Landkreistag Brandenburg
Anlage zum Rundschreiben
Nr. 1/101/2017

Landkreistag Brandenburg

- vorab per E-Mail -

Landkreistag Brandenburg
Postfach 60 10 35, 14410 Potsdam

Herrn Minister
Karl-Heinz Schröter
Ministerium des Innern
und für Kommunales
Henning-von-Tresckow-Straße 9 - 13

14467 Potsdam

Hausanschrift:
Jägerallee 25
14469 Potsdam
Postanschrift:
Postfach 60 10 35
14410 Potsdam
E-Mail:
poststelle@landkreistag-brandenburg.de

Telefon: (03 31) 2 98 74 – 0
Telefax: (03 31) 2 98 74 – 50

Durchwahl:
(03 31) 2 98 74-21

Datum: 2017-02-14
Az.: 10 20-10/H/str
(bei Antwort bitte angeben)
texte/ministerien/mik/2017/mik201721.doc

Ihr Schreiben vom

Ihr Zeichen

Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze
hier: Stellungnahme des Landkreistages Brandenburg
Bezug: Ihre Schreiben vom 2. und 23. Dezember 2016

Sehr geehrter Herr Minister Schröter,

zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze nehmen wir nach eingehender Prüfung wie folgt Stellung:

Der vorliegende Gesetzentwurf erweist sich bereits mit Blick auf die hier gewählte Regelungstechnik als unbrauchbar für die praktische Handhabung vor Ort. Darüber hinaus beinhaltet der Gesetzentwurf eine Vielzahl von außerordentlich problematischen und nicht akzeptablen Regelungsansätzen, die oftmals auch noch zu Lasten der Landkreise ausgestaltet sind. Der Gesetzentwurf ist damit als ungeeignet im Sinne einer sachgerechten Ausgestaltung dieses wichtigen Reformvorhabens zu bewerten.

Der Gesetzentwurf bedarf somit einer grundlegenden Überarbeitung nach Form und Inhalt.

Zu den Einzelheiten wird auf die nachfolgenden Ausführungen verwiesen.

Vorbemerkungen

1.
Der Landtag Brandenburg hat mit seiner Entschließung vom 13. Juli 2016 (LT-Drs. 6/4621-B) u. a. die Landesregierung aufgefordert, *"den engen Dialog mit den Landkreisen, kreisfreien Städten, Gemeinden und kommunalen Spitzenverbänden im weiteren Reformprozess fortzuführen"*. Gerade in der Vorbereitungsphase des vorliegenden Gesetzentwurfs wäre ein intensiver Kommunikationsprozess mit den Landräten und dem Landkreistag geboten gewesen. Damit hätten vielfältige Probleme, die sich mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ergeben, von vornherein vermieden oder ausgeräumt werden können. Stattdessen sind die Landkreise jetzt mit einem Gesetzentwurf konfrontiert, der den ohnehin komplexen und schwierigen Reformprozess durch vielfältige praxisferne und kontraproduktive Regelungen zusätzlich erschwert und Problemlagen schafft, die eindeutig vermeidbar gewesen wären.

2.
Die Zuleitung des Gesetzentwurfs durch das MIK an die Landkreise (Schreiben vom 2. Dezember 2016) beinhaltet u. a. die Vorgabe an die Landkreise, dass eine Stellungnahme der Landkreise zu dem Gesetzentwurf *"der Legitimation durch einen Beschluss des Kreistages"* bedarf. Auch im Lichte von Artikel 98 Abs. 3 Satz 3 BbgVerf bestehen durchgreifende Zweifel am Vorliegen eines zwingenden Grundes, bereits im jetzigen Verfahrensstadium (Referentenentwurf) eine derartige Legitimation einzufordern. Mehrfache - auch schriftliche - Nachfragen zu den rechtlichen Erwägungen, aus denen sich zwingend die dargestellte Legitimationseinforderung des MIK ergibt, sind ohne substantiell überzeugende Antwort geblieben. Für die Landkreise bedeutet dies, dass zusätzlich zu der anstehenden Kreistagsbefassung im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren vorliegend eine weitere Kreistagsbefassung eingefordert wird.

Ein derartiger Einstieg in das Gesetzgebungsverfahren für das anstehende Reformvorhaben ist aus Sicht der Landkreise außerordentlich kritisch zu bewerten.

3.
Der Landtag hat mit seinem am 13. Juli 2016 beschlossenen Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 die Entscheidung über die künftigen Kreissitze - zu Recht - dem Gesetzgeber überantwortet. Dies entspricht einer Forderung des Landkreistages Brandenburg, die insbesondere auch von der Erwägung getragen war, die Vorbereitungen für eine reibungslose Umsetzung der Kreisgebietsreform mit dem Tag der nächsten allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2019 zu ermöglichen. Die Festlegung der Kreissitze ist für die von dem Fusionsgremium zu treffenden vorbereitenden strukturellen Entscheidungen von erheblicher Bedeutung.

Der für die Fusionsgremien zur Verfügung stehende Zeitraum vom (geplanten) abschließenden Gesetzesbeschluss des Landtages im Spätherbst 2017 bis zum Frühjahr 2019 ist ohnehin äußerst knapp bemessen, um die anstehenden komplexen Fragestellungen und Probleme zur Vorbereitung der Fusion zu lösen. Diese Aufgabenstellung würde zusätzlich nachhaltig erschwert, wenn erst nach der abschließenden Landtagsbefassung zum Kreisneugliederungsgesetz das Gesetzgebungsverfahren zur Festlegung der Kreissitze eingeleitet würde.

Die Landkreise erwarten daher parallel zum laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Kreisneugliederung die Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Festlegung der Kreissitze. Dies gilt umso mehr, als bislang sämtliche Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren ausschließlich zu Lasten des für die Landkreise zur Vorbereitung der Umsetzung der Kreisreform zur Verfügung stehenden Zeitraumes gegangen sind.

4.
Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen Landkreise mit teils exorbitanten Flächenausdehnungen von bis zu 4.945 km² und entsprechend hohen Einwohnerzahlen kreiert werden. Eine gleichzeitige Stärkung der weiterhin durch eine kleinteilige Struktur geprägten Ebene der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter unterbleibt hingegen. Stattdessen sieht das vom Landtag beschlossene Leitbild nicht weniger als vier kommunalverfassungsrechtliche Modelle für die Trägerschaft von hauptamtlichen Gemeindeverwaltungen vor:

1. Einheitsgemeinden,

2. Amtsgemeinden,

3. Gemeinden oder Amtsgemeinden in Mitverwaltung,

4. Ämter des bisherigen Modells.

Es darf ernsthaft bezweifelt werden, dass nach Maßgabe dieser Modellvielfalt die gebotene Stärkung der gemeindlichen Ebene erreichbar sein wird.

Eine deutliche Straffung dieser Modellvielfalt und eine alsbaldige Bereitstellung der erforderlichen kommunalverfassungsrechtlichen Grundlagen sind daher nachdrücklich anzumahnen.

Zu Artikel 1 des Gesetzentwurfs:
Landkreisneugliederungsgesetz

Die Kernaufgabe eines Kreisneugliederungsgesetzes besteht darin, die Neugliederung zu gestalten und den Akteuren vor Ort - in normativer Form - eine verlässliche und rechtssichere Anleitung für die Umsetzung der Reform an die Hand zu geben.

Dementsprechend war seinerzeit das Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg vom 24. Dezember 1992 ausgestaltet. Aber auch die Kreisreformgesetze aus neuerer Zeit sind in entsprechender Weise ausgestaltet. Dies gilt sowohl für das Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen vom 29. Januar 2008 als auch für das Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 12. Juli 2010.

Demgegenüber gefällt sich der vorliegende Referentenentwurf in juristischen Formulierungskünsten, die jedoch für die praktische Arbeit mit dem Gesetz und dessen Umsetzung vor Ort absolut untauglich sind. Die einzelnen Normen sind in weiten Teilen geprägt durch vielfältige und weitgehende Verweise innerhalb des Gesetzes und auf andere Gesetze sowie durch Ausnahmen und Rückausnahmen, die in der praktischen Anwendung zu Unklarheiten und Missverständnissen führen werden. Darüber hinaus erschließen sich einzelne Regelungsinhalte, die selbst nicht ausdrücklich

normiert sind, erst durch das Lesen und Kombinieren verschiedener Rechtsnormen. Darüber hinaus ergeben sich oftmals Interpretationsspielräume, die zu Unsicherheiten in der Rechtsanwendung führen und die Umsetzung des Gesetzes vor Ort zusätzlich erschweren werden.

