

Bericht zur

Entlastung von Bürokratie durch den Abbau kommunal- belastender Standards

Empfehlungen des Thüringer Normenkontrollrates



Entlastung von Bürokratie durch den Abbau kommunalbelastender Standards

Empfehlungen des Thüringer Normenkontrollrates





*struktur
schaffen*

Seite **Inhalt**

9	<i>Kommunale Strukturen in Thüringen</i>
11	<i>Methodisches Vorgehen</i>
13	<i>Die großen bürokratischen Belastungen für Gebietskörperschaften in Thüringen</i>
20	<i>Empfehlungen an die Landesregierung zur Entlastung von Bürokratie</i>
21	<i>1. Antragstellung für Straßenausbaumaßnahmen vereinfachen</i>
23	<i>2. Veröffentlichungspflicht im Thüringer Transparenzgesetz vereinfachen</i>
25	<i>3. Gesetzliche Anforderungen an geschäftsleitende Beamtin / geschäftsleitenden Beamten verändern</i>
27	<i>4. Umfang und Häufigkeit statistischer Berichtspflichten verringern</i>
28	<i>5. Unterschriftenregelung in § 31 Abs. 2 der Thüringer Kommunalordnung anpassen</i>
29	<i>6. Mehr Unterstützung und längere Laufzeiten bei Gebührenkalkulationen</i>
30	<i>7. Genehmigungspflicht bei wirtschaftlicher Betätigung vereinfachen</i>
31	<i>8. Vergaberecht vereinfachen</i>
33	<i>9. Zugang zu Fördermitteln für Kommunen erleichtern</i>
36	<i>10. Rechtsaufsichtliche Würdigung im Rahmen von Förderprogrammen abschaffen</i>
37	<i>11. Gesundheitsfürsorge in Kindertageseinrichtungen: Überschneidungen von Maßnahmen vermeiden</i>
39	<i>12. Rehwildabschussplan abschaffen</i>
41	<i>13. Untere Fischereibehörden bei der Kontrolle von Hegeplänen entlasten</i>
42	<i>14. Datenübernahme bei der Thüringer Abwassereigenkontrollverordnung ermöglichen sowie Kontrollzeiträume vergrößern</i>
44	<i>15. Zuständigkeit im Fall von wildlebenden Katzen klären</i>
46	<i>16. Gesetzliche Experimentierklausel einführen</i>
47	<i>Quellenverzeichnis</i>
50	<i>Abbildungsverzeichnis</i>

Zusammenfassung

- **Kommunale Gebietskörperschaften in Thüringen sind stark von Bürokratie belastet.** Gründe dafür sind u. a. die zunehmende Komplexität und der Umfang gesetzlicher Regelungen sowie ein Fachkräftemangel, der auch vor den Behörden in Thüringen nicht haltmacht.
- **Maßnahmen zum Bürokratieabbau können die Kommunalverwaltungen entlasten und Spielräume schaffen, durch die sich die Verwaltungen wieder stärker auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können.** Im Rahmen der Umfrage und der geführten Fachgespräche wurde deutlich, dass die Kommunalverwaltungen in Thüringen zunehmend Personal zur Erfüllung von Transparenzpflichten einsetzen müssen und dadurch weniger Zeit übrig bleibt, um die eigentlichen Kernaufgaben zu erfüllen.
- **Besonders stark fühlen sich die kommunalen Gebietskörperschaften in den Bereichen Allgemeine Verwaltung sowie Bau, Stadtentwicklung und Verkehr belastet.** Im Bereich Allgemeine Verwaltung verursachen insbesondere die Tätigkeitsfelder Organisation und IT einen hohen Bürokratieaufwand. Im Bereich Bau, Stadtentwicklung und Verkehr wird die Allgemeine Bauverwaltung als größte Ursache für Bürokratiebelastungen gesehen. **Ein weiterer Bereich, der bei sehr vielen Kommunalverwaltungen zu Belastungen führt, ist der Bereich Fördermittel,** der durch komplizierte Anträge, langes Warten auf Bescheide und kurze Bearbeitungszeiträume geprägt ist.
- **Es gibt einige grundlegende Stellschrauben, die zu einer Verbesserung der Situation beitragen können:** Zum einen ist hier eine **starke Unterstützung des Landes im Bereich der Digitalisierung** der Verwaltung zu nennen. Zum anderen kann auch eine **einfachere, präzisere Sprache in Gesetzen und Verordnungen** die Kommunalverwaltungen entlasten.
- **Viele Kommunalverwaltungen wünschen sich mehr Anleitung und Unterstützung seitens des Landes bei der Umsetzung ihrer Aufgaben.** Insbesondere bei der Implementierung neuer Regelungen und der Digitalisierung fordern kommunale Vertreterinnen und Vertreter verstärkt Unterstützung durch gut gepflegte Übersichten, Leitfäden und Muster. Darüber hinaus erwarten sie konkrete Empfehlungen und Beratung durch feste Anlaufstellen.
- **Kleinere Stellschrauben können bereits häufig zu einer Erleichterung beitragen.** Dazu gehören bspw. die Anpassung von Zeiträumen, die Änderung von Muss- zu Soll-Vorschriften oder die Erhöhung von Wertgrenzen, ab denen bestimmte Regelungen greifen.
- Um das Ziel der Reduzierung der bürokratischen Belastung von Normen zu erreichen, empfiehlt es sich, einen Blick darauf zu werfen, wie andere Bundesländer mit vergleichbaren Sachverhalten umgehen. **Sofern die Regelungen in anderen Ländern einfacher sind, sollte geprüft werden, ob diese auf Thüringen übertragen werden können.**

Vorwort des Thüringer Normenkontrollrates

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachvollziehbare Regelungen und Bürokratieabbau bleiben zentrale Anliegen bei der Gestaltung von Recht und öffentlicher Verwaltung. Fortschreitende Digitalisierung, Globalisierung, der demografische Wandel sowie Ressourcenknappheit beeinflussen Märkte, Wettbewerb sowie die Effizienz staatlicher Strukturen und Entscheidungsprozesse. Die hohen Ansprüche an den Freistaat Thüringen und die Thüringer Kommunen, sich diesen Entwicklungen anzupassen, zukünftige Handlungsfähigkeit zu sichern und den Wandel aktiv zu gestalten, erfordern nach Ansicht des Thüringer Normenkontrollrates ein Recht, das auf funktionsfähige, beständige Lösungen ausgerichtet ist. Die zunehmende Komplexität und der Umfang gesetzlicher Regelungen stellen für Kommunen eine immer größer werdende Herausforderung dar. In diesem Kontext gewinnt der Abbau kommunalbelastender Standards, also von Vorschriften, die die Art und Weise der Aufgabenerfüllung durch die Kommunen bestimmen, zunehmend an Bedeutung. Er ist nicht nur ein Instrument zur Kostensenkung, sondern auch ein Schlüsselement zur Förderung bürgernahe und agiler Verwaltungsstrukturen.

Die kommunalen Körperschaften in Thüringen monieren seit vielen Jahren zu weitgehende Standards, deren Einhaltung mit unverhältnismäßigem personellem und finanziellem Aufwand verbunden ist und Abläufe in die Länge zieht. Die Standardsetzer sind dabei hauptsächlich die Europäische Union, der Bund und das Land. Allerdings gehören auch die kommunalen Körperschaften selbst dazu. Diese sollten sich bewusst sein, dass sie durch Satzungen nach außen oder durch Verwaltungsvorschriften nach innen auch Standards setzen.

Der vorliegende Bericht des Thüringer Normenkontrollrates leistet einen ersten Beitrag, neue Maßnahmen zur Entlastung kommunaler Körperschaften von Bürokratie zu identifizieren, kreative Lösungsansätze zu finden und Empfehlungen an die Landesregierung auszusprechen. Wir hoffen, dass die Untersuchungsergebnisse zu erkennbaren Verbesserungen im Landesrecht und in der Verwaltungspraxis führen. Denn die Beseitigung oder Vereinfachung eines kommunalbelastenden Standards trägt dazu bei, beschleunigte und vereinfachte Verwaltungsverfahren zu ermöglichen, um zukünftigen Herausforderungen bei der kommunalen Aufgabenerledigung flexibler und weniger bürokratisch begegnen zu können.

Wir danken allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Online-Befragung und der Interviews, die uns Ideen und Anregungen übermittelt und uns einen Einblick in ihre Arbeitsabläufe gewährt haben sowie dem Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales für den Austausch und die Unterstützung unserer Arbeit.

Erfurt, im Dezember 2023

Prof. Dr. Stefan Zahradnik

Vorsitzender des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat



© TSK

V. l. n. r.: Corinne Laudan, Prof. Dr. Sven Müller-Grune, Heike Di Stefano, Prof. Dr. Stefan Zahradnik, Colette Boos-John, Ralf Rusch, Lara Albert.

1 Kommunale Strukturen in Thüringen

Thüringen ist mit einer Fläche von 16.202 Quadratkilometern und 2,1 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern das elftgrößte Bundesland nach der Fläche und das zwölftgrößte nach der Einwohnerzahl in Deutschland. Administrativ ist es in 17 Landkreise und 5 kreisfreie Städte unterteilt. Die Landkreise bestehen aus 619 Gemeinden, darunter 115 Städte.¹ Thüringen ist damit ein Land der kleinen Gemeinden.

Einwohnerzahl	über 10.000	über 6.000 bis 10.000	über 1.000 bis 6.000	bis 1.000
Anzahl Gemeinden	37	42	162	383
Prozent	6	7	26	61

Quelle: Eigene Berechnungen, Thüringer Landesamt für Statistik (2023a), Daten veröffentlicht durch das TLS am 29.09.2023.

Gerade für Klein- und Kleinstgemeinden ist die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben oft mit großen Herausforderungen verbunden. Diese ergeben sich vor allem aus den Folgen des demografischen Wandels, der Notwendigkeit, mit der Digitalisierung und der Entwicklung der Informationstechnologien Schritt zu halten sowie aus den gestiegenen und komplexer gewordenen Anforderungen an kommunale Dienstleistungen. Besonders im Fokus steht hierbei der Fachkräftemangel, der sich notwendigerweise auf die Qualität und die Quantität von Verwaltungsleistungen auswirkt, die Handlungsfähigkeit der Gemeinden in zunehmendem Maße einschränkt und somit langfristig zu einer Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung führen kann.

Um ihre Handlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten, haben die Gemeinden Thüringens bereits in der Vergangenheit damit begonnen, ihre Potenziale zu bündeln. So arbeiten Gemeinden beispielsweise in Verwaltungsgemeinschaften zusammen oder nutzen eine Gestaltung, bei der eine kleine Gemeinde (beauftragende Gemeinde) ihre Aufgaben von einer größeren Nachbargemeinde (erfüllende Gemeinde) wahrnehmen lässt. Zudem kooperieren zahlreiche Gemeinden hinsichtlich der Erfüllung einzelner Aufgaben in vielfältiger Weise miteinander.

Gemeinden	Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft	Zuordnung zu einer erfüllenden Gemeinde
Anzahl	386	92
Prozent	62	15

Quelle: Eigene Berechnungen, Thüringer Landesamt für Statistik (2023a), Daten veröffentlicht durch das TLS am 29.09.2023.

Trotz dieser Maßnahmen geraten Verwaltungsgemeinschaften und kleine Gemeinden durch die steigenden Herausforderungen für die Kommunalverwaltungen bereits aus strukturellen Gründen

¹ Thüringer Landesamt für Statistik (2023). Land Thüringen. Administrative Gebietseinheiten. Online: <https://statistik.thueringen.de/datenbank/landblatt.asp>. (Letzter Zugriff: 30.10.2023).

zunehmend an ihre Grenzen. Die Landespolitik hat daher in der 6. Wahlperiode eine freiwillige Gemeindegebietsreform eingeleitet, um die Gemeindestrukturen flächendeckend den gewachsenen Erfordernissen anzupassen. Die damit verbundene Vergrößerung der kommunalen Strukturen zielt darauf ab, die Leistungs- und Verwaltungskraft der Gemeinden zu stärken und diesen eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen. Grundlage der Reform sind die Eckpunkte des Leitbildes und der Leitlinien für die Neugliederung der Gemeinden in Thüringen, die der Landtag mit Beschluss vom 13. Dezember 2017 (Drs. 6/4876) festgelegt hat.

Im Zuge der freiwilligen Gemeindegebietsreform konnten seither viele kleine Gemeinden in größere, leistungsstärkere Strukturen integriert werden. Hierdurch sank die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden Thüringens von 843 im Jahr 2017 auf 619. Diese Anzahl wird sich zum 1. Januar 2024 auf 600 weiter reduziert.

Ungeachtet dessen sind die Gemeindestrukturen in Thüringen weiterhin sehr kleinteilig ausgeprägt und sollen nach den Zielsetzungen der Landespolitik im Rahmen einer Fortsetzung der Gemeindegebietsreform auch künftig weiter durch ihre Vergrößerung gestärkt werden. Da hierbei konsequent auf das Prinzip der Freiwilligkeit gesetzt wird, ist davon auszugehen, dass die Zielsetzungen der Reform nur mit einer langfristigen Perspektive erreicht werden können und zudem der Unterstützung des Landes bedürfen.

Für eine Stärkung der Städte und Gemeinden ist es darüber hinaus erforderlich, Maßnahmen zum Bürokratieabbau und zur zeit- und aufgabengemäßen Anpassung von Normen herbeizuführen, da diese geeignet sind, zu einer gewissen Entlastung der Kommunalverwaltungen beizutragen. Im Folgenden werden zunächst große bürokratische Belastungen für kommunale Gebietskörperschaften in Thüringen dargestellt, um anschließend Empfehlungen zur Entlastung von Bürokratie aufzuzeigen.

2 Methodisches Vorgehen

Ziel dieses Berichts ist die Identifikation von Thüringer Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Befolungslasten für Kommunen verursachen, sowie die Präsentation von Vorschlägen zur Verringerung dieser Belastungen. Zur Identifikation wurden direkte Gespräche mit den Kommunen geführt. Zur Sammlung von Vorschlägen wurde ein Mixed-Method-Ansatz verwendet, der quantitative und qualitative Forschungsmethoden kombiniert.

