

Gebiets- und Funktionalreform: ein ganzheitlicher Ansatz ist erforderlich

von Dr. Sebastian Dette, Präsident des Thüringer Rechnungshofs

1. Der Thüringer Rechnungshof hat in seinem **Sonderbericht zur Konsolidierung** des Thüringer Landeshaushalts vom 6. Oktober 2010¹ empfohlen, eine Gebiets- und Funktionalreform durchzuführen. Dabei hat er auch eine konsequente Aufgabenkritik für alle kommunalen und staatlichen Aufgaben, eine Konzentration auf die Kernaufgaben des Landes sowie den Verzicht auf entbehrliche Standards gefordert. Nur dadurch kann angesichts der dramatischen Haushaltssituation den Problemen der sinkenden Einnahmen aus Solidarpakt, Länderfinanzausgleich und EU-Mitteln sowie der demografischen Entwicklung Rechnung getragen werden. Allein der demografische Wandel erfordert drastische Reformen, da es sich um einen irreversiblen Prozess handelt. Denn die Eltern, die heute Kinder zur Welt bringen müssten, sind niemals geboren worden². Nach den Ergebnissen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (12. kBV) für Thüringen wird Thüringen von 2009 bis 2030 18,7 % seiner Einwohner in Folge der natürlichen und räumlichen Bevölkerungsentwicklung verlieren. Bis 2060 sind es bereits 41,6 %³. Daran wird deutlich: Es ist 30 Jahre nach zwölf⁴. Freilich wird „Das Problem ‚Demografischer Wandel‘ ... nicht dadurch gelöst, dass man gebannt wie das Kaninchen vor der Schlange wartet, bis es da *ist*. Wir müssen handeln“⁵.
2. Daher begrüße ich, dass Ministerpräsidentin Lieberknecht im letzten Jahr eine **Expertenkommission** unter Leitung von Staatssekretär a.D. Riotte berufen und in der Thüringer Staatskanzlei eine von Staatssekretär a.D. Dr. Dr. Antoni geleitete Stabsstelle eingerichtet hat. Das Angebot der Ministerpräsidentin, in dem zur Unterstützung der Expertenkommission unter ihrer Leitung gebildeten Beirat mitzuwirken, hat der Rechnungshof gerne angenommen. An den Beiratssitzungen habe ich teilgenommen und zudem verschiedene Gespräche mit

¹ http://www.thueringen.de/imperia/md/content/rechnungshof/veroeffentlichungen/sonderberichte/sonderbericht_trh_haushaltskonsolidierung06102010.pdf.

² Siehe Birg, Die ausgefallene Generation, C.H.Beck, München 2005.

³ Siehe <http://thueringen.de/de/tmbv/landesentwicklung/demografisch/thueringen/ergebnisse>.

⁴ So jedenfalls Birg, aaO, S. 149 ff.

⁵ So wörtlich Ministerpräsidentin Lieberknecht in ihrer Rede zur Bedeutung der mitteldeutschen Demografie-Initiative am 24. August 2011:

<http://www.thueringen.de/th1/tsk/tsk/ministerpraesidentin/reden/58102/>

der Expertenkommission sowie Vertretern der Stabsstelle geführt. Danach bin ich zuversichtlich, dass Stabsstelle und Expertenkommission Funktion und Aufbau der Thüringer Landesverwaltung detailliert analysieren und weiterführende Reformvorschläge vorlegen werden.

3. Ebenso befürworte ich die **Initiative der CDU-Fraktion**, mit diesem Weblog einen sachlichen und an Argumenten orientierten Diskurs über die notwendige Reform der Thüringer Verwaltungsstrukturen zu organisieren. Es ist ein noch recht neuer Weg, offen und transparent im weltweiten Netz, die Situation zu analysieren und Argumente für die beste Lösung auszutauschen. Besonders wichtig erscheint mir, dass jeder Bürger die Diskussion verfolgen und seinen Standpunkt einbringen kann. Denn es sind die Bürger, denen die Verwaltung zu dienen hat.

Gerne habe ich die Einladung der CDU-Fraktion angenommen, als Verwaltungspraktiker meine Ideen darzustellen. Auch wenn ich insoweit nicht förmlich für den Rechnungshof referiere, sind meine Überlegungen naturgemäß durch die Sicht dieser unabhängigen und neutralen Behörde geprägt. Hinzu kommt aber auch meine über dreißigjährige Verwaltungserfahrung in den unterschiedlichsten Funktionen auf allen Hierarchieebenen in zwei Ländern und beim Bund. Mutmaßlich im Sinne des Konzepts dieses Forums werde ich daher die Gelegenheit nutzen, die Diskussion durch frische Überlegungen zu bereichern.

