf, S./Reißig, K. 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30). Berlin.
- Bogumil, Jörg 2007: Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Jg. 22 (3), S. 246-259.
- Bogumil, Jörg 2010: Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten, Baden-Baden, S. 77-88
- Bogumil, Jörg 2015: Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen, in: Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai (Hrsg.): Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 273-299
- Bogumil, J./Bogumil, S./Ebinger, F./Grohs, S. 2016: Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Bochum/Speyer/Wien

- Bogumil, J./Ebinger, F. 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Ibbenbüren.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2006: Stellungnahme zum Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW, Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltung.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2007a: Stellungnahme zum Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts. Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2007b: Stellungnahme zur Verwaltungsreform - Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung gewährleisten! Sächsischer Landtag, Ausschuss für Umwelt und Landwirtschaft.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2008: Gutachterliche Stellungnahme für Thüringen zum Thema „Vor- und Nachteile des zwei- und dreistufigen Verwaltungsaufbaus vor dem Hintergrund der Struktur der Thüringer Landesverwaltung“.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2008a: Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt, A./Wolf, F. (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden. 275-288.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2008b: Machtgewinn der Kommunen? Zum Urteil des LVerfG. Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturreform. In: Büchner C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten des KWI. Potsdam. 13-23.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2011: Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. In: B. Blanke/F. Nullmeier/Ch. Reichard/G. Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. aktualisierte und ergänzte Auflage. Wiesbaden: VS. S. 45-52.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2012: Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages. Bochum, 21. Oktober 2012.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2013: Die Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg. Möglichkeiten einer effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg. 84 S.
- Bogumil, J. /Ebinger, F./Grohs, S. 2008: Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig, Braunschweig
- Bogumil, J./Fahlbusch, B./Kuhn, H-J. 2016: Weiterentwicklung der Schulverwaltung in NRW. Gutachten im Auftrags des Finanzministeriums NRW, Bochum/Berlin
- Bogumil, J./ Gehne, D./Garske, B./Seuberlich, M./Hafner, J. 2015: Auswirkungen der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in Nordrhein-Westfalen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der SPD Landtagsfraktion, Zefir Forschungsbericht Band 9, Bochum

- Bogumil, Jörg/Jann, Werner, 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, J./Kintzinger, C./Mehde, V. 2014: Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Brandenburg, Bochum/Hannover
- Bogumil, J./Kottmann, S. 2006: Verwaltungsstrukturreform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Ibbenbüren.
- Bogumil, J./Kuhlmann, S. (Hrsg.) 2010: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden
- Bogumil, J./Reichard, C./Siebart, P. 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Ibbenbüren.
- Bogumil, J./Seuberlich, M. 2015; Weiterentwicklung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig und der Region. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Zweckverbandes Braunschweig, Braunschweig
- Ebinger, F./Bogumil, J. 2008: Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: Heinelt, H./Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: 165-195.
- Ebinger, F./Bogumil, J. 2016: Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit. Verwaltungspolitik und Verwaltungsreformen in den Bundesländern, in: Hildebrandt, Achim u.a. 2016: S. 139-160
- Kuhlmann, S./Bogumil, J./Ebinger, F./Grohs, S./Reiter, R. 2011: Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden: VS-Verlag.

Anlagen

Anlage 1: Kreisgebietsreformen seit 2007

Sachsen-Anhalt 2007

Landkreis	Fläche qkm	Einwohner 2012	Einwohner 2025
Altmarkkreis Salzwedel	2.293	86.878	72.363
Anhalt-Bitterfeld	1.453	168.475	143.805
Börde	2.366	174.001	147.359
Burgenlandkreis	1.413	186.081	156.127
Harz	2.104	223.094	190.061
Jerichower Land	1.577	92.367	76.762
Mansfeld-Südharz	1.449	144.735	112.255
Saalekreis	1.433	189.217	165.334
Salzlandkreis	1.426	201.210	164.586
Stendal	2.423	116.666	97.291
Wittenberg	1.930	130.699	107.957
Durchschnitt (Min./Max.)	1.859 (1.413/ 2.423)	155.766 (86.878/223.094)	130.539 (72.363/190.061)