Um ein möglichst breites Spektrum an kommunalbelastenden Standards zu identifizieren, wurde im ersten Schritt ein Online-Fragebogen entwickelt, der quantitative und qualitative Fragen enthielt. Dieser Fragebogen konnte von verschiedenen Personen innerhalb einer kommunalen Körperschaft beantwortet werden. Die Umfrage wurde vom Thüringer Normenkontrollrat initiiert und an die Kommunen versandt. Anhand der Umfrage wurden besonders bürokratieaufwendige Bereiche identifiziert und gleichzeitig qualitative Informationen zu spezifischen Rechtsnormen und bürokratischen Abläufen gesammelt. Im Rahmen der Umfrage war es den beteiligten Personen auch möglich, selbst Vorschläge zum Bürokratieabbau darzulegen. Insgesamt nahmen 80 kommunale Vertreterinnen und Vertreter an der Befragung teil.

Zusätzlich zu dem Online-Fragebogen wurden vertiefende Fachgespräche mit Beschäftigten kommunaler Körperschaften durchgeführt. Diese Gespräche dienten dazu, weitere kommunalbelastende Standards zu identifizieren, im Rahmen der Umfrage genannte Sachverhalte besser nachzuvollziehen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation zu erörtern und zu vertiefen. Insgesamt fanden neun Fachgespräche statt, die per Videokonferenz durchgeführt wurden und jeweils 45 bis 60 Minuten dauerten. Um eine gute Vergleichbarkeit der Gespräche sicherzustellen, wurde ein Leitfaden genutzt. Dieser Leitfaden folgte bei der Erarbeitung und Anwendung dem Prinzip „So offen wie möglich, so strukturierend wie nötig“².

Eine dritte Quelle inhaltlicher Beiträge waren Stellungnahmen aus kommunalen Körperschaften, die auf Anfrage des Thüringer Normenkontrollrates Vorschläge zu kommunalbelastenden Standards erarbeiteten. Überdies hat der Gemeinde- und Städtebund Thüringen eine Abfrage seiner Mitglieder durchgeführt, deren Ergebnisse dem Thüringer Normenkontrollrat ebenfalls übergeben wurden und die in die Studie einfließen.

Die gesammelten Ergebnisse aus dem Online-Fragebogen, den Fachgesprächen und den zusätzlichen Beiträgen aus den kommunalen Körperschaften wurden mithilfe eines Kriterienrasters systematisch erfasst, analysiert und hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit bewertet. Das Vorgehen bei der Analyse war angelehnt an die Methoden der qualitativen Inhaltsanalyse.³ Im Ergebnis konnten so 58 Vorschläge identifiziert werden, von denen 27 von den Autorinnen und Autoren der Studie als eher umsetzbar, 15 als ggf. umsetzbar und 16 als eher nicht umsetzbar bewertet wurden. Grundlage der Bewertung der Umsetzbarkeit waren beispielsweise:

- ausreichend differenzierte Beschreibung des Vorschlags,
- Möglichkeit der Umsetzung des Vorschlags auf Landesebene,
- tatsächliche Reduktion von Bürokratie durch Umsetzung des Vorschlags,

² Helfferich, C. (2014): Leitfaden- und Experteninterviews. In: Baur, N. und Blasius, J. (Hg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer VS. S. 560.

³ vgl. Gläser J. und Laudel G. (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: Springer VS.

- Gewährleistung, dass die mit einer Norm angestrebten Ziele und Zwecke nach Umsetzung des Vorschlags noch erreicht werden.

Von den 27 als eher umsetzbar bewerteten Vorschlägen wurden im Anschluss jene ausgewählt, die sowohl vom Thüringer Normenkontrollrat als auch vom Team der Autorinnen und Autoren als besonders relevant und gut umsetzbar eingestuft wurden. Kriterien für die Aufnahme in den Bericht waren u. a. die Aktualität des Vorschlags, die erwartete Entlastung für die Kommunalverwaltungen und die Relevanz des Vorschlags hinsichtlich der im Rahmen der Befragung identifizierten großen Bürokratiebelastungen.

3 Die großen bürokratischen Belastungen für Gebietskörperschaften in Thüringen

Im Rahmen der Studie wurden die kommunalen Gebietskörperschaften in Thüringen gebeten, eine Einschätzung zu großen bürokratischen Belastungen in verschiedenen Aufgabenbereichen und Tätigkeitsfeldern zu geben. Die Möglichkeit, ihre Sicht auf Bürokratielasten im Rahmen einer Online-Umfrage einzubringen, wurde von 80 kommunalen Gebietskörperschaften genutzt. Darüber hinaus wurden neun Fachgespräche mit Beschäftigten von kommunalen Gebietskörperschaften geführt.

Allgemeine Belastung

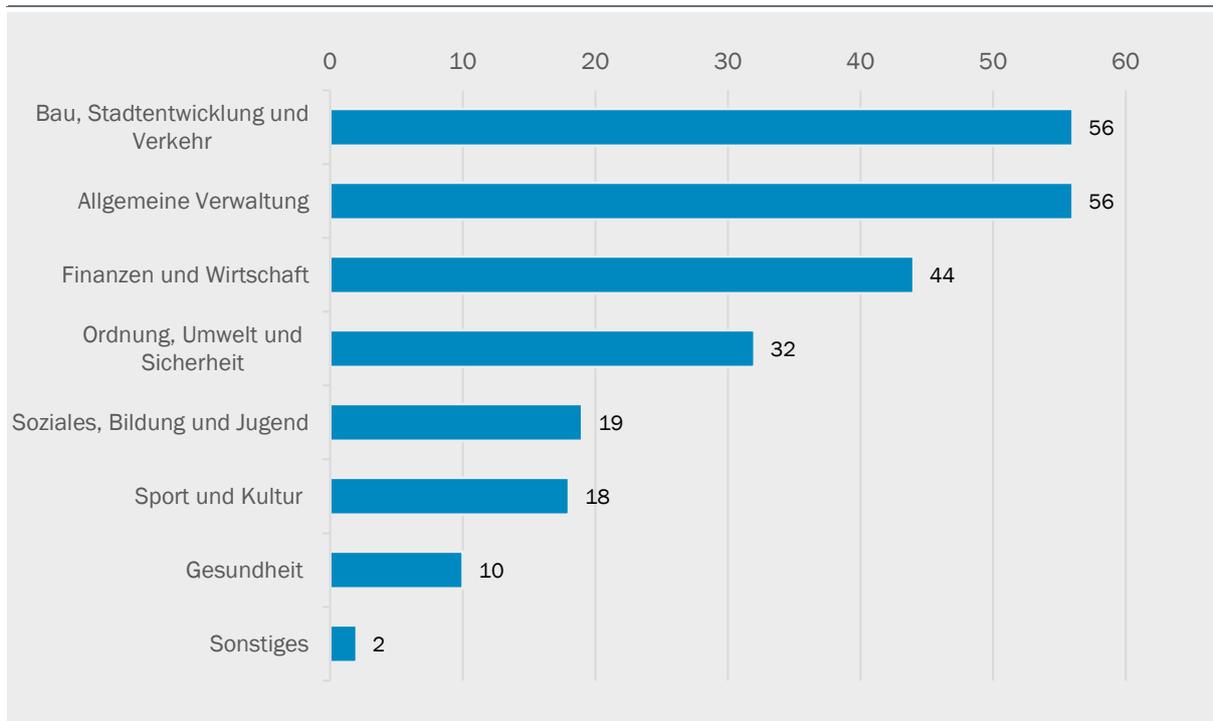
Zur Ermittlung der allgemeinen Belastung wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Online-Umfrage im ersten Schritt nach den Aufgabenbereichen gefragt, in denen sie den Bürokratieaufwand für besonders hoch einschätzen. Zur Auswahl standen die Aufgabenbereiche „Allgemeine Verwaltung“, „Finanzen und Wirtschaft“, „Ordnung, Umwelt und Sicherheit“, „Gesundheit“, „Bau, Stadtentwicklung und Verkehr“, „Soziales, Bildung und Jugend“, „Sport und Kultur“ sowie „Sonstiges“. Die Befragten konnten dabei beliebig viele Aufgabenbereiche auswählen.

Im nächsten Schritt konnten die Befragten dann innerhalb der gewählten Aufgabenbereiche konkrete Tätigkeitsfelder benennen, in denen der besonders hohe Bürokratieaufwand zu verorten ist. Die Ergebnisse der Abfrage der Aufgabenbereiche sind in Abbildung 1 dargestellt. Die Ergebnisse der Abfrage der Tätigkeitsfelder folgen in den Abbildungen 2 bis 5. Zu beachten ist, dass nach den Tätigkeitsfeldern nur gefragt wurde, wenn vorher der jeweilige Aufgabenbereich als Bereich mit besonders hohem Bürokratieaufwand ausgewählt wurde. Die relativen Häufigkeiten der Tätigkeitsfelder beziehen sich jeweils auf die Antworten derer, die im vorangegangenen Auswahlschritt bereits den jeweiligen Aufgabenbereich als einen mit besonders hohem Bürokratieaufwand angegeben haben.

Die Daten zeigen eine Belastungswahrnehmung, die am stärksten in den Aufgabenbereichen *Bau, Stadtentwicklung und Verkehr* sowie *Allgemeine Verwaltung* ausgeprägt ist. Jeweils 56 % der Befragten gaben an, dass sie in diesen Aufgabenbereichen einen besonders hohen Bürokratieaufwand spüren. Es folgt mit 44 % der Aufgabenbereich *Finanzen und Wirtschaft*. Anschließend erweisen sich *Ordnung, Umwelt und Sicherheit* mit 32 % und *Soziales, Bildung und Jugend* mit 19 % als die Aufgabenbereiche mit dem nächstgrößeren wahrgenommenen Bürokratieaufwand. Der Aufgabenbereich *Sport und Kultur* weist 18 % auf. Es folgt der niedriganteilige Aufgabenbereich *Gesundheit* mit 10 %. *Sonstige* Aufgabenbereiche werden lediglich mit einer Wahrnehmung von 2 % bedacht. Diese Zahlen deuten auf verschiedene Ebenen der Belastung in unterschiedlichen Aufgabenbereichen hin.

Abbildung 1: Allgemeine Belastungen in Aufgabenbereichen

Angaben in Prozent (N=80), Mehrfachnennung möglich



Prognos 2023, eigene Darstellung

Bau, Stadtentwicklung und Verkehr

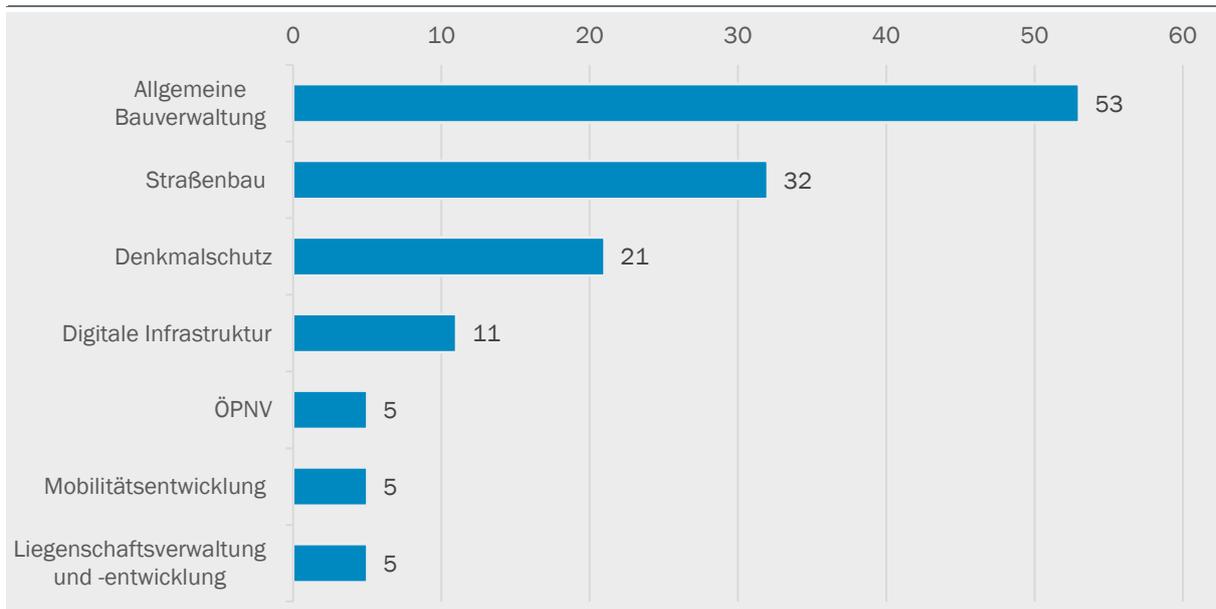
Im Aufgabenbereich *Bau, Stadtentwicklung und Verkehr* ist der Bürokratieaufwand aus Sicht der Befragten besonders hoch. Auf Ebene der darunterliegenden Tätigkeitsfelder wurde besonders die *Allgemeine Bauverwaltung* als von Bürokratie besonders hoch belastet bewertet: von 53 % derjenigen, die den Aufgabenbereich als durch Bürokratie besonders hoch belastet bewerten. Der *Straßenbau* folgt mit 32 %, gefolgt vom *Denkmalschutz* mit 21 %. Die Tätigkeitsfelder *Digitale Infrastruktur*, *Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)*, *Mobilitätsentwicklung* und *Liegenschaftsverwaltung und -entwicklung* haben jeweils einen Anteil von 5 % bis 11 %, was auf eine geringere, aber dennoch vorhandene Bürokratiebelastung hinweist.

In der Erhebung wurden im Tätigkeitsfeld der *Allgemeinen Bauverwaltung* und im *Straßenbau* der erhebliche Planungs- und Genehmigungsaufwand und die dadurch benötigten personellen und organisatorischen Ressourcen beanstandet. Insbesondere wurde die große Diskrepanz zwischen dem teilweise sehr geringen Umfang der baulichen Maßnahmen und dem überproportional hohen Planungs- und Genehmigungsaufwand kritisiert. Der hohe Aufwand führe dazu, dass öffentliche Bauvorhaben häufig nicht mehr ohne Einbeziehung externer Dienstleister wie Planungs- und Ingenieurbüros realisierbar seien, was mit höheren Kosten verbunden sei.

Neben dem allgemeinen hohen Planungs- und Genehmigungsaufwand wurden die bürokratischen Belastungen aufgrund von aufwendigen Ausschreibungsverfahren bemängelt. Eine rechtskonforme Vergabeentscheidung werde aufgrund der unübersichtlichen Vergabevorschriften zunehmend erschwert.

