

Gebiets- und Verwaltungsreform in Thüringen - Ein Vergleich der ostdeutschen Flächenländern -

1. Einleitung

Eine funktionierende Infrastruktur und eine angemessene, aufgabenorientierte Verwaltung existieren bei unterschiedlichsten Rahmenbedingungen und in den unterschiedlichsten Regionen: Im Großraum Shanghai mit seinen 15 Mio. Einwohnern genauso wie im dünn besiedelten Inuitgebiet im Norden Kanadas und natürlich im Freistaat Thüringen mit seinen Landkreisen, Städten und Gemeinden.

Die derzeitige, funktionierende Infrastruktur und Verwaltung Thüringens lässt sich mit denen anderer Ländern - z.B. auf Basis der von Bevölkerungszahlen, der Bevölkerungsdichte, der Fläche oder anderer Kriterien - vergleichen. Möglicherweise können aus einem solchen Vergleich Korrekturen des Ist-Zustandes abgeleitet werden.

Wenn aber - so der Auftrag der Enquetekommission - über die "Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen" und über die „Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen" zu beraten ist, hilft kein statischer Vergleich des Ist-Zustandes. Vielmehr muss es einen an der Zukunft orientierten und die absehbaren Veränderungen berücksichtigenden Vergleich geben. Mit Hilfe eines solchen Vorgehens werden Beispiele gefunden, an denen sich Thüringen bei der Suche nach zukunftsfähigen Strukturen orientieren kann.

Die Gesamtentwicklung Thüringens wird durch den demographischen Wandel und die Entwicklung der fiskalischen Bedingungen bestimmt. Nur Länder deren Entwicklung in diesen Bereichen ähnlich dynamisch ist, die sich demzufolge den gleichen Herausforderungen stellen müssen wie Thüringen, können auch beispielgebend für notwendige Reformschritte sein.

Demzufolge müssen bei der Suche nach entsprechenden Beispielen folgende Fragen im Mittelpunkt stehen:

- I. Welche Länder nehmen eine mit Thüringen vergleichbare demographische Entwicklung?
- II. Welche Länder nehmen eine mit Thüringen vergleichbare Entwicklung der fiskalischen Bedingungen?

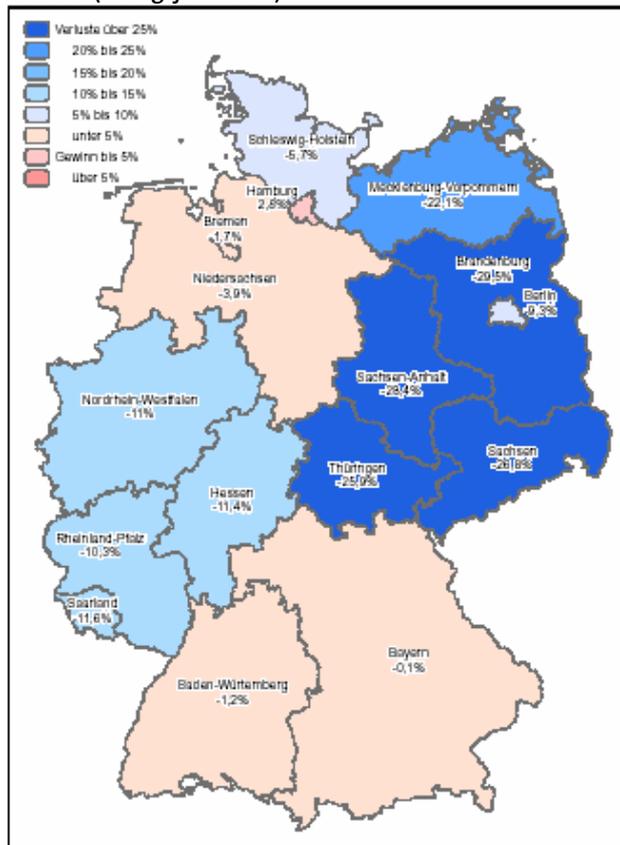
2. Vergleich ausgewählter Entwicklungsbedingungen in den ostdeutschen Flächenländern

- 2.1. Welche Länder nehmen eine mit Thüringen vergleichbare demographische Entwicklung?

In den kommenden Jahrzehnten wird die Bevölkerung Deutschlands insgesamt schrumpfen. Diese Entwicklung wird räumlich aber sehr stark divergieren. Vor allem auf Grund von Wanderungsbewegungen werden sich die Flächenländer sehr unterschiedlich entwickeln. Der Rückgang der Bevölkerungszahl wird zwischen -0,1% in Bayern und -29,5% in Brandenburg liegen.

