

Stellungnahme der Stadt Frankfurt (Oder) zum Referentenentwurf eines

„Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze“ mit Stand 01. Dezember 2016 (kurz: Kreisneugliederungsgesetz)

Einleitung und rechtlicher Maßstab

Die Stadt Frankfurt (Oder) stellt fest, dass ihre beiden Stellungnahmen gegenüber dem Landtag Brandenburg zum „Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019“ vom 23. Mai 2016 (Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung) und 31. Mai 2016 (Oberbürgermeister) weder erkennbaren Einfluss auf den Beschluss des Leitbildes durch den Landtag am 13. Juli 2016 hatten, noch maßgeblich in eine Gemeinwohlabwägung zur Begründung des beabsichtigten Kreisneugliederungsgesetzes einbezogen worden sind. Die in den zurückliegenden Schreiben aufgezeigten Erwägungen, Hinweise wurden kaum berücksichtigt und erbetene Prüfungen sowie die Beantwortung von Fragestellungen blieben weitestgehend aus. Insofern wird an diesen Stellungnahmen festgehalten und vollinhaltlich auf sie verwiesen, soweit in diesem Papier keine abweichenden Darstellungen und/oder Ergänzungen vorgenommen werden.

Auf welcher rechtlichen Grundlage das Ministerium des Innern und für Kommunales seine Forderung mit Schreiben vom 2. Dezember 2016 stützt, wonach diese Stellungnahme zu einem Referentenentwurf der Legitimation der Stadtverordnetenversammlung bedürfe, hat es trotz Nachfrage des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg mit Brief vom 8. Dezember 2016 nicht beantwortet. Die Stadt Frankfurt (Oder) besteht darauf, dass ihre Anhörungsrechte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens im Landtag unabhängig von dieser Stellungnahme gewahrt bleiben und sie in diesem Zusammenhang die Möglichkeit zu einer weiteren Äußerung erhält.

Laut Art. 98 (Gebietsänderungen) der Landesverfassung Brandenburg gilt: „Das Gebiet von Gemeinden und Gemeindeverbänden kann aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden“. Die Begründung des Referentenentwurfes vermag es aus Sicht der Stadt Frankfurt (Oder) nicht, schlüssig zu begründen, inwieweit die beabsichtigten Veränderungen dem Gemeinwohl genügen. Die mit dem beschlossenen Leitbild¹ gesetzten beiden Reformziele:

- Erhalt und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (dazu gehören u. a.: Handlungs- und Gestaltungsspielräume der kommunalen Aufgabenträger sollen erweitert bzw. neu geschaffen werden [z. B. Stärkung der Oberzentren und Funktionalreform]; die demokratische Teilhabe und Mitwirkung der Bürgergesellschaft soll erleichtert und dauerhaft auf hohem Niveau gesichert werden) und
- Sicherung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung (dazu gehören u. a.: die Entstehung von Strukturen, die es ermöglichen öffentliche Leistungen effizient zu erbringen; öffentliche Leistungen sollen bürgernah und bürgerfreundlich erbracht werden)

werden durch die beabsichtigte Kreisneugliederung einschließlich Einkreisung nicht erreicht.

In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist der rechtliche Maßstab, an dem der Verlust der Kreisfreiheit zu messen ist, weitgehend geklärt:

- Die Einkreisung vermindert die verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsaufgaben um die kreisliche Ebene. Zwischen dem Status der kreisfreien und dem einer kreisangehörigen Stadt bestehen so wesentliche rechtliche und politische Unterschiede, dass eine Änderung im Status die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie verletzt, wenn sie nicht aus Gründen des öffentlichen Wohls nach ausreichender Anhörung der betroffenen Stadt gerechtfertigt ist. Hieraus folgt ein

¹ Leitbildbeschluss des Landtages vom 13. Juli 2016, Drucksache 6/4528-B

- subjektives Recht der eingekreisten Städte, sich gegen die Einkreisung vor dem Landesverfassungsgericht zur Wehr zu setzen.
- Vor diesem Hintergrund kommt ein Entzug der Kreisfreiheit nur in Betracht, wenn mindestens die Maßstäbe, die für kommunale Gebietsreformen gelten, bei der Konzeption eingehalten werden.
 - Dies erfordert nach Art. 98 Abs. 2 S. 3 LV eine ordnungsgemäße Anhörung sowohl der Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete als auch der Gemeinde selbst. Die Anhörung muss insbesondere den Anforderungen der Ergebnisoffenheit genügen.
 - In materieller Hinsicht darf der mit der Einkreisung einhergehende Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 98 Abs. 1 LV nur aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgen. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass Fragen der Effizienz und der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen nicht der einzige abwägungsrelevante Gesichtspunkt sind, da die kommunale Selbstverwaltung auch dazu dient, die Bürger zu integrieren, den Menschen ein Zugehörigkeitsgefühl zu vermitteln und damit die Grundlagen der Demokratie zu stärken.
 - Bei der Beurteilung durch den Gesetzgeber muss der Sachverhalt umfassend ermittelt sein, dabei dürfen inhaltlich keine Fehler auftreten. Wesentlich ist insbesondere die Frage, ob der Gesetzgeber die für die Durchführung des von ihm gewählten Leitbildes bestimmenden Elemente in ihrem wesentlichen Gehalt richtig erkannt und daraus sachgerechte Folgerungen gezogen hat.
 - Auf der Grundlage einer derart umfassenden Ermittlung des Sachverhalts müssen die Vor- und Nachteile der Regelung vertretbar gewichtet und in die Abwägung eingestellt worden sein. Dabei findet auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Anwendung. Sind mehrere Lösungen offensichtlich gleich gut geeignet, muss der Gesetzgeber sich für diejenige entscheiden, die in die Rechtsposition der Kommune weniger eingreift. An der Erforderlichkeit fehlt es, wenn Alternativlösungen zur Verwirklichung der mit der Neugliederungskonzeption verfolgten Ziele offensichtlich mindestens gleichermaßen geeignet und sogleich von geringerer Eingriffsintensität in die kommunale Selbstverwaltung sind als die vom Gesetzgeber gewählten Maßnahmen.

Diesen hier nur stichwortartig dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen wird der vorliegende Gesetzentwurf nicht gerecht. Im Einzelnen:

I. Kreissitz

Es stellt aus Sicht der Stadt Frankfurt (Oder) einen schweren Abwägungsfehler dar, die mit der beabsichtigten Kreisneugliederung untrennbar verbundene Frage der künftigen Kreissitze im vorliegenden Gesetzesentwurf weiterhin ungeklärt zu lassen.

Das Fehlen einer entsprechenden Festlegung zu den künftigen Kreissitzen widerspricht den Empfehlungen der Enquete-Kommission 5/2². Es wird offenkundig, dass etwaige Nachteile für das raumordnerische Gefüge im Zuge der ausstehenden Kreissitzbestimmung infolge der beabsichtigten Kreisneugliederung vorerst aus rein politischen Erwägungen ausgeblendet werden. Es werden sich aller Voraussicht nicht nur Kreissitze örtlich verändern, sondern deren Anzahl wird sich reduzieren. Die damaligen Entscheidungen zu den heutigen Kreissitzen wurden seinerzeit vom Gedanken positiver Effekte auf regionale Entwicklungsaspekte getragen. Somit ist davon auszugehen, dass Kreissitzverluste auf diese nach wie vor zu betrachtenden Aspekte nunmehr negative Auswirkungen haben. Auch die Frage, inwieweit mit den ausstehenden Kreissitzentscheidungen für flächenmäßig größer werdende Landkreise womöglich mittelbar Einfluss auf Ort und Anzahl künftiger Verwaltungssitzstandorte genommen wird und damit auch Gesichtspunkte der Bürgernähe betroffen sind, ist im Referentenentwurf nicht betrachtet. Solche Folgen müssen bei der Kreisneugliederung aber zwingend berücksichtigt und bei der Abschätzung von Vor- und Nachteilen einbezogen werden.

² Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 vom 25.10.2013

Drohende Veränderungen auf die im Falle Frankfurts in mindestens 750 Jahren natürlich gewachsene großräumige Ordnung im Städtesystem der untereinander in Bezug stehenden Kommunen und deren Siedlungsstruktur sowie die historische Bedeutung der Stadt Frankfurt (Oder) als ehemaliger Regierungssitz, Kreis- und Bezirksstadt sind mit dem Gesetzesentwurf offensichtlich nicht betrachtet worden. Auch der bundes- und europaweit bedeutsame Universitätsstandort der Stadt Frankfurt (Oder) und das Gewicht als deutsch-polnische Doppelstadt müssen Berücksichtigung finden.

Das Fehlen derartiger Betrachtungen ist auch deshalb unverständlich, weil die Kreissitzfrage mehrmals in der Gesetzesbegründung als ein zu berücksichtigender Punkt bzw. ein Kriterium selbst aufgeworfen wird. Zahlreiche Gesetzesfolgen können darüber hinaus nur unter Würdigung dieser im allgemeinen öffentlichen Interesse liegenden Kernfrage beurteilt werden.

Wenn beispielsweise die Kreissitz-Entscheidung in Erfüllung des Leitbildzieles „Stärkung der Oberzentren“ getroffen werden soll, dann kann sie nicht losgelöst von der Frage der Einkreisung beantwortet werden und gehört in das vorliegende Gesetzespaket. In einem von der Gesetzesbegründung selbst angeführten Gutachten des Prof. Bogumil wird die regelmäßige Verbindung zwischen Kreissitz und Oberzentrum dargestellt und dies auch für die beabsichtigte Einkreisung von Frankfurt (Oder) unter Bezugnahme auf sein hierzu angefertigtes Gutachten³ bekräftigt. Gemäß Landesentwicklungsplan sollen im Oberzentrum u. a. „Verwaltungsfunktionen“ konzentriert werden.

In diesem Zusammenhang stellt die Stadt Frankfurt (Oder) klar, dass sie - unbeschadet der grundsätzlichen Ablehnung ihrer Einkreisung - selbstverständlich davon ausgeht, die Kreisstadt des neuen Landkreises (in dem sie bei Umsetzung eines Kreisneugliederungsgesetzes in der vorliegenden Entwurfsfassung aufgehen würde) zu werden. Unter Bezugnahme auf Aussagen der Landesregierung⁴ wird das Interesse hieran auch in der Weise bekundet, dass sich die Stadt Frankfurt (Oder) einen solchen Kreissitz zutraut und zudem die notwendigen Voraussetzungen hierfür vorliegen. Im Rahmen einer diesbezüglichen Sachverhaltsermittlung wurde die Stadt Frankfurt (Oder) mit Schreiben des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg vom 23. Januar 2017 unter Fristsetzung bis zum 31. März 2017 um weitere Stellungnahme gebeten; worauf sie reagieren wird.

II. Status der Stadt Frankfurt (Oder)

Mit dem Verlust des Status einer kreisfreien Stadt ist nicht nur der Entzug wesentlicher gemeindlicher Aufgaben im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung verbunden. Mangels anderweitiger Regelungen im Referentenentwurf des Kreisneugliederungsgesetzes wird die Kommunalaufsicht des Landes über die eingekreisten Städte künftig den Landräten aufnehmender Landkreise und nicht mehr dem für Inneres zuständigen Ministeriums obliegen. Der Titel „Oberbürgermeister“ für die Hauptverwaltungsbeamten der eingekreisten Städte wird auch verlorengehen; dabei geht es ausdrücklich nicht um persönliche Statusfragen, sondern darum, wie Oberzentren mit ihrer herausgehobenen Bedeutung im Land Brandenburg künftig öffentlich repräsentiert und wahrgenommen werden sollen. Alternativ wäre durch gesetzgeberisches Handeln (Artikel 3 des Gesetzesentwurfes) sowohl die Beibehaltung der Kommunalaufsicht, wie auch des Titels möglich. Das landesseitig beauftragte und im

³ „Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg“, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, Prof. Dr. Jörg Bogumil, MA Soz. wiss. Christoph Kintzinger, Prof. Dr. Veith Mehde, Bochum und Hannover, den 12. Oktober 2014

⁴ <http://brandenburg-gestalten.de/kreise>, „Wer legt fest, welche Stadt künftig meine Kreisstadt ist? Zunächst sollen die interessierten Städte dem Land mitteilen, ob sie Kreisstadt werden möchten. Die Landesregierung und der Landtag müssen wissen, welche Stadt es sich zutraut, Sitz der neuen und größeren Kreise zu werden und welche Voraussetzungen dafür vorliegen (zum Beispiel Gebäude, Infrastruktur, Fachpersonal). Gibt es keine entsprechenden Informationen, geht die Landesregierung davon aus, dass bestimmte Orte kein Interesse am Kreissitz haben. Letztlich werden die Kreissitze der neu entstehenden Landkreise vom Landtag per Gesetz bestimmt.“, letzte Sichtung: 14.02.2017

Referentenentwurf mehrfach zitierte Gutachten von Prof. Bogumil spricht sich für solche Lösungen aufgrund der besonderen Bedeutung der Oberzentren aus. Derartige Regelungen sind beispielhaft in Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein für große kreisangehörige Städte bzw. Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern getroffen worden.

Das Fehlen eines, eigentlich als selbstverständlich anzusehenden, Namensbestandteils „Frankfurt (Oder)“ in der für den neu zu bildenden Landkreis vorgesehenen Bezeichnung „Oder-Spree“ belegt zudem den drohenden Statusverlust, mit dem sich der Referentenentwurf auch bei der Abwägung zum Namen nicht auseinandergesetzt hat.

Aus der Kreisfreiheit ergeben sich ein erweiterter Zugang zu Gremien, Informationen und Beteiligungen sowie eine stärkere Wahrnehmung durch wirtschaftliche aber auch politische Akteure. Damit besitzen kreisfreie Städte größere Einflussmöglichkeiten. Kreisfreie Städte haben zudem einen festen eigenen Platz in vielen öffentlichen Statistiken.

In der Begründung zum Gesetzesentwurf fehlt hierzu jegliche Befassung und damit auch umfassende Abwägung, welche Auswirkungen (Vor- und Nachteile) der Verlust des Status einer kreisfreien Stadt neben dem Aufgabenspektrum noch mit sich bringt. Daraus etwa erwachsende Handlungserfordernisse im Lichte der Wahrung des Gemeinwohlinteresses werden somit nicht abgeleitet.

III. Entzug von Aufgaben

Den wesentlichsten Abwägungsfehler erkennt die Stadt Frankfurt (Oder) hinsichtlich des mit der Einkreisung verbundenen Aufgabenentzuges. Hierzu muss einleitend die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 19. November 2014 (2 BvL 2/13) auszugsweise zitiert werden. Es hat festgestellt, dass die

„Garantie der kommunalen Selbstverwaltung [...] Ausdruck der grundgesetzlichen Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung [ist] [...]. Vor diesem Hintergrund kommt es bei der Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht darauf an, ob die Verwaltungskraft einer Gemeinde für die Bewältigung der Aufgabe tatsächlich ausreicht [...]. Entscheidend ist, ob eine Aufgabe in gemeindlicher Trägerschaft bei typisierender Betrachtung eine sachangemessene, für die spezifischen Interessen der Einwohner förderliche und auch für die Wahrnehmung anderer Gemeindeaufgaben notwendige Erfüllung finden kann. Auch die Finanzkraft einzelner Gemeinden hat auf die Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich keinen Einfluss; vielmehr muss der Staat gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG den Gemeinden gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen [...]. Auch wenn die Verwaltungskraft der einzelnen Gemeinde grundsätzlich ohne Bedeutung für die Bestimmung der örtlichen Angelegenheiten ist, können die Aufgaben nicht für alle Gemeinden unabhängig von ihrer Einwohnerzahl, Ausdehnung und Struktur gleich sein [...]. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG konstituiert ein Regel-Ausnahmeverhältnis, wonach der Gesetzgeber den Gemeinden örtliche Aufgaben nur aus Gründen des Gemeinwohls entziehen darf, vor allem, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre. Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration - etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung - scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenentzugs aus; denn dies zielt ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird [...]. Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigen eine „Hochkonzentration“ erst, wenn ein Belassen der Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Auch wenn eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, setzt die Verfassung diesen ökonomischen Erwägungen den politischdemokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug. Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen; dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen könnten, gestattet - jedenfalls grundsätzlich - keinen Aufgabenentzug [...].“

