

Änderungsantrag

des Abgeordneten Krumpke (fraktionslos)

zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses
- Drucksache 6/2344 -

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 6/2000 -

Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen

Die Beschlussempfehlung wird in Buchstabe A wie folgt geändert:

1. Nach Nummer I.1 wird folgende neue Nummer 2 eingefügt:

"2. § 4 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

'(1) Kreisangehörige Gemeinden sollen mindestens 10.000 Einwohner haben. In Landkreisen, in denen die durchschnittliche Bevölkerungsdichte weniger als 70 Einwohner pro Quadratkilometer beträgt oder wenn eine besondere geographische Lage die Bildung einer leistungsfähigen Einheitsgemeinde mit 10.000 Einwohnern ausschließt, sollen kreisangehörige Gemeinden mindestens 8.000 Einwohner haben. Die nach den Sätzen 1 und 2 maßgeblichen Einwohnerzahlen dürfen geringfügig unterschritten werden, wenn Umstände des Einzelfalls die Annahme rechtfertigen, dass die dauerhafte Leistungsfähigkeit erreicht wird.'

2. Nummer II wird wie folgt geändert:

a) Der bisherigen Nummer 1 wird folgende neue Nummer 1 vorangestellt:

"1. § 6 Abs. 5 Satz 1 wird durch folgende Sätze ersetzt:

'Benachbarte kreisangehörige Gemeinden können eine Landgemeinde mit mindestens 10.000 Einwohnern bilden. In Landkreisen, in denen die durchschnittliche Bevölkerungsdichte weniger als 70 Einwohner pro Quadratkilometer beträgt oder wenn eine besondere geographische Lage die

Bildung einer leistungsfähigen Landgemeinde mit 10.000 Einwohnern ausschließt, sollen kreisangehörige Gemeinden mindestens 8.000 Einwohner haben."

- b) Die bisherige Nummer 3 Buchst. b Doppelbuchst. bb erhält folgende Fassung:

"bb) Absatz 9 erhält folgende Fassung:

'(9) Die Landgemeinde hat der Ortschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben finanzielle Mittel im angemessenen Umfang in der Haushaltssatzung zur Verfügung zu stellen. Sofern der Gemeinderat keine abweichende Festsetzung beschließt, entspricht die Höhe dieser finanziellen Mittel fünf Euro je Einwohner in der Ortschaft zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsvorjahres. Die Landgemeinde führt die Budgetierung für die einzelnen Ortschaften in einem Teilhaushalt der Landgemeinde nach den Vorgaben der in § 52 a getroffenen Regelung. Die Höhe des Budgets wird im Benehmen mit den Ortschaften vom Gemeinderat der Landgemeinde im Haushaltsplan festgelegt. In jedem Fall erfolgt die Zuweisung des Budgets nur im Zusammenhang einer Ziel- und Ergebnisvereinbarung (Kontraktmanagement)."

- c) Folgende neue Nummern werden angefügt:

"5. § 52 a erhält folgende Fassung:

'§ 52 a
Buchführung

Die Haushaltswirtschaft ist nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen.'

6. In § 114 wird der Verweis '(§§ 53 bis 85)' durch den Verweis '(§§ 52 a bis 85)' ersetzt."

Begründung:

Zu 1.

Grundmodell für die hauptamtliche Verwaltung auf der Ebene der Gemeinden muss die Einheitsgemeinde mit einer Mindesteinwohnerzahl von 10.000 sein. Dies entspricht dem seit langem bestehenden Einvernehmen darüber, dass eine hinreichende Leistungsfähigkeit einer Gemeinde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nur bei einer bestimmten Mindesteinwohnerzahl gegeben sein kann. Es ist insbesondere eine Folge der demographischen Entwicklung, die eine ständige Abnahme der Einwohnerzahl in Thüringen zur Folge hat.

Um gleichwohl bei immer schwieriger werdenden Rahmenbedingungen die angestrebte Stärkung der gemeindlichen Verwaltungskraft bei gleichzeitiger Qualitätssteigerung der Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, muss bei der Bemessung der Einwohnerzahl eine deutliche Erhöhung vorgenommen werden.

Der Änderungsantrag sieht eine Erhöhung der Mindesteinwohnerzahl auf 10.000 Einwohner vor, von der nur ausnahmsweise bis an die Grenze von 8.000 Einwohnern abgewichen werden darf. Der Vorschlag bewegt

sich damit im Rahmen der Gebietsreformen in anderen Bundesländern (dazu auch Drucksache 6/2000, S. 34) und berücksichtigt die besonderen demographischen Bedingungen in Thüringen.