Angesichts der eingangs beschriebenen Grundanforderung an ein Kreisneugliederungsgesetz muss der vorliegende Gesetzentwurf bereits unter formalen Gesichtspunkten als ein "regelungstechnisches Monstrum" bewertet werden, das sich mit Blick auf Lesbarkeit und praktische Handhabbarkeit als unbrauchbar erweist.

Der vorliegende Gesetzentwurf soll der Umsetzung des vom Landtag beschlossenen Leitbildes (LT-Drs. 6/4528-B) dienen. Damit finden die bereits im Leitbild angelegten Probleme und Kritikpunkte ihren Niederschlag und ihre normative Ausgestaltung in dem vorliegenden Gesetzentwurf.

Der Vorstand des Landkreistages Brandenburg hatte seinerzeit betont, dass die beiden Reformziele

- Erhaltung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und

- Sicherung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen

im Leitbildentwurf verfehlt werden. Bewertungskriterien waren hierbei u. a. eine umfassende und mit der Strukturreform verklammerte Funktionalreform, die Beachtung der Selbstverwaltungsgarantie durch Augenmaß bei Einwohnerzahl und Fläche, die Ablehnung von Aufgabenprivilegierungen für einzukreisende Städte sowie die verbindliche und auskömmliche Ausfinanzierung der Reform. Die hier zum Leitbild formulierten Kritikpunkte (vgl. hierzu die Stellungnahme des Landkreistages Brandenburg vom 24. Mai 2016 gegenüber dem Ausschuss für Inneres und Kommunales des Landtages Brandenburg) gelten vorliegend weiter fort.

Darüber hinaus stellt sich vorliegend die Frage nach der Tragfähigkeit des demografischen Wandels als zentralem Begründungselement für den Reformbedarf. Während im Leitbild von einem Bevölkerungsrückgang bis 2030 um 135.000 Personen ausgegangen wurde, weist der vorliegende Gesetzentwurf unter Bezugnahme auf die Bevölkerungsvorausberechnung der Bertelsmann-Stiftung einen deutlich geringeren Bevölkerungsrückgang aus. So wird in der Gesetzesbegründung (S. 22 des Umdrucks) zwar weiterhin auch auf den im Leitbild ausgewiesenen Bevölkerungsrückgang verwiesen; gleichzeitig weist jedoch die dort ebenfalls dokumentierte Bevölkerungsvorausberechnung der Bertelsmann-Stiftung nur noch einen Bevölkerungsrückgang um rund 87.000 Personen bis 2030 aus. Danach würde der Bevölkerungsrückgang um rund 35 % geringer ausfallen als dies das Landesamt für Bauen und Verkehr prognostiziert.

Insofern muss auch die Gesetzesbegründung (S. 20 des Umdrucks) einräumen, dass insbesondere *"der zukünftige Verlauf der Wanderungssalden (...) schwer prognostizierbar"* ist. Insbesondere der von Berlin ausgehende Suburbanisierungsdruck wird hier in den kommenden Jahren eine große Bedeutung besitzen. Darauf rekurrieren auch alle derzeitigen Entwicklungsplanungen auf Landesebene wie beispielsweise die Mobilitätsstrategie, der LEP HR sowie die Wohnungsbaustrategie.

Der dargestellte Befund wirft im Ergebnis die Frage auf, ob die demografische Entwicklung - ungeachtet der regionalen Disparitäten - eine Strukturreform mit einer Eingriffstiefe, wie sie der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht, noch zu rechtfertigen vermag. Dies erfordert insbesondere unter dem Aspekt der Wahrung der Verhältnismäßigkeit eine eingehende Überprüfung, die der vorliegende Gesetzentwurf jedoch vermissen lässt.

Zu den §§ 1 bis 8 des Gesetzentwurfs:
- Landkreisneugliederung

Das vom Landtag beschlossene Leitbild sieht - bezogen auf das Jahr 2030 - eine Regeleinwohnerzahl von mehr als 175.000 Einwohnern in den Landkreisen mit einer Abweichungsmöglichkeit *"in begründeten Fällen"* vor. Die neuen Landkreise müssen mindestens 150.000 Einwohner aufweisen. Gleichzeitig wird eine Flächenobergrenze von 5.000 km² definiert; in der Regel sollen die Landkreise allerdings kleiner sein.

In diesen Vorgaben des Leitbildes manifestiert sich der Zielkonflikt zwischen dem Streben nach möglichst hoher Einwohnerzahl und der Gewährleistung der Überschaubarkeit des Kreisgebietes - mit anderen Worten der Zielkonflikt zwischen administrativer Effizienz und Gewährleistung einer kraftvollen Ausübung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Insofern müssen die kommunalen Mandatsträger in der Lage sein, verantwortliche Entscheidungen zum Wohle des gesamten Kreisgebietes treffen zu können. Hierzu bedarf es auch zumutbarer Wegstrecken und -zeiten.

Gleichzeitig werden mit zunehmenden Flächengrößen von Landkreisen mögliche Reformpotentiale durch teure Außenstellen oder lange Fahrtwege neutralisiert. So sind - nur beispielhaft - wesentliche Teile der Tätigkeiten eines Gesundheitsamtes in den kinder- und jugendärztlichen Reihenuntersuchungen einschließlich der zahnmedizinischen Untersuchungen und Prophylaxeangebote, der hygienischen Überwachung von medizinischen Einrichtungen sowie im Trink- und Badewasserbereich und im sozialpsychiatrischen Dienst vorrangig im Außendienst zu leisten. Mit langen Fahrtwegen geht effektive Arbeitszeit für qualifiziertes Fachpersonal verloren.

Für den Gesetzgeber ergibt sich damit weiterhin die Anforderung, die mit Blick auf die im Leitbild angelegte Abweichungsmöglichkeit von der Regeleinwohnerzahl notwendige Prüfung, ob ein begründeter Fall für eine solche Abweichung vorliegt, auch im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durchzuführen. Hier wird bei den im Gesetzentwurf vorgesehenen Neugliederungsvorschlägen im Einzelfall der Frage nachzugehen sein, ob Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit des vorgesehenen Eingriffs gegeben sind.

Nach dem vom Landtag beschlossenen Leitbild sollen *"möglichst viele Landkreise mit der Bundeshauptstadt Berlin eine gemeinsame Grenze bilden und strahlenförmig zur Landesgrenze hin verlaufen (Sektoralkreisprinzip)."* Es begegnet jedoch erheblichen Zweifeln, ob insbesondere der Neugliederungsvorschlag für den Süden des Landes Brandenburg einer Überprüfung im Lichte dieser Vorgaben standhält.

Dies gilt ebenso mit Blick auf die weitere Vorgabe des Leitbildes, das bei der Neugliederung von Landkreisen *"raumordnerische Überlegungen, bestehende Verflechtungen und Bindungen sowie wirtschaftliche Aspekte beachtet werden"* sollen.

Darüber hinaus ist kritisch anzumerken, dass auch das Abschneiden von nicht unwesentlichen Kreisteilen ein Zerschneiden von Landkreisen darstellt, das vom Leitbild ausdrücklich abgelehnt wird.

- **Einkreisung kreisfreier Städte**

Der Gesetzentwurf sieht eine Auflösung und Neubildung derjenigen Landkreise vor, in die eine bislang kreisfreie Stadt eingegliedert werden soll (§§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 2, 5, 6 und 7 des Gesetzentwurfs). Die damit einhergehenden schwerwiegenden Eingriffe in den Bestand der aufnehmenden Landkreise sind weder geboten noch akzeptabel.

Der Gesetzesbegründung (S. 112/113 der Gesetzesbegründung) ist zu entnehmen, dass in den Einkreisungsfällen keinerlei zwingende Gründe bestehen, nach denen die Auflösung und Neubildung der aufnehmenden Landkreise alternativlos geboten ist. Stattdessen verweist die Gesetzesbegründung zur dort sogenannten *"Neubildungsvariante"* sehr allgemein auf verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gründe, die - ohne nähere inhaltliche Ausführung - eine Neubildung *"angezeigt"* erscheinen lassen. Ergänzend wird in der Gesetzesbegründung die Vermutung angestellt, dass *"Akzeptanzprobleme vermieden"* und *"das Zusammenwachsen (...) befördert"* würden. Der Aspekt der gemeinsamen Kreistagswahl wird hingegen nicht einmal betrachtet.

