

G e s e t z e n t w u r f

der Landesregierung

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

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Die öffentlichen Verwaltungen in Thüringen müssen sich in den nächsten Jahren vielfältigen Herausforderungen stellen. Zu nennen sind dabei der demografische Wandel, die zu erwartenden finanziellen Entwicklungen der öffentlichen Haushalte und die damit einhergehenden notwendigen Personalkostenreduzierungen, die Anpassungserfordernisse der öffentlichen Verwaltung durch Spezialisierungsnotwendigkeit, die Europäisierung und die rasant fortschreitende Entwicklung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik.

Gerade die zunehmenden Möglichkeiten der Mobilität sowie die Entwicklung von E-Government-Lösungen führen zu einer grundlegenden Änderung der Anforderungen an die Möglichkeiten der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen und der Verwaltungsorganisation. Überdies erwarten die Bürger angesichts dieser Möglichkeiten, dass sie ihre Anliegen und Anträge zentral an die öffentlichen Verwaltungen herantragen können (beispielsweise in so genannten Bürgerservicebüros).

Zudem stehen Unternehmen und die öffentlichen Verwaltungen im Zeitalter der Globalisierung und des internationalen Wettbewerbs um Investitionen und Arbeitsplätze in Konkurrenz zueinander. Gute und dienstleistungsorientierte Behörden sind zu einem bedeutenden Standortfaktor geworden. Die Wirtschaft und auch die Bürger fordern mit Nachdruck eine Verwaltung, die kostengünstig, effizient, bürgernah und zügig arbeitet. Überdies hat sich das Verwaltungsverständnis in den letzten Jahren drastisch gewandelt. Wo in früheren Zeiten das Amtsgeheimnis das Verwaltungshandeln prägte, erwarten die Bürger heute zu Recht ein offenes und transparentes Regierungs- und Verwaltungshandeln im Sinne eines "Open Government".

Die staatlichen und kommunalen Verwaltungen sind daher einem enormen Anpassungsdruck ausgesetzt. Sowohl die Frage, wer welche Aufgabe im Verwaltungsgefüge wahrnimmt, als auch die Frage, mit welcher Intensität die Aufgaben in Zukunft wahrgenommen werden müssen, werden angesichts der vorgenannten Herausforderungen immer drängender. Eine Aufgabenkritik wird deshalb von Öffentlichkeit und Wissenschaft einhellig gefordert.

Zudem wird immer offensichtlicher, dass die bisherige Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen und Gemeinden in der bisherigen Form nicht mehr zukunftsfähig sein kann. Die Strukturen und Aufgaben des Landes, der Landkreise und der Gemeinden müssen daher an die sich grundlegend verändernden Rahmenbedingungen angepasst werden. Insbesondere ist eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung unerlässlich. Denn regional bedeutsame Entscheidungen sollten unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsgrundsatzes nur unter Beteiligung der örtlichen Akteure und damit zugleich unter Nutzung ihres Wissens getroffen werden, damit diese ein hohes Maß an Legitimation besitzen und auf eine breite Akzeptanz stoßen.

Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können, benötigen die öffentlichen Verwaltungen auf staatlicher und kommunaler Ebene eine hinreichende Leistungs- und Verwaltungskraft. Um diese staatlicherseits zu gewährleisten, bedarf es einer umfassenden Verwaltungs- und Funktionalreform, die mit der beabsichtigten Gebietsreform zu harmonisieren ist.

Gerade die Verzahnung der drei Reformbestandteile (Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform) ist aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen (unter anderem Entwicklung des Landeshaushalts bis zum Jahr 2019, demografische Entwicklung in Thüringen, Wahlperioden der kommunalen Mandatsträger, Reformstau aus den vergangenen Legislaturperioden) erforderlich, um den Reformprozess in dieser Legislaturperiode erfolgreich gestalten zu können.

Das Gesetz gibt der Landesregierung und den kommunalen Gebietskörperschaften Zielvorstellungen und Rahmenbedingungen im Bereich von Funktional- und Verwaltungsreformen vor. Ohne das Gesetz wäre die mögliche Varianz künftiger praktischer Reformschritte wesentlich größer und ein klaren Zielen dienendes, effektives Handeln im Reformprozess wäre schwieriger und unter Umständen auch wesentlich zeit- und kostenaufwändiger.

B. Lösung

In Umsetzung des Landtagsbeschlusses "Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform auf den Weg bringen" vom 27. Februar 2015 (Drucksache 6/316) hat die Landesregierung am 22. Dezember 2015 das Leitbild "Zukunftsfähiges Thüringen" beschlossen. Das Gesetz über die Grundsätze von Funktional- und Verwaltungsreformen dient der gesetzlichen Verankerung der im Leitbild vorgesehenen Ziele und der wesentlichen Vorgaben für eine Funktional- und Verwaltungsreform in Thüringen. Es ist neben dem Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen Bestandteil einer umfassenden Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform.

I. Funktionalreform

Ziel der Funktionalreform ist eine Kommunalisierung staatlicher Aufgaben. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollen Aufgaben möglichst orts- und adressatennah erledigt werden (Prinzip der möglichst ortsnahen Aufgabenerledigung). Soweit rechtlich möglich, fachlich vertretbar und bezüglich der Verteilung der politischen Verantwortung angemessen, soll daher die Aufgabenwahrnehmung auf der jeweils leistungsfähigen untersten staatlichen oder kommunalen Ebene erfolgen.

Dabei ist auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung besonders zu achten. Daher kommen

Kommunalisierungen nicht generell, sondern nur aufgabenbezogen und unter Berücksichtigung von möglichen Konsequenzen sowie den Aufzeichnungsmöglichkeiten der staatlichen Ebene in Betracht. Im Rahmen der Funktionalreform ist zudem auch zu prüfen, ob Aufgaben von der Landkreisebene auf die Gemeindeebene übertragen werden können (so genannte interkommunale Funktionalreform). Dies setzt jedoch voraus, dass nach der durchgeführten Gebietsreform die Gemeinden über eine entsprechende Größe verfügen, um entsprechende Aufgaben übernehmen zu können. Im Ausnahmefall können Aufgaben aus fachaufsichtlichen Erwägungen von der Landkreisebene auf die Landesebene zurückübertragen werden. Dies bedarf jedoch einer gesonderten Begründung.

Im Fall von Aufgabenverlagerungen soll der beamtenrechtliche Grundsatz gelten, dass das mit der Aufgabe betraute Personal der Aufgabe zu folgen hat, um den erforderlichen Wissens- und Erfahrungstransfer auf den neuen Aufgabenträger sicherzustellen.

Im Vorfeld der Aufgabenübertragung soll der Aufgabenbestand des Landes auf seine Kommunalisierbarkeit hin untersucht werden. Darauf aufbauend soll die Landesregierung im Verlauf des Jahres 2017 den Entwurf eines Funktionalreformgesetzes vorlegen, der die Voraussetzungen und die Inhalte der auf die neuen kommunalen Strukturen zu übertragenden Aufgaben festlegen wird. Ziel ist es, die Funktionalreform zum Stichtag 1. Januar 2019 umzusetzen.

Die Durchführung der Funktionalreform selbst soll in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden erfolgen.

II. Verwaltungsreform

Ziel von Reformen der öffentlichen Verwaltungen in Thüringen ist die Schaffung einer modernen, bürgernahen und effizienten Verwaltung, die ihren Aufgaben (insbesondere im Bereich der Leistungs- und Eingriffsverwaltung) gerecht wird, den Bedürfnissen der Menschen und der Wirtschaft angepasst und in der Lage ist, den darüber hinaus bestehenden Daseinsvorsorgeauftrag umfassend zu erfüllen. Verwaltungsabläufe sind zu entbürokratisieren, zu vereinfachen und zu beschleunigen. Dabei sind innovative Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik zu nutzen, um damit größtmögliche Bürgernähe sowie bestmögliche Kosteneffizienz der öffentlichen Dienstleistungen in Thüringen sicherzustellen.

Das E-Government wird in der öffentlichen Verwaltung eine immer bedeutendere Rolle einnehmen. Zur Sicherstellung flächendeckender öffentlicher Leistungen mit Informations- und Kommunikationstechnik sollen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten Ergänzungen der heutigen Online-Serviceangebote der öffentlichen Aufgabenträger insbesondere im Hinblick auf elektronische Bürgerdienste erfolgen. IT-Infrastrukturen sollten dazu nach einheitlichen Standards errichtet und fortentwickelt werden.

Anknüpfungspunkt für die Reform der Landesverwaltung sind die in einer Organisationseinheit zu erfüllenden Aufgaben. Neben den bereits als kommunalisierungsfähig erachteten Aufgaben können sich noch weitere Aufgabenblöcke oder Verwaltungsbereiche durch die noch anstehende Aufgabenkritik ergeben. Mit der Festlegung, welche Aufgaben unmittelbar durch das Land wahrgenommen werden sollen, ergeben sich auch Folgerungen für die Organisationsstruktur der unmittelbaren Landesverwaltung. Im Leitbild "Zukunftsfähiges Thüringen" ist bereits aufgezeigt, dass sich die Landesverwaltung von einem derzeit dreistufigen Verwal-

tungsaufbau zu einem grundsätzlich zweistufigen Verwaltungsaufbau entwickeln soll. Der zweistufige Verwaltungsaufbau soll bei Aufgaben der unmittelbaren Landesverwaltung Anwendung finden, während ein dreistufiger Aufbau in der Regel bei Aufgaben in Betracht kommt, bei denen Aufsichtsbefugnisse des Landes gegenüber Dritten bestehen.

Im engen Zusammenspiel mit der Gebietsreform ist das Organisationsprinzip der Einräumigkeit der Landesverwaltung weiter zu verfolgen. Danach sollen die Grenzen der regionalen Zuständigkeitsbereiche der öffentlichen Aufgabenträger einschließlich der kommunalen Gebietskörperschaften übereinstimmen, also sich grundsätzlich nicht schneiden. So stehen für die Leistungsadressaten immer dieselben Ansprechpartner zur Verfügung. Entsprechend werden Verwaltungskosten und Belastungen der Bürger, die durch Reibungsverluste der unterschiedlichen Gebietszuschnitte entstehen, vermieden.

Darüber hinaus ist der Prozess der Verwaltungsvereinfachung, Entbürokratisierung und Deregulierung in Thüringen weiter konsequent voranzutreiben. Hier geht es auch um den Abbau von Standards, die die Bürger, die Wirtschaft, aber auch die kommunalen Verwaltungen unnötig belasten (vergleiche beispielsweise das im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Thüringer Industrie- und Handelskammern vom Internationalen Institut für Staats- und Europawissenschaften erstellte Gutachten "Reduzierung des Landeshaushaltvolumens durch den Abbau kommunaler Standards" vom 31. Mai 2013).

Ziel ist es, parallel zur Funktionalreform im Jahr 2017 dem Landtag einen Gesetzentwurf zur Anpassung der Organisationsstruktur der Landesverwaltung zuzuleiten.

C. Alternativen

Unter Berücksichtigung der Zielstellung des Gesetzes gibt es keine Alternativen.

D. Kosten

Durch die Beachtung und Umsetzung der Bestimmungen dieses Gesetzes bei konkreten Maßnahmen der Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform sind qualitative und quantitative Effizienzrenditen zu erzielen. Unmittelbar werden durch dieses Gesetz keine Kosten verursacht, wohl aber durch die Umsetzung daraus resultierender konkreter Reformschritte, die weitere gesetzliche Regelungen (Funktional- und Verwaltungsreformgesetze) bedürfen und deren Kostenfolgen dort anzugeben sind.

E. Zuständigkeit

Federführend sind das Ministerium für Inneres und Kommunales und die Staatskanzlei.

**FREISTAAT THÜRINGEN
DER MINISTERPRÄSIDENT**

An den
Präsidenten des Thüringer Landtags
Herrn Christian Carius
Jürgen-Fuchs-Straße 1

99096 Erfurt

Erfurt, den 14. Juni 2016

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit überreiche ich den von der Landesregierung beschlossenen
Entwurf des

"Thüringer Gesetzes über die Grundsätze von Funktional- und
Verwaltungsreformen (ThürGFVG)"

mit der Bitte um Beratung durch den Landtag in den Plenarsitzungen
am 22./23./24. Juni 2016.

Mit freundlichen Grüßen

Bodo Ramelow

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

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1
Anwendungsbereich

Die nachfolgenden Reformziele und -grundsätze sind bei allen künftigen verwaltungs-, funktional- und gebietsreformerischen Maßnahmen sowohl vom Gesetzgeber als auch von den Trägern der mittelbaren und unmittelbaren öffentlichen Verwaltung zu beachten.

§ 2
Kommunalisierungsziel

Die Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben verfolgt das Ziel, die Gemeinden und Landkreise sowie deren kommunale Selbstverwaltung nachhaltig zu stärken.

§ 3
Kommunalisierungsgebot, Subsidiaritätsprinzip

(1) Staatliche Aufgaben sollen unter Beachtung ihrer örtlichen und überörtlichen Bezüge sowie einer zweckmäßigen Aufgabenwahrnehmung im Interesse einer möglichst orts- und adressatennahen öffentlichen Daseinsvorsorge auf die Gemeinden und Landkreise unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit und der wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung übertragen werden. Grundsätzlich ist eine Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinden zu prüfen.

(2) Bei entsprechender Eignung sind bisher von den Landkreisen wahrgenommene Aufgaben grundsätzlich auf die kreisangehörigen Gemeinden zu übertragen (interkommunale Funktionalreform).

(3) Aufgabenübertragungen von den Gemeinden und Landkreisen auf das Land (Hochzonung) sind in begründeten Ausnahmefällen zulässig.

§ 4
Ungeteilte Aufgabenwahrnehmung

Eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung soll sachlich ungeteilt entweder von einem Aufgabenträger in der Landesverwaltung oder von einem Aufgabenträger in der Kommunalverwaltung wahrgenommen werden.

§ 5
Folgen eines Aufgabenträgerwechsels

(1) Im Fall eines Wechsels der Zuständigkeit für die Wahrnehmung einer Aufgabe von einer Gebietskörperschaft auf eine andere Gebietskörperschaft soll das mit der Wahrnehmung der Aufgabe betraute Personal der Aufgabe folgen, um den erforderlichen Wissens- und Erfahrungstransfer auf den neuen Aufgabenträger sicherzustellen. Das Nähere wird in einem Funktionalreformgesetz geregelt.

(2) Sachvermögen ist nach Maßgabe der §§ 63 und 64 der Thüringer Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 19. September 2000 (GVBl. S. 282) sowie nach § 23 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 31. Januar 2013

(GVBl. S. 10) jeweils in der jeweils geltenden Fassung unter Anrechnung auf den Mehrbelastungsausgleich auf den neuen kommunalen Aufgabenträger zu übertragen, soweit dieser darauf nicht unwiderruflich verzichtet.

§ 6

Pflicht zur Minimierung des Verwaltungsaufwands bei Kommunalisierungen

Bei Aufgabenübertragungen auf kommunale Gebietskörperschaften sollen Anordnungen, die die Aufsicht, die Organisation, den Verwaltungs- und den Haushaltsvollzug betreffen, Genehmigungsvorbehalte, Einvernehmens- und Benehmensregelungen sowie Mitzeichnungs- und Berichtspflichten auf das unverzichtbare Mindestmaß reduziert werden.