Abbildung 2: Bau, Stadtentwicklung und Verkehr

Angaben in Prozent (N=26), Mehrfachnennung möglich



Prognos 2023, eigene Darstellung

Allgemeine Verwaltung

Der Aufgabenbereich *Allgemeine Verwaltung* wurde von den Befragten ebenso häufig als Aufgabenbereich mit besonders hohem bürokratischem Aufwand (56 %) genannt wie der Bereich *Bau, Stadtentwicklung und Verkehr*. Vor allem die Tätigkeitsfelder *Organisation* und *IT* werden als hoch belastet wahrgenommen (jeweils 58 % derer, die den Aufgabenbereich Allgemeine Verwaltung als einen mit besonders hohem bürokratischem Aufwand angegeben haben). Mit 38 % wird auch im Tätigkeitsfeld der *Personalverwaltung* der Bürokratieaufwand von einigen dieser Befragten als hoch eingeschätzt. Dagegen wird der Aufwand im Tätigkeitsfeld *Archiv* lediglich von 8 % dieser Gruppe als hoch wahrgenommen.

Die Verwaltungsorganisation ist die Grundlage für die Aufgabenwahrnehmung von Verwaltungen. Hohe bürokratische Belastungen in diesem Bereich sind daher sehr problematisch. Dieses Tätigkeitsfeld ist eng mit neuen Technologien verknüpft und hängt daher eng mit dem Tätigkeitsfeld *IT* zusammen. Hier gilt es vor allem, Medienbrüche, z. B. durch Ausdrucken, handschriftliches Unterschreiben und erneutes Einscannen, zu vermeiden. Gesetzlich erforderliche handschriftliche Unterschriften verursachen aus Sicht von Befragten einen unnötigen bürokratischen Aufwand und behindern Arbeitsabläufe und die Zusammenarbeit.

Zum Tätigkeitsfeld *IT* wurde in den Interviews und im Fragebogen häufig von Überforderung durch nicht vorhandenes Know-how und fehlender Arbeitskraft für die Umsetzung von Digitalisierungsvorgaben (wie bspw. denen des Onlinezugangsgesetzes) berichtet. Gleich mehrere der Befragten gaben an, dass sie sich besonders in Fragen der Digitalisierung mehr Unterstützung wünschen. Besonders häufig wurde Unterstützung durch Leitfäden und Muster zur richtigen Anwendung und Beschaffung von Hardware gefordert.

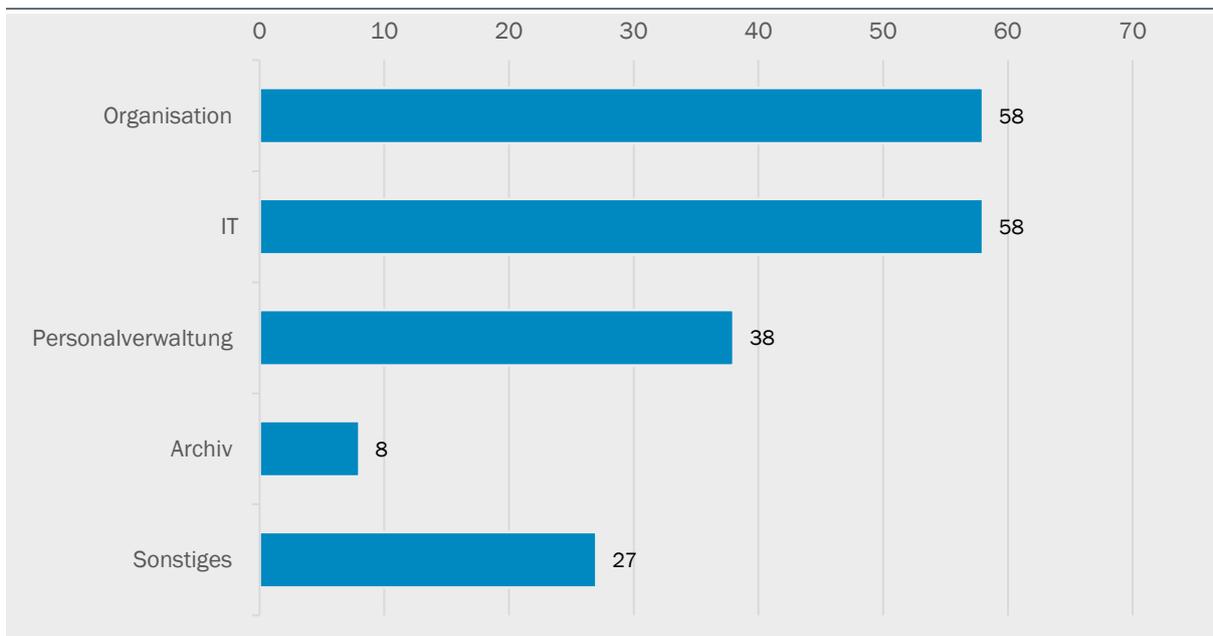
Eine Institution, die hierbei bereits Abhilfe schafft, ist die Kommunale Informationsverarbeitung Thüringen GmbH (KIV). Die KIV ist eine zentrale Institution, die für thüringische Kommunen die zentrale Beschaffung von Hard- und Software übernimmt. Die Kommunen können Gesellschafter werden. Diese Gesellschaft hat bereits eine zentrale Ausschreibung für die Beschaffung durchgeführt. Dadurch können die Gesellschafter über die KIV bestimmte Software, Hardware und Dienstleistungen erwerben, ohne diese separat ausschreiben zu müssen. Dies erleichtert die Beschaffung für Kommunen erheblich und führt zu finanziellen und zeitlichen Einsparungen.

Die Zusammenarbeit mit der KIV wurde überwiegend positiv bewertet. Es wurde jedoch auch auf deren begrenzte Kapazitäten hingewiesen. Lange Wartezeiten auf Rückmeldungen von der KIV eliminieren mitunter den zeitlichen Vorteil für die Kommunen. Darüber hinaus wurde die nachfolgende Umsetzung innerhalb der Kommunen nach der Unterstützung durch die KIV teilweise als schwierig empfunden. Daher fordern kommunale Vertreterinnen und Vertreter zusätzliche Mittel für die Erweiterung der KIV, um die Digitalisierung der Kommunen voranzutreiben. Die KIV könnte dann ein entsprechendes Projekt ausarbeiten und zentral Software und Hardware beschaffen. Durch diese zentralisierte Zusammenarbeit mit der KIV könnten alle Kommunen die gleichen Ressourcen nutzen. Dies würde wiederum Schnittstellenprobleme reduzieren.

Besonders hoher Bürokratieaufwand in *sonstigen* Tätigkeitfeldern wird von 27 % der Befragten wahrgenommen, die im Aufgabenbereich *Allgemeine Verwaltung* einen besonders hohen Bürokratieaufwand empfinden. Interessanterweise betreffen 56 % dieser Angaben Fördermittel oder das Vergaberecht, die ebenfalls im Aufgabenbereich *Finanzen und Wirtschaft* als Tätigkeitfelder abgefragt wurden. Dies zeigt, wie stark diese beiden Themen als belastend empfunden werden. Des Weiteren wurden unter *Sonstiges* folgende Tätigkeitfelder angegeben: Statistiken, Thüringer Entschädigungsverordnung sowie die Abrechnung von beauftragten Leistungen.

Abbildung 3: Allgemeine Verwaltung

Angaben in Prozent (N=16), Mehrfachnennung möglich



Prognos 2023, eigene Darstellung

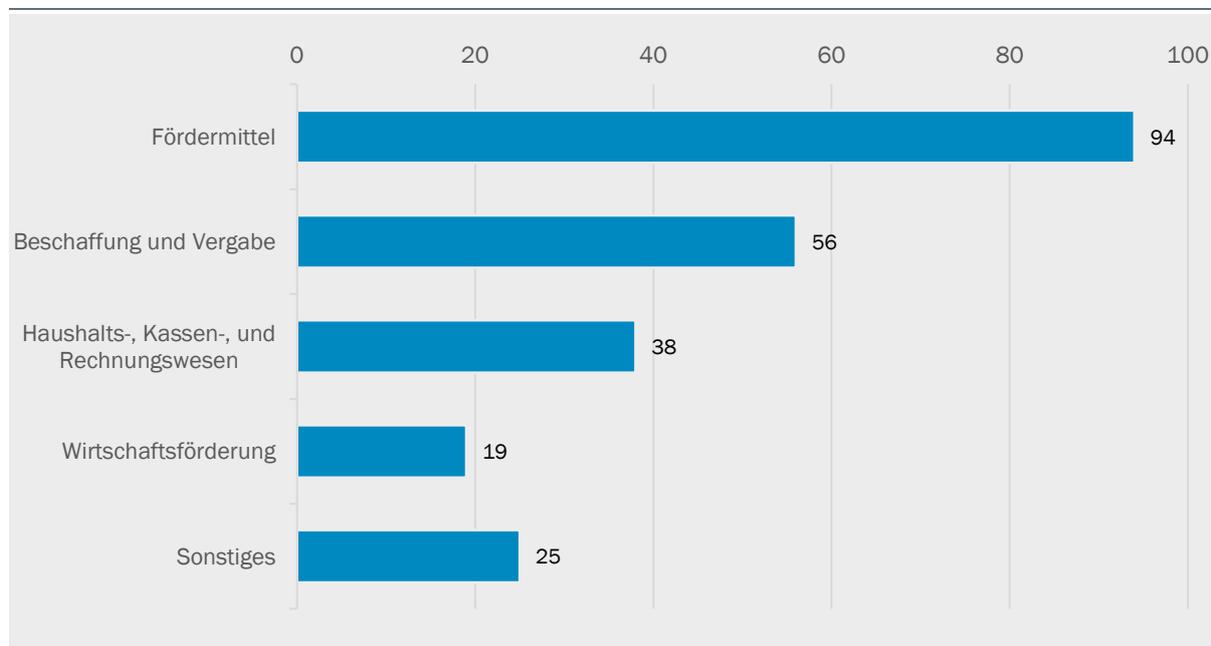
Finanzen und Wirtschaft

Im Aufgabenbereich *Finanzen und Wirtschaft*, der von 44 % der Befragten als stark von Bürokratie belastet wahrgenommen wird, sticht im Rahmen der Umfrage besonders die Belastung durch das Tätigkeitsfeld *Fördermittel* hervor. So bewerteten 94 % der Befragten, die sich zum Aufgabenbereich *Finanzen und Wirtschaft* äußerten, das Thema *Fördermittel* als mit besonders hohem bürokratischem Aufwand belastet. Eine weitere große Belastung stellt laut mehr als der Hälfte dieser Gruppe (56 %) das Tätigkeitsfeld *Beschaffung und Vergabewesen* dar. Die Tätigkeitsfelder *Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen* sowie *Wirtschaftsförderung* wurden demgegenüber etwas seltener als Felder mit besonders hohem bürokratischem Aufwand genannt (38 % und 19 %).

Diese Befunde decken sich mit den Ergebnissen aus den geführten Interviews. Fast ausnahmslos wurde das Thema *Fördermittel* dort als sehr belastend genannt. Als Ursache der Belastung wurden unter anderem die Unübersichtlichkeit im Bereich der *Fördermittel* (Stichwort „Förderdschungel“), die (formalen) Anforderungen, die hohe Komplexität bei der Antragstellung, die aus Sicht der Kommunen oft zu kurzen Antragszeiträumen und der für kleine Kommunen finanziell oft nicht realisierbare, aber zwingend zu leistende Eigenanteil angeführt. Im Bereich *Beschaffung und Vergabe* empfinden die Befragten die hohen Anforderungen an Unternehmen bei der Ausschreibung von Aufträgen als besonders belastend. Insbesondere kleinere Kommunen betonten, dass sie durch die hohen Anforderungen Schwierigkeiten haben, Auftragnehmer für eher kleine Projekte zu finden. Des Weiteren falle durch die vielen Formalia aufseiten der Kommunen immer mehr Arbeit an, was zunehmend personelle Ressourcen binde und die Bearbeitungsdauer verlängere.

Abbildung 4: Finanzen und Wirtschaft

Angaben in Prozent (N=16), Mehrfachnennung möglich



Prognos 2023, eigene Darstellung

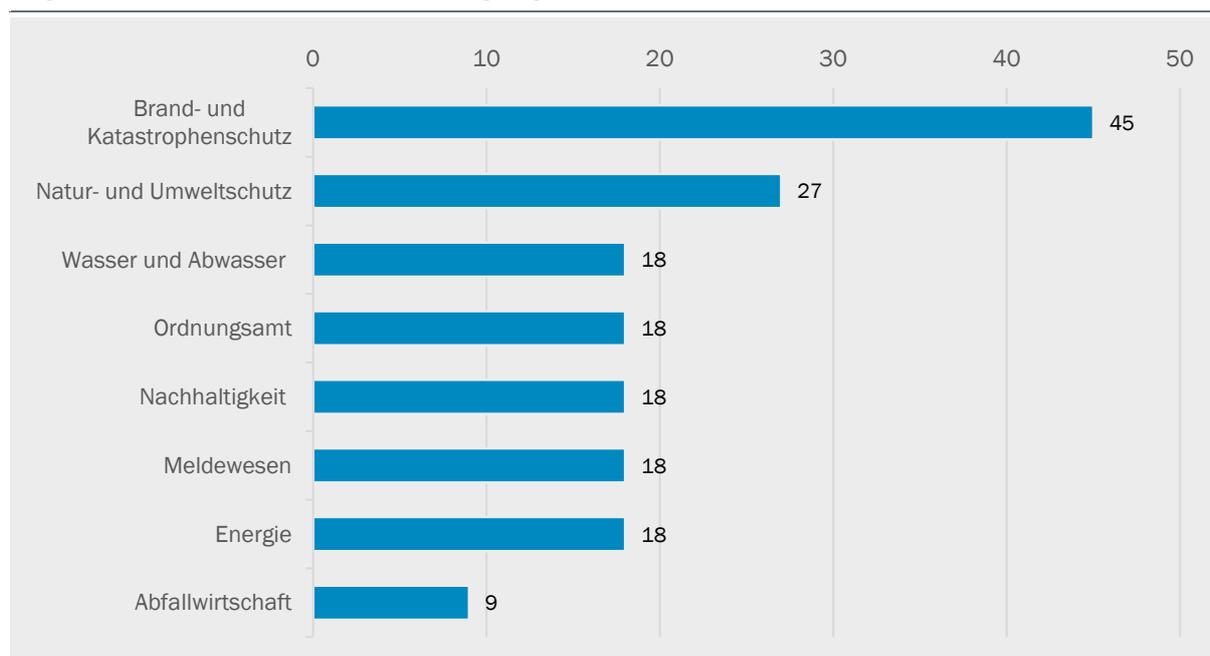
Ordnung, Umwelt und Sicherheit

Im Aufgabenbereich *Ordnung, Umwelt und Sicherheit* fällt auf, dass der *Brand- und Katastrophenschutz* die höchste Belastung aufweist. Er wurde von 45 % der Befragten, die in diesem Aufgabenbereich einen besonders hohen Bürokratieaufwand wahrnehmen, als verursachend genannt. Besonders der *Brandschutz* verursache viel Aufwand, da die Komplexität im baulichen Brandschutz deutlich zugenommen habe und beispielsweise die Anforderungen an externe Gutachten etc. immer weiter steigen. Kommunen berichten auch über viele Hürden bei der Beschaffung des für den *Brand- und Katastrophenschutz* relevanten Materials. Allen voran haben sie Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Einsatzfahrzeugen.