Mit den vorgesehenen gesetzlichen Regelungen sollen der kreisfreien Stadt Frankfurt (Oder), mit wenigen in § 11 Absatz 2 des Gesetzesentwurfes geregelten Ausnahmen, alle sogenannten „kreislichen“ Aufgaben entzogen werden. Mit dem neuen Status einer großen kreisangehörigen Stadt kann sie nur noch solche Aufgaben eigenständig wahrnehmen, wie es den deutlich kleineren großen kreisangehörigen Städten aktuell dem Grunde nach möglich ist.

Zuallererst stellt die Stadt Frankfurt (Oder) klar, dass es sich bei denen als „kreisliche“ Aufgaben bezeichneten Aufgaben um solche der örtlichen Gemeinschaft eines Oberzentrums mit den mittels Landesentwicklungsplan zugeordneten Funktionen (z.B. Bildungs-, Wissenschafts-, Gesundheits-, soziale Versorgungsfunktionen sowie großräumige Verkehrsknotenfunktionen) handelt. Der Entzug bedarf deshalb einer besonderen Rechtfertigung, die dem Referentenentwurf nicht zu entnehmen ist.

Von Verfassung wegen dürfen die Aufgabenumfänge nicht für alle Gemeinden unabhängig ihrer Einwohnerzahl, Ausdehnung und Struktur gleich sein. Daher ist schon nicht nachvollziehbar, wieso keine Unterschiede zwischen den flächen- und einwohnermäßig deutlich größeren und sich strukturell durch ihre Verflechtungen mit dem Umland abhebenden Oberzentren zu den aktuellen großen kreisangehörigen Städten (u.a. Schwedt/Oder) geschaffen werden sollen. Auch aus landesplanerischer Sicht müsste den einzukreisenden Städten schon im Lichte ihrer oberzentralen Funktionen zwangsläufig künftig ein deutliches Mehr an Aufgabenzuständigkeiten obliegen. Der Gesetzesbegründung zum Referentenentwurf fehlen insgesamt fachlich belastbare Betrachtungen zur beabsichtigten Kreisneugliederung in Zusammenhang mit fundierten Erkenntnissen aus den Fachgebieten Raumordnung, Landesplanung und Stadtentwicklung.

Die rein willkürlich für die Einkreisung und damit für den Aufgabenzug festgelegte Mindesteinwohnerzahl von 150.000 (welche zudem nicht auf das Verhältnis zu den Bevölkerungszahlen im Umland abstellt) ist nicht begründet. Sie weicht von dem mit der Kreisneugliederung im Jahr 1993 erwogenen Größenbetrachtungen ab. Wieso diese Änderung der einst als gemeinwohlkonform angesehenen Lösung (im Vordergrund der damals durchgeführten Einkreisungen standen Betrachtungen zu Funktionen eines Oberzentrums und keine Einwohnerzahlen) erfolgen soll und sie dem Bestandsschutzinteressen der kreisfreien Städte vorgeht, ist nicht schlüssig dargelegt. Die in der Gesetzesbegründung zu findende Behauptung, ein Zusammenhang zwischen oberzentraler Funktion und Kreisfreiheit wäre heute in der Raumordnung überholt, ist weder der einschlägigen Literatur noch der Rechtsprechung zu entnehmen. Das im Referentenentwurf hierzu angeführte Gutachten von Prof. Bogumil lässt Größen selbst unter 100.000 Einwohner zu. Mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte in der Bundesrepublik haben weniger als 150.000 Einwohner; etwa 20% der kreisfreien Städte sind kleiner als Frankfurt (Oder) – solche sind auch in mit dem Verwaltungsaufbau von Brandenburg vergleichbaren Bundesländern wie z. B. Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zu finden.

Außerdem hat Prof. Bogumil in seinem im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Kommunales erstellten Gutachten eine Reihe von Aufgaben aufgezählt, die bei den Oberzentren nach Einkreisung verbleiben sollten, wie z.B. die Jugendhilfe, die Untere Denkmalschutzbehörde, weiterführende allgemeinbildende Schulen und der ÖPNV (einschließlich VBB-GmbH-Gesellschafter). Da diese Aufgaben den Oberzentren mit dem Gesetzesentwurf jedoch entzogen werden sollen, ist entgegen der Begründung im Referentenentwurf eben aus verwaltungswissenschaftlicher Sichtweise nicht widerlegt, dass eine Einkreisung die oberzentrale Funktion schwächen oder einen Verlust von Bürgernähe bedeuten würde. Demnach sollten die Städte insbesondere nur um die Aufgaben entlastet werden, die erstens auf Landkreisebene wirtschaftlicher und aufgrund von notwendigem Spezialwissen und investitionsintensiver technischer Ausrüstung besser zu erfüllen sind, und zweitens um die Aufgaben, die als ursächlich für die problematische Haushaltslage der kreisfreien Städte identifiziert werden. Doch Untersuchungen hierzu sind ausweislich des Gesetzesentwurfes erst gar nicht angestellt worden.

Der Verweis des Gesetzesentwurfes auf § 1 Absatz 4 BbgKVerf, wonach großen kreisangehörigen Städten auf Antrag weitere sogenannte „kreisliche“ Aufgaben (als jene, die die Oberzentren nach dem Gesetzesentwurf ohnehin zurückbehalten können), übertragen werden können, läuft ins Leere. Voraussetzung für eine solche Übertragung ist nämlich, dass die Oberzentren *„die gebotene Verwaltungs- und Finanzkraft aufweisen, dadurch eine bessere Wahrnehmung der Aufgaben im Interesse der Einwohner ermöglicht wird und wenn die wirtschaftliche und effektive Wahrnehmung der Aufgaben im gesamten Kreisgebiet gewährleistet bleibt“* (ebenda). Doch der Aufgabenentzug gegenüber den bisherigen kreisfreien Städten wird ja gerade damit begründet, dass sie die gebotene Verwaltungs- und Finanzkraft nicht besäßen. Dies zeigt einmal mehr, dass dem Gesetzesentwurf keine fundierte Tatsachenermittlung zugrunde liegt. Für jede einzelne zu entziehende Aufgabe muss es eine Folgenabschätzung mit Darstellung des Für und Wider geben. Da es daran fehlt, liegt keine hinreichende Abwägung vor.

Die Stadt Frankfurt (Oder) erklärt, dass sie die ihr aktuell obliegenden Aufgaben fach-, sachgerecht, sowie bürgernah, -freundlich und damit ordnungsgemäß auch mit einer Einwohnerzahl von („nur“) über 50.000 erledigen kann. Auf eine Kleine Anfrage im Landtag (DS 6/1749) heißt es von der Landesregierung selbst: *„Ihr sind strukturelle Defizite bei der fach- und sachgerechten Aufgabenerledigung durch die kreisfreien Städte nicht bekannt. Eine sog. Defizitanalyse beim Aufgabenvollzug durch die kreisfreien Städte existiert nicht. [...] Denn die anstehende Verwaltungsstrukturreform wird gerade nicht angestrebt, weil Defizite bei der Aufgabenerledigung in großer Zahl aufgetreten sind oder bekannt wären [...]“*. Ein unverhältnismäßiger Kostenanstieg wäre mit dem Aufgabenbehalt nicht verbunden. Dies ergibt sich schon daraus, dass im Referentenentwurf für den Fall der Einkreisung keine daraus resultierenden konkreten Effizienzgewinne bzw. Kosteneinsparungen angezeigt sind.