Während die Bevölkerungszahlen in den westdeutschen Flächenländern insgesamt relativ stabil bleibt (-6,9%), wird die Bevölkerungszahl in den ostdeutschen Flächenländern massiv um durchschnittlich -26,8% zurückgehen. In Thüringen wird nach der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose (Durchschnitt der Variante 4 und 5) die Bevölkerungszahl bis 2020 um -9,2 % und bis 2050 um -25,9 % sinken.

Bevölkerungsgewinne und -verluste in den Ländern bis 2050 (Bezugsjahr 2004)



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik

Der massive Bevölkerungsrückgang in den ostdeutschen Flächenländern bestimmt deren Entwicklungsbedingungen nachhaltig. Neben dem Bevölkerungsrückgang wird es in den ostdeutschen Flächenländern zu drastischen Verschiebungen der Anteile der Bevölkerung in den einzelnen Altersklassen kommen. Im Ergebnis wird sich das Durchschnittsalter der Bevölkerung signifikant erhöhen. In Thüringen auf 49,8 Jahre bis zum Jahr 2020.

Der durch Bevölkerungsrückgang und Alterung der Bevölkerung bestimmte demographische Wandel wirkt sich auf zahlreiche Handlungsfelder aus. Diese reichen von der Gestaltung der sozialen Prozesse des Bevölkerungsrückgangs über die Anpassung der technischen Infrastruktur bis in den Bereich der inneren Sicherheit.

2.2. Welche Länder nehmen eine mit Thüringen vergleichbare Entwicklung der fiskalischen Bedingungen?

Die Entwicklung der fiskalischen Bedingungen in den ostdeutschen Flächenländern unterscheidet sich wesentlich von der Entwicklung in den so genannten finanzschwachen Westflächenländern (FFW). Zwar gibt es auch in den FFW erhebliche Probleme bei der Finanzierung des bestehenden Aufgabenbestandes. Die Entwicklung der ostdeutschen Flächenländer wird aber darüber hinaus zusätzlich geprägt:

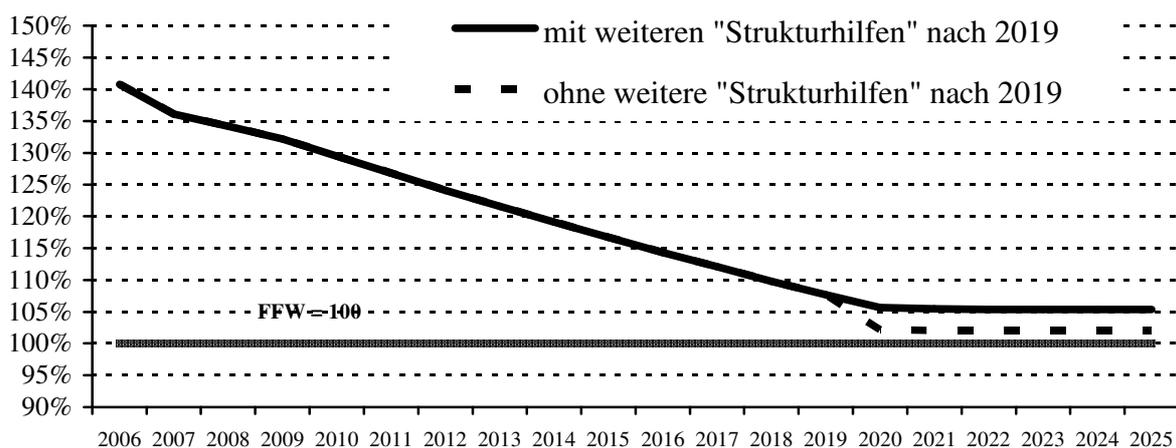
- von der Bewältigung der fiskalischen Folgen des demographischen Wandels und
- von der Anpassung an die Rückführung der Osttransferleistungen.

Der starke Bevölkerungsrückgang wird sich in sinkenden Gesamteinnahmen des Landes bemerkbar machen. Zu Verlusten kommt es vor allem, weil die Finanzmittelverteilung über den Länderfinanzausgleich weitgehend durch die Einwohnerzahl bestimmt wird. Proportional zum Verlust an Einwohnern wird auch das Steueraufkommen auf der Kommunalebene sinken.

Die Entwicklung der Einnahmen in den ostdeutschen Flächenländern hängt in erheblichem Umfang von den empfangenen Osttransfers ab. 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.