4. Inzwischen besteht weitgehend Einigkeit, dass eine **umfassende Reform** der Thüringer Landesverwaltung erforderlich ist, um die Verwaltungsstrukturen in Thüringen auf allen Ebenen den zukünftigen demografischen und finanziellen Gegebenheiten anzupassen. Umstritten sind aber Richtung und Geschwindigkeit. Sichergestellt werden sollte insbesondere, dass die möglichen Lösungsansätze ergebnisoffen diskutiert werden. Der Mensch neigt dazu, monokausal zu denken, also für ein Problem genau eine Lösung für ausreichend zu halten. Die Fülle der Probleme und deren Komplexität bedingen jedoch vorliegend, dass man sich nicht auf eine singuläre Lösung festlegt, sei es Aufgabenkritik, Gebietsreform oder bloß Behördenstrukturveränderungen. Lediglich im Zu-

sammenspiel verschiedener Maßnahmen wird es uns gelingen, der Fülle von Problemen Herr zu werden. Vor allem müssen wir uns bereits heute die Frage stellen, was für eine Verwaltung wir in 10, aber auch in 50 Jahren noch brauchen und hauptsächlich, was wir uns überhaupt noch leisten können. Dabei muss immer im Blick bleiben, dass wir eine professionelle Verwaltung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG vorhalten müssen. Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden hat in seinem Blog-Beitrag die Bedeutung einer rechtsstaatlichen Verwaltung für das Gemeinwohlinteresse aufgezeigt. Insgesamt wird es daher darum gehen, Verwaltung weiterhin effektiv aber effizienter zu leisten.

5. Vor einer Verwaltungsreform muss zwingend eine **Aufgabenkritik** erfolgen. „Die Aufgabenkritik dient der Überprüfung der von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben auf Effektivität und Effizienz. Mit der Aufgabenkritik wird auf Basis der gesetzlichen Vorgaben und strategischen Zielsetzung der Behörde überprüft und festgelegt, welche Aufgaben auch künftig (Effektivität) und in welcher Art und Weise (Effizienz) wahrgenommen werden sollen. Unter der Aufgabenkritik als eigenständigem Untersuchungsschwerpunkt wird die Zweckkritik samt der abzuleitenden Vorschläge für die künftige Aufgabenstruktur verstanden. Im Gegensatz dazu hinterfragt die Vollzugskritik Art und Weise sowie Umfang der Aufgabenerledigung. Die hierbei gewonnenen Analyseergebnisse sind Bestandteil der Geschäftsprozessanalyse und fließen in die Geschäftsprozessoptimierung ein. Entsprechend wird die Vollzugskritik bei der Geschäftsprozessoptimierung behandelt und nachfolgende Ausführungen beziehen sich auf die Zweckkritik als eigenständigen Untersuchungsschwerpunkt. Bei der Zweckkritik werden die Aufgaben des Untersuchungsbereichs einer systematischen, kritischen Bewertung unterzogen. Dabei wird geprüft, ob eine Aufgabe durchgeführt werden muss und ggf. wer die Aufgabe durchführen soll. Die Zweckkritik hinterfragt die Berechtigung und Notwendigkeit einer konkreten Aufgabe mit dem Ziel der Reduzierung der Aufgaben einer Behörde auf die Kernaufgaben und stellt in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess eine Daueraufgabe für die öffentliche Verwaltung dar“⁶. Dem-

⁶ So ausdrücklich: Organisationshandbuch des Bundesinnenministeriums 2010: http://www.orghandbuch.de/nr_412626/OrganisationsHandbuch/DE/3_Aufgabenkritik/31_Grundlagen/grundlagen-node.html?_nnn=true.

entsprechend erhebt heute jede Verwaltungsreform den Anspruch auf eine möglichst vollständige Aufgabenerhebung und umfassende Aufgabenkritik. Dabei ist es entscheidend, analytisch vorzugehen und die richtigen Maßstäbe der Aufgabenkritik zu bestimmen⁷.

Auch in dem Diskussionspapier der CDU-Fraktion wird eine „konsequente Aufgabenkritik“ gefordert⁸. Erst wenn feststeht, welche Aufgaben wir noch anbieten können und wollen, kommen wir zu der Frage, innerhalb welcher Behördenstrukturen wir diese Aufgaben in Zukunft wahrnehmen werden. Bei einer Aufgabenkritik im kommunalen Bereich wird eine Zusammenstellung dieser Aufgaben, die es meines Wissens bereits als Arbeitsgrundlage für die Erhebungen zum kommunalen Finanzausgleich gibt, hilfreich sein. Freilich lässt die Bereitschaft, sich von überflüssigen oder nicht mehr zu leistenden Aufgaben tatsächlich zu trennen, leider sehr zu wünschen übrig, wie Prof. Dr. Ragnitz in seinem Blog-Beitrag ebenfalls konstatiert. Selbst wenn die Ansätze, die Ministerialrat Oedekoven in seinem Kommentar auf Prof. Dr. Ragnitz erwähnt, erfreulich klingen, ist doch festzustellen, dass sie offenbar nicht umgesetzt wurden.

