

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17

18

Kommunales Leitbild

19

„Zukunftsfähiges Thüringen“

20

21

– Erster Entwurf mit Eckwerten –

22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34

1. Vorbemerkungen

Im Koalitionsvertrag der Parteien DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags wird die erfolgreiche Durchführung einer Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform zu den wichtigsten Herausforderungen Thüringens gezählt. Das Reformpaket soll so vorangetrieben werden, dass die einzelnen Reformen spätestens zu den kommenden Kreistags- und Gemeinderatswahlen im Jahr 2019 wirksam werden können.

Im Beschluss des Landtags „Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform auf den Weg bringen“ vom 27. Februar 2015 (Drs. 6/316) wird die Landesregierung unter Punkt 2 aufgefordert:

- a. im Verlauf des Jahres 2015 ein kommunales Leitbild "Zukunftsfähiges Thüringen" vorzulegen,
- b. ein Vorschaltgesetz zur Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Debatte zum Leitbild zu erarbeiten und vorzulegen,
- c. ein gestuftes Neugliederungsverfahren, in dem freiwilligen gebietlichen Veränderungen Vorrang eingeräumt wird (Freiwilligkeitsphase), durchzuführen,
- d. die bestehenden Landesbehörden einer Aufgabenkritik zu unterziehen, insbesondere auch im Hinblick auf die Kommunalisierung der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben und
- e. im Rahmen der Neugliederungen ein Netz von Bürgerservicebüros und deren räumliche Verknüpfung mit Institutionen sozialer Infrastruktur zu konzipieren.

Als entscheidendes Element wird dabei zunächst das kommunale Leitbild angesehen. Es soll im Laufe des Jahres 2015 erarbeitet und vorgelegt werden.

Die Landesregierung hat vereinbart, den Entwurf des Leitbildes mit Eckwerten im September 2015 zu beschließen. Dieser Entwurf stellt eine Diskussionsgrundlage für den beabsichtigten Dialog mit den beteiligten Gemeinden, kreisfreien Städten, Landkreisen, Einwohnern und Interessenvertretern dar.

2. Aktueller Handlungsbedarf und Herausforderungen

Infolge der wesentlich geänderten Rahmenbedingungen, vor allem angesichts der demografischen und finanziellen Entwicklungen, stehen Land und Kommunen vor einem hohen Anpassungsdruck.

Die überwiegend kleinteiligen Strukturen der Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden in Thüringen erschweren bereits derzeit die erforderliche Professionalität, das rechtssichere Handeln und die Wirtschaftlichkeit der Kommunalverwaltungen.¹ Die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten sind nur eingeschränkt gegeben.

Eine Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform würde helfen, die finanzpolitischen wie demografischen Herausforderungen zu meistern. Verwaltungseinheiten müssen ausreichend groß sein, um effizient arbeiten zu können. Nur dann kann man auch die nach einer Aufgabenkritik verbleibenden Aufgaben dorthin verteilen, wo sie optimal erledigt werden können.²

Es gilt, auf bewährten Strukturen aufbauend, einen verlässlichen Rahmen für zukunftsfähige Landkreise, kreisfreie Städte und Gemeinden zu schaffen und so die Sicherstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge dauerhaft zu gewährleisten. Thüringen braucht tragfähige, effiziente und effektive kommunale Verwaltungsstrukturen, die in der Lage sind, ihre Aufgaben gegenwärtig und in Zukunft im Interesse der örtlichen Gemeinschaft angemessen zu erfüllen. Dabei müssen die Erfordernisse der kommunalen Leistungsfähigkeit und der Bürgernähe abgewogen und ein Ausgleich zwischen örtlichen und überörtlichen Perspektiven hergestellt werden. Die gesetzgeberischen Maßnahmen müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Die Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform ist ein ganzheitlicher Prozess. Entscheidungen, die in den Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen getroffen werden, weisen eine große Bürger- und Problemnähe auf. Ausgehend vom Grundsatz der Subsidiarität soll daher für die künftige Aufgabenverteilung das Prinzip der möglichst ortsnahen Aufgabenerledigung gelten. Soweit rechtlich möglich, fachlich vertretbar und bezüglich der Verteilung der politischen Verantwortung angemessen, soll daher die Aufgabenwahrnehmung auf der jeweils leistungsfähigen untersten Verwaltungsstufe erfolgen. Hierzu bedarf es mittel- und langfristig leistungs- und verwaltungsstarker kommunaler Gebietskörperschaften sowohl auf gemeindlicher als auch auf Kreisebene. Mit den Strukturänderungen und Aufgabenverlagerungen auf kommunaler Ebene korrespondiert ein nachhaltiger zukunftsfähiger Umbau der Landesverwaltung.