Die Entscheidung für die *"Neubildungsvariante"* ist umso fragwürdiger, als die betroffenen Städte lediglich den Status der Kreisfreiheit verlieren, jedoch als eigenständige Gebietskörperschaften unverändert in ihrem Gebiet und mit ihren gewählten Organen bestehen bleiben (vgl. S. 113 der Gesetzesbegründung). Es werden lediglich Kreisaufgaben auf den aufnehmenden Landkreis übergeleitet, wobei sogar noch elf Kreisaufgaben bei den einzukreisenden Städten verbleiben sollen. Zur verfassungskonformen Gestaltung dieses Vorgangs bedarf es keinesfalls einer Auflösung des aufnehmenden Landkreises. Dies gilt umso mehr, als diese Auflösung und Neubildung mit schwerwiegenden und verfassungsrechtlich nicht begründbaren Eingriffen in die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der betreffenden Landkreise einhergeht.

Beispielhaft zu nennen sind die Notwendigkeit der Neuwahl des Landrates (der in zwei Landkreisen erst zwei bzw. drei Jahre vor der Umsetzung der Reform neu gewählt wurde) sowie der Beigeordneten, die Notwendigkeit zur Bildung eines Fusionsgremiums, obwohl vorliegend überhaupt keine Fusion stattfindet, mit weitgehenden Mitgestaltungsrechten einer künftigen kreisangehörigen Gemeinde auf die Organisation des Landkreises sowie massive Einschränkungen von personalwirtschaftlichen und finanzrelevanten Maßnahmen bis hin zu der - zumindest theoretisch denkbaren - Konstellation, dass die Einberufung gemäß § 53 des Gesetzentwurfs zur konstituierenden Sitzung des Kreistages einschließlich des Vorsitzes durch einen Oberbürgermeister oder ein Mitglied der Stadtverordnetenversammlung erfolgt.

Die mit dem Gesetzentwurf erfolgende Entscheidung für die sogenannte *"Neugliederungsvariante"* im Fall einer Einkreisung hält eindeutig einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht stand. Der Gesetzgeber ist daher aufgefordert, sich auf die mit der Aufgabenüberleitung zusammenhängenden Regelungen zu beschränken, wobei diese - wie im Weiteren noch zu zeigen ist - in vielfacher Hinsicht der Korrektur bedürfen. Der Bestand der betreffenden Landkreise muss hingegen unangetastet bleiben.

Zu § 9 des Gesetzentwurfs:
Kreisname und Kreissitz

Unter Bezugnahme auf die Ausführungen in den Vorbemerkungen wird an dieser Stelle noch einmal die Notwendigkeit unterstrichen, dass parallel zum laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Kreisneugliederung die Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Festlegung der Kreissitze erfolgt, um die ohnehin komplexen Vorbereitungen für die Umsetzung der Kreisneugliederung nicht noch zusätzlich zu erschweren und zu belasten.

Zu § 10 Abs. 3 des Gesetzentwurfs:
Gesamtrechtsnachfolge

Die Regelung in § 10 Abs. 3 des Gesetzentwurfs zum Wechsel von einzelnen Gemeinden in einen benachbarten Landkreis ist als Einladung zum Kreiswechsel - insbesondere mit Blick auf das Verlassen von Landkreisen, die kreisfreie Städte aufnehmen sollen - zu verstehen. Derartige Bestrebungen sind bereits heute mancherorts zu verzeichnen. Einem solchen *"taktischen Kreiswechsel"* sollte durch ein mehrjähriges Aussetzen der Wechselmöglichkeit begegnet werden.

Unbeschadet dessen ist die Streichung von § 10 Abs. 4 des Gesetzentwurfs zu fordern, da hier dem MIK Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen eingeräumt werden sollen, die über die Rechtsaufsicht hinausgehen.

Grundsätzlich führt der Wechsel von Ämtern oder Gemeinden in einen anderen Landkreis zu erheblichen Problemen, die den Reformprozess zusätzlich belasten und daher unterbleiben sollten.

Zu § 11 des Gesetzentwurfs:
Funktionsnachfolge und Einzelrechtsnachfolge

Mit der Regelung in § 11 Abs. 1 des Gesetzentwurfs werden Streitigkeiten über die Einordnung einer Aufgabe als Kreisaufgabe ausschließlich dem Verhältnis zwischen aufnehmendem Landkreis und einzukreisender Stadt überantwortet. Die hier vorgesehene Eröffnung des unmittelbaren Weges zu den Verwaltungsgerichten dürfte angesichts der Verfahrensdauer in der Verwaltungsgerichtsbarkeit keinesfalls zu einer schnellen Befriedung beitragen. Dies kann zu einer langwierigen Belastung des Verhältnisses zwischen Landkreis und Stadt führen. Mehrjährige Auseinandersetzungen vor den Verwaltungsgerichten eröffnen gerade nicht die notwendige schnelle Problemlösung.

Der Gesetzgeber ist daher aufgefordert, die übergehenden Kreisaufgaben vollständig zu erfassen und enumerativ den aufnehmenden Landkreisen zuzuweisen. Dies schafft für alle Beteiligten die erforderliche Klarheit und Verlässlichkeit. Streitigkeiten über

die Einordnung als Kreisaufgabe und der langwierige Weg zu den Verwaltungsgerichten wären damit überflüssig.

Nach der Regelung in § 11 Abs. 2 des Gesetzentwurfs sollen in insgesamt elf Aufgabenbereichen Kreisaufgaben bei den einzukreisenden Städten verbleiben. Derartige Aufgabenprivilegierungen führen nicht nur zu unwirtschaftlichen Doppelzuständigkeiten innerhalb des Kreisgebietes, sondern beeinträchtigen auch nachhaltig eine sinnvolle und zielgerichtete Arbeit in den Landkreisen. Die Grundidee der Verwaltungsstrukturreform, durch die Zuständigkeit für größere Einwohnerzahlen die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung zu verbessern, wird prinzipiell konterkariert. Derartige Aufgabenprivilegierungen stellen damit das Gesamtkonzept der Verwaltungsstrukturreform grundlegend in Frage und sind abzulehnen.

Dies gilt umso mehr, als bei der Definition des Aufgabenkatalogs gemäß § 11 Abs. 2 des Entwurfs in schematisierender Weise auf die bei der Stadt Schwedt angesiedelten Kreisaufgaben rekurriert wird, ohne dass auch nur annähernd eine Prüfung erkennbar wäre, ob sich diese Aufgabenverortung bewährt hat und zukunftsfähig ist.

Ungeklärt ist weiterhin die Finanzierung der privilegierten Aufgabenwahrnehmung durch die eingekreisten Städte. Eine Finanzierung durch den aufnehmenden Landkreis ist von vornherein auszuschließen; dies widerspräche grundlegend der gesamten Finanzierungssystematik im kommunalen Bereich.

Ebenso auszuschließen ist ein Rückgriff auf die Verbundmasse nach dem FAG. Die Finanzierung derartiger Aufgabenprivilegierungen kann letztlich nicht der kommunalen Familie angelastet werden.

Die eingekreisten Städte haben weiterhin die Möglichkeit, nach Maßgabe von § 1 Abs. 4 BbgKVerf die Übertragung einer Kreisaufgabe einzufordern. Die insofern gemäß § 11 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Einschränkung dieser Möglichkeit gilt offenkundig nur für die in § 11 Abs. 2 Satz 1 genannten Aufgaben. Der Gesetzgeber ist daher aufgefordert, zur Vermeidung von lähmenden Auseinandersetzungen über die Zuordnung von Kreisaufgaben die Möglichkeiten einer Übertragung von Kreisaufgaben gemäß § 1 Abs. 4 BbgKVerf auf die eingekreisten Städte zu suspendieren.