In der Folge dieser Entwicklungen wird sich die Einnahmeposition der ostdeutschen Flächenländer und damit auch Thüringens - insbesondere im Vergleich mit den FFW - erheblich verschlechtern. So erreichen die ostdeutschen Flächenländer in 2006 noch ca. 140% der Pro-Kopf-Einnahmen der FFW. Im Jahr 2020 wird sich dieser Wert auf ca. 102% reduzieren.

Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen auf der Landesebene in Thüringen in % der Pro-Kopf-Einnahmen im FFW-Durchschnitt: Normierung FFW = 100



Quelle: Seitz, „Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderung und der Rückführung der Osttransferleistungen“, S. 89

Die massive Verschlechterung ihrer Einnahmeposition beeinflusst die Entwicklung der ostdeutschen Flächenländer bis 2020. Das Ausgabenvolumen insgesamt sowie die Pro-Kopf-Ausgaben müssen deshalb deutlich abgesenkt und den vergleichswerten der FFW angepasst werden. Nur so sind der Bevölkerungsrückgang und die Rückführung der Osttransfers finanziell „zu verkraften“.

3. Zwischenergebnis

Legt man nun die zu erwartenden demographischen und fiskalischen Veränderungen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten zugrunde und nimmt man diese Veränderung zum Maßstab, wird deutlich, dass nur die ostdeutschen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern mit Thüringen vergleichbar sind. Nur in diesen Ländern werden vergleichbare Entwicklungen in einer vergleichbaren Intensität ablaufen. Hinsichtlich des Erhalts ihrer politischen Steuerungsfähigkeit stellt der demographische Wandel für die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen die größte Herausforderung dar.

Mit Hilfe von Strukturanpassungen wollen diese Länder die finanzpolitische Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften sichern und die kommunale Selbstverwaltung insgesamt auf eine tragfähige Grundlage stellen. Im Rahmen dieses Anpassungsprozesses trennte man sich in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern weitgehend von der Orientierung an den in den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern vorliegenden Verhältnissen.

Begründet wird diese Umorientierung mit der besonderen Problemlage im fiskalischen Bereich und dem sich in atemberaubenden Tempo vollziehenden demographische Wandel. Die Verwaltungsstrukturen der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer können für die ostdeutschen Flächenländer nicht als Orientierungsgrößen herangezogen werden. Dies muss auch für entsprechende Reformvorhaben in Thüringen gelten.

Die Entwicklung Brandenburgs wird dagegen durch die Wechselwirkungen mit dem Stadtstaat Berlin geprägt sein. Brandenburg ist deshalb hinsichtlich seiner Problemstellungen und Entwicklung nicht vergleichbar mit den anderen ostdeutschen Flächenländern.

Die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen scheiden für einen direkten zukunftsorientierten Vergleich ohnehin aus.

4. Vergleich von Reformvorhaben in den ostdeutschen Flächenländern

In Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern arbeiten die Parlamente und die Landesregierungen seit Jahren an der Gestaltung umfassender Verwaltungsreformvorhaben. Sie schließen kommunale Gebietsreformen, insbesondere Kreisgebietsreformen ein.

Sachsen:

Im Freistaat Sachsen wird sich die Einwohnerzahl bis 2020 auf rund 3,7 Mio. verringern. Zurzeit gibt es 22 Landkreise, 7 kreisfreie Städte und 505 kreisangehörige Städte und Gemeinden. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der sich verändernden fiskalischen Bedingungen setzt Sachsen eine umfassende Verwaltungs- und Funktionalreform um. Sie soll bis zum 1. Juli 2008 in Kraft treten und die Zukunftsfähigkeit des Freistaates langfristig sichern.

Die Eckwerte zur Verwaltungs- und Funktionalreform sehen eine umfassende Aufgabenkommunalisierung vor. Für alle Aufgaben gilt die Erstkompetenzvermutung auf der kommunalen Ebene. Die Aufgaben sollen den Kreisfreien Städten und den

Landkreisen grundsätzlich als weisungsfreie Pflichtaufgabe, in Ausnahmefällen als Pflichtaufgabe nach Weisung unter Beibehaltung der Vollkommunalisierung, übertragen werden. Müssen Aufgaben wegen bundesrechtlicher oder EU-Vorgaben zwingend staatlich bleiben, soll der Landrat oder der Oberbürgermeister in Anspruch genommen werden. Die Verlagerung folgt dem Grundsatz, dass auch Aufgaben von der Ebene der Landkreise auf kreisangehörige Städte und Gemeinden zu übertragen sind.