Ein Beispiel für eine kritikwürdige Aufgabe, auf dem ich gerne „herumreite“, ist die Haltung von staatlichen Deckhengsten namentlich für Sportpferde. Der Rechnungshof hatte das in seinem Jahresbericht 2011 mit einem Bemerkungsbeitrag beanstandet⁹. Als generelles Kriterium für überflüssige Aufgaben kann gelten: Das, was der Bürger eigenverantwortlich leisten kann, braucht und darf der Staat nicht an seiner Stelle erledigen¹⁰. Das ist ebenfalls eine Konsequenz des Subsidiaritätsprinzips, das Innenminister Geibert in seinem Blog-Beitrag zu Recht angesprochen hat.

Angesichts der demografischen Entwicklung wird es zudem zahlreiche Aufgabengebiete geben, die künftig nicht mehr bzw. nicht mehr in dem bisherigen

⁷ Hesse, Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern: Das Beispiel Saarland, Baden-Baden, 2007, S. 35 ff.

⁸ Kapitel 2 (S. 11/12).

⁹ Vgl. Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2011, S. 140 f:

http://www.thueringen.de/imperia/md/content/rechnungshof/veroeffentlichungen/jahresberichte/trh_jahresbericht_2011.pdf.

¹⁰ Vgl. dazu auch schon Ministerpräsident Althaus, Regierungserklärung vom 9. September 2004.

Ausmaß betreut werden müssen. Dies wirkt sich zum Beispiel aus bei der Anzahl von Kindertagesstätten und Schulen sowie einem generellen Rücklauf bei der Nutzung technischer Infrastruktur. Andererseits wird es im Sozial- und Gesundheitswesen aufgrund der veränderten Nachfragesituation in einer alternenden Gesellschaft zu einer Umstrukturierung der Angebotspalette kommen müssen. Wir werden in jedem Einzelfall prüfen müssen, ob wir uns von bestimmten Aufgaben trennen können, müssen oder wollen. Die Beibehaltung von ausgabenverursachenden Leistungen für unsere Bürger, die selbst manches Geberland nicht vorhält, unterliegt dabei einem ganz besonderen Begründungszwang¹¹. Konsequenz der Überprüfung kann aus Sicht der demografischen Entwicklung, aber auch aus Kostengründen sein, eine Aufgabe ersatzlos zu streichen oder auf Dritte zu verlagern. Gerade bei der Vergabe an Dritte ist auf ein ausgewogenes Kosten-Nutzenverhältnis zu achten¹². In diesem Zusammenhang ist aber auch an interkommunale Zusammenarbeit zu denken; durch diese unterausgeschöpfte Ressource können etwa aufgrund von Skaleneffekten ebenfalls Einsparmöglichkeiten erschlossen werden¹³. Die verbleibenden Aufgaben müssen danach überprüft werden, in welcher Intensität und in welchem Umfang sie zukünftig noch erledigt werden können. Dabei wird es Aufgaben geben, die man konzentrieren können wird, andere, die sogar noch ausgebaut werden müssen, wie etwa die Vorsorge für ältere Mitbürger. Danach wird es darauf ankommen, die Arbeitsprozesse bei den verbleibenden Aufgaben zu optimieren. Hier liegt noch sehr viel Potential, das genutzt werden kann. Die moderne Technik bietet mittlerweile viele Möglichkeiten, Arbeitsprozesse zu unterstützen, zu beschleunigen und zu verbilligen.

So erwähnt auch Fraktionsvorsitzender Mohring, zu den Details eines Gesamtkonzeptes würde auch die Einbindung weiterer Strategien der Verwaltungsmodernisierung gehören – also z.B. E-Government, Shared Service Center, One-Stop-Government oder New Public Management. Diese Detailarbeit sei ausschließlich der Zuständigkeit der Exekutive zuzuordnen. Sie sei

¹¹ So auch Ministerpräsidentin Lieberknecht, Jenaer Rede vom 20. Juni 2010.

¹² Vgl. dazu Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2008, S. 172 ff.

