

Kurzgutachten

# Auswirkungen einer freiwilligen Einkreisung der Stadt Eisenach in den Wartburgkreis

Auftraggeberin: Stadt Eisenach  
Die Oberbürgermeisterin  
Frau Katja Wolf  
Markt 1  
99817 Eisenach

Auftragnehmer: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH  
Zimmerstraße 13-15  
10969 Berlin

Autoren: Dr. Henrik Scheller  
Rüdiger Knipp  
Prof. Dr. Carsten Kühl

Ansprechpartner: Dr. Henrik Scheller  
Tel.: +49 30 39001-295  
E-Mail: scheller@difu.de

# Inhalt

1.	Anlass und Hintergrund des Kurzgutachtens	3
2.	Stand der wissenschaftlichen Diskussion	5
3.	Rechtliche Rahmenbedingungen	9
4.	Fiskalische Rahmenbedingungen	11
5.	Vor- und Nachteile einer freiwilligen Einkreisung Eisenachs in den Wartburgkreis	15
	5.1 Bürger	15
	5.2 Politik	16
	5.3 Verwaltung	17
	5.4 Finanzen	18
6.	Fazit und Perspektiven der freiwilligen Einkreisung Eisenachs in den Wartburgkreis	20
7.	Literaturverzeichnis	23

# 1. Anlass und Hintergrund des Kurzgutachtens

Zur inhaltlichen Unterstützung ihres Einkreisungsbegehrens hat die Stadt Eisenach, vertreten durch die Oberbürgermeisterin, das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) mit der Erstellung eines Kurzgutachtens beauftragt, mit dem mögliche Auswirkungen einer freiwilligen Einkreisung Eisenachs in den Wartburgkreis beleuchtet werden sollen. Zu diesem Zweck wird eine qualitative Auswertung der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur und gutachterlichen Stellungnahmen zur kommunalen Neugliederung sowohl in ostdeutschen als auch westdeutschen Bundesländern vorgenommen. Darüber hinaus werden zum einen die rechtlichen Rahmenbedingungen in Thüringen gewürdigt und zum anderen eine Auswertung von Primärquellen zur Finanz- und Haushaltslage der Stadt Eisenach vorgenommen. Hierzu wird auch ein Vergleich zu den anderen fünf kreisfreien Städte Thüringens angestellt. Auf dieser Grundlage erfolgt eine Diskussion der Vor- und Nachteile der angestrebten Einkreisung für die Stadt in den Wartburgkreis. Auf eine quantitative Eigenerhebung und Modellierung entsprechender Daten zur Entwicklung einer Projektion einschlägiger haushalterischer Indikatoren wird dabei verzichtet.

Bereits vor der Fusion der Landkreise Eisenach und Bad Salzungen zum Wartburgkreis im Jahr 1994 gab es vor allem in Eisenach und auf der Landesebene erhebliche Zweifel, ob die Stadt über eine hinreichende Leistungskraft für die im Zuge der Kreisreform vorgesehene Wahrnehmung der Funktion einer kreisfreien Stadt verfügen würde.<sup>1</sup> Daher wurde eine zunächst bis Ende 1998 befristete Übergangsregelung geschaffen, in der Eisenach als Oberzentrum innerhalb des Wartburgkreises wesentliche Wachstumsimpulse für die neue Gebietskörperschaft geben und für die Entlassung in die Kreisfreiheit gestärkt werden sollte. Obwohl die zum Zeitpunkt der Kreisfreiheit gesetzlich vorgesehene Eingliederung der Gemeinde Wutha-Farnroda<sup>2</sup>, mit der eigentlich die Leistungsfähigkeit Eisenachs gesichert werden sollte, aus formalen Gründen nicht vollzogen werden konnte<sup>3</sup>, wurde Eisenach mit Wirkung vom 1. Januar 1998 als sechste Stadt Thüringens kreisfrei.<sup>4</sup> Zwischen 1999 und 2002 erhielt sie als Ausgleich für die mangelnde Leistungsfähigkeit Sonderzuweisungen des Landes Thüringen i. H. von insgesamt 18 Mio. DM (ca. 9,2 Mio. Euro). Faktisch bestand jedoch im gesamten Zeitraum von 1998 bis 2012 eine derart desolante Finanzlage, dass die Stadt auch mit diversen finanziellen Sonderregelungen zu keiner Zeit aus eigener Kraft wirklich leistungsfähig war.

Aufgrund dieser schwierigen Finanzlage musste Eisenach 2012 ein Haushaltssicherungskonzept erstellen. Bereits darin wurde perspektivisch die Aufgabe der Kreisfreiheit vorgesehen, um auf diese Weise haushalterische Entlastungswirkungen zu erzielen. Noch im selben Jahr nahm die Stadt Gespräche und Verhandlungen mit dem Wartburgkreis auf, um eine Wiedereinkreisung vorzubereiten. Im Jahr 2016 beantragte Eisenach – vor dem Hintergrund der damals für den gesamten Freistaat Thüringen diskutierten Gebietsre-

---

<sup>1</sup> Selbst die Landesregierung hatte im Herbst 1998, also im Jahr der Erlangung der Kreisfreiheit, festgestellt, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der kreisfreien Stadt Eisenach nicht gegeben sei. Zur Behebung des Problems wurde eine Sonderregelung im ThürFAG aufgenommen (vgl. hierzu: LT-DS 2/3218).

<sup>2</sup> Thüringer Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung der Städte Eisenach und Nordhausen (GesESA/NDH) vom 25. März 1994, § 1 (2).

<sup>3</sup> VerfGH 61/16.

<sup>4</sup> Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen (Thüringer Neugliederungsgesetz -ThürNGG -) vom 16. August 1993, § 4 Abs. 3 Sätze 2 und 3 sowie § 20 Abs. 2.

form, die eine vollständige Zerschlagung und Zuordnung der Wartburgregion auf mehrere Landkreise vorsah – in Abstimmung mit dem Wartburgkreis beim Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Thüringen die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens zur freiwilligen Fusion der Stadt mit dem Wartburgkreis. Am 23. August 2018 stimmte der Kreistag einem mit der Stadt Eisenach unter direkter Beteiligung des Landes Thüringen ausgearbeiteten „Zukunftsvertrag“ zu, in dem im Wesentlichen der Aufgabenübergang und landesgesetzliche Regelungen fixiert werden. Nach derzeitigem Stand wird die Stadt Eisenach am 1. November 2018 eine Einwohnerversammlung zur geplanten Einkreisung durchführen. Wenn die notwendigen Anhörungen zum Gesetzentwurf im Landtag abgeschlossen sind, wird sich der Eisenacher Stadtrat vor dem Beschluss im Landtag am 4. Dezember 2018 endgültig zum Fusionsvertrag positionieren.

Bereits dieser kurze historische Abriss verdeutlicht, dass die politischen Bestrebungen zur Aufgabe der Kreisfreiheit Eisenachs im Wesentlichen in der seit Jahren unverändert angespannten Finanzsituation der Stadt begründet liegen. Die gravierenden Haushaltsdefizite resultieren dabei – trotz erkennbarer Konsolidierungserfolge in den letzten vier Jahren – in einer wachsenden Diskrepanz zwischen den Zuweisungen aus den einwohnerbasierten Finanzausgleichssystemen einerseits und den (wachsenden) Aufgaben und Ausgaben der kreisfreien Städte – insbesondere im Sozialbereich – andererseits. Hierbei dürften auch gewisse Größen- bzw. Skaleneffekte eine Rolle spielen: Während das zwischenzeitlich für nichtig erklärte Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz (ThürGVG) vorgesehen hatte, dass eine kreisfreie Stadt in Thüringen – unabhängig von ihrer räumlichen Lage und Bedeutung – über eine stabile Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern verfügen sollte, um so die Funktion eines „Zentralen Ortes“ übernehmen zu können, verfügt Eisenach gegenwärtig über lediglich rund 43.000 Einwohner.<sup>5</sup> Auch wenn sich die demographische Situation der Stadt nach einem massiven Bevölkerungsrückgang seit Anfang der 1980er Jahre und infolge der deutschen Wiedervereinigung inzwischen wieder leicht erholt und auch bis 2035 wieder wachsen dürfte, besteht kaum eine Aussicht darauf, dass die im ThürGVG genannten Mindestwerte erreicht werden könnten.

Politische und wissenschaftliche Diskussionen über kommunale Gebiets- und Funktionalreformen werden nicht nur in der Bundesrepublik seit langem geführt. Nicht selten leiden entsprechende Debatten entweder unter unzulässigen modelltheoretischen Vereinfachungen oder einer Überlagerung spezifischer politischer Interessen. Projektionen zu den Effekten von Gebietsreformen lassen sich aufgrund des Zusammenwirkens einer Vielzahl von haushalterischen, administrativen, sozialen und politisch-kulturellen Einflussfaktoren allenfalls näherungsweise erstellen. Ähnliches gilt für die Wirkungen solcher Reformen: So lassen sich sowohl intendierte als auch mittelbare Folgen von Gebietsneuzuschnitten allenfalls ex-post und mit Zeitabstand bewerten. Selbst dann ließen sich nur Daten vergleichen, die eigentlich nur bedingt vergleichbar sind bzw. aufwändig vergleichbar gemacht werden müssten, da zu prognostizieren wäre, wie sich die einschlägigen Haushaltsgrößen bei Fortführung der alten Territorial- und Kompetenzstrukturen u. U. entwickelt hätten. Unabhängig davon erfordern Gebietsreformen – neben der Lösung rein haushaltstechnischer

---

<sup>5</sup> Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz (ThürGVG) vom 2. Juli 2016, §§ 3 (1) und 5 (2). In anderen Bundesländern wird der Status von kreisfreien Städten sogar an noch höheren Mindesteinwohnerzahlen gekoppelt. Zentrale Orte sollten dabei durch Eingemeindungen des versorgten Umlandes gestärkt werden. De facto hätte es demnach nur noch Grundzentren, Mittelzentren (mit Teilfunktionen eines Oberzentrums) und Oberzentren gegeben. Eisenach wäre deutlich gestärkt worden.

und administrativer Fragen – immer auch flankierende Maßnahmen, um die vielfach angestrebten Synergieeffekte und Kostenvorteile solcher Einkreisungen tatsächlich bergen zu können.

Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Kurzgutachten zunächst der Stand der wissenschaftlichen Forschung zu Fragen kommunaler Gebiets- und Funktionalreformen aufgearbeitet. Hierbei werden in einer Gegenüberstellung die in der Literatur diskutierten Vor- und Nachteile zusammengetragen und – soweit vorhanden – mit empirischer Evidenz unterlegt (Kapitel 2). In den folgenden Abschnitten 3 und 4 werden sodann die rechtlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen einer freiwilligen Einkreisung problematisiert. Auf dieser Grundlage werden dann in Abschnitt 5 konkret die Vor- und Nachteile der anvisierten Einkreisung für die Stadt Eisenach und den Wartburgkreis mit Blick auf verschiedene Akteursgruppen und Themenfelder diskutiert. In einem letzten Abschnitt werden dann die weiteren Perspektiven des geplanten Gebietsneuzuschnitts diskutiert und flankierende Maßnahmen vorgeschlagen, um ein Gelingen der Reform zusätzlich zu befördern.