Voraussetzung für die geplanten Veränderungen der Kreisgebiete war ein schlüssiges funktionalreformerisches Konzept und ein hinreichender Aufgabenzuwachs auf der Ebene der Landkreise und Kreisfreien Städte. Im Vorfeld der gesetzlichen Bestimmung neuer Kreisgebietstrukturen werden freiwillige Kreiszusammenschlüsse auf der Basis eines mit den Kommunalen Landesverbänden abgestimmten Leitbildes ermöglicht. Zukünftig sollen Landkreise und Kreisfreie Städte dauerhaft nicht weniger als 200.000 Einwohner haben. Im Ergebnis der Reformdiskussion verständigte sich die Landesregierung sich auf die Bildung von 10 Landkreisen und 3 kreisfreien Städte.

Mecklenburg-Vorpommern:

In Mecklenburg-Vorpommern wird sich die Einwohnerzahl bis 2020 auf rund 1,5 Mio. verringern. Vor diesem Hintergrund setzt das Land das wohl am weitesten gehende Reformvorhaben aller ostdeutschen Bundesländer um. Im Jahr 2000 setzte der Landtag eine Enquete-Kommission ein. 2002 legte die Kommission ihren Bericht mit den Empfehlungen an den Landtag vor. In den folgenden Jahren wurden Richtlinien und Gesetze zur Umsetzung der Verwaltungsreform beschlossen.

Mit der Zusammenlegung von Ämtern und amtsfreien Gemeinden zu größeren Verwaltungseinheiten wurde zum 1. Januar 2005 der erste Schritt der umfassenden Verwaltungsreform realisiert. Am 5. April 2006 hat beschloss der Landtag das „Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“. Damit wurde die zentrale gesetzgeberische Grundlage für die Modernisierung der Verwaltung gelegt.

Ein wichtiger Bestandteil der Verwaltungsreform ist die Funktionalreform. Mit der Funktionalreform I werden viele Aufgaben, die zurzeit die Ministerien und Landesbehörden wahrnehmen, überwiegend auf Kreise und teilweise auf Gemeinden übertragen. Mit der Funktionalreform II werden die Aufgaben auf kommunaler Ebene neu verteilt. Ämter und auch große amtsfreie Gemeinden werden gestärkt. Sie übernehmen Aufgaben, die bis dahin die Kreise ausführten. Im Ergebnis wird es ab 2009 statt der bisher 12 Landkreise und 6 kreisfreie Städte noch 5 Kreise geben. Zum 1. Januar 2006 wurden 17 obere Landesbehörden abgebaut. 2009 werden die Aufgaben der jetzigen unteren Landesbehörden auf die Kommunen übertragen. Dann werden insgesamt 91 Landesbehörden abgebaut sein.

Sachsen-Anhalt:

In Sachsen-Anhalt wird sich die Einwohnerzahl nach den bisherigen Prognosen bis 2020 auf 2,06 Mio. verringern. Das Land befindet sich seit 1999 in einem Prozess der Verwaltungsmodernisierung. Sie umfasst die Veränderung der Verwaltungsstrukturen, der inneren Abläufe und die Verlagerung von Landesaufgaben auf die Kommunen.

In Sachsen-Anhalt gibt es 21 Landkreise und 3 kreisfreie Städte. Die Landesregierung plant eine substantielle Aufgabenverlagerung vom Landesverwaltungsamt und den staatlichen Fachbehörden zu den kreisfreien Städten und Landkreisen. Hinzu kommt eine interkommunale Funktionalreform.

Durch die Umsetzung der Kreisgebietsreform zum 1. Juli 2007 wird Zahl der Landkreise auf 9 reduziert. Im Rahmen der Funktionalreform erfolgt eine Aufgabenübertragung auf die Landkreise und Gemeinden. Als Voraussetzung wird eine einheitliche leistungsfähige Gemeindestruktur gesehen. Ziel ist, im Rahmen einer Freiwilligkeitsphase bis zu den Kommunalwahlen 2009 flächendeckend Einheitsgemeinden zu bilden. Kommt es dazu nicht, soll noch im Laufe dieser Legislaturperiode die gesetzliche Einführung von Einheitsgemeinden zum 1. Juli 2011 vorgenommen werden. Zur Gestaltung dieses Prozess will die Landesregierung in enger Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden ein Leitbild erarbeiten.

5. Konsequenzen für Thüringen

Gemeinsam mit den anderen ostdeutschen Flächenländern steht Thüringen vor einem erheblichen Anpassungsprozess, den es so in keinem westdeutschen Flächenland gibt. Voraussetzung für die Bewältigung der bevorstehenden Herausforderungen in den verschiedenen Handlungsfeldern ist eine Verwaltungsreform, die die Anpassung der kommunalen Gebietsstrukturen einschließt.