

Leitlinien für eine Funktional – und Kreisgebietsreform in Thüringen

1. Vorbemerkungen

Die staatliche und die kommunale Verwaltung Thüringens unterliegen sich ständig verändernden Rahmenbedingungen. Sie befinden sich deshalb in permanenten Anpassungsprozessen. Die Notwendigkeit solcher Anpassungsprozesse ergibt sich aus der Pflicht zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit. Nur rechtzeitiges Handeln kann dabei die Zukunftsfähigkeit des Freistaates Thüringens sichern.

Der demographische Wandel in Thüringen verursacht auf Grund der weit überwiegend negativen Einwohnerentwicklung für Thüringer Kommunen stagnierende bzw. sinkende Einnahmen. Hinzu kommt der Wunsch von Wirtschaft und Bürgern, notwendige Verwaltungsleistungen möglichst ortsnahe und einfach zugänglich abrufen zu können.

Wir folgen diesen Überlegungen mit dem Ziel der stärkeren Aufgabenkommunalisierung. Landkreise und kreisfreie Städte, die ohnehin bereits Träger vielfältiger eigener und staatlicher Aufgaben sind, können bei ausreichender Verwaltungskraft weitere staatliche Aufgaben in den eigenen Wirkungskreis übernehmen, aber auch häufig nachgefragte Aufgaben an die Gemeindeebene abgeben.

Die Anpassung der kreiskommunalen Verwaltungsstrukturen an diese veränderten Ansprüche und Rahmenbedingungen entspricht dem Wohl der Allgemeinheit. Nach einer Neustrukturierung der kreiskommunalen Ebene können kommunale Entscheidungsträger und die Verwaltungen den Bürgern und der Wirtschaft dauerhaft leistungsfähig gegenüber treten.

2. Zur Veränderung der Rahmenbedingungen kommunalen Handelns

Die Bevölkerungsentwicklung Thüringens ist von einem permanenten Einwohnerrückgang geprägt. Für die Landkreise und kreisfreien Städte bedeuten die demographische Entwicklung einerseits sinkende Einnahmen und andererseits steigende Ausgaben.

Geringere Einwohnerzahlen und ein steigender Anteil wirtschaftlich nicht mehr in dem Maße aktiver Altersgruppen bedingen stagnierende bzw. sinkende Einnahmen aus dem Finanzausgleich, aus Steuern und besonderen Entgelten.

Gleichzeitig fallen mit der „Alterung“ verbundene spezifische Kosten vor allem im Sozialbereich (z.B. Grundsicherung im Alter, überörtliche Sozialhilfe) vermehrt an. Die vorhandene technische und soziale Infrastruktur kann nicht in dem Maße abgebaut werden wie sich Einnahmen negativ entwickeln.

Bei weiteren in guter Qualität vorzuhaltenden Aufgaben, z.B. für Kinderbetreuung, Bildung, ÖPNV, Kultur und Sport, sinkt die Auslastungsquote und steigen auf Grund verringerter Nachfrage die Kosten pro Einwohner überproportional.

Würde die Gebietsstruktur auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte beibehalten, würden also einerseits die Kosten der Verwaltung je Einwohner unverhältnismäßig steigen. Andererseits sind die Einnahmen bei Landkreisen und kreisfreien Städten begrenzt.

Rückläufige Fördermittel, insbesondere auch die der Europäischen Union in den Jahren 2007 bis 2013 und das Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 erhöhen den Druck auf die Kommunen erheblich. Landkreise und kreisfreie Städte werden zunehmend an die Grenzen ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit stoßen. Bereits heute reagieren auf diese Situation Gebietskörperschaften aller Ebenen z.B. mit dem Austritt aus Tarifverbänden und massiv sinkendem Investitionsverhalten.

3. Grundsätze für die Anpassung der kreiskommunalen Strukturen

I. Kommunale Ebene stärken

Die Übertragung substantieller Aufgaben stößt in den bestehenden Strukturen an ihre Grenzen. Der Umgang der Landkreise und kreisfreien Städte mit der in diese bestehenden Strukturen kommunalisierte Umweltverwaltung hat gezeigt, dass die Umsetzung einer Funktionalreform in Thüringen ohne Qualitätsverlust nur durch stärkere kreisliche Verwaltungsstrukturen aufgefangen werden kann.

Eine Kreisreform schafft die Voraussetzung für die Übertragung weiterer, bisher unmittelbar vom Freistaat wahrgenommener Aufgaben und führt zur Stärkung der Verwaltungskraft der Landkreise. Diese Aufgabenübertragung muss zu einer Qualitätssteigerung der Verwaltung führen.

Es wäre beispielsweise nicht sinnvoll, eine Aufgabe zu übertragen, die bei den Landkreisen einen unverhältnismäßig hohen Personal- und Kostenaufwand verursachen würde. Ohne eine Kreisgebietsreform können die weitere Aufgabenübertragung und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung nicht realisiert werden.

II. Verwaltung leistungsfähiger machen

Die an eine moderne Verwaltung gestellten Anforderungen nehmen zu. Bürger und Wirtschaft erwarten unter Einsatz moderner Informationstechnik eine ganzheitliche, rechtlich auf sicherem Fundament stehende und rasche Bearbeitung ihrer Angelegenheiten möglichst durch eine Stelle zu geringen Kosten. Die Landkreise müssen deshalb in ihrer Funktion als ortsnahe Bündelungsbehörde gestärkt werden. Ihre Fähigkeit zur Anstellung gut ausgebildeter, hoch spezialisierter Verwaltungsfachkräfte muss erhöht werden.