¹ siehe auch „Überörtliche Kommunalprüfung - Jahresbericht 2014“ - S. 50

² Thüringer Rechnungshof, Medieninformation Nr. 6/2014 vom 14. Juli 2014, S. 5

3. Allgemeine Ziele

3.1 Zukunftsfähige kommunale Strukturen

Die Weiterentwicklung der kommunalen Strukturen im Freistaat Thüringen dient der Gewährleistung und Stärkung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung, der örtlichen Gemeinschaft sowie der Schaffung zeitgemäßer Gestaltungsmöglichkeiten für ein lebendiges Gemeinwesen. Mit der Reform sollen leistungs- und verwaltungsstarke kommunale Verwaltungseinheiten geschaffen werden, die mittel- bis langfristig in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, bürgernah, rechtssicher, effektiv, eigenverantwortlich und in der erforderlichen Qualität wahrzunehmen.

3.2 Gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen

Es wird angestrebt, landesweit eine Daseinsvorsorge zur Verfügung zu stellen, die den Erfordernissen und Bedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Wirtschaft gerecht wird und den rechtlichen Anforderungen entspricht. Hierzu sollen einerseits die zentralen Orte gestärkt und Stadt-Umland-Problemen entgegengewirkt werden. Andererseits werden tragfähige kommunale Strukturen in der Fläche geschaffen.

3.3 Transparente, orts- und bürgernahe Erledigung öffentlicher Aufgaben

Durch die Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung soll eine möglichst orts- und bürgernahe Erledigung öffentlicher Aufgaben erreicht werden. Vor diesem Hintergrund sollen geeignete Aufgaben auf die Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden unter Beachtung des Konnexitätsprinzips übertragen werden. Bei der zukünftigen Aufgabenverteilung soll dem Grundsatz der Subsidiarität in besonderem Maße Rechnung getragen werden.

Die neuen Organisationsformen müssen transparent und überschaubar sein. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Herstellung der Einräumigkeit der Verwaltung. Dabei sollen die Verwaltungsräume mit den Handlungsräumen der Menschen und Unternehmen abgestimmt werden.

3.4 Bürgerschaftliche Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung

Die kommunalen Verwaltungsstrukturen sollen ein tragfähiges Fundament für die demokratische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bilden und diese auch in Zukunft sichern. Trotz veränderter Verwaltungsstrukturen soll die Identifikation der Menschen mit ihrer Stadt, Gemeinde und Region erhalten bleiben und gestärkt werden.

4. Leitbild

Erste wichtige Kriterien für die Beurteilung der Zukunftsfähigkeit von Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden sind zum einen die Festlegung von Mindesteinwohnerzahlen unter Beachtung der bereits eingetretenen und prognostizierten Bevölkerungsentwicklung (bezogen auf das Jahr 2035) und zum anderen – bezogen auf die Landkreise – die Flächen der neuen Gebietskörperschaften.

