

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen

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



Gutachtenauftrag und methodisches Vorgehen

- Das Gutachten soll für den *Bereich der Neugliederung der Landkreise und der kreisfreien Städte* die möglichen Neugliederungsoptionen untersuchen und bewerten. 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.
- Bei den Vorschlägen zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte sind die Leitlinien des am 23. Juni 2016 verabschiedeten Thüringer Vorschaltgesetzes (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, Bildung der neuen Landkreise möglichst durch Zusammenschluss der bestehenden Landkreise) zu berücksichtigen.
- Neben den Vorgaben des Vorschaltgesetzes sind vor allem die *Raumsituation* und *Wirtschaftsbeziehungen* sowie die *sozioökonomische, demografische und finanzielle Entwicklungsfähigkeit* der Kreise und kreisfreien Städte in Thüringen berücksichtigt worden.

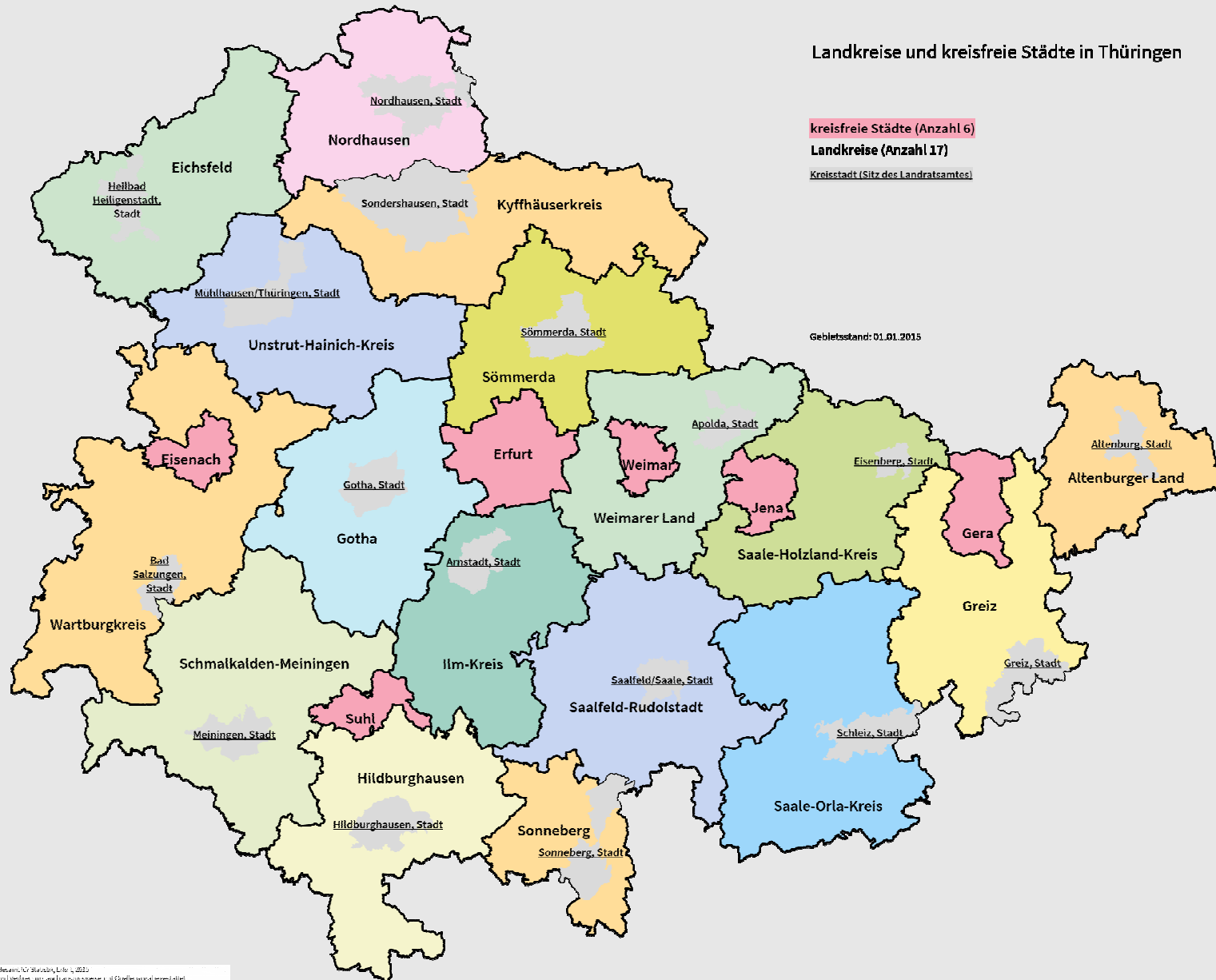
Effekte von Gebietsreformen

- Eine Analyse aller wesentlichen Studien zu den Effekten von Gebietsreformen zeigt, 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.