## 2. Stand der wissenschaftlichen Diskussion

Jenseits des allgemeinen und nicht nur in Europa zu beobachtenden Trends zu einer Reduzierung territorialer Gebietskörperschaften, zeigt die Geschichte kommunaler Neugliederungen in den deutschen Bundesländern, dass freiwillige Fusionen von Gebietskörperschaften oder Einkreisungen – wie im Fall Eisenach – eher selten angestrebt und umgesetzt wurden.<sup>6</sup> Vor allem die Sorge vor einem Verlust der kommunalen Eigenständigkeit, einem Abbau partizipativer Teilhabemöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger sowie einem möglichen politischen Prestigeverlust stehen einer Umsetzung entsprechender Entscheidungen nicht selten entgegen – selbst wenn finanzwirtschaftliche und ökonomische Erwägungen durchaus plausible Begründungen für einen territorialen Neuzuschnitt liefern.<sup>7</sup> Dabei lassen gesellschaftliche, demographische, technologische und finanzielle Veränderungstreiber seit geraumer Zeit den Handlungsdruck auf die Politik und die entsprechenden Fachverwaltungen in den Kommunen steigen. Auch die Erwartungshaltungen der Bürgerinnen und Bürger an die Leistungen „ihrer“ Kommune wachsen damit.

Trotz allem ist es eher die Ausnahme, dass Kommunen freiwillig eine Einkreisung anstreben, weil sie die eigene Leistungsfähigkeit mit Blick auf eine sachgerechte Erledigung insbesondere von bundes- und landesrechtlich veranlassten Aufgaben als nicht (mehr) ausreichend ansehen. Insofern stellen die freiwilligen Einkreisungsbestrebungen Eisenachs einen „Sonderfall“ dar, für den kaum passgenaue Vergleichsbeispiele vorliegen, die als Orientierungshilfe für die nun anstehende politische und administrative Umsetzung des Reformprozesses dienen könnten. Ähnliches gilt für die zahlreichen, inzwischen vorliegenden Studien und Gutachten zu Territorial- und Funktionalreformen: aufgrund ihrer unterschiedlichen Zugänge, inhaltlichen Schwerpunktsetzungen und Erkenntnisinteressen eignen sie sich allenfalls bedingt für eine unmittelbare

---

<sup>6</sup> Blesse, S./Rösel, F. 2017: Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten, in: ZEW-Discussion Paper No. 17-049.

<sup>7</sup> Deutscher Städtetag 2013.

Übertragung von Handlungsempfehlungen. Nicht umsonst betonen beispielsweise Kuhlmann, Seyfried und Siegel, dass sich die Effekte von Gebietsreformen je nach Kontext, Wirkungsbereich und zeitlicher Perspektive unterscheiden.<sup>8</sup>

Als in den 1960er und 1970er Jahren in der Bundesrepublik erhebliche Veränderungen am territorialen Zchnitt von Gebietskörperschaften vorgenommen wurden, erfolgte dies meist parallel zu, oder im Vorfeld von Funktionalreformen. Notwendig wurden diese Reformen, weil nach dem zweiten Weltkrieg die größtenteils noch intakten Kommunalverwaltungen zwar wieder in einen arbeitsfähigen Zustand versetzt worden waren<sup>9</sup>, kleinere Kreise, Städte und Gemeinden jedoch schon bald Aufgaben erledigen mussten, die sie wegen ihrer geringen Einwohnerzahlen nur unbefriedigend oder unwirtschaftlich wahrnehmen konnten.<sup>10</sup> Im Mittelpunkt der mit den Reformen verfolgten Ziele standen daher die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse<sup>11</sup>, die Herstellung übersichtlicher Verwaltungsstrukturen (Forderung nach Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung)<sup>12</sup>, die Verbesserung der Bürgernähe<sup>13</sup>, eine Optimierung des Verhältnisses zwischen Bevölkerung und kommunaler Verwaltung<sup>14</sup> und nicht zuletzt die Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung.<sup>15</sup> Die durchgeführten Zusammenlegungen, Einkreisungen und Auskreisungen sowie die Schaffung neuer, größerer Verwaltungseinheiten entfachten in den betroffenen Kommunen sowie in der wissenschaftlichen Fachöffentlichkeit – trotz vorgeschalteter Debatten und entsprechender Beteiligungsprozesse – immer wieder Kontroversen. Kritisiert wurden insbesondere die als mangelhaft empfundene Zielerreichung und die große Bedeutung politischer Erwägungen. Die zahlreichen Studien aus dieser Zeit zu den Effekten von Gebietsreformen legen jedoch den Schluss nahe, dass durch die Reformen gerade im ländlichen Raum die administrative Leistungsfähigkeit der Kommunen verbessert werden konnte.<sup>16</sup>

Auch zu den „nachholenden“ Verwaltungsstrukturereformen in den ostdeutschen Bundesländern<sup>17</sup> seit der deutschen Wiedervereinigung gibt es mittlerweile eine Vielzahl an wissenschaftlichen Studien. In einer Meta-Analyse nationaler und internationaler empirischer Studien fokussieren Blesse und Rösler die kausalen Effekte von Gebietsreformen auf die öffentlichen Ausgaben, die Effizienz und Qualität des Verwaltungshandelns, das lokale Wirtschaftswachstum sowie mögliche politische Kosten territorialer Gebietszusam-

---

<sup>8</sup> Kuhlmann, S.; Seyfried, M.; Siegel, J. (2017): Wirkungen von Gebietsreformen, S. 3. Ähnlich äußern sich auch Bogumil, Kintzinger und Mehde in ihrem Gutachten zur Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg. Vgl. hierzu: Bogumil, J., Kintzinger, Ch.; Mehde, V. (2014): Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, S. 20.

<sup>9</sup> Poschen, E. (1983): Die ökonomischen Folgen der kommunalen Gebietsreform für betroffene Bürger und Unternehmen, S. 21.

<sup>10</sup> Wagener, F. (1977): Anforderungen an Funktionalreformen, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen (Tagungsbericht des Deutschen Instituts für Urbanistik, S. 47).

<sup>11</sup> Andriske, W. (1978): Aufgabenverteilung im Kreis, S. 143.

<sup>12</sup> Gadegast, J. (1988): Motivwandel und erste Planungsansätze, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 73.

<sup>13</sup> Thieme, W., Prillwitz, G (1981), S. 48.

<sup>14</sup> Frey, R. (1978): Folgen kommunaler Gebietsreformen, in: Die Demokratische Gemeinde, S. 762.

<sup>15</sup> Eichhorn, P. (1984): Leistungssteigerung in der öffentlichen Verwaltung, S. 37.

<sup>16</sup> Stellvertretend seien hier genannt: Bromann, P. (1974): Ökonomische Kriterien einer Verwaltungs- und Gebietsreform; Thieme, W., Prillwitz, G. (1981): Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform; Engelhardt, G., Brockmann, G., Rosenfeld, M. T. W., Thiede, W. (1986): Finanzwirtschaftliche Folgen kommunaler Gebiets- und Funktionalreformen.

<sup>17</sup> Franzke, J. (2013): Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit, in: Hartmut Bauer, Christiane Büchner, Jochen Franzke (Hrsg.) Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen, KWI-Schriften 7, S 12.

menschlüsse. Dabei gelangen sie zu der Erkenntnis, dass sich fiskalische Effizienzrenditen von Gebietsreformen nur bedingt und – wenn überhaupt – mittel- und langfristig generieren lassen.<sup>18</sup> Auch eine Verbesserung der Qualität sowie der Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns konnte bislang nur in einem Teil der vorliegenden Studien nachgewiesen werden.<sup>19</sup> Empirische Hinweise darauf, dass ein administrativer Statusverlust hingegen zu einem Bevölkerungsrückgang führen könnte, lassen sich nicht finden. Im Gegenteil: Wenn infolge von Gebietsreformen – wie oft praktiziert – eine Aufwertung des Verwaltungsstatus von vormals kreisfreien Städten z. B. zu Oberzentren mit einer dafür hinreichenden Finanzausstattung erfolgt, kann dies durchaus positive Effekte auf das Bevölkerungswachstum entfalten.

In ähnlicher Weise konstatieren Kuhlmann, Seyfried und Siegel mit Blick auf die Wirkungsdimensionen „Leistungsfähigkeit, Verwaltungskraft, Veranstaltungskraft“ deutlich mehr positive als negative Effekte von Gebietsreformen, da Fusionen von Gebietskörperschaften zu einer Stärkung der institutionellen Kapazitäten und einer Professionalisierung der Aufgabenwahrnehmung beitragen würden.<sup>20</sup> Als nicht eindeutig bewerten sie hingegen ebenfalls die Befunde zu Einsparungen, Skalenerträgen und Wirtschaftlichkeit, weil neben einigen ex-ante Studien kaum belastbare ex-post Studien vorliegen.<sup>21</sup> Dennoch dürfe daraus nicht zwangsläufig gefolgert werden, dass es keine Einsparungen und Verbesserungen in der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns gäbe oder geben könne.<sup>22</sup> Hinsichtlich der Auswirkungen von Gebietsreformen auf die politische Teilhabe und Integrationsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger seien moderate Effekte auf die Demokratie messbar. So dürfe der Einfluss von Gebietsveränderungen auf die Ausübung demokratischer Teilhabe nicht überschätzt werden.<sup>23</sup>

Der Frage nach einer „Einkreisung von kreisfreien Städten bei Erhalt und Stärkung der Funktion als Oberzentrum“ sind Bogumil, Kintzinger und Mehde in einer Studie zur Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg nachgegangen.<sup>24</sup> Dabei wird auch die im Zusammenhang mit der freiwilligen Einkreisung Eisenachs in den Wartburgkreis relevante Frage untersucht, ob durch eine Einkreisung die Leistungskraft der einzukreisenden Städte und der aufnehmenden Landkreise verbessert werden könne. Unter „Leistungskraft“ wird dabei nicht nur der Ausbau der finanziellen Handlungsspielräume bei gleichzeitiger Qualitätsverbesserung durch Realisierung von Skalenerträgen und Verbundeffekten verstanden. Vielmehr geht es auch um die Fähigkeit der betreffenden Gebietskörperschaften, gesellschaftliche Probleme in ihrem Zuständigkeitsbereich lösen und gesellschaftliche Entwicklungen zielgerichtet beeinflussen zu können.<sup>25</sup> Im Ergebnis kommen die Gutachter zu dem Schluss, dass mit Einkreisungen auch eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit erreicht werden könne, so dass die kreisliche Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion<sup>26</sup> vor Ort

---

<sup>18</sup> Blesse, S., Rösel, F. (2017): Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen, S. 11.

<sup>19</sup> Ebenda, S. 12f.

<sup>20</sup> Kuhlmann, S.; Seyfried, M.; Siegel, J. (2017): Wirkungen von Gebietsreformen, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg, S. 21ff.

<sup>21</sup> Ebenda, S. 35ff.

<sup>22</sup> Ebenda, S. 38.

<sup>23</sup> Ebenda, S. 47ff.

<sup>24</sup> Zur Kritik an der Studie: Rosenfeld 2017.

<sup>25</sup> Bogumil, J., Kintzinger, Ch.; Mehde, V. (2014), S. 4f.