§ 7

Bürgerservicebüros und zentrale Anlaufstellen

Die kommunalen Gebietskörperschaften können ein Netz von kommunalen Bürgerservicebüros errichten, in denen Bürger und juristische Personen möglichst ortsnah Anliegen vortragen sowie Fragen und Anträge stellen können, die in der Zuständigkeit von kommunalen Gebietskörperschaften bearbeitet werden, jedoch keine juristische Beratung darstellen. Das Land soll für die in seinem Zuständigkeitsbereich liegenden Aufgaben zentrale Anlaufstellen schaffen, in denen Bürger und juristische Personen Anliegen vortragen sowie Fragen und Anträge stellen können. Diese zentralen Anlaufstellen können mit den kommunalen Bürgerservicebüros verbunden werden.

§ 8

Ziele von Reformen der Landes- und Kommunalverwaltung

Ziel von Reformen ist es, eine moderne, bürgernahe und effiziente Landes- und Kommunalverwaltung zu schaffen, die den Bedürfnissen der Adressaten angepasst und in der Lage ist, den Daseinsvorsorgeauftrag umfassend zu erfüllen. Verwaltungsabläufe sind zu entbürokratisieren, zu vereinfachen und zu beschleunigen.

§ 9

Verwaltungsmodernisierung

Die Landes- und Kommunalverwaltung ist den Veränderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie dem informationstechnischen Fortschritt entsprechend fortwährend weiterzuentwickeln. Entscheidende Ziele sind dabei die Dienstleistungsorientierung, die Bürgernähe der Verwaltung, die Sicherung einer zukunftsfähigen, nachhaltigen Entwicklung des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften, insbesondere hinsichtlich der besonderen Belange der Wirtschaft, einer sozialen Ausgewogenheit und des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen, sowie die Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.

§ 10

E-Government

(1) Die Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung ist durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zu optimieren. Zu diesem Zweck sind die Verwaltungsprozesse zu standardisieren und einheitlich elektronisch abzubilden. Das Nähere regelt die Verwaltungsvorschrift über die Strategie für E-Government und IT des Freistaats Thüringen vom 18. August 2014 (StAnz Nr. 33 S. 993) in der jeweils geltenden Fassung. Diese berücksichtigt die Erfordernisse durch die Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreformprozesse.

(2) Die Zusammenarbeit zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik soll ausgebaut werden. Ziel ist die Nutzung einheitlicher Dienste und gemeinsamer Infrastrukturen. Das Nähere regelt eine Verwaltungsvorschrift über die Kommunale Strategie für E-Government und IT, die im Einvernehmen mit dem Beirat Kommunales E-Government durch das für E-Government und IT zuständige Ministerium erlassen wird.

(3) Das für E-Government und IT zuständige Ministerium soll Bürgern und juristischen Personen Servicekonten anbieten, die eine Identifizierung durch elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 des Personalausweisgesetzes vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346) oder § 78 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162) jeweils in der jeweils geltenden Fassung ermöglichen. Der Identifizierungsdienst ist durch die Behörden des Landes zu nutzen und soll den Behörden der kommunalen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen.

(4) Die Sicherheit der informationstechnischen Systeme der Behörden des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften ist entsprechend dem Maßstab der in eigener Verantwortung festgestellten Schutzwürdigkeit der Informationen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten. Die Behörden treffen zu diesem Zweck bereits bei der Planung von E-Government- und IT-Vorhaben angemessene technische und organisatorische Maßnahmen und dokumentieren diese in den hierzu erforderlichen Informationssicherheitskonzepten.

§ 11

Aufbau der Landesverwaltung

(1) Der Aufbau der Landesverwaltung, in Bezug auf die Aufgaben, die ausschließlich die unmittelbare Landesverwaltung wahrnimmt, ist spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2019 zweistufig zu gestalten. In Bezug auf die staatlichen Aufgaben, die den Gemeinden und Landkreisen zur Erfüllung im übertragenen Wirkungskreis übertragen werden oder bereits von diesen wahrgenommen werden, ist in geeigneten Fällen eine Zweistufigkeit anzustreben.

(2) Bei Aufgaben zur Erfüllung im übertragenen Wirkungskreis, die von Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, von Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Aufsicht des Landes unterstehen, oder von staatlichen Stiftungen des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden, sowie bei Aufgaben-

wahrnehmungen in privatrechtlicher Form soll der Aufbau ebenfalls zweistufig geregelt werden.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für die Gerichte und Staatsanwaltschaften des Landes einschließlich deren Verwaltungen und die Thüringer Polizei.

(4) Das Nähere zum Verwaltungsaufbau soll in einem Landesorganisationsgesetz geregelt werden.

§ 12 Einräumigkeit der Verwaltung

(1) Der Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung ist in allen Bereichen der Landesverwaltung zu beachten. Landesbehörden, Gerichte und Staatsanwaltschaften können Zweigstellen errichten, wenn bedeutende fachliche oder wirtschaftliche Gründe vorliegen. Die Grenzen der örtlichen Zuständigkeit von Landesbehörden, Gerichten und Staatsanwaltschaften und deren Zweigstellen sollen die Grenzen von kommunalen Gebietskörperschaften nicht schneiden. Auch für die Träger der mittelbaren Landesverwaltung gilt, dass deren örtliche Zuständigkeitsbezirke oder die örtlichen Zuständigkeitsbezirke ihrer organisatorischen Untergliederungen keine Grenzen kommunaler Gebietskörperschaften schneiden sollen.

(2) Erforderliche Anpassungen zur Herstellung der Einräumigkeit der Verwaltung sind im Bereich der Landesverwaltung erstmals spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2019 und danach jeweils spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten der jeweiligen Vorschriften, die das Gebiet kommunaler Gebietskörperschaften ändern, vorzunehmen.

§ 13 Prozessmanagement, Aufgabenkritik

(1) Die Landesverwaltung soll die durch sie wahrzunehmenden Aufgaben, auch in Anbetracht der notwendigen Personal- und Stellenreduzierungen, effizient und wirtschaftlich erfüllen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind in der Landesverwaltung Elemente des Prozessmanagements nutzbar zu machen.

(2) Über die Anwendung der Regelungen des Absatzes 1 entscheiden die Landkreise und Gemeinden im Rahmen ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung.

(3) Die Behörden und Einrichtungen des Landes haben ihren Aufgabenbestand zur Erreichung des in Absatz 1 Satz 1 erklärten Ziels eigenverantwortlich fortlaufend zu erfassen und fortzuschreiben. Alle Aufgaben der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung sollen kritisch daraufhin überprüft werden (Aufgabenkritik), ob deren Wahrnehmung erforderlich ist (Zweckkritik) oder ihre Erledigung zweckmäßiger oder wirtschaftlicher ausgestaltet werden kann (Vollzugskritik). Die Durchführung der Aufgabenkritik soll in enger Abstimmung mit den jeweils zuständigen Personalvertretungen erfolgen.

§ 14

Personalentwicklungskonzept

Die Umsetzung der Funktional- und Verwaltungsreform erfordert eine intensive Auseinandersetzung mit der Personalentwicklung in der Landesverwaltung. Ein umfassendes Personalentwicklungskonzept soll erarbeitet werden.

§ 15

Personal- und Stellenabbau

Unabhängig vom Übergang des Personals von der Landesverwaltung zu den kommunalen Gebietskörperschaften im Fall des § 5 Abs. 1 soll angesichts der haushalterischen Entwicklung und im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Aufgabenwahrnehmung und öffentlicher Daseinsvorsorge der Personal- und Stellenabbau konsequent weiter verfolgt werden.

§ 16

Deregulierung, Entbürokratisierung,
Standardabbau und -überprüfung

(1) Die Stellen der Landesverwaltung, die Rechtsvorschriften (Gesetze und Verordnungen) bzw. innerorganisatorische Regelungen (Verwaltungsvorschriften, Erlasse und Richtlinien) erlassen, sollen im Rahmen eigener Verantwortung auf einen Abbau von Normen und Standards hinwirken (Deregulierung). Über die Anwendung der Regelungen des Satzes 1 entscheiden die Landkreise und Gemeinden im Rahmen ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung.

(2) Bei dem Erlass neuer Vorschriften im Sinne des Absatzes 1 sollen Verfahrensregelungen auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß beschränkt werden. § 6 ist zu beachten.

(3) Die Landesbehörden haben ihre Rechtsvorschriften und innerorganisatorische Regelungen auf ihre Notwendigkeit und auf ihren jeweiligen bürokratischen Aufwand zu überprüfen.

§ 17

Transparenz des Verwaltungshandelns

Transparentes Verwaltungshandeln ist eine notwendige Voraussetzung für eine moderne und lebendige Demokratie. Die Rechtslage soll entsprechend fortentwickelt werden.

§ 18

Länderübergreifende Zusammenarbeit

Eine länderübergreifende Zusammenarbeit der Träger der Landesverwaltung, auch in Mehrländerbehörden, ist zu präferieren, wenn dadurch Verwaltungsleistungen effizienter und kostengünstiger erbracht werden können.

§ 19

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird der Festlegung aus dem Koalitionsvertrag entsprochen, nach der die Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform so vorangetrieben werden soll, dass sie spätestens zu den kommenden Kreistags- und Gemeinderatswahlen wirksam werden kann.

I. Funktionalreform

Dieser Teil des Gesetzentwurfs enthält die wesentlichen Leitlinien, Grundsätze und Ziele der bevorstehenden Funktionalreform in Thüringen. Insbesondere die Funktionalreformgrundsätze sind entwickelt worden, um die ebenfalls in diesem Gesetzentwurf bestimmten Leitlinien der Verwaltungsreform mit der Funktionalreform zu verzahnen.

Durch die Bestimmung von Funktionalreformgrundsätzen werden keine konkreten Aufgaben von einem auf andere Verwaltungsträger übertragen. Dies erfolgt in einem noch zu erlassenden Funktionalreformgesetz.

Im kommunalen Bereich entscheiden die kommunalen Gebietskörperschaften über den Umgang mit diesen Grundsätzen im Rahmen ihrer Organisations- und Personalhoheit als Ausprägungen ihres verfassungsrechtlich garantierten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung.

II. Verwaltungsreform

Eine umfassende Modernisierung und Anpassung der öffentlichen Verwaltung an die sich ändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (beispielsweise im Hinblick auf die finanzielle Situation und die Demografie) ist eine permanente Aufgabe der Landesregierung mit besonderem Schwerpunktcharakter. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Landes- und die Kommunalverwaltung in einem engen Wechselverhältnis stehen und innerhalb eines Landes nur gemeinsam betrachtet und nur aufeinander abgestimmt verändert werden sollten, um eine Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform erfolgreich zu gestalten. Die Wirkungen einer Verwaltungsreform auf die anderen beiden Reformteile (Funktional- und Gebietsreform) bedingen unter anderem, dass vor Durchführung einer Gebietsreform im kommunalen Bereich die Reformgrundsätze im Bereich der Landesverwaltung bestimmt werden müssen, um Konfliktpotenzial und Ineffektivität zu vermeiden (beispielsweise bei der Umsetzung des Prinzips der Einräumigkeit der Verwaltung). Die Landes- und die Kommunalverwaltung müssen strukturell flexibel, anpassungs- und reaktionsfähig bleiben. Durch die rechtzeitige und klare Definition von Verwaltungsreformgrundsätzen gewinnen die Funktional- und die Gebietsreform ein sicheres Fundament und Sicherheit für die in diesen Reformbereichen anzustrebenden Veränderungen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen**Zu § 1 (Anwendungsbereich)**

Mit diesem Paragraphen wird der Anwendungsbereich des Gesetzes bestimmt. Insbesondere wird klargestellt, dass dieses Gesetz nicht lediglich für die jetzigen Reformprozesse anwendbar ist, sondern bei allen künftigen verwaltungs-, funktional- und gebietsreformerischen Maßnahmen zu berücksichtigen ist.

Zu § 2 (Kommunalisierungsziel)

Das Ziel von Aufgabenkommunalisierungen liegt in erster Linie darin, die kommunalen Gebietskörperschaften und deren Selbstverwaltung nachhaltig unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips zu stärken. Keineswegs geht es darum, bislang vom Land wahrgenommene Aufgaben für das Land kostengünstiger durch die Kommunen erledigen zu lassen. Dies kann aus Sicht des Landes allenfalls ein positiver Nebeneffekt sein.

Die Kommunalverwaltungen nehmen in Thüringen schon bisher relativ viele Aufgaben mit Dienstleistungscharakter für die Bürger und die Wirtschaft wahr. Eine echte Stärkung der kommunalen Verwaltungsebene erfolgt jedoch, wenn man ihr in höherem Maße als bisher Aufgaben mit Gestaltungscharakter überträgt, wo sie Ermessen ausüben und zwischen mehreren Varianten des Verwaltungshandelns sich für die aus ihrer Sicht beste und geeignetste Lösung eigenständig entscheiden kann. Derartige Gestaltungsaufgaben fördern auch die Bereitschaft der Bürger zur aktiven Mitarbeit in kommunalen Ehren- und Wahlämtern.

Zu § 3 (Kommunalisierungsgebot, Subsidiaritätsprinzip)

Zu Absatz 1

Unter Kommunalisierung wird die Überführung von Aufgaben aus der Trägerschaft des Landes in die Trägerschaft der Kommunen verstanden. Der Begriff "Kommunen" in diesem Sinne umfasst sowohl die Landkreise als auch die Gemeinden. Dabei ist jedoch immer die Leistungsfähigkeit der Kommunen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung und das auf der kommunalen Ebene besonders ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu beachten. Daher sollten Kommunalisierungen nicht generell, sondern aufgabenbezogen und unter Berücksichtigung von möglichen Konsequenzen sowie den Aufsichtsmöglichkeiten der staatlichen Ebene beschlossen werden.

Die Regelung dient einer möglichst konsequenten Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Danach sollen staatliche Aufgaben mit örtlichen Bezügen, insbesondere im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, unter Beachtung einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung, der Leistungsfähigkeit und fachlichen Kompetenz der Kommunen vorrangig den kommunalen Gebietskörperschaften übertragen werden. Kommunen sind in der Regel dann problemnäher und problemlösungskompetenter als der Staat, wenn die Aufgabenwahrnehmung permanent oder häufig vor Ort erfolgen muss, Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse voraussetzt, nur ein geringes Maß an Abstimmung, Koordination und Zusammenarbeit mit dem Land, dem Bund oder der Europäischen Union erfordert und in einem engen Sachzusammenhang mit Aufgaben steht, die bereits derzeit von den Kommunen erledigt werden.

Die Übertragung von Aufgaben soll unterbleiben, wenn infolge der Kommunalisierung der rechtlich gebotene landeseinheitliche Vollzug nicht mehr gewährleistet wäre. Dadurch sollen Vollzugsdefizite infolge der Kommunalisierung insbesondere bei solchen Aufgaben ausgeschlossen werden, deren Erledigung eine höhere fachwissenschaftliche und/oder fachtechnische Kompetenz erfordert. Derartige Vollzugsdefizite sind erfahrungsgemäß mit aufsichtlichen Mitteln nur schwer und unter Inkaufnahme von Effizienzeinbußen oder Mehraufwendungen auszugleichen.

Bei der Entscheidung, welche kommunale Gebietskörperschaft eine Aufgabe wahrzunehmen hat, ist grundsätzlich zunächst die Übertragung auf die Gemeinden zu prüfen, wenn diese die Aufgabe ebenso effizient und effektiv, jedoch orts- und adressatennäher erfüllen können. Für die Aufgabenverteilung soll deshalb das Prinzip gelten: "Die Gemeinden vor den Landkreisen – die Kreisebene vor der Landesebene".

