

- Duplikat -



tbb
beamtenbund
und tarifunion
thüringen

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

Thüringer Ministerium für
Inneres und Kommunales
Herrn Minister Dr. Holger Poppenhäger
Steigerstraße 24
99096 Erfurt

Landesvorsitzender

Schmidtstedter Str. 9
D-99084 Erfurt

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

nachrichtlich:

Ministerpräsident Bodo Ramelow
Finanzministerin Heike Taubert
Umweltministerin Anja Siegesmund

Aktenzeichen
Lie/Jäk

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Datum
24. März 2016

**Entwurf eines
Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform im Freistaat Thüringen
(ThürVGR)
Stellungnahme des tbb beamtenbund und tarifunion thüringen**

Sehr geehrter Herr Minister Dr. Poppenhäger,

der tbb beamtenbund und tarifunion thüringen (tbb) bedankt sich für die Möglichkeit der Kenntnisnahme. Gleichzeitig mahnen wir an, dass ein solch umfangreiches Vorhaben frühzeitig unter **BETEILIGUNG** (nicht bloße Kenntnisnahme) der Gewerkschaften erfolgen sollte.

Damit kommen wir auch gleich zum **größten Kritikpunkt dieses Gesetzentwurfes:**

Diesem Vorschaltgesetz haftet nach unserer Auffassung der massive Mangel an, **keine Aussagen zu den Auswirkungen auf die Bediensteten** (sowohl über die Beamten als auch die Tarifbeschäftigten) zu treffen.

Es entsteht der Eindruck, dass eine Rahmenregelung für die Bediensteten allein deshalb in diesem Gesetz unterblieben ist, um die Beteiligung der Spitzenverbände nach § 98 ThürBG zu unterlaufen.

1. Auswirkungen auf Bedienstete des Landes und der Kommunen nicht beachtet

Das Vorhaben der Landesregierung zur Gebietsreform wird als ein in sich geschlossenes Gesetzeswerk deklariert. Mit dem Vorschaltgesetz wird dieses Vorhaben begonnen und findet seinen Abschluss in der Neugliederung von Landes- und Kommunalstrukturen. Hiervon wird eine Vielzahl von Bediensteten in den Landes- und Kommunalverwaltungen betroffen sein. Schon mit der Umsetzung des Vorschaltgesetzes werden die Weichen hierfür gestellt.



Nach Auffassung des tbb besteht die Gefahr, dass mit diesem Vorschaltgesetz Strukturen für die öffentliche Verwaltung bereits frühzeitig vorgegeben bzw. vorgezeichnet werden, die später erhebliche und dann aus rechtlichen Gründen unvermeidliche Auswirkungen auf die Bediensteten, die Aufgabenerfüllung der Verwaltung und nicht zuletzt auf die Akzeptanz auch bei den Bürgerinnen und Bürgern haben werden. Letztendlich muss die Veränderung, die diese Maßnahmen für die Bediensteten bedeuten, parallel zu kommunalen Strukturfragen erörtert werden, insbesondere wenn mit der geplanten Einräumigkeit der Verwaltung ein wesentlicher Einschnitt in die bisherige Verwaltungsstruktur zu erwarten ist.

Bereits zum jetzigen Zeitpunkt muss 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.

Der tbb mahnt an, dass er als gewerkschaftliche Spitzenorganisation frühzeitiger in das Verfahren hätte eingebunden werden müssen, da es auch mit den Vorhaben des Vorschaltgesetzes um die Belange der Bediensteten geht.

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!

Ohne weitergehende Regelungen für die Bediensteten in diesem Gesetzentwurf wären nach jetzigem Stand (Auflösung bestehender Kommunen und Neubildung größerer Einheiten) die Tarifbeschäftigten über § 613a BGB nur für ein Jahr geschützt vor **betriebsbedingten Kündigungen und verschlechterten Arbeitsbedingungen**.

Da es die Landesregierung bisher versäumt hat, frühzeitig eine Regelung in Form einer Vereinbarung einer erweiterten Beteiligung mit den Spitzenverbänden zu suchen, fordern wir – im Namen des Bundesdachverbandes dbb beamtenbund und tarifunion (dbb) - zu Verhandlungen zu einem Tarifvertrag Umbau (Begriff aus entsprechendem Tarifvertrag für das Bundesland Brandenburg) auf.

2. Das unter „B. Lösung“ formulierte Ziel der umfassenden Kommunalisierung staatlicher Aufgaben bedarf einer Korrektur

Auf Seite 3 oben des Gesetzentwurfs wird ausgeführt: „Ziel der Funktionalreform ist eine umfassende Kommunalisierung staatlicher Aufgaben, um so die Gemeinden, kreisfreien Städte und Kreise nachhaltig zu stärken.“

Inwieweit eine umfassende Kommunalisierung eine Stärkung der Kommunen zur Folge haben soll, ist nicht einsichtig.

Als Negativbeispiele umfassender Kommunalisierung sei an dieser Stelle wiederholt auf die Kommunalisierung der Umwelt- und die Versorgungsämter hingewiesen. In diesen Bereichen ist aus der Sicht des tbb eine Rücknahme der 2006 von der damaligen Landesregierung vollzogenen Kommunalisierung zu prüfen.