IV. Effizienzvorteile / Einsparungen versus Kostenanstieg

Bereits auf die Kleine Anfrage 1350, Drucksache 6/3405, „Einsparungen durch die von der Landesregierung geplante Verwaltungsstrukturreform“ hieß es vom Ministerium für Inneres und Kommunales: *„Es ist nicht das vordergründige Ziel der Landesregierung Einsparungen mit der Reform zu realisieren. [...] Handlungsleitende Annahme der gesamten Reform ist, dass durch die Realisierung von strukturellen Anpassungen der öffentlichen Aufgabenträger eine auf Dauer gesicherte und leistungsfähige Verwaltung erreicht wird. Dies schließt eine gesteigerte Effektivität und Effizienz ein. [...] eine Bezifferung in Euro [ist] nicht möglich.“* Unter der Überschrift *„Kreisneugliederung und Einkreisung als Mittel zur Schaffung zukunftsfester Verwaltungsstrukturen“* lautet es im Begründungsteil des Gesetzesentwurfes nun: *„Vor diesem Hintergrund ist die Reform der Landkreisstruktur kein Sparprojekt.“*⁵

Auf mehreren Seiten der Gesetzesbegründung werden, weitestgehend beruhend auf Ergebnissen des Kommunalen Prüfungsamtes aus Untersuchungen ausschließlich von bestehenden Landkreisen (ohne Einbeziehung der kreisfreien Städte), allenfalls im Bereich der zentralen Dienste (Service- und Querschnittstätigkeiten, Personalverwaltung und Organisation) Effizienzvorteile größerer Verwaltungseinheiten und Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit als ein mögliches Szenario für Landkreisfusionen angenommen. Als personalwirtschaftliche Aspekte der Kreisgebietsreform 1993 werden ebenfalls im Bereich zentraler Verwaltungsdienste (Gemeindevertretung, Hauptverwaltungsbeamte, allgemeine Verwaltung, Hauptamt, Rechnungsprüfungsamt, Kämmerei, Kasse u.a.) in allen damals betroffenen Landkreisen überdurchschnittliche hohe Beschäftigungsrückgänge angeführt. Die Gesetzesbegründung legt zudem dar, dass die mit der Reform beabsichtigte Neustrukturierung auch darauf ausgelegt sei, Remanenzkosten weitestgehend zu vermindern, die durch die Unterauslastung einer auf eine bestimmte Nutzerzahl ausgelegten Infrastruktur entstehen.

⁵ ebenda, Seite 45

Konkrete erwartete Effizienzrenditen oder angenommene Korridore für Kosteneinsparungen (ausgedrückt in Zahlen) fehlen im Referentenentwurf jedoch. Die Veröffentlichungen von Felix Rösel vom ifo-Institut Dresden, welche die Ergebnisse einer Reihe von Studien auflistet, die nur geringe bis keine Einsparungen oder gar einen Kostenanstieg durch Gebietsreformen identifizieren, führt die Gesetzesbegründung auf, ohne den Aussagen zu widersprechen.

Weil es offenbar - anders als bei den Landkreisen - mithin an jeglichen Untersuchungsergebnissen oder sonstigen belastbaren Ausführungen zu etwaigen Potentialen bei der Einkreisung von kreisfreien Städten im vorliegenden Begründungsteil des Referentenentwurfes mangelt, bleibt es dort bei einer bloßen Behauptung: *„Die zu erreichenden Effizienz- und Effektivitätsgewinne, die durch einen Übergang der kreislichen Aufgaben von der Stadt auf den aufnehmenden Landkreis entstehen, werden höher eingeschätzt, als die Wirtschaftlichkeitsvorteile, die durch eine Erledigung dieser Aufgaben in der Stadtverwaltung ausgeschöpft werden.“*⁶ Als Beleg werden die vom Ministerium des Innern und für Kommunales in Auftrag gegebenen Gutachten zur Einkreisung kreisfreier Städte von Prof. Bogumil und Prof. Färber angeführt, obwohl diese weder zu den Effizienz- und Effektivitätsgewinnen durch eine Einkreisung, noch zu den Wirtschaftlichkeitsvorteilen einer kreisfreien Stadt konkrete Aussagen treffen und diese somit auch nicht gegenüberstellen.

Die in der Begründung zum Referentenentwurf aus dem Färber-Gutachten⁷ zitierte „budgetäre Nettoentlastung der Städte“ ist in diesem Zusammenhang zudem falsch dargestellt, weil dieses Ergebnis nicht auf der vom vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehenen künftigen Aufgabenverteilung zwischen Landkreis und Oberzentrum basiert. Eine Simulationsrechnung auf der Grundlage des Gesetzesentwurfes ist nicht bekannt.

Die benannte Nettoentlastung für die kreisfreien Städte würde nach Prof. Färber bei einem vollständigen Aufgabenentzug (ohne die in § 11 Absatz 2 des Entwurfes zurückbleibenden Aufgaben), wie er aber eben nicht vom Gesetzesentwurf vorgesehen ist, entstehen. Allerdings käme es nach Prof. Färber bei einer solchen Variante zu einer *„nicht kompensierbaren Überlastung der Landkreise“* (ebenda). Würde hingegen eine Aufgabenverteilung zwischen Landkreis und Oberzentrum stattfinden, wie es im Gutachten von Prof. Bogumil vorgeschlagen wird (die auch nicht dem Gesetzesentwurf entspricht), so entstünden nach der hierfür von Prof. Färber angestellten Simulationsrechnung erhebliche Nettoverluste für die kreisfreien Städte.

Letztendlich ist festzustellen, dass die Gutachten von Prof. Färber und Prof. Bogumil in diesem Kontext entgegen der Begründung des Gesetzesentwurfes nicht als Beleg für die *„Sinnhaftigkeit der Einkreisung“*⁸ herangezogen werden können. Die beiden Gutachten kommen hinsichtlich der Aufgabenverteilung zu konträren Ergebnissen und die dem Gesetzesentwurf zugrundeliegende Verteilung ist eine davon nochmals gänzlich andere.

An dieser Stelle ist auch Richtigzustellen, dass Prof. Färber in ihrem Gutachten keine konkreten Einsparungen oder Skaleneffekte benennt. Vielmehr heißt es: *„Es ist aber auch nicht von der Hand zu weisen, dass die hohen Defizite auch auf Ermessens- und Gestaltungsspielräume der Städte zurückgehen, ohne dass sie die Haushaltsmittel zur Finanzierung von überdurchschnittlichen Standards gehabt hätten. Bei einem Übergang auch dieser Aufgaben auf die Landkreise würde dies immerhin ein anderes Ausgabenmanagement nach sich ziehen. Nicht beseitigt würden allerdings die strukturellen Unterschiede für die Kostenunterschiede, die an dieser Stelle nicht analysiert werden können. Letztlich sind aber die Finanzierungsprobleme der heute noch kreisfreien Städte auch im Fall ihrer Einkreisung*

⁶ ebenda, Seite 49

⁷ Prof. Dr. Gisela Färber u.a., „FINANZWISSENSCHAFTLICHE ASPEKTE DER EINKREISUNG KREISFREIER STÄDTE IM LAND BRANDENBURG“, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg Speyer, im Oktober 2014

⁸ Begründungsteil des Referentenentwurfes zum „Kreisneugliederungsgesetz“, Potsdam, Stand 1. Dezember 2016, Seite 50

nur durch eine massive Reduzierung der Ausgaben auf das finanzierbare Maß zu lösen.“ (ebenda) Mithin äußert Prof. Färber lediglich die Hoffnung, dass die aufnehmenden Landkreise durch eine andere Ausübung von Ermessens- und Gestaltungsspielräumen Standards auf ein finanzierbares Maß senken könnten. Doch gerade solche Entscheidungen vor Ort sind Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung, die laut beschlossenen Leitbild gestärkt und nicht eingeschränkt oder durch Aufgabenentzug beseitigt werden sollten.