<http://www.thueringen.de/imperia/md/content/rechnungshof/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2008-trh.pdf>

¹³ Vgl. dazu etwa Hesse/Götz, Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden, 2006.

daher in den Überlegungen der CDU-Fraktion nicht vertieft worden. Die Verwaltungsmodernisierung gehört jedoch nicht nur dazu, sie ist vielmehr ein wesentlicher Aspekt der Reformüberlegungen. In diesem Sinne verstehe ich desgleichen den Blog-Beitrag von Prof. Dr. Schliesky. Richtig schreibt folgerichtig Herr Thüsing im Leitartikel der Thüringer Allgemeine vom 8. August 2012, im Internet-Zeitalter werde auch Bürgernähe längst anders definiert. In der Tat lassen sich viele Formulare online ausfüllen, so dass der Gang zur Behörde entfällt. Auch der Informationsaustausch unter den Behörden ist dank E-Mail revolutioniert worden und zwar europaweit. Die noch vor 25 Jahren unbestrittene Funktion einer Mittelbehörde, die Post vom entfernten Ministerium bis in die letzten Kreise zu verteilen, ist jedenfalls längst obsolet. Einleuchtend ist augenscheinlich auch, dass der Gesichtspunkt der Erreichbarkeit einer Behörde binnen einer Tagesreise zu Pferde keineswegs mehr als Kriterium gelten kann. Davon abgesehen sind Behördenbesuche regelmäßig begrenzt. Einen Personalausweis braucht man nur alle zehn Jahre, einen Bauantrag stellt man auch nicht alle Tage und das Ummelden des Kraftfahrzeugs geschieht auch nicht so oft, wenn man nicht ohnehin den Händler oder einen Zulassungsdienst beauftragt. So äußert ebenso Siegfried Buhle, Rentner aus Erfurt, bei einer Umfrage¹⁴, die längeren Wege schreckten ihn nicht ab, man müsse sowieso nur ein paar Mal im Jahr zur Behörde gehen. Als Beispiel kann in diesem Zusammenhang auch die sog. Bürgerhotline genannt werden. Mit der einheitlichen Behördennummer 115 soll man unmittelbar Auskünfte über Leistungen der öffentlichen Verwaltung erhalten können.

6. Ohne **Gebietsreform** wäre eine Verwaltungsreform kaum sinnvoll. Ungeachtet offener Fragen wird man zum jetzigen Zeitpunkt feststellen können, dass die geographische Lage Thüringens bereits eine gewisse Weichenstellung im Groben vorgibt. Als kleines, ländlich geprägtes Flächenland benötigen wir eine reaktionsschnelle, flache Verwaltungshierarchie. Lange Dienstwege über mehrere Behördenstufen hinweg verlangsamten die Prozesse unnötig. Es spricht einiges dafür, sich von einem dreistufigen Aufbau der Landesverwaltung zu trennen. Auch in der einschlägigen Literatur werden Mittelinstanzen häufig kritisiert. Sie würden zur Bürokratisierung beitragen und ein fach- und ressort-

¹⁴ Vgl. Umfrage der Thüringer Allgemeinen vom 11. August 2012 auf S. 3.

übergreifendes Handeln meist nur sehr eingeschränkt gewährleisten. Zudem seien nur wenige Aufgaben als bündelungsfähig und bedürftig einzuschätzen¹⁵. Effizienter dürfte in Sonderheit für Thüringen eine **schlanke zweistufige Verwaltungsstruktur** sein. Mittelbehörden und Sonderbehörden werden weitestgehend aufgelöst und deren Aufgaben möglichst in die verbleibenden staatlichen Behörden integriert oder, wie schon vielen andere Aufgaben, auf die Kommunen insbesondere die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen.

Dagegen wird oft eingewandt, die 17 kleinen Landkreise und 6 meist kleinen kreisfreien Städte von heute könnten eine zweistufige Verwaltung nicht auffangen. Alternativ eine Aufgabenverlagerung in die Ministerien vorzunehmen, würde die dortigen Strukturen unverhältnismäßig aufblähen. Zudem würden das eigentliche Aufgabenspektrum eines Ministeriums, Planung, Koordination und Lenken, durch operative Verwaltungsaufgaben unzulässig überlagert. Nun, das ist ein Scheinargument und zeigt gerade, dass eine vernünftige Verwaltungsreform eine damit korrespondierende Gebietsreform voraussetzt. Wenn nämlich die kommunale Struktur in größeren Einheiten optimiert ist, können die Kreise und kreisfreien Städte die neuen Aufgaben übernehmen. Zudem geraten bereits heute einige Kreise und kreisfreie Städte an ihre Grenzen des Machbaren und Finanzierbaren. Einige Landkreise verlagern ihre Probleme etwa durch Erhöhung der Kreisumlage auf die Gemeinden.

Dass die Vergrößerung dieser Strukturen auch die gewünschten Einspareffekte in Form von Skaleneffekten erzielen kann, wird soweit ersichtlich in der Wissenschaft heute nicht mehr ernsthaft bestritten¹⁶. Zu entsprechenden Reformvorhaben liegen für nahezu alle Flächenländer inzwischen Untersuchungen und Gutachten vor¹⁷. Zuletzt konnte beispielsweise in Mecklenburg-

¹⁵ Vgl. Hesse, Der Staat in der Fläche, Landesverwaltung ohne Mittelinstanz, Baden-Baden, 2011, 5 f.