Tabelle 14: Landkreise Sachsen-Anhalt

Quellen: Bevölkerungsprognose Sachsen-Anhalt <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/prognose/index.html>, Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung vom 11.11.2005 (GVBl. LSA S. 692) (Landtagsdrucksache 4/2182 mit Begründung) <http://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp4/drs/d2182lge.pdf>

Sachsen 2008

Landkreis	Fläche qkm	Einwohner 2012	Einwohner 2025
Bautzen	2.391	310.898	273.500
Erzgebirgskreis	1.828	355.275	307.300
Görlitz	2.106	264.673	232.100
Leipzig	1.647	259.207	241.800
Meißen	1.452	244.717	223.900
Mittelsachsen	2.112	317.204	277.500
Nordsachsen	2.020	198.629	182.000
Sächs. Schweiz-Osterzgebirge	1.654	245.927	232.200
Vogtlandkreis	1.412	236.227	205.000
Zwickau	949	330.294	288.500
Durchschnitt (Min./Max.)	1.757 (949/2.391)	276.506 (198.629/ 355.275)	246.582 (182.000/ 307.300)

Tabelle 15: Landkreise Sachsen

Quellen: Bevölkerungsprognose Sachsen <http://www.statistik.sachsen.de/bevprog/km.jsp>, Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008 (SäGVBl. S. 102) (Landtagsdrucksache 4/8811 mit Begründung) http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=8811&dok_art=Drs&leg_per=4&pos_dok=1

Mecklenburg-Vorpommern 2011

Landkreis	Fläche qkm	Einwohner 2012	Einwohner 2030
Ludwigslust-Parchim	4.750	212.373	195.226
Mecklenburgische Seenplatte	5.468	264.261	213.406
Nordwestmecklenburg	2.117	155.801	147.517
Rostock	3.421	210.732	185.311
Vorpommern-Greifswald	3.927	239.291	223.871
Vorpommern-Rügen	3.188	223.718	195.481
Durchschnitt (Min./Max.)	3.812 (2.117/5.468)	217.696 (155.801/264.261)	193.807 (147.517/223.871)

Tabelle 16: Landkreise Mecklenburg-Vorpommern

Quellen: Bevölkerungsprognose Mecklenburg-Vorpommern http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM_prod/STAM/de/bhf/Analysen_Aufsaeetze/Themenheft_Bevölkerungsprognose/AktualisiertePrognose.pdf (Seite 11), Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 12.07.2010 (GVBl. MV S. 366) (Landtagsdrucksache 5/2683 mit Begründung, Leitbild Landtagsdrucksache 5/1409) <http://www.dokumentation.landtag-mv.de/Parldok/dokumentennummer> (Nr. eingeben, Direktlink geht nicht)

Anlage 2: Entwicklungsfähigkeit der Landkreise und Kreisfreien Städte in Thüringen (Daten)

Kreisfreie Stadt / Kreis im thüringenweiten Vergleich - ...	Sozioökonomische Entwicklungsfähigkeit			Demografische Entwicklungsfähigkeit				Haushalterische Entwicklungsfähigkeit				
	BIP je Erwerbstätigen 2013 in Euro	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner 2013 in Euro	Arbeitslosenquote 2014 in Prozent	Veränderung EW-Zahl 2014 - 2035 in Prozent	Veränderung U20-Anteil 2014 - 2035 in Prozent	Veränderung des Anteils der 20- bis 65-jährigen 2014-2035 in Prozent	Veränderung Ü65-Anteil 2014 - 2035 in Prozent	Steuereinnahmen je EW 2014 in Euro	Schuldenstand der Landkreise je EW 2014 in Euro	Personal der Gemeinden/GV je 1000 EW am 30.06.2014	Personalausgaben der Landkreise (mit G/GV) und krfr. Städte je EW 2014 in Euro	Bruttorausgaben im Verwaltungshaushalt je EW 2014 in Euro
Suhl, Stadt	46 070	19 740	7,9	-8,8	3,8	-9,9	6,1	768	588	15	711	2 686
Sonneberg	52 657	18 434	4,8	-20,5	0,2	-13,0	12,7	615	1 036	12	559	2 283
Greiz	49 572	18 213	9,2	-24,2	-0,1	-15,3	15,4	509	1 146	18	751	2 661
Hildburghausen	50 380	18 185	5,8	-18,3	0,1	-14,3	14,2	525	329	15	678	2 409
Schmalkalden-Meiningen	49 609	18 146	6,5	-16,3	1,2	-13,1	11,9	569	502	15	621	2 554
Wartburgkreis	55 444	18 133	6,4	-19,5	-0,4	-13,7	14,1	668	591	16	672	2 249
Saale-Holzland-Kreis	49 947	18 080	7,6	-23,9	-0,9	-16,3	17,2	584	1 146	14	604	2 301
Saalfeld-Rudolstadt	52 376	17 902	9	-21,5	1,2	-14,0	12,8	562	1 014	14	624	2 473
Saale-Orla-Kreis	52 505	17 843	7,8	-18,8	0,1	-14,0	13,9	619	1 087	15	647	2 383
Weimarer Land	54 937	17 793	7,2	-12,2	-0,4	-14,0	14,4	607	1 268	15	663	2 646
Eichsfeld	48 978	17 740	6,2	-13,9	-0,9	-12,0	12,9	550	964	16	661	2 546
Gera, Stadt	46 112	17 622	12,5	-15,8	1,3	-11,7	10,4	645	1 468	13	637	2 372
Eisenach, Stadt	46 163	17 489	9,4	0,3	0,9	-4,9	4,1	745	903	11	513	2 254