Gemäß § 11 Abs. 3 und 4 des Gesetzentwurfs sind die aufnehmenden Landkreise und die einzukreisenden Städte gehalten, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Regelung der Rechtsfolgen, die sich aus dem Aufgabenübergang ergeben, zu schließen. Allerdings gehen die gesetzlichen Folgewirkungen im Falle des Nicht-Abschlusses einer solchen Vereinbarung eindeutig zu Lasten des jeweils aufnehmenden Landkreises. So würden gemäß § 11 Abs. 4 auch die Schulden, die zu den übergehenden Aufgaben gehören, entschädigungslos auf den aufnehmenden Landkreis übergehen. Diese Regelung ist nicht nur strategieanfällig, sondern auch das Gegenteil einer gesetzlichen Auffangregelung, die den Interessen der beteiligten Parteien in gleicher Weise gerecht wird.

Desgleichen wird das Risiko einer Nichteinigung auch mit Blick auf § 11 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 i. V. m. Satz 2 beim aufnehmenden Landkreis verortet. Denn dieser muss sich letztlich bei Nichterzielung einer Einigung nach Satz 2 um eine Vereinbarung über die Wahrnehmung von Rechten und Pflichten sowie die Nutzung von Vermögensgegenständen bemühen. Es erscheint jedoch als wenig wahrscheinlich, dass in einer derartigen Konfliktlage ein solcher Ansatz realisiert werden kann. Eine solche Anlastung der Risiken eines Scheiterns eines Vertragsabschlusses an den aufnehmenden Landkreis ist nicht akzeptabel.

In Zweifel zu ziehen ist darüber hinaus die praktische Handhabbarkeit der gemäß § 11 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Bewertung, ob Rechte und Pflichten sowie das Vermögen und die Schulden einer Aufgabe *"vollständig oder überwiegend"* zuzuordnen sind.

Zu § 13 des Gesetzentwurfs:
Fusionsgremium

Mit Blick auf die Funktionalität des Fusionsgremiums sind grundlegende Zweifel anzumelden; dies gilt zunächst hinsichtlich der Mitgliederzahl des Fusionsgremiums. So führt die Regelung gemäß § 13 Abs. 2 des Gesetzentwurfs beispielsweise mit Blick auf den Landkreis gemäß § 6 des Gesetzentwurfs dazu, dass dort dem Fusionsgremium 16 stimmberechtigte Mitglieder, 12 Stellvertreter sowie 12 weitere Mitglieder ohne Stimmrecht (§ 15 Abs. 1 des Gesetzentwurfs) - mithin 40 Personen - angehören würden. Eine derartig hohe Mitgliederzahl dürfte die Entscheidungsfähigkeit des Fusionsgremiums nicht befördern. Im Interesse der Gewährleistung der Handlungsfähigkeit des Fusionsgremiums sollte daher die Zahl seiner Mitglieder deutlich reduziert werden.

Darüber hinaus ist unter Bezugnahme auf die Ausführungen zu den §§ 1 bis 8 des Gesetzentwurfs/Einkreisung kreisfreier Städte grundsätzlich die Sinnhaftigkeit der stimmberechtigten Mitgliedschaft von Vertretern einer einzukreisenden Stadt in einem Gremium, das den Aufbau der Verwaltung des Landkreises gestaltet, in Zweifel zu ziehen und letztlich abzulehnen. Es kann nicht Aufgabe eines Oberbürgermeisters oder der Stadtverordneten einer kreisfreien Stadt bzw. einer künftig kreisangehörigen Stadt sein, die Binnenorganisation eines Landkreises mitzubestimmen. Derartige Implikationen in die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit von (künftigen) Landkreisen begegnen auch verfassungsrechtlichen Bedenken.

Nach der Regelung in Artikel 13 Abs. 3 des Gesetzentwurfs hat das Fusionsgremium, dem auch von den Kreistagen zu berufende Mitglieder angehören, binnen eines Monats nach Verkündung des Kreisneugliederungsgesetzes zusammenzutreten. Insofern erscheint es jedoch abwegig, dass die Kreistage bereits vor Verkündung des Gesetzes - also im Zweifel unter Zugrundelegung eines Gesetzentwurfs - eine entsprechende Benennung vornehmen. Andererseits ist die dann noch bestehende Monatsfrist für die Berufung der Gremienmitglieder durch den Kreistag zu kurz bemessen.

Zu § 14 des Gesetzentwurfs:
Entscheidungen des Fusionsgremiums

Mit der Regelung in § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs wird dem Fusionsgremium die Entscheidungskompetenz für solche Aufgaben zugeordnet, in denen der Landrat zuständig ist. Es ergeben sich jedoch erhebliche Bedenken, ob eine solche Zuordnung von Entscheidungskompetenzen an ein Fusionsgremium, das nach § 13 Abs. 2 des Gesetzentwurfs zusammengesetzt ist, zulässig sein kann. Hier ist zu prüfen, ob in diesen Fällen die Entscheidungskompetenz nicht ausschließlich den beteiligten Landräten der Altkreise zuzuordnen ist.

Gemäß § 14 Abs. 2 des Gesetzentwurfs ist ein außerordentlich kompliziertes Prozedere für diejenigen Entscheidungsgegenstände des Fusionsgremiums vorgesehen, in denen die Letztentscheidung bei den Kreistagen liegt. Das hier vorgesehene Prozedere dürfte kaum praktikabel sein und zusätzlich noch durch den Sitzungsturnus der beteiligten Kreistage erschwert werden.

Bei den Landkreisen, die eine einzukreisende Stadt aufnehmen, tritt das Problem hinzu, dass die Stadtverordnetenversammlungen bei den Entscheidungsgegenständen gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs nicht nur mitentscheiden, sondern im Zweifel auch "Zünglein an der Waage" sein können. Derartige Mitgestaltungsrechte einer Stadt beim Aufbau der Verwaltung der Selbstverwaltungskörperschaft Landkreis begegnen erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Darüber hinaus ist es völlig unakzeptabel, dass im Falle des Nichtzustandekommens des Einvernehmens das MIK ermächtigt werden soll, eine *"Entscheidung nach billigem Ermessen"* anstelle der Verantwortungsträger aus den Landkreisen zu treffen. Damit wird für die Kommunalaufsichtsbehörde ein Instrumentarium geschaffen, das weit über die Rechtsaufsicht hinausgeht und die Möglichkeit zu Zweckmäßigkeitsentscheidungen beinhaltet. Dies überschreitet eindeutig die verfassungsrechtlichen Grenzen der Kommunalaufsicht. Unbeschadet dessen ist es nicht Aufgabe des MIK, Entscheidungen über den Aufbau und die Organisation einer künftigen Kreisverwaltung an sich zu ziehen und nach eigenem Ermessen zu gestalten.

Zu § 16 des Gesetzentwurfs:
Fortgeltung des Kreisrechts

Die gemäß § 16 Abs. 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Regelung, nach der im Gebiet der eingekreisten Städte für die übergehenden Aufgaben das bisherige Ortsrecht übergangsweise fort gilt, kann zu massiven administrativen Problemen vor Ort führen. Es erscheint insofern zweckmäßiger, den beteiligten Kommunen die Möglichkeit einer anderweitigen einvernehmlichen Regelung zu eröffnen.

Zu § 17 des Gesetzentwurfs:
Einzelpersonalmaßnahmen vor Personalüberleitung

Die gemäß § 17 des Gesetzentwurfs vorgesehene Regelung blockiert in unzuträglicher Weise ab dem Inkrafttreten des Kreisneugliederungsgesetzes im Wesentlichen alle personalwirtschaftlichen Maßnahmen - also bei einem Inkrafttreten des Gesetzes im Spätherbst 2017 für einen Zeitraum von annähernd zwei Jahren.

Ein derartiger Regelungsansatz ignoriert vollständig die Dynamik personalwirtschaftlicher Prozesse. So wird uns beispielsweise aus einem Landkreis gemeldet, dass dort jährlich ca. 120 Neueinstellungen erfolgen und eine Reihe von befristeten Arbeitsverträgen zu entfristen sind.