Die bisherigen Aussagen des Ministerpräsidenten besagten auch wegen derartiger Überlegungen immer, dass man frei prüfen wolle, in welcher Struktur welche Aufgabe am zweckmäßigsten und wirtschaftlichsten organisiert werden kann. Dem widerspricht diese Aussage in diesem Gesetz. Der tbb schließt sich der Aussage des Ministerpräsidenten voll und ganz an.

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.

Die Thüringer Verfassung kennt keinen Vorrang der kommunalen vor der staatlichen Aufgabewahrnehmung und auch keine andere Form eines Subsidiaritätsprinzips. Der Aufbau der Landesverwaltung unterliegt dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), § 7 ThürLHO. Aus dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz leitet sich auch die Frage nach der Zweckmäßigkeit vorhandener wie künftiger Verwaltungsstrukturen ab, § 7 Abs. 4 ThürLHO.

Eine Kommunalisierung staatlicher Aufgaben bedeutet zusätzliche (Pflicht)-Aufgaben zu den Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. Dafür muss der öffentlichen Verwaltung eine aufgabengerechte Personalausstattung zur Verfügung gestellt werden. Ebenso muss bei entsprechenden Personalübergängen für sozialverträgliche Regelungen gesorgt werden, die über den viel zu geringen Schutz eines § 613a BGB hinausgehen.

3. Die Verwaltungsreform prägende Aussagen wurden in den Vorbemerkungen „versteckt“!

Sowohl im „Leitbild für ein zukunftsfähiges Thüringen“ als auch im Vorwort zu diesem Gesetzesvorhaben ist die Rede von „umfassender Kommunalisierung“ und „Personal folgt der Aufgabe“.

Mit dem zusätzlich seit 2008 geltenden Stellenabbaupfad von mehr als 8.800 Stellen ergibt sich für die Gewerkschaften unter unserem Dach das Bild massiver Auswirkungen auf die Bediensteten im Freistaat Thüringen. Im nun vorliegenden Vorschaltgesetz wird von der Auflösung der Landkreise und Kommunen (vor der Neugliederung) gesprochen. Das allein wäre bereits Anknüpfungspunkt für eine zwingende Aussage zum Verbleib der Bediensteten.

Auch die Vorbemerkungen zum Vorschaltgesetz weisen auf eine Einheit von Gebiets-, Verwaltungs- und Funktionalreform hin. Hier heißt es unter B. Lösung u.a.: *„Die Gebietsreform in Thüringen ist Teil einer Gesamtreform, die als weitere Teile die Durchführung einer Funktionalreform und einer Verwaltungsreform beinhaltet.“*

„Die Ziele der Verwaltungs- und Funktionalreform stehen mit der Gebietsreform im Zusammenhang.“

Allein aus dieser Vorbemerkung ist zu entnehmen, dass dieses Vorschaltgesetz Teil eines Reformpaketes ist, das auch die Verwaltungsreform mitumfasst. Die Reform des Personalwesens ist ein zentraler Baustein einer jeden Verwaltungsreform. Denn die Bediensteten stellen den wichtigsten Produktionsfaktor der öffentlichen Verwaltung dar. Auch kommt ihnen bei der Implementation einer Verwaltungsreform die wohl herausragende Rolle zu. Das folgende Zitat von Werner Jann, aus einem Gutachten für die Bundesregierung, soll noch einmal die Bedeutung und Wichtigkeit des Personal unterstreichen: *„Ohne Konsens und Unterstützung durch die Mitarbeiter ist jede Reform zum Scheitern verurteilt.“*

Der tbb fordert die Aufnahme eines das Personal betreffenden Teils in dieses Gesetz und mahnt gleichzeitig seine Beteiligung im Rahmen der Beteiligungsvereinbarung an.

4. Anmerkungen zum Regelungsinhalt des Gesetzes:

Zu Artikel 1

Gesetz über die Leitvorstellungen zur Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Freistaat Thüringen (Thüringer Leitvorstellungsgesetz - ThürLVG)

Zu § 1 Ziele

Der tbb regt die Verwendung von bereits definierten Begriffen wie „Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis“ sowie „freiwillige Aufgaben“ zu verwenden, um Missverständnissen vorzubeugen.

Zu § 2 Neugliederung der Landkreise und § 3 Neugliederung der kreisfreien Städte

Hier gilt das zu Artikel 3 ausgeführte: An dieser Stelle muss nach unserer Auffassung aus dem Gesetzesverständnis heraus bereits klargelegt werden, dass sich die angegebenen Zahlen auf Prognosen für das Jahr 2035 beziehen.

Unklar bleibt, warum hier Höchstgrenzen (250.000 Einwohner) festgelegt werden. Hier fehlt eine Gesetzesbegründung, gerade auch mit Blick auf die gescheiterte Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern.

Der Gesetzgeber spricht hier von „Auflösung der Landkreise“ ohne gleichzeitig darüber zu reden, was aus dem Personal des aufgelösten Landkreises werden soll.