<sup>26</sup> Eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion sieht die Thüringer Kommunalordnung für die Landkreise jedoch nicht vor. Die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion bestand nur bis 1994 in der vorläufigen Kommunalordnung der DDR. Im Gegensatz zu Thüringen haben andere (ostdeutsche) Länder diese Funktion beibehalten.

besser auf die sich ändernden Rahmenbedingungen reagieren kann und strukturelle Unterschiede sowohl zwischen Landkreisen als auch zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten besser ausgeglichen werden können.<sup>27</sup> Befürchtungen, dass es zu einem Verlust von spezialisierten und höheren Verwaltungs- und Dienstleistungsangeboten kommen könnte, ließe sich dadurch begegnen, dass die künftigen Kreissitze in die einzukreisenden Städte verlegt werden, wodurch die eingekreisten Städte in der Summe einen Zuwachs an Verwaltungskraft erfahren. Mit Blick auf die anvisierten Effizienzrenditen von Gebietsreformen können solche Verlagerungen langfristig eigentlich nur als Nullsummenspiele organisiert werden: die Zugewinne der einen Einheit gehen mit Verlusten der anderen Einheit einher. Auch die Aufrechterhaltung der bisherigen freiwilligen Leistungen, z. B. für Theater, Museen, Bibliotheken und Sportstätten, die vom Umland mitgenutzt werden, sei eine wichtige oberzentrale Funktion, die auch künftig über eine Beteiligung der Umlandgemeinden per Kreisumlage wahrgenommen werden könnte – ein Ansatz, der in Thüringen bei der derzeitigen engen Auslegung der gesetzlichen Maßgaben zur Kreisumlage jedoch ausgeschlossen ist. Andererseits könnten die Einkreisungsmaßnahmen auch durch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen des Landes flankiert werden. Zudem erhalten eingekreiste Städte einen Sonderstatus der ihnen je nach Bedeutung, Verwaltungskraft und Bevölkerungskonzentration einige ihrer bisherigen Privilegien belässt, so dass die betroffenen Einrichtungen gegenüber anderen Städten und Gemeinden auch bei der Aufgabenwahrnehmung weiterhin eine hervorgehobene Rolle innehaben.<sup>28</sup>

Mit Blick auf die fiskalische Dimension lässt sich konstatieren, dass eine Einkreisung kreisfreier Städte naturgemäß immer mit Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben von kreisfreien Städten sowie Landkreisen verbunden sein müssen und für gewöhnlich Anpassungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen erfordern – ein Umstand, der mit Blick auf die geplante Einkreisung der Stadt Eisenach nicht zutrifft.<sup>29</sup> Denn oft werden z. B. Umschichtungen der Teilschlüsselmassen entsprechend der veränderten Bedarfsansätze bei Konstanz der Grundbeträge für Gemeinden und Landkreise – gerade im Soziallastenausgleich – erforderlich, da der auf die kreisfreien Städte entfallende Teil auf die aufnehmenden Landkreise übertragen werden muss. Zu den Vorschlägen, die im Kontext eines Aufgabenneuzuschnitts im Zuge einer Einkreisung kreisfreier Städte mit Blick auf eine notwendige Neujustierung der Finanzströme zwischen Land, Landkreisen und betroffenen Städten in der Literatur diskutiert werden, zählen die Schaffung eines Mehrbelastungsausgleichs für Oberzentren, Maßnahmen zur Teilentschuldung, Sanierungshilfen und Einsparverpflichtungen sowie (degressiv ausgestaltete) „Umstellungsprämien“, mit denen die zusätzlichen Kosten einer Fusion gedeckt werden.<sup>30</sup> Die Mehrzahl dieser Ansätze verweist darauf, dass Gebietsreformen zunächst einmal für eine Übergangsphase finanziellen Mehraufwand generieren.

---

<sup>27</sup> Ebenda, S. 61.

<sup>28</sup> Bogumil, J., Kintzinger, Ch.; Mehde, V. (2014) S. 62.

<sup>29</sup> Färber, G., Hengstwerth, St., und Zeitz, D. (2014): Finanzwissenschaftliche Aspekte der Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg.

<sup>30</sup> Ebenda, S.18 ff. So sind beispielsweise für die Einkreisung der Stadt Eisenach 12 Mio. Euro an Anpassungshilfen des Landes vorgesehen.

### 3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Verfassung des Freistaates Thüringen (LV-TH) garantiert – wie auch Art. 28 Abs. 2 GG – die Selbstverwaltungsautonomie der Kommunen. So heißt es in Art. 91 Abs. 1 LV-TH: „Die Gemeinden haben das Recht, in eigener Verantwortung alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze zu regeln“. Damit diese Zuständigkeitsvermutung nicht ins Leere läuft, statuiert Art. 93 Abs. 1 LV-TH gleichzeitig: „Das Land sorgt dafür, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben nach Artikel 91 Abs. 3 zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen“.

Die so auch fiskalisch abgesicherte Selbstverwaltungsautonomie konstituiert allerdings weder eine „ausdrückliche Garantie des Gebietsbestandes einer Gemeinde“ noch ein „Recht auf Kreisfreiheit“. <sup>31</sup> Dies findet seinen Niederschlag auch in der Thüringer Landesverfassung, die in Art. 90 LV-TH – und damit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie sogar noch vorangestellt – darauf verweist, dass „Aufbau, *räumliche Gliederung* und Zuständigkeiten [...] auf Grund eines Gesetzes geregelt“ werden (kursiv nur hier). Die gebietskörperschaftliche Struktur ist mithin nicht verfassungsfest festgeschrieben, sondern Gegenstand eines einfachen Landesgesetzes. Somit können auch etwaige Änderungen dieser Struktur – seien sie freiwilliger Natur („bottom-up“) oder als Ausfluss landespolitischer Erwägungen („top-down“) – nur landesgesetzlich vorgenommen werden. Zwar kann eine Veränderung von Gemeindegebieten auch durch eine bilaterale Verständigung oder einfache Vertragsregelung „mit staatlicher Genehmigung“ zwischen den betroffenen Gebietsteilen geregelt werden (Art. 92 Abs. 2 LV-TH). Allerdings gilt dies nicht für Landkreise: Hier bedarf eine Ein- oder Auskreisung einzelner Gebietskörperschaften stets einer gesetzlichen Regelung (Art. 92 Abs. 3 LV-TH). Unabhängig davon besteht in beiden Fällen eine Anhörungspflicht der jeweiligen Gebietskörperschaften (Art. 91 Abs. 4 LV-TH in Verbindung mit Art. 92 Abs. 1 LV-TH).

Als einen möglichen Anlass für einen gebietskörperschaftlichen Neuzuschnitt innerhalb des Landes verweist Art. 92 Abs. 1 LV-TH auf „Gründe des öffentlichen Wohls“. Dieser verfassungsrechtlich unbestimmte Rechtsbegriff als Teil einer Kann-Bestimmung belässt dem Gesetzgeber einen hinreichenden Ermessensspielraum. So schiene es durchaus berechtigt, wenn dieser beispielsweise mit Verweis auf die jährlichen Sonderbedarfszuweisungen für die Stadt Eisenach in Höhe von 7 Mio. Euro im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs eine Rückkreisung forcieren würde, da ein derart hoher und dauerhafter Sonderausgleich auf überdurchschnittliche Bedarfe und/oder eine eingeschränkte Leistungsfähigkeit verweist. Allerdings bildet Art. 92 Abs. 1 LV-TH auch für die Kommunen einen Maßstab, an dem sie (in regelmäßigen Abständen) ihre administrative und fiskalische Leistungsfähigkeit zur Erbringung öffentlicher Aufgaben messen lassen müssen. Stellt sich dabei heraus, dass den Kommunen die Gewährleistung gesetzlicher Pflichtaufgaben nur noch bedingt möglich ist, scheint eine politische Abwägung legitimer, systemgerechter, regional geeigneter und verhältnismäßiger Alternativen durchaus angemessen. <sup>32</sup> Im Falle von kreisfreien Städten zählt dazu – neben einer Intensivierung der interkommunalen Kooperation – eben auch die (freiwillige) Einkreisung.

---

<sup>31</sup> Ewer, W. (2007): Die Städte im Prozess der Funktional- und Verwaltungsstrukturreform, S. 2.

<sup>32</sup> Ebenda, S. 3.

Thüringen weist inzwischen eine durchaus bewegte und über 25-jährige Geschichte an Gebietsreformen auf. Triebfeder dieser unterschiedlich dimensionierten Reformen waren verschiedene Beweggründe. Sowohl das Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen (Thüringer Neugliederungsgesetz – ThürNGG) als auch das zwischenzeitlich vom Verfassungsgerichtshof des Freistaates für nichtig erklärte Thüringer Vorschaltgesetz zur Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden (Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz - ThürGVG -) geben hierfür ein beredtes Zeugnis ab. Eisenach war dabei immer wieder Gegenstand intensiver politischer Debatten, da aufgrund seiner Einwohnerzahl bereits im Vorfeld der Auskreisung im Jahr 1994 Zweifel an der Leistungskraft der Wartburgstadt bestanden.<sup>33</sup> An der Funktion als Oberzentrum und Wachstumsmotor in der Wartburgregion bestanden hingegen nie Zweifel.

Das Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz bildete den Versuch – gestützt auch auf Erkenntnisse der wissenschaftlichen Diskussion –, Parameter für leistungs- und verwaltungsstarke Gebietskörperschaften zu definieren, die die „ihnen obliegenden Aufgaben in geordneter Haushaltswirtschaft sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich“ wahrnehmen (§ 1 ThürGVG). Auch in der Wissenschaft sind solche Kerngrößen nicht unumstritten. Allerdings scheint es durchaus plausibel, gewisse Orientierungsgrößen gesetzlich zu fixieren, die in der Verfassungsrealität hinreichend flexibel sind, um so ausgefüllt werden zu können, dass sie den regionalen Verhältnissen Rechnung tragen. Dieser Versuch ist in Thüringen im Zuge eines abstrakten Normenkontrollverfahrens 2017 (vorerst) gescheitert. Die im Gesetz vorgesehenen Richtwerte für die Landkreise von mindestens 130.000 und maximal 250.000 Einwohner sowie für die kreisfreien Städte von mindestens 100.000 Einwohner (§ 2 und 3 ThürGVG) sind damit zwar formal obsolet. Allerdings stellen sie damit im Bundesdurchschnitt aller Landkreise, der bei 193.000 Einwohnern liegt, eher die Untergrenze dar.<sup>34</sup> Gegenwärtig weisen die Thüringer Landkreise im Durchschnitt sogar nur eine Einwohnerzahl von 95.000 Einwohnern auf. Der Wartburgkreis zählt dabei allerdings mit rund 125.000 zu den größten Landkreisen in Thüringen. Mit einer Einkreisung der rund 43.000 Einwohner zählenden Stadt Eisenach, zu der es in Folge einer Nichtanfechtung des ThürGVG und einem Verzicht auf eine Zerschlagung der Wartburgregion gekommen wäre, würde also weder der Bundesdurchschnitt noch der der vom ThürGVG vorgesehene Maximalwert erreicht. Auch eine zweite, im ThürGVG benannte Kenngröße scheint mit Blick auf die hier diskutierte Frage einer Einkreisung der Stadt Eisenach in den Wartburgkreis relevant. So sollten die neu zu bildenden Landkreise „eine Fläche von 3.000 Quadratkilometern nicht überschreiten“ (§ 2 Abs. 2 ThürGVG). Mit rund 1.400 Quadratkilometern würde ein Zusammenschluss beider Kommunen ebenfalls noch weit unter der benannten Richtgröße liegen – ein Umstand, den es mit Blick auf die vielfach diskutierte Erreichbarkeit der Verwaltung zu berücksichtigen gilt.