- Zahlreiche Untersuchungen haben bestätigt, dass die Verwaltungskosten je Einwohner mit zunehmender Einwohnerzahl und in einem bestimmten Rahmen sinken.³
- Regel- bzw. Mindesteinwohnerzahlen ermöglichen die allgemeine Bestimmung von Größenordnungen, die eine hinreichende Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungsstrukturen erwarten lassen.⁴
- Durch die Einbeziehung der prognostizierten demografischen Entwicklung soll sichergestellt werden, dass die neuen Gebietsstrukturen mittel- bis langfristig tragfähig sind.
- Die Neugliederungsmaßnahmen auf Landkreisebene müssen auch hinsichtlich der Landkreisflächen sicherstellen, dass die Möglichkeiten für bürgerschaftlichen Partizipation an der Selbstverwaltung und die Wahrnehmung kommunalpolitischer Ehrenämter in einem angemessenen Rahmen weiterhin gegeben sind.⁵

Über die Einwohner- und Flächenvorgaben hinaus sind für das Erreichen der angestrebten Ziele regelmäßig weitere Indikatoren und regionale Besonderheiten zu beachten, wie beispielsweise:

- Verwaltungsgeografische Kongruenz
- Entwicklungsfähigkeit
- Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit
- Ebenenübergreifende Funktionalität
- Ortsnähe, Teilhabe und Identität

Die Zukunftsfähigkeit der Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden im Freistaat Thüringen soll in erster Linie durch eine Vergrößerung der bestehenden kommunalen Strukturen, möglichst unter weitgehendem Erhalt der gewachsenen und bewährten kommunalen Einheiten, erreicht werden.

³ Siehe u.a. auch LT Brandenburg, Abschlussbericht Enquete-Kommission 5/2 v.25. Oktober 2013, S. 72

⁴ Maximilian Wallerath „Kommunalreformen in Deutschland“, 2013, S. 111

⁵ Siehe LVerfG MV 9/06 u.a., DVBl. 2007, 1102, 1107 ff.

- Diese Zukunftsorientierung ist für die Stärkung und dauerhafte Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung unerlässlich.
- Durch eine Vergrößerung der kommunalen Verwaltungseinheiten wird die Schaffung bzw. die Gewährleistung von kommunalen Handlungsspielräumen möglich, insbesondere durch die Steigerungen der Leistungs- und Verwaltungskraft sowie Skaleneffekte. Nach diesbezüglichen Untersuchungen scheinen bei Fusionen Einsparungen durchaus realistisch⁶.

4.1 Leitbild für die Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte

4.1.1 Von einer Leistungsfähigkeit der Landkreise ist grundsätzlich auszugehen, wenn sie dauerhaft (mindestens bis zum Jahr 2035) nicht weniger als 130.000 bis 230.000 Einwohner haben.

- Die Kreisgebietsreform im Jahr 1994 im Freistaat Thüringen orientierte sich an einem grundsätzlichen Richtwert von 80.000 bis 150.000 Einwohnern pro Landkreis. Die erneute Neugliederung der Landkreise mit einer Perspektive bis zum Jahr 2035 knüpft an die bisherigen Leitvorstellungen an und entwickelt sie fort.
- Die wesentlich geänderten Rahmenbedingungen, insbesondere die demografischen und finanziellen Herausforderungen, und die steigenden Anforderungen an die öffentliche Verwaltung und Daseinsvorsorge machen ein maßvolles Anheben der angestrebten Mindestgröße für Landkreise erforderlich.
- Eine Korridorbildung bei der Festlegung der Mindesteinwohnerzahlen ermöglicht die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten im Freistaat Thüringen.

4.1.2 Die neuen Landkreise sollen eine Fläche von 2.500 Quadratkilometer nicht überschreiten.

- Insbesondere auch zur Gewährleistung von demokratischer Teilhabe und Bürgernähe soll für die neuen Landkreise eine flächenmäßige Begrenzung gelten. Dabei geht es zum einen darum, dass in der geplanten Fläche die Leistung der Verwaltung und die Wahrnehmung ehrenamtlicher Tätigkeiten möglich sind. Zum anderen müssen die damit verbundenen physischen Erreichbarkeiten vertretbar sein.