Der *Natur- und Umweltschutz* folgt mit 27 %. Hier gibt es Belastungen durch Doppelerhebungen von Daten oder durch unklare Vorgaben, beispielsweise beim Umgang mit streunenden Katzen. Die Tätigkeitfelder *Wasser und Abwasser*, das *Ordnungsamt*, *Nachhaltigkeit*, *Meldewesen* und *Energie* teilen sich den dritten Platz mit jeweils 18 %. Die *Abfallwirtschaft* weist mit 9 % die niedrigste Relevanz hinsichtlich des Bürokratieaufwands im Aufgabenbereich *Ordnung, Umwelt und Sicherheit* auf.

Abbildung 5: Ordnung, Umwelt und Sicherheit

Angaben in Prozent (N=11), Mehrfachnennung möglich



Prognos 2023, eigene Darstellung

Weitere Bereiche

Die Aufgabenbereiche *Soziales, Bildung und Jugend*, sowie *Sport und Kultur* und *Gesundheit* wurden jeweils von unter 20 % der Befragten als Bereiche mit besonders hohem Bürokratieaufwand eingeschätzt. Für 60 % der Befragten, die den Aufgabenbereich *Soziales, Bildung und Jugend* als

einen mit besonders hohem Bürokratieaufwand betrachten, wurde das Tätigkeitsfeld *Kinderbetreuung* als verursachend genannt. Kritisiert wird hier beispielsweise die Thüringer Hortkostenbeteiligungsverordnung, die einen enormen Verwaltungsaufwand durch die jährliche Prüfung der Einkommensverhältnisse sowie die Bescheiderstellung an alle Erziehungsberechtigten verursache. Von den 19 % der Befragten, die im Aufgabenbereich *Sport und Kultur* eine besonders hohe Belastung wahrnehmen, sehen wiederum 38 % das Tätigkeitsfeld *Sportstätten und Sportveranstaltungen* als eines mit besonders hohem Bürokratieaufwand. Die geringe Belastung im Aufgabenbereich *Gesundheit*, die mit 8 % angegeben wurde, zeigt, dass die Gesundheitsämter in Thüringen nach der Covid-19-Pandemie im Jahr 2023 wieder in ruhigere Fahrwasser geraten sind.

4 Empfehlungen an die Landesregierung zur Entlastung von Bürokratie

Grundlegendes

Neben konkreten Einzelmaßnahmen, wie eine Anpassung konkreter Rechtsnormen, gibt es eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen, die zu einer Entlastung von Bürokratie bei den Kommunen in Thüringen beitragen können. Bevor in diesem Bericht konkrete Empfehlungen für einzelne Maßnahmen gegeben werden, soll auf die allgemeinen Grundsätze kurz eingegangen werden. Viele dieser Grundsätze finden sich in den anschließenden Empfehlungen wieder, sollen an dieser Stelle aber noch einmal gesondert hervorgehoben werden.

Ein grundlegender Schlüssel zum Abbau von Bürokratie liegt in der Digitalisierung der Verwaltung. Im Rahmen der Fachgespräche wurde deutlich, dass sich viele Kommunen hier mehr Vorgaben und Musterlösungen vom Land wünschen. Insbesondere kleineren Kommunen fehlen hier schlichtweg oft die personellen Ressourcen, um eigene digitale Lösungen und Prozesse zu erarbeiten. So wird sich beispielsweise eine Übersicht mit Softwarelösungen gewünscht, die für Kommunen infrage kommen. Als besonders herausfordernd und zeitaufwendig werden von den Kommunalverwaltungen Medienbrüche beurteilt. Diese kommen häufig im Rahmen von Antragsverfahren bei der Beantragung von Fördermitteln vor oder werden durch Vorschriften zu handschriftlichen Unterschriften verursacht. „Digitalfreundliche“ Gesetze, die Medienbrüche verhindern, sowie Musterlösungen und andere Hilfestellungen seitens des Landes im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung können einen wichtigen Beitrag leisten, um kommunale Gebietskörperschaften von Bürokratie zu entlasten.

Eine weitere Maßnahme, um Verwaltungsverfahren zu beschleunigen und kommunale Gebietskörperschaften zu entlasten, ist die Verbesserung der Verständlichkeit von Rechtsnormen, z. B. durch deren Vereinfachung und Präzisierung. Aufgrund des sich verstärkenden Fachkräftemangels wird es in den Behörden zukünftig noch wichtiger sein, Rechtsnormen allgemeinverständlicher abzufassen, auch wenn Regelungssachverhalte immer komplexer werden. Eine Möglichkeit, Rechtsnormen und die Geschäftsprozesse, die durch sie in Gang gebracht werden, verständlicher zu machen, ist es, sie zu visualisieren. Im Rahmen der Umfrage berichteten Befragte, dass ihnen aufgrund der knappen zeitlichen und personellen Ressourcen die Kapazität fehle, um selbst Geschäftsprozesse zu visualisieren und so besser zu verstehen, welche einzelnen Schritte in welcher Reihenfolge notwendig sind. Es wird daher angeregt, dass das Land Thüringen hier mehr Unterstützung anbietet. Als Positivbeispiel kann hier Sachsen dienen. Dort stellt das Land eine Online-Prozessplattform bereit, um sächsische Verwaltungen bei der Prozessdokumentation, -modellierung und -optimierung zu unterstützen.⁴

⁴ Die Plattform ist unter der folgenden Adresse abrufbar: <https://www.prozessplattform.sachsen.de/plattform-3971.html>. Dort finden sich auch weitere Informationen zur Funktionsweise der Plattform.

1. Antragstellung für Straßenausbaumaßnahmen vereinfachen

Ausgangslage

Eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist die Bereitstellung öffentlicher Straßen. Diese wird auch durch die Gemeinde als Straßenbaulastträger und Straßenbaubehörde wahrgenommen. Die Straßenbaulast umfasst dabei nicht nur die Errichtung von Straßen, sondern beinhaltet ebenso deren Unterhaltung, Erweiterung und Verbesserung (§ 9 Thüringer Straßengesetz). Für die Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen spielt in Thüringen die Thüringer Verordnung über die Gewährung von Ausgleichsleistungen für Straßenausbaumaßnahmen (ThürSABAusgIVO) eine wichtige Rolle.

Die im Rahmen dieser Studie erhobenen Daten legen nahe, dass die Umsetzung der ThürSABAusgIVO, die im Jahr 2020 in Kraft trat, als eine Verordnung mit erheblicher Bürokratiebelastung angesehen werden kann. Diese Verordnung wurde infolge einer Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes (ThürKAG) erlassen. Gemäß dieser Gesetzesänderung sind Grundstückseigentümer nicht länger verpflichtet, Beiträge zu leisten, wenn ihre Straße grundhaft erneuert, verbessert oder erweitert wird. Stattdessen leistet das Land den Kommunen einen finanziellen Ausgleich.

Der Gewährung von Ausgleichsleistungen für Straßenausbaumaßnahmen geht jedoch ein kompliziertes Antragsverfahren voraus. Dieses Verfahren steht aufgrund der umfangreichen Unterlagen, die gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 und § 10 Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit Anlage 2 ThürSABAusgIVO vorgelegt werden müssen, in der Kritik. Durch eine Pauschalisierung der Erstattungen komplexe Berechnungen – und damit auch den Verwaltungsaufwand – minimieren zu können, ist offenbar nicht gelungen. Die Bearbeitung eines Ausgleichsantrages ist nahezu ebenso aufwendig wie die Ermittlung der Beitragssumme im vormals geltenden Beitragssystem.

Aus dem Kreis der Befragten wurde bemängelt, dass eine elektronische Antragstellung nicht möglich ist. Stattdessen muss der Antrag schriftlich und mit einem Dienstsiegel eingereicht werden. Gemäß § 5 ThürSABAusgIVO ist es nicht gestattet, den Antrag direkt bei der Ausgleichsleistungsbehörde der Gemeinde einzureichen. Die Einreichung muss über die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde erfolgen. Außerdem muss die Auszahlung gesondert beantragt werden, nachdem der Antrag bewilligt wurde.

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, die ThürSABAusgIVO schon vor dem in § 21b Abs. 8 Satz 2 ThürKAG gesetzlich vorgesehenen Evaluierungstermin (1. Januar 2025) zu überprüfen und mögliche Verbesserungen in Betracht zu ziehen. Dies schließt die Überprüfung der in Anlage 2 der ThürSABAusgIVO dargestellten Antragsunterlagen ein. Dabei sollten die Angaben zu den einzureichenden Unterlagen auf ihre Verständlichkeit, die einzureichenden Unterlagen auf ihre Notwendigkeit und den benötigten Umfang sowie die Möglichkeit der vollständig elektronischen Antragstellung geprüft werden.

Die Prüfung sollte sich auch auf die Frage erstrecken, ob diese komplizierten Berechnungen grundsätzlich vereinfacht werden können. Sowohl die Kommunen als auch die Rechtsaufsichtsbehörden und die Ausgleichsbehörde hätten damit einen geringeren Verwaltungsaufwand und es würden personelle Ressourcen auf allen Ebenen frei.

Außerdem sollte in Erwägung gezogen werden, die Prüfung durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde abzuschaffen, um Doppelprüfungen zu vermeiden und die Bearbeitungsdauer zu verkürzen. Zwar würde der Aufwand für die Ausgleichsleistungsbehörde dadurch erhöht, insgesamt wäre

der Prozess aber stringenter und schlanker. Realisierbar ist dies umso eher, je einfacher und pauschaler die Gewährung der Ausgleichsleistungen ist. Auf diese Weise könnte der Verwaltungsaufwand der Gemeinden erheblich reduziert werden und die Rechtsaufsichtsbehörden würden stark entlastet.

Zuständigkeit und Rechtsgrundlagen

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales

- Thüringer Kommunalabgabengesetzes (ThürKAG)
- Thüringer Verordnung über die Gewährung von Ausgleichsleistungen für Straßenausbau-
maßnahmen (ThürSABAusglVO)

2. Veröffentlichungspflicht im Thüringer Transparenzgesetz vereinfachen

Ausgangslage

Gemäß § 1 Abs. 1 des Thüringer Transparenzgesetzes (ThürTG) ist die Öffentlichkeit Leitlinie des Handelns der Verwaltung. Danach sind Informationen grundsätzlich offen und transparent jedem zugänglich, u. a. durch eine Veröffentlichung im Thüringer Transparenzportal. Das umfassende Informationsrecht soll dabei die demokratische Meinungs- und Willensbildung fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns ermöglichen.

Das Gesetz gilt gemäß § 2 Abs. 1 für Behörden, Einrichtungen und sonstige öffentliche Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie für die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen, soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Nach § 5 sind alle Kommunen in Thüringen verpflichtet, neben dem grundsätzlich zu gewährenden Informationszugang auf Antrag Informationen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit, für die kein Veröffentlichungsverbot gemäß § 5 Abs. 4 vorliegt, proaktiv im Internet zu veröffentlichen.

Nach Einschätzung befragter Personen führe die Umsetzung der Veröffentlichungspflichten durch die Kommunen zu einer übermäßigen Belastung hinsichtlich personeller und finanzieller Ressourcen und stehe in keinem angemessenen Verhältnis zu dem daraus erzielten Nutzen. Argumentiert wird, dass § 5 ThürTG in der Praxis nicht rechtssicher umgesetzt werden könne, da theoretisch jeder Verwaltungsvorgang darauf geprüft werden müsse, ob ein allgemeines Interesse für die Öffentlichkeit besteht und inwieweit ein Veröffentlichungsverbot gemäß § 5 Abs. 4 vorliegt. Auch für Bürgerinnen und Bürger sei nicht klar, welche Informationen gemäß § 5 Abs. 1 ThürTG proaktiv veröffentlicht werden sollen. Überdies wird auch auf schwierige Abgrenzungsfragen zwischen Veröffentlichungs- und Transparenzpflicht in den §§ 5, 6 i. V. m. dem Schutz öffentlicher Belange und privater Interessen gemäß §§ 12 bis 14 ThürTG hingewiesen. Die Kommunen stellt die Abwägung zwischen den Interessen vor eine große Herausforderung.

Neben der Rechtsunsicherheit wird auch die ständige Aktualisierung der Verzeichnisse und der damit verbundene sehr hohe organisatorische Aufwand bemängelt. Durch das bestehende individuelle Informationszugangsrecht bestehe kein Bedürfnis einer Veröffentlichung von Vorgängen von Amts wegen.

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, die Systematik der §§ 5, 6 und 9 ThürTG zu überprüfen und deren rechtsklarere Formulierung und ggf. eine Reduzierung der Veröffentlichungspflichten zu initiieren.

Selbstverständlich ist Transparenz für eine demokratische Meinungs- und Willensbildung und zur Kontrolle staatlichen Handelns durch Bürgerinnen und Bürger in Thüringen notwendig und sinnvoll. Jedoch hätten Bürgerinnen und Bürger auch bei Umsetzung der Empfehlung weiterhin die Möglichkeit, auf Antrag bestimmte Informationen zu erhalten. So wird das Ziel des Gesetzes weiterhin erreicht, während die Kommunen durch wegfallende Prüfungen, Aktualisierungs- und Dokumentationsaufwände erheblich entlastet würden.

Zuständigkeit und Rechtsgrundlagen

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales

- Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG)

3. Gesetzliche Anforderungen an geschäftsleitende Beamtin / geschäftsleitenden Beamten verändern

Ausgangslage

In Thüringen ist gesetzlich geregelt, dass Gemeinden, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören, Verwaltungsgemeinschaften und Landkreise das fachlich geeignete Personal anstellen müssen, das erforderlich ist, um den ordnungsmäßigen Gang der Geschäfte zu gewährleisten (§§ 33, 49 und 111 ThürKO). Darüber hinaus ist an diesen Stellen gesetzlich bestimmt,

- dass jeder Landkreis, jede kreisfreie Stadt und jede Große kreisangehörige Stadt mindestens eine hauptamtliche Beamtin oder einen hauptamtlichen Beamten mit der Befähigung für die Laufbahn des höheren nichttechnischen Verwaltungsdienstes oder zum Richteramt haben muss,
- dass jede Verwaltungsgemeinschaft und jede Gemeinde, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehört, eine hauptamtliche Beamtin oder einen hauptamtlichen Beamten mit der Befähigung für die Laufbahn des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes haben muss.