Wie in vielen Studien und Gutachten empfohlen, hatte auch das Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz steuerkraftunabhängige und nicht-finanzausgleichsrelevante „Strukturbeileihilfen“ (§ 7 ThürGVG) bzw. „Neugliederungsprämien“ für freiwillige Gemeindeneugliederungen (§ 8 ThürGVG) vorgesehen. Der Erhalt von Beileihilfen sollte an die Bedingung geknüpft werden, dass neugegliederte Gemeinden „in der Regel innerhalb von fünf Jahren Schulden in mindestens derselben Höhe“ tilgen sollten, „in der sie Strukturbeileihilfen erhalten haben“. Mit dieser Konditionalisierung sollte verhindert werden, dass Gebietsneuzuschneitte nicht nur zum Zweck der Haushaltssanierung vorgenommen werden und damit zulasten der auf-

---

<sup>33</sup> LT-DS 1/2233.

<sup>34</sup> Bogumil, S. 4.

nehmenden Kommunen gehen. Für die Wartburgregion waren diese Strukturhilfen allerdings nicht vorgesehen.

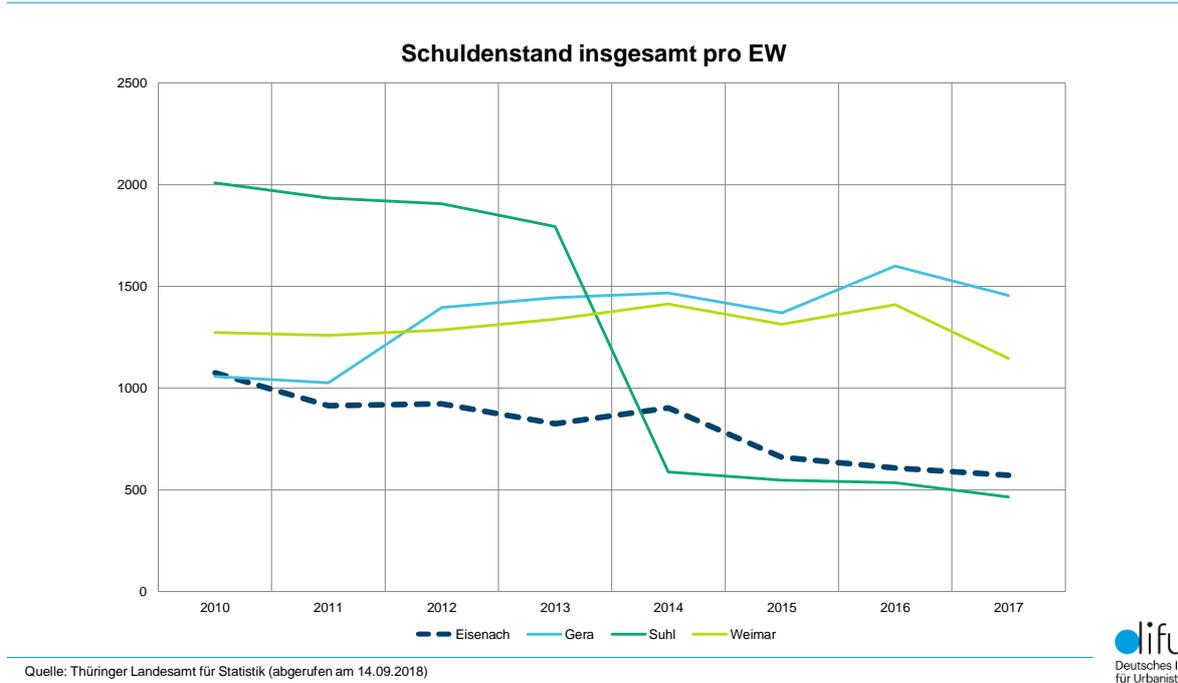
## 4. Fiskalische Rahmenbedingungen

Die Finanz- und Haushaltslage der Stadt Eisenach ist seit Jahren prekär und der eigentliche Treiber für das freiwillige Einkreisungsbegehren der Stadt. So arbeitet Eisenach seit 2009 mit einem Haushaltssicherungskonzept, das in der gegenwärtig aktuellen Fassung den Zeitraum 2012 bis 2022 umfasst. In diesem Zeitraum erhielt die Stadt Eisenach zur Unterstützung des Konsolidierungsprozesses insgesamt Bedarfszuweisungen in Höhe von rund 42 Mio. EUR. Bereits dieser – im Vergleich zu anderen Kommunen – lange Planungshorizont verweist auf die Dramatik der Situation. Bei einem Gesamtvolumen des Haushalts in Höhe von rund 149 Mio. Euro im Jahr 2017 wies Eisenach einen Schuldenstand von rund 24 Mio. Euro auf. Dabei gilt es, den Schuldenstand einer Gebietskörperschaft immer ins Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu setzen, wo sich Eisenach im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten Thüringens seit jeher im Mittelfeld bewegt (siehe Abbildung 2). Zudem konnten über die Jahre erkennbare Erfolge beim Schuldenabbau erzielt werden – insbesondere seit dem Höchststand im Jahr 1998 mit rund 45 Mio. Euro an Verbindlichkeiten. Verschiedene Haushaltsindikatoren verweisen jedoch auf die nach wie vor kritische Situation. So indiziert der im Haushaltsplan seit einigen Jahren konstant festgesetzte Höchstbetrag für die Liquiditäts- bzw. Kassenverstärkungskredite in Höhe von 15 Mio. Euro auf die in der Vergangenheit immer wieder massiv aufgetretenen Zahlungseingänge der Stadt. Kreditermächtigungen für Investitionen betragen mit Blick auf entsprechende Maßgaben zu Haushaltssicherung in den Jahren 2017 und 2018 0 bzw. 960.000 Euro. Auch die gesetzlich vorgeschriebene Mindestrücklage, die Kommunen in Thüringen in Höhe von 2 Prozent ihrer Ausgaben des Verwaltungshaushaltes zu bilden haben, konnte in den vergangenen Jahren – mit Ausnahme der Jahre 2004 und 2005 – nicht gebildet werden und war deshalb auch 2017 nicht verfügbar.<sup>35</sup> Ein Haushaltsausgleich aus eigener Kraft war deshalb 2017 nicht möglich. Die Stadt war erneut auf eine Bedarfszuweisung des Landes angewiesen. Da zwischen dem Planwert von 9,5 Mio. Euro und der tatsächlichen Zuweisung in Höhe von 7,2 Mio. Euro eine Differenz bestand, musste in der Folge eine Haushaltssperre zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs verhängt werden. Gleichzeitig konnten jedoch weitere Überschüsse im Verwaltungshaushalt in Höhe von rund 4 Mio. Euro erwirtschaftet werden, die zur außerplanmäßigen Altfehlbetragsabdeckung eingesetzt wurden. Hier zeigt sich trotz Umsetzung von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung seit 2012 in der steigenden Tendenz der beantragten und beschiedenen Bedarfszuweisungen das strukturelle Finanzierungsproblem der Stadt Eisenach in aller Schärfe und Deutlichkeit. In den vergangenen Jahren musste zudem immer wieder unter den erschwerten Bedingungen einer vorläufigen Haushaltsführung oder gänzlich ohne Haushalt gearbeitet werden.

---

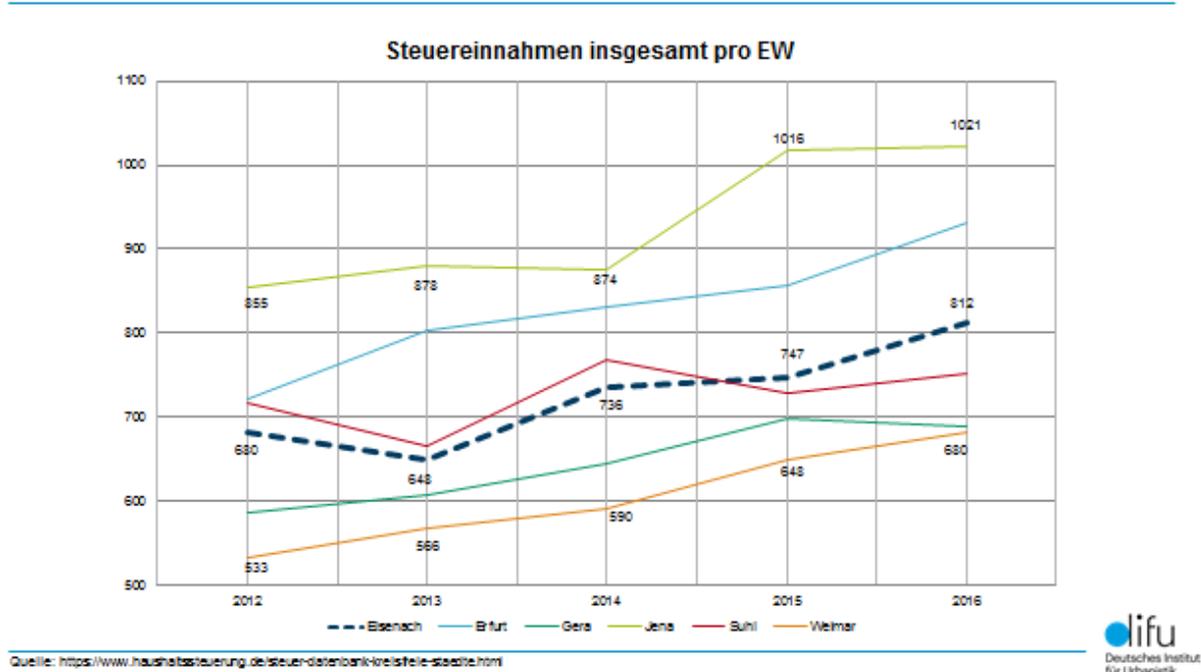
<sup>35</sup> Allerdings haben auch andere Kommunen in Thüringen Schwierigkeiten, diese Rücklagenbildung zu betreiben.

Abbildung 1: Schuldenstand je Einwohner insgesamt in den Jahren 2010 bis 2017



Auf der Einnahmenseite stellt sich die Lage der Wartburgstadt – insbesondere im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten Thüringens – durchaus positiv dar. So sind die Steuergesamteinnahmen pro Kopf in den vergangenen fünf Jahren infolge des positiven Bundestrends ebenfalls leicht von 680 Euro im Jahr 2012 auf 812 Euro gestiegen. Damit liegt Eisenach hinter Jena und Erfurt, aber noch vor Gera und Weimar. Während Eisenach bei den Umsatzsteueranteilen pro Kopf im Vergleich dieser Städte an der Spitze liegt, zählt die Stadt beim pro-Kopf-Anteil an der Einkommensteuer zu den beiden schwächsten Städten – auch wenn im Trend der vergangenen Jahre eine positive Entwicklung zu verzeichnen ist. Bereits dieser Steuervergleich weist darauf hin, dass Eisenach durch die Bereitstellungen öffentlicher Leistungen und Einrichtungen wichtige Funktionen für das Umland erfüllt: wie in vielen Städten gibt es eine hohe Zahl an Arbeitseinpendlern, die zwar in Eisenach arbeiten, ihre Einkommensteuer jedoch in den Wohnsitzgemeinden im Umland entrichten. Auch bei einem Vergleich der Pro-Kopf-Einnahmen aus der Gewerbe- und Grundsteuer B zeigt sich, dass Eisenach im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten nur im Mittelfeld liegt.

