

# Gebiets- und Verwaltungsreform in Thüringen

- bürgerfreundlich, zukunftsorientiert und leistungsfähig -

Thesen der SPD-Landtagsfraktion

zu den Aufträgen der Enquetekommission in den Arbeitsgruppen 1 und 2

## I. Thesen zur Notwendigkeit einer umfassenden Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen

1. Die rasanten Fortschritte - insbesondere im Bereich der Informationstechnologie - haben die Möglichkeiten der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben vollkommen verändert. Bürgerfreundliche Verwaltung ist heute trotz großer Entfernung vom Ort der tatsächlichen Leistungserbringung möglich.
2. In den kommenden Jahrzehnten wird die Entwicklung Thüringens von massiven demographischen Verwerfungen bestimmt.
3. Das Auslaufen der Osttransferleistungen und die Bevölkerungsentwicklung führen zu erheblichen Einnahmeverlusten auf staatlicher und kommunaler Ebene.
4. Die Thüringer Kommunalstruktur ist zu kleinteilig und dadurch zu teuer.

## II. Thesen zu Grundzügen einer umfassenden Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen

1. Die neuen Möglichkeiten zur Schaffung einer bürgerfreundlichen Verwaltung, die demographischen Verwerfungen und die Einnahmeverluste der kommenden Jahre sowie die hohen Kosten der bestehenden Verwaltungsstrukturen zwingen Thüringen zu einer umfassenden Verwaltungsreform auf staatlicher und kommunaler Ebene. Eine Reform der staatlichen Verwaltung, eine Funktionalreform und eine Gebietsreform stehen dabei in untrennbarem Zusammenhang.
2. Wichtiger Bestandteil der Verwaltungsreform muss eine Funktionalreform sein, bei der möglichst viele staatliche Aufgaben auf die Kommunen übertragen werden. Diese müssen - wenn das möglich ist - in den eigenen Wirkungskreis der Kommunen übergehen.
3. Die Schaffung größerer und leistungsfähigerer Kreisstrukturen folgt ökonomischen Erfordernissen.
4. Die Kreisstrukturen müssen sich an den Bewegungsräumen der Menschen orientieren (Verflechtungsräume).
5. Die derzeitige Phase freiwilliger Gemeindegemeinschaften muss zukunftsorientiert gesteuert werden und in eine umfassende Reform der gemeindlichen Strukturen münden.
6. Im Zuge der Gebietsreform müssen kreisfreie Städte „eingekreist“ werden.
7. Die Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene und die Änderungen der kommunalen Gebietsstruktur sind Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung, die verfassungskonform gestaltet werden müssen.

## I. Thesen zur Notwendigkeit einer umfassenden Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen

These 1: (AG 1)

Die rasanten Fortschritte - insbesondere im Bereich der Informationstechnologie - haben die Möglichkeiten der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben vollkommen verändert. Bürgerfreundliche Verwaltung ist heute trotz großer Entfernung vom Ort der tatsächlichen Leistungserbringung möglich.

Durch die rasanten Fortschritte, insbesondere im Bereich der Informationstechnologien, wurden die Voraussetzungen für den Aufbau eines eGovernment geschaffen. Den Bürgerinnen und Bürgern kann so der Zugang zur öffentlichen Verwaltung erleichtert werden. Verwaltungsverfahren zwischen Landesbehörden und kommunalen Körperschaften können umfassend elektronisch abgewickelt, Dienstleistungen für die Bürger zunehmend online angeboten und der Zugang zu den verschiedenen Dienstleistungen über die örtliche Verwaltung ermöglicht werden. Die örtliche Verwaltung kann also eine „Portalfunktion“ erhalten und alle relevanten Verwaltungsdienstleistungen für Bürger und Unternehmen zentral vor Ort anbieten.

These 2: (AG 1)

In den kommenden Jahrzehnten wird die Entwicklung Thüringens von massiven demographischen Verwerfungen bestimmt.