Sömmerda	51 384	17 480	9,7	-16	0,3	-14,4	14,1	625	1 489	18	791	2 559
Gotha	51 043	17 458	8,1	-10,3	0,1	-10,1	10	635	943	14	623	2 338
Ilm-Kreis	48 553	17 376	8,6	-12,3	0,9	-9,9	9	675	1 146	16	693	2 401
Altenburger Land	46 753	17 227	12,2	-23,6	-0,5	-14,1	14,6	520	694	16	719	2 512
Erfurt, Stadt	52 625	17 097	9,2	9,5	3,1	-6,8	3,7	833	803	17	789	2 722
Unstrut-Hainich-Kreis	48 334	17 091	11,2	-17,9	-0,9	-12,8	13,7	528	1 721	15	639	2 633
Weimar, Stadt	52 720	16 972	9,5	-3,8	1,3	-7,5	6,2	608	1 413	13	593	2 325
Jena, Stadt	57 648	16 747	7,7	3,5	3,3	-5,0	1,7	869	289	12	532	2 351
Nordhausen	48 610	16 739	10,7	-13,7	0,4	-9,5	9,2	565	1 255	15	675	2 589
Kyffhäuser-kreis	49 155	16 491	12,3	-22,8	-0,3	-14,9	15,2	473	1 099	16	702	2 504

	57648 - 54754	19740 - 18928	4,8 - 6,6	9,5 - 1,2	3,8 - 2,7	-4,9 - -7,7	1,7 - 5,6	869 - 770	289 - 647	11 - 12	513 - 583	2249 - 2368
	54753 - 51860	18927 - 18116	6,7 - 8,7	1,1 - -7,4	2,6 - 1,4	-7,8 - -10,6	5,7 - 9,5	769 - 671	648 - 1005	13 - 14	584 - 652	2369 - 2486
	51859 - 48966	18115 - 17304	8,8 - 10,6	-7,5 - -15,8	1,3 - 0,2	-10,7 - -13,5	9,6 - 13,4	670 - 572	1006 - 1363	15 - 16	653 - 722	2487 - 2604
	48965 - 46070	17303 - 16491	10,7 - 12,5	-15,9 - -24,2	0,1 - -0,9	-13,4 - -16,3	13,5 - 17,2	571 - 473	1364 - 1721	17 - 18	723 - 791	2605 - 2722