Aufgaben sind, soweit gesetzlich möglich und ihrer Natur nach entsprechend geeignet, den kommunalen Gebietskörperschaften zur Erfüllung im eigenen Wirkungskreis zu übertragen, um ihre Eigenverantwortlichkeit durch ein hohes Maß an Selbstbestimmung im Hinblick auf Intensität, Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung zu stärken. Durch die Übertragung von Aufgaben in den eigenen Wirkungskreis wird die kommunale Selbstverwaltung nachhaltig gestärkt, denn nur bei dieser Art der Aufgabenübertragung erhalten die Kreistage sowie Stadt- und Gemeinderäte die Möglichkeit, ihre demokratischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte zur Geltung zu bringen. Bei Aufgabenübertragungen zur Erfüllung im übertragenen Wirkungskreis ist das nicht der Fall.

Im Rahmen der Kommunalisierung ist das in Artikel 93 der Verfassung des Freistaats Thüringen verankerte Konnexitätsprinzip stets zu beachten. Eine Aufgabenübertragung im übertragenen Wirkungskreis hat nach Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen zur Folge, dass der mit der Aufgabenübertragung einhergehende Mehrbelastungsausgleich zwingend zu regeln ist. Erfolgt hingegen eine Aufgabenübertragung im eigenen Wirkungskreis, sind die Regelungen über den Mehrbelastungsausgleich nicht anwendbar. Vielmehr ist Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen zu berücksichtigen. Es handelt sich demnach bei dieser Art der Aufgabenübertragung um eine Frage der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen.

Zu Absatz 2

Die Regelung bezieht interkommunale Aufgabenübertragungen im Interesse der Stärkung der gemeindlichen Ebene in die Ziele der Funktionalreform ein. Eigene Aufgaben der Landkreise sind überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht über das Kreisgebiet hinausgeht, oder Pflichtaufgaben, die den Landkreisen durch Gesetz aus Gründen des öffentlichen Wohls auferlegt wurden. Angelegenheiten sind überörtlich, wenn sie zwar für die Lebensbedürfnisse der Menschen an ihrem Wohnort Bedeutung haben, aber nicht durch spezifische Umstände der örtlichen Gemeinschaft bedingt sind, und nach ihrem sachlichen Zuschnitt nur im größeren Verband wahrgenommen werden können. Diese Angelegenheiten bilden keinen feststehenden Aufgabenkreis und können nicht für alle Landkreise gleich sein, da diese sich in Einwohnerzahl, flächenmäßiger Ausdehnung und Struktur unterscheiden. Da das Selbstverwaltungsrecht der Landkreise nur im Rahmen des ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereichs besteht, obliegt dem Gesetzgeber die Zuweisung des Aufgabenbereichs an die Landkreise.

Die Abgrenzung zwischen örtlichen und überörtlichen Angelegenheiten kann sich durch veränderte Verhältnisse ändern. Es ist möglich, dass eine Aufgabe, die ursprünglich überörtliche Bedeutung hatte, durch sich verändernde Verhältnisse örtliche Bedeutung erlangt und sich somit die Zuständigkeit vom Landkreis auf die Gemeinde verlagern kann (vergleiche Urteil des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom 20. Juli 1998, Az.: 2 KO 143/97).

Durch den Zusammenschluss von Gemeinden im Rahmen der Gebietsreform erhöhen sich deren flächenmäßige Ausdehnung sowie die Einwohnerzahl. Damit einher geht die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, so dass eine eigene Aufgabenwahrnehmung möglich erscheint. Es obliegt daher dem Gesetzgeber zu prüfen, ob bislang von den Landkreisen wahrgenommene Aufgaben nunmehr durch die neu gebildeten Gemeinden zweckmäßig und wirtschaftlich wahrgenommen werden können.

Zu Absatz 3

Die Bestimmung regelt, dass Aufgabenübertragungen beziehungsweise auch Aufgabenrückübertragungen von den Kommunen auf das Land im Falle des Vorliegens begründeter Ausnahmen zulässig sind. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Aufgaben aufgrund der Verwaltungskraft der kommunalen Gebietskörperschaften nicht optimal auf kommunaler Ebene erfüllt werden können. Es ist intensiv zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen weiterhin eine Aufgabenerledigung auf kommunaler Ebene möglich ist. In die Prüfung ist die Möglichkeit der effektiveren Aufgabenerledigung in Form der kommunalen Gemeinschaftsarbeit einzubeziehen.

Zu § 4 (Ungeteilte Aufgabenwahrnehmung)

Das Prinzip der ungeteilten Aufgabenwahrnehmung sichert im Bereich der öffentlichen Verwaltung ein notwendiges Mindestmaß an Einheitlichkeit beim Handeln der Verwaltung. Würden mehrere Verwaltungsträger gleiche Aufgaben wahrnehmen, ist ein einheitliches Verwaltungshandeln in der Regel nicht oder nur mit einem hohen Verwaltungsaufwand zu gewährleisten. Dieser Aufwand ist bei konsequenter Umsetzung des Prinzips der ungeteilten Aufgabenwahrnehmung vermeidbar. Der Grundsatz gilt jedoch nicht für den Bereich der Fachaufsicht im übertragenen Wirkungskreis, da in diesem Rahmen zwangsläufig mehrere Verwaltungsträger über einen Sachverhalt entscheiden. Jedoch ist gerade Sinn und Zweck der Fachaufsicht, durch ihre Aufsichtsfunktion ein einheitliches Verwaltungshandeln zu gewährleisten.

Zu beachten ist, dass das Prinzip der ungeteilten Aufgabenwahrnehmung nicht in die Regelung eingreifen darf, nach der Zuständigkeiten durch den Gesetzgeber festgelegt werden.

Zudem ist eine klare und nachvollziehbare Zuständigkeitsverteilung im Aufbau der Verwaltung des Landes Ziel der beabsichtigten Verwaltungsreform. Wer die Verwaltung braucht, sollte nicht lange nach der zuständigen Dienststelle suchen müssen. Und wenn eine Verwaltung handelt, wie das beispielsweise bei den Eingriffsverwaltungen der Fall ist, sollten die Betroffenen leicht erkennen können, wer die zuständige Verwaltung ist. Damit kann auch dem Phänomen der staatlichen Aufgabenredundanz entgegengewirkt werden.

Zu § 5 (Folgen eines Aufgabenträgerwechsels)

Zu Absatz 1

Unter Aufgabenübertragungen von einer Gebietskörperschaft auf eine andere Gebietskörperschaft werden einerseits Aufgabenübertragungen von Land auf die Kommunen und umgekehrt verstanden. Andererseits fallen darunter auch Aufgabenverlagerungen innerhalb des kommunalen Bereichs, das heißt vom Landkreis auf die Gemeinden und umgekehrt.

Die Regelung in Satz 1 greift die für Beamte geltende Regelung des § 14 des Thüringer Beamtengesetzes (ThürBG) auf, wonach bei einer Aufgabenübertragung das mit der Erledigung der Aufgabe betraute Personal der Aufgabe zu folgen hat. Dadurch wird nicht nur der erforderliche Wissens- und Erfahrungstransfer auf den neuen Aufgabenträger gewährleistet, sondern es werden auch personelle Probleme und Diskrepanzen beim neuen und alten Aufgabenträger vermieden. Die Folgeregelungen sind in den §§ 15 bis 18 ThürBG festgelegt. Satz 1 hat eine klarstellende Bedeutung dahin gehend, dass diese ohnehin geltenden beamtenrechtlichen Grundsätze ausdrücklich auf die Funktionalreform anzuwenden sind.

Es ist jedoch zu beachten, dass Satz 1 für Tarifbeschäftigte nur unter der Maßgabe der einschlägigen Regelungen nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch sowie den Tarifverträgen gilt.

Das Nähere ist in einem später zu erlassenden Funktionalreformgesetz zu regeln, insbesondere hinsichtlich der Fragen, in welcher Reihenfolge das Personal der Aufgabe folgt, wie Personalübergänge sozialverträglich und fürsorglich ausgestaltet werden, wie die Verteilung des Personals vorgenommen wird, wer über den Personalwechsel entscheidet und wie die Versorgungslastenteilung für zu den Kommunen wechselnde Landesbeamte geregelt wird.

Zu Absatz 2

Die Bestimmung regelt, dass nur im Fall der Aufgabenübertragungen auf Kommunen zur Erfüllung im übertragenen Wirkungskreis auch das vom Land bisher zur Erledigung genutzte Sachvermögen, das nach betriebs-, haushalts- und finanzwirtschaftlichen Grundsätzen die Immobilien mit umfasst, auf den neuen Aufgabenträger zu übertragen ist, und zwar nach Maßgabe der §§ 63 und 64 der Thüringer Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 19. September 2000 (GVBl. S. 282) in der jeweils geltenden Fassung und unter Anrechnung auf den Mehrbelastungsausgleich. Es soll jedoch keine pauschale Anrechnung erfolgen, vielmehr sollen die vermögensrechtlichen Auswirkungen der Kommunalisierung und ihr Ausgleich im Einzelfall betrachtet und geregelt werden. Ein unwiderruflicher Übertragungsverzicht durch den neuen Aufgabenträger ist zulässig. Die konkrete Umsetzung ist der jeweiligen Kostenerstattungsregelung nach § 23 Abs. 5 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 31. Januar 2013 (GVBl. S. 10) in der jeweils geltenden Fassung vorzubehalten. Es ist sicherzustellen, dass die vorgesehene Anrechnung nicht dazu führt, dass die Kommune für die tatsächliche Aufgabenerfüllung keinen angemessenen Ausgleich mehr erhält.

Zu § 6 (Pflicht zur Minimierung des Verwaltungsaufwands bei Kommunalisierungen)

Dem Ziel der Stärkung der Kommunen und ihrer Selbstverwaltung sowie der sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln dient auch die angezielte Minimierung des Verwaltungsaufwands bei Kommunalisierungen. Dies gilt nicht nur bei Aufgabenübertragungen zur Erfüllung im eigenen Wirkungskreis, sondern auch bei Aufgabenübertragungen zur Erfüllung im übertragenen Wirkungskreis, wovon auch das Land als abgebender Verwaltungsträger finanziell profitiert.

Die Regelung dient darüber hinaus der Stärkung der eigenverantwortlichen und kostengünstigen Aufgabenerledigung durch kommunale Gebietskörperschaften.

Die Regelung gilt nur für neue Aufgabenübertragungen und nicht für bestehende Anordnungen, Genehmigungsvorbehalte, Einvernehmens- und Benehmensregelungen sowie Mitzeichnungs- und Berichtspflichten.

Im Fall der Aufgabenübertragung von einer kommunalen Gebietskörperschaft auf eine andere kommunale Gebietskörperschaft entscheiden diese über eine Reduzierung von Anordnungen, Genehmigungsvorbehalten, Einvernehmens- und Benehmensregelungen sowie Mitzeichnungs- und Berichtspflichten auf das unverzichtbare Mindestmaß eigenverantwortlich im Rahmen ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts.

Zu § 7 (Bürgerservicebüros und zentrale Anlaufstellen)

Ziel der Etablierung von Bürgerservicebüros ist nach dem Leitbild "Zukunftsfähiges Thüringen" die Gewährleistung flächendeckender kommunaler und staatlicher Leistungen. Öffentliche Leistungen sollen einerseits unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung und andererseits in vertret- und realisierbarem Rahmen in kommunalen Bürgerservicebüros, insbesondere in den Grund- und Mittelzentren, flächendeckend erbracht werden. Dabei sollen bestehende Strukturen, wie z.B. die Einheitlichen Ansprechpartner (EA) berücksichtigt werden. Ziel ist die Schaffung zentraler Anlaufstellen, in denen sowohl Anliegen, die in den Zuständigkeitsbereich des Landes, als auch Anliegen, die in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen fallen, bearbeitet werden. Daraus können auch konnexitätsrechtliche Ansprüche von Kommunen gegen das Land folgen.

Bei der Umsetzung der Regelung ist zu beachten, dass vor dem Hintergrund der im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007, 2BvR 2433/04, aufgestellten Grundsätze das Entstehen einer Mischverwaltung zu vermeiden ist.

Ziel der Bürgerservicebüros und der zentralen Anlaufstellen ist es, dass grundsätzlich alle Menschen, die ein Anliegen gegenüber der Verwaltung haben, sich an diese Stellen wenden können. Der Begriff "Bürger" ist daher weiter als in Artikel 104 der Verfassung des Freistaats Thüringen und § 10 Abs. 2 der Thüringer Kommunalordnung vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41) in der jeweils geltenden Fassung zu verstehen.

Den Kommunen, das heißt den Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden, steht es vor dem Hintergrund der in Artikel 91 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung frei, Bürgerservicebüros einzurichten.

Zu § 8 (Ziele von Reformen der Landes- und Kommunalverwaltung)

Ziel der Verwaltungsreform und -modernisierung ist die Schaffung einer effizienten und modernen Landes- und Kommunalverwaltung, die ihren Aufgaben gerecht wird. Erforderlich dafür ist die Schaffung größerer und übersichtlicher Verwaltungseinheiten sowohl in der Landes- als auch in der Kommunalverwaltung. Die Inhalte der Reformen haben sich an den Bedürfnissen der Bürger und der Wirtschaft auszurichten. Verwaltungsabläufe sind einfacher, durchschaubarer und unbürokratischer zu gestalten. Die Dauer der Verwaltungsverfahren ist zu verkürzen. Dies betrifft insbesondere den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Daseinsvorsorge umfasst die Sicherung des öffentlichen Zugangs zu existentiellen Gütern und Dienstleistungen entsprechend den Bedürfnissen der Bürger, orientiert an definierten qualitativen Standards zu sozial verträglichen Preisen. Die im Interesse der Allgemeinheit über das

existentiell Notwendige hinaus erbrachten Leistungen müssen sich entsprechend des Prinzips der Nachhaltigkeit am Niveau der Nachfrage und an den finanziellen Rahmenbedingungen orientieren. Welche Güter und Dienstleistungen als existentiell notwendig anzusehen sind, ist durch die politische Ebene zeitbezogen zu ermitteln. Diese existentiellen Leistungen sind festzuschreiben und mit qualitativen Mindeststandards zu unterlegen. Gegenwärtig wären neben den Universaldienstleistungen (Energieversorgung, Post, Telekommunikation) vorrangig Basisinfrastrukturen wie Verkehr, Wohnungswirtschaft, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung sowie die Bereiche Bildung, Gesundheit und öffentliche Sicherheit und Ordnung als existentiell anzusehen.

Über den Umgang mit diesen Zielen und Grundsätzen auf kommunaler Ebene entscheiden die kommunalen Gebietskörperschaften vor Ort im Rahmen ihrer Organisations- und Personalhoheit und ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechte nach Artikel 91 der Verfassung des Freistaats Thüringen.

Zu § 9 (Verwaltungsmodernisierung)

Gesellschaftliche Veränderungen erfordern von der Verwaltung ständige Anpassungsprozesse. Diese sind so zu gestalten, dass die staatliche Dienstleistungsorientierung, die Bürgernähe sowie die Sicherung einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Entwicklung des Landes stets im Mittelpunkt der Zielbestimmung jedes Reformprozesses bleiben. Verwaltungsreformen haben sich an einer sozialen Ausgewogenheit, den besonderen Belangen der Wirtschaft, dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen sowie der Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu orientieren.

Darüber hinaus sollen Strukturen und Arbeitsprozesse der öffentlichen Verwaltung so gestaltet werden, dass sie ihrer besonderen Rolle als wichtiger Standortfaktor im internationalen Wettbewerb gerecht werden kann.

Über den Umgang mit diesen Zielen und Grundsätzen auf kommunaler Ebene entscheiden die kommunalen Gebietskörperschaften vor Ort im Rahmen ihrer Organisations- und Personalhoheit und ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechte nach Artikel 91 der Verfassung des Freistaats Thüringen.

Zu § 10 (E-Government)

Zu Absatz 1

Das Ziel des Einsatzes moderner Informations- und Kommunikationstechnik ist die Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung im Interesse der Nutzer. Verwaltungsprozesse und -abläufe sollen zunehmend in standardisierter Form elektronisch abgebildet werden. Dies betrifft insbesondere sich häufig wiederholende und durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften in inhaltlicher Hinsicht sehr weitgehend vorbestimmte Verwaltungsprozesse und -abläufe. Dabei ist die Verwaltungsvorschrift zur Strategie für E-Government und IT des Freistaats Thüringen vom 18. August 2014 (StAnz Nr. 33 S. 993) in der jeweils geltenden Fassung zu beachten.

Zu Absatz 2

Die öffentliche Verwaltung kann ihren Aufgaben durch den Einsatz elektronischer Verwaltungsdienste unter den Bedingungen sich verändernder finanzieller und demografischer Umstände besser gerecht werden, wenn auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik sowie bei der Vernetzung elektronischer Dienste sowohl innerhalb der Landesverwaltung und interkommunal als auch zwischen Landes- und Kommunalverwaltung zusammengearbeitet wird. Nur so kann "Verwaltung aus einer Hand" bürgerfreundlich angeboten werden. Gerade die im Koalitionsvertrag vom November 2014 vereinbarte Schaffung eines Netzes von Bürgerservicebüros erfordert eine leistungsstarke elektronische Verwaltung, um den Bürgern ein funktionierendes Frontoffice-Backoffice-System zu bieten, welches nach Möglichkeit und Eignung der Aufgaben viele Leistungen der Kommunal- und Landesverwaltung an einem Ort zu erbringen in der Lage sein sollte. Dies erfordert eine Harmonisierung der Informations- und Kommunikationstechnik sowie eine möglichst vollständige Vernetzung aller Träger von Verwaltungen im Land. Nicht zuletzt dadurch wird die öffentliche Verwaltung in die Lage versetzt, schnell und flexibel auf veränderte Anforderungen und Rechtsvorschriften zu reagieren. Notwendige Aufgabenträgerwechsel werden dadurch erleichtert.

Für strategische Abstimmungen zwischen der Landesverwaltung und der kommunalen Ebene steht der Beirat Kommunales E-Government zur Verfügung (Tz. 3.8 der Verwaltungsvorschrift "Organisationsrichtlinie für E-Government und IT" vom 3. August 2015, StAnz Nr. 37, S. 1577). Eine Aufgabe des Beirates wird es insbesondere sein, eine gemeinsame Strategie über die Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen beim E-Government zu erarbeiten.

Zu Absatz 3

Nach Absatz 3 sollen zentrale Servicekonten zur Verwaltungsebenen übergreifenden Nutzung etabliert werden, um damit die technischen Voraussetzungen für eine elektronische Identifizierung von Bürgern und Unternehmen auf Grundlage des neuen Personalausweises oder vergleichbarer Dokumente zu schaffen. Der IT-Dienstleister des Landes soll als verantwortliche Stelle mit dem Aufbau und dem Betrieb der dazu erforderlichen Infrastruktur betraut werden.

Mit § 3 a Abs. 1 des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes (ThürVfVfG) in der Fassung vom 1. Dezember 2014 (GVBl. S. 685) in der jeweils geltenden Fassung hat Thüringen rechtlich die elektronische Kommunikation von und zur Verwaltung ermöglicht und der Verwaltung hierbei ein Ermessen zur Zugangseröffnung eingeräumt. In § 3 a Abs. 2 ThürVfVfG wurde festgelegt, dass die Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden kann, wann ein elektronisches Dokument der elektronischen Form genügt und in welcher Weise die Schriftform in sonstiger Weise ersetzt werden kann.

Die Nutzung des Servicekontos zur elektronischen Identifizierung soll nun behördenübergreifend und zentral zur Verfügung gestellt werden. Da hierbei mehreren Daten verarbeitenden Stellen gemeinsam die Verarbeitung personenbezogener Daten ermöglicht wird, liegt datenschutzrechtlich ein automatisiertes Verbundverfahren vor, welches nach § 7 a des Thüringer Datenschutzgesetzes in der Fassung vom 13. Januar 2012 (GVBl. S. 27) in der jeweils geltenden Fassung zulässig ist.

Zu Absatz 4

Die Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen auf elektronischer Basis führt zu einer veränderten Bedrohungslage für Informationen im Vergleich zu konventionellem Verwaltungshandeln. Daher kann die Erweiterung der Möglichkeiten der elektronischen Verwaltung nur unter Gewährleistung von Datenschutz und Informationssicherheit erfolgen.

Die Gewährleistung von Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung wird in ihrer Bedeutung gestärkt. Die bisher als Leitungsaufgabe verstandene Verpflichtung wird nunmehr auch allgemeine Verantwortung für jeden Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung. Die Norm verpflichtet die Behörden der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zur Gewährleistung von Informationssicherheit. Dabei können sich die Behörden der öffentlichen Verwaltung an allgemeinen Sicherheitsstandards orientieren, wie beispielsweise an der internationalen Norm ISO/IEC 27001 in der jeweils aktuellen Fassung oder an dem IT-Sicherheitsstandard des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (IT-Grundschutz).

Um ein angemessenes Schutzniveau für die Informationen zu erreichen, ist der jeweilige Schutzbedarf der verschiedenen Datenarten zu beachten und bei den vorgesehenen IT-Verfahren angemessen zu berücksichtigen. Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit sind sodann Art und Ausmaß des Risikos, die Wahrscheinlichkeit des Risikoeintritts und die Kosten der Risikovermeidung abzuwägen. Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit kann auch die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Behörde berücksichtigt werden. Sollten danach einzelne IT-Sicherheitsprozesse nicht finanzierbar sein, sind die IT-Sicherheitsmaßnahmen sowie die Art und Weise des IT-Betriebs zu überdenken und gegebenenfalls anzupassen. Die technische Struktur, die nach dem aktuellen Stand der Technik getroffenen Maßnahmen und Regelungen sowie die Risikobewertung sind in den Informationssicherheits- und Datenschutzkonzeptionen zu dokumentieren und in angemessenen Zeiträumen fortzuschreiben. Bestehende Standards können nicht abgesenkt werden. In Bezug auf personenbezogene Daten bleiben insbesondere die Verpflichtungen aus § 9 ThürDSG unberührt.

Soweit die Kommunen Adressaten der in Absatz 4 genannten Anforderungen sind, tritt eine entsprechende Bindungswirkung nur ein, wenn zwischen Land und Kommunen im Beirat Kommunales E-Government eine entsprechende Vereinbarung erfolgt.

Zu § 11 (Aufbau der Landesverwaltung)

Zu Absatz 1

In Absatz 1 wird der künftige hierarchische Aufbau der unmittelbaren staatlichen Verwaltung geregelt. Die Landesregierung hat sich bereits im Leitbild "Zukunftsfähiges Thüringen" dafür entschieden, die unmittelbare Landesverwaltung in Richtung eines grundsätzlich zweistufigen Aufbaus (mit obersten und oberen Landesbehörden) zu entwickeln, wofür unter anderem die Größe der Landesverwaltung und die Notwendigkeit der Kostenreduzierung in diesem Bereich ausschlaggebend waren. Die Zahl der Landesbehörden sollte im Verwaltungsreformprozess auf das unbedingt notwendige Mindestmaß reduziert werden. Sofern staatliche Aufgaben kommunalen Aufgabenträgern zur Erfüllung im übertragenen Wirkungskreis übertragen werden, soll der Verwaltungsaufbau in der Regel dreistufig (oberste Landesbehörden, obere Landesbehörden und

kommunale Verwaltungsbehörden) sein. Hier soll eine Zweistufigkeit angestrebt werden, wo dies unter fachlichen Gesichtspunkten sinnvoll ist.

Zu Absatz 2

Sofern Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Aufsicht des Landes unterstehen, oder staatlichen Stiftungen des öffentlichen Rechts staatliche Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis übertragen oder von diesen staatliche Aufgaben in privatrechtlicher Form wahrgenommen werden, soll der Verwaltungsaufbau ebenfalls zweistufig geregelt werden.

Zu Absatz 3

Durch die Bestimmung wird geregelt, dass die Absätze 1 und 2 nicht für Gerichte und Staatsanwaltschaften des Landes einschließlich deren Verwaltungen und die Thüringer Polizei gelten, denn hier ist es aus bundesrechtlichen Gründen zum einen nicht möglich und zum anderen nicht sinnvoll, einen zweizügigen Verwaltungsaufbau zu schaffen.

Zu Absatz 4

Das Nähere zum künftigen Verwaltungsaufbau soll in einem Landesorganisationsgesetz geregelt werden. Artikel 90 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen bestimmt, dass "Aufbau, räumliche Gliederung und Zuständigkeiten" der Verwaltung des Landes "aufgrund eines Gesetzes geregelt" werden. Lediglich "die Errichtung der staatlichen Behörden im Einzelnen obliegt der Landesregierung" (Artikel 90 Satz 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen).

Zu § 12 (Einräumigkeit der Verwaltung)

Zu Absatz 1

Die Beachtung des Prinzips der Einräumigkeit soll gewährleisten, dass die örtlichen Zuständigkeitsgrenzen staatlicher Behörden und ihrer Substruktureinheiten sowie von Gerichten und Staatsanwaltschaften die politisch-territorialen Grenzen von kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinden und Landkreise) nicht schneiden. Die Herstellung der Einräumigkeit der Verwaltung soll dem Ziel dienen, überschaubare und transparente örtliche Zuständigkeiten für Bürger und sonstige Nutzer der Verwaltung zu schaffen. Für die Verwaltung selbst sollen durch das Prinzip der Einräumigkeit Abstimmungsprozesse und die Zusammenarbeit untereinander erleichtert sowie Reibungsverluste, die durch unterschiedliche Gebietszuschnitte zwangsläufig entstehen, so weit wie möglich vermieden werden.

Im Bereich der mittelbaren Landesverwaltung gilt ebenfalls, dass deren örtliche Zuständigkeitsbezirke und die örtlichen Zuständigkeitsbezirke ihrer organisatorischen Substruktureinheiten keine Grenzen kommunaler Gebietskörperschaften schneiden sollen.

Die Ausgestaltung der Norm als "Soll-Regelung" verdeutlicht, dass das dem Grundsatz der Einräumigkeit zugrunde liegende Prinzip der Einheit von Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollräumen dann nicht zur Anwendung gelangt, wenn Fachverwaltungen sachlich nachvollziehbare Gründe für eine abweichende Verwaltungsgliederung darlegen können.

Zu Absatz 2

Wenn sich das Gebiet kommunaler Gebietskörperschaften ändert, müssen, um das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung zu wahren oder herzustellen, unter Umständen örtliche Zuständigkeitsanpassungen im Bereich der Landesverwaltung vorgenommen werden. Ein dafür erforderlicher Zeitraum von einem Jahr nach Inkrafttreten von Vorschriften, die das Gebiet kommunaler Gebietskörperschaften ändern, sollte in jedem Fall ausreichend sein. Da die in der laufenden Legislaturperiode geplanten gebietsreformerischen Gesetzgebungsvorhaben spätestens im Jahr 2018 abgeschlossen sein sollen, sind die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen im Bereich der Landesverwaltung zur Herstellung der Einräumigkeit erstmals spätestens bis zum Ende des Jahres 2019 vorzunehmen, um zeitlich davor liegende, mehrfache gesetzliche Änderungen im Bereich der Landesverwaltung zu vermeiden.

Zu § 13 (Prozessmanagement, Aufgabenkritik)

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt den für die Landesverwaltung geltenden Wirtschaftlichkeits- und Effizienzgrundsatz. Im Kern geht es darum, mit den vorhandenen Haushaltsmitteln eine möglichst optimale und kostengünstige Aufgabenerledigung sicherzustellen, ohne die Qualität der Ergebnisse des Verwaltungshandelns zu gefährden. Die kommunalen Gebietskörperschaften treffen ihre Entscheidungen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie.

Ziel von Prozessmanagement in der Landesverwaltung ist es, Verwaltungsstrukturen so zu gestalten, dass Verwaltungsleistungen effektiv und effizient erbracht werden können. Dafür ist es notwendig, Verwaltungsprozesse zu identifizieren, zu dokumentieren, zu optimieren und kontinuierlich auf Verbesserungsmöglichkeiten zu prüfen. Dabei soll auf die Erfahrungen anderer Bundesländer zurückgegriffen werden. Die Landesverwaltung wird zur Nutzung der Elemente des Prozessmanagements verpflichtet.

Zu Absatz 2

Über den Umgang mit den in Absatz 1 geregelten Grundsätzen auf kommunaler Ebene entscheiden die kommunalen Gebietskörperschaften vor Ort im Rahmen ihrer Organisations- und Personalhoheit und ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechte nach Artikel 91 der Verfassung des Freistaats Thüringen.

Zu Absatz 3

Die sich für die Verwaltung ständig ändernden Rahmenbedingungen schließen auch die Möglichkeit der Übernahme neuer und erweiterter Aufgaben ein. Aus diesem Grund sollen der Aufgabenbestand der Landesverwaltung und die Verwaltungsabläufe auf Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit mittels einer Aufgabenkritik überprüft werden. Dabei handelt es sich um eine Daueraufgabe für die gesamte Landesverwaltung.

Aufgabenkritik umfasst dabei eine an rechtlichen und organisatorischen Grundsätzen orientierte Überprüfung der von der Verwaltung wahrzunehmenden Aufgaben im Hinblick auf deren Notwendigkeit nach Art, Maß und Aufwand sowie hinsichtlich der Organisationsform, des Personaleinsatzes und der Verfahren. Insofern eignet sich das Mittel der Aufgabenkritik

tik in besonderer Weise, um eine Entscheidung über die Notwendigkeit bestehender und neuer Verwaltungsaufgaben vorzubereiten (Zweckkritik), die Erfüllung bestehender Aufgaben auf rationelle Abwicklung zu prüfen (Vollzugskritik) und die Aufgabenplanung insgesamt durch organisatorische Anregungen zu verbessern.

Die Aufgabenkritik ist zudem ein wichtiges Modernisierungsinstrument, das sowohl den jeweiligen Aufgabenbestand als auch die Art und Weise der staatlichen Aufgabenwahrnehmung auf den Prüfstand stellt. Eine permanente Aufgabenkritik in allen Bereichen der Landesverwaltung schafft wichtige Impulse für die weitere Modernisierung sowohl der internen Verwaltungsabläufe als auch bei der nach außen gerichteten Aufgabenwahrnehmung.

Grundsätzlich soll der praktische Erhebungsaufwand im Rahmen der Aufgabenkritik so gering wie möglich bleiben. Es sollten nur Daten erhoben werden, für die eine sinnvolle Auswertung absehbar ist, das heißt die als Grundlage für eine Bewertung der Aufgabe durch Politik und Landesverwaltung geeignet sind. Außerdem soll jedes Ressorts für die dezentrale Datenerfassung selbst verantwortlich sein.

Den Kommunen, das heißt den Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden, steht es vor dem Hintergrund der in Artikel 91 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung frei, sich der Aufgabenkritik des Landes im Bereich des eigenen Wirkungskreises anzuschließen.

Zu § 14 (Personalentwicklungskonzept)

Die Bestimmung stellt sicher, dass der Bereich der Personalentwicklung ein Bestandteil der Funktional- und Verwaltungsreformen ist. Die Erarbeitung eines umfassenden Personalentwicklungskonzeptes ist eine wesentliche Aufgabe, um die öffentliche Verwaltung effektiv und leistungsfähig aufzustellen. Zudem ist sie Voraussetzung zur Schaffung einer modernen und bürgerorientierten Verwaltung. Ein erster Schritt wird dabei die Überarbeitung der Rahmenleitlinie PERMANENT – Personalmanagement für Thüringen – vom 16. Dezember 2003 darstellen. Darüber hinaus sind, in Abstimmung mit den Personalvertretungen, weitere Personalentwicklungsmaßnahmen vorzusehen.

Zu § 15 (Personal- und Stellenabbau)

Nach den Festlegungen des Koalitionsvertrages ist das bislang vereinbarte und im Doppelhaushalt für die Jahre 2016 und 2017 gesetzlich verankerte Stellenabbauziel in Höhe von 9.035 Stellen beizubehalten. Denn nur auf diese Weise kann der Personalkostenanstieg wirksam begrenzt werden, was im Hinblick auf die Einnahmesituation des Landes ab dem Jahr 2020 und die in Artikel 98 der Verfassung des Freistaats Thüringen verankerte Obergrenze für Personalausgaben unabdingbar ist. Dazu soll das bestehende Stellenabbaukonzept fortgeschrieben werden. Es ist zu berücksichtigen, dass der Stellenabbau mit dem Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben in Einklang zu bringen ist.

Zu § 16 (Deregulierung, Entbürokratisierung, Standardabbau und -überprüfung)

Zu den Absätzen 1 und 2

Im Bereich der Normsetzung sollen alle Stellen der Landes- und Kommunalverwaltung auf einen Abbau von Normen und Standards hinwirken. Deregulierungs- und Rechtsvereinfachungsmöglichkeiten sollen ständig geprüft und ausgeschöpft werden. Jede neue Rechts- oder Verwaltungsvorschrift soll vor ihrem Erlass umfassend im Hinblick auf ihre Folgen geprüft werden. Inhaltlich erweiterte Normsetzungen sollten auf ein unverzichtbares Mindestmaß beschränkt bleiben. Wie bei den Aufgabenübertragungen auf kommunale Gebietskörperschaften gilt in der Landes- und Kommunalverwaltung der Grundsatz, dass Anordnungen, die die Aufsicht, die Organisation und den Haushaltsvollzug betreffen, Genehmigungsvorbehalte, Einvernehmens- und Benehmensregelungen sowie Mitzeichnungs- und Berichtspflichten auf das unverzichtbare Mindestmaß reduziert werden sollen. Damit soll der Verwaltungsaufwand reduziert und die Eigenverantwortlichkeit der Verwaltung gesteigert werden. Im Übrigen wird auf die Begründung zu § 6 verwiesen.

Über den Umgang mit den in Absatz 1 geregelten Grundsätzen auf kommunaler Ebene entscheiden die kommunalen Gebietskörperschaften vor Ort im Rahmen ihrer Organisations- und Personalhoheit und ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechte nach Artikel 91 der Verfassung des Freistaats Thüringen.

Zu Absatz 3

Der Anspruch an eine moderne Landesverwaltung ist, dass diese zügig und unbürokratisch auf die Belange der Bürger reagieren kann. Dies setzt auf der einen Seite effiziente Strukturen voraus. Auf der anderen Seite erfordert dies einen Regelungsbestand, der der Verwaltung die Möglichkeit eröffnet, als Dienstleister für die Bürger tätig zu werden. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es schon seit längerem Bemühungen, Rechtsvorschriften (Gesetze und Verordnungen) und innerorganisatorische Regelungen (wie beispielsweise Verwaltungsvorschriften, Erlasse und Richtlinien) auf ihre Notwendigkeit und auf ihren jeweiligen bürokratischen Aufwand hin zu überprüfen. Diese Überprüfung muss konsequent weiter betrieben werden.

Zu § 17 (Transparenz des Verwaltungshandelns)

Die demokratische Gesellschaft lebt von einer aktiven Partizipation der Bürger. Voraussetzung dafür ist, dass sich die Bürger selbstständig und unzensuriert informieren können, der Staat seine vorhandenen Informationen zur Verfügung stellt und seine Handlungen transparent gestaltet und zugänglich macht. Der vom Staat und der Politik vorgehaltene Informationsschatz enthält ein enormes Potential, das die Bürger nutzen können. Er ermöglicht zum einen die Kontrolle des staatlichen Handelns, zum anderen kann er als Informationsquelle für neue und innovative Ideen, die letztendlich auch dem Staat zugutekommen können, genutzt werden.

Um diesen Transparenzgedanken festzuschreiben, wird eine Änderung der Rechtslage angestrebt. Hierzu sollen das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 14. Dezember 2012 (GVBl. S. 464) in der jeweils geltenden Fassung und die Thüringer Informationsregisterverordnung vom 6. August 2014 (GVBl. S. 582) in der jeweils geltenden Fassung zu einem echten Transparenzgesetz unter Einbeziehung der Erfahrungen

auch anderer Bundesländer fortentwickelt werden. Die proaktive Veröffentlichung von Informationen durch die staatliche Verwaltung soll ausgebaut und Open-Data-Prinzipien sollen berücksichtigt werden.

Zu § 18 (Länderübergreifende Zusammenarbeit)

Wenn die Möglichkeit besteht, Aufgaben der Landesverwaltung effizienter und kostengünstiger in Form einer länderübergreifenden Zusammenarbeit von Trägern der öffentlichen Verwaltung, auch in Mehrländerbehörden, wahrzunehmen, so ist dieser Form der Aufgabenerledigung Vorrang einzuräumen. Dazu sollte geprüft werden, ob bisherige Formen der länderübergreifenden Zusammenarbeit (beispielsweise im Rahmen der "Initiative Mitteldeutschland") erweitert werden können.

Zu § 19 (Inkrafttreten)

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

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

Stellungnahme des den tbb beamtenbund und tarifunion thüringen vom 26. Mai 2016

Stellungnahme der Landesregierung

Die Thüringer Landesregierung nimmt zur Stellungnahme des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen vom 26. Mai 2016 (siehe Anlage) infolge dessen Verlangen nach § 7 Abs. 6 der „Vereinbarung über die Beteiligung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände bei allgemeinen Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse nach § 98 des Thüringer Beamtengesetzes“ wie folgt Stellung:

1. Staffelung des Reformprozesses

Die unterschiedlichen Aspekte des Reformprozesses werden gerade mit Blick auf eine größere Transparenz und Klarheit der Gesetze bzw. ihrer Regelungsinhalte in zeitlich gestaffelten Gesetzgebungsverfahren abgehandelt. Zudem ist es aufgrund der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung geboten, derartige umfassende Reformvorhaben mit einem Vorschalt- oder Grundsätzegesetz vorzubereiten. Diese vorgelagerten Gesetze definieren transparent die Maßstäbe für die nachfolgenden Gesetze, die die konkreten Reformmaßnahmen beinhalten.

2. Aufgabenkritik

Der Gesetzentwurf steht einer Aufgabenkritik nicht entgegen. Vielmehr fordert § 13 Abs. 2 des Gesetzentwurfes ausdrücklich eine Aufgabenkritik. Außerdem ist im Sinne einer Aufgabenkritik für jede Aufgabe und unter Berücksichtigung von möglichen Konsequenzen zu prüfen, ob eine Kommunalisierung in Betracht kommt (vgl. Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 1, dort 1. Absatz). Dabei kann es gemäß § 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfes auch zu einer Hochzoning von bisher von kommunalen Gebietskörperschaften wahrgenommenen Aufgaben auf die Landesebene kommen. Bei dieser Prüfung spielen selbstverständlich Aspekte des Gemeinwohls eine Rolle.

3. „Zwingender Personalabbau“

Der Personalabbau in der öffentlichen Verwaltung in Thüringen ist seit vielen Jahren Gegenstand der öffentlichen Diskussion und auch gesetzlich, z. B. im Haushaltsgesetz 2016/2017, geregelt. § 15 des Gesetzentwurfes knüpft daran lediglich klarstellend an, was sich auch aus der Gesetzesbegründung zu § 15 ergibt. Zudem geht dieser Regelung der § 14 des Gesetzentwurfes voran, der die Erarbeitung eines Personalentwicklungskonzepts fordert. Damit ist deutlich, dass der Stellenabbau nicht einseitig zu Lasten der Bediensteten erfolgt, sondern in einen größeren Rahmen eingebunden ist.

4. Regelungen zum Personalübergang

Solche Regelungen in dieser Phase bereits zu treffen, ist eindeutig zu früh. Erst wenn konkrete Festlegungen zu Aufgabenverlagerungen erfolgen, ist absehbar, ob und welche Personalübergänge damit verbunden sind. Dann ist erst erkennbar, welcher Regelungsbedarf hierzu besteht. Daher ist vorgesehen, die Fragen des Personalübergangs – wie auch in anderen Ländern üblich – im Rahmen des noch anstehenden Funktionalreformgesetzes zu regeln.

5. Bestimmtheitsgebot

Vor einer Zuleitung an den Thüringer Landtag wurde der Gesetzentwurf nach den Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung rechtlich und rechtsförmlich geprüft.

6. Zum Vorblatt Teil A

Die Ausführungen unter Teil A im Vorblatt legen ausführlich die Notwendigkeit für den Gesetzentwurf und die mit der Reform angestrebten Vorteile für die Bürger dar. Es werden gleichzeitig die Gemeinwohlgründe dargestellt, aus denen heraus die Landesregierung die Handlungsnotwendigkeit für die Reformmaßnahmen ableitet. Ohne das Gesetz wäre die mögliche Varianz künftiger praktischer Reformschritte wesentlich größer und ein klaren Zielen dienendes, effektives Handeln im Reformprozess wäre schwieriger und unter Umständen auch wesentlich zeit- und kostenaufwändiger (siehe Teil A, letzter Satz).

7. Zum Vorblatt Teil B, zu I Funktionalreform

Zur generellen Kommunalisierung wird auf die Ausführungen zu 2. verwiesen.

Inwieweit es tatsächlich dazu kommt, dass Bedienstete des Landes ihrer Aufgabe folgend in eine Kommunalverwaltung wechseln (§ 5 des Gesetz-entwurfs), hängt davon ab, in welchem Umfang es zu Kommunalisierungen kommt. Wie in der letzten Sitzung der Arbeitsgruppe „Funktionalreform“, an der der Landesvorsitzende des tbb teilgenommen hat, aufgezeigt, ist die entsprechende Prüfung innerhalb der Landesregierung noch nicht abgeschlossen. Für den konkreten Personalübergang werden im noch vorzulegenden Funktionalreformgesetz die erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen werden, soweit sie sich nicht bereits aus § 14 Abs. 4, letzte Variante des Thüringer Beamtengesetzes ergeben. Die Landesregierung ist sich der damit verbundenen Problematik und der ganz persönlichen Betroffenheit der einzelnen Bediensteten stets bewusst.

Aufgrund der Vorschläge des tbb wird der Begriff „Verwaltungsstufe“ durch „staatlichen oder kommunalen Ebene“ ersetzt. Entgegen der Auffassung des tbb verbleibt es bei der Formulierung, dass es sich um einen „beamtenrechtlichen Grundsatz“ gem. § 14 Abs. 4, letzte Variante des Thüringer Beamtengesetzes handelt, wenn im Fall einer Aufgabenverlagerung das mit der Aufgabe betraute Personal der Aufgabe folgen soll.

8. Zum Vorblatt Teil B, zu II Verwaltungsreform

Im Zuge dieses Grundsatzgesetzes wäre es verfrüht, zu kommunalisierende Aufgaben einzeln aufzulisten, zumal, wie oben zu 7. dargelegt, die Kommunalisierungsprüfung noch nicht abgeschlossen ist. Mit dem Grundsatzgesetz soll nur der Rahmen für eine Verwaltungsreform vorgezeichnet werden.

Die Kriterien für eine Kommunalisierung sind in § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs genannt. Diese ergeben sich aus der Thüringer Verfassung, der Landeshaushaltsordnung und der Absicht der Landesregierung, eine bürgerfreundliche und damit dienstleistungsorientierte Erledigung öffentlicher Aufgaben sicherzustellen.

9. Zum Vorblatt Teil C Alternativen

E-Government ist im Sinne des vorgelegten Gesetzentwurfs keine Alternative, sondern vielmehr integraler Bestandteil des Reformpakts (siehe § 10 des Gesetzentwurfs). Die Landesregierung will nicht nur die Effekte aus dem Ausbau des E-Government nutzbar machen, sondern darüber hinaus auch andere Maßnahmen ergreifen, um die Reformziele des § 8 des Gesetzentwurfs umzusetzen.

Das mit einer Kommunalisierung verfolgte Ziel wird in § 2 des Gesetzentwurfs genannt. Alternativen zur Kommunalisierung eröffnen sich über § 3 Abs. 3 und § 12 des Gesetzentwurfs. Konkretisiert werden können diese Alternativen erst nach Beendigung der durch dieses Gesetz bestimmten Prüfungsaufträge. Insoweit kann es zu diesem Zeitpunkt noch keine Alternativen geben.

10. Zum Vorblatt Teil D Kosten

Das Grundsatzgesetz löst keine unmittelbaren Kosten aus. Vielmehr werden erst durch die noch folgenden Reformgesetze Kosten im Zuge deren Umsetzung entstehen.

11. Zu §§ 2 und 3

Die über die §§ 2 und 3 des Gesetzentwurfs möglichen Kommunalisierungen werden unter Beachtung des durch Art. 91 ff. ThürVerf und durch Art. 28 GG vorgegebenen Rahmens durchgeführt. Diese verfassungsrechtlichen Grundsätze sind Maßstab für jede Kommunalisierung.

Unabhängig von der Reihenfolge der Nennung der Maßstäbe „zweckmäßig“ und „wirtschaftlich“ in § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs lässt die Regelung die Einhaltung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ohne Weiteres zu.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu 2. und 8. verwiesen.

12. Zu § 4

§ 4 des Gesetzentwurfs ist als Soll-Regelung ausgestaltet. Das bedeutet, dass bei einer entsprechenden Begründung durchaus von dem Grundsatz abgewichen werden kann. Zudem ist sich die Landesregierung bewusst, dass im Falle der Auflösung einer Behörde deren Aufgaben nicht automatisch entfallen und deshalb die dafür erforderlichen Bediensteten nach wie vor benötigt werden.

13. Zu § 5

Es besteht keine Notwendigkeit, bereits in diesem Gesetz den Personalübergang zu regeln, da mit diesem Gesetz noch keine unmittelbaren Folgen für einzelne Bedienstete ausgelöst werden. Außerdem kann der Kreis der konkret Betroffenen nicht bestimmt werden. Insoweit wird auf die Ausführungen zu 7. Bezug genommen.

Die Beteiligung des Kreises der potentiell Betroffenen ist in diesem Stadium angemessen z. B. durch den tbb berücksichtigt. Die Beteiligung jeder/s einzelnen Bediensteten zu diesem Zeitpunkt wäre nicht zielführend, weil nicht feststeht, wer tatsächlich betroffen sein wird. Diese individuelle Beteiligung wird über den konkreten Dienstherrn/Arbeitgeber vor Ort unter Beachtung des personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmungsrechts erfolgen.

Es ist bisher nicht absehbar, dass das Land Wald- und Forstfiskaleigentum auf Kommunen überträgt.

14. Zu § 6

Es wird hier bewusst nicht zwischen den beiden Aufgabentypen unterschieden, weil es sein kann, dass den Kommunen im Rahmen der Funktionalreform sowohl Aufgaben in den übertragenen als auch in den eigenen Wirkungskreis übertragen werden.

15. Zu § 7

Kommunale Selbstverwaltung findet im Rahmen der Gesetze statt. Einen unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie sieht die Landesregierung in dieser Soll-Vorschrift nicht.

16. Zu § 8

§ 8 ist eine typische gesetzliche Zielbestimmung, die durch die Regelungen in diesem Gesetzentwurf konkretisiert wird und auch Maßstab für die noch folgenden Reformgesetze ist.

Der Begriff „modern“ wurde in der auch unter Bestimmtheitsaspekten erfolgenden rechtsförmlichen Prüfung nicht beanstandet.

17. Zu § 9

Wie der tbb zu Recht betont, hat das Rechtsstaatsprinzip, das auch in Art. 47 Abs. 4 ThürVerf verankert ist, Verfassungsrang. In Gesetzen, die sich sämtlich an der Verfassung messen lassen müssen, müssen daher Verfassungsprinzipien nicht wiederholt werden. Mit der Aufzählung in § 9 Satz 2 des Gesetzentwurfs geht es darum, bestimmte Grundsätze hervorzuheben („Entscheidende Ziele sind...“). Damit sind andere Ziele und erst recht übergeordnete Normen keineswegs ausgeschlossen.

18. Zu § 10

Es geht ausweislich des § 10 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs um eine Optimierung der Landesverwaltung. Sicherlich ist es so, dass allein der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie nicht immer zu einer Optimierung führen kann. Deshalb wäre in derartigen Fällen davon abzusehen. Dies gilt auch für die Fälle, in denen ansonsten eine Einzelfallgerechtigkeit oder eine rechtmäßige Ermessensausübung nicht mehr möglich wäre.

19. Zu § 11

Die Landesregierung nimmt zur Kenntnis, dass der tbb sich aus den in seinem Schreiben genannten Gründen für die Beibehaltung der Dreistufigkeit im Behördenaufbau Thüringens einsetzt.

Der typische Regelungsinhalt eines Landesorganisationsgesetzes ergibt sich aus dem Namen selbst und dem Kontext, in dem die Regelung des § 11 Abs. 4 des Gesetzentwurfs steht. Detailliertere Vorgaben in diesem Gesetzentwurf würden den Inhalt des eigentlichen Landesorganisationsgesetzes vorwegnehmen.

20. Zu § 12

Es ist zu begrüßen, dass der tbb den Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung als Ziel des Reformprozesses anerkennt. Dem Einwand des tbb folgend, dass Ausnahmen vom Grundsatz der Einräumigkeit zulässig sein sollten, wurde der § 12 Abs. 1 wie folgt neu gefasst:

„Der Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung ist in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung des Landes zu beachten. Landesbehörden können Zweigstellen errichten, wenn bedeutende fachliche oder wirtschaftliche Gründe vorliegen. Die Grenzen der örtlichen Zuständigkeit von Landesbehörden und deren Zweigstellen sollen die Grenzen von kommunalen Gebietskörperschaften nicht schneiden. Auch für Träger der mittelbaren Landesverwaltung gilt, dass deren örtliche Zuständigkeitsbezirke oder die örtlichen Zuständigkeitsbezirke ihrer Untergliederungen keine Grenzen kommunaler Gebietskörperschaften schneiden sollen.“

21. Zu § 13

Vorgaben für eine Aufgabenkritik und für ein Prozessmanagement erachtet die Landesregierung als sinnvoll. Allerdings hängt deren Ausgestaltung (z. B. auch die Benennung eines Ansprechpartners) von den Rahmenbedingungen im jeweiligen Ressort ab. Detaillierte Vorgaben sind daher weder zielführend noch angesichts des Umstands, dass gesetzlich nur das Wesentliche zu regeln ist, notwendig.

Zur Beteiligung von Personalvertretungen ist im Koalitionsvertrag ausdrücklich festgelegt, dass u. a. die Personalvertretungen in den Reformprozess einzubeziehen sind. Die als Soll-Vorschrift vorgesehene „enge Abstimmung“ erfüllt genau diese Funktion und bedeutet mehr als reine Information. Ihre Nichtberücksichtigung bedürfte einer besonderen Rechtfertigung.

22. Zu § 14

Personalentwicklung und Stellenabbau werden im aktuellen Gesetzentwurf in den getrennten Paragrafen 14 und 15 geregelt.

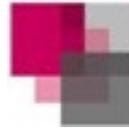
Das Zusammenwirken von Aufgabenkritik und Stellenabbau berücksichtigt die Landesregierung dadurch, dass sie – wie der tbb feststellt – auf Staatssekretärebene eine interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) eingesetzt hat. In dieser IMAG „Stellenabbau/Aufgabenkritik“ werden beide Aspekte miteinander verknüpft.

Die Frage, inwieweit kommunalisiertes Personal auf das Stellenabbaukonzept anzurechnen ist, ist nicht in dem hier vorgelegten Gesetzentwurf zu klären, sondern wird im Rahmen der Arbeit der o. g. IMAG noch zu klären sein.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu 3. verwiesen.

23. Zu § 17 [neu: § 18]

Eine länderübergreifende Zusammenarbeit steht unter dem Vorbehalt der (verfassungs-) rechtlichen Zulässigkeit. Dies setzt u. a. voraus, dass sich ein Partnerland für die entsprechende Aufgabe findet. Sofern dies der Fall ist und dadurch Verwaltungsleistungen effizienter und kostengünstiger erbracht werden können, ließe sich bereits gegenwärtig aus § 6 HGrG bzw. § 7 LHO ableiten, dass dann eine Aufgabe im Wege der länderübergreifenden Zusammenarbeit zu erledigen ist.



tbb
beamtenbund
und tarifunion
thüringen

tbb beamtenbund und tarifunion thüringen – Schmidtstedter Str. 9 – 99084 Erfurt

Thüringer Staatskanzlei
Dr. Udo Wedekind
Regierungsstraße 73
990984 Erfurt

Landesvorsitzender

Schmidtstedter Str. 9
D-99084 Erfurt

Telefon: 0361.6547521
Telefax: 0361.6547522
E-Mail: liebermann@dbbth.de
www.tbb-konkret.de

Aktenzeichen
Lie/Jäk

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom
26. April 2016

Datum
26. Mai 2016

tbb Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Thüringer Gesetz über die Grundsätze von Funktional- und Verwaltungsreformen (ThürGfVG)

Anhörung nach § 95 ThürBG, § 53 BeamtStG sowie Beteiligungsvereinbarung

Sehr geehrter Herr Dr. Wedekind,

der tbb beamtenbund und tarifunion thüringen (tbb) bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme.

Für den tbb ist es nicht nachvollziehbar, warum ein solches Gesetzgebungsverfahren zur Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform nicht als **ein Gesetzespaket**, bestehend aus Vorschaltgesetz (bereits vorgelegt), Grundsatzgesetz (aktuell vorliegend), Funktionalreformgesetz (§ 5 Abs. 1 S. 1 ThürGfVG; bislang noch unbekannt), Landesorganisationsgesetz (§ 11 Abs. 5 ThürGfVG; bislang noch unbekannt), Personalentwicklungskonzept (§ 14 S. 3 ThürGfVG) sowie Personalüberleitungsgesetz dem demokratisch legitimierten Organ des Landesparlamentes vorgelegt wird.

Aus Sicht des tbb wird mittels der „Salamitaktik“ das Gesamtausmaß der Reform verschleiert, in dem der Einzelne sich an Detailregelungen des jeweilig vorliegenden Gesetzesteils aufhält und dabei den Blick für das – bislang nicht absehbare – gesamte Reformvorhaben aus dem Auge verliert.

Für den tbb ist es nicht nachvollziehbar, warum vom Gesetzgeber wesentliche Grundsätze der geplanten Reform hier nicht wesentlich deutlicher formuliert werden. Selbst in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) heißt es in § 42 Abs. 5 Satz 1 „Gesetze müssen sprachlich richtig und möglichst für jedermann verständlich gefasst sein.“

Wer Rechtsvorschriften formuliert, muss sie sprachlich so genau fassen, wie es nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Die Betroffenen sollen auf Grund der gesetzlichen Regelung in der Lage sein, den rechtlichen Rahmen ohne juristische Beratung zu erkennen und ihr Verhalten entsprechend auszurichten.

Aus Sicht des tbb trifft dieses für das vorliegende Gesetz gerade nicht zu. Das Gesetz sollte daher mit Berücksichtigung dieser Aspekte überarbeitet werden.



Darüber hinaus stellt sich die Frage nach dem Zweck dieses Gesetzes: Die Grundsätze, die sich die Landesregierung für die Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform gegeben hat sind bereits im Leitbild festgelegt. Eine weitergehende Festlegung in diesem Gesetz ist überflüssig, solange sich die Koalition einig ist und bindet ansonsten zukünftiges Modernisierungshandeln pauschal ohne einen weiteren sinnvollen und einzelfallbezogenen Abwägungsprozess zuzulassen.

Zu den (Haupt-)Kritikpunkten:

1) Der tbb bemängelt, dass der gesamte Gesetzentwurf zu einem Zeitpunkt an dem das gesamte Vorhaben des Reformpaketes unbekannt ist die (zukünftigen) **Entscheidung von Landesregierung und Landesparlament** bereits jetzt durch Festlegungen

eines Kommunalisierungsgebotes (§ 3),

eines **zwingenden** Personalabbaus (§ 14),

eines **zweifstufigen** Verwaltungsaufbaus (=Wegfall des Landesverwaltungsamtes, §§ 4, 11),

der **Einräumigkeit** der Verwaltung (§ 12)

zwingend bindet und damit jeglichen demokratisch zu führenden Entscheidungsprozess vorwegnimmt, bevor die Auswirkungen erkennbar sind.

Der tbb fordert eine vorherige Aufgabenkritik, bevor im Gesetz Festlegungen für ein Kommunalisierungsgebot (§ 3), einen Personalabbau (§ 14), einen Verwaltungsaufbau (=Wegfall des Landesverwaltungsamtes, §§ 4, 11) oder der Struktur der Verwaltung (§ 12) erfolgen. Dieser Festlegungsprozess muss vor Erlass eines Gesetzes ergebnisoffen geführt werden.

2) Vor dem alleinigen Zielaspekt der Kommunalisierung wurde nach Ansicht des tbb eine **Gemeinwohlbetrachtung** völlig **außer Acht gelassen**. Dies führt nach unserer Auffassung zu einer Missachtung des Rechtsstaatsprinzips. Der tbb fordert die einzelnen Regelungstatbestände auf ihren Verfassungsrang hin zu überprüfen.

3) Auf **handwerkliche Mängel** in der Begriffsbestimmung wie z.B. moderne IT-Technik (§ 10 Abs. 1) sei nur der Vollständigkeit halber hingewiesen. Der tbb fordert auch hier konkrete Nachbesserungen.

4) Zudem **fehlen dem Entwurf jegliche konkreten Regelungen für den Übergang des Personals** (Beamte wie Tarifbeschäftigte) und die Umsetzung von bisherigen Ansprüchen der Beschäftigten (Pensionsverpflichtungen, Betriebszugehörigkeiten usw.). Der tbb fordert hier, konkrete Regelungen in das Gesetz aufzunehmen.

Anzumerken ist außerdem, dass das E-Government weder zum Stand des vorgesehenen Gesetzesentwurfes noch im Zeitraum der vorgesehenen Umsetzung auch nur annähernd verfügbar sein wird. Festzustellen bleibt ebenfalls, dass E-Government ein Angebot sein kann, nicht jedoch, wie im vorliegenden Entwurf, als Zwang für alle Bürger eingeführt werden kann. Der tbb fordert Zu-



gang zur Verwaltung, insbesondere technischer Zugang, so zu gestalten, dass ein Zugang auch ohne Technik möglich bleibt (Papierform).

5) Der tbb hält in der Gesamtbetrachtung dieses Gesetz für **verfassungsrechtlich bedenklich**, da es ihm nach unserer Auffassung allein schon an der Bestimmtheit fehlt.

Die Klarheits- und Bestimmtheitsgebote der Verfassung gehören mit ihrer Garantie von Rechtssicherheit zum Grundbestand der Rechtsstaatlichkeit als einem der elementaren Verfassungsprinzipien. Durch sie sind die staatlichen Instanzen gehalten, den Eingriff in die grundrechtlich geschützte Freiheitssphäre des Bürgers, den jeder belastende Rechtsakt darstellt, in der sprachlichen Fassung eines schriftförmig vertexteten Rechts vorhersehbar, durchschaubar und berechenbar zu gestalten. Die Klarheit und Bestimmtheit der Vertextung von Recht sowie die darauf verbindliche Ausrichtung staatlichen Handelns sollen den Bürger in die Lage versetzen, dessen Art, Umfang und Tragweite einschätzen und sich in seinem Verhalten darauf einrichten zu können. Auf diese Weise hat die Klarheit und Bestimmtheit der Textfassung von Recht zur Verlässlichkeit der Rechtsordnung als einer der Voraussetzungen für die Legitimierung staatlicher Gewalt und einer Rechtllichkeit von Recht beizutragen.

Die Exekutive kann die maßgeblichen Wertungsgesichtspunkte, die diesem Gesetz zugrunde liegen, nicht hinreichend konkretisieren, weil sich der normative Gehalt aus dem Gesetz selbst nicht ermitteln lässt. Dieses Gesetz liest sich wie ein Positionspapier. Selbst in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) heißt es in § 42 Abs. 5 Satz 1 „Gesetze müssen sprachlich richtig und möglichst für jedermann verständlich gefasst sein.“

Wer Rechtsvorschriften formuliert, muss sie sprachlich so genau fassen, wie es nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Die Betroffenen sollen auf Grund der gesetzlichen Regelung in der Lage sein, den rechtlichen Rahmen ohne juristische Beratung zu erkennen und ihr Verhalten entsprechend auszurichten.

Hier fordert der tbb die entsprechende Überprüfung des Gesetzentwurfes auf Verfassungskonformität.

Zum Vorblatt Teil A

Hier heißt es: „Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist unerlässlich.“ Leider wird hier eindeutig vom Ergebnis her argumentiert, ohne Alternativen aufzuzeigen. Dies ist ein klarer **Verstoß gegen die Formanforderungen an einen Gesetzentwurf** gemäß § 23 Abs. II ThürGGO. Hier heißt es in Satz 1: „Unter Buchstabe A. sind die Notwendigkeit der vorgesehenen Regelung zu begründen und die Auswirkungen eines möglichen Regelungsverzichts darzustellen.“ In diese Abwägung muss der Gesetzgeber die Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung einstellen (BVerfGE 86, 90,109). Sonst leidet seine Entscheidung an einem Abwägungsdefizit. Das ist aus unserer Sicht hier der Fall.

Zum Vorblatt Teil B

Zu I: Funktionalreform

Ziel der Reform kann nicht die generelle Kommunalisierung sein, sondern allein die Prüfung, in welcher Struktur welche Aufgabe am besten erfüllt werden kann. Dem ist zwingend eine Aufgabenkritik vorzuschalten, und danach sind die Entscheidungen zu treffen.



Das kann u.U. dazu führen, dass bereits kommunalisierte Aufgaben wieder zum Land zurückkehren (Bsp.: Sozialverwaltung, hier Blindengeld/ Schwerbehinderteneigenschaften).

Weiterhin weist der tbb darauf hin, dass die unterste Verwaltungsstufe gerade nicht immer eine Kommune ist. Die bereits bestehende untere Forstbehörde AÖR ThüringenForst ist unterste Behörde auf Landesebene und gleichzeitig obere Behörde im verwaltungsrechtlichen Verfahren. Diese Tatsache wird im Gesetzentwurf vollständig ignoriert.

Der tbb stellt weiterhin fest, dass mit diesem Gesetzesentwurf völlig neue bislang **nicht existierende beamtenrechtliche Grundsätze eingeführt** werden sollen, ohne die entsprechenden Beamtengesetze auch nur annähernd an einer Stelle zu erwähnen. Der tbb weist darauf hin, dass es keinen beamtenrechtlichen Grundsatz gibt, dass „das mit der Aufgabe betraute Personal der Aufgabe zu folgen hat“. Bemerkenswert ist die völlige Ausblendung des Umgangs/ Übergangs der Tarifbeschäftigten. Tarifliche Unterschiede im TVÖD/ TV-L werden offensichtlich ignoriert oder bewusst ausgeblendet.

Zu II: Verwaltungsreform

Wenn im Absatz 3 Bezug auf bereits als kommunalisierungsfähig erachtete Aufgaben genommen wird, steht die Frage, welche das sind. Der tbb fordert eine Konkretisierung (Aufzählung) und eine Erläuterung, nach welchen Kriterien diese ausgewählt worden sind.

Genauso stellt sich für den tbb die Frage, nach welchen Kriterien die Festlegung der Aufgaben erfolgte, die das Land wahrnehmen soll, bevor eine Aufgabenkritik stattgefunden hat. Eine solche Festlegung zum derzeitigen Zeitpunkt macht nach Ansicht des tbb eine Aufgabenkritik überflüssig. In der Konsequenz werden bereits hier die offensichtlich schon beschlossenen Vorgaben verschleiert als Grundlage vorgegeben und alles Folgende nur zur Begründung der vorgegebenen Lösung missbraucht.

Im fünften Absatz wird die falsche These von der Kommune als der untersten Behörde fälschlicherweise wiederholt und diesem die falsche These hinzugefügt, dass nur so Kosten gespart, Bürgerbelastungen und Reibungsverluste vermieden werden. Gerade dies trifft so nicht auf z.B. die untere Forstbehörde zu. Nur durch deren Einheitlichkeit und Einheit in den Grundsätzen ihrer Verwaltungsentscheidung ist die einheitliche Anwendung der Fachgesetze sichergestellt. Hinzu kommt, dass völlig ausgeblendet wird, dass sich Waldeigentum nicht nach einer politischen Grenze richtet und genau hier diese politischen Grenzen bedeutungslos gegenüber einer einheitlichen Rechtsanwendung werden.

Zum Vorblatt Teil C Alternativen

2011 wurde eine Expertenkommission zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung zur Funktional- und Gebietsreform im Einvernehmen mit dem Stellvertretenden Ministerpräsidenten erstellt. Diese kam in ihrem Gutachten u.a. zum Ergebnis (S. 40): „Das E-Government ist daher explizit als eine Alternative zu Gebietsreformen dargestellt worden.“ Leider findet sich in diesem Entwurf keine Auseinandersetzung mit dieser Alternative.

Darüber hinaus kritisiert der tbb, dass das Gesetzesziel selbst, „umfassende Kommunalisierung“, bislang in keinem der bisherigen Entwürfe begründet wurde. Es erschließt sich nicht, warum allein dadurch eine Verwaltungs- und Funktionalreform machbar sei. Unter anderer Grundprämisse als



der alleinigen Kommunalisierung, nämlich unter der sorgfältigen Prüfung, in welcher Struktur welche Aufgabe am besten erfüllt werden kann sowie unter der Abfolge - Aufgabenkritik vor Entscheidung- sind andere Lösungen möglich.

Zum Vorblatt Teil D Kosten

Völlig lebensfremd erscheint dem tbb die Kostenangabe der Reformen. Selbst unter der theoretischen Annahme der bisher nicht verifizierten Effizienzrenditen ist wohl unstrittig, dass immer Kosten entstehen: Angefangen von Umzügen, EDV-Umstellungen, Briefköpfen u.ä. bis zur tatsächlichen Kosten der Umsetzung (Reisekosten, Abordnungskosten, Umzugskostenentschädigung für das Personal), sind Kosten der dadurch anfallenden Verwaltungsarbeit wie Bescheide u.ä. unvermeidbar. Gleichfalls fallen Kosten für die tatsächliche Übertragung von Grundvermögen oder sonstigen Vermögen (Aufteilung von Grundvermögen und Finanzausgleich zwischen den Kommunen; Ausstattung/ Übergang z.B. von Leasingfahrzeugen) und Kosten für die Bewirtschaftung des übergebenen Vermögens an.

Ebenso entstehen durch das Verbot der Wissenschafts-, Forschungs- und Entwicklungsaufgaben nach § 11 Abs. 4 Kosten. Diese müssen z.B. im Forstbereich zwingend fortgeführt werden (Borkenkäfer, Waldumbau) und dann von ThüringenForst bezahlt werden.

Beispielhaft sind in Folge anderer kommunaler Zuschnitte die Rechtsfolgen sowie Auswirkungen auf die Kosten durch Änderungen im Gemeinschaftlichen Jagdbezirk. Auch Änderungen von Pachtverträgen haben Kostenfolgen, die bislang nicht aufgezeigt wurden. Mit Blick auf die erst vor kurzem erfolgte Reform der Schulämter (von 13 auf 5) müssten allein in diesem Bereich wieder neue Ämter geschaffen werden (nach bisherigem Plan 3 weitere), mit allen dabei anfallenden Kosten.

Dem Landtagsabgeordneten kann nicht zugemutet werden, über ein Gesetz abzustimmen, dessen tatsächliche Kostenfolgen nicht erkennbar sind.

Der tbb stellt fest, dass selbst bei dieser oberflächiger Betrachtung eine neue Kostenbewertung vorgenommen werden muss.

Zum Gesetzentwurf

Zu § 2 Kommunalisierungsziel und zu § 3 Kommunalisierungsgebot, Subsidiaritätsprinzip

Die Übertragung staatlicher Aufgaben auf Gemeinden und Gemeindeverbände ist nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf zwar ausdrücklich möglich, die Thüringer Verfassung enthält jedoch kein ausdrückliches Kommunalisierungsgebot, wie es in anderen Ländern, zum Beispiel Art. 85 Abs. 1 S. 2 Sächsische Verfassung, enthalten ist. Nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf können den Gemeinden und Gemeindeverbänden staatliche Aufgaben übertragen werden; dabei kann sich das Land Weisungen vorbehalten (Fachaufsicht). Dem korrespondiert Art. 94 S. 2 ThürVerf, demzufolge die Aufsicht des Landes in Selbstverwaltungsangelegenheiten auf die Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit beschränkt ist (Rechtsaufsicht).

Art. 91 Abs. 3 ThürVerf (und § 3 Abs. 1 ThürKO) ermächtigt das Land zur Aufgabenübertragung, beschränkt es aber nicht auf die Übertragung mit Weisungsvorbehalt. Staatliche Aufgaben können auch zur Selbstverwaltung übertragen werden. Der Mehrbelastungsausgleich ist unabhängig davon, ob Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder zur Selbstverwaltung übertragen werden, Art.93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf.



Führt man sich jedoch die Position der Kommunen im Grundgesetz und auch in der Landesverfassung vor Augen, und macht sich klar, dass die in § 2 und 3 genannten Grundsätze einen Regelungsgehalt haben, der durchaus den Bestimmungen des Art. 91 und 93 der Thüringer Landesverfassung nahe kommt, sowie faktisch eine Konkretisierung des Art. 28 Grundgesetzes enthalten, spricht vieles dafür, diese Norm in die Verfassung zu überführen. Die für eine Verfassungsänderung erforderliche parlamentarische und demokratische Legitimation würde dieser Norm aufgrund ihrer Bedeutung gut zu Gesichte stehen.

Die Thüringer Verfassung kennt keinen Vorrang der kommunalen vor der staatlichen Aufgabewahrnehmung und auch keine andere Form eines Subsidiaritätsprinzips. Die von der Verfassung zu beachtenden Grundsätze ergeben sich aus Artikel 28 Absatz 1 GG. Diese Norm enthält kein generelles Kommunalisierungsgebot.

Der tbb vertritt die Auffassung, dass ein solches Kommunalisierungsgebot nicht einfach durch Gesetz erlassen werden kann, sondern nur durch Änderung der Thüringer Verfassung möglich ist.

Je größer und technischer eine Landesbehörde ist, desto weniger eignet sie sich im Zweifel für eine Kommunalisierung. In allen Bereichen, in denen Vollzugsaufgaben bearbeitet werden, die hochspezialisiertes Personal erfordern, ist die Zweckmäßigkeit der Bündelung in Landesbehörden oberhalb der Landkreise, aber außerhalb der Ministerien sinnvoll.

Ziel sollte daher nicht die „umfassende Kommunalisierung“ sein, sondern die Schaffung bzw. der Erhalt von Strukturen, in denen die jeweilige Aufgabe am optimalsten gelöst werden kann. Dies würde auch den derzeitigen Überlegungen der einzelnen Ressorts gerecht, die von insgesamt 20 740,3 überprüften Vollbeschäftigungseinheiten (VbE) bislang nur 44,8 VbE für kommunalisierbar hielten. Unter Berücksichtigung dieser Überprüfung erscheint ein generelles Kommunalisierungsgebot in diesem Gesetz für jeden Bürger das falsche Signal zu überbringen und zudem die tatsächliche Reformierbarkeit der Landesverwaltung massiv zu überschätzen.

Darüber hinaus kritisiert der tbb, dass in § 3 Abs. 1 die Begriffe „zweckmäßig“ und „wirtschaftlich“ nicht definiert sind. Die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und die bürgerschaftlich-demokratische kommunale Selbstverwaltung stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 79, 127, 153) hat ausgesprochen, die Verfassung setze den ökonomischen Erwägungen, dass eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, den demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gebe ihm den Vorrang. Die spezifische Funktion der bürgerschaftlich getragenen Verwaltung hat das Bundesverfassungsgericht seither wiederholt hervorgehoben (BVerfGE 82, 310, 313; 83, 363, 381 f., 107, 1, 11 f.). Dabei meint „Vorzug“ nicht, dass es dem Gesetzgeber letztlich verwehrt wäre, sich bei einem Gesetzgebungsvorhaben zu Lasten bürgerschaftlicher Mitwirkung für eine ökonomisch sinnvolle Lösung zu entscheiden. Er muss aber die Grundentscheidung des Grundgesetzes und der Landesverfassung für bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkung stets im Blick haben und mit dem entsprechenden Gewicht einbeziehen (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern v. 26. Juli 2007, S. 35).

Dieser Abwägungsprozess wird in diesem Gesetzentwurf vollkommen verkannt und nicht ausreichend vollzogen.



Ebenso fehlt es an einer Definition für „entsprechende Eignung“ im Absatz 2. Hier bleibt offen, wer denn eine Eignung der Landkreise feststellt. Welche Parameter werden hier zugrunde gelegt und wer ermittelt diese? Nicht jede flächenmäßige Erweiterung einer Gemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft erhöht deren Leistungsfähigkeit.

Ebenso fehlt es an Grundsätzen für die in Abs. 3 vorgesehenen Ausnahmen. Spätestens hier sollten die bekannten Ausnahmen bereits aufgenommen werden (z.B. Umweltverwaltung: Biologische Stationen; Forstverwaltung: ThüringenForst, Schulämter).

Der tbb fordert daher, dass § 3 so formuliert werden muss, dass der Spielraum für den Gesetzgeber verbleibt, zu entscheiden, wo die Aufgabe künftig am zweckmäßigsten und effektivsten zu erbringen ist.

Zu § 4 Ungeteilte Aufgabenwahrnehmung

§ 4 enthält nach unserer Abschätzung die **klare Absage an** Bündelungs- bzw. Sonderbehörden sowie an **das Landesverwaltungsamt** als Verbindungsglied zwischen den kommunalen Unteren Behörden (Landkreisen, kreisfreien Städten) Thüringens und der Thüringer Landesregierung als Oberste Behörde. § 4 muss im Zusammenhang mit § 11 gelesen werden. Verteilt man nun z.B. ein Referat des TLVwA mit ca. 20 bis 30 Fachleuten auf 17 oder vielleicht mal 10 Landkreise oder kreisfreie Städte, dann wird Sach- und Fachwissen nicht gebündelt sondern auseinander gerissen, mit der Folge einer schlechteren Aufgabenwahrnehmung. Die generelle Annahme der Sicherstellung von Wissens- und Erfahrungstransfer bei einer Kommunalisierung ist daher aus Sicht des tbb falsch. Das Landesverwaltungsamt ist als Bündelungsbehörde zu erhalten.

Der tbb fordert die Streichung dieses § 4, zumal der Entscheidungsprozess über die Zukunft des Landesverwaltungsamtes -wie die Debatte in der Öffentlichkeit zeigt- nicht abgeschlossen ist.

Zu § 5 Folgen eines Aufgabenträgerwechsels

Zu Absatz 1

Der tbb weist darauf hin, dass es keinen beamtenrechtlichen Grundsatz gibt, dass „das mit der Aufgabe betraute Personal der Aufgabe zu folgen hat“. Bemerkenswert ist die völlige Ausblendung des Umgangs/ Übergangs der Tarifbeschäftigten. Tarifliche Unterschiede im TVöD/ TV-L werden offensichtlich ignoriert oder bewusst ausgeblendet.

Auch wir erkennen an, dass es sinnvoll sein kann, wenn das Personal den Aufgaben folgt.

Bereits zum jetzigen Zeitpunkt muss daher gewährleistet werden, dass bei dem Prozess der Vergrößerung von Landkreisen und Zusammenlegung von Behörden **die Bediensteten in diesen Veränderungsprozess frühzeitig eingebunden werden und diesen Weg mitgestalten können**. Regionalkonferenzen sind hierfür nicht ausreichend.

Ohne weitergehende Regelungen für die Bediensteten in diesem Gesetzentwurf wären nach jetzigem Stand (Auflösung bestehender Kommunen und Neubildung größerer Einheiten) Beamte allein über das ThürBG/ BeamStG geschützt. Die Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003) sieht keine automatische Rechtsnachfolge bei Gemeindeneugliederungen (siehe auch § 9) oder Landkreisneueordnungen (§ 92) vor. Insoweit können wir Ihnen nur bedingt folgen, dass es anlässlich eines Neu-



gliederungsgesetzes zu Regelungen der Rechtsnachfolge kommt. Ein Anspruch darauf besteht jedoch im thüringischen Recht (anders in der Sächsischen Gemeindeordnung) nicht.

Die Mängel im Verfahren bei der Rekommunalisierung der Grundschulhorte dürfen nicht wiederholt werden: ***Erst müssen die Rahmenbedingungen für das Personal stehen – dann kann Veränderung erfolgen!***

Der tbb fordert einen gesetzlich geregelten Übergang der Tarifbeschäftigten und der Beamten in diesem Gesetz. Die Regelungen zum Personalübergang müssen in den Grundzügen schon hier in das Gesetz mit aufgenommen werden und nicht erst als "Näheres" in einem Funktionalreformgesetz lediglich vorgesehen werden.

Zu Absatz 2

Vollständig ausgeblendet wird im Absatz 2 die Übertragung des Forstgrundstockes (Waldeigentum und Forstfiskaleigentum) an eine dann ggf. zuständige Kommune in deren Hoheitsgebiet. Dass der Freistaat ca. 2 Milliarden Euro an Vermögen verschenkt steht wohl nicht im Einklang mit den Forderungen der LHO nach der Allgemeinwohlverpflichtung als Aufgabe oder der Wohlfahrtsverpflichtung (und entsprechenden Bewirtschaftung der Wälder) des Landes. Abgesehen davon stellt sich hier die Frage der danach folgenden einheitlichen Bewirtschaftung nach forstlichen und naturschutzfachlichen Zielen, zumal konsequenterweise das Eigentum am Nationalpark Hainich ebenfalls entsprechend der kommunalen Grenzen zerteilt werden müsste und dann den Zielen der Kommunen unterworfen würde. Wie sich die räumliche Verteilung von Wald in Thüringen darstellt und wie die unterschiedlichen Ertragsmöglichkeiten sind, ist ebenfalls bekannt. Ein sicherlich notwendiger kommunaler Finanzausgleich ist dann zu regeln.

Zu § 6 Pflicht zur Minimierung des Verwaltungsaufwands bei Kommunalisierungen

§ 6 ist nach unserer Auffassung zu streichen, da hier Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises miteinander vermischt werden.

Zu § 7 Bürgerservicebüros

Nach unserer Auffassung stellt die Vorgabe in § 7 einen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und Organisationsgewalt dar und ist daher zu streichen.

Der tbb weist hier zudem auf die Notwendigkeit der Verwendung einer einheitlichen Terminologie hin (Bürgerinnen und Bürger, statt Bürger).

§ 8 Ziele von Reformen der Landes- und Kommunalverwaltung

§ 8 ist ohne Regelungsinhalt und Aussage.

Als Ziel dieses Gesetzes wurde unter A. II. die „Schaffung einer modernen, bürgernahen und effizienten Verwaltung“ benannt. Dies soll durch den in § 8 festgelegten Grundsatz eine „moderne, bürgernahe und effiziente Landes- und Kommunalverwaltung zu schaffen“ erreicht werden.

Fortführend werden unter A. II. nicht definierte Begriffe verwendet. Weder sind die „existentiellen Güter“, „definierte qualitative Standards“, „verträgliche Preise“ oder „das existentielle Notwendige“ definiert, noch annähernd quantifiziert oder qualifiziert.



Inwieweit ein Zusammenhang zwischen den Begriffen „Nachhaltigkeit“ und „finanziellen Rahmenbedingungen“ besteht, muss aus Sicht des tbb zuerst definiert und dann wissenschaftlich nachgewiesen werden.

Die notwendige Bestimmtheit eines Gesetzes wird hier zur deklaratorischen Äußerung von politischen Zielsätzen missbraucht.

§ 9 Verwaltungsmodernisierung

Die in diesem Paragraphen aufgeführten Ziele können politisch gewollt sein, sind jedoch rechtlichen Gegebenheiten zu unterwerfen. Als wesentliche Restriktionen ist hierbei das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes zu nennen (Die vollziehende Gewalt ist an Recht und Gesetz gebunden.), eine Norm, die mit Ewigkeitsgarantie gemäß Art. 79 Grundgesetz ausgestattet ist. Damit nicht vereinbar ist die Aufzählung in § 9 Satz 2, welche dieses Prinzip nicht erwähnt. Der § 9 ist diesbezüglich zu ergänzen.

Zu § 10 E-Government

Grundsätzlich ist festzustellen, dass Verwaltung für alle da zu sein hat, auch für Bürgerinnen und Bürger ohne Zugang zu Computern oder sonstigen technischen Hilfsmitteln. Auch bleibt im Dunklen, was eine „moderne“ Information- und Kommunikationstechnologie sein soll. Zumindest sollte das Jahr angeführt werden, indem der technische Stand als modern angesehen werden soll.

Ebenso fehlt dem Grunde nach die Verankerung des Rechtsstaatsprinzips (vgl. Ausführungen zu § 9). Augenscheinliches Ziel der Aufgabenkritik mit dem Ziel ein Prozessmanagement herbeizuführen, ist die Normierung von Verwaltungsabläufen. Die Digitalisierung der Verwaltungsabläufe wird in § 10 vorgeschrieben. Nicht jeder Verwaltungsablauf ist der Digitalisierung zugänglich. Es muss nämlich sichergestellt sein, dass hinter jeder Verwaltungsentscheidung ein demokratisch legitimer Verantwortlicher steht. Das Prozessmanagement darf nicht zum Selbstzweck werden und Einzelfallgerechtigkeit und Ermessen ausblenden. Elemente des Prozessmanagements können allenfalls bei tatsächlich standardisierten und sich oftmals wiederholenden Aufgaben eingeführt werden.

Hinzu kommt: Es gibt einzelne, sehr selten vorkommende hochkomplizierte Verfahrensabläufe deren Digitalisierung zu mehr Aufwand und mehr Kosten führen würde, als ihre bisherige klassische Abarbeitung.

Angemerkt sei des Weiteren, dass mit Mitteln des Prozessmanagements beschriebene Aufgabenabläufe oftmals nur schwierig an neue Entwicklungen angepasst werden können. Dies umso mehr, wenn sie digitalisiert sind. Was mit einem einfachen Rundschreiben (z.B. wie ein bestimmter Begriff ab einem bestimmten Zeitpunkt zu verstehen ist) im üblichen Verwaltungshandeln erledigt werden kann, bedarf bei einem im Rahmen des Prozessmanagement beschriebenen Begriffs (der digitalisiert ist) umfangreicher Neuprogrammierung und eines erheblichen zeitlichen Vorlaufs, bis die in Rede stehende Änderung umgesetzt ist.



Zu § 11 Aufbau der Landesverwaltung

§ 11 Abs. 1 formuliert im Zusammenhang mit §§ 3 (Kommunalisierungsgebot), 4 (ungeteilte Aufgabenwahrnehmung) und 12 (Einräumigkeit) die Absage an das Thüringer Landesverwaltungsamt als klassische Mittelbehörde. Dem widerspricht der Anspruch nach Kostenminimierung und Effizienzgewinn gerade deshalb, weil hier das Ziel bereits vorgegeben ist.

Ein Verwaltungsaufbau hat dem Gesichtspunkt zu folgen, dass sich die Exekutive aus Regierung und Verwaltung zusammensetzt. Damit sind bereits zwei Verwaltungsebenen "gesetzt": Ministerien und der eigentliche Vollzug. Erkennt man in den Ministerien – zu Recht - die Gelenksstelle zwischen Politik und Verwaltung, gehören klassische Vollzugsaufgaben nicht in diese Ebene.

Die Verwaltung muss bürgernah und daher in der Fläche präsent sein. Folglich muss es viele Behörden auch auf kommunaler Ebene geben. Diese bedürfen der Koordinierung und Aufsicht um einen einheitlichen Vollzug sicherzustellen. Es ist daher sachgerecht, wenn auf der staatlichen Seite für die Koordinierung des Vollzugs - außerhalb der politischen Aufgaben - eine weitere Ebene vorgesehen ist: die Mittelbehörden. Diese haben eine Bündelungsfunktion. Gebündelt und zusammengefasst werden können jedoch nur vergleichbare Aufgaben. Es bedarf daher einer starken Bündelungsbehörde für die Zusammenfassung des nichttechnischen Bereichs und einiger technischer Oberbehörden. Die technischen Ausrichtungen lassen sich nicht in einer technischen Oberbehörde zusammenfassen. Mithin bedarf es auch künftig des Landesverwaltungsamtes und technischer Oberbehörden wie zum Beispiel solche für den Verbraucherschutz oder die Vermessung. Hier sollte keine zwingende "ist" Bestimmung verwendet, sondern eine flexiblere Lösung favorisiert werden.

Der tbb setzt sich aus den oben genannten Gründen für die Beibehaltung der Dreistufigkeit im Behördenaufbau Thüringens ein.

Der tbb begrüßt die in Abs. 4 formulierte Absicht, ein Landesorganisationsgesetz zu schaffen. Dies entspricht einer langjährigen Forderung des tbb. Der allgemeine Verweis auf ein Landesorganisationsgesetz in § 11 Abs. 4, sollte hier jedoch zumindest im Rahmen konkretisiert werden (Regelungsinhalt; Wer soll es zu welchem Zeitpunkt wie regeln). Im Abgleich einer Freiwilligkeitsregelung von kommunalen Zusammenschlüssen und dem vorgegebenen Zeitplan 2018/2019 ist aus Sicht des tbb unklar, wie hier freiwillige und zwangsweise kommunale Zusammenschlüsse in Einklang gebracht werden sollen.

§ 12 Einräumigkeit

Der Grundsatz der Einräumigkeit ist nachvollziehbar. Jedoch sind auch hier bereits existierende Ausnahmen entsprechend § 11 Abs. 4 zuzulassen. Gerade weil u.a. die Forstverwaltung nicht an die kommunale Kleinstaaterei gebunden ist, ist die einheitliche und von kommunalen Wünschen unabhängige Entscheidungsfindung im Interesse der Gemeinwohlverpflichtung des Landes möglich und notwendig.

Gleiches trifft allgemein auch auf die Umweltverwaltung zu (siehe z.B. biologische Stationen). Eine Ausnahme stellen auch die Schulämter dar. Diese sind erst neu 2012 strukturiert worden und gerade hier war diese Einräumigkeit nicht gewollt. Der tbb weist in diesem Zusammenhang auf den Artikel 23 Abs. 2 Thüringer Verfassung hin. Die Schulaufsicht ist eine staatliche Aufgabe des Landes und ohne Änderung der Thüringer Verfassung nicht kommunalisierbar.



Zu § 13 Aufgabenkritik, Prozessmanagement

Die Forderung nach Aufgabenkritik und Prozessmanagement ist sinnvoll. Nach unserer Auffassung bedarf es hierfür jedoch zentraler Vorgaben und eines Ansprechpartners, um eine Vergleichbarkeit untereinander herzustellen.

Gemäß Absatz 2 letzter Satz soll die Aufgabenkritik in enger Zusammenarbeit mit den Personalvertretungen erfolgen. Dieses Wunschenken muss mit konkreten Regelungen aus dem ThürPersVG untersetzt und im Gesetz festgeschrieben werden. Anderenfalls wird die Zusammenarbeit lediglich in Form einer Information ohne echte Mitbestimmung der Personalräte erfolgen. Dies beweisen die in fast allen Ministerien gelaufenen Umstrukturierungen ohne echte Beteiligungsrechte der Personalräte.

Zu § 14 Stellenabbau, Personalentwicklung

Die generelle und undifferenzierte Vorgabe, Modernisierungsvorhaben – auch – unter dem Gesichtspunkt von Personal- und Stellenreduzierungen durchzuführen, lehnt der tbb ab.

Personelle Zielvorgaben dürfen nur das Ergebnis einer Aufgabenkritik sein. Das für die Erfüllung der Aufgabe notwendige Personal muss ermittelt und bereitgestellt werden, nur so kann das Land seinen Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge gerecht werden. **Personalabbau und Personalreduzierungen sind kein Ziel für sich, sondern eine Folge demokratischer Entscheidungen, welche freiwilligen Aufgaben der Staat nicht mehr oder nicht mehr in diesem Umfang erfüllen kann oder möchte.**

Gerade im Zuge des E-Governmentprozesses kann es durchaus sein, dass für bestimmte Aufgaben weniger Personal benötigt wird, dafür wird es in anderen Bereichen einen Zuwachs an Personal geben müssen. Dabei ist zu bemerken, dass die durch demografischen Wandel in größerer Zahl altersbedingt ausscheidenden Beschäftigten ohnehin ein Potenzial schaffen, um die personellen Schwerpunkte innerhalb der Verwaltung neu zu justieren.

Es kann nicht sein, erst eine offene Aufgabenkritik zu fordern, dann aber den Stellenabbau wieder festzuschreiben. Hierzu gibt es eine Arbeitsgruppe zur Überprüfung des Stellenabbaus auf Staatssekretärebene. Deren Ergebnisse sollten in die Erarbeitung eines Konzeptes mit einfließen.

Der tbb fordert neben einer Personalüberleitungsregelung die Wiedereinführung einer den Umbauprozess begleitenden Personalentwicklungsstelle – spätestens in diesem Gesetz. Wir verweisen diesbezüglich auf § 9 des Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 (Thüringer Haushaltsgesetz 2008/2009 - ThürHhG 2008/2009). Hier hieß es:

„(1) Die obersten Landesbehörden melden Bedienstete, deren Aufgaben künftig entfallen und deren Stellen als künftig wegfallend gekennzeichnet sind, unverzüglich an die beim für Finanzen zuständigen Ministerium errichtete Personalentwicklungsstelle. Dieser obliegt die Vermittlung der nach Maßgabe des Satzes 1 gemeldeten Bediensteten auf freie und wiederbesetzbare Stellen innerhalb der Landesverwaltung. Die Staatskanzlei und die Ressorts unterstützen die Personalentwicklungsstelle bei der Erfüllung ihrer Aufgabe.

(2) Die Personalentwicklungsstelle sorgt gemeinsam mit der jeweils zuständigen obersten Landesbehörde für die notwendige Befähigung der bei ihr registrierten Bediensteten. Die er-



forderlichen Qualifizierungsmaßnahmen sind rechtzeitig am Nachbesetzungsbedarf der Thüringer Landesverwaltung auszurichten.

(3) Im Rahmen der rechtlichen Bestimmungen kann die Personalentwicklungsstelle einen Wechsel von Landesbediensteten auf einen anderen Arbeitsplatz außerhalb der Landesverwaltung sowie den gleichwertigen Personaltausch mit anderen Dienstherrn vorbereiten und unterstützen.“

Bislang ungeklärt ist auch, ob die kommunalisierten Aufgaben bzw. das Personal, was übergeht, als Stellenabbau für das Land anerkannt wird. Wir bitten diesbezüglich um Klarstellung.

§ 17 Länderübergreifende Zusammenarbeit

In § 17 wird die Pflicht zur länderübergreifenden Zusammenarbeit festgeschrieben.

Zahlreiche Rechtsgrundlagen, u.a. die des Mess-, Eich- und Beschusswesens, sind Bundesrecht und können keinesfalls von den beiden anderen mitteldeutschen Bundesländern für Thüringen mit übernommen werden, so dass es in Thüringen zu keinerlei Einsparungen kommen würde.

In der Bestrebung „Initiative Mitteldeutschland“ wurde damals u.a. das Mess- und Eichwesen betreffend, umfangreich geprüft. Die Voraussetzung der damaligen Diskussion waren drei eigenständige Behörden im jeweiligen Bundesland. Diese Voraussetzung ist so nicht mehr gegeben.

Gem. § 7 Abs. 4 der Beteiligungsvereinbarung bitten wir um schriftliche Erläuterung sofern unsere Vorschläge keine Berücksichtigung finden. Darüber hinaus bitten wir bei Änderung oder Erweiterung des Entwurfes um erneute Zuleitung.

Sollten unsere Vorschläge keine Berücksichtigung finden sind diese samt einer Stellungnahme der Landesregierung dem Landtag zuzuleiten, § 7 Abs. 6 der Beteiligungsvereinbarung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in green ink, appearing to read 'H. Liebermann', with a long horizontal flourish extending to the right.

Helmut Liebermann
Landesvorsitzender