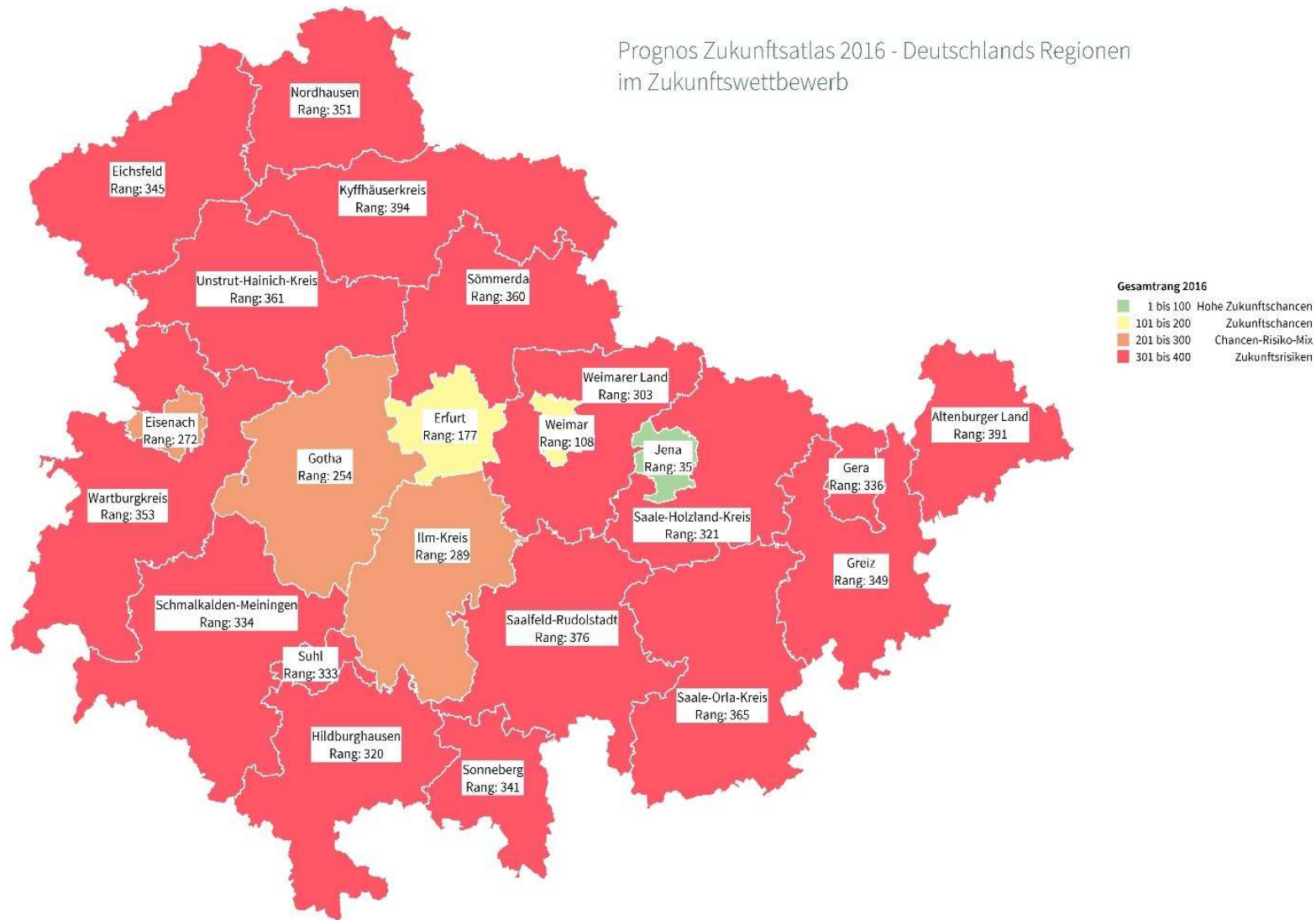
Bundesländervergleich

- Der Durchschnittswert der Einwohner der Landkreise 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. Die Einwohnerzahlen der Thüringer Landkreise liegen ca. 40% und die Einwohnerzahlen der kreisfreien Städte liegen um 47% unter dem Durchschnitt der *neuen* Bundesländer.
- Die schwierige Lage öffentlicher Haushalte in Ostdeutschland, der demografische Wandel und die anhaltende Strukturschwäche mancher Regionen haben in Sachsen, Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern (nur Kreisebene) ab 2007 zu einer zweiten Welle von Gebietsreformen (Kreis- und Gemeindefusionen) geführt. Brandenburg (9+1 Modell für neue Kreisgebietsstruktur im Oktober 2016 vorgestellt) und Thüringen sind bezüglich dieser zweiten Phase „Nachzügler“.
- Die in Thüringen im Vorschaltgesetz verabschiedeten Mindestgrößen sind im Bundesländervergleich die kleinsten. Die Beschlüsse des Vorschaltgesetzes können daher *als sehr moderat angesehen* werden und berücksichtigen die historisch besonders kleinteilige Gemeindestruktur in Thüringen 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.