4.1.3 Die Ebene der Landkreise des Freistaats Thüringen soll durch Auflösung bestehender Landkreise und Zusammenschluss zu neuen Landkreisen gestärkt werden. Hierbei sollen die von der jeweiligen Neugliederung betroffenen Gebietskörperschaften in der Regel vollständig zusammengeschlossen werden.

- Die seit den 90er Jahren in Thüringen bestehenden Kreisstrukturen haben sich überwiegend konsolidiert. Durch den Zusammenschluss bestehender Verwaltungseinheiten

⁶ Hesse, J.J./Götz, A.: Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen, Baden-Baden, 2009a.

ten sollen inzwischen gewachsene Verbindungen sowie lokale Potenziale als Fundament für die neuen Landkreise erhalten und gestärkt werden.

- Eine Fusion durch Auflösung und Zusammenschluss soll ein gleichberechtigtes Zusammenwachsen der betroffenen Landkreise fördern.
- Ausnahmen von der vollständigen Fusion ganzer Landkreise sind zur Berücksichtigung von besonderen Einzelfällen möglich.

4.1.4 Von einer Zukunftsfähigkeit einer kreisfreien Stadt ist grundsätzlich auszugehen, wenn sie dauerhaft (mindestens bis zum Jahr 2035) nicht weniger als 100.000 Einwohner hat und die wirtschaftliche Erledigung der ihr obliegenden Aufgaben gewährleistet werden kann.

- Kreisfreie Städte erfüllen alle Aufgaben, die den Landkreisen im eigenen und übertragenen Wirkungskreis obliegen (§ 6 Abs. 3 ThürKO). Aufgrund der wesentlich höheren Einwohnerdichte und - im Vergleich zu den Landkreisen - geringeren Fläche können sie öffentliche Dienstleistungen grundsätzlich wesentlich effizienter erbringen, als dies den Kreisen in der Fläche möglich ist. Vor diesem Hintergrund liegt die erforderliche Mindesteinwohnerzahl unter der für Landkreise vorgegebenen Größenordnung.

4.1.5 Kreisfreie Städte, die die erforderliche Mindesteinwohnerzahl unterschreiten und nach Abwägung der weiteren Indikatoren nicht mehr kreisfrei bleiben werden, sollen im Hinblick auf die angestrebte Einräumigkeit der Verwaltung in angrenzende Landkreise vollständig integriert werden. Dabei wird ihnen auf Antrag der Status „Große kreisangehörige Stadt“ verliehen, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind.

- Bei einigen kreisfreien Städten ist festzustellen, dass die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten nur sehr eingeschränkt gegeben sind, da ihre Verwaltungs- und Finanzkraft für die mit dem Status einer kreisfreien Stadt verbundenen Aufgaben trotz massiver finanzieller Hilfen des Landes und interkommunaler Zusammenarbeit nicht ausreicht.
- Im Falle einer Einkreisung soll mit der antragsgebundenen Verleihung des Status „Große kreisangehörige Stadt“ der bisherigen Bedeutung dieser Städte Rechnung getragen werden können.

4.1.6 Die Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte soll einen Ausgleich der Wirtschafts- und Finanzkraft sowie der infrastrukturellen Bedingungen unterstützen. Dabei wird eine weitgehende Homogenität angestrebt.

- Mit dem Bestreben, bestehende strukturelle Unterschiede und Potenziale weitgehend auszugleichen, soll die Schaffung gleichwertiger Lebensräume im Freistaat unterstützt werden.
- Durch eine homogene Landkreisstruktur wird es möglich, die Daseinsvorsorge tendenziell gleichmäßig zu erbringen und unter Beachtung des Konnexitätsprinzips zusätzliche Aufgaben auf die Kreise zu übertragen.

4.2 Leitbild für die Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden

4.2.1 Die Landesregierung räumt Neugliederungsmaßnahmen auf freiwilliger Grundlage, die diesen Leitvorstellungen entsprechen, Vorrang ein.