Abbildung 2: Steuergesamteinnahmen je Einwohner in den Jahren 2012 bis 2016



Die eigentlichen finanziellen Schwierigkeiten von Eisenach gründen jedoch vor allem aus besonderen Herausforderungen auf der Ausgabenseite, die struktureller Natur sind und durch die Stadt nur bedingt beeinflussbar sind. 2017 waren im Einzelplan 4 für Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung rund 63 Mio. Euro vorgesehen. Dies entspricht 55 Prozent der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Gesamtausgaben. Auch wenn der Sozialausgabenanteil in Eisenach in den Vorjahren zeitweise sogar über 60 Prozent lag, so muss doch festgestellt werden, dass schon ein Anteil von mehr als 50 Prozent am Verwaltungshaushalt auf eine kritische Schiefelage im Haushalt einer Kommune verweist, da zusammen mit den Personalaufwendungen und dem Schuldendienst dann faktisch keine finanz- und haushaltspolitischen Gestaltungsspielräume – insbesondere für Investitionen – mehr bestehen. Der hohe Sozialausgabenanteil spiegelt sich auch in einem Pro-Kopf-Vergleich der kreisfreien Städte Thüringens wider. Im Jahr 2013 betrug der Aufwand für Sozialhilfe je Einwohner in Eisenach 324 Euro. Gera hingegen musste nur 241 Euro aufwenden. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch beim Aufwandsvergleich für die gesetzliche Jugendhilfe. Hier wies Eisenach im Jahr 2013 einen Pro-Kopf-Wert in Höhe von 443 Euro auf, während Suhl etwa bei 351 Euro lag.<sup>36</sup> Mit Blick auf die Prognosen zur demographischen Entwicklung dürfte sich die finanzielle Situation in diesem Aufgabenbereich verschärfen. Derzeit wird davon ausgegangen, dass Eisenachs Bevölke-

<sup>36</sup> Stadt Eisenach (2015): Eigene Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen und Steuern abzüglich Aufwand Sozial- und Jugendhilfe der Gemeinden und Landkreise in Thüringen, Arbeitsstand 16.07.2015. Anlage zur 2. Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts 2012 bis 2022.

rung bis 2035 leicht wachsen wird. Dies gilt allerdings insbesondere für die Alterskohorten 0 bis 20 Jahre sowie 65 Jahre und mehr. In beiden Gruppen fallen für gewöhnlich die höchsten Sozialausgaben in den verschiedenen Rechtskreisen des Sozialgesetzbuches (SGB) an.

Derart hohe Sozialausgaben, die aufgrund bundes- und landesgesetzlicher Maßgaben als Pflichtaufgaben zu bedienen sind, führen unweigerlich dazu, dass im Bereich der freiwilligen Aufgaben auf Aufwendungen verzichtet werden muss. Dazu zählen auch Investitionen in die öffentlichen Infrastrukturen der Stadt, die nur möglich sind, wenn nach Streichung von freiwilligen Aufgaben eine Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt möglich ist, was Eisenach aus eigener Kraft seit Jahren nicht gelingt. Nicht umsonst heißt es im Vorbericht zum Haushaltsplan der Stadt Eisenach für das Haushaltsjahr 2017, dass die Planansätze des Vermögenshaushaltes nur „unabweisbare Fortsetzungsmaßnahmen zur Gewährleistung von Ordnung und Sicherheit sowie Gefahrenabwehr“ beinhalten.<sup>37</sup> Hier wird deutlich, dass Eisenach seine Infrastruktur – wie auch viele andere Kommunen, die unter den Restriktionen eines Haushaltssicherungskonzeptes arbeiten müssen – allenfalls notdürftig instand halten kann.<sup>38</sup> Ein langfristig und strategisch angelegter Vermögensaufbau zur Sicherung der Lebens- und Standortqualität scheint allenfalls bedingt möglich. Diese Frage wird mit Blick auf mögliche Änderungen des wirtschaftlichen Umfeldes sowie etwaige Auswirkungen einer anziehenden Zinspolitik der Zentralbanken zusätzlich virulent. Zwar ist zu konstatieren, dass auch Eisenach in den vergangenen vier Jahren vom allgemeinen Anstieg der Steuereinnahmen und sinkenden Zinsverpflichtungen profitiert hat. Mittelfristig können allerdings exogen verursachte Veränderungen der gegenwärtig positiven Wirtschaftslage nicht ausgeschlossen werden.

Die Historie der Einkreisungsbemühungen der Stadt Eisenach sowie das bis 2022 geltende Haushaltssicherungskonzept belegen, dass es sich hierbei nicht um kurzzeitige, sondern um strukturelle und chronische Haushaltsschwierigkeiten handelt, die fast schon Züge einer „Vergeblichkeitsfalle“ tragen. Die Spezifika der Ausgabenstruktur in Verbindung mit der Schuldenlast werfen deshalb die Frage auf, inwieweit und wie lange die Stadt noch eine Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben gewährleisten kann, die dem öffentlichen Gemeinwohl auftrag des Art. 92 Abs. 1 LV-TH gerecht wird. Denn politische Gestaltungsmöglichkeiten bestehen offenbar nur noch in engen Grenzen. Dies wird unweigerlich auch Auswirkungen auf die Wahrnehmungen entfalten, die in der Stadtgesellschaft auf die Kommunalpolitik und -verwaltung bestehen: Mobilisierungsbemühungen zu politischer Teilhabe und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger werden insbesondere immer dann erschwert, wenn (fiskalische) Gestaltungsspielräume extrem limitiert sind. Da der Verfassungsgerichtshof des Freistaates bereits im Jahr 2008 darauf verwiesen hat, dass die Kommunen einen Anspruch auf eine bedarfsgerechte und angemessene Finanzausstattung durch das Land zur Erledigung ihrer Aufgaben haben, können im Falle einer Gefährdung der kommunalen Aufgabenerledigung nicht alleine notwendige Strukturveränderungen im Verantwortungsbereich der Kommunen verlangt werden. Vielmehr steht ggf. auch das Land in der Pflicht, notfalls Aufgaben wieder selbst zu erledigen. Sollten hierfür die eigenen Landesmittel nicht ausreichen, muss das Land ggf. den Bund oder die Ländergemeinschaft im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleiches in die Pflicht nehmen.

---

<sup>37</sup> Wartburgstadt Eisenach (2017): Haushaltssatzung und Haushaltsplan 2017, S. 011.

<sup>38</sup> Scheller, H./Schneider, S. (2016): KfW-Kommunalpanel, S. 11.

## 5. Vor- und Nachteile einer freiwilligen Einkreisung Eisenachs in den Wartburgkreis

### 5.1 Bürger

Zu den wichtigsten Zielen kommunaler Gebietsreformen zählt die Verbesserung der Leistungskraft der betroffenen Städte. Bisher vorliegende Evaluationen zeigen, dass dieses Ziel meist mit gewissen Einbußen in der Servicequalität erreicht worden ist, da das Leistungsangebot reduziert sowie Dienststellen geschlossen und am ferner gelegenen Kreissitz konzentriert wurden. Rein formal gehen Einkreisungen wie im Fall von Eisenach mit einem Verlust von Zuständigkeiten für die ihr als kreisfreier Stadt zugewiesenen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowie für die überörtlichen Aufgaben der Selbstverwaltung einher. 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.<sup>39</sup>

Der Zukunftsvertrag zwischen der Stadt Eisenach und dem Wartburgkreis baut solchen Befürchtungen vor. Die Präambel der vom 27.06.2018 datierten Entwurfsfassung sieht vor, dass bei der Einkreisung einer „bürger-, sach- und ortsnahen Aufgabenwahrnehmung durch die Verwaltung des Landkreises“ besonderer Bedeutung beigemessen wird. Die bereits in den vergangenen Jahren praktizierte Kooperation soll dabei „eine neue Qualität erfahren, um Aufgaben noch effizienter und dennoch bürgerfreundlich erfüllen zu können“.

Institutionell findet dieser Anspruch seinen Ausdruck in der Tatsache, dass Eisenach den Status einer „Großen Kreisstadt“ erhalten soll (§ 1 Zukunftsvertrag). Zudem wird der Wartburgkreis in der Stadt Eisenach für die bürgernahe Aufgabenerfüllung sowohl der Stadt Eisenach und des nördlichen Wartburgkreises Organisationseinheiten der Kreisbehörde einrichten.<sup>40</sup> Darüber hinaus ist in den §§ 2 und 3 des Zukunftsvertrages detailliert geregelt, welche Aufgaben des übertragenen und des eigenen Wirkungskreises die der Wartburgkreis zu erfüllen hat, der Großen Kreisstadt zur Wahrnehmung in ihrem Stadtgebiet durch Landesgesetz übertragen werden sollen. Aus dem übertragenen Wirkungskreis sind dies Teilaufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörde und der unteren Gewerbeaufsichtsbehörde. Die Behörden für Bauordnung und Denkmalschutz verbleiben hingegen vollständig bei der Stadt. Damit ist es den Bürgerinnen und Bürgern Eisenachs möglich, wichtige publikumsintensive Aufgaben in ihrer Stadt zu erledigen, für deren Erledigung sie bisher in die Kreisstadt Bad Salzungen reisen mussten. Zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, die die Stadt Eisenach auch in Zukunft selber erbringen wird, zählen die Trägerschaft für die Grundschulen, Regelschulen und Gemeinschaftsschulen sowie die Gymnasien und Gesamtschulen, die Gewährleistung der Grundversorgung der Erwachsenenbildung durch die entsprechende Volkshochschule, die Trägerschaft für den öffentlichen Stadtverkehr und den öffentliche-rechtlichen Entsorger.

---

<sup>39</sup> Bogumil, J., (2016), S. 28.

<sup>40</sup> Zukunftsvertrag, §1 Abs. 3.

Etwaige Befürchtungen, die freiwillige Einkreisung Eisenachs könne sich als Wachstumsbremse erweisen, dürften kaum Bestand haben. Auch die in der Literatur konstatierten Anzeichen für ein wachsendes Stadt-Umland-Gefälle durch stärkeres Wachstum städtischer Kerngebiete gegenüber Umlandgemeinden dürften im Fall der Eisenacher Einkreisung in den Wartburgkreis nicht zu Problemen führen, da die Stadt mit ca. 43.000 Einwohnern zwar nicht so groß ist, dass sie die anderen Gemeinden des Wartburgkreises dominiert und dadurch das innere Gefüge des Kreises tangiert, die Stadt andererseits aber so groß ist, dass sie die Funktion eines Oberzentrums innerhalb des Kreises ausfüllen kann.<sup>41</sup> Die Entstehung des Typus eines „Stadtkreises“ scheint auch im Falle weiterer Eingemeindungen nicht wirklich gegeben, da der Wartburgkreis insgesamt eher kleinteilig, ländlich und dünn besiedelt strukturiert ist. Unabhängig davon scheinen solche Befürchtungen auch aufgrund der hinreichenden Vorerfahrungen mit verschiedensten Formen der interkommunalen Kooperation zwischen Eisenach und dem Wartburgkreis in den vergangenen Jahren kaum real.