¹⁶ Vgl. allgemein zum Beispiel Hesse/Götz, Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform, Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen, Baden-Baden, 2010, 432 S.

¹⁷ Vgl. als Beispiele die nachfolgend aufgeführte Auswahl praxisorientierter Veröffentlichungen des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin [Für Hinweise auf weitere Veröffentlichungen siehe die dortige Homepage <http://www.internationales-institut.de/>]:

• Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen, Berlin, 2010 (435 S.).*

Vorpommern bei der Zusammenlegung zweier Kreise und einer kreisfreien Stadt (Nord-Vorpommern, Rügen und Hansestadt Stralsund) ein Einsparvolumen von über 9 Mio. € jährlich prognostiziert werden¹⁸. Dies deckt sich im Übrigen auch mit den folgenden für Thüringen generell feststellbaren Sachverhalten im Vergleich kleinerer und größerer Strukturen:

-
- Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Berlin, 2010 (119 S.).
 - Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: Zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin, 2009, (56 S.).
 - Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der Niedersächsischen Regierungsvertretungen (2005-2008). Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008 (265 S.).*
 - Fusions- und Kooperationsrenditen auf der Kreisstufe in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin, 2008 (414 S.).*
 - Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform (VRWG) in Baden-Württemberg. Gutachterliche Stellungnahme. Berlin, 2008 (39 S.).
 - Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin, 2008 (137 S.).
 - Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin 2007 (392 S.).*
 - Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen (Gesetzentwurf – Drs. 14/2574). Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des Landtages Nordrhein-Westfalen am 8. November 2006, Berlin, 2006 (8 S.).
 - Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport, Berlin/Saarbrücken, 2005 (116 S.).*
 - Reorganisation der Hauptstadtverwaltung, Funktional- und Verwaltungsstrukturreform in Berlin. Gutachten im Auftrag der FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin, 2005 (140 S.).*
 - Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2005 (74 S.).
 - Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung. Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2004 (161 S. zzgl. zweier Daten-CDs).
 - Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Saarbrücken, 2004 (590 S.).
 - Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2003 (55 S.).
 - Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Bayern e. V., München/Berlin, 2002 (245 S.).

* In überarbeiteter Fassung erschienen im Rahmen der Schriftenreihe „Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich“.

¹⁸ Siehe die Beratende Äußerung durch den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern "Einspareffekte einer geplanten Kreisgebietsreform" vom 26. Januar 2009; das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat die dortige Reform im Übrigen durch Urteile vom 18.08.2011 für verfassungsgemäß erklärt, vgl. etwa <http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/presse/aktuelle/download/23-10Urt18.08.11.pdf>; siehe dazu auch Thüsing, Thüringer Allgemeine vom 10. August 2012.

Bereits heute fehlt es kleineren und kleinsten Strukturen an finanziellen Mitteln, um freiwillige Leistungen für den Bürger anzubieten¹⁹. Speziell Verwaltungsgemeinschaften fehlt es häufig an Verwaltungskraft, um immer komplexer werdenden Aufgaben zu entsprechen. Diese Erfahrung in Thüringen wird für Sachsen-Anhalt belegt durch ein Gutachten des Institutes für Wirtschaftsforschung Halle "Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt" für das dortige Ministerium des Innern²⁰. Es spricht einiges dafür, dass entsprechende Gutachten für Thüringen zu vergleichbaren Ergebnissen gelangen würden²¹.

Fördergelder versickern derzeit häufig im kleinräumigen Standortwettbewerb. Durch Prüfungserfahrungen des Thüringer Rechnungshofs ist belegt, dass beispielsweise Fördermittel in Millionenhöhe in leerstehenden Gewerbegebieten gebunden sind. Als Ursachen des Leerstands waren auch ein unprofessionelles Marketing vor Ort und fehlende kommunale Kapazitäten festzustellen²².

Und auch ein nur auf den ersten Blick banales Argument sollte beachtet werden: Durch die hohe Zahl von Gemeinden und Landkreisen in Thüringen sind kommunale Gebäudekomplexe, bestimmte Verwaltungsposten und vieles mehr in Vielzahl vorzuhalten. In der Folge führen diese mehrfach vorgehaltenen Strukturen zu hohen Fixkostenblöcken und reduzieren den kommunalen Gestaltungsspielraum weiterhin. Auch dies geht am Ende zu Lasten des Bürgers²³.

Hingegen begegnen die Vorteile größerer Verwaltungseinheiten gezielt den gezeigten Nachteilen kleinerer Strukturen. Oftmals wird dabei nicht nur ein einfacher Ausgleich erreicht, sondern sogar ein "Mehr" an Wertschöpfung und Service für den Bürger generiert. Zwei Beispiele hierzu:

¹⁹ Matz, J. "Haushaltsstruktur kleinerer und mittlerer kreisangehöriger Gemeinden in Thüringen" in: Thüringer Verwaltungsblätter 8/2010, S. 171.