- Bei der Weiterentwicklung und Schaffung leistungsfähiger, verwaltungsstarker und bürgernaher Gemeindestrukturen wird im Interesse der Nutzung der Vor-Ort-Kenntnisse sowie einer hohen Akzeptanz ein größtmögliches Einvernehmen aller beteiligten Gemeinden angestrebt.

4.2.2 Die Tragfähigkeit sowie die erforderliche Leistungs- und Verwaltungskraft der gemeindlichen Ebene soll durch die Konzentration auf Einheits- und Landgemeinden gewährleistet werden.

- So genannte Einheitsgemeinden und Landgemeinden sind grundsätzlich besser in der Lage, kommunale Handlungsspielräume zu generieren und die erforderlichen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge zu erfüllen, als Verwaltungsgemeinschaften, Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften, erfüllende und beauftragende Gemeinden, weil die Möglichkeit besteht, die vorhandenen Potenziale effektiver und effizienter zu nutzen.
- Die Landgemeinde ist eine Form der kreisangehörigen Gemeinde. Sie unterscheidet sich von der so genannten Einheitsgemeinde durch ein gesetzlich garantiertes gestärktes Ortschaftsrecht.
- Auch unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation stellen Einheits- und Landgemeinden eine vorrangig anzustrebende Form der kommunalen Verwaltungsstruktur dar.

4.2.3 Über die erforderliche Leistungs- und Verwaltungskraft auf der gemeindlichen Ebene verfügen in der Regel Einheits- und Landgemeinden mit mindestens 6.000 bis 8.000 Einwohnern (bezogen auf das Jahr 2035)

- Die Anhebung der bisherigen Mindestgröße ergibt sich nach Abwägung der relevanten Indikatoren aus den geänderten Rahmenbedingungen für die Verwaltung auf der gemeindlichen Ebene sowie den Zielsetzungen der Reform.
- Eine Korridorbildung ermöglicht eine angemessene Berücksichtigung regionaler Besonderheiten.

4.2.4 Gemeinden sollen mit benachbarten Gemeinden desselben Landkreises und als Ganzes zu neuen Gemeinden zusammengeschlossen oder durch Eingliederung vergrößert werden.

- Um gewachsene Strukturen und die damit verbundenen Verflechtungsbeziehungen und traditionellen Bindungen zu bewahren und zu stärken, soll bei der Neugliederung der gemeindlichen Ebene regelmäßig von den derzeitigen Gemeindegrenzen ausgegangen werden. Ausnahmen sind zur Berücksichtigung besonderer Einzelfälle möglich.

4.2.5 Die derzeitigen Landkreisgrenzen überschreitende Gemeindefusionen sind im Ausnahmefall möglich, sofern Gemeinwohlgründe diese rechtfertigen. Sie sollen entweder zeitgleich mit oder nach der Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Kraft treten.

- Neugliederungsmaßnahmen sind nach Abwägung für jeden Einzelfall gemeindespezifisch vorzunehmen. Hierzu gehört auch die Beachtung kreisübergreifender Verflechtungsbeziehungen.
- Mit dem Inkrafttreten gleichzeitig mit oder nach der Kreisneugliederung wird sichergestellt, dass Zuordnungs- oder Aufsichtsprobleme nicht auftreten.

4.2.6 Verwaltungsgemeinschaften (VGS) und erfüllende Gemeinden sollen zu Einheits- oder Landgemeinden fortentwickelt werden.