Thüringen ist mit ca. 2.345 Tsd. Einwohnern das dritt kleinste der Flächenländer und hat einen Anteil von ca. 2,8 % an der gesamtdeutschen Bevölkerung. Seit 1991 hat Thüringen ca. 9,5 % seiner Bevölkerung verloren. Nach der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose (Durchschnitt der Variante 4 und 5) wird die Bevölkerung im Zeitraum von 2002 bis 2020 um ca. 11 % und bis 2030 sogar um ca. 17 % sinken.

Drastisch werden die Verschiebungen der Anteile der Bevölkerung in den einzelnen Altersklassen sein. Im Zuge der erheblichen Verschiebungen zwischen den Altersgruppen wird sich auch das Durchschnittsalter der Bevölkerung signifikant erhöhen. Bereits im Jahr 2002 lag das Durchschnittsalter mit ca. 42,7 Jahren über dem Durchschnitt der alten Länder (41,9 Jahre). Bis zum Jahr 2020 wird sich sowohl das Durchschnittsalter, als auch der Abstand zu den alten Ländern weiter erhöhen (Thüringen: 49,8 Jahre; alte Länder: 45,4 Jahre).

Die massiven demographischen Verwerfungen werden in den nächsten Jahrzehnten von erheblicher struktureller und quantitativer Bedeutung sein. Sie sind durch keine finanzierbare Politik aufzuhalten, geschweige denn umzukehren. Diese Entwicklungen sind bislang ohne Vorbild in der Geschichte und die damit verbundenen Anpassungsherausforderungen sind erheblich.

These 3: (AG 2)

Das Auslaufen der Osttransferleistungen und die Bevölkerungsentwicklung führen zu erheblichen Einnahmeverlusten auf staatlicher und kommunaler Ebene.

Von zentraler Bedeutung für die Entwicklung der Einnahmen Thüringens sind die empfangenen Osttransfers. Gegenwärtig stellen sie ca. 1/4 der Einnahmen des Landeshaushaltes dar. Die Osttransferleistungen werden ab dem Jahr 2009 stark abnehmen und im Rahmen des Solidarpaktes II bis zum Jahr 2019 abgeschmolzen. Dabei wird der Verlust im Vergleich zu heute allein aus dem "Korb 1" in Thüringen bei 1.507 Mio. Euro liegen. Zusätzlich werden auch Zahlungen im Rahmen der sonstigen überproportionalen Leistungen ("Korb 2") reduziert, womit ein Volumen von weiteren nahezu 400 Mio. Euro verbunden ist.

Vor allem weil die Finanzmittelverteilung über den Länderfinanzausgleich weitgehend durch die Einwohnerzahl bestimmt wird, haben die erwarteten Bevölkerungsverluste einen erheblichen Einfluss auf die Finanzausstattung des Landes. Zudem wird weitgehend proportional zum Verlust an Einwohnern auch das Steueraufkommen auf Landes- und Kommunalebene sinken. Ferner wird auch das Volumen der „kopfbezogenen“ Steuern, wie das Aufkommen aus der Kfz-Steuer usw. vom Einwohnerrückgang berührt. Insgesamt wird die prognostizierte negative Einwohnerentwicklung mit erheblichen Mindereinnahmen einhergehen. Beide Entwicklungen - der Verlust der Osttransferleistungen sowie die demographisch bedingten Einnahmenverluste - werden die Finanzkraft Thüringens, insbesondere im Vergleich zu den Westländern, massiv schwächen.

Die bestehende Verwaltungsstruktur mit ihren hohen Kosten kann sich Thüringen nur leisten, weil seine Einnahmenposition auf Grund der Osttransfers im Ländervergleich noch ausgesprochen komfortabel ist. So erreicht Thüringen auf der Landesebene gegenwärtig ca. 140 % der Pro-Kopf-Einnahmen der finanzschwachen Westflächenländer. Die Einnahmenposition des Landes wird sich ab 2009 erheblich verschlechtern und deutliche Einsparungen bei den Verwaltungskosten erzwingen.