²⁰ Siehe <http://www.iwh-halle.de/e/publik/presse/22-07L.pdf>.

²¹ Vgl. zu Plänen für solche Gutachten Koalitionsvereinbarung CDU/SPD vom Oktober 2009 S. 50: http://spdnet.sozi.info/thueringen/dl/Koalitionsvereinbarung_SPD_CDU_Thueringen_2009.pdf.

²² Vgl. Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2019, S. 129 ff:

<http://www.thueringen.de/imperia/md/content/rechnungshof/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2009-trh.pdf>.

²³ Siehe auch hierzu <http://www.iwh-halle.de/e/publik/presse/22-07L.pdf>.

- Größere Verwaltungseinheiten sind in der Lage, speziell auch in Fachgebieten eine nachprüfbar bessere Arbeit zu leisten. Eine Querschnittsprüfung des Thüringer Rechnungshofs zu "Internetauftritt und E-Government Thüringer Kommunen" konnte zeigen, dass größere Strukturen tendenziell eher fähig sind, eine gute Planung, Organisation und adäquate Ressourcen vorzuhalten²⁴.
- Widergespiegelt wird dies auch in der Tatsache, dass größere Verwaltungseinheiten mehr qualifiziertes Personal vorhalten und auch binden können²⁵. Damit sind sie immer komplexer werdenden Vorgaben, namentlich durch das EU-Recht und andere Spezialvorschriften, besser gewachsen.

Gegen eine Kreisgebietsreform wird mitunter auch eingewandt, dass dann das ehrenamtliche Engagement, in Sonderheit das ehrenamtliche Mandat nicht mehr möglich sei²⁶. Dieses Argument kann schon nicht überzeugen, da man Thüringen sogar in vergleichsweise kurzer Zeit durchqueren kann. Im Übrigen ist auch in Ländern mit seit Jahrzehnten größeren Landkreisen (z.B. Nordrhein-Westfalen) auch auf der kommunalen Ebene kein Demokratiedefizit feststellbar. Im Gegenteil ist zu beachten, dass angesichts der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung nur ein angepasster räumlicher Zuschnitt die Ausübung des ehrenamtlichen Mandats überhaupt noch wird ermöglichen können. Mit anderen Worten: Ohne eine Gebietsreform wird es in absehbarer Zeit an ehrenamtlichen Mandatsträgern mangeln.

Innenminister Geibert verweist in seinem Blog-Beitrag auf andere Länder mit einem dreistufigen Verwaltungsaufbau. Ländervergleiche helfen in diesem Zusammenhang jedoch lediglich bedingt. Eine echte Vergleichbarkeit mit anderen Ländern wird immer auch an ihre Grenzen stoßen. Das liegt bei der Größe der Länder, Bevölkerungszahl und Bevölkerungsdichte auf der Hand. So wird man wohl kaum Nordrhein-Westfalen als Argument für einen dreistufigen Ver-

²⁴ Siehe Thüringer Rechnungshof, Beratung gemäß § 88 Abs. 2 LHO, 2010: http://www.thueringen.de/imperia/md/content/rechnungshof/veroeffentlichungen/pruefungen/bericht_querschnprfg_internet_egov.pdf.

²⁵ Vgl. § 5 Thüringer Stellenobergrenzenverordnung (ThürStOGVO), in: GVBl 2009, S. 751.

²⁶ Vgl. Dr. Voigt, MdL, Interview in der Thüringer Landeszeitung vom 15. August 2012.

waltungsaufbau in Thüringen anführen können. Aber Länder an der Küste oder im Hochgebirge haben andere Aufgaben als Thüringen in der Mitte Deutschlands und ohne Außengrenzen. Zudem kann es sein, dass die Aufgabenerledigung völlig anders verteilt ist. Es kommt vor, dass Kammern für Wirtschaft, Handwerk oder Landwirtschaft zum Teil völlig andere Aufgaben wahrnehmen als die Äquivalente in Thüringen.

Nach meiner Einschätzung sprechen die oben aufgezeigten Fakten eine eindeutige Sprache. Sie lassen nur den Schluss zu, dass eine Gebiets- und Funktionalreform unumgänglich ist. Die Zukunftsfähigkeit Thüringens muss im Sinne des Bürgers gesichert bleiben. Der Beweis dafür, dass die derzeitige Thüringer Kleinteiligkeit auch im kommunalen Bereich besser geeignet ist, den Herausforderungen der Zukunft effizient und effektiv zu entsprechen, wurde bisher nicht erbracht. Der Verweis darauf, es gebe einzelne Kleinkreise, die in der Lage seien, ihre Aufgaben zu erfüllen, genügt dafür nicht. Vielmehr gibt es, wie oben gezeigt, zahlreiche Argumente dafür, dass größere kommunale Verwaltungsstrukturen dies effektiver und effizienter leisten können.