Ausgangssituation 17+6

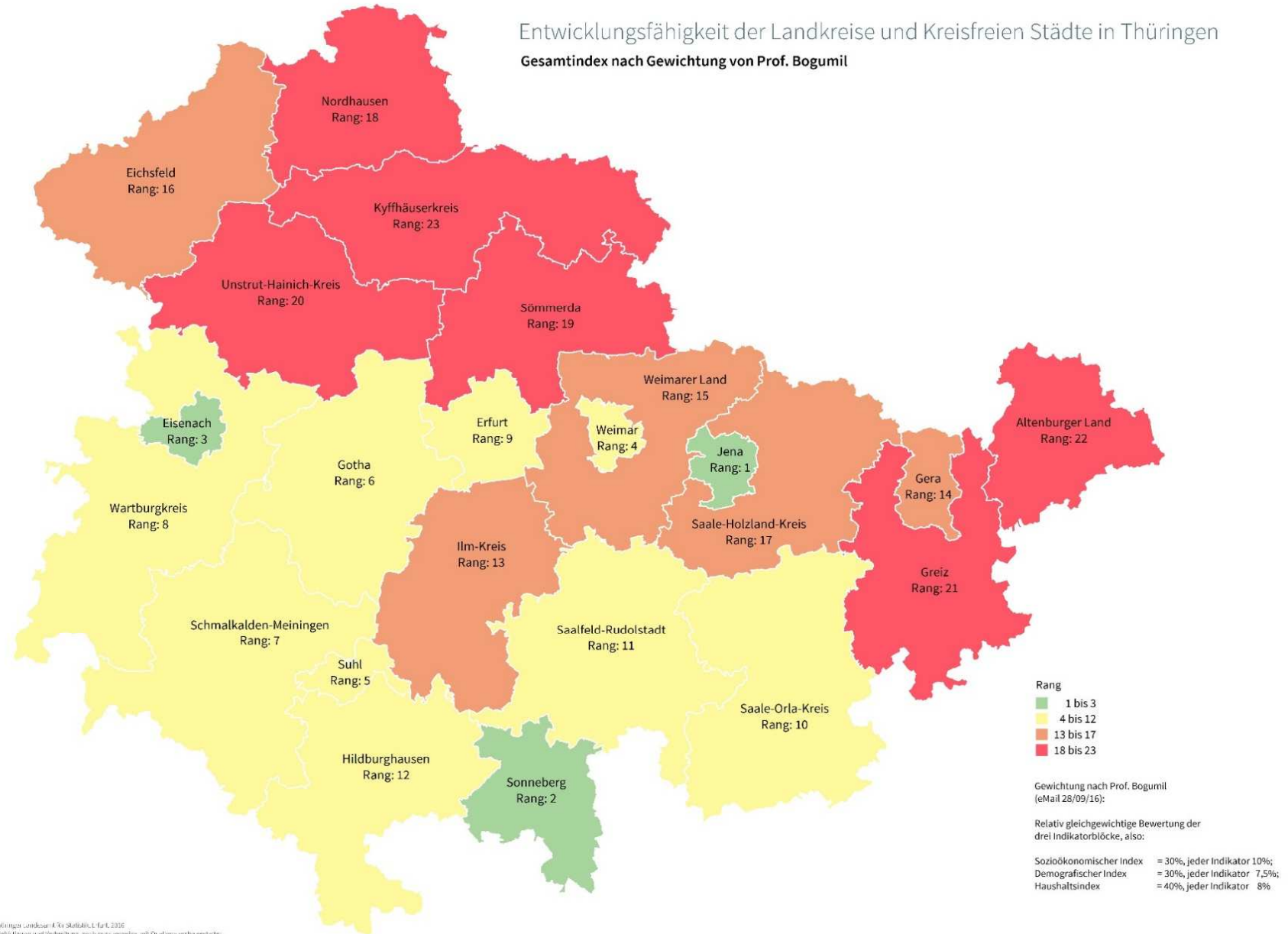


Thüringen Regionen im Prognos-Zukunftsatlas



Entwicklungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte

Entwicklungsfähigkeit der Landkreise und Kreisfreien Städte in Thüringen
 Gesamtindex nach Gewichtung von Prof. Bogumil



Notwendige Einkreisungen

- Nach den Vorgaben des Vorschaltgesetzes 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.