Darüber hinaus soll beispielsweise die Übertragung höherwertiger Tätigkeiten mit dem Ziel der Höhergruppierung, soweit diese über den Zeitpunkt der Neubildung hinaus andauern sollen, untersagt sein. Zu solchen Übertragungen kommt es aber regelmäßig in der Folge natürlicher Fluktuationen. Scheiden Mitarbeiter aus, bewerben sich bei internen Ausschreibungen in der Regel solche Mitarbeiter, die sich durch den Stellenwechsel materiell verbessern können, weil die neue Stelle höher eingruppiert ist als ihre bisherige. Auf die dann freiwerdende Stelle bewerben sich dann wieder Mitarbeiter mit einer analogen Intention. Es wäre völlig unrealistisch, alle freiwerdenden Stellen nur noch befristet bis zur Neubildung zu besetzen oder für jede einzelne Stellenbesetzung das vorgesehene komplizierte Verfahren durchzuführen.

Dies gilt auch für externe Ausschreibungsverfahren, da erfahrungsgemäß in Bereichen, in denen Fachkräfte fehlen oder die Gehaltsstruktur des öffentlichen Dienstes weniger attraktiv ist, Ausschreibungen für befristete Stellen keinen Erfolg bringen. Die Regelung berücksichtigt ebenfalls nicht, dass in verschiedenen Aufgabenbereichen die Wiederbesetzung von Stellen oftmals sehr kurzfristig möglich sein muss.

Zu bedenken ist, dass die Kreisverwaltungen auf dem Arbeitsmarkt in Konkurrenz zu anderen Arbeitgebern auftreten. Unter den gemäß § 17 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Rahmenbedingungen würden sich jedoch die Chancen, qualifiziertes Personal für die jeweilige Fachaufgabe zu rekrutieren, nachhaltig verschlechtern.

Bei bisher befristet Beschäftigten ist des Weiteren zu berücksichtigen, dass das Teilzeit- und Befristungsgesetz nach einer zweijährigen Vertragsdauer die Verlängerung von befristeten Arbeitsverträgen ohne Sachgrund nicht zulässt. Ob Arbeitsgerichte die Regelungen zur Kreisneubildung im Land Brandenburg als Sachgrund für den Abschluss weiterer Zeitverträge anerkennen würden, ist zumindest fraglich, da die wahrzunehmenden Aufgaben in der Regel Daueraufgaben sind.

Insgesamt bedarf es einer deutlichen Lockerung des Regelungsregimes von § 17 des Gesetzentwurfs. Beispielsweise würde es völlig ausreichen, wenn zwischen den Landkreisen über die Grundsätze und Rahmenbedingungen Einvernehmen erzielt wird, um die oben beschriebene umfassende Befassung mit Einzelfällen zu vermeiden.

Unbeantwortet lässt der Gesetzentwurf in § 17 Abs. 3 die Frage, zwischen welchen Organen der beteiligten Landkreise das Einvernehmen herzustellen ist. Hier besteht Klarstellungsbedarf.

Nicht nachvollziehbar ist die auch hier gemäß § 17 Abs. 3 des Gesetzentwurfs vorgesehene Einbeziehung der einzukreisenden Städte.

Gänzlich abzulehnen ist der gemäß § 17 Abs. 3 des Gesetzentwurfs vorgesehene Genehmigungsvorbehalt zugunsten des MIK. Das MIK sollte sich grundsätzlich aus Entscheidungen heraushalten, die die Personal-, Organisations- und Finanzhoheit der Landkreise betreffen. Eine derartige Einmischungsaufsicht ist grundsätzlich abzulehnen. Dies gilt vorliegend umso mehr mit Blick auf die Gesetzesbegründung, die den beteiligten Landräten unterstellt, im Wege eines kollusiven Zusammenwirkens zu Lasten des neuen Landkreises zu agieren. Eine derartige Unterstellung gegenüber den derzeitigen kommunalen Verantwortungsträgern muss schlechthin als ungeheuerlich zurückgewiesen werden.

Zusätzliche schwerwiegende Probleme für die Landkreise schafft die Regelung in § 23 des Gesetzentwurfs, nach der das grundsätzliche Verbot der Neu- und Wiedereinstellung von Bediensteten gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs ausdrücklich auch auf Auszubildende Anwendung finden soll. Im Ergebnis bedeutet dies eine durch nichts zu rechtfertigende Erschwerung der Bemühungen der Landkreise, fortlaufend die Ausbildung von qualifizierten Nachwuchskräften zu betreiben. Erschwerend kommt hinzu, dass § 23 des Gesetzentwurfs nicht die analoge Anwendung von § 17 Abs. 3 des Gesetzentwurfs eröffnet, so dass auch im Falle des Einvernehmens zwischen den beteiligten Landkreisen die Neu- und Wiedereinstellung von Auszubildenden untersagt bleibt.

Insofern ist es unabdingbar notwendig, die Auszubildenden ausdrücklich aus dem Regelungsregime von § 17 des Gesetzentwurfs auszunehmen und für diese die uneingeschränkte Möglichkeit der Neu- und Wiedereinstellung sowie der Übernahme in die Kreisverwaltung vorzusehen.

Zu § 18 des Gesetzentwurfs:
Neuwahl kommunaler Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten mit verkürzter Amtszeit bis zum Inkrafttreten der Neugliederung

Zu der Problematik, wie mit dem Fall des Ausscheidens eines Landrates oder eines Beigeordneten eines aufzulösenden Landkreises zwischen dem Inkrafttreten des Kreisneugliederungsgesetzes und dem nächsten Kommunalwahltermin verfahren werden soll, ist dem MIK von kommunaler Seite signalisiert worden, dass in dieser Konstellation eine gesetzliche Verlängerung der Amtszeit bis zum Kommunalwahltermin als die sinnvollste Lösung betrachtet wird. Seitens des MIK ist uns hierzu bedeutet worden, dass man diesen Vorschlag aufgreifen wolle. Daher ist es umso überraschender, als nunmehr gemäß § 18 des Gesetzentwurfs eine Wahl des Amtsinhabers oder eines anderen Bewerbers für den verbleibenden Zeitraum bis zur Kommunalwahl erfolgen soll. Als Alternative ist ausweislich der Gesetzesbegründung lediglich die Führung der Amtsgeschäfte durch den 1. Beigeordneten möglich.

Der gemäß § 18 des Gesetzentwurfs vorgesehene Gestaltungsansatz wird weiterhin als nicht zielführend abgelehnt, zumal die danach erforderlichen Wahlen die Vorbereitungen für den Aufbau der neuen Kreisverwaltungen in den Fusionsgremien nachhaltig überlagern würden.

Im Sinn einer möglichst unkomplizierten und gleichzeitig verfassungskonformen Lösung wird an der Forderung festgehalten, eine Verlängerung der Amtszeit der Amtsinhaber bis zum Tag der Kommunalwahlen durch eine entsprechende gesetzliche Regelung vorzusehen.

Zu § 20 des Gesetzentwurfs:
Personalüberleitung aus den aufgelösten Landkreisen

Die in § 20 Abs. 1 des Gesetzentwurfs enthaltene Formulierung *"überzählige Beamtinnen und Beamte auf Zeit"* erweckt den Eindruck, als handele es sich bei den betreffenden Personen lediglich um Manövriermasse. Eine derartige Sichtweise auf die kommunalen Verantwortungsträger vor Ort wäre jedoch in keiner Weise akzeptabel und bedarf daher dringend der Korrektur.

Mit dem Ausscheiden von Beamten auf Zeit aufgrund der Neubildung von Landkreisen werden in erheblichem Umfang zusätzliche Versorgungslasten generiert. Der vorliegende Gesetzentwurf geht hierzu offenbar davon aus, dass diese Versorgungslasten vom Kommunalen Versorgungsverband Brandenburg und damit von der Solidargemeinschaft der kommunalen Familie getragen werden. Dieser Ansatz ist jedoch nicht akzeptabel. Denn die Ursache für den vorzeitigen Eintritt von Beamten auf Zeit in den Ruhestand setzt das Land mit der Kreisneugliederung. Das Land ist daher auch in der Verantwortung, die daraus resultierenden Kosten zu tragen.