Die Festlegung der Mindesteinwohnerzahl zielt darauf ab, die Verwaltungskraft und Leistungsfähigkeit der gemeindlichen Ebene im Freistaat zu stärken und hierzu auch die wirtschaftliche Nutzung der erforderlichen kommunalen Einrichtungen zu sichern. Zu kleine Einheiten sind nicht nur teuer zu verwalten, sondern können auch vielen Ansprüchen an die Qualität der Verwaltung nicht gerecht werden (s.a. LVG LSA, Ur. v. 23.2.1999 - LVerfGE 10, 413 [421]). Um modernen Anforderungen zu entsprechen und gleichzeitig Aufgaben sachgerecht zu erfüllen, muss eine Gemeinde ausreichend qualifiziertes Personal vorhalten. Dies ist erst ab einer Größenordnung von 10.000 bis 12.000 Einwohnern sinnvoll möglich (a.a.O.). Will der Thüringer Gesetzgeber die "bürgerschaftliche Teilnahme am kommunalen Gemeinwesen" (Drucksache 6/2000) tatsächlich erhalten, wird der gewählte Größenansatz diesem Ziel nicht gerecht. Erst ab einer Größenordnung von mindestens 8.000 Einwohner wird eine Gemeinde dauerhaft in die Lage versetzt, ihrer Funktion als Grundzentrum gerecht zu werden (LVG LSA, Ur. v. 13.11.2006, Rn. 51). Durch die Vergrößerung der Gemeinden trägt der Gesetzgeber zudem dem Sozialstaatsprinzip und dem Gleichheitssatz Rechnung, um möglichst gleiche Lebensbedingungen im ganzen Land zu schaffen.

Bei der Abwägung der Mindesteinwohnerzahlen berücksichtigt der vorliegende Änderungsantrag indes auch den Faktor Fläche. Mit dieser Regelung kann von der Regelgröße einer Einheitsgemeinde abgewichen werden, wenn eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte vorliegt oder besondere geographische Lagen eine Abweichung erfordern.

Zu 2.a

Siehe Begründung zu Nummer 1

Zu 2.c

Die Budgetierung für die einzelnen Ortschaften soll ausschließlich nur in Verbindung mit einer Ziel- und Ergebnisvereinbarung sowie einem effektiven und kennzahlengestützten Controlling im Rahmen sogenannter Kontrakte erfolgen. Dabei bilden die abgeschlossenen Kontrakte den formalen Rahmen für die Verwirklichung der gesteckten Ziele mit den zur Verfügung gestellten Mitteln.

Zu 2.d

Die von der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 11. Juni 1999 verabschiedete "Konzeption zur Reform des Kommunalen Haushaltsrechts" sah vor, neben dem reformierten kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesen ein doppisches Haushalts- und Rechnungssystem (auf der Grundlage der kaufmännisch doppelten Buchführung) bereitzustellen. Mit Beginn des Haushaltsjahres 2009 sind die gesetzlichen Regelungen für eine doppische Haushaltswirtschaft in den 13 Flächenländern in Kraft getreten. Zehn der 13 Flächenländer lassen ausschließlich die doppische Haushaltswirtschaft zu. Schleswig-Holstein räumt seinen Kommunen ein Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik ein. Die Freistaaten Bayern und Thüringen behalten abweichend vom Beschluss der Innenministerkonferenz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts die bisherige Kameralistik bei, ermöglichen ihren Kommunen aber auf freiwilliger Basis die Einführung der Doppik.

Mit der avisierten Änderung und vor dem Hintergrund der mit der Funktionalreform einhergehenden Aufgabenverdichtung in der kommunalen Kernverwaltung soll die haushaltspolitische und ökonomische Handlungsfähigkeit künftiger Generationen geschützt und sichergestellt werden. Die Änderung zielt zusätzlich darauf ab, den Kommunen und Landkreisen ein wirksames Instrument zur ergebnisorientierten Verwaltungssteuerung einschließlich dezentraler Ressourcenverantwortung an die Hand zu geben. Im Weiteren sollen durch die doppelseitige Steuerung der Kernverwaltung die Inkompatibilitäten unterschiedlicher Haushaltsführungen zwischen der Kernverwaltung und ihren Eigenbetrieben zu Gunsten eines transparenten kommunalen Jahresgesamtabschlusses im Sinne des "Konzerns Kommune" aufgelöst werden. Dadurch sollen etwaige Schattenhaushalte wirksam bekämpft werden.

Darüber hinaus soll mit der Änderung eine Schnittstelle zu dem geplanten Europäischen Rechnungslegungsstandard (EPSAS) vorbereitet werden.

Zu 2.e

Um eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltswirtschaft, einschließlich eines in sich geschlossenen Kassen- und Rechnungswesens der Landkreise, zu gewährleisten, ist eine Änderung der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) dahin gehend erforderlich, dass der § 114 ThürKO einen Verweis auf den § 52 a ThürKO erhält. Der Wortlaut des § 114 ThürKO erklärt "die Bestimmungen des Vierten Abschnittes des Ersten Teils dieses Gesetzes" für entsprechend anwendbar. § 52 a ThürKO findet sich in diesem vierten Abschnitt des ersten Teils. Dennoch soll eine Klarstellung im Rahmen der Novellierung der Thüringer Kommunalordnung erfolgen.

Krumpe