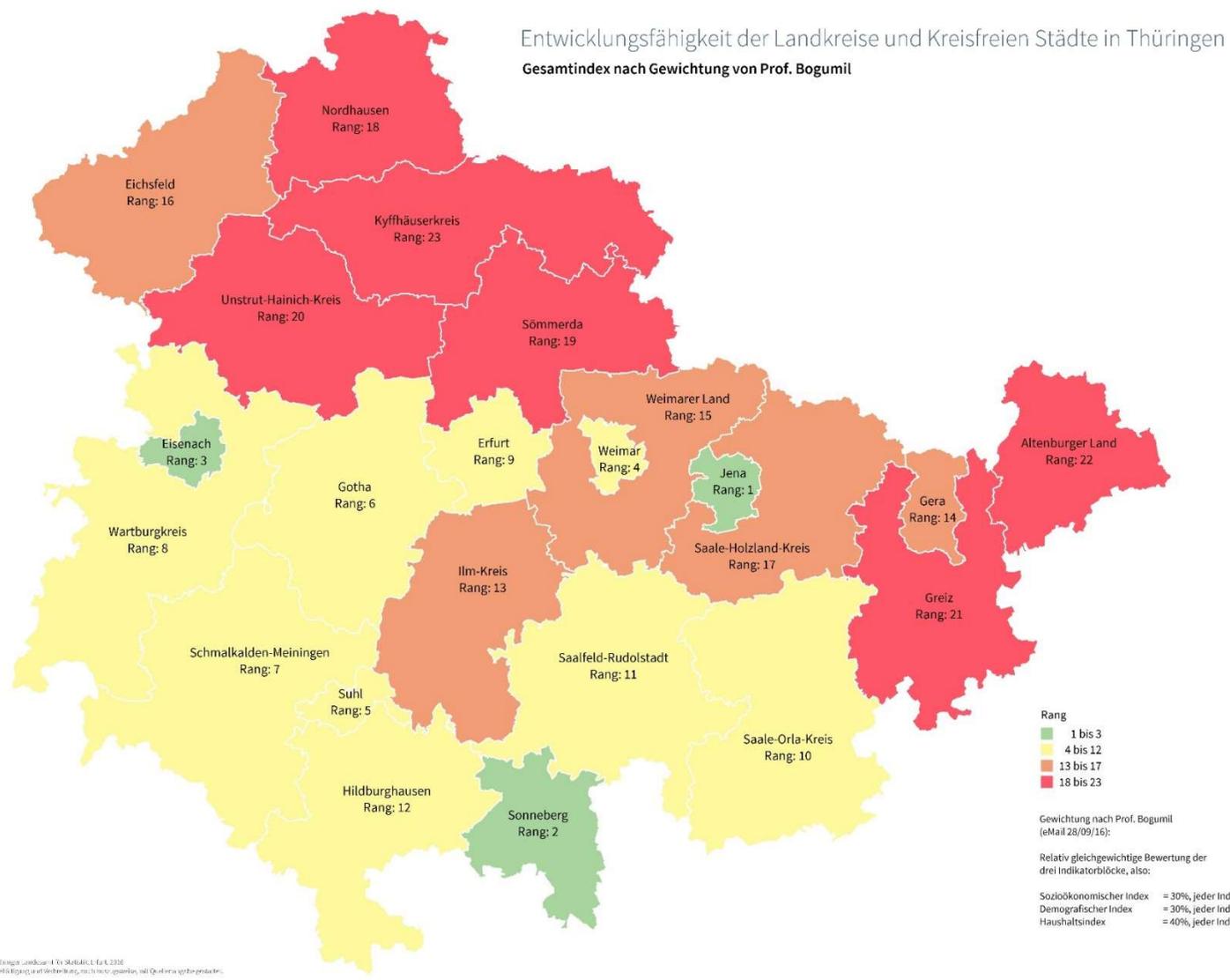
Quelle: TSL

Die farblichen Abstufungen kommen zustande, indem die Spannweite zwischen größtem und kleinstem Wert in 4 gleiche Abschnitte unterteilt und anschließend der jeweilige Wert (Landkreis/krfr. Stadt) in die entsprechende Kategorie eingeordnet wurde.