- Die VGS konnten in der Vergangenheit in der Regel der Verwaltungsschwäche der überwiegend kleinen Mitgliedsgemeinden entgegenwirken. Ihre Mitgliedsgemeinden sind rechtlich selbständig und können eigenständig über die ihnen obliegenden Selbstverwaltungsaufgaben entscheiden. Mit Blick auf die geänderten Rahmenbedingungen geraten die Mitgliedsgemeinden der VGS jedoch seit Jahren bei der Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge zunehmend an ihre Grenzen.
- Diese Entwicklung gilt im Wesentlichen auch für die kommunale Struktur der erfüllenden Gemeinde nach § 51 ThürKO, wobei vor allem die beauftragenden Gemeinden betroffen sind.
- Die Vorteile von Einheits- bzw. Landgemeinden ergeben sich in erster Linie aus der Bündelung von Aufgaben, Ressourcen und Zuständigkeiten. Eine Vielzahl an gemeindlichen Gestaltungsmöglichkeiten durch ein Höchstmaß an Effektivität bei der gemeindlichen Aufgabenerfüllung verbunden mit der Wahrung des bürgerschaftlichen Engagements wird so ermöglicht.
- Eine Zuordnung der Mitgliedsgemeinden von VGS und beauftragenden Gemeinden außerhalb ihrer bisherigen Verwaltungsstruktur soll nur in besonders begründeten Ausnahmefällen vorgenommen werden können.

4.3 Stärkung der Zentralen Orte sowie der Stadt-Umland-Beziehungen

4.3.1 Bei kommunalen Neugliederungsmaßnahmen sollen die mittelzentralen Funktionsräume aus dem Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 (LEP 2025) sowie die Grundversorgungsbereiche aus den Regionalplänen der Regionalen Planungsgemeinschaften in der Regel berücksichtigt werden. Die Stärkung der Zentralen Orte ist bei der Optimierung der Verwaltungsstrukturen der gemeindlichen Ebene vorrangig zu berücksichtigen.

- Die Zentralen Orte haben eine entscheidende Bedeutung für die Entwicklung Thüringens und die Sicherung der Daseinsvorsorge in allen Landesteilen (sh. LEP 2025).
- Innerhalb der mittelzentralen Funktionsräume und der Grundversorgungsbereiche bestehen intensive Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen, insbesondere zwischen den Zentralen Orten und ihrem Umland. Die mittelzentralen Funktionsräume sollen bei der Bildung neuer Landkreise möglichst nicht zerschnitten werden, die Grundversorgungsbereiche bilden einen Orientierungsrahmen für Gemeindeneugliederungen.

4.3.2 Jede neu gegliederte Gemeinde soll so strukturiert sein, dass Sie die raumordnerische Funktion eines Zentralen Ortes übernehmen kann.

- Neu gebildete Gemeinden sollen über ein räumliches Zentrum verfügen. Auf der unteren Ebene sind dies die Grundzentren. In jeder neu zu bildenden Gemeinde sollte sich also mindestens ein Zentraler Ort (siehe LEP 2025 und Regionalpläne) befinden. Nur so ist gewährleistet, dass die Gemeinden die ihnen zugedachten Funktionen tatsächlich selbst wahrnehmen können.

4.3.3 Für eine Lösung von Stadt-Umland-Problemen kommen vorrangig eine Nutzung der Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit sowie Eingemeindungen in die höherstufigen Zentralen Orte in Betracht.

- Eingemeindungen in die höherstufigen Zentralen Orte sollen maßvoll und nur dann vorgenommen werden, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten sind.
- Die Bildung von so genannten „Kragengemeinden“ soll verhindert werden.
- Ausnahmsweise sind aus Gründen öffentlichen Wohls auch Eingriffe in bestehende Gemeindestrukturen möglich.
- Interkommunale Zusammenarbeit ist ein geeignetes Mittel, um die Versorgungsfunktion für Stadt- und Umlandgemeinden im gesamten Verflechtungsbereich in gegenseitigem Interesse sicherzustellen. Stadt-Umland-Kooperationen können zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen beitragen.

4.4 Stärkung des Ortsteil- bzw. Ortschaftsrechts der Gemeinden

Zur Stärkung des Ortsteil- bzw. Ortschaftsrechts der Gemeinden können die Befugnisse und Beteiligungsmöglichkeiten ihrer Organe erweitert werden.