Zu § 21 des Gesetzentwurfs:
Personalüberleitung aus den eingekreisten Städten

Eindeutig zu Lasten der aufnehmenden Landkreise geht die Regelung gemäß § 21 des Gesetzentwurfs zur Personalüberleitung aus den eingekreisten Städten auf die aufnehmenden Landkreise. Nach dieser Regelung soll zwischen dem aufnehmenden Landkreis und der eingekreisten Stadt ein Personalüberleitungsvertrag geschlossen werden. Dies soll ausweislich der Gesetzesbegründung dazu dienen, die betreffenden städtischen Bediensteten vor einem missbräuchlichen Handeln der Landkreise zu schützen. Den Landkreisen wird hier in nicht akzeptabler Weise unterstellt, für die Kreisbediensteten begünstigende und für die städtischen Bediensteten nachteilige Organisationsstrukturen schaffen zu wollen. Bereits der hier deutlich werdende Grundansatz ist deutlich zurückzuweisen.

Hinzu kommt, dass die aus einem Scheitern des Zustandekommens eines Personalüberleitungsvertrages resultierenden Risiken nach der Regelung in § 21 des Gesetzentwurfs ausschließlich dem aufnehmenden Landkreis angelastet werden sollen. Denn der Landkreis hat im Falle des Scheiterns einer solchen Vereinbarung alle städtischen Beschäftigten, die ausschließlich oder überwiegend die übergehenden kreislichen Aufgaben in der Stadt wahrgenommen haben, zu übernehmen. Insofern gibt es deutliche Hinweise, dass die diesbezügliche städtische Aufgabenwahrnehmung nicht nur mit relativ mehr Personal als in den Landkreisen wahrgenommen wird, sondern dass die städtischen Bediensteten außerdem auch besser eingruppiert sein sollen. Mit dem Scheitern eines Personalüberleitungsvertrages werden die daraus resultierenden Lasten per Gesetz auf den Landkreis übergeleitet, ohne dass dieser sich davor schützen könnte. Mit einer solchen gesetzlichen Regelung wird gerade kein adäquater Interessenausgleich erreicht.

Hier müssen unbedingt Instrumentarien vorgesehen werden, die den Landkreis vor einem solchen Ergebnis schützen. So wäre beispielsweise daran zu denken, dass die städtischen Bediensteten nicht automatisch übergeleitet werden, sondern dass der Landkreis die von ihm benötigten Stellen ausschreibt und die städtischen Bediensteten hierbei prioritär zu berücksichtigen sind.

Zu § 23 des Gesetzentwurfs:
Ausbildungsverhältnisse

Der Verweis in § 23 des Gesetzentwurfs auf § 17 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs hat schwerwiegende Auswirkungen auf die notwendige fortlaufende Ausbildung von qualifizierten Nachwuchskräften. Unter Bezugnahme auf die Ausführungen zu § 17 des Gesetzentwurfs wird daher an dieser Stelle die Forderung bekräftigt, die Auszubildenden ausdrücklich aus dem Regelungsregime von § 17 des Gesetzentwurfs auszunehmen und für diese die uneingeschränkte Möglichkeit der Neu- und Wiedereinstellung sowie der Übernahme in die Kreisverwaltung vorzusehen.

Zu § 24 des Gesetzentwurfs:
Personalvertretungsrechtliche Vorschriften

Nach der Regelung in § 24 Abs. 2 des Gesetzentwurfs findet § 32 PersVG Anwendung. Die nächsten regulären Personalratswahlen in den Verwaltungen des Landes Brandenburg finden von März bis Mai 2018 statt. Die Amtszeit der dann neu gewählten Personalräte würde damit in den Landkreisen gemäß § 1 Abs. 3 des Gesetzentwurfs nur ein Jahr dauern zuzüglich der sechsmonatigen Übergangsfrist gemäß § 32 Abs. 1 PersVG.

Bereits in der Anhörung vor dem Ausschuss für Inneres und Kommunales des Landtages am 3. Juni 2016 wurde von der Personalratsvorsitzenden des Landkreises Spree-Neiße auf die Problematik hingewiesen und darum gebeten, die Amtszeit der bestehenden Personalräte bis zum Tag der nächsten Kommunalwahlen zu verlängern, um auf diesem Wege eine sinnvolle und kontinuierliche Beschäftigtenvertretung zu ermöglichen.

Dieser bereits in der Landtagsanhörung unterbreitete Vorschlag sollte geprüft und entsprechend in das Gesetz eingefügt werden.

Zu den §§ 26 ff. des Gesetzentwurfs:
Haushaltswirtschaft und Prüfungswesen

Nachdem die Neugliederungsmaßnahmen unterjährig im Mai oder Juni 2019 in Kraft treten sollen, sehen die §§ 26 ff. des Entwurfs als Übergangsregelungen zur Haushaltswirtschaft und zum Prüfwesen vor, dass die neu gebildeten Landkreise entweder die noch von den Altkreisen beschlossenen Haushaltssatzungen für das Rest-Haushaltsjahr 2019 parallel nebeneinander für den jeweiligen Kreisteil fortführen (§ 26 Abs. 1 des Gesetzentwurfs) oder aber, dass der neue Landkreis für das Restjahr 2019 einen neuen Kreishaushalt aufstellt und beschließt (§ 26 Abs. 3 des Gesetzentwurfs). Beide Varianten sind jedoch zu verwerfen. Denn mit dem zum einen möglichen Parallelbetrieb der letztlich hinter der Haushaltswirtschaft stehenden Buchungs- und Kassensysteme der Altkreise ist angesichts des in der Gesamtheit zu betrachtenden Umstellungsaufwands ein unverhältnismäßiger und abzulehnender Eingriff in die Arbeits- und Leistungsfähigkeit des neuen Landkreises verbunden. Für die zum anderen vorgesehene Aufstellung eines neuen Kreishaushalts für das Restjahr 2019 fehlt dagegen effektiv die nötige Vorbereitungs- bzw. Planungszeit; dass der neue Landkreis innerhalb der rund sechs Monate bis zum Jahreswechsel noch einen neuen Teil-Kreishaushalt beschließt, ist daher als realitätsfern zu bewerten.

Mithin ergibt sich hier die dringende Anregung, den Reformfahrplan insgesamt auf den 1. Januar 2020 umzustellen. Aus den identischen Erwägungen heraus geht der Gesetzgeber in § 11 Abs. 1 des Gesetzentwurfs bereits selbst davon aus, dass der Aufgabenübergang von den einzukreisenden Städten erst zum 1. Januar 2020 erfolgen soll.

Zu § 29 des Gesetzentwurfs:
Gesamtabschluss

Prinzipiell ist die in § 29 des Gesetzentwurfs beabsichtigte Erleichterung sowie die in Artikel 3 Nr. 1 des Gesetzentwurfs bis zum Jahr 2021 verlängerte Frist zur Erstellung des Gesamtabschlusses zu begrüßen. Allerdings ist hier auf die Grundsatzfrage hinzuweisen, ob gemessen an den vorliegenden kommunalen Erfahrungen damit überhaupt an einem pflichtigen Gesamtabschluss festgehalten werden sollte.

Zu § 30 des Gesetzentwurfs:
Übergang von Rechten und Pflichten sowie Vermögen und Schulden

Mit Blick auf die Rechtsnachfolge gemäß § 10 Abs. 1 und § 11 Abs. 1, 3 sowie 4 des Gesetzentwurfs sollten in § 30 (ebenso in § 35) des Gesetzentwurfs nicht nur die mit der Rechtsnachfolge verbundenen bilanziellen Folgewirkungen für die Kommunalbilanz geregelt werden, sondern auch gesetzlich bestimmt bzw. klargestellt werden, dass von den Behörden und Gerichten des Landes Brandenburg für ihre sich gegebenenfalls aus der Durchführung des vorliegenden Gesetzes ergebenden Verfahrenshandlungen keine Gebühren und Auslagen erhoben werden. Vorbildgebend für eine solche Regelung ist der zur Kreisgebietsreform 1993 normierte § 24 KNGBbg. Damit kann ausgeschlossen werden, dass die Erhebung entsprechender Kosten beispielsweise für die Grundbuchberichtigung oder die Beurkundung gesellschaftsvertraglicher Änderungen bei Kommunalunternehmen insbesondere Mittel aus der Transformationskostenpauschale gemäß § 56 des Gesetzentwurfs aufzehrt.