Optionen für neue Kreisstrukturen

- Durch die Einkreisung von Gera, Weimar, Eisenach und Suhl, verbleiben zwei kreisfreie Städte (Erfurt und Jena). Die weiteren bisherigen 21 Gebietseinheiten müssen nach den Vorgaben des Vorschaltgesetzes neu strukturiert werden. Dabei sind so weit wie möglich Verflechtungszusammenhänge und die Entwicklungsfähigkeit der Kreise und kreisfreien Städte zu berücksichtigen.
- Im Ergebnis ist 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).

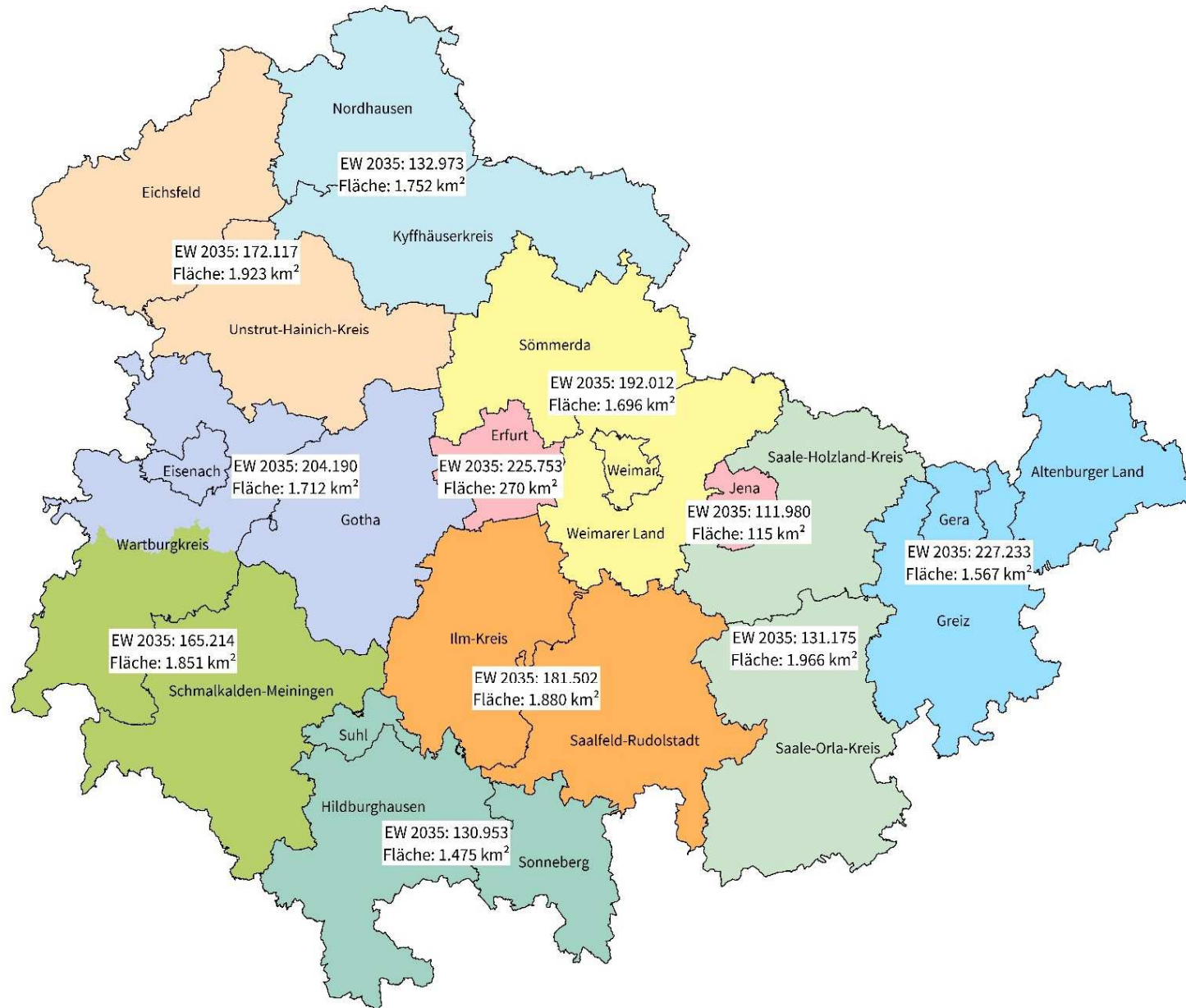
Expertenkommission 2013: 8+2 Modell



Bogumil 8+2 Modell



Bogumil 9+2 Modell



Empfehlung

- Im Ergebnis erfüllt das 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 Fläche in einem Fall ist die Bürgernähe aber dennoch nicht gefährdet, denn die neuen Kreisstrukturen bleiben auch im Bundesländervergleich (vor allem Mecklenburg-Vorpommern, Regierungspläne in Brandenburg) kleinteiliger.
- Der Gutachter empfiehlt daher der Landesregierung die Umsetzung dieses Modells.