- Das identitätsstiftende Gefühl der Zugehörigkeit zu örtlichen Gemeinschaft bezieht sich regelmäßig in erster Linie auf die Ortsgemeinde (vgl. BVerfG. Beschl. V. 3.5.1994 - 2 BvR 2760/93 – Isserstedt RN 27; BVerfGE 91, 70 [78f]; RhPfVerfGH, Beschl. V. 23.5.2014 – VGH A 26/14 und VGH A 28/14).
- Diese Identität beeinflusst maßgeblich die Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement der Einwohner.
- Die Stärkung des Ortsteil- bzw. Ortschaftsrechts der Gemeinden soll unterstützend auf das Zusammenwachsen und die Identitätsfindung in den neuen Gemeindestrukturen wirken sowie das bürgerschaftliche Engagement stärken.

4.5 Bürgerservicebüros

Öffentliche Leistungen, die in der Regel am Sitz der Gemeindeverwaltung angeboten werden sowie öffentliche Leistungen, die in der Regel von den Kreisverwaltungen und auch von staatlichen Stellen angeboten werden, sollen unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung nach Möglichkeit und in vertret- und realisierbarem Rahmen auch in Bürgerservicebüros auf der Ebene der Ortsteile bzw. Ortschaften erbracht werden.

- Bürgerbüros vor Ort, ggf. auch mobiler Art, und besonders geschulte Verwaltungsmitarbeiter schaffen in räumlicher, zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht die Voraussetzungen für eine spürbare Erhöhung von Bürgernähe und Flexibilität der Verwaltung.
- Hierbei sind die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung zu beachten.

4.6 Den Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit soll angemessener Raum gegeben werden.

- Die Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften bietet Möglichkeiten, gemeinsame Interessen zu verfolgen und Synergieeffekte zu nutzen.

- Dabei ist jedoch zu beachten, dass den Städten und Gemeinden eine nach Anzahl und Gewicht bedeutsame Sachkompetenz verbleibt, so dass der Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nicht berührt wird.⁷
- Die interkommunale Zusammenarbeit muss zudem den allgemeinen Zielen entsprechen und darf die Überschaubarkeit kommunalen Handelns nicht gefährden.
- Die interkommunale Zusammenarbeit ist kein Ersatz für eine kommunale Neugliederung.

5. Funktionalreform

5.1 Prüfung von Aufgabenverlagerungen

- 5.1.1 Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollen Aufgaben möglichst orts- und adressatennah erledigt werden. Dazu bedarf es leistungsfähiger kommunaler Gebietseinheiten. Insofern wird im Zusammenhang mit der Kreis- und Gemeindegebietsreform überprüft, welche Aufgaben der Landesverwaltung auf eine gestärkte kommunale Kreis- als auch Gemeindeebene übertragen werden können. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob diese als Aufgaben des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises wahrgenommen werden sollen. Für die Aufgabenverteilung soll grundsätzlich das Prinzip gelten: Die Gemeinden vor den Landkreisen, die Kreisebene vor der Landesebene.
- 5.1.2 In diese Prüfung werden auch interkommunale Beziehungen einbezogen, das heißt, ob Aufgaben von der Kreis- auf die Gemeindeebene und umgekehrt wechseln sollen. Auch die Frage, ob es zweckmäßig ist, Aufgaben von der kommunalen Ebene wieder auf das Land zu übertragen, ist Gegenstand der Prüfung.
- 5.1.3 Maßgeblich im Rahmen dieser Betrachtung sind die Leistungsfähigkeit der Kommunen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung, die Ortsnähe der Leistung und die fachpolitische Steuerung. Daher sind Kommunalisierungen nicht generell, sondern aufgabenbezogen und unter Berücksichtigung von möglichen Konsequenzen sowie den Aufsichtsmöglichkeiten der staatlichen Ebene zu beschließen. Zur Prüfung wurden in einer ersten Prüfstufe Erhebungsbögen erarbeitet, die Aufgabenblöcke – gegliedert nach Ressortbereichen - als potenzielle Kommunalisierungsfelder enthalten und die auf Erfahrungen anderer Länder sowie Experteneinschätzungen bzgl. der grundsätzlichen Kommunalisierungsfähigkeit beruhen. In einer zweiten Stufe der Prüfung sollen die verlagerungsfähigen Aufgaben des Landes sowie der kom-