Kreisfreie Stadt / Kreis im thüringenweiten Vergleich	Sozioökonomische Ent- wicklungsfähigkeit			Demografische Entwicklungsfähig- keit				Haushalterische Entwicklungsfähigkeit					Gesamt- index nach Gewich- tung Prof. Bogumil (Rang)
	BIP je Er- werbs- tätigen 2013 in Euro	Verfü- gbares Ein- kommen der privaten Haus- halte je Ein- wohner 2013 in Euro	Arbeits- losen- quote 2014 in Prozent	Verän- derung EW- Zahl 2014 - 2035 in Prozent	Verän- derung U20- Anteil 2014 - 2035 in Prozent	Verän- derung des An- teils der 20- bis 65-jäh- rigen 2014- 2035 in Prozent	Verän- derung Ü65- Anteil 2014 - 2035 in Prozent	Steuer- ein- nahmen je EW 2014 in Euro	Schul- den- stand der Land- kreise und krfr. Städte je EW 2014 in Euro	Perso- nal der Ge- mein- den /GV je 1000 EW am 30.06. 2014	Perso- nalaus- gaben der Land- kreise (mit G/GV) und krfr. Städte je EW 2014 in Euro	Brutto- ausga- ben im Ver- walt- ungs- haus- halt je EW 2014 in Euro	
Jena, Stadt	1	21	8	2	2	2	1	1	1	2	2	7	1
Sonneberg	5	2	1	18	12	12	11	11	12	2	3	3	2
Eisenach, Stadt	21	13	16	3	8	1	3	4	8	1	1	2	3
Weimar, Stadt	4	20	17	4	4	4	5	12	20	4	4	5	4
Suhl, Stadt	23	1	10	5	1	6	4	3	4	9	19	22	5
Gotha	10	15	11	6	13	9	8	8	9	6	7	6	6
Schmalkalden-Meiningen	13	5	5	13	6	13	10	15	3	9	6	16	7
Wartburgkreis	2	6	4	17	18	14	16	6	5	16	14	1	8
Erfurt, Stadt	6	18	14	1	3	3	2	2	7	21	22	23	9
Saale-Orla-Kreis	7	9	9	16	13	15	15	10	13	9	11	9	10
Saalfeld-Rudolstadt	8	8	13	19	7	15	12	17	11	6	8	12	11
Hildburghausen	11	4	2	15	13	19	18	20	2	9	16	11	12
Ilm-Kreis	18	16	12	8	8	6	6	5	15	16	17	10	13

Gera, Stadt	22	12	23	11	5	8	9	7	22	4	9	8	14
Weimarer Land	3	10	6	7	18	15	19	13	19	9	13	20	15
Eichsfeld	16	11	3	10	21	10	13	18	10	16	12	15	16
Saale-Holzland-Kreis	12	7	7	22	21	23	23	14	16	6	5	4	17
Nordhausen	17	22	19	9	10	5	7	16	18	9	15	18	18
Sömmerda	9	14	18	12	11	20	16	9	21	22	23	17	19
Unstrut-Hainich-Kreis	19	19	20	14	21	11	14	19	23	9	10	19	20
Greiz	14	3	14	23	16	22	22	22	17	22	21	21	21
Altenburger Land	20	17	21	21	20	18	20	21	6	16	20	14	22
Kyffhäuserkreis	15	23	22	20	17	21	21	23	14	16	18	13	23
Ausgangsdaten	57648 - 54754	19740 - 18928	4,8 - 6,6	9,5 - 1,2	3,8 - 2,7	-4,9 - - 7,7	1,7 - 5,6	869 - 770	289 - 647	11 - 12	513 - 583	2249 - 2368	4,6 - 8,0
	54753 - 51860	18927 - 18116	6,7 - 8,7	1,1 - -7,4	2,6 - 1,4	-7,8 - - 10,6	5,7 - 9,5	769 - 671	648 - 1005	13 - 14	584 - 652	2369 - 2486	8,1 - 11,4
	51859 - 48966	18115 - 17304	8,8 - 10,6	-7,5 - - 15,8	1,3 - 0,2	-10,7 - - 13,5	9,6 - 13,4	670 - 572	1006 - 1363	15 - 16	653 - 722	2487 - 2604	11,5 - 15,0
	48965 - 46070	17303 - 16491	10,7 - 12,5	-15,9 - - 24,2	0,1 - -0,9	-13,4 - - 16,3	13,5 - 17,2	571 - 473	1364 - 1721	17 - 18	723 - 791	2605 - 2722	15,1 - 18,6

Anlage 3: Entwicklungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte (Karte)



© Thüringer Landesamt für Statistik, Fach 1.2.2016
Veränderungen in der Darstellung, mit freundlicher Genehmigung der Thüringer Landesregierung

Anlage 4: Bogumil 8+2 Modell



Layout: TLS

Anlage 5: Bogumil 9+2 Modell



Layout: TLS