Zu § 34 des Gesetzentwurfs:
Wohlverhalten

Die Regelung in § 34 des Gesetzentwurfs sieht vor, dass Maßnahmen mit erheblichen finanziellen Verpflichtungen oder langfristigen finanziellen Folgen für den Rechtsnachfolger nur nach Herstellung des Einvernehmens zwischen den Fusionspartnern möglich sind, es sei denn, die Landkreise seien dazu rechtlich verpflichtet. Im Falle der Nichteinigung kann das MIK Ausnahmen zulassen, wenn die Maßnahme unaufschiebbar ist.

Nach dem Reformfahrplan ergibt sich hier beispielsweise mit Blick auf Investitionsvorhaben, für die am Kreditmarkt gegenwärtig vergleichsweise günstige Konditionen verfügbar sind, für den Zeitraum von ca. zwei Jahren gegebenenfalls ein nachhaltiges Gestaltungshemmnis. Erschwerend wirken die hier zitierten unbestimmten Rechtsbegriffe, die erhebliche Interpretationsspielräume und damit spiegelbildlich Rechtsunsicherheiten generieren.

Parallele Problemstellungen ergeben sich nach § 39 des Gesetzentwurfs bei der hier für Vermögensveräußerungen vorgesehene Zustimmungsklausel sowie dem in § 40 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Zustimmungsvorhalt zu Entscheidungen über Unternehmensgründungen.

Zu § 38 des Gesetzentwurfs:
Wohlverhalten

Es wird auf die Ausführungen zu § 34 des Gesetzentwurfs verwiesen.

Zu § 39 des Gesetzentwurfs:
Veräußerung von Vermögensgegenständen

Es wird auf die Ausführungen zu § 34 des Gesetzentwurfs verwiesen.

Zu § 40 des Gesetzentwurfs:
Entscheidungen über Unternehmensgründungen

Es wird auf die Ausführungen zu § 34 des Gesetzentwurfs verwiesen.

Zu § 41 des Gesetzentwurfs:
Übergang von Geschäftsanteilen städtischer Gesellschaften

Der Übergang von Geschäftsanteilen an Gesellschaften aus den Tätigkeitsbereichen ÖPNV sowie Abfall soll nach § 41 Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen den einzukreisenden Städten sowie den Landkreisen bereits bis zum 31. Oktober 2018 geregelt werden; kommt ein solcher nicht zustande, soll die oberste Kommunalaufsichtsbehörde durch Verwaltungsakt entscheiden. Daran ist jedoch zu bemängeln, dass sich eine vertragliche Regelung in dem hier konfliktträchtigen Regelungsbereich innerhalb der für den Vertragsschluss eingeräumten Frist nur schwerlich realisieren lässt. Damit wird letztendlich jedoch der Kommunalaufsicht entsprechend der Regelungssystematik eine Gestaltungsmacht zugeordnet, die insgesamt abzulehnen ist. Denn die einschlägigen Formulierungen in der Gesetzesbegründung (Seite 462, dort im dritten Textabsatz) belegen hier eine einseitige Fokussierung des Gesetzgebers auf die Interessenlage der kreisfreien Städte, insbesondere indem dort ein Wertausgleich zu deren Gunsten avisiert wird, obgleich beispielsweise im Bereich ÖPNV nicht auszuschließen ist, dass hier in umgekehrter Richtung ein Ausgleich für vom Landkreis zu übernehmende Finanzierungslasten bzw. Schulden geboten sein kann.

Hier ist daher mindestens zu verlangen, dass die wesentlichen Parameter für die vor Ort eigenverantwortlich zu treffenden Vereinbarungsregelungen (beispielsweise Verpflichtung zur Abgabe von Konzessionen sowie Eigentumsübertragungen) bereits unmittelbar durch den Gesetzgeber geregelt werden. Entscheidungen der Kommunalaufsichtsbehörden hierzu werden dergestalt entbehrlich.

Mit Blick auf § 41 Abs. 3 des Gesetzentwurfs sind überdies gesetzliche Präzisierungen und Klarstellungen zu der hier verwendeten Begrifflichkeit erforderlich, dass Geschäftsanteile an Gesellschaften *im Bereich* der Krankenversorgung bei den einzukreisenden Städten verbleiben solle. Unklar ist, ob hier nur unmittelbare Beteiligungen, nur Krankenhäuser oder auch Gesellschaften erfasst sind, die nur Nebenleistungen oder sogar die ambulante Krankenversorgung zum Gegenstand haben.

Zu § 54 des Gesetzentwurfs:
Auswirkungen der Landkreisneugliederung auf Sparkassen

Nach der Regelung in § 54 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfs bleibt die Mitgliedschaft einer eingekreisten Stadt in einem Zweckverband, der Träger einer Sparkasse ist, und die Trägerschaft kreisangehöriger Städte, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes Träger einer Sparkasse sind, unberührt. Aus unserer Sicht ist es dringend geboten, § 54 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfs ersatzlos zu streichen.

Das Brandenburgische Sparkassengesetz beschränkt mit seiner Regelung in § 1 Abs. 1 BbgSpkG die Trägerschaft von Sparkassen auf Landkreise, kreisfreie Städte oder die von ihnen gebildeten Zweckverbände. Diese Regelung hat maßgeblich zu einer strukturell und wirtschaftlich sehr stabilen Sparkassenlandschaft in Brandenburg beigetragen. Stabile und starke Sparkassen sind kein Selbstzweck, sondern die unabdingbare Grundlage für eine kraftvolle Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags gemäß § 2 BbgSpkG. Danach haben die Sparkassen die Aufgabe, in ihrem Geschäftsgebiet die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen. Sie stärken den Wettbewerb im Kreditgewerbe. Sie erbringen ihre Leistungen für die Bevölkerung, die Wirtschaft, insbesondere den Mittelstand und die öffentliche Hand unter Berücksichtigung der Markterfordernisse. Sie fördern das Sparen und die allgemeine Vermögensbildung und tragen zur Finanzierung der Schuldnerberatung bei.

Dieser Befund ist auch mit Blick auf die vorgesehene Einkreisung von kreisfreien Städten zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass § 1 Abs. 1 BbgSpkG uneingeschränkt fortgelten muss.

Ein privilegierter Sonderstatus für einzukreisende Städte wäre nicht vertretbar, da er den geltenden bewährten Grundsatz zu Lasten der strukturellen Stabilität der Sparkassenlandschaft aushöhlen würde. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass weitere Große kreisangehörige Städte den Anspruch erheben, ebenfalls Träger einer Sparkasse werden zu können. Ein solcher Ansatz und die damit einhergehenden Diskussionen sind damit im Sinne der Sparkassen als nicht förderlich zu bewerten.

Seitens des MIK sind hiergegen im vorlaufenden Schriftverkehr verfassungsrechtliche Bedenken unter Verweis auf die Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und das Schwedt-Urteil des Landesverfassungsgerichts Brandenburg geltend gemacht worden.

Hierzu ist allerdings anzumerken, dass es bei der Bewertung im Kern auf die Einhaltung der verfassungsrechtlichen und verfassungsgerichtlichen Vorgaben ankommt. Zusammengefasst ist der Entzug der Sparkassenträgerschaft damit unter Berücksichtigung der Prüfkriterien verfassungskonform,

- dass der damit verbundene Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der einzukreisenden Städte nicht willkürlich erfolgen darf, also durch entsprechende Gemeinwohlgründe getragen ist,

- dass die Entscheidung des Gesetzgebers unter Berücksichtigung der Interessen der Städte als verhältnismäßig bewertet werden kann,

- dass dazu eine Abwägung zwischen den Gemeinwohlgründen für den Aufgabenentzug einerseits sowie den städtischen Interessen am Fortbestand der Zweckverbandsmitgliedschaft durchgeführt wird und in der Gesetzesbegründung dokumentiert wird.

Als Verfahrensanordnung setzt diese Abwägung zunächst eine Anhörung der Städte zu ihrer hier bestehenden Interessenlage voraus.