⁷ vgl. Nierhaus, LKV 1995, 5, 11; Duvenbeck, Interkommunale Zusammenarbeit und Art. 28 Abs. 2 GG, 1966, 89, 98 i.V.m. 92)

munalen Ebenen unter Beteiligung aller maßgeblichen Akteure (Fachressorts, TLVwA als zentrale Mittelbehörde, kommunale Spitzenverbände, Landkreise und kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden ab einer bestimmten Mindestgröße, Thüringer Rechnungshof) identifiziert werden.

- 5.1.4 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.

5.2 Zeitpunkt der Aufgabenübertragungen

- Die Aufgabenübertragungen sollen grundsätzlich mit Entstehen der neuen kommunalen Verwaltungsstrukturen in Kraft treten. Über alle notwendigen Änderungen von Gesetzen soll unmittelbar mit der Entscheidung des Gesetzgebers über die neuen Verwaltungsstrukturen entschieden werden.

5.3 Finanzierung der Aufgabenübertragungen

- Für die Finanzierung von übertragenen Aufgaben auf der kommunalen Ebene gilt das Konnexitätsprinzip der Verfassung. Bei der Übertragung ist ein angemessener finanzieller Ausgleich durch den Gesetzgeber zu schaffen. Die notwendigen Mittel sind mit der Aufgabenübertragung zur Verfügung zu stellen.

5.4 Personal

- 5.4.1 Es gilt der Grundsatz, dass das Personal den Aufgaben folgt. Dabei wird der Personalübergang sozialverträglich gestaltet.
- 5.4.2 Der im Rahmen der Funktionalreform erforderliche Personalübergang wird gesetzlich geregelt.

6. Strukturreform der Landesverwaltung

6.1 Auswirkungen einer Gebiets- und Funktionalreform auf die Landesverwaltung

- 6.1.1 Die Landesverwaltung agiert in einem sich ständig verändernden Umfeld. Nicht zuletzt die gesellschaftlichen, demografischen und haushalterischen Entwicklungen fordern ständige Anpassungsprozesse. Dieser Herausforderung muss sich die Landesverwaltung stellen. Äußerliches Zeichen dieses Prozesses sind die Umstrukturierungen innerhalb der Landesverwaltung.
- 6.1.2 Die Organisation hängt von ihrem Aufbau und Ablauf nicht zuletzt von den von ihr wahrzunehmenden Aufgaben ab. Strukturelle Reformen in der Landesverwaltung als Folge der geplanten Kreis- und Gemeindegebietsreform und den damit zusammenhängenden etwaigen Aufgabenübertragungen auf die kommunale Ebene stehen daher in einem engen Zusammenhang. Dazu könnte die Prüfung der Umstrukturierung der Landesverwaltung von einem derzeit dreistufigen Verwaltungsaufbau zu einem grundsätzlich zweistufigen Verwaltungsaufbau zählen.

6.2 Einräumigkeit der Verwaltung

- Gerade im Zusammenhang mit der Gebietsreform ist das Organisationsprinzip der Einräumigkeit der Verwaltung zu beachten. Danach sollen die regionalen Zuständigkeitsbereiche der öffentlichen Aufgabenträger grundsätzlich übereinstimmen. Mit der Beachtung dieses Prinzips werden regionale Schnittstellen vermieden, so dass für die Leistungsadressaten immer dieselben Ansprechpartner zur Verfügung stehen.