Abschließend kann an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass mit einer Einkreisung keine Remanenzkosten vermieden werden, sondern zusätzlich entstehen. Anders als bei der Fusion von Landkreisen, bei denen aus mehreren Verwaltungen eine gemeinsame neue Verwaltung entsteht, was womöglich die o. g. positiven finanziellen Effekte auf die Aufgabenerledigung bei den zentralen Diensten haben könnte, bleiben bei einer Einkreisung die verschiedenen Verwaltungen bestehen. Von der Gesetzesbegründung selbst angenommene Wirtschaftlichkeitsvorteile bei den bislang kreisfreien Städten gehen verloren. Die Pro-Kopf-Aufwendungen der kleiner werdenden städtischen Verwaltung bei den zentralen Diensten werden durch Remanenzen stagnieren und in der Kreisverwaltung ansteigen; in Summe ist mit einer Mehrbelastung zu rechnen. Spezialisierungsmöglichkeiten in der städtischen Verwaltung, die Attraktivität der Arbeitsplätze und die Aufstiegsmöglichkeiten gehen zurück, was zu einer Schwächung der Oberzentren führen muss.

Aber auch außerhalb der zentralen Dienste ist mit Kostenanstiegen bei den Oberzentren zu rechnen. Dies ist auf die Aufteilung von bislang bei den kreisfreien Städten zusammenhängend wahrgenommenen sogenannten „kreislichen“ und „gemeindlichen“ Aufgaben durch Zerstörung von Verbundeffekten zurückzuführen. In der Stellungnahme des Oberbürgermeisters vom 31. Mai 2016 zum Leitbildentwurf waren hierfür bereits Beispiele aufgeführt.

Exemplarisch sei nochmals auf die Regionalleitstelle Oderland im Verbund mit dem Rettungsdienst und dem örtlichen Brandschutz hingewiesen. Nachdem der Minister des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg noch im Dezember 2016 auf eine mündliche Anfrage⁹ im Landtag erklärte, dass sich die mit der Einkreisung beabsichtigte Trennung der Trägerschaften als Modell bewährt hätte, räumte er in einem Interview am 16. Januar 2017¹⁰ nun selbst ein, die Verbindung des Rettungsdienstes mit der hauptamtlichen Feuerwehr bzw. der Berufsfeuerwehr in den kreisfreien Städten sei eine *„ganz offensichtlich [...] günstige Situation“*. Die (finanzielle und personelle) Vorteilhaftigkeit der im Verbund derzeit von der kreisfreien Stadt Frankfurt (Oder) wahrgenommenen Aufgaben wird diesseits bestätigt und kann belastbar untersetzt werden.

Dies zeigt erneut, dass die notwendige aufgabenspezifische Untersuchung als Grundlage für den beabsichtigten Aufgabenentzug im Rahmen des Gesetzesvorhabens fehlt. Die Stadt Frankfurt (Oder) fordert den Gesetzgeber dazu auf, unverzüglich eine solche Prüfung für jede Aufgabe vorzunehmen, die mit der Einkreisung den Oberzentren entzogen werden soll. Als weitere Beispiele (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) für drohende Ineffizienz/Ineffektivität bei Aufgabenentzug werden angeführt:

- Völlig unverständlich ist die beabsichtigte Trennung der Schulträgerschaften. Damit einher gehen Zuständigkeiten u.a. für Wohnheime und die Schülerbeförderung. Bestehende Synergien die sich beispielsweise aus dem Betrieb der Sportschule samt Internat durch den Eigenbetrieb Sportzentrum der Stadt Frankfurt (Oder) ergeben, würden verloren gehen. Ebenso ist die gegenwärtige Doppelnutzung der städtischen Sportstätten sowohl durch unterschiedliche Schulformen, als auch durch die städtischen Sportvereine in der Gesetzesbegründung nicht beachtet. Eine Vermögensauseinandersetzung ist von

⁹ Schriftliche Antwort des Ministers des Innern und für Kommunales an die Präsidentin des Landtages Brandenburg mit Schreiben vom 14. Dezember 2016 zur mündlichen Anfrage Nr. 696 in der Sitzung des Landtages am 14. Dezember 2016 des Abgeordneten René Wilke „Träger der Rettungsdienste nach einer geplanten Verwaltungs- und Kommunalreform“.

¹⁰ RBB, Brandenburg AKTUELL, 16. Januar 2017

vornherein schwierig und künftige Abstimmungen zwischen mehreren Beteiligten zu Nutzungszeiten werden ineffizient und ineffektiv. Das Recht auf kommunale Selbstbestimmung und die gesetzlich bestimmte Pflicht zur Sportförderung werden unverhältnismäßig eingeschränkt. Die Schulentwicklungsplanung wäre nicht mehr in einer Hand.

- Gerade im Aufgabenbereich Jugend- und Soziales ist die örtliche Nähe der Entscheidungsträger zu den Problemen und auch zu der Trägerlandschaft, der sich bedient wird, von entscheidender Bedeutung. Der Verlust von Zuständigkeiten wird sich voraussichtlich in der veränderten engeren Ausübung von Ermessensspielräumen und bei Verfahrensabläufen zeigen. Bei länger werdenden Wegen nimmt zugleich die Gestaltungsfreiheit vor Ort ab und es droht ein Identitätsverlust. Effizienzsteigerungen schließt selbst die Gesetzesbegründung aus. Stattdessen erwartet die Stadt Frankfurt (Oder) insbesondere in der ersten unmittelbaren Phase nach einer Einkreisung Mehraufwendungen für den aufnehmenden Landkreis durch die erforderliche Vereinheitlichung von Arbeitsvorgängen und die Anpassung der Verfahren.
- Es besteht ein enger Sachzusammenhang der Unteren Denkmalschutz-, Naturschutz-, Wasser-, Abfallwirtschafts- und Bodenschutzbehörden mit dem Aufgabenbereich der Unteren Bauaufsichtsbehörde, die allein gemäß § 11 Absatz 2 Nr. 1 des Gesetzesentwurfes dauerhaft bei den Oberzentren verbleiben soll. Eine Ansiedlung der erstgenannten Behörden beim neu gebildeten Landkreis würde zu erheblichen Abstimmungsproblemen mit Zeitverzögerungen in den Bearbeitungen führen. Dies hätte wiederum Folgen für die Einwohner, die beispielsweise bei Baugenehmigungsverfahren mit längeren Entscheidungszeiträumen zu rechnen hätten. Auch rechtlich wäre eine künftige Trennung nicht zu verantworten, da gemäß § 69 Absatz 4 Satz 1 BbgBO Stellungnahmen der an den Bauvorhaben zu beteiligenden Behörden und Stellen innerhalb von zwei Wochen bzw. eines Monats gegenüber der Unteren Bauaufsichtsbehörde abzugeben sind. Eine Trennung wird zu erheblichen Effizienzproblemen der Verwaltung führen.
- Nicht alle von dem Kataster- und Vermessungsamt erledigten Aufgaben würden entsprechend dem vorliegenden Gesetzesentwurf auf den neuen Landkreis übergehen. Aufgaben der Abteilung Bodenordnung und Kommunalvermessung blieben zurück. Abgesehen von etwaigen grundsätzlichen Problemen beim anteiligen Personalübergang, ist eine Aufteilung bei bestimmten Vermögensgegenständen nicht möglich. So müssen u. a. Software-Lizenzen für die Stadt Frankfurt (Oder) unter Mehraufwand beibehalten werden, um die Arbeitsfähigkeiten zu erhalten.
- Offenbar völlig unbedacht seitens der Landesregierung erscheint der beabsichtigte Trägerwechsel des ÖPNV. Die Stadt Frankfurt (Oder) hat einen Querverbund über die Frankfurter Dienstleistungsholding GmbH mit anderen städtischen Gesellschaften hergestellt. Die negativen (finanziellen) Folgen eines kraft Gesetz beabsichtigten entschädigungslosen Überganges von Geschäftsanteilen an den neuen Landkreis sind nicht berücksichtigt. Nur beispielhaft sein die womöglich wegfallenden erheblichen Einsparungen steuerlicher Natur genannt. Zudem droht eine Verschlechterung des städtischen ÖPNV-Angebotes, weil die Wahrnehmung der verkehrlichen Notwendigkeit in ländlich geprägten Verhältnissen eines Landkreises diametral zu der Lebenswirklichkeit in einem Oberzentrum steht.