Die Annahme, dass vor diesem Hintergrund ein Aufgabenentzug grundsätzlich nicht in Betracht komme, ist damit fehlgehend. Dementsprechend geht auch das vom Landtag beschlossene Leitbild (vgl. Kapitel II., Nr. 11. der Landtagsdrucksache 6/4528-B) davon aus, *"dass der Entzug (...) von einzelnen Aufgaben mit Selbstverwaltungsanteilen rechtlich zulässig erscheint, denn es ist kein gezielter Aufgabenentzug, sondern eine Begleiterscheinung der Einkreisung. Dabei ist besonders bedeutsam, dass es (...) auch aus Sicht des Brandenburgischen Verfassungsgerichts rechtlich vertretbar ist, die betroffenen Aufgaben mit Selbstverwaltungsanteilen der Kreisebene zuzuordnen. Ferner dient eine Einkreisung gerade dazu, die bisher kreisfreien Städte in die Solidargemeinschaft des Landkreises einzubinden. Auch Aufgaben mit Selbstverwaltungsanteilen sollen hierdurch dauerhaft erbracht werden können, ohne dass es zu einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit insgesamt kommt (...)."*

Im Lichte des öffentlichen Auftrags der Sparkassen gemäß § 2 BbgSpkG ist es von besonderer Bedeutung, eine dauerhafte und nachhaltige Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten.

Da das Leitbild selbst offenkundig davon ausgeht, dass es den einzukreisenden Städten auf Dauer an der gebotenen Leistungsfähigkeit fehlt, um eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung darzustellen, ist es unabdingbar, auch bei der Ausgestaltung von § 54 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfs diesem Grundansatz des Leitbildes Rechnung zu tragen.

§ 54 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfs ist daher zu streichen, damit § 1 Abs. 1 BbgSpkG weiterhin uneingeschränkt Geltung beanspruchen kann.

Zu § 55 des Gesetzentwurfs:
Teilentschuldung

Mit Blick auf § 55 Abs. 5 des Gesetzentwurfs ist erneut und nachdrücklich zu kritisieren, dass weiterhin der Zugriff auf Mittel des kommunalen Finanzausgleichs zur Kofinanzierung der avisierten Teilentschuldung erfolgen soll. Konkret geht es hierbei um den Betrag von (bis zu) 150 Mio. Euro, der in zehn gleichen Teilbeträgen aus der Finanzausgleichsmasse entnommen werden soll.

Das Land bedient sich damit der für die Aufgabenwahrnehmung in den Landkreisen, Städten und Gemeinden dringend benötigten Mittel des kommunalen Finanzausgleichs. Jede einzelne Kommune wird damit im Ergebnis in Haftung genommen, um Probleme auszuräumen, die nicht zuletzt durch das Land selbst - beispielsweise durch nicht hinreichende Finanzaufsicht - mit verursacht wurden.

Es ist nicht zielführend, die Reform mit einer Kürzung der kommunalen Finanzausgleichsmasse zu starten.

Das Land ist damit nachdrücklich aufgefordert, nicht nur die Teilentschuldung, sondern sämtliche mit der Reform zusammenhängenden Kosten ausschließlich aus eigenen Haushaltsmitteln zu finanzieren und den kommunalen Finanzausgleich gänzlich unangetastet zu lassen.

Hinsichtlich der Teilentschuldung selbst ist zunächst mit Blick auf § 55 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Begriff der "Bedürftigkeit" zu hinterfragen. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist diese bei mindestens zwei verpflichtenden Haushaltssicherungskonzepten in den Jahren 2012 bis 2014 und überdurchschnittlichen Kassenkreditbeständen bis zum 31. Dezember 2014 gegeben. Insofern fehlt es zunächst an einer nachvollziehbaren Begründung für diesen Definitionsansatz. Darüber hinaus ist es nicht sachgerecht, die Definition des Bedürftigkeitsbegriffs ausschließlich in der Gesetzesbegründung und nicht im Gesetz selbst zu verorten.

Darüber hinaus soll die Teilentschuldung für die Landkreise einerseits und die eingekreisten Städte andererseits nach unterschiedlichen Maßstäben erfolgen. Die eingekreisten Städte sollen danach Zuweisungen zum Abbau ihrer Kassenkredite bis zur Hälfte des Kassenkreditbestandes zum genannten Stichtag erhalten. Demgegenüber sollen für die Landkreise nur diejenigen Kassenkreditbestände bis zur Hälfte abgebaut werden, die *"über dem Landesdurchschnitt aller brandenburgischen Landkreise lagen"*. Diese unterschiedliche Behandlung ist weder begründet noch begründbar und daher abzulehnen.

Hinzu kommt, dass die einzukreisenden Städte gemäß § 11 des Gesetzentwurfs die Möglichkeit haben, Schulden, die zu den übergehenden Aufgaben gehören, den aufnehmenden Landkreisen anzulasten. Auf diesem Wege findet in nicht akzeptabler Weise zusätzlich zur Teilentschuldung eine weitere Entlastung der einzukreisenden Städte statt, während die betreffenden Landkreise zusätzlich belastet werden. Derartige Regelungen zum Nachteil der Landkreise sind nicht akzeptabel und damit zurückzuweisen.

Zu § 56 des Gesetzentwurfs:
Transformationskostenpauschale

Nach der Regelung in § 56 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs wird eine Transformationskostenpauschale für jeden nach § 1 Abs. 3 aufgelösten Landkreis gezahlt. Sofern der Gesetzgeber mit Blick auf die Einkreisung von Städten, die *"Neugliederungsvariante"* aufgibt und die betreffenden Landkreise nicht auflöst und neu bildet, ergibt sich der Bedarf für eine entsprechende Folgeänderung von § 56 des Gesetzentwurfs, damit auch die aufnehmenden Landkreise an der Transformationskostenpauschale partizipieren können.

Darüber hinaus ist die Festlegung der Transformationskostenpauschale auf 1,5 Mio. Euro als absolut unzureichend zu bewerten. Erste Modellberechnungen aus einzelnen Landkreisen belegen, dass damit lediglich ein Bruchteil der Transformationskosten, die mit

der vom Land initiierten Verwaltungsstrukturreform verursacht werden, abgedeckt werden kann. So steht zu erwarten, dass allein durch die Fusionsauswirkungen im IT-Bereich der Betrag der Transformationskostenpauschale massiv überschritten wird.

Wir wiederholen daher an dieser Stelle erneut unsere Forderung, entsprechend dem Vorbild im Freistaat Sachsen eine Anschubfinanzierung i. H. v. 10 Mio. Euro je Landkreis auszuzahlen.

Zu § 57 des Gesetzentwurfs:
Standardanpassungszuschuss

Der Standardanpassungszuschuss gemäß § 57 des Gesetzentwurfs soll in weiterhin nicht näher geregelter Form und Höhe und nur für den Zeitraum von 2020 bis 2024 als abschmelzende Pauschale gewährt werden. Die Erfahrungen in Sachsen zeigen jedoch, dass der hier vorgesehene Zeitraum sowie die degressive Gestaltung den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort im Ergebnis nicht gerecht werden. Es ist ein deutlich längerer Zeitraum - mindestens zehn Jahre - und eine lineare Ausgestaltung der Pauschale zu fordern.

Darüber hinaus ist weiterhin der Gesamtbetrag für den Standardanpassungszuschuss und dessen Verteilung ungeklärt.

Hier bedarf es - entsprechend der fortlaufenden Forderung des Landkreistages zu diesem Thema - einer kurzfristig vorzulegenden, tragfähigen und nachprüfbaren Ausgestaltung des Standardanpassungszuschusses.

Bislang ohne Norm im Gesetzentwurf:
Kosten der Aufsicht über die einzukreisenden Städte

Mit der Einkreisung der Städte Brandenburg(Havel), Cottbus und Frankfurt(Oder) werden den aufnehmenden Landkreisen in erheblichem Umfang zusätzliche Aufgaben im Bereich der Kommunalaufsicht sowie der Sonderaufsicht zuwachsen, die bislang durch das MIK bzw. bei der Sonderaufsicht durch das MIK im Zusammenwirken mit den jeweils zuständigen Fachministerien wahrgenommen wurden. Zur Finanzierung dieses neuen erheblichen Aufgabenvolumens für die aufnehmenden Landkreise enthält der vorliegende Gesetzentwurf bislang keinerlei Regelungen.

Da es sich letztlich um neue Aufgaben handelt, die den aufnehmenden Landkreisen vom Land mit der Einkreisung übertragen werden, muss hier zwingend nach dem Konnexitätsprinzip ein finanzieller Ausgleich der hier den betreffenden Landkreisen entstehenden Mehrbelastungen gewährt werden. Ein Rückgriff auf den kommunalen Finanzausgleich ist insofern ausgeschlossen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Humpert