These 4: (AG 2)

Die Thüringer Kommunalstruktur ist zu kleinteilig und dadurch zu teuer.

Thüringen verfügt über eine betont kleinteilige Struktur der kommunalen Gebietskörperschaften. Die durchschnittliche Größe der kommunalen Gebietskörperschaften liegt signifikant unter den Vergleichsdaten der anderen ostdeutschen und westdeutschen Flächenländer. Nach der derzeitigen regionalisierten Bevölkerungsprognose gäbe es im Jahr 2020 nur noch 7 Landkreise mit mehr als 100.000 Einwohnern, wovon drei diese Zahl nur um wenige hundert Einwohner überschreiten würden. Untersuchungen belegen, dass es bei den kommunalen Verwaltungen erhebliche bevölkerungszahlbedingte Kostenvorteile sowohl bei den Personalausgaben wie beim laufenden Sachaufwand gibt. Einwohnerstärkere Kommunen kommen also mit geringeren Pro-Kopf-Aufwendungen aus. Die kleinteilige Kommunalstruktur Thüringens bedeutet so schon heute einen deutlichen Kostennachteil. Die hohen Bevölkerungsverluste werden zu einem weiteren relativen Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben führen. Außerdem werden mit der abnehmenden Einwohnerzahl die Tragfähigkeitsprobleme bei der Infrastruktur der Kommunen zunehmen. Mit der bisherigen Kommunalstruktur kann die kommunale Leistungsfähigkeit nicht gesichert werden.

## II. Thesen zu Grundzügen einer umfassenden Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen

These 1: (AG 1 + 2)

Die neuen Möglichkeiten zur Schaffung einer bürgerfreundlichen Verwaltung, die demographischen Verwerfungen und die Einnahmeverluste der kommenden Jahre sowie die hohen Kosten der bestehenden Verwaltungsstrukturen zwingen Thüringen zu einer umfassenden Verwaltungsreform auf staatlicher und kommunaler Ebene. Eine Reform der staatlichen Verwaltung, eine Funktionalreform und eine Gebietsreform stehen dabei in untrennbarem Zusammenhang.

Die umfassende Analyse der Gegebenheiten und die absehbare Veränderung der Entwicklungsbedingungen zwingen zu einer umfassenden Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen. Dieser komplexen Aufgabe stellen sich bisher, außer Thüringen, alle anderen ostdeutschen Länder. Die zentralen Bestandteile einer Verwaltungsreform, die Reform der staatlichen Verwaltung, die Funktionalreform und die Gebietsreform stehen dabei in einem untrennbaren Zusammenhang.

Die Verwaltungsreform muss einhergehen mit einer Kritik, die die notwendigen Verwaltungsaufgaben Verwaltungsträgern und ihren unterschiedlichen Behörden bzw. Einrichtungen zuordnet. Die Aufgabenverteilung soll sich an einer Zweistufigkeit der Verwaltung orientieren. Zur Verwaltungsreform gehört untrennbar eine Deregulierung, die alle Landesvorschriften einer Kritik unterzieht.

Die Zukunftsfähigkeit der Personalstruktur ist ein weiterer wichtiger Aspekt der Verwaltungsreform. Angesichts einer wachsenden Zahl von Altersabgängen muss die Personalentwicklung so erfolgen, dass auch in kommenden Jahren eine hochwertige Aufgabenerfüllung gewährleistet ist. Auf die Ausbildung von Fachpersonal und die Entwicklung entsprechender Einstellungskorridore muss dabei besonders geachtet werden. Die Beschäftigten müssen beteiligt und als „Verbündete“ gewonnen werden, Gewerkschaften und Personalvertretungen müssen von Anfang an in den Prozess der Verwaltungsreform eingebunden werden.