Der Gesetzesentwurf sieht zwar für neu gebildete Landkreise Transformationskostenpauschalen für reformbedingte Maßnahmen vor (§ 56); nicht jedoch für eingekreiste Städte, die ebenfalls mit Mehraufwendungen rechnen müssen. Dem entgegen fordert Prof. Färber in ihrem landesseitig beauftragten Gutachten¹¹ sowohl für die eingekreisten Städte als auch die aufnehmenden Landkreise eine Art "Umstellungsprämie", weil nach ihrer Auffassung „mit Sicherheit zusätzliche Kosten für die Umstellungen, die die Gebietskörperschaften nicht alleine aus ihrer finanziellen Substanz schultern können [, entstehen].“

¹¹ Vgl. Fußnote 7.

Wenn im Ergebnis einer Einkreisung die in den Oberzentren verbleibenden Aufgaben – wie oben beispielhaft dargelegt – insgesamt ineffizienter werden, belastet dies die kommunalen Haushalte. Anstatt eigene zusätzliche Spielräume, z. B. für die Kulturförderung, zu schaffen würden vorhandene Handlungsmöglichkeiten minimiert werden. Nach alledem ist nicht im Ansatz zu erkennen, welche rechtfertigenden Gründe für den beabsichtigten umfassenden Aufgabenzug bestehen sollen.

V. Verwaltungskraft und finanzielle Leistungsfähigkeit

Der Gesetzesentwurf beschreibt gravierende Haushaltsprobleme bei den einzukreisenden Städten und deren Ursachen als vielseitig, ohne diese jedoch zu ergründen. Es wird lediglich auf die Höhe der Kassenkredite verwiesen und nicht erklärt, warum sie entstanden sind. Doch ohne eine richtige Einschätzung der Ursachen der Haushaltslagen liegt ein Abwägungsfehler vor, weil unklar bleibt, ob die mit dem Gesetzesentwurf beabsichtigten Änderungen hierfür überhaupt Lösungsansätze bieten können.

Das Argument der fehlenden hinreichenden Ausfinanzierung¹² der den kreisfreien Städten obliegenden Aufgaben wird nicht untersucht. Die in der Gesetzesbegründung stehende Behauptung, wonach auch und gerade im Bereich der Sozial- und Jugendhilfelasten stets eine Ausfinanzierung durch das Land erfolgt sei, ist nachweislich falsch.

So heißt es in der Gesetzesbegründung selbst, dass es „*weitergehender struktureller Maßnahmen des Landes [bedarf], um diese Städte von den finanziellen Belastungen zum Beispiel bei der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe dauerhaft zu entlasten*“¹³. Und weiter: „*Im Bereich der Jugendhilfe, deren Träger [...] die Landkreise sind, hängen die Transferleistungen von einer Vielzahl von Faktoren ab. Die Landkreisgebietsreform wird in diesem Aufgabenbereich in den Landkreisen nicht zu Einsparungen führen.*“¹⁴

Die Gutachten von Prof. Färber und Prof. Bogumil kommen lediglich zur Feststellung, dass sich mit der Übernahme von bisherigen von den Oberzentren wahrgenommenen Aufgaben durch einen Landkreis Finanzströme und Finanzbeziehungen durch Umverteilungen ändern. Bei Prof. Färber¹⁵ heißt es: „*Eine zentrale Aufgabenerledigung durch den neuen Landkreis bietet die Möglichkeit, die erheblichen finanziellen Aufwendungen, die mit diesem Aufgabenblock verbunden sind, regional besser austarieren zu können*“. Wie dies geschehen würde, beschreibt Prof. Bogumil¹⁶ in Form der „*Beteiligung der Umlandgemeinden über die Kreisumlage durch den Landkreis*“. Die Gesetzesbegründung geht offenkundig selbst davon aus, weil es heißt: „*Ferner dient eine Einkreisung gerade dazu, die bisher kreisfreien Städte in die Solidargemeinschaft des Landkreises einzubinden.*“¹⁷ Ziel sei „*zuerst die Sicherstellung der langfristigen Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung im ländlichen Raum durch eine ausgeglichene Lastenverteilung*“¹⁸.

Wenn jedoch die Widergewinnung der finanziellen Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städte lediglich durch eine Verlagerung der finanziellen Lasten erwachsen soll und dies nicht durch maßgebliche Effizienzsteigerungen und Kostenersparnissen begleitet ist (vgl. oben), dann ist die Einkreisung mit dem damit verbundenen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung nicht

¹² vgl. „*Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg*“, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, 31. März 2015: gegebenenfalls „zu niedrig“ angesetzte Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben; Hauptansatz für kreisfreie Städte von 160 bis 170 anstatt bisher 150

¹³ ebenda, Seite 39

¹⁴ ebenda, Seite 43

¹⁵ Vgl. Fußnote 7.

¹⁶ Vgl. Fußnote 3.

¹⁷ ebenda, Seite 96

¹⁸ ebenda, Seite 43

angemessen. Die bloße Lastenverteilung, die sich spätestens mit der Absenkung und dem Wegfall des Standardanpassungszuschusses in einer Kreisumlageerhöhung ausdrücken wird, verdeutlicht die Gesetzesbegründung selbst.

- So heißt es auf der einen Seite: *„Allein die Einkreisung an sich führt dabei aber noch nicht zu einer Besserstellung der Stadt Frankfurt (Oder) hinsichtlich ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. Im Ergebnis der Prüfung ist festzustellen, dass die Entlastung von kreislichen Aufgaben im Wege der Einkreisung die Stadt noch nicht entscheidend mittelfristig stärkt [...]“*¹⁹. Dieser Auffassung schließt sich die Stadt Frankfurt (Oder) an. Ihre finanziellen eigenen Betrachtungen zeigen, dass aus den mit dem Gesetzesentwurf bezweckten Veränderungen für sie mit keinem erweiterten finanziellen Spielraum zu rechnen ist, wie es das Ministerium der Finanzen ihr durch regelmäßig neu veröffentlichte Prognosen weiß machen will. Aus dem mit dem Ministerium geführten Gespräch zu deren Berechnungsgrundlagen ist klargeworden, dass diese fehlerbehaftet sind. Weil derartige Berechnungen jedoch nicht Gegenstand der Gesetzesbegründung geworden sind und stattdessen selbst die fehlende finanzielle Besserstellung aufgezeigt wird, ist hierauf an dieser Stelle auch nicht weiter einzugehen.
- Auf der anderen Seite lautet es: *„die finanziellen Probleme der Stadt Frankfurt (Oder) wirken sich in allen Fällen einer möglichen Neugliederung durch die Einkreisung der Stadt Frankfurt (Oder) eher negativ auf das Gesamtgebilde der neuen Gebietskörperschaft aus.“*²⁰ *„Modellhafte Berechnungen haben ergeben, dass der Aufgabenübergang von einer kreisfreien Stadt auf den neuen Landkreis überwiegend mit finanziellen Belastungen verbunden sein kann.“*²¹
- Zuletzt ist auch die Problematik der Kreisumlageerhöhung benannt: *„Mit der temporären finanziellen Unterstützung des Landes soll vermieden werden, dass die Übernahme von Kreisaufgaben durch eine Erhöhung der Kreisumlage der kreisangehörigen Städte und Gemeinden des neuen Landkreises finanziert wird.“*²²

Ein Lastenausgleich innerhalb der kommunalen Familie ist in gleicher Weise über eine Fortschreibung des BbgFAG möglich. Diese würde zudem die Möglichkeit bieten, regional unterschiedliche Belastungen nicht nur innerhalb der Landkreise, sondern über das gesamte Land Brandenburg auszugleichen und wäre damit deutlich geeigneter.