Von Landkreisen und Verwaltungsgemeinschaften verlangt das Gesetz nur, dass es an irgendeiner Stelle in der Verwaltung eine hauptamtliche Beamtin oder einen hauptamtlichen Beamten mit der vorgenannten Qualifikation gibt. Von Gemeinden, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören, kreisfreien Städten und Großen kreisangehörigen Städten verlangt das Gesetz darüber hinaus, dass es eine geschäftsleitende Bedienstete oder ein geschäftsleitender Bediensteter sein muss, die oder der über die vorgenannte Qualifikation verfügt und verbeamtet ist (§ 33 Abs. 2 ThürKO). Damit wird zusätzlich in die Organisationshoheit der Kommune eingegriffen, ohne dass das Abweichen ihrer Behandlung von der der Landkreise und Verwaltungsgemeinschaften sachlich nachvollziehbar ist.

Zudem berichten viele Kommunen, dass die Personalsuche sich immer schwieriger gestaltet. Der zunehmende Fachkräftemangel, der sich durch das Ausscheiden der sogenannten Babyboomer in den nächsten Jahren noch verschärfen wird, bereitet bei der Stellenbesetzung erhebliche Probleme. Die Suche nach einer hauptamtlichen Gemeindebeamtin oder einem hauptamtlichen Gemeindebeamten laufe daher oft ins Leere. Im Rahmen der Umfrage wurde die Regelung in § 33 Abs. 2 ThürKO als „nicht mehr zeitgemäß“ beurteilt. Es wird argumentiert, dass auch jemand mit einer fundierten Ausbildung und langjähriger Erfahrung in der Lage sei, die Aufgaben einer geschäftsleitenden Beamtin bzw. eines geschäftsleitenden Beamten zu übernehmen. In der Realität führe die Regelung dazu, dass viele Kommunen unfreiwillig gegen das Gesetz verstoßen müssten, weil sie die Stelle schlicht nicht wie vorgegeben besetzen können.

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, die Abschaffung der §§ 33 Abs. 2, 49 Abs. 1 Satz 2 und 111 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 ThürKO zu initiieren.

Soll jedoch an dieser Anforderung grundsätzlich weiter festgehalten werden, empfiehlt der Thüringer Normenkontrollrat, eine Überarbeitung der Anforderungen zu initiieren. Die geforderte Qualifikation sollte sachgerechter definiert werden sowie die Anforderung in § 33 Abs. 2 ThürKO, wonach es sich um eine geschäftsleitende Beamtin oder einen geschäftsleitenden Beamten handeln muss, aufgehoben werden. Hierdurch würden Einstellungsverfahren erleichtert sowie Rechtssicherheit

gewährleistet. Die Kommunen hätten dadurch im Hinblick auf den sich zunehmend verstärkenden Personalmangel und die Organisation ihrer Verwaltungen mehr Handlungsspielräume.

Zuständigkeit und Rechtsgrundlagen

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales

- Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO)

4. Umfang und Häufigkeit statistischer Berichtspflichten verringern

Ausgangslage

Die Bürokratiebelastung für kommunale Gebietskörperschaften aufgrund der Abfrage von Statistiken und Berichtspflichten ist ein zunehmend herausforderndes und zeitintensives Problem. Die umfangreichen Anforderungen an die Datenerhebung und Berichterstattung stellen für die Kommunen einen hohen bürokratischen Aufwand dar. Im Zuge der Erhebung äußerten Befragte mehrfach, dass die Belastung in diesem Bereich in den letzten Jahren deutlich zugenommen habe. Konkrete Beispiele sind die Berichtspflichten über statistische Daten nach dem Thüringer Gleichstellungsgesetz gemäß der Thüringer Gleichstellungsstatistikverordnung (ThürGleichStatVO) sowie die Statistiken zu Bautätigkeiten der Kommunen über das Online-Portal des Landesamtes für Statistik⁵.

Als herausfordernd wird hierbei u. a. die große Bandbreite der abgefragten Daten und deren Ausführlichkeit angesehen. Die Kommunen (insbesondere die kleineren) tun sich schwer damit, das notwendige Personal bereitzustellen, um den Dokumentationspflichten nachzukommen. Aus Sicht der befragten Kommunen steht der anfallende Aufwand zur Erstellung der Berichte bzw. zur Recherche der abgefragten Daten in keinem Verhältnis zum damit vermuteten Nutzen.

Zusätzlich besteht eine Belastung durch Berichtspflichten gegenüber unterschiedlichen Erhebungsstellen. Teilweise werden dabei ähnliche oder gleiche Daten gemeldet. Konkretes Beispiel ist die Meldung der Kommunen an das Landesamt für Statistik gemäß Thüringer Chippflichtverordnung (ThürChipVO) und die Meldung an die Landratsämter gemäß Thüringer Gesetz zum Schutz der Bevölkerung vor Tiergefahren (ThürTierGefG).

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, zusammen mit den Kommunen und dem Thüringer Landesamt für Statistik festzustellen, welche Abfragen durch die Erhebungsstellen (§ 21 Thüringer Statistikgesetz) erfolgen, mit welchem Arbeitsaufwand diese verbunden sind und ob Umfang und Bedienbarkeit (z. B., ob die Abgabe in rein elektronischer Form erfolgen kann) angemessen sind.

Zuständigkeit und Rechtsgrundlagen

Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales

Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

- Thüringer Gleichstellungsstatistikverordnung (ThürGleichStatVO)
- Thüringer Chippflichtverordnung (ThürChipVO)
- Thüringer Gesetz zum Schutz der Bevölkerung vor Tiergefahren (ThürTierGefG)

⁵ Die Eingaben zur statistischen Erhebung von Daten zu Bautätigkeiten der Kommunen erfolgt über die Website des Thüringer Landesamtes für Statistik: <https://statistik.thueringen.de/erfassung/FormulareAnzeige.asp?bereich=31>

5. Unterschriftenregelung in § 31 Abs. 2 der Thüringer Kommunalordnung anpassen

Ausgangslage

Gemäß § 31 Abs. 2 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) sind Erklärungen, durch welche die Gemeinde verpflichtet werden soll, nur dann bindend, wenn diese in schriftlicher Form abgegeben werden; sie sind handschriftlich zu unterzeichnen. Eine solche Vorgabe verhindert vollständige digitale Abläufe. Sie führt sogar zu zwei Medienbrüchen, wenn zwecks händischer Unterschrift von der digitalen zur analogen Fassung gewechselt wird und nach der händischen Unterschrift wieder zurück. Dies erhöht unnötig den Bearbeitungsaufwand und verlängert unnötig die Bearbeitungsdauer.

Schon durch Gesetz vom 2. Dezember 2004 (GVBl. S. 853) wurde in das Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz § 3a eingefügt, nach dessen Absatz 2 eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform, „soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist“, durch eine qualifizierte elektronische Signatur ersetzt werden kann. Zusätzlich sieht das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) in § 126 BGB eine Ersetzungsbefugnis der strengen Schriftform durch die qualifizierte elektronische Signatur i. S. d. § 126a BGB vor. In der Praxis ist für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kommunalverwaltungen jedoch oft unklar, ob die Ersetzung durch eine elektronische Signatur zulässig ist, wenn in Satz 2 explizit eine handschriftliche Unterschrift verlangt wird.

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, eine Änderung von § 31 Abs. 2 ThürKO dahingehend zu initiieren, dass eindeutig die Verwendung sowohl einer handschriftlichen Unterschrift als auch einer qualifizierten elektronischen Signatur möglich ist.

Zuständigkeit und Rechtsgrundlage

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales

- Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO)

6. Mehr Unterstützung und längere Laufzeiten bei Gebührenkalkulationen

Ausgangslage

Kommunale Benutzungsgebühren (§ 12 ThürKAG) werden auf der Grundlage einer kommunalen Gebührensatzung erhoben (§ 2 Abs. 1 ThürKAG). Die Höhe des jeweils in der Gebührensatzung gemäß § 2 Abs. 2 ThürKAG festzulegenden Gebührensatzes für die Benutzungsgebühr wird auf der Grundlage einer Gebührenkalkulation ermittelt. Bei der jeweiligen Gebührenkalkulation ist neben dem Gleichheitssatz u. a. das Äquivalenzprinzip zu beachten, nach dem die Höhe der Benutzungsgebühr in einem angemessenen Verhältnis zum Wert, der für den Gebührenpflichtigen erbrachten kommunalen Leistung stehen muss.

Zudem ist das Kostendeckungsgebot zu beachten, wonach die Gebühr die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken soll (§ 12 Abs. 2 Satz 1 ThürKAG). Soweit ein Benutzungszwang besteht (z. B. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung etc.), soll das Gebührenaufkommen die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten nicht überschreiten (Kostenüberschreitungsverbot, § 12 Abs. 2 Satz 3 ThürKAG). Die Erstellung der Gebührenkalkulation ist teilweise mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Denn es müssen zunächst die gebührenfähigen Kosten ermittelt werden. Je nach Gebührenart kann dies arbeitsintensiv sein.

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, eine Verlängerung des in § 12 Abs. 6 ThürKAG vorgesehenen maximalen Geltungszeitraum der Gebührenkalkulation zu initiieren. Bereits eine Verlängerung von derzeit höchstens vier Jahre auf höchstens fünf Jahre würde zu einer Entlastung beitragen.

Des Weiteren wird empfohlen, dass die Landesverwaltung kommunalen Gebietskörperschaften Materialien zur Unterstützung bereitstellt, z. B. ein standardisiertes Kalkulationsmuster, das von den Kommunen für ihre eigenen Gebührenkalkulationen genutzt werden kann. In ähnlicher Weise sollte die interkommunale Zusammenarbeit in diesem Bereich gefördert werden, sodass größere Kommunen ihre eigenen Kalkulationsmuster mit kleineren, personell weniger ausgestatteten Kommunen teilen können.

Zuständigkeit und Rechtsgrundlagen

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales

- Thüringer Kommunalabgabengesetz (ThürKAG)

7. Genehmigungspflicht bei wirtschaftlicher Betätigung vereinfachen

Ausgangslage

Die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen sind in den Gemeindeordnungen der Bundesländer geregelt. Die staatliche Überwachung wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen ist in Thüringen im Vergleich zu anderen Bundesländern überdurchschnittlich stark ausgeprägt. Die Umsetzung dieser Überwachung in den Kommunen führt bei diesen nach Einschätzung von Interviewten zu einer übermäßigen bürokratischen Belastung.

Eine Belastung ergibt sich dabei aus einer grundsätzlichen Anzeigepflicht bei allen Entscheidungen der Gemeinde über die Gründung, Übernahme, Erweiterung oder Änderung der Rechtsform von gemeindlichen Unternehmen, geregelt in § 72 ThürKO. Darüber hinaus besteht bei Unternehmen in privater Rechtsform zusätzlich ein Genehmigungserfordernis, das in § 73 Abs. 1 Satz 4 ThürKO geregelt ist. Nach Angabe der Interviewten stellt dieses Genehmigungserfordernis auch eine weitere Belastung u. a. durch zu lange Bearbeitungszeiten bei Genehmigungen dar – nicht nur für die jeweilige Kommune, sondern auch für die Aufsichtsbehörde. Diese hat in jedem Fall die Genehmigungsentscheidung zu übermitteln, während sie im Anzeigeverfahren nur im Bedarfsfall tätig zu werden braucht. Ein weiteres Genehmigungserfordernis ergibt sich aus § 71 Abs. 5 Satz 4 ThürKO für Tätigkeiten außerhalb des Gemeindegebiets, soweit es nicht um die Versorgung mit Strom und Gas, den öffentlichen Wohnungsbau oder die Gesundheitsversorgung und -vorsorge geht.

Der Bereich der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen ist rechtlich komplex, da einerseits die verfassungsrechtlich normierte Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden, andererseits aber auch die Grundrechte der privaten Konkurrenz Berücksichtigung finden müssen. Die bestehenden Anzeigepflichten gibt es in allen Bundesländern. Sie scheinen unverzichtbar, um eine grundlegende Überwachung zu ermöglichen.

Bei den Genehmigungserfordernissen gibt es jedoch bereits gute Beispiele anderer Bundesländer, wie eine weniger bürokratische Lösung aussehen kann. In Nordrhein-Westfalen besteht ein Genehmigungserfordernis nur für eine wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets (§§ 107 Abs. 3 und 4, 107a Abs. 3 GO NRW). In Bayern gibt es generell nur eine Anzeigepflicht (Art. 96 BayGO).

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, eine Vereinfachung der Genehmigungserfordernisse und eine Verfahrensbeschleunigung bei wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen zu initiieren, indem die Genehmigungserfordernisse mit einer Genehmigungsfiktion ausgestaltet werden, wenn seitens der Rechtsaufsichtsbehörde nicht binnen sechs Wochen ein Bescheid ergeht.

Durch die weiterhin bestehenden Anzeigepflichten und Genehmigungserfordernisse hat das Land auch zukünftig bei Umsetzung der Empfehlung eine aus Sicht des Thüringer Normenkontrollrates ausreichende Kontrolle über die wirtschaftlichen Betätigungen der Kommunen.

Zuständigkeit und Rechtsgrundlagen

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales

- Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO)

8. Vergaberecht vereinfachen

Ausgangslage

Auftragsvergaben unterhalb der durch die Europäische Union festgelegten Schwellenwerte⁶ stellen einen großen Teil der Beschaffungsmaßnahmen dar. Aufgrund der hohen Auftragsvolumina – aus öffentlichen Haushalten – besteht ein großes Steuerungspotenzial für die Erreichung bestimmter Ziele. Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen ist an zahlreiche Vorschriften im Vergaberecht mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen geknüpft und stellt für die Beschäftigten der Kommunen eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Für Verwaltungen ist die Vergabe mit einem hohen zeitlichen und damit finanziellen Aufwand verbunden.

Zu den Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge gehören nach § 31 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung bzw. § 24 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik unter anderem die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und die zum öffentlichen Auftragswesen ergangenen Richtlinien des Landes.