These 2: (AG 1)

Wichtiger Bestandteil der Verwaltungsreform muss eine Funktionalreform sein, bei der möglichst viele staatliche Aufgaben auf die Kommunen übertragen werden. Diese müssen - wenn das möglich ist - in den eigenen Wirkungskreis der Kommunen übergehen.

Eine umfassende Verwaltungsreform muss mit einer Anpassung der Aufgabenverteilung zwischen der Landes- und der kommunaler Ebene sowie mit einer Gebietsreform auf kommunaler Ebene einhergehen. Nur größere und leistungsfähigere Kreise und Gemeinden sind auch in der Lage, mehr Aufgaben ökonomisch effizient zu übernehmen und Kosten senkende Effekte zu realisieren. Deshalb müssen alle staatlichen Aufgaben einer Aufgabenkritik unterzogen und unter Beachtung der gesetzlichen Vorgabe auf ihre Kommunalisierbarkeit hin überprüft werden. Bei der Kommunalisierung von Aufgaben muss das Konnexitätsprinzip beachtet werden und mit den übertragenen Aufgaben auch das an sie gebundene Finanzvolumen auf die Kommunen übergehen. Die Aufgaben sind dabei nach Möglichkeit in den eigenen Wirkungskreis der Kommunen zu übertragen.

Für Thüringen hat diese Frage besondere Bedeutung, weil der Kommunalisierungsgrad der Verwaltung schon heute deutlich geringer ist als in vergleichbaren Flächenländern und eine umfassende Aufgabenübertragung auf die kommunalen Verwaltungen die Grundlage für notwendige Reduzierungen von Verwaltungskosten bildet.

These 3: (AG 2)

Die Schaffung größerer und leistungsfähigerer Kreisstrukturen folgt ökonomischen Erfordernissen.

Verwaltung muss sich an den ökonomischen Anforderungen der Menschen und Unternehmen einer Region ausrichten. So muss die zunehmende Mobilität bei der Abgrenzung von Landkreisen eine zentrale Rolle spielen. Interregionale Verflechtungen werden weiter zunehmen und die Bildung größerer Verwaltungsräume noch dringlicher machen. Die Heranführung der Verwaltungsräume an die tatsächlichen Handlungsräume würde die Bedingungen für Beschäftigte und Unternehmen verbessern. Gerade unter interregionalen Wettbewerbsgesichtspunkten und der notwendigen Neuorientierung der Förderpolitik ist die Bildung größerer Kreise vorteilhaft. Den suboptimalen Einsatz öffentlicher Mittel im kleinräumigen Standortwettbewerb kann sich Thüringen nicht mehr leisten. Das Ziel einer regionalen Entwicklungspolitik muss darin bestehen, Arbeitsplätze für Menschen in einer Region zu schaffen. Dafür benötigt man deutlich größere Kreise, in denen eine wirksame Wirtschafts- und Strukturpolitik möglich ist. Die Bildung größerer Kreise ist somit auch eine Antwort auf die veränderten Anforderungen eines „entgrenzten“ Standortwettbewerbs.

These 4: (AG 2)

Die Kreisstrukturen müssen sich an den Bewegungsräumen der Menschen orientieren (Verflechtungsräume).

Die erheblichen ökonomischen und sozialen Veränderungen in den letzten Jahrzehnten haben zu einem Anstieg der interregionalen Mobilität geführt und die ökonomischen Handlungsräume der Menschen erheblich ausgeweitet. Dieser Mobilitätsanstieg zeigt sich nicht nur beim Arbeitspendeln, sondern auch beim Einkaufen und anderen privaten Aktivitäten, wie dem Besuch von Kultur- und Sporteinrichtungen oder der Inanspruchnahme gastronomischer Angebote. In Folge dieser Entwicklung stimmen die gegenwärtigen administrativen Kreisgrenzen mit den Handlungsräumen der Menschen kaum noch überein. Innerhalb der derzeitigen Kreisstrukturen werden die Menschen immer weniger sowohl als "Wohnortbürger" als auch als "Arbeitsortbürger" versorgt bzw. verwaltet. Die Menschen sehen sich so mit einer Verwaltungsraumstruktur konfrontiert, die den realen Lebens- und Wirtschaftsräumen nicht entspricht.