Das Argument, wonach z.B. eine horizontale Neuverteilung der Schlüsselmassen des BbgFAG zugunsten der heute kreisfreien Städte verworfen werden muss, weil dies *„die Finanzausstattung der Landkreise und die der Gemeindeebene verschlechtern [würde], so dass sich die Finanzprobleme innerhalb der kommunalen Ebene nur verlagern, aber nicht dauerhaft lösen ließen“*²³, greift nicht, weil eben der gleiche Effekt auch nur bei einer Lastenverteilung durch Einkreisung einträte.

VI. Finanzielle Handlungsspielräume

Nicht nur, dass es der Einkreisung deshalb schon an einer Verbesserung der finanziellen Handlungsspielräume für die Stadt Frankfurt (Oder) fehlt; letztendlich wird die Stadt neben den bereits ausgeführten Umständen auch noch zusätzlich finanziell belastet werden.

Für die zurückbleibenden sogenannten „kreislichen“ Aufgaben nach § 11 Absatz 2 des Gesetzesentwurfes erhalten die Oberzentren keinen finanziellen Ausgleich. Auf die bisher für die kreisfreien Städte bereitgestellte Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben (§ 5 Absatz 3 Nr. 3 BbgFAG) haben sie keinen Zugriff mehr und eine alternative Finanzierungsquelle nennt der Referentenentwurf nicht. Dabei heißt es im landeseigenen Gutachten von Prof. Färber²⁴:

¹⁹ ebenda, Seite 369

²⁰ ebenda, Seite 369

²¹ ebenda, Seite 475

²² ebenda, Seite 475

²³ ebenda, Seite 39

²⁴ Vgl. Fußnote 7.

„Verbleibt es bei einer Asymmetrie beim Aufgabenbestand, benötigen die vormals kreisfreien Städte eine Kompensation für die damit verbundenen finanziellen Lasten.“

Festzuhalten ist weiterhin, dass in die gleiche Richtung zielende kritische Feststellungen der Enquete-Kommission 5/2 aus dem Rückblick zur Reform von 1993 von dem jetzigen Gesetzesvorhaben nicht aufgegriffen werden; zur Aufgaben-Privilegierung der damals eingekreisten Städte heißt es: *„Es wird jedoch moniert, dass der Finanzbedarf für die Wahrnehmung dieser Aufgaben nicht hinreichend durch Vorwegschlüsselzuweisungen des Landes ausgeglichen worden ist ... In den Jahren nach der Einkreisung verschlechterte sich die Finanzsituation von Eisenhüttenstadt zunehmend. Deshalb wurden die mit dem Status der Großen kreisangehörigen Stadt verknüpften Kreisaufgaben nach und nach auf den Landkreis übertragen [...] [und] es seien [...] nicht ausreichend Finanzmittel für die Aufgabenerledigung bereitgestellt worden. Die Hoffnung, dass Landkreis und Stadt strittige finanzielle Fragen unter sich klären können, habe sich als nicht tragfähig erwiesen“²⁵. Anstatt diese Problemstellung mit dem jetzt anstehenden Reformvorhaben zu lösen, wird diese bewusst ignoriert.*

An dieser Stelle ist auch darauf hingewiesen, dass mit dem vorgesehenen Gesetzesentwurf den einzukreisenden Städten zusätzliche (temporäre) Aufgaben übertragen werden, ohne dass es hierfür einen Belastungsausgleich gäbe, wie es Artikel 97 Absatz 3 Satz 3 der Landesverfassung bestimmt. Nur beispielhaft wird die Mitwirkung in einem Fusionsgremium (§ 13 Gesetzesentwurf) und die Verpflichtung zum Abschluss von Vereinbarungen/Verträgen in Zusammenhang mit Personalübergängen und der Vermögensauseinandersetzung genannt. Diese werden erheblichen personellen aber auch sachlichen Aufwand erzeugen und sind somit in ihrem finanziellen Aufwand zu bemessen und auszugleichen. Wie bereits oben bemängelt, fehlt es an einer Transformationskostenpauschale für die Oberzentren.

VII. Standardanpassungszuschuss

Der Gesetzesentwurf bleibt zum Standardanpassungszuschuss zu unkonkret. Es werden keine Aussagen zur Höhe der zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel gemacht. Es fehlen jegliche finanziellen Betrachtungen (auch nicht im Begründungsteil). Dies zeigt, dass die Landesregierung bislang keine ausreichende Sachverhaltsaufklärung vorgenommen hat und Unkenntnis zur Höhe finanzieller Belastungen aus zu übernehmenden sogenannten „Kreisaufgaben“ besteht.

Ob das beschriebene Ziel (Vermeidung von Kreisumlagererhöhungen) - wenigstens für das erste Jahr nach der Reform - erreichbar ist, lässt sich mangels Festschreibung von Beträgen und fehlenden Modellrechnungen nicht abschließend beurteilen. Der Zeitraum von 5 Jahren, in denen der Standardanpassungszuschuss gezahlt werden soll, ist augenscheinlich zu gering, um etwaige, zudem langfristig und auch nur erhoffte Synergieeffekte - soweit es solche überhaupt gibt - zu erschließen und den finanziellen Mehrbelastungen entgegen setzen zu können.

Dieser Mangel lässt ebenfalls keine hinreichende Folgeinschätzung zu.

VIII. Teilentschuldung

Die Konstruktion der vorgesehenen Teilentschuldung ist ungeeignet, dauerhaft leistungsfähige Strukturen im Sinne des in der Gesetzesbegründung beschriebenen Ziels zu schaffen. Denn auch nach Vollzug der Teilentschuldung würden *„unüberwindbare strukturelle Haushaltsdefizite“²⁶* in der Form bei den Oberzentren bestehen bleiben, dass ihre Kassenkredite immer noch weit über dem zugrunde gelegten Landesdurchschnitt liegen.

²⁵ Vgl. Fußnote 2.

²⁶ Begründungsteil des Referentenentwurfes zum „Kreisneugliederungsgesetz“, Potsdam, Stand 1. Dezember 2016, Seite 473

Die stets geforderte Berechnung der Wirkungen der Teilentschuldung auf die jährlichen Ergebnishaushalte der Stadt Frankfurt (Oder) unter Berücksichtigung der für 10 Jahre gekürzten Schlüsselzuweisungen (hälftige Finanzierung aus der kommunalen Verbundmasse) liegt der Gesetzesbegründung nicht bei. Eigene Betrachtungen der Stadt Frankfurt (Oder) zeigen jedoch, dass die Mindererträge die Minderaufwendungen deutlich übersteigen und somit die Teilentschuldung zu einer bis zu 10jährigen Belastung des städtischen Ergebnishaushaltes führen wird, anstatt ihn zu entlasten.

IX. Weiterentwicklung des BbgFAG

Völlig unverständlich ist ohnehin, wie die finanziellen Auswirkungen des beabsichtigten Kreisneugliederungsgesetzes von der Landesregierung beurteilt worden sein sollen, wenn die in diesem Zusammenhang anstehende zeitgleiche Fortentwicklung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes inhaltlich noch nicht bekannt ist.