Mit Blick auf die Bevölkerungsprognose für die Stadt Eisenach und den Wartburgkreis bis 2035 und einem möglichen gemeinsamen Bezug von einwohnerbezogenen Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleichssystem des Landes im Zuge einer Gebietsreform scheint die Einkreisung durchaus vorteilhaft. Denn während für den Wartburgkreis ein Bevölkerungsrückgang vorausgesagt wird, dürfte sich die Einwohnerzahl von Eisenach – wenn auch moderat – positiv entwickeln. Auch mit Blick auf die jeweilige Entwicklung der Alterskohorten in den beiden Gebietskörperschaften könnten sich hier positive Ausgleichseffekte einstellen. Denn während in Eisenach sowohl die Gruppe der Personen im Alter zwischen 0 und unter 20 Jahren als auch die Gruppe 65 Jahre und mehr leicht steigen wird, wird der Wartburgkreis nur in der letztgenannten Alterskohorte Zuwächse verzeichnen. Gleichzeitig werden dort der Jugendquotient und damit der Anteil an erwerbsfähigen Personen sinken. Sollte Eisenach seine Attraktivität für Familien wahren können, würde die Stadt sicherlich auch helfen, den demographischen Negativtrend des Wartburgkreises abzufedern.

## 5.2 Politik

Die politischen Institutionen der Stadt Eisenach werden durch die Einkreisung der Stadt in den Wartburgkreis überschaubar Veränderungen erfahren. Dies wird durch die Verleihung des neuen Verwaltungsstatus als „Große Kreisstadt“ gesichert – insbesondere, wenn der vorgesehene Verbleib von fachlichen Zuständigkeiten bzw. die Übertragung von Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches dauerhaft mit einer entsprechenden Finanzausstattung unterlegt werden. Auch in Zukunft wird der in seiner Struktur unveränderte Rat der Stadt Eisenach mithin über so wichtige Belange, wie das Schulwesen, den ÖPNV, den Denkmalschutz, Gewerbefragen und das Bauwesen selber entscheiden und damit für die Bürgerinnen und Bürger sichtbar und unmittelbar ansprechbar bleiben. Dies gilt umso mehr, da darüber hinaus viele zentrale Dienstleistungen der öffentlichen Daseins- und Sozialvorsorge in Eisenach erbracht werden – selbst wenn sie auf den Wartburgkreis übertragen werden. Dies gilt insbesondere für Ausländer- und Asylbewerberangelegenheiten, KfZ-Zulassungen und das Straßenverkehrsrecht, den Gesundheitsdienst, das Sozialwesen

---

<sup>41</sup> Blesse, S., Rösler, F. (2017), S. 14.

sowie das Versorgungs- und Jugendamt. Gerade mit Blick auf die besonders bedeutsamen Fragen der gesellschaftlichen Integration sieht § 12 des Zukunftsvertrages einen „engen Austausch“ zwischen beiden Gebietskörperschaften mit dem Ziel einer Konsensbildung vor. Auf diesem Wege soll ein gemeinsames Integrationskonzept für den gesamten Wartburgkreis und insbesondere den Sozialraum Eisenach entwickelt werden. Mit Blick auf die absehbaren Fachkräftebedarfe in der Region besteht hierin ein besonderes Gestaltungspotenzial gerade auch für den Rat der Stadt Eisenach. Ähnliches gilt für die „Stabsstelle Soziale Stadt“, die in der Verantwortung der Stadt Eisenach fortgeführt werden soll (§ 11 Zukunftsvertrag). Das Bekenntnis zur verstärkten Einwerbung von Fördermitteln sollte in eine Gesamtstrategie zur Stärkung des Sozialraums Eisenachs sowie zum weiteren Ausbau der Lebens- und Standortqualität für die Bürgerinnen und Bürger eingebettet werden. Ein entsprechendes Leitbild kann alleine politisch entwickelt und in regelmäßigen Abständen (unter Beteiligung der Bürgergesellschaft) diskutiert werden. Hier bestehen diverse Möglichkeiten zur aktiven Verknüpfung und Fortentwicklung verschiedener Politiken, die es von den Parteien aktiv zu nutzen gilt. Zu denken wäre hier an eine Integration von Konzepten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Fachkräftemobilisierung in fortzuentwickelnde Ansätze sowohl zur Sicherstellung von sozial-integrativen Dienstleistungen als auch der regionalen Wirtschaftsförderung.

Da es Ziel der Einkreisung Eisenachs in den Wartburg ist, dass die Stadt dauerhaft nicht mehr auf Bedarfswweisungen des Landes insbesondere für Sozialaufgaben angewiesen ist und in einer Übergangsphase bestehende Altfehlbeträge abbaut, dürfte sich die anvisierte Fusion mittel- und langfristig auch positiv in finanzpolitischer Hinsicht für die Stadt auswirken. Denn selbst wenn bis 2022 die Restriktionen des Haushaltssicherungskonzeptes fortbestehen werden, dürften durch die nun mit dem Neugliederungsgesetz und dem Zukunftsvertrag vorgesehenen Haushaltsentlastungen sukzessive neue Gestaltungsspielräume eröffnen. Dies scheint mit Blick auf die in den vergangenen Jahren zurückgestellten Investitionsnotwendigkeiten von besonderer Bedeutung. Konnten Investitionen in den letzten Jahren allenfalls aus Fremdmitteln bestritten werden, könnte eine Haushaltsentlastung größere Spielräume für höhere Kofinanzierungsanteile im Falle einer verstärkten Einwerbung von Fördermitteln ermöglichen. Hierauf sollte sich die Stadt gezielt vorbereiten und durch ein gezieltes „Fördermittel-Engineering“ anstehende Investitionsprojekte vorausschauend in eine umfassende Gesamtstrategie, wie z. B. das derzeit in der Überarbeitung befindliche ISEK, einbetten. Die Entwicklung einer solchen Strategie einschließlich der Priorisierung von Maßnahmen wäre eine originär politische Aufgabe des Rates der Stadt.

Mit Blick auf die Vertretung der Interessen der Stadt Eisenach im neuen Kreistag des Wartburgkreises sehen der Zukunftsvertrag und das Neugliederungsgesetz weitreichende Regelungen vor, um insbesondere auch der Bevölkerung bereits eine Teilnahme an der Kreistagswahl 2019 zu ermöglichen. So sieht z. B. die Besetzung des Kreiswahlausschusses eine paritätische Zusammensetzung aus Vertreterinnen und Vertretern der Stadt Eisenach und des Wartburgkreises vor (§ 14 Gesetzentwurf).

### 5.3 Verwaltung

Mit dem avisierten Status „Große Kreisstadt“, soll sichergestellt werden, dass Eisenach einen Großteil seiner Kompetenzen behält, Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises zu übernehmen, einen Teil der Kreisumlage absetzen kann und perspektivisch zum Oberzentrum aufgewertet wird. Zwar

wird Eisenach Teile seiner Fachverwaltungen formal an die Kreisbehörde übertragen. Ein Großteil dieser Einheiten wird jedoch ihren Dienstsitz in Eisenach behalten. Von insgesamt 144 Stellen (Stand: März 2018), die Eisenach in verschiedenen Fachdezernaten an den Wartburgkreis übertragen würde, könnten 121 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihren Dienstsitz in Eisenach behalten. Dies gilt insbesondere für die für die Bürger besonders relevanten Fachämter für Gesundheit, Soziales, Versorgung und Jugend sowie das zentrale Teile des Amtes für Sicherheit, Ordnung und Verkehr der Landkreisverwaltung.

Hinzu kommt, dass Eisenach die Zuständigkeit für den ÖPNV im Stadtbusverkehr, die anteilige Trägerschaft der Sparkasse, Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, die Trägerschaft für die Gymnasien, Gemeinschafts- und Regelschulen sowie Grundschulen und die Trägerschaft für die Volkshochschule („Aufgaben des eigenen Wirkungskreises“) zur Wahrnehmung in ihrem Stadtgebiet qua Gesetz übertragen bekommen soll, was bereits nach geltender Rechtsgrundlage möglich war. Gleiches gilt für die Aufgaben des „übertragenen Wirkungskreises“ und hier insbesondere die untere Bauaufsichtsbehörde, die untere Denkmalschutzbehörde, die untere Straßenverkehrsbehörde und die untere Gewerbeaufsichtsbehörde.

Mit dieser weitreichenden Lösung zur Übertragung von Verwaltungszuständigkeiten an den Kreis bei einem gleichzeitigen Erhalt bestehender Verwaltungsstandorte in Eisenach, wird zukünftig nicht nur eine bürgernahe Leistungserbringung gesichert. Vielmehr wird auch den Interessen der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter umfangreich Rechnung getragen, indem neue und zusätzliche Anfahrtswege zur Arbeitsstätte weitgehend vermieden werden. Der Zukunftsvertrag zwischen der Stadt Eisenach und dem Wartburgkreis regelt auch Fragen bestehender Rechts- und Dienstverhältnisse. Danach werden diese im Falle des übergelassenen Personals „zu unveränderten Bedingungen fortgesetzt“. Dies betrifft auch die Beschäftigungszeiten, die Eingruppierung und Erfahrungsstufen (§ 8 Abs. 3 Gesetzentwurf). Zusätzlich werden betriebsbedingte Kündigungen für die Dauer von drei Jahren ab dem Zeitpunkt des Übergangs des Arbeitsverhältnisses ausgeschlossen.

## 5.4 Finanzen

Gebietsreformen haben finanzwirksame Folgen und sind deshalb oft umstritten. Dies trifft auch auf die freiwillige Einkreisung der Stadt Eisenach in den Wartburgkreis zu, wiewohl hier mit dem anvisierten Zukunftsvertrag sowie dem entsprechend Landesgesetz wichtige Finanzfragen geklärt werden konnten. Danach erhalten sowohl der Wartburgkreis als auch die Stadt Eisenach sogenannte „Fusionshilfen“. Im Fall des Kreises werden diese für den Zeitraum 2020 bis 2027 insgesamt 23,5 Mio. Euro, die in degressiv ausgestalteten Jahrestanchen gewährt werden. Die Stadt Eisenach erhält für den Zeitraum 2020 bis 2024 insgesamt 12,5 Mio. Euro, die ebenfalls degressiv auslaufen werden. Zusätzlich soll die Stadt im Jahr 2019 sechs Mio. Euro erhalten und einmalig von der neu zu entrichtenden Kreis- und Schulumlage befreit werden, da die Rückkreisung in diesem Jahr noch nicht voll zur Wirkung kommt. Die vom Land zur Verfügung gestellten Fusionshilfen muss die Stadt Eisenach gemäß § 10 Abs. 2 Neugliederungsgesetz zur Fehlbetragsabdeckung verwenden. Danach kann eine sonstige, nicht zweckgebundene Verwendung erfolgen. Ob die dann freien Mittel von rd. 1 Mio. Euro gesamthaushalterisch gesehen, die Bildung einer Rücklage ermöglichen, bleibt abzuwarten. Im Fall von Eisenach könnte auf diese Weise in Zukunft auf die

eigentlich rechtswidrige Praxis verzichtet werden, wonach seit Jahren aufgrund massiver Liquiditätsengpässe gegen die Maßgabe der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (ThürGemHV) zur Bildung einer allgemeinen Rücklage in Höhe von 2 v. H. der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes verstoßen werden musste, da eine Rücklagenbildung haushalterisch nicht darstellbar war. Deswegen war in der Vergangenheit immer wieder die Aufnahme hoher Kassen- bzw. Liquiditätsüberbrückungskredite erforderlich.