III. Finanzielle Handlungsspielräume schaffen

Auf der Landkreisebene, als der unteren staatlichen Verwaltungsebene, muss Personal zusammen geführt werden. So werden mittel- und langfristig Personaleinsparungen ohne

Entlassungen durch altersbedingtes Ausscheiden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern möglich. Das schafft finanziellen Gestaltungsspielraum. Es eröffnen sich zudem bessere Möglichkeiten für zukunftsgerichtete Investitionen.

IV. Bürger- und Problemnähe gewährleisten

Das Prinzip der Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung muss einen hohen Stellenwert haben. Nur damit besteht für die Verwaltung die Möglichkeit, Probleme ortsnah zu analysieren und zu lösen. Zur Gewährleistung einer weit reichenden Bürgernähe müssen die Möglichkeiten der modernen Kommunikationstechnik und der elektronischen Vorgangsbearbeitung (E-Government) genutzt werden. Für Bürger und Wirtschaft werden so die Voraussetzungen geschaffen, ihre Angelegenheiten umfassend, sachgerecht, schnell und rechtssicher nach Möglichkeit durch eine Stelle erledigen lassen zu können. Bürgernähe bedeutet insofern nicht vorrangig die räumliche Nähe der Verwaltung zu allen Bürgern, sondern unproblematische, schnelle und effektive Kommunikationsmöglichkeiten.

4. Kriterien für die Kreisgebietsreform

I. Finanzierbarkeit

Die erheblichen bevölkerungsbedingten Kostenvorteile sind durch wissenschaftliche Untersuchungen belegt. Einwohnerstärkere Kreise haben geringere Pro-Kopf-Aufwendungen. Insbesondere Kleinkreise haben strukturell bedingt einen deutlichen Kostennachteil. Nach den Bevölkerungsprognosen hat ein Großteil der derzeitigen Landkreise Thüringens in absehbarer Zukunft deutlich unter einhunderttausend Einwohner. Diese Struktur muss an die zukünftigen finanziellen Möglichkeiten sowohl des Freistaats als auch der kreisangehörigen Gemeinden angepasst werden.

Bei Vergleichen zwischen Kreisgröße und Verwaltungskosten schneiden im Durchschnitt Kreise mit über zweihunderttausend Einwohnern am günstigsten ab. Thüringer Landkreise sollen aus Gründen der Tragfähigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Erfüllung von Aufgaben und damit aus Gründen des öffentlichen Wohles an diese effiziente Einwohnergröße angepasst werden. Bei dieser Einwohnergröße ergeben sich die notwendigen Einsparmöglichkeiten.

II. Leistungsfähigkeit

Aufgabenkommunalisierung ist von der Fähigkeit des aufnehmenden Landkreises abhängig, die zu übertragende Aufgabe zu erfüllen. Er muss finanziell wie personell in der Lage sein, den erweiterten Aufgabenbestand selbstständig dauerhaft zuverlässig und wirtschaftlich zu erfüllen. Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass umfassende „echte“ Aufgabenkommunalisierung nur in Landkreise mit zweihunderttausend Einwohnern sinnvoll ist, weil sie die notwendige Verwaltungskraft gewährleisten können. Angesichts der geplanten Umgestaltung des Landesverwaltungsamtes und der damit in

Verbindungsstehenden Übertragung einer Vielzahl anspruchsvoller Aufgaben an die kreisliche Ebene, müssen in Thüringen die Kreisstrukturen verändert werden. Thüringen vollzieht damit die Entwicklung anderer ostdeutscher Länder nach (Sachsen-Anhalt 150.000-250.000 Einwohner, Sachsen dauerhaft mehr als 200.000 Einwohner).

III. Einheitlichkeit

Die Verwaltungen der kreisfreien Städte müssen sich für gleiche Aufgaben an den gleichen Leistungsanforderungen messen lassen, wie die Landkreise. Für sie ist wegen ihren besonderen intensiven Verflechtungsbeziehungen mit den Umlandkreisen ein besserer regionaler Ausgleich von besonderem Interesse. In Thüringen hat nur die Landeshauptstadt Erfurt mehr als zweihunderttausend Einwohner. Die Notwendigkeit der Kreisfreiheit muss gerade im Interesse der bisher kreisfreien Städte überdacht werden. Um ein gleichberechtigtes Zusammenwachsen innerhalb der neuen Landkreise zu befördern sollen die bestehenden Landkreise aufgelöst und neue Landkreise gebildet werden. Die bisherigen Landkreise sollen ganzheitlich in der neuen Struktur aufgehen. Damit wird dem bisher erfolgten Prozess des Zusammenwachsens Rechnung getragen.

IV. Überschaubarkeit

Im Hinblick auf Aspekte der Erreichbarkeit, der Überschaubarkeit eines Landkreises für die Kreisverwaltung und die kommunalen Entscheidungsträger, der Ermöglichung und Wahrung bürgerschaftlichen Engagements sowie der Identifizierung der Bürger mit ihrem Kreis sollte eine Regellobergrenze von maximal dreitausend Quadratkilometern nicht überschritten werden.

V. Verbundenheit

Verwaltung muss sich an den Anforderungen der Menschen und Unternehmen einer Region ausrichten. Regionale Verflechtungen (Pendlerbewegungen von Arbeitnehmern, Verflechtung von Unternehmen, Schul- und Einkaufspendeln) haben rasant zugenommen. Die ökonomischen und sozialen Verflechtungen werden weiter zunehmen und die Bildung größerer Verwaltungsräume noch dringlicher machen. Bei der Abgrenzung von Verflechtungsräumen ist auf die größtmögliche Übereinstimmung von Verwaltungs- und Wirtschaftsräumen Wert zu legen. Auf diese Weise können die Verwaltungsräume den Handlungsräumen der Menschen und Unternehmen weitgehend angepasst werden.

Taubert