7. Ein mögliches **Modell für Thüringen** wäre die Landkreisstruktur an die geographisch bereits existierenden Regionalen Planungsgemeinschaften anzupassen. Dies würde eine Verringerung der Anzahl an Kreisen von 17 auf 4 bedeuten. Die zum Teil bereits jetzt faktisch zahlungsunfähigen kreisfreien Städte würden wieder in die Landkreise zurück integriert. Lediglich Erfurt als Landeshauptstadt würde den Status einer kreisfreien Stadt beibehalten. Im Ergebnis verblieben fünf statt der bisher 23 Gebietskörperschaften. Neben den rein finanziellen Vorteilen einer Gebietsreform kann man bei der Schaffung größerer Strukturen auch mit einer höheren Auslastung rechnen. Dies wird insbesondere bei demjenigen Personalbedarf deutlich, der unabhängig von Fallzahlen oder Arbeitsmengen vorzuhalten ist. Hier sind vor allem die Gebiete im Querschnittsbereich zu nennen, betroffen sind aber auch Fachbereiche wie Jugend und Gefahrenabwehr. Je größer die Verwaltungseinheit ist, desto eher passt sich der Soll-Personalbedarf aufgrund der steigenden Fallzahlen oder Arbeitsmengen dem tatsächlichen Bedarf an.

Je kleiner die Verwaltungseinheit ist, desto geringer ist entsprechend der Auslastungsgrad. Die Verlagerung von Aufgaben des Naturschutzes, Arten- und Biotopschutzes im Rahmen der Auflösung der Staatlichen Umweltämter auf die Gebietskörperschaften ist hierfür ein mahnendes Beispiel. Jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt beharrte auf eigenen Naturschutzspezialisten, obwohl in den vier Umweltämtern insgesamt lediglich acht Spezialisten gearbeitet hatten. Dies führte zu einer Stellenmehrung von ca. 30 Stellen, deren Stelleninhaber dann jedoch kaum ausgelastet werden konnten. So führte diese Aufgabenverlagerung dazu, dass sich aufgrund der kleinteiligen Kreisstruktur die erwünschten Einspareffekte der Auflösung der Umweltämter im Personalbereich ins Gegenteil verkehrt hatten.

Ein weiterer Vorteil der Anpassung der Landkreisstruktur an die Grenzen der Regionalen Planungsgemeinschaften wäre die Möglichkeit, das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung umzusetzen. Hierzu wären zwei Vorgehensweisen denkbar: Entweder man passt die weiteren Sonderbehörden in Zahl und Gebiet ebenfalls den neuen Grenzen der Kreise an. Dann gäbe es nur noch vier Schulämter, Landwirtschaftsämter etc. Oder man gliedert diese Sonderverwaltungen gleich in die Landkreise ein. Dadurch könnte man regelrechte integrierte Verwaltungszentren schaffen. Neben Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen in der Verwaltungsarbeit hätte der Bürger nur noch einen zentralen Anlaufpunkt für seine öffentlich-rechtlichen Anliegen. Bei entsprechender technischer Umsetzung wäre dieser Anlaufpunkt auch jederzeit von zuhause oder über dezentrale Stellen und rund um die Uhr erreichbar. Bürgernähe wäre so garantiert. Bei fünf verbleibenden Gebietskörperschaften wird das Landesverwaltungsamt in seinen heutigen Funktionen nicht mehr benötigt.

Gegen eine Gebietsreform wird oft eingewendet, dadurch werde die Identifikation der Menschen mit „mit ihrem Landkreis bzw. ihrer kreisfreien Stadt“ gefährdet. So hat auch Sebastian Gersdorf, Diplom-Kaufmann aus Glauchau in einer Umfrage darauf hingewiesen, dass Lokalpatriotismus teilweise stark verbreitet sei, etwa bei der Frage neuer Autokennzeichen²⁷. Die Problematik der KFZ-Kennzeichen ist seit letztem Jahr allerdings bereits entschärft, da man

²⁷ Vgl. Umfrage der Thüringer Allgemeinen vom 11. August 2012 auf S. 3.

bei einem Wohnortwechsel sein altes Kennzeichen mitnehmen kann. Die geplante Wiedereinführung alter Kennzeichen tut ein Übriges. Entsprechend könnte man bei einer Kreisgebietsreform ermöglichen, die alten Kennzeichen zu behalten. Es wäre sogar daran zu denken, wie etwa in den USA, völlig freie Wunsch Kennzeichen z.B. mit Vornamen zu ermöglichen. Identifikation muss im Übrigen keineswegs an eine Verwaltungsstruktur gebunden sein.