Nach diesen Bestimmungen dürfen Liefer- und gewerbliche Dienstleistungsaufträge mit einem voraussichtlichen Auftragswert bis 1.000 Euro (§ 14 UVgO) sowie Bauleistungen mit einem voraussichtlichen Auftragswert bis 3.000 Euro (§ 3a Abs. 4 VOB/A Abschnitt 1) direkt, ohne die Durchführung eines

„Im Jahr 2014 hat ein Kollege die Vergabe noch nebenbei mit einem Zeiteinsatz von ca. fünf Stunden pro Woche gemacht. Inzwischen haben wir eine vollbeschäftigte Mitarbeiterin, die sich fast ausschließlich um Vergabeverfahren kümmert.“ – Aussage eines Thüringer Bürgermeisters im Rahmen eines Fachgespräches

Vergabeverfahrens, vergeben werden. Der Direktauftrag soll die Aufgaben der Verwaltung erleichtern, da ein aufwendigeres Vergabeverfahren entfällt. Aufgrund von Nr. 1.2.2.3 Abs. 3 Satz 2 Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge (ThürVVöA) ist die Vorstellung verbreitet, dass auch beim Direktauftrag eine Markterkundung und deren Dokumentation zwingend erforderlich sei. In anderen Bundesländern gibt es eine höhere Wertgrenze, bis zu der Direktaufträge vergeben werden dürfen. So liegt diese in Baden-Württemberg nach Nr. 8.7 Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Beschaffung) bei 5.000 Euro; eine Markterkundung und deren Dokumentation sind dort bei Direktaufträgen ausdrücklich nur „empfohlen“, damit nicht zwingend erforderlich.

Im Zuge der Coronapandemie wurde befristet vom 3. April 2020 bis zum 30. Juni 2023 die Wertgrenze, bis zu der ohne weitere Einzelbegründung eine beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb möglich ist, von 50.000 Euro auf 214.000 Euro (Lieferungen und Leistungen) bzw. von 150.000 Euro auf 3.000.000 Euro (Bauleistungen) und die Wertgrenze, bis zu der ohne weitere Einzelbegründung eine Verhandlungsvergabe bzw. freihändige Vergabe möglich ist, von 20.000 Euro auf 214.000 Euro (Lieferungen und Leistungen) bzw. von 50.000 Euro auf 3.000.000 Euro (Bauleistungen) angehoben (Nr. 1.2.2.1 Abs. 1 und 1a und Nr. 1.2.2.2 Abs. 1 und 1a ThürVVöA). Dies wurde im Rahmen der Umfrage als positives Beispiel genannt und hat aus Sicht von Befragten zu deutlich schnelleren, weniger bürokratischen Auftragsvergaben beigetragen.

⁶ § 106 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen gibt vor, dass ab bestimmten Schwellenwerten das im GWB umgesetzte europäische Vergaberecht anzuwenden ist. Dies betrifft Bauleistungen ab 5.538.000 Euro, Liefer- und Dienstleistungen ab 221.000 Euro, soziale und andere besondere Dienstleistungen ab 750.000 Euro; eine stets aktuelle Übersicht ist auf den Seiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz veröffentlicht: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabe-uebersicht-und-rechtsgrundlagen.html> (Letzter Zugriff: 05.12.2023).

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Nach Ansicht des Thüringer Normenkontrollrates resultieren die bürokratischen Belastungen von Verwaltungen und Unternehmen nicht nur aus den Vergabeverfahren, sondern beginnen bereits bei der Auseinandersetzung mit den vergaberechtlichen Bestimmungen, d. h. deren inhaltlicher Durchdringung, der verwaltungs- oder unternehmensinternen Erörterung, wie diese oder jene Bestimmung zu verstehen ist, usw. Der Normenkontrollrat empfiehlt eine Vereinfachung des Vergaberechts auf Landesebene durch eine grundsätzliche Bereinigung und Straffung der Regelungen. Dies könnte eine erhebliche Entlastung bewirken. Die zahlreichen Adressatinnen und Adressaten sollten sich das Vergaberecht möglichst leicht selbst erschließen können und dabei möglichst wenig „Bürokratie“ empfinden.

Der Thüringer Normenkontrollrat hat zur Kenntnis genommen, dass inzwischen (nach Durchführung der Interviews) eine Anhebung der Wertgrenzen beabsichtigt ist. Er befürwortet dies ausdrücklich (siehe Stellungnahme des Normenkontrollrates vom 19. Juli 2023). Die Erhöhung der Wertgrenzen wird die Kommunen in die Lage versetzen, kostengünstiger zu arbeiten und ihre oft knappen Ressourcen besser zu nutzen.

Der Normenkontrollrat empfiehlt außerdem unter Verweis auf die VwV Beschaffung in Baden-Württemberg, in der Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge ausdrücklich vorzusehen bzw. klarzustellen, dass bei Direktaufträgen, zumindest jedoch bei solchen unter einer Bagatellgrenze von 1.000 Euro, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die Dokumentation einer Markterkundung und von Entscheidungsgründen nicht erforderlich ist. Der Normenkontrollrat geht davon aus, dass die Dokumentation in solchen Fällen oft mit einem im Verhältnis zu deren Nutzen unangemessen hohen Aufwand verbunden ist. Der Behördenleitung steht es frei, unter Berücksichtigung der jeweiligen Entscheidungsstrukturen in der Behörde höhere Anforderungen zu stellen. Landesrechtlich sollten aber nicht unnötig hohe Anforderungen zwingend vorgegeben werden.

Zuständigkeit und Rechtsgrundlagen

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und digitale Gesellschaft

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales

- Thüringer Vergabegesetz (ThürVgG)
- Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (ThürGemHV)
- Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (ThürGemHV-Doppik)
- Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge (ThürVVöA)

9. Zugang zu Fördermitteln für Kommunen erleichtern

Ausgangslage

Fördermittel spielen besonders für finanzschwache Kommunen eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung von Projekten. Diese Mittel verschaffen den Kommunen einen wichtigen Gestaltungsspielraum und erlauben es, innovative Ansätze zu testen und neue Wege zu gehen.⁷ In der Diskussion um Fördermittel stellt sich die Frage, wer unter welchen Bedingungen darauf zugreifen kann. Mit anderen Worten geht es um die Zugänglichkeit dieser Mittel für Kommunen. Finanzschwache Kommunen sind beim Zugang zu Fördermitteln benachteiligt, da es an Mitteln für die Eigenanteile fehlt und die Verfahren personalintensiv sind. Die für diese Studie erhobenen Aussagen der Kommunen zeigen, dass der Zugang zu diesen Programmen für viele, insbesondere kleine Verwaltungen große Hürden mit sich bringt.

Zum einen haben Kommunen Schwierigkeiten, im Hinblick auf die Vielzahl der Förderprogramme den Überblick zu behalten. Stichwort ist hier der vielbesagte „Förderdschungel“. Gerade kleine Kommunen verfügen nicht über ausreichendes Personal, um alle infrage kommenden Förderprogramme zu recherchieren. Häufig fehlt auch die Kenntnis über vorhandene Listen und Portale, die zu mehr Transparenz und einer besseren Übersicht beitragen können. Beispielsweise ist hier die regelmäßig aktualisierte Übersicht der landeseigenen kommunalrelevanten Förderprogramme zu nennen, die vom Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales erstellt und von den kommunalen Spitzenverbänden in ihren geschützten Online-Mitgliederbereichen bereitgestellt wird. Nicht nur die Vielzahl der Förderprogramme, sondern auch die unterschiedlichen Anforderungen und Vorgaben bzw. Förderrichtlinien der einzelnen Programme führen bei Kommunalverwaltungen häufig zu Verwirrung.

Eine weitere Herausforderung stellt bei der Beantragung von Fördermitteln für Kommunen der zeitliche Faktor dar. Wenn beispielsweise Förderanträge bis Januar eingereicht werden müssen, erhalten die Kommunen teilweise erst im Sommer

„Warum werden die Förderrichtlinien in Thüringen so unterschiedlich gestaltet? Warum gibt es von jedem Ministerium unterschiedliche Formulare oder sogar innerhalb eines Ministeriums unterschiedliche Formulare und Anforderungen?“ – Aussage eines Vertreters einer Verwaltungsgemeinschaft im Rahmen eines Fachgesprächs

die betreffenden Bescheide. Die Umsetzung der Maßnahme darf jedoch erst nach Erhalt des Bescheids begonnen werden. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Maßnahme oft schon wenige Monate nach Erhalt des Bescheids abgeschlossen und abgerechnet sein muss. Wie von befragten Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern beschrieben, gestaltet sich die praktische Umsetzung dieser Zeitvorgaben häufig äußerst schwierig. Die zeitliche Spanne von der Antragstellung über die Bewilligung bis zum Verwendungsnachweis ist in der Regel besonders für kleinere Verwaltungen zu kurz.

Eine weitere Problematik für viele Kommunen ergibt sich aus der Prüfung der Verwendungsnachweise. Verwendungsnachweise dienen der Kontrolle von Ausgaben im Zusammenhang mit Fördermitteln und sollen potenziellen Betrug verhindern. Kommunen sind verpflichtet, nachzuweisen, dass sie die erhaltenen Mittel wie vorgesehen eingesetzt und nicht zweckentfremdet haben. Die

⁷ Flögel, F. und Langguth, F. (2021): Kommunale Finanzen und Fördermittel – Kurzexperte im MORO Lebendige Regionen. BBSR-Online-Publikation 22/2021, Bonn. Online: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2021/bbsr-online-22-2021-dl.pdf>. (Letzter Zugriff: 05.12.2023).

Auszahlung von Fördermitteln kann je nach Förderrichtlinien unterschiedlich erfolgen. In einigen Fällen, wie beispielsweise bei der Förderung „Digitale Projekte für Kommunen im Rahmen der Dorfentwicklung“, erfolgt die Mittelausreichung nach dem Erstattungsprinzip.⁸ Das bedeutet, dass die antragstellende Kommune zunächst in Vorleistung gehen muss und den Zuschuss erst nach Einreichung und positiver Prüfung des Verwendungsnachweises sowie der zugehörigen Rechnungen erhält. Viele Förderstellen behalten sich zudem vor, einen bestimmten Prozentsatz der Gesamtzuwendung erst auszuzahlen, wenn der Verwendungsnachweis vorliegt.⁹

Für Kommunen kann dies zu erheblichen finanziellen Belastungen führen, insbesondere wenn die Prüfung der Verwendungsnachweise, bedingt beispielsweise durch Personalmangel bei den Landesbehörden, in die Länge gezogen wird.

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, den Zugang zu Fördermitteln für Kommunen über mehrere Wege zu erleichtern. Erstens sollte der Zugang zu Informationen über Förderprogramme für Kommunen erleichtert werden. Angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Förderprogramme besteht in den Kommunen Unterstützungsbedarf. Die regelmäßig aktualisierte Übersicht der landeseigenen kommunalrelevanten Förderprogramme, bereitgestellt vom Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales kann dabei als Grundlage dienen. Aktuell ist sie jedoch einigen Kommunen noch nicht bekannt und sollte daher stärker beworben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden. Zudem sollte eine benutzerfreundlichere Version erstellt werden, die beispielsweise Such- und Filterfunktionen bietet.

Zweitens sollten für vom Land gewährte Fördermittel längere Fristen sowohl für die Bewerbung als auch für den Abschluss der Maßnahmen eingeräumt werden. Soweit das Haushaltsrecht dem entgegensteht, sollte dessen Änderung initiiert werden.

Drittens wird zur Kontrolle des Verwendungsnachweises eine Entlastung durch eine stichprobenartige anstelle einer vollständigen Überprüfung empfohlen. Dabei kann sich beispielsweise an der bewährten Praktik der Finanzämter im Rahmen von Einkommensteuererklärungen orientiert werden. Dort wurde durch das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens im Jahr 2016 die Belegvorlagepflicht von der Belegvorhaltepflcht abgelöst, wodurch Belege nur noch stichprobenartig kontrolliert werden. Perspektivisch sollte ermöglicht werden, den Verwendungsnachweis über das digitale Antragsverfahren „ThAVEL“ zu übermitteln und zu prüfen. Online-Umfragen und Interviews deuten darauf hin, dass oft dieselben Faktoren, unabhängig von spezifischen Förderprogramm-Merkmalen, zu einer realen oder wahrgenommenen bürokratischen Last führen. In Thüringen gibt es keine koordinierte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ressorts hinsichtlich der Implementierung und Abwicklung von Förderprogrammen. Daher wird weiter vorgeschlagen, ein zentrales Referat beim Thüringer Ministerium für Finanzen zu schaffen, das für die Qualitätssicherung der Förderprozesse zuständig ist. Dieses Referat sollte eine Schnittstellenfunktion einnehmen und eng mit allen Ressorts sowie weiteren Förderinstitutionen des Landes zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit sollte sich auf die Digitalisierung der Förderverfahren, deren Standardi-

⁸ Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft. Förderaufruf: „Digitale Projekte für Kommunen im Rahmen der Dorfentwicklung“. Online: <https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/unsere-themen/laendlicher-raum/ile/digitale-projekte-fuer-kommunen>. (Letzter Zugriff: 12.12.2023).

⁹ Bundesverband deutscher Fördermittel-Berater (2020): Was ist ein Zuwendungsbescheid? In: Förder.Markt – Magazin für Fördermittel, Subventionen und Zuschüsse. Online: <https://www.foerdermarkt.de/index.php/know-how/160-zuwendungsbescheid>. (Letzter Zugriff: 12.12.2023).

sierung, die Strukturierung und Evaluierung der Förderlandschaft in Thüringen sowie auf allgemeine Aspekte der Vereinfachung von Förderverfahren und den ressortübergreifenden Austausch konzentrieren.

Zuständigkeit

Thüringer Staatskanzlei und die Ministerien

10. Rechtsaufsichtliche Würdigung im Rahmen von Förderprogrammen abschaffen

Ausgangslage

Wenn Kommunen im Rahmen von Förderprogrammen Mittel beantragen, fordern die für die Gewährung der Förderung zuständigen Stellen des Freistaats Thüringen i. d. R. eine sogenannte rechtsaufsichtliche Würdigung¹⁰. Die jeweilige Forderung ist in den Förderrichtlinien enthalten, hat aber keine gesetzliche Grundlage. Die rechtsaufsichtliche Würdigung bezieht sich meist entweder auf eine Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der antragstellenden Kommune oder auf eine Einschätzung zur Aufbringung des von der Kommune zu leistenden Eigenanteils. Im Wesentlichen bestätigt die jeweilige Rechtsaufsicht dabei nur, dass die Zahlenangaben der Kommunen korrekt sind. Jedoch hat die Rechtsaufsichtsbehörde in der Regel keine über die von der Kommune gelieferten Daten hinausgehenden Kenntnisse über die aktuelle gemeindewirtschaftliche Lage einer Kommune.