Die Verwaltungsstruktur muss den Bewegungsräumen der Menschen angepasst werden. Deshalb sollte bei der Bildung der neuen Landkreise eine möglichst hohe Übereinstimmung mit den Lebens- und Wirtschaftsräumen erreicht werden. Dazu eignet sich das Konzept der Arbeitsmarktregion, das auf Basis der Pendlerströme bestimmt wird. Es berücksichtigt, dass sich die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen sowohl am Wohn- als auch am Arbeitsort orientiert. Auch das Einkaufspendlerverhalten sowie das Erlebnispendeln stehen mit dem Arbeitspendlerverhalten in einem sehr engen Zusammenhang. Das heißt, die Arbeitsmarktregion von Pendlern deckt sich weitgehend auch mit der Einkaufs- und Erlebnisweltregion. Mit Hilfe der Pendlerverflechtungen lässt sich so die Frage beantworten, welche Kreisstruktur aus der Perspektive der Menschen und ihrer Bewegungsräume optimal ist.

These 5: (AG 2)

Die derzeitige Phase freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse muss zukunftsorientiert gesteuert werden und in eine umfassende Reform der gemeindlichen Strukturen münden.

Freiwillige Gemeindezusammenschlüsse müssen so gesteuert werden, dass zukunftsfähige Strukturen entstehen. Insbesondere mit Blick auf die hohen Bevölkerungsverluste der kommenden Jahrzehnte muss auf die Entstehung von Strukturen geachtet werden, die auch noch 2020 tragfähig sind. Im Zuge der Verwaltungsreform müssen dann insgesamt - ausgerichtet an den absehbaren demographischen Veränderungen und am finanzpolitischen Handlungsdruck - wesentlich leistungsfähigere Gemeinden gebildet werden.

Freiwillige Gemeindezusammenschlüsse dürfen auf keinen Fall den Zielen der Landesentwicklung widersprechen. Insbesondere die Zentren, in denen es Chancen gibt, sich selbst tragend zu entwickeln, müssen gestärkt werden.

Weil Verwaltungen von Einheitsgemeinden grundsätzlich effizienter arbeiten als Verwaltungsgemeinschaften, müssen diese auf ihren Bestand hin überprüft werden.

These 6: (AG 2)

Im Zuge der Gebietsreform müssen kreisfreie Städte „eingekreist“ werden.

Gerade die Verflechtungen zwischen den kreisfreien Städten und den Umlandkreisen sind besonders intensiv. Zu einer Kreisgebietsreform, die auf die Bildung integrierter Funktionsräume zielt, gehört deshalb der Verzicht auf die kreisfreien Städte und damit deren „Einkreisung“. So wird vor allem ein besserer interregionaler Ausgleich ermöglicht und Stadt-Umland-Konflikte werden entschärft. Zum anderen wird eine transparente, für Bürger und Unternehmen durchschaubare und akzeptierte Verwaltungsstruktur geschaffen. Wegen ihrer vergleichsweise geringen Größe, würden die dann kreisangehörigen Thüringer Städte, die neuen großen Landkreise auch nicht übermäßig dominieren.

These 7: (AG 1 + 2)

Die Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene und die Änderungen der kommunalen Gebietsstruktur sind Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung, die verfassungskonform gestaltet werden müssen.

Solche Eingriffe in verfassungsrechtliche Garantien sind letztlich nur durch überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls zu rechtfertigen. Bei der entsprechenden Abwägung sind die Gemeinwohlgründe und Reformziele einerseits sowie die Einwirkung auf die Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Körperschaften andererseits miteinander in Ausgleich zu bringen.