X. Finanzierungskonzept

Zu den finanziellen Aspekten ist abschließend festzustellen, dass ein umfassendes Finanzierungskonzept, welches alle Aspekte und Auswirkungen einer Kreisneugliederung samt Einkreisung vollständig erfasst und beschreibt, fehlt. Dies ist auch deshalb nicht nachvollziehbar, weil der Landtag die Erstellung eines ausgewogenen Finanzierungskonzeptes mit Beschluss vom 17. Dezember 2014 (Drucksache 6/247-B) als Grundlage gefordert hat. Eine Folgenabschätzung und hinreichende Abwägung der Vor- und Nachteile des Gesetzesentwurfes ist so nicht möglich.

Ungelöst und damit nicht abgewogen bleibt mangels Finanzierungskonzept beispielsweise auch die Frage, inwieweit aus den bilateral zu führenden Vermögens- und Schuldenauseinandersetzungen negative Folgewirkungen auf den städtischen Haushalt zukommen könnten. Eine Verkürzung der städtischen Bilanz und eine Veränderung der Eigenkapitalquote haben Einfluss auf die Bonität der Stadt Frankfurt (Oder) und damit womöglich auch auf die künftige Gewährung von Kommunal-Darlehen durch Dritte und diesbezüglich verlangter Zinssätze (Stichwort Basel III).

XI. Funktionalreform

Auch wenn im beschlossenen Leitbildentwurf (Drucksache 6/4528-B, 13. Juli 2016) ausgeführt wird, dass eine Neustrukturierung der Kreisebene auch ohne die Übertragung weiterer Aufgaben des Landes rechtlich zulässig und sachlich möglich sei, hat der Landtag *„einen verwaltungspolitischen Zusammenhang zwischen diesen beiden Aspekten der Verwaltungsstrukturreform“* gesehen, der demnach *„nicht außer Acht gelassen werden darf“*.²⁷

In dem vorliegenden Gesetzesentwurf ist die zeitgleich mit dem Kreisneugliederungsgesetz beabsichtigte Funktionalreform gerade nicht berücksichtigt und damit der verwaltungspolitische Zusammenhang eben außer Acht gelassen worden. Eine Gesamtbetrachtung und Abwägung aller Teile der Verwaltungsstrukturreform ist gegenwärtig nicht möglich.

XII. Bürgernähe, ehrenamtliche Tätigkeit und deutsch-polnische Zusammenarbeit

Die Gesetzesbegründung bezeichnet die *„Bürgernähe als Reformgrundpfeiler“*²⁸. In den formulierten Zielen des beschlossenen Leitbildes heißt es unter Pkt. I 2 *„die demokratische Teilhabe und Mitwirkung der Bürgergesellschaft soll erleichtert und dauerhaft auf hohem Niveau gesichert werden.“*

²⁷ Begründungsteil des Referentenentwurfes zum „Kreisneugliederungsgesetz“, Potsdam, Stand 1. Dezember 2016, Seite 16

²⁸ ebenda, Seite 49

Im Referentenentwurf werden zwei Studien bzw. Gutachten angeführt²⁹.

- „In der Studie *‘Voraussetzungen der Selbstverwaltung zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße’* aus dem Jahr 2009 heben Prof. Dr. Joachim Jens Hesse und Alexander Götz dagegen hervor, dass sie die **Demokratiekosten** bei den zur Rede stehenden Maßstabsvergrößerungen als **sehr begrenzt** einschätzen, da ihnen ein Nachweis entsprechender Negativeffekte nicht gelingt.“
- „Prof. Dr. Jörg Bogumil sieht in seinem Gutachten von 2016 *‘Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen: Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (TMIK)’* zwar den höheren Aufwand der ehrenamtlichen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger und die längeren Wege, *‘allerdings gibt es keine stichhaltigen Hinweise darauf, dass sich die Legitimität und Bürgernähe kommunalen Handelns nennenswert verschlechtern, wenn bestimmte Gebietsflächen nicht überschritten werden’* [...]“.

Beiden Aussagen ist gemein, dass sie eine Verbesserung/Erleichterung der Bürgernähe im Ergebnis von Kreisgebietsreformen nicht bestätigen (und einen durchaus möglichen Schaden als gering einschätzen).

Felix Rösel vom ifo-Institut Dresden kommt in einem von der Gesetzesbegründung auch erwähnten Aufsatz³⁰ zu der Erkenntnis: „In ihrer Mehrzahl konnten diese Studien keinen systematischen kausalen Zusammenhang von Einwohnerzahl und kommunalen Ausgaben bzw. Effizienz nachweisen. Dagegen zeigt eine zunehmende Zahl empirischer Studien, dass Gebietsreformen mit substantiellen politischen Kosten, z. B. einer sinkenden Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen, einhergehen.“ In gleicher Weise äußert er sich in der Stellungnahme anlässlich einer mündlichen Anhörung des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtages zu dem Gesetzesentwurf eines Vorschaltgesetzes zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen (Drucksache 6/2000), Dresden, Mai/Juni 2016; sein Fazit darin ist: „*Demokratische Teilhabe und Bürgerzufriedenheit: Gebietsreformen führen zu einer sinkenden Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung, sinkender Wahlbeteiligung sowie zu einer Stärkung populistischer Parteien*“.

Die Stadt Frankfurt (Oder) kann keine Erleichterung der demokratischen Teilhabe und des partizipativen bürgerschaftlichen Aspektes erkennen. Durch den Aufgabenentzug werden nicht nur die Kompetenzen der Stadtverordneten deutlich beschnitten, sondern durch die Einkreisung auch die Anzahl der Mitglieder der Gemeindevertretung reduziert. Ureigene Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung einer Stadt mit oberzentraler Funktion werden künftig in einem Kreistag (mit-)entschieden, dessen Sitz mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf zudem nicht benannt ist.

Die Ortskenntnis aller Kreistagsabgeordneten wird nicht das hohe Niveau erreichen können, wie es bei Stadtverordneten der Fall ist. Eine zurückgehende direkte wie mittelbare Betroffenheit hinsichtlich zu treffender Entscheidungen im Kreistag lässt ein geringeres Engagement für Belange der Stadt Frankfurt (Oder) erwarten. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse³¹ werden Interessen der Stadt Frankfurt (Oder) künftig ohnehin nur schwer durchsetzbar sein. U.a. droht die gute deutsch-polnische Zusammenarbeit zwischen Słubice und Frankfurt (Oder) Schaden zu nehmen, wenn die Frankfurter Zuständigkeit für bestimmte Angelegenheiten und beabsichtigte Kooperationsprojekte entfällt (z. B. grenzüberschreitender ÖPNV).

Mit dem Gesetzesentwurf wird nicht dargelegt, wie durch die Landesregierung sichergestellt werden kann, dass öffentliche Dienstleistungen auch nach der Reform für Bürger/innen ohne

²⁹ ebenda, Seite 49

³⁰ ifo Dresden berichtet 4/2016, Im Blickpunkt, Seite 45ff., „Sparen Gebietskörperschaften Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien“

³¹ Dieses lässt sich aus dem Bevölkerungsverhältnis ableiten (FfO: ca. 58 TEW zu LOS: 178 TEW).

Internetzugang und Auto wohnortnah und allumfassend zur Verfügung stehen. Stattdessen droht, dass unter dem Konsolidierungsdruck (zurückgehende Standardanpassungszuschüsse) in Zuständigkeit der neuen Landkreise Standards entgegen diesem Interesse gesenkt werden (z.B. Schließung von Außenstellen), was der proklamierten Bürgernähe entgegensteht.

XIII. Stärkung Oberzentren

Nach alledem muss die Stadt Frankfurt (Oder) resümieren, dass sie als Oberzentrum nicht gestärkt aus der beabsichtigten Kreisneugliederung, wie es die Gesetzesbegründung behauptet und das beschlossene Leitