

Gesetzentwurf

der Landesregierung

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

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Die öffentlichen Verwaltungen im Freistaat 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 IT- und Kommunikationstechnik.

Gerade die zunehmenden Möglichkeiten der Mobilität sowie die Entwicklung von E-Government-Lösungen führen zu einer grundlegenden Änderung der Anforderungen an die und Möglichkeiten der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen und der Verwaltungsorganisation. Überdies erwarten die Bürgerinnen und Bürger des Freistaats angesichts dieser Möglichkeiten, dass sie ihre Anliegen und Anträge zentral an die öffentlichen Verwaltungen herantragen können (z. B. in sog. 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 Bürgerinnen und 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 Bürgerinnen und 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 o.g. 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 Städte und 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 aller drei Reformbestandteile einer umfassenden Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform ist aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen (u. a. Entwicklung des Landeshaushalts bis 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 Landesregierung und kommunalen Gebietskörperschaften Zielvorstellungen und Rahmenbedingungen im Bereich von Funktional- und Verwaltungsreformen. 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 (DS 6/316) hat die Landesregierung am 22. Dezember 2015 das Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“ beschlossen. Das Gesetz über die Grundsätze einer Funktional- und Verwaltungsreform (ThürGFVG) ist neben dem Vorschaltgesetz zur Durchführung einer Gebietsreform in Thüringen Bestandteil einer umfassenden Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform.

Es dient der gesetzlichen Verankerung der im Leitbild vorgesehenen Ziele und der wesentlichen Vorgaben für eine Funktional- und Verwaltungsreform im Freistaat Thüringen.

Der Gesetzentwurf enthält von der Verwaltungsrechtswissenschaft und -praxis allgemein anerkannte Grundsätze und Ziele der Funktional- und Verwaltungsreform, die mit den Grundsätzen der Gebietsreform zum Teil in einem untrennbaren unmittelbaren oder mittelbaren Zusammenhang stehen. Die im Gesetzentwurf für ein Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen (ThürVGR) entwickelten Leitvorstellungen zur Neugliederung kommunaler Gebietskörperschaften in Thüringen sind nicht unwesentlich durch die Funktionalreformgrundsätze, aber auch die Reformziele im Bereich der Landes- und Kommunalverwaltungen mit bestimmt worden.

I. Funktionalreform

Ziel der Funktionalreform ist eine umfassende Kommunalisierung staatlicher Aufgaben, um so die Gemeinden, kreisfreien Städte und Kreise nachhaltig zu stärken. 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 Verwaltungsstufe 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 Aufsichtsmöglichkeiten der staatlichen Ebene in Betracht. Im Rahmen der Funktionalreform ist zudem auch zu prüfen, ob Aufgaben von der Kreisebene auf die Gemeindeebene übertragen werden können (sog. 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 sicher zu stellen.

Im Vorfeld der Aufgabenübertragung soll der Aufgabenbestand des Landes auf seine Kommunalisierbarkeit hin untersucht werden. Darauf aufbauend soll die Landesregierung im Verlaufe 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 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 im Freistaat 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 als auch 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 entwickelt 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 Verwaltung von einem derzeit dreistufigen Verwaltungsaufbau 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 gegenüber Dritten bestehen.

Im engen Zusammenspiel mit der Gebietsreform ist das Organisationsprinzip der Einräumigkeit der Verwaltung 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 Bürgerinnen und Bürger, die durch Reibungsverluste der unterschiedlichen Gebietszuschnitte entstehen, vermieden.

Darüber hinaus ist der Prozess der Verwaltungsvereinfachung, Entbürokratisierung und Deregulierung im Freistaat Thüringen weiter konsequent voranzutreiben. Hier geht es auch um den Abbau von Standards, die Bürger, Wirtschaft aber auch kommunale Verwaltung unnötig belasten (vgl. z. B. das im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern Thüringen 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 Effizienzrenditen zu erzielen. Unmittelbar werden durch dieses Gesetz keine Kosten verursacht, wohl aber durch die Umsetzung daraus resultierender konkreter Reformschritte, die weiterer gesetzlicher Regelungen (Funktional- und Verwaltungsreformgesetze) bedürfen und deren Kostenfolgen dort anzugeben sind.

E. Zuständigkeit

Die Federführung liegt beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales und der Thüringer Staatskanzlei.

**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 Trägern der mittelbaren und unmittelbaren öffentlichen Verwaltung zu beachten.

§ 2
Kommunalisierungsziel

Die Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben verfolgt das Ziel, die kommunale Ebene, d. h. die Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte, und die 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, Landkreise und kreisfreien Städte unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit und der wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung übertragen werden. Grundsätzlich ist zunächst die Übertragung auf die Gemeinden zu prüfen. Das in Art. 93 Absatz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen verankerte Konnexitätsprinzip ist zu beachten.

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

(3) Aufgabenübertragungen von den kommunalen Gebietskörperschaften auf das Land (Hochzoning) 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 Falle eines Wechsels in der Zuständigkeit für die Erledigung einer Aufgabe von einer Gebietskörperschaft auf eine andere Gebietskörperschaft soll das mit der Erledigung der Aufgabe betraute Personal der Aufgabe folgen, um den erforderlichen Wissens- und Erfahrungstransfer auf den neuen Aufgabenträger sicher zu stellen. Das Nähere wird in einem Funktionalreformgesetz geregelt.

(2) Sachvermögen ist nach Maßgabe der §§ 63 und 64 ThürLHO und 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 Haushaltsvollzug betreffen, Genehmigungsvorbehalte, Einvernehmens- und Benehmensregelungen sowie Mitzeichnungs- und Berichtspflichten auf das unverzichtbare Maß reduziert werden.

§ 7

Bürgerservicebüros

Die kommunalen Gebietskörperschaften sollen ein Netz von 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. Auch das Land soll für die in seinem Zuständigkeitsbereich liegenden Aufgaben zentrale Anlaufstellen schaffen, in denen Bürger und juristische Personen Anliegen, Fragen und Anträge stellen können. Diese Anlaufstellen können mit den kommunalen Bürgerservicebüros verbunden werden.

§ 8

Ziele von Reformen der Landes- und Kommunalverwaltung

Ziel von Reformen der Thüringer Landes- und Kommunalverwaltung 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 Strategie für E-Government und IT des Freistaats Thüringen. Diese berücksichtigt die Erfordernisse der Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreformprozesse.

(2) Die Zusammenarbeit zwischen Land und kommunalen Gebietskörperschaften auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik soll ausgebaut werden. Ziel ist die Nutzung einheitlicher Dienste und gemeinsamer Infrastrukturen. Das Nähere regelt die Kommunale Strategie für E-Government und IT, die im Benehmen 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 Unternehmen Servicekonten anbieten, die eine Identifizierung durch elektronischen Identitätsnachweis gemäß § 18 des Personalausweisgesetzes oder § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes ermöglichen. Der Identifi-

zierungsdienst ist durch die Behörden des Landes zu nutzen und soll kommunalen Behörden zur Verfügung stehen.

(4) Die Sicherheit der informationstechnischen Systeme der Behörden des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften ist entsprechend dem Maßstab der im Rahmen 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 ist spätestens im Jahr 2019 zweistufig in Bezug auf die Aufgaben, die ausschließlich die unmittelbare Landesverwaltung wahrnimmt, zu gestalten. In Bezug auf die staatlichen Aufgaben, die den Gemeinden, Landkreisen und kreisfreien Städten 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 Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Aufsicht des Landes unterstehen, oder staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts wahrnehmen, sowie bei Aufgabenwahrnehmungen in privatrechtlicher Form soll der Aufbau ebenfalls zweistufig geregelt werden.

(3) Die Bestimmungen der Absätze 1 und 2 gelten nicht für die Verwaltungen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit des Landes, die Staatsanwaltschaften 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 öffentlichen Verwaltung des Landes zu beachten. Eine obere Landesbehörde ist grundsätzlich für das gesamte Gebiet des Landes zuständig. Liegen bedeutende fachliche oder wirtschaftliche Gründe vor, können Zweigstellen oberer Landesbehörden errichtet werden. Die Grenzen der örtlichen Zuständigkeit von Landesbehörden und deren Zweigstellen dürfen die Grenzen von kommunalen Gebietskörperschaften nicht schneiden. Bei Vorliegen eines sachlichen Grundes kann sich die örtliche Zuständigkeit der Zweigstellen, ebenso wie die örtliche Zuständigkeit unterer Landesbehörden im Polizeibereich, über das Gebiet eines oder mehrerer Landkreise und kreisfreier Städte erstrecken. Auch für die Träger der mittelbaren Landesverwaltung gilt, dass deren örtliche Zuständigkeitsbezirke oder die örtlichen Zuständigkeitsbezirke ihrer organisatorischen Untergliederungen keine Grenzen kommunaler Gebietskörperschaften schneiden dürfen.

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

§ 13

Prozessmanagement, Aufgabenkritik

(1) Die Landes- und die Kommunalverwaltung sollen 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) 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 Verwaltung 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 selbst soll in enger Abstimmung mit den Personalvertretungen erfolgen.

§ 14 Personalentwicklungskonzept

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

§ 15 Stellenabbau

Unabhängig vom Übergang von Personal von der Landesverwaltung auf die kommunalen Verwaltungen 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 Landes- und Kommunalverwaltung, die Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erlassen, sollen im Rahmen eigener Verantwortung auf einen Abbau von Normen und Standards hinwirken (Deregulierung).

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

(3) Rechtsvorschriften (Gesetze und Verordnungen) und innerorganisatorische Regelungen (wie z.B. Verwaltungsvorschriften, Erlasse und Richtlinien) sind 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 im Freistaat Thüringen soll mit Blick auf das in Satz 1 genannte Ziel fortentwickelt werden.

§ 18 Länderübergreifende Zusammenarbeit

Eine länderübergreifende Zusammenarbeit von Trägern der öffentlichen Verwaltung, 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 u.a. 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 im Freistaat 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 (z. B. 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 (z. B. bei der Umsetzung des Prinzips der Einräumigkeit der Verwaltung). Land und Kommunen 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 ent-

scheiden können. 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 und kreisfreien Städte 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 EU erfordert und in einem engen Sachzusammenhang mit Aufgaben steht, die bereits derzeit von den Kommunen erledigt werden.

Die Übertragung von Aufgaben soll unterbleiben, wenn in Folge der Kommunalisierung der rechtlich gebotene landeseinheitliche Vollzug nicht mehr gewährleistet wäre. Dadurch sollen Vollzugsdefizite in Folge der Kommunalisierung insbesondere solcher 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“.

Das Kommunalisierungsgebot sowie der Vorrang der Aufgabenübertragung auf die Gemeinden gelten sowohl für bisher existente als auch für zukünftige, d. h. neue staatliche Aufgaben.

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.

Der Verweis auf Artikel 93 der Thüringer Verfassung stellt klar, dass das dort verankerte Konnexitätsprinzip bei der Aufgabenübertragung auf die Kommunen stets zu beachten ist. Eine Aufgabenübertragung im übertragenen Wirkungskreis hat nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 der Thüringer Verfassung 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 Art. 93 Abs. 1 Satz 1 der Thüringer Verfassung 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, vgl. ThürOVG, Urf. v. 20.07.1998, 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, sodass eine eigene Aufgabenwahrnehmung möglich erscheint. Es obliegt daher dem Gesetzgeber zu prüfen, ob bislang von den Landkreisen wahrgenommene Aufgaben nunmehr durch die neugebildeten Gemeinden zweckmäßig und wirtschaftlich wahrgenommen werden können.

Zu Absatz 3

Die Bestimmung regelt, dass Aufgabenübertragungen bzw. 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 ihr Einschreiten ein einheitliches Verwaltungshandeln zu gewährleisten.

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

Zudem ist eine klare und nachvollziehbare Zuständigkeitsverteilung im Aufbau der Verwaltung des Freistaats Thüringen Ziel der beabsichtigten Verwaltungsreform. Wer die Verwaltung braucht, sollte nicht lange nach der zuständigen Dienststelle suchen müssen. Und wenn eine Verwaltung handelt, wie das z. B. 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 Aufgabenübertragungen von Land auf die Kommunen und umgekehrt verstanden.

Die Regelung in Satz 1 wiederholt den allgemeinen beamtenrechtlichen Grundsatz im Sinne des § 14 Abs. 4 letzte Variante des Thüringer Beamtengesetzes, 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 ff. Thüringer Beamtengesetz festgelegt. Satz 1 hat eine klarstellende Bedeutung dahingehend, dass diese ohnehin geltenden beamtenrechtlichen Grundsätze ausdrücklich auf die Funktionalreform anzuwenden sind. Es ist jedoch zu beachten, dass Satz 1 nicht für Tarifbeschäftigte gilt, da für diese grundsätzlich die einschlägigen Regelungen nach dem BGB sowie den Tarifverträgen gelten.

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 Falle von 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 ThürlHO 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 gemäß § 23 Abs. 5 Thüringer Finanzausgleichsgesetz 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.

Zu § 7 (Bürgerservicebüros)

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. 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 konexitätsrechtliche Ansprüche von Kommunen gegen das Land folgen. Bei der Umsetzung der Regelung ist zu beachten, dass aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken das Entstehen einer Mischverwaltung zu vermeiden ist.

Zu § 8 (Ziele der Reform 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 Verwaltungsstruktureinheiten 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 gemäß Art. 91 der Verfassung des Freistaats Thüringen.

Zu § 9 (Verwaltungsmodernisierung)

Gesellschaftliche Veränderungen erfordern von der Verwaltung einen ständigen Anpassungsprozess. Dieser ist 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, des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen sowie an der Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu orientieren.

Darüber hinaus sollen Strukturen und Arbeitsprozesse der öffentlichen Verwaltung so gestaltet werden, dass die Verwaltung 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 gemäß Art. 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 Strategie für E-Government und IT des Freistaats Thüringen 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 gemeindlichen, kreislichen 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 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 Organisationsrichtlinie für E-Government und IT vom 03.08.2015, ThürStAnz Nr. 37/2015, S. 1577 – 1581).

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 mit dem Aufbau und dem Betrieb der dazu erforderlichen Infrastruktur betraut werden (Verantwortliche Stelle).

Mit § 3a Abs. 1 ThürVwVfG hat Thüringen rechtlich die elektronische Kommunikation von und zur Verwaltung ermöglicht und der Verwaltung hierbei ein Ermessen zur Zugangseröffnung eingeräumt. In § 3a Abs. 2 ThürVwVfG 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 den Vorgaben von § 7a ThürDSG 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 Verwaltung. Die Norm verpflichtet die Behörden im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zur Gewährleistung von Informationssicherheit. Dabei können sich die Einrichtungen an allgemeinen Sicherheitsstandards orientieren, wie z.B. ISO/IEC 27001 - auch in der Ausprägung des IT-Grundschutzes des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik.

Um ein angemessenes Schutzniveau für die Informationen zu erreichen, ist der jeweilige Schutzbedarf der verschiedenen Datenarten zu beachten und bei den vorgesehenen IT-Verfahren ange-

messen 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.

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 u. a. 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 Maß reduziert werden. Sofern staatliche Aufgaben kommunalen Aufgabenträgern zur Erfüllung im übertragenen Wirkungskreis übertragen werden, ist der Verwaltungsaufbau in der Regel dreistufig (oberste Landesbehörden, obere Landesbehörden und kommunale Verwaltungsbehörden). 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 werden, oder 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 die Verwaltungen in der dreizügigen ordentlichen Gerichtsbarkeit des Landes (Amtsgerichte, Landgerichte, Oberlandesgericht), die Staatsanwaltschaften 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 „auf Grund 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 konsequente Beachtung des Prinzips der Einräumigkeit soll gewährleisten, dass die örtlichen Zuständigkeitsgrenzen staatlicher Behörden und ihrer Substruktureinheiten die politisch-territorialen Grenzen von kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinden und Landkreise) nicht schneiden. Die Herstellung der Einräumigkeit der Verwaltung dient dem Ziel, überschaubare und klare örtliche Zuständigkeiten für Bürger und sonstige Nutzer der Verwaltung zu schaffen. Für die Verwaltung selbst sollen durch das Prinzip der Einräumigkeit Abstimmungsprozesse und die Zu-

sammenarbeit untereinander erleichtert sowie Reibungsverluste, die durch unterschiedliche Gebietszuschnitte zwangsläufig entstehen, vermieden werden.

Sofern die Einrichtung von Zweigstellen oberer Landesbehörden erforderlich ist, hat sich deren örtliche Zuständigkeit über das Gebiet eines oder mehrerer Landkreise und kreisfreier Städte zu erstrecken.

Im Bereich der mittelbaren Landesverwaltung gilt ebenfalls, dass deren örtliche Zuständigkeitsbezirke und die örtlichen Zuständigkeitsbezirke ihrer organisatorischen Substruktureinheiten keine Grenzen kommunaler Gebietskörperschaften schneiden dürfen. Substrukturergrenzen der mittelbaren Landesverwaltung dürfen jedoch – im Gegensatz zur unmittelbaren Landesverwaltung – das Gebiet eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt teilen, allerdings ohne deren Grenzen zu schneiden.

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(Aufgabenkritik, Prozessmanagement)

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt den sowohl für die Landes- als auch für die Kommunalverwaltung geltenden Wirtschaftlichkeits- und Effizienzgrundsatz. Im Kern geht es darum, mit den vorhandenen Haushaltsmitteln eine möglichst optimale und kostengünstige Aufgabenerledigung sicher zu stellen, 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 öffentlichen Verwaltung 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 in anderen Bundesländern zurückgegriffen werden. Die Landesverwaltung wird zur Nutzung der Elemente des Prozessmanagements verpflichtet. Eine Verpflichtung der Kommunalverwaltungen wäre ein Eingriff in deren Organisations- und Personalhoheit als Ausprägung der verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Selbstverwaltung. Es steht den Kommunalverwaltungen jedoch frei, ebenfalls Elemente des Prozessmanagements zu nutzen.

Zu Absatz 2

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 wahrgenommenen 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 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, d.h. die als Grundlage für eine Bewertung der Aufgabe durch Politik und Verwaltung geeignet sind. Außerdem soll jedes Ressorts für die dezentrale Datenerfassung selbst verantwortlich sein.

Den Kommunen, d.h. den Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden, steht es vor dem Hintergrund der in Art. 91 Abs. 1 der Thüringer Verfassung 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 – darstellen. Darüber hinaus sind, in Abstimmung mit den Personalvertretungen, weitere Personalentwicklungsmaßnahmen vorzusehen.

Zu § 15 (Stellenabbau)

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

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

Zu 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. Auf inhaltlich erweiterte Normsetzung sollte, sofern möglich, verzichtet werden. Wie bei 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 Maß reduziert werden sollen. Damit soll der Verwaltungsaufwand reduziert und die Eigenverantwortlichkeit der Verwaltung gesteigert werden. Im Übrigen wird auf die Begründung zu § 6 verwiesen.

Zu Absatz 3

Der Anspruch an eine moderne Landesverwaltung ist, dass diese zügig und unbürokratisch auf die Belange der Bürgerinnen und 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 Bürgerinnen und Bürger tätig zu werden. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es schon seit längerem Bemühungen, Rechtsvorschriften (Gesetze

und Verordnungen) und innerorganisatorische Regelungen (wie z.B. 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 unzensiert 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 zu gutkommen können, genutzt werden.

Um diesen Transparenzgedanken festzuschreiben wird eine Änderung der Rechtslage angestrebt. Dies kann auf verschiedenen Wegen erfolgen. Zum einen ist es möglich, das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz zu einem echten Transparenzgesetz unter Einbeziehung der Erfahrungen auch anderer Bundesländer fortzuentwickeln, eine andere Möglichkeit ist die Weiterentwicklung des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes und der Thüringer Informationsregisterverordnung. 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 (z. B. im Rahmen der „InitiativeMitteldeutschland“) erweitert werden können.

Zu § 19 (Inkrafttreten)

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.