Davon abgesehen kann man sich durchaus mit einer Stadt oder einer Region identifizieren unabhängig davon, in welcher Form verwaltet wird. Prof. Dr. Ragnitz dürfte mit seiner Vermutung richtig liegen, dass es dem Bürger letzten Endes wohl eher darauf ankommt, welche Leistungen er künftig vom Staat (bzw. Kommune) erwarten kann als darauf, wer diese bereitstellt. Insbesondere wird der Bürger, der diese Leistungen eigentlich auch bezahlt, für eine teure Zersplitterung weniger Verständnis aufbringen als für eine straffe preiswerte Konzentration.

Als Anekdote zur Frage des Landesbewusstseins kann in diesem Zusammenhang auf den sogenannten Schweinezins verwiesen werden. Dabei handelt es sich um eine Abgabe, die den Thüringern nach ihrer Niederlage 531 bei Burgscheidungen an der Unstrut gegen die merowingischen Franken unter den Königssöhnen Chlothar I. und Theuderich I. auferlegt wurde²⁸. Mit der Schlacht endete das Königreich der Thüringer und sie hatten seit dieser Zeit jährlich wohl 500 Schweine an die fränkischen Herrscher und ihre Nachfolger zu liefern. Erst mit dem 1002 erfolgten Herrschaftsantritt des bayerischen Liudolfingers Heinrich II. und der im selben Jahr auf dem Kirchberg bei Jena dargebrachten Huldigung durch die Thüringer Großen, allen voran Graf Wilhelm II. von Weimar, wurde diese Abgabe erlassen²⁹. Der Schweinezins hatte jedoch vermutlich dazu beigetragen, die Thüringer Identität, ihr Stammesbewusstsein, über 500 Jahre aufrechtzuerhalten, obwohl das Königreich lange untergegangen war³⁰.

²⁸ Vgl. Jonscher/Schilling, Kleine Thüringische Geschichte, Jena 2005, S. 20.

²⁹ Vgl. Wikipedia <http://de.wikipedia.org/wiki/Schweinezins> m.w.N.

³⁰ Vgl. mit plausibler Begründung dazu Werner, Die Anfänge eines Landesbewusstseins in Thüringen, S. 94 f. in: Aspekte thüringisch-hessischer Geschichte, Marburg/Lahn 1992.

Alle oben genannten Vorschläge zur Aufgaben- und Strukturgegestaltung beinhalten - wie gezeigt - auch Einspareffekte. Dies ist schließlich eines der Ziele einer Verwaltungsreform. Dies betrifft vor allem die Senkung von Ausgaben, insbesondere im Personalbereich durch Strukturveränderungen und durch Optimierung von Verwaltungsprozessen. Die Vorschläge zum Demografischen Wandel sind teilweise mit Mehrausgaben verbunden. Dies ist jedoch zum einen unverzichtbar, wenn die o.g. Probleme gelöst werden sollen. Zum anderen besteht das Ziel einer nachhaltigen Bevölkerungspolitik ja gerade darin, mit der Ausgabenseite des Haushalts positive Bevölkerungspolitik zu gestalten. Schließlich müssen wir uns fachlich gut ausgebildete Fachleute auch weiterhin leisten können. Sofern bei der Zusammenlegung von Behörden Personal eingespart werden kann, hier vor allem in den Leitungs- und Querschnittsbereichen, ist dies uneingeschränkt zu begrüßen. Der Wunsch nach größtmöglichen Einsparungen darf aber weder auf Kosten der Qualität der Verwaltungsleistungen noch der Mitarbeiter gehen.

Weiterhin müssen die beschlossenen Maßnahmen auch tatsächlich und zielorientiert umgesetzt werden. Wenn Aufgaben ersatzlos wegfallen, muss es auch tatsächlich zu Stelleneinsparungen kommen. Ein Umverlagern "zum Ausgleich von Vakanzen" konterkariert solche Bemühungen. Wenn die Auflösung einer Dienststelle beschlossen wird, muss diese Dienststelle auch wirklich aufgelöst werden. Es reicht nicht aus, sie organisatorisch in eine andere Dienststelle zu integrieren, das Türschild auszutauschen, aber ansonsten alles beim alten zu belassen. Und schließlich ist ein weiterer wichtiger Punkt zu beachten. Wenn man sich für Änderungen entschieden hat und diese umsetzt, dann muss man hinterher auch regelmäßig prüfen, ob diese Änderungen zu den gewünschten Ergebnissen geführt haben. Dies bedingt, dass man die Ziele operationalisiert und damit zählbar und messbar macht. Damit wird schließlich erreicht, Verwaltung gemäß § 7 der Landeshaushaltsordnung wirtschaftlich und sparsam zu organisieren.