Sowohl für die Kommunen als auch für die Rechtsaufsichtsbehörden bedeutet dieses System des Abforderns bzw. Vorlegens rechtsaufsichtlicher Würdigungen aus Sicht von Interviewten einen erheblichen Mehraufwand. So stellte die Ausstellung rechtsaufsichtlicher Würdigungen bei einer Thüringer Rechtsaufsichtsbehörde bspw. 17 % aller Verwaltungsvorgänge dar. Gleichzeitig wird dadurch für die Kommunen das Antragsverfahren für Förderprogramme zusätzlich verlängert.

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, Förderrichtlinien des Landes Thüringen so zu gestalten, dass für eine Antragstellung von Kommunen keine rechtsaufsichtliche Würdigung mehr erforderlich ist. Dadurch werden sowohl die Kommunen als auch die Rechtsaufsichtsbehörden entlastet. Gleichzeitig hat der Fördermittelgeber nach wie vor die Möglichkeit, die jeweilige Rechtsaufsichtsbehörde einzubeziehen, sofern an der Vollständigkeit der Angaben einer Kommune Zweifel bestehen.

Zuständigkeit

Thüringer Staatskanzlei und die Ministerien

¹⁰ Förderprogramme, bei denen eine solche rechtsaufsichtliche Würdigung gefordert wird, sind bspw. die Folgenden: Landesamt für Landwirtschaft und Ländlichen Raum: „Dorferneuerung und -entwicklung“ und „Revitalisierung von Brachflächen“. Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr: „Zuwendung nach Richtlinie zur Förderung von kommunaler Verkehrsinfrastruktur in Thüringen“. Thüringer Aufbaubank: „Zuwendung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘“, „Richtlinie für die Förderung von Vorhaben der Abwasserentsorgung im Freistaat Thüringen TMUEN vom 17.09.2018“ und „Zuwendung für Vorhaben des Hochwasserschutzes und der Fließgewässerentwicklung“. Thüringer Landesverwaltungsamt: „Zuwendung nach Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen des Freistaates Thüringen für die Förderung des Brandschutzes und der Allgemeinen Hilfe“ und „Thüringer Städtebauförderrichtlinie“.

11. Gesundheitsfürsorge in Kindertageseinrichtungen: Überschneidungen von Maßnahmen vermeiden

Ausgangslage

Nach dem Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege als Ausführungsgesetz zum Achten Buch Sozialgesetzbuch (ThürKigaG) führt das Gesundheitsamt nach § 18 Absatz 3 in der Kindertageseinrichtung mit Zustimmung der Eltern, also auf freiwilliger Basis, zahnärztliche Vorsorgeuntersuchungen und eine ärztliche Vorsorgeuntersuchung der Kinder durch. Die Eltern können an der Untersuchung teilnehmen und sind über das Ergebnis zu informieren. Die ärztliche Untersuchung soll spätestens zwei Jahre vor dem Schuleintritt der Kinder stattfinden. Diese Untersuchung soll dazu dienen, „im Fall des festgestellten Bedarfs noch rechtzeitig vor dem Schuleintritt medizinische oder andere Maßnahmen einleiten zu können, die dem Kind einen erfolgreichen Wechsel in die Schule ermöglichen“ (LT-Drs. 6/3906, S. 42).

Daneben bieten die Krankenkassen zur Förderung des gesunden Aufwachsens eines Kindes insgesamt zehn Früherkennungsuntersuchungen von der Geburt bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres an (§§ 26 und 25 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V)). Diese können vom behandelnden Kinderarzt oder auch von einem Facharzt für Allgemeinmedizin durchgeführt werden. Die Untersuchungen dienen der Früherkennung von Gesundheitsstörungen, welche die normale körperliche oder geistige Entwicklung beeinträchtigen oder gefährden können. Sie dienen der optimalen medizinischen Begleitung des Entwicklungsprozesses des Kindes; der Untersuchungsumfang ist auf die entsprechende Altersstufe abgestimmt. Zudem kann eine lückenlose Teilnahme an diesem Vorsorgeprogramm der Stärkung des Kinderschutzes dienen. Die Teilnahme an den Untersuchungen ist rechtlich nicht verpflichtend. Mit dem Thüringer Gesetz zur Förderung der Teilnahme an Früherkennungsuntersuchungen für Kinder (ThürFKG) wurde jedoch ein Einladungs- und Erinnerungsverfahren eingeführt, durch das die Teilnahme an den Untersuchungen verbindlicher ausgestaltet wurde. Unterbleibt die Teilnahme an einer Früherkennungsuntersuchung trotz Einladung und Erinnerung, informiert das Vorsorgezentrum das zuständige Jugendamt, das diesen Sachverhalt im Rahmen der Erfüllung seines Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdungen in eine Gesamtwürdigung einbezieht.

Mit den Früherkennungsuntersuchungen U7 bis U9 erfolgen im Kindergartenalter bereits jährliche entwicklungsmedizinische Untersuchungen. Auch diese Untersuchungen ermöglichen es, im Fall des festgestellten Bedarfs noch rechtzeitig vor dem Schuleintritt medizinische oder andere Maßnahmen einleiten zu können, die dem Kind einen erfolgreichen Wechsel in die Schule ermöglichen. Damit ist die zusätzliche Untersuchung durch den öffentlichen Gesundheitsdienst, die weitgehend inhaltsgleich ist, redundant.

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, zu prüfen, ob mit den Früherkennungsuntersuchungen auf Grundlage des SGB V bereits ein ausreichender Schutz der kindlichen Entwicklung erreicht wird. In diesem Fall sollten die Gesundheitsämter von der Pflicht entlastet werden, ärztliche Reihenuntersuchungen in den Kindertageseinrichtungen durchführen zu müssen.

Die verpflichtende Schuleingangsuntersuchung nach § 4 Abs. 1 Thüringer Verordnung über die Schulgesundheitspflege (ThürSchulgespfIVO) bleibe hiervon ebenso wie die zahnärztlichen Vorsorgeuntersuchungen in den Kindertageseinrichtungen unberührt.

Zuständigkeit und Rechtsgrundlagen

Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport

- Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege als Ausführungsgesetz zum Achten Buch Sozialgesetzbuch (ThürKiGaG)

12. Rehwildabschussplan abschaffen

Ausgangslage

In Thüringen wird der Abschuss von Rehwild über Abschusspläne geregelt. Die Vorgaben zur Aufstellung und Festsetzung eines Abschussplans sind in § 32 Abs. 1 des Thüringer Jagdgesetzes (ThJG) festgelegt.¹¹ Der Abschussplan dient dabei als Instrument, um einen Interessenausgleich zwischen den unterschiedlichen, teils gegensätzlichen Interessen von Jagdausübungsberechtigten Grundeigentümerinnen bzw. -eigentümern und Jagdpächterinnen bzw. -pächtern zu gewährleisten.

Nicht nur in Thüringen, sondern auch in anderen Bundesländern stehen die Regelungen zu Rehwildabschussplänen hinsichtlich des entstehenden Verwaltungsaufwands in der Kritik. In Thüringen entsteht insbesondere Aufwand durch:

- das Einholen von Abschussplanvorschlägen von den Jagdausübungsberechtigten,
- das Einholen von Stellungnahmen der jeweils zuständigen Niederwildhegegemeinschaft,
- die Vorbereitung der Abschusspläne für die Sitzung des Jagdbeirats,
- die Präsentation und Abstimmung der Abschusspläne in der Sitzung des Jagdbeirats,
- die Protokollierung der einzelnen Beschlüsse des Jagdbeirats,
- sowie die Erstellung und Versendung aller Bescheide für die Abschusspläne.

Hinsichtlich des Rehwildabschussplans gab es in Thüringen in der Vergangenheit bereits zwei Veränderungen, die zu Entlastungen geführt haben. Zum einen wurde der Abschussplan beim Rehwild vom jetzt geltenden Mindestabschussplan abgelöst. Dies führte bereits zu einer Entlastung, da nur noch der einzuhaltende Mindestabschuss überwacht werden muss und dadurch Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Überschreitungen des Abschussplans entfallen. Gleichzeitig wurde dadurch die Abrechnung des Abschussplans wesentlich vereinfacht. Eine zweite Vereinfachung erfolgte durch die Abkehr von der Unterscheidung zwischen einjährigen und mehrjährigen Böcken und die Zusammenfassung dieser beiden Wildklassen in die Wildklasse Böcke. Dadurch kann der Abschussplan in einer einfacheren Form bearbeitet werden. Trotz dieser Anpassungen und der damit einhergehenden Verbesserungen werden die geltenden Regelungen dennoch als aufwendig und zeitraubend empfunden.

In der Vergangenheit lief in Thüringen bereits ein Versuch, den Rehwildabschussplan ohne Beteiligung der Jagdbehörde zu vereinbaren.¹² Andere Bundesländer, wie Sachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, haben den Rehwildabschussplan bereits seit mehreren Jahren gänzlich abgeschafft. Die Anzahl der erlegten Tiere hat sich dadurch kaum verändert.¹³

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, die Abschaffung von Rehwildabschussplänen nach § 32 Abs. 1 Thüringer Jagdgesetz zu initiieren. Diese Empfehlung wird sowohl von kommunalen

¹¹ Gemäß § 21 Abs. 2 Satz 1 Bundesjagdgesetz (BJagdG) darf Schalenwild nur aufgrund und im Rahmen eines Abschussplans erlegt werden. Zum Schalenwild gehört auch das Rehwild, womit für das Rehwild der Erlass eines Abschussplans erforderlich ist. Allerdings ist die Gesetzgebungskompetenz zum Jagdrecht im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung angesiedelt und hier der Abweichungskompetenz unterstellt, womit das Land gemäß Art. 72 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 Grundgesetz vom BJagdG abweichende Regelungen treffen kann.

¹² Pfannenstiel, H.D. (2019): Rehwild ohne Plan. In: Pirsch, Sonderhaft Rehwild, 2016, S. 14–19.

¹³ Vgl. Bundesrat (2020): Drucksache 680/1/20. Empfehlungen der Ausschüsse. „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesjagdgesetzes, des Bundesnaturschutzgesetzes und des Waffengesetzes“. Online: <https://www.bundesrat.de/Shared-Docs/drucksachen/2020/0601-0700/680-1-20.pdf> (Letzter Zugriff: 22.11.2023).

Verwaltungen als auch von der Jägerschaft geteilt. Die bereits erfolgte Abschaffung in anderen Bundesländern hat sich bewährt.

Zuständigkeit und Rechtsgrundlagen

Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

- Thüringer Jagdgesetz (ThJG)

13. Untere Fischereibehörden bei der Kontrolle von Hegeplänen entlasten

Ausgangslage

Hegepläne treffen unter anderem Bestimmungen über das Hegeziel und Maßnahmen zur Erhaltung des Fischbestandes und des Fischbesatzes. Sie sind von den Fischereiberechtigten bzw. im Falle der Verpachtung von den Fischereiausübungsberechtigten in Thüringen für einen Zeitraum von drei bis zwölf Jahre aufzustellen. Die Kontrolle und Aufsicht von Hegeplänen gemäß § 25 Abs. 4 Thüringer Fischereigesetz (ThürFischG) stellt für die Kommunen als untere Fischereibehörden einen erheblichen bürokratischen Aufwand dar. Von kommunaler Seite wurde geäußert, dass die Kontrolle und Verwaltung der aufzustellenden Hegepläne praktisch nur mit sehr hohem Aufwand möglich seien. Die Behörde könne weder bei jeder Besatzmaßnahme vor Ort sein, noch den tatsächlich getätigten Besatz prüfen oder einen Fehlbesatz zweifelsfrei einem Verantwortlichen zuordnen. Neben der aufwendigen Kontrolle produziere die Verwaltung der Hegepläne einen erheblichen Aktenbestand. Auch die Verfahrensbeteiligung einer Fischereiberaterin bzw. eines Fischereiberaters gemäß § 47 Abs. 2 ThürFischG verursache einen hohen Verwaltungsaufwand.

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, dass die Pflicht zur Kontrolle von Hegeplänen durch die untere Fischereibehörde ausschließlich stichprobenhaft geregelt werden sollte. Die Verwaltung von Hegeplänen sollte bei den Fischereiberechtigten verbleiben, wodurch die untere Fischereibehörde entlastet würde. Darüber hinaus sollte die Beratungsleistung durch eine Fischereiberaterin bzw. einen Fischereiberater gemäß § 47 ThürFischG z. B. bei Fragen der Hege gemäß § 48 Ausführungsverordnung zum Thüringer Fischereigesetz (ThürFischAVO) nicht den unteren Fischereibehörden, sondern den Fischereiberechtigten direkt angeboten werden. Die untere Fischereibehörde würde somit von der flächendeckenden Kontrolle der Hegepläne entlastet und die Verantwortung würde stärker bei den Fischereiberechtigten sowie den Fischereiberaterinnen und -beratern liegen.

Zuständigkeit und Rechtsgrundlagen

Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

- Thüringer Fischereigesetz (ThürFischG)
- Ausführungsverordnung zum Thüringer Fischereigesetz (ThürFischAVO)

14. Datenübernahme bei der Thüringer Abwassereigenkontrollverordnung ermöglichen sowie Kontrollzeiträume vergrößern

Ausgangslage

Die Thüringer Verordnung über die Eigenkontrolle von Abwasseranlagen (ThürAbwEKVO) sieht in § 6 einen jährlichen Eigenkontrollbericht vor. Nach Abs. 1 Satz 2 ist dieser der Wasserbehörde in zweifacher Ausfertigung vorzulegen. Nach Abs. 2 Satz 2 kann die oberste Wasserbehörde ergänzend die Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung des Berichts festlegen. Die Möglichkeit der elektronischen Übermittlung wird von Befragten als positiv beurteilt. Die Eingabemasken weisen allerdings eine hohe Komplexität auf, die eine ressourcenschonende Bearbeitung verhindert. Darüber hinaus müssen die Daten für den Bericht jedes Jahr neu erfasst werden, ohne dass es eine Möglichkeit zur Datenübernahme aus dem Vorjahr gibt.

Abgesehen vom komplexen Berichtsverfahren wird auch die verlangte hohe Frequenz der Beprobung, also die Häufigkeit der Eigenkontrolle bei großen Kläranlagen (ohne nennenswerte industrielle Einleiter) als eine große bürokratische Belastung empfunden.

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, den Prozess der Berichtserstellung zu vereinfachen. Dabei sollte der Berichtsumfang auf variable Daten des Berichtsjahrs reduziert werden. Alternativ sollte es technisch ermöglicht werden, die Daten aus dem Vorjahr automatisch einfügen zu können.