Mit den finanziellen Maßgaben des Zukunftsvertrages soll erreicht werden, dass Eisenach in Zukunft nicht mehr auf Sonderbedarfszuweisungen angewiesen ist und aus der Haushaltssicherung entlassen werden kann. Zudem wird damit auch ein klares Bekenntnis zum Grundsatzes der sparsamen Haushaltsführung gesetzt: die Stadt wird auch zukünftig ihre Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung der vergangenen Jahre fortsetzen. So ist ganz klar mittelfristiges Ziel „die Erhaltung der dauernden Leistungsfähigkeit ohne die Notwendigkeit der Erstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes durch die Stadt Eisenach“ (§ 17 Abs. 3 Gesetzentwurf). Da die im Landesgesetz fixierten Fusionsbeiträge ansonsten zur freien Verfügung von Landkreis und Stadt bereitgestellt werden sollen, dürfte gleichzeitig auch wieder eine moderate Steigerung der in den vergangenen Jahren vernachlässigten Investitionstätigkeit möglich werden.

Mit der Einkreisung von Eisenach wird die Stadt folgerichtigerweise Umlagepflichtig. In Zukunft würden Kreisumlage damit den Haushalt der Stadt entsprechend belasten. Demgegenüber stehen Minderausgaben in allen anderen Bereich gegenüber – die an den Landkreis übertragen werden. Dies trifft insbesondere auf den Sozialbereich zu, der in den vergangenen Jahren durch wachsende Leistungsverpflichtungen gegenüber einer steigenden Zahl an berechtigten Transferhilfeempfängern zu einer schwere Hypothek für die Haushaltswirtschaft der Stadt Eisenach entwickelt hat.

Begrüßenswert ist ein vorgesehene Monitoring zur Überprüfung der finanziellen Effekte der Einkreisung in den Jahren 2022 bis 2030. Dazu wird ein Umsetzungsbeirat beim Landesverwaltungsamt Thüringen eingerichtet. Mit diesem Instrument wird dem in der wissenschaftlichen Literatur anzutreffenden Hinweise entgegengetreten, dass sich die haushalterischen Entlastungswirkungen von Gebietsreformen auch ex-post nur schwer quantifizieren lassen. Das avisierte Monitoring ist hingegen Ausdruck eines Bemühens um fiskalische Transparenz für die drei involvierten Akteure – Stadt, Landkreis und Land. Auf diese Weise wird gleich von Anbeginn möglichen Einwänden einer finanziellen Übervorteilung einer Seite entgegengetreten. Gleichzeitig dient das Monitoring aber vor allem der Evaluation der (fiskalischen) Leistungsfähigkeit der Stadt Eisenach in der neuen Gebietsstruktur. Sollte sich herausstellen, dass sich diese trotz der Fusion nicht einstellt, verpflichtet sich der Landesgesetzgeber zu einer Anpassung der Unterstützungsleistungen oder eine Novellierung der Verteilungsmechanismen des Thüringens Finanzausgleichsgesetzes.

## 6. Fazit und Perspektiven der freiwilligen Einkreisung Eisenachs in den Wartburgkreis

Die vorstehende Diskussion hat eine Vielzahl an Vorteilen aufgezeigt, die für eine Einkreisung der Stadt Eisenach in den Wartburgkreis sprechen. Die geplante Einkreisung erscheint insbesondere mit Blick auf die Entwicklung der einschlägigen Haushaltsindikatoren in den vergangenen Jahren als eine zielführende Maßnahme, um den hohen Bindungsgrad des Verwaltungshaushaltes durch Sozialausgaben deutlich zu lockern und vor allem die investitionspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Stadt wiederherzustellen. Dies ist mit Blick auf eine anzustrebende Verstetigung einer hohen Lebens- und Standortqualität sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für (ansässige und ansiedlungswillige) Unternehmen in einem demographisch angespannten Umfeld von besonderer Bedeutung. So dürfte es für Eisenach immer wichtiger werden, im Wettbewerb der Regionen auf eine Diversifizierung seiner regionalen Wirtschaftsstruktur und die Ansiedlung neuer, mittelständischer Unternehmen zu setzen, um sich und seine Haushaltsentwicklung unabhängiger von einzelnen größeren Unternehmen zu machen.

Gebietsreformen wie die nun in Eisenach geplante Einkreisung treffen naturgemäß auf Einwände verschiedener, involvierter Akteure. Hier ist eine kommunikative und öffentlichkeitswirksame Begleitung des gesamten Prozesses essentiell. Diskussionen mit der Stadtgesellschaft und den betroffenen Verwaltungen benötigen ihre Zeit. Kurzfristige Effizienzrenditen lassen sich – gerade auch mit Blick auf die seit Jahren bestehende Haushaltslage der Stadt – sicherlich nur punktuell generieren. Stattdessen ist davon auszugehen, dass ein derartiger Transformationsprozess zunächst einmal Mehraufwendungen erforderlich macht. Diese können sich jedoch als Zukunftsinvestitionen längerfristig auszahlen. Neben den notwendigen Haushaltsanstrengungen von Stadt und Kreis bleibt auch der Freistaat Thüringen nach Ende der Übergangsphase der Einkreisung ab 2024 bzw. 2028 in der Pflicht, um die Leistungs- und Arbeitsfähigkeit des neuen Landkreises mit samt seiner neuen „Großen Kreisstadt“ finanziell zu gewährleisten. Insbesondere der neu zu schaffende Status einer „Großen Kreisstadt“ muss perspektivisch durch entsprechende Anpassungen im kommunalen Finanzausgleichssystem entsprechend finanziell unterfüttert werden.

Nichtsdestotrotz eröffnet eine solche Neustrukturierung auch fachlich-inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten, die es politisch proaktiv zu nutzen gilt. Erste wichtige Ansätze dazu sehen der Zukunftsvertrag und das Neugliederungsgesetz vor. Zur Entwicklung vorausschauender Strategien und konkreter fachpolitischer Maßnahmen bedarf es der Aufsetzung und Verstetigung von Austauschformaten unter Beteiligung von Rat, zuständigen Fachverwaltungen, Vertreterinnen und Vertretern der Bürgergesellschaft und spiegelbildlich den entsprechenden Akteuren des Kreises.

Um die freiwillige Einkreisung Eisenachs in den Wartburgkreis nicht nur formal qua Landesgesetz und Zukunftsvertrag zu vollziehen und ein hinreichendes Maß an Akzeptanz in der Bevölkerung sowie in Politik und Verwaltung beider Gebietskörperschaften zu generieren, scheint eine Flankierung durch „weiche“ Maßnahmen sinnvoll. Hierzu könnten beispielhaft folgende Maßnahmen zählen:

### Entwicklung und Implementierung eines gemeinsamen Verwaltungsleitbildes

Leitbilder sind in den vergangenen Jahren in der Kommunalpraxis fast schon inflationär entwickelt worden. Allerdings kann vor allem ein von außen moderierter Entwicklungsprozess das wechselseitige Verständnis unterschiedlicher Verwaltungseinheiten befördern. In der gemeinsamen Auseinandersetzung und Verständigung werden unterschiedliche Verwaltungskulturen und -erfahrungen fast zwangsläufig thematisiert. Gleichzeitig lässt sich ggf. gemeinsame eine (neue) Vision für die neuzugeschnittene Region entwickeln: Was sollen regionalwirtschaftliche, fiskalische und soziale Entwicklungsziele sein? Wie können gemeinsame Position gegenüber dem Land entwickelt werden?

### Koordination der Verwaltungsüberführung

Um etwaige Vorbehalte gegenüber einer Einkreisung in den betroffenen Verwaltungen abzubauen, bietet es sich an, den Prozess der Verwaltungsüberführung intensiv durch vorausschauende Kommunikationsmaßnahmen zu begleiten.

### Digitalisierung der Verwaltung

Mit Blick auf die angestrebte Verwaltungsoptimierung bei gleichzeitigem Erhalt ihrer Leistungsstärke und Bürgernähe sollte der im Zuge der Einkreisung vorgesehene Verwaltungsneuzuschnitt offensiv für eine kritische Evaluation bestehender Standardprozesse genutzt werden. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, inwieweit sich weitere Prozesse durch geeignete Digitalisierungslösungen weiter standardisieren und vereinfachen lassen, um so mittelfristig auch Kosteneinsparungen generieren zu können.



## 7. Literaturverzeichnis

- Alesina, Alberto/ Baqir, Reza/ Carolina Hoxby (2004): Political Jurisdictions in Heterogeneous Communities. In: *Journal of Political Economy*, Heft Nr. 112, S. 348-396. Chicago. University of Chicago Press.
- Allers, Maarten A./ Ommeren, Bernard van (2016): Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit. In: *Local Government Studies*, Heft Nr. 42, S. 717–738. Frank Cass Publishers.
- Allers, Maarten A./ Geertsema, J. Bieuwe (2016): The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels - evidence from 15 years of municipal consolidation. In: *Journal of Regional Science*, Heft Nr. 56, S. 659–682. Wiley-Blackwell.
- Andini, Monica/ Dalmazzo, Alberto/ Blasio, Guido de (2017): The size of political jurisdictions - A model with some evidence from a fascist consolidation. In: *Journal of Comparative Economics*: im Erscheinen.
- Bauer, Hartmut / Büchner, Christiane / Franzke, Jochen (Hg.): *Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen*. Universitätsverlag Potsdam.
- 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. Weimar. Boorberg Verlag.
- Bel, Germa/ Warner, Mildred E. (2015): Intermunicipal cooperation and costs - Expectations and evidence. In: *Public Administration*, Heft Nr. 93, S. 52–67. Wiley-Blackwell.
- Bel, Germa/ Fageda, Xavier/ Mur, Melanie (2011): Why do municipalities cooperate to provide local public services? - An empirical analysis. In: *Local Government Studies*, Heft Nr. 39, S. 435-454. Frank Cass Publishers.
- Bergholz, Christian/ Bischoff, Ivo/ Blaeschke, Frédéric (2014): *Bürgerpräferenzen zum Thema Interkommunale Zusammenarbeit - Ergebnisse einer Befragung in drei hessischen Landkreisen. Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport*. Kassel.
- Blesse, Sebastian/ Baskaran, Thushyanthan (2016): Do municipal mergers reduce costs? - Evidence from a German federal state. In: *Regional Science and Urban Economics*, Heft Nr. 59, S. 54–74. Amsterdam. Elsevier.
- Blotevogel, Hans-Heinrich (1996): *Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzeptes in Geographie und Raumplanung*. In: *Erdkunde*, Heft Nr. 50, S. 9-25. Bonn. Universität Bonn.
- Boettcher, Florian/ Brand, Stephan/ Holler, Benjamin [u.a.] (2011): *Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete - Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur*. Kaiserslautern.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008): *Machtgewinn der Kommunen? - Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturreform*. in: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hg.): *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen - Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, KWI-Gutachten 2*, S. 13-23. Potsdam. Verlag der Universität Potsdam.
- Bogumil, Jörg (2007): *Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern - Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?* In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Jg. 22, Nr. 3, S. 246-259. C.F. Müller Verlag.

Bogumil, Jörg (2010): Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik. In: Schimanke, Dieter (Hg.): Verwaltung und Raum - Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten, S. 77-88. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Bogumil, Jörg (2015): Verwaltungsreformen auf Länderebene - Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen. In: Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai (Hg.): Der gut organisierte Staat, S. 273-299. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 45. Baden-Baden. Edition Sigma.

Bogumil, Jörg (2016): Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen - Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (TMIK). Bochum.

Bogumil, Jörg/ Ebinger, Falk (2008): Gutachterliche Stellungnahme für Thüringen zum Thema „Vor- und Nachteile des zwei- und dreistufigen Verwaltungsaufbaus vor dem Hintergrund der Struktur der Thüringer Landesverwaltung“.

Bogumil, Jörg/ Ebinger, Falk (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.

Bogumil, Jörg/ Kintzinger, Christoph/ Mehde, Veith (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. Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH.

Bogumil, Jörg/ Reichard, Christoph/ Siebart, Patricia (2004): Gutachten zur Verwaltungsstruktur-

reform in NRW. Ibbenbüren. Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH.

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. In: Der moderne Staat, Heft 2/2008, S. 285-302. Leverkusen. Barbara Budrich Verlag.

Bühner, K. (2016): Aus fünf mach zwei - Vorbehalte gegen geplante Kreisstruktur. MDR.de vom 16.10.2016, abgerufen am 21.10.2016.

Ems, Svenja (2016): Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen - Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts. In: KWI-Arbeitsheft, Heft Nr. 24. Universität Potsdam.

Engelhardt, Gunther [u.a.] (1986): Finanzwirtschaftliche Folgen kommunaler Gebiets- und Funktionalreformen - Problembereiche und Hypothesen im Überblick. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Eilers, Hans-Heinrich (1968): Kommunalrechtliche Sonderstellung kreisangehöriger Mittelstädte in der Bundesrepublik. Göttingen. Schwartz Verlag.

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. B. I. Taschenbuchverlag.

Ewer, Wolfgang (2007): Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Kreisge-

bietsreform. URL:  
<http://192.124.238.252/widut/PDFVZ/1226.pdf>

Freiherr von Gayl, Johannes (2010): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. In: Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann (Hg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, S. 125-142. Wiesbaden. VS Verlag.

Frenzel, Albrecht (1995): Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen - eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Färber, Gisela/Wieland, Joachim (2008): Die Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern. Speyer.

Gahther, Matthias/Geßner, Martin (2015): Möglichkeiten und Grenzen einer einräumigen Verwaltungsstruktur - Das Beispiel Thüringen. In: Rosenfeld, Martin/ Gather, Matthias/Stefansky, Andreas (Hg.) (2015): Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Umbruch, S. 40-56. O. Ort. Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Gutsche, Jens-Martin (2006): Soziale Infrastrukturen - Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen. Modellrechnungen für die Planungsregion Havelland-Fläming. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/2006, S. 271-280. Berlin. Franz Steiner Verlag.

Hamann, Phillip (2005). Gemeindegebietsreform in Bayern: Entwicklungsgeschichte, Bilanz und Perspektiven. München. Herbert Utz Verlag.

Haug, Peter (2013): Gemeindegröße, Verwaltungsform und Effizienz der kommunalen Leistungserstellung – Das Beispiel Sachsen-Anhalt. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft Nr. 71, S. 307–327. Springer Verlag.

Hayo, Bernd/ Neumeier, Florian (2016): The (In)Validity of the Ricardian Equivalence Theorem – Findings from a Representative German

Population Survey. In: Ifo Working Papers, Nr. 233. München.

Heider, Bastian/ Kauffmann, Albrecht/ Rosenfeld, Martin T. (2016): Does administrative status matter for urban growth? - Evidence from present and former county capitals in East Germany. In: IWH Discussion Papers, Nr. 24/2016. Halle.

Hesse, Joachim Jens (2007): Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Berlin. Lorenz-von-Stein-Institut.

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. Berlin. Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.

Hesse, Jens Joachim (2009): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern - zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte. Berlin. Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.

Hesse, Jens Joachim (2013): Reduzierung des Landeshaushaltsvolumens durch den Abbau von kommunalen Standards. Berlin. Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.

Hesse, Joachim (2014): Flucht aus der Verantwortung? - Anmerkungen zur Verwaltungsstrukturreform in Thüringen. In: Thüringer Verwaltungsblätter, Heft 10, S. 233-241. Weimar. Boorberg Verlag.

Hesse, Joachim (2014/15): 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. Nomos Verlagsgesellschaft.

Hesse, Jens Joachim/Götz, Alexander (2009b): Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform -

Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Hesse, Joachim J./ Götz, Alex (2009): Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform - Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Hiller, Petra/ Mehde, Veith/ Riotte, Wolfgang [u.a.] (2013): Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform. Erfurt.

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.), Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Umbruch, S.93-114.

Knemeyer, Franz-Ludwig (1976): Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte. In: Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung, Jg. 15, S. 85 ff.

Koch, Jörn (2006): Einkreisung kreisfreier Städte - Eine verwaltungswissenschaftliche und verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel niedersächsischer Städte. Dissertation. Bad Iburg.

Kuhlmann, Sabine/Richter, Philipp, Schwab, Christian, Zeitz, Dirk (2012): Gutachten zur Re-

form der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg. Erstellt im Auftrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Brandenburger Landtag. Speyer.

Köstering, Heinz (1992): Kreisgebietsreform im Land Brandenburg - Ein Beitrag zum Aufbau der Verwaltung in den neuen Bundesländern. In: Die öffentliche Verwaltung, S. 721 ff.; der Beitrag erschien vor der Beschlussfassung über die Einkreisung. Stuttgart. Kohlhammer Verlag.

Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (2015): Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneueordnung Mecklenburg-Vorpommern. Drucksache 6/3638.

Lüchinger, Simon/ Stutzer, Alois (2002): Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung - eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. In: Swiss Political Science Review, Heft Nr. 8. Wiley-Blackwell.

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.), Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Umbruch, S. 57-77. Hannover.

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.), Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Umbruch, S. 78-92. Hannover.

Neumeier, Florian (2016): Do Businessmen Make Good Governors? In: Ifo Working Papers, Nr. 230. München.

Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism. New York. Harcourt Brace Jovanovich.

Oertzen, Hans Joachim von/Thieme, Werner (Hg.) (1978-1983): Die kommunale Gebietsreform, 16 Bände. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Rösel, Felix (2016): Finanziert sich der medizinisch-technische Fortschritt selbst? In: Ifo Working Papers, Nr. 214. München.

Rösel, Felix (2016): Do mergers of large local governments reduce expenditures? - Evidence from Germany using the synthetic control method. In: Ifo Working Papers, Nr. 224. München.

Rosenfeld, Martin (2013): Je größer, desto besser? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft Nr. 71, S.307-327. Springer Verlag.

Rosenfeld, Martin/ Gather, Matthias/Stefansky, Andreas (Hg.) (2015): Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Umbruch. Hannover. Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Rösel, Felix (2016b): Gibt es Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen? – Evidenz aus Ostdeutschland. In: ifo Schnelldienst, Heft Nr. 69, S. 26–33. München.

Rösel, Felix (2016c): Die politischen Kosten von Gebietsreformen. In: ifo Dresden berichtet, Heft Nr. 23, S. 21– 25. Dresden.

Rösel, Felix (2016d): Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien. In: ifo Dresden berichtet, Heft Nr. 23, S. 45–49. Dresden.

Rösel, Felix/ Sonnenburg, J. (2016): Politisch abgehängt? - Kreisgebietsreform und AfD-Wahlergebnis in Mecklenburg-Vorpommern. In: ifo Dresden berichtet, Heft Nr. 23, S. 6–13. Dresden.

Rosenfeld, Martin T. W./ Kluth, Winfried/ Haug, Peter/ Heimpold, Gerhard/ Michelsen, Claus/ Nuckelt, Jana (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt - Gutachten im Auftrag des Ministeriums

des Innern des Landes Sachsen-Anhalt. Halle/Saale.

Scharfe, Simone (2006): Fiskalische Einsparpotentiale einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt. In: Wirtschaft im Wandel, Heft Nr. 5/2006, S. 153–156. Halle. Institut für Wirtschaftsforschung.

Seitz, Helmut (2004): Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen. In: Dresden Discussion Paper Series in Economics, Nr. 08/04. Technische Universität Dresden.

Seitz, Helmut (2005): Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. 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 (Hg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, S. 585-764. Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Band 2. Kiel. Lorenz-von-Stein-Institut.

Seitz, Helmut (2007): Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie. In: ifo Dresden berichtet, Heft Nr. 14, S. 26– 37. 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.

Tessmann, Jens (2009). Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. In: KWI Studien, Nr. 5. Potsdam. Universitätsverlag Potsdam.

Thieme, Werner/Unruh, Georg/Scheuner, Ulrich (1981): Die Grundlage der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Thieme, Werner/Prillwitz, G. (1981): Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Thüringer Landesamt für Statistik (2016): Thüringer Kreise im Vergleich. Ausgabe 2015. Erfurt.

Unruh, Georg Christoph v. (1978): Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen 1965 – 1978. Hannover.

Wagener, Frido (1969): Neubau der Verwaltung - Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin. Duncker Verlag.

Wagener, Frido (1972): Der Kreis im Gefüge der Verwaltungsorganisation. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hg.), Der Kreis, Bd. 1, S. 66–67. Köln [u.a.]. Grote Verlag.

Wagener, Frido (1976): „Übergewicht“ einer kreisangehörigen Stadt im Landkreis. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, S. 30–32. Stuttgart. Kohlhammer Verlag.

Wagener, Frido (1981): Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung. In: König, Klaus/ von Oertzen, Hans/ Wagener, Frido (Hg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 73-92. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Wagener, Frido (1983): Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 749ff. Stuttgart. Kohlhammer Verlag.

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 Raumord-

nung, Heft 71, S.295-305. Berlin/ Heidelberg. Springer Verlag.

Wollmann, Hellmut (2006): Gebietsreform. In: Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf, Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, S. 133-137. Wiesbaden. Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wollmann, Hellmut (2010b): Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation - The Cases of France and Germany. In: Urban Affairs Review, Heft Nr. 46, S. 263–292. SAGE Publishing.

### **Rechtsgrundlagen:**

Beschluss der Landesregierung zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen (ThürVBL. 1993 SonderHeft Nr. vom 17. Juni 1993)

Thüringer Landtag (2009): Bericht der Enquete-kommission „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen“. Erfurt.

Thüringer Gesetz über Maßnahmen zur kommunalen Gebietsreform (Thüringer Maßnahme-gesetz – ThürMaßnG) vom 3. Januar 1994 (GVBl. S. 5)

Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen (Thüringer Neugliederungsgesetz – ThürNGG -) vom 16. August 1993(GVBl. S. 545)

Gesetzentwurf: Thüringer Gesetz über die Grundsätze von Funktional- und Verwaltungsreformen (ThürGFVG).

Thüringer Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung der Städte Eisenach und Nordhausen (GesESA/NDH) vom 25. März 1994 (GVBl. S. 354)