Der tbb fordert daher die Aufnahme eine die Bediensteten betreffende Regelung in diesem Gesetz! Darüber hinaus fragen wir uns, was aus den Wahlbeamten bei Auflösung werden soll.

Zu § 4 Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden

Allein um Streitigkeiten vorzubeugen fehlt an dieser Stelle ein Schutz, der nach § 6 freiwillig gefundenen Strukturen.

Zu Artikel 3

Gleichstellungsbestimmung, Schlussbestimmung und Inkrafttreten

Für den tbb ist es nicht nachvollziehbar, warum der Gesetzgeber eine der wesentlichen Grundlagen zur Berechnung zukünftiger Größen in Artikel 3 Abs. 2 versteckt und nicht im Rahmen des Artikel 1. 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. Laut dem Gesetzesvorhaben der Landesregierung wäre das „Gesetz über die Leitvorstellungen zur Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Freistaat Thüringen (Thüringer Leitvorstellungsgesetz - ThürLVG)“ (hier Artikel 1) zwar rechtlich selbstständig, aber ohne Artikel 3 in sich heraus nicht verständlich, da die Bezugsgrößen erst hier geregelt werden.



5. Keine Auseinandersetzung mit der Alternative e-Government

2011 wurde eine Expertenkommission zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung zur Funktional- und Gebietsreform im Einvernehmen mit dem Stellvertretenden Ministerpräsidenten. 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.

6. Weitere Anmerkungen

Gebiets- und Funktionalreformen wurden aus vergleichbaren Gründen bereits zu einem früheren Zeitpunkt und auch in anderen Bundesländern durchgeführt.

Dabei haben diese Reformen verfassungsrechtlichen Anforderungen zu entsprechen, die durch die Landesverfassungsgerichte überprüft und damit auch weiterentwickelt werden.

Mit jeder Kreisgebietsreform ist letztendlich das Recht der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG berührt, wonach alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln sind.

Die Rechtsprechung hat bei umfassenderen Gemeindegebietsreformen drei Stufen gesetzgeberischer Entscheidung entwickelt, bei der jeweils eine Gemeinwohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber zu erfolgen hat (vgl. hierzu grundlegendes Urteil des ThürVerfGH v. 18.12.1996, zitiert in Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“, S. 53 f.).

1. Stufe: Entscheidung zur Umgestaltung kommunaler Ebenen
2. Stufe: Leitbild zur künftigen Struktur
3. Stufe: Umsetzung der allgemeinen Leitbilder

Dabei müssen alle Maßnahmen geeignet, erforderlich und angemessen sein, um das im Gemeinwohlinteresse liegende Neugliederungsziel zu erreichen.

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat mit Urteil vom 26.7.2007 umfängliche und grundlegende Ausführungen zur Beurteilung des Gemeinwohlinteresses.

Das öffentliche Wohl bestimmt danach der Gesetzgeber, der dabei einen großen, jedoch durch die Verfassung gebundenen Spielraum hat. Das Gericht führt hierzu aus, dass „ das öffentliche Wohl als steuerndes Element einer kommunalen Gebietsreform die Strukturmerkmale kommunaler Selbstverwaltung in sich aufzunehmen hat und als entscheidungsleitend in Rechnung zu stellen hat....Dabei müssen die beiden tragenden Komponenten – die Leistungsfähigkeit im Sinne rationaler Aufgabenerfüllung einerseits und die bürgerschaftlich-demokratische Dimension andererseits – in den Blick genommen werden.“ (vgl LVerfGE M-V aaO., S. 36,37). Mit diesem Urteil hatte das Gericht das Gesetz, mit dem die bestehenden 12 Landkreise in M-V aufgelöst und die sechs kreisfreien Städte eingekreist und schließlich fünf Großkreise geschaffen werden sollten, für verfassungswidrig erklärt.

7. Vorausschau

Um Verwaltungsstrukturen neu zu schaffen, bedarf es dringend vorab einer Aufgabenkritik. Auch im Expertengutachten aus 2012 heißt es dazu (S. 43): „Die Expertenkommission schlägt deshalb vor, das 2008 abgeschlossene Verfahren zu wiederholen. Zwar hat die Haushaltsstrukturkommissi-



Vorschaltgesetz: tbb Stellungnahme

on Anfang 2010 empfohlen, auf eine Wiederholung zu verzichten. Seither sind aber fast drei Jahre vergangen, und die vorausgegangene Aufgabenerhebung und Aufgabenkritik liegen rund sieben Jahre zurück, in denen eher Aufgabenwachstum als Aufgabenreduzierung stattgefunden hat, was die Aussicht auf einen Erfolg verbessert.“

Der tbb bittet um eine kurzfristige Terminierung eines Spitzengesprächs i.S.v. § 1 der Beteiligungsvereinbarung zum Vorschaltgesetz und den in dieser Stellungnahme aufgestellten Forderungen. Wir regen an, dazu die Finanzministerin einzuladen, da bei ihr die Tarifzuständigkeit liegt.

Mit freundlichen Grüßen

Helmut Liebermann
Landesvorsitzender