Als zweite bürokratieentlastende Maßnahme sollte die Frequenz bei der Beprobung bei großen Kläranlagen geprüft und ggf. verringert werden. Die Häufigkeit der Beprobung könnte sich dabei punktuell an den Verordnungen zur Eigenüberwachung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen anderer Bundesländer orientieren.¹⁴ Einsparungspotenziale hinsichtlich der bürokratischen Belastung bietet die Messung im Ablauf von öffentlichen Abwasserbehandlungsanlagen in der Thüringer Abwassereigenkontrollverordnung (ThürAbwEKVO Anlage 3). Die Parameter, welche in 5. *Ablauf Anlage* aufgeführt sind, müssen teilweise häufiger getestet werden als in anderen Bundesländern. Beispielsweise muss der pH-Wert in großen Anlagen kontinuierlich (in größter Größenklasse der Anlage) bzw. täglich (in zweithöchster Größenklasse der Anlage) gemessen werden, während in Sachsen-Anhalt gemäß SÜVO Anlage 1¹⁵ und in Brandenburg gemäß TRSüw Anlage 2.2¹⁶ nur wochentäglich (in größter Größenklasse der Anlage) bzw. wöchentlich (in zweitgrößter Größenklasse der Anlage) gemessen werden muss.

Die vorgeschlagenen Änderungen würden nicht nur den kommunalen Aufgabenträgern Aufwand ersparen, sondern auch die Wasserbehörden entlasten. Überdies sollte im Interesse der Rechtsklarheit der Wortlaut des § 6 ThürAbwEKVO angepasst werden. Der bisherige Wortlaut zur Form der Vorlage des Berichts in § 6 Absatz 1 und 2 ThürAbwEKVO ist widersprüchlich. Hier sollte die Möglichkeit der Abgabe des Berichts in elektronischer Form anstelle der zweifachen (schriftlichen) Ausfertigung gewährleistet werden.

¹⁴ Einen ersten Eindruck für eine vergleichende Übersicht zwischen Bundesländern über die unterschiedlichen Häufigkeiten bei der Eigenkontrolle finden sich in einer Bachelorarbeit, welche am Institut für Wasserbau und Siedlungswasserwirtschaft an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig verfasst wurde. Hierzu siehe: Merkel (2021): Anforderungen an eine neue Sächsische Eigenkontrollverordnung für Abwassertechnische Anlagen und Abwassereinleitungen. Seite 90 ff. Online: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:1189-qucosa2-742685>. (Letzter Zugriff: 22.11.2023). Zu beachten ist, dass die Länder in der Zwischenzeit teilweise ihre Beprobungsfrequenzen überarbeitet haben.

¹⁵ <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-AbwAniSelbst%C3%9CVSTpAnlage1>

¹⁶ https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/trsuew_2013

Zuständigkeit und Rechtsgrundlage

Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz

- Thüringer Abwassereigenkontrollverordnung (ThürAbwEKVO)

15. Zuständigkeit im Fall von wildlebenden Katzen klären

Ausgangslage

Im Rahmen der Studie wurde berichtet, dass es in Thüringen anhaltende Herausforderungen mit streunenden Katzen gebe. Derzeit fehle es aus Sicht von Befragten an einer übergreifenden Regelung, welche die Zuständigkeiten für wildlebende Katzen eindeutig klärt.

Bei aufgefundenen Tieren entstehen Ausgaben für ihre Unterbringung und Pflege. Die Klärung, wer diese Kosten trägt, ist abhängig vom rechtlichen Status des jeweiligen Tieres, welcher in jedem spezifischen Einzelfall ermittelt werden muss. Tiere ohne feststellbare Eigentümerin bzw. feststellbaren Eigentümer gelten gemäß § 958 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) als herrenlos. Hierbei handelt es sich vorrangig um wilde, in Freiheit lebende oder gezähmte Tiere, die die Gewohnheit aufgegeben haben, an den für sie bestimmten Ort zurückzukehren (§ 960 Abs. 3 BGB).

Landkreise in Thüringen argumentieren häufig, dass es sich bei streunenden Katzen im rechtlichen Sinne um Fundsachen handle und daher das Fundrecht nach § 965 BGB einschlägig sei. Nach § 25 Thüringer Gesetz zur Ausführung des Bürgerlichen Gesetzbuchs (ThürAGBGB) würde so die Zuständigkeit bei den jeweiligen Gemeinden als Fundbehörden verortet. Die Gemeinden hingegen argumentieren in der Regel, dass es sich um eine Tierschutzrechtsangelegenheit handle, weshalb das Tierschutzrecht greife und die Landkreise als untere Tierschutzbehörde zuständig seien. Die Unklarheit hinsichtlich der Zuständigkeit bindet somit bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf beiden Ebenen zeitliche Ressourcen. Primär wird das Problem dadurch ausgelöst, dass es an einer klaren Abgrenzung von einer Fundkatze mit einer tatsächlichen Eigentümerin bzw. einem tatsächlichen Eigentümer (einschlägig wäre hier das Fundrecht) zu einer wildlebenden, streunenden Katze ohne Eigentümerin bzw. Eigentümer (einschlägig wäre hier das Tierschutzrecht) fehlt.

„Wir haben immer wieder das Problem, dass im Verwaltungsgebiet verletzte Katzen gefunden werden. Dann stellt sich schnell die Zuständigkeitsfrage: Wer trägt die Kosten? Liegt die Verantwortung beim Veterinäramt auf Landkreisebene oder trägt die Gemeinde die Kosten? Wenn nicht klar ist, welche Zuständigkeiten wer trägt, beginnt ein hoher Arbeitsaufwand. Das Veterinäramt, Tierärzte und Verwaltungsmitarbeiter müssen viel Zeit investieren, um die Verantwortlichkeit zu klären. Hinzu kommen Unterbringungs-, Haftungs-, Versicherungs- und Transportfragen.“ – Aussage eines Vertreters einer Verwaltungsgemeinschaft im Rahmen eines Fachgesprächs

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Der Thüringer Normenkontrollrat empfiehlt, für aufgefundene Katzen klar zu regeln, wer zuständig ist. Eine Definition sollte eine klare Unterscheidung zwischen verwilderten, herrenlosen Katzen und kürzlich entlaufenen Katzen (Fundkatzen) ermöglichen. Die Thüringer Landesbehörden haben bereits einen Erlass mit Handlungsempfehlung veröffentlicht. Der gemeinsame Erlass des Thüringer Innenministeriums und des Thüringer Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit zur Verwahrung und Betreuung von ausgesetzten Tieren soll den Kommunen als Hilfestellung dienen. Im Erlass werden spezifische Merkmale von Katzen aufgeführt, die dazu beitragen, die Zuständigkeit entweder der Gemeinden als Fundbehörden oder der unteren Tierschutzbehörden (Landkreis) zu klären:

- Tragen eines Halsbandes,

- Ohrmarkierungen,
- Pflegezustand,
- Verhalten,
- Suchmaßnahmen von Tierhalterinnen und Tierhaltern.

Da die Empfehlungen des Erlasses keine verbindliche Wirkung zeigen und das Problem weiterhin Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf beiden Ebenen bindet, empfiehlt der Thüringer Normenkontrollrat die Beurteilung einer aufgefundenen Katze verbindlich festzuschreiben.

Zuständigkeit und Rechtsgrundlage

Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales

- Thüringer Gesetz zur Ausführung des Bürgerlichen Gesetzbuchs (ThürAGBGB)
- Thüringer Tierschutzzuständigkeitsverordnung (ThürTierSchZVO)

16. Gesetzliche Experimentierklausel einführen

Ausgangslage

Der Freistaat Thüringen ist wie viele andere Regionen in Deutschland mit einer alternden Bevölkerung konfrontiert. Dies führt zu Herausforderungen für die Kommunen, da sie sich auf veränderte Bedürfnisse und Anforderungen einstellen müssen. Die Online-Befragung hat gezeigt, dass die Belastungen bei der Aufgabenerledigung vielfältig sind. Mehrschichtige Verwaltungsprozesse und bürokratische Vorschriften sind für die Kommunen zeitaufwendig und ressourcenintensiv. Insbesondere kleinere Kommunen stehen oft vor der Herausforderung, personelle und finanzielle Ressourcen effizient einzusetzen, um den Anforderungen gerecht zu werden. Die Kommunen müssen sich mit einer Vielzahl eigener und übertragener Aufgaben auseinandersetzen, wie beispielsweise der Verwaltung von Sozialleistungen, der Infrastrukturplanung oder der Umsetzung von gesetzlichen Vorgaben. Eine effiziente Aufgabenwahrnehmung wird in Zukunft mehr Flexibilität verlangen, um Belastungen und schwindende Ressourcen zu kompensieren. Es braucht daher Möglichkeiten, von landesrechtlich normierten Standards abweichen zu können, um neue Formen der Aufgabenerledigung unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus sowie im Hinblick auf den Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels auszuprobieren.

Empfehlung des Thüringer Normenkontrollrates

Den kommunalen Gebietskörperschaften sollte ermöglicht werden, den Herausforderungen des demografischen Wandels flexibel und mit örtlich angepassten Lösungen bei der kommunalen Aufgabenerledigung begegnen zu können. Daher empfiehlt der Thüringer Normenkontrollrat die Einführung einer gesetzlichen Experimentierklausel. Mit einer gesetzlichen Experimentierklausel soll den Kommunen die Möglichkeit eröffnet werden, auf Antrag zur Erprobung neuer Formen der Aufgabenerledigung von kommunalbelastenden landesrechtlichen Standards in Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften abweichen zu dürfen, wenn die grundsätzliche Erfüllung des Gesetzesauftrags sichergestellt bleibt.

Zuständiges Ministerium und Rechtsgrundlagen

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales

Quellenverzeichnis

Bundesrat (2020): Drucksache 680/1/20. Empfehlungen der Ausschüsse. „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesjagdgesetzes, des Bundesnaturschutzgesetzes und des Waffengesetzes“. Online: <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0601-0700/680-1-20.pdf> (Letzter Zugriff: 22.11.2023).

Bundesverband deutscher Fördermittel-Berater (2020): Was ist ein Zuwendungsbescheid? In: Förder.Markt – Magazin für Fördermittel, Subventionen und Zuschüsse. Online: <https://www.foerdermarkt.de/index.php/know-how/160-zuwendungsbescheid>. (Letzter Zugriff: 12.12.2023).

Flögel, F. und Langguth, F. (2021): Kommunale Finanzen und Fördermittel – Kurzexpertise im MORO Lebendige Regionen. BBSR-Online-Publikation 22/2021, Bonn. Online: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2021/bbsr-online-22-2021-dl.pdf>. (Letzter Zugriff: 05.12.2023).

Gläser, J. und Laudel, G. (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: Springer VS.

Helfferich, C. (2014): Leitfaden- und Experteninterviews. In: Baur, N. und Blasius, J. (Hg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer VS.

Merkel, J. (2021): Anforderungen an eine neue Sächsische Eigenkontrollverordnung für Abwassertechnische Anlagen und Abwassereinleitungen. Online: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:l189-qucosa2-742685>. (Letzter Zugriff: 22.11.2023).

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft. Förderaufruf: „Digitale Projekte für Kommunen im Rahmen der Dorfentwicklung“. Online: <https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/unsere-themen/laendlicher-raum/ile/digitale-projekte-fuer-kommunen>. (Letzter Zugriff: 12.12.2023).

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft. Straßennetz. Online: <https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/unsere-themen/verkehr-und-strassenbau/verkehrsinfrastruktur/straessennetz>. (Letzter Zugriff: 30.10.2023).

Pfannenstiel, H. D. (2019): Rehwild ohne Plan. In: Pirsch, Sonderhaft Rehwild, 2016, S. 14–19; auch nachlesbar unter <https://www.pirsch.de/jagdwissen/brauchtum/abschussplan-bei-rehwild-sinn-oder-unsinn-33898>. (Letzter Zugriff: 22.11.2023).

Niedersächsisches Finanzministerium. Verwaltungskosten/Gebühren. Online: <https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/gebuehren/verwaltungskosten-gebuehren-1609.html>. (Letzter Zugriff: 11.12.2023).

Thüringer Landesamt für Statistik (2023). Land Thüringen. Administrative Gebietseinheiten. Online: <https://statistik.thueringen.de/datenbank/landblatt.asp>. (Letzter Zugriff: 30.10.2023).

Thüringer Landesamt für Statistik (2023a). Bevölkerung der Gemeinden, erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften am 30.6. nach Geschlecht in Thüringen. Online: <https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=gg000201%7C%7C>. (Letzter Zugriff: 30.10.2023).

Impressum

Entlastung von Bürokratie durch den Abbau kommunalbelastender Standards

Empfehlungen des Thüringer Normenkontrollrates

Herausgeber

Prognos AG
Goethestraße 85
10623 Berlin
Telefon: +49 30 52 00 59-210
Fax: +49 30 52 00 59-201
E-Mail: info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/prognos_aG

Autoren

Alina Fischer (Projektleitung)
Michael Schaaf (Projektleitung)
Lukas Martinez Seekamp (Projektmitarbeit)
Rebaz Ahmad (Projektmitarbeit)
Nina Altmann (Mitwirkung an der Erstellung der Online-Umfrage)
Carsten Maday (Mitwirkung an der Auswertung der Online-Umfrage)

Kontakt

Alina Fischer (Projektleitung)
E-Mail: alina.fischer@prognos.com

Satz und Layout: Prognos AG
Bildnachweis(e): Thüringer Landesamt für Statistik, Erfurt
Stand: Dezember 2023
Copyright: 2023, Prognos AG

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, bei der Prognos AG. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung der Prognos AG.

Zitate im Sinne von § 51 UrhG sollen mit folgender Quellenangabe versehen sein: Prognos AG (2023): Entlastung von Bürokratie durch den Abbau kommunalbelastender Standards

Abbildungsverzeichnis

- 14 *Abbildung 1: Allgemeine Belastungen in Aufgabenbereichen*
- 15 *Abbildung 2: Bau, Stadtentwicklung und Verkehr*
- 16 *Abbildung 3: Allgemeine Verwaltung*
- 17 *Abbildung 4: Finanzen und Wirtschaft*
- 18 *Abbildung 5: Ordnung, Umwelt und Sicherheit*



***Be** chleunigung*

THÜRINGER STAATSKANZLEI | STATE CHANCELLERY OF THURINGIA
Referat 15 | Moderne Verwaltung, Geschäftsstelle Normenkontrollrat
Stephan König
Regierungsstraße 73 | 99084 Erfurt | Postfach 900253 | 99105 Erfurt | Germany
Tel: +49 (361) 57-3211510 | Fax: +49 (361) 57-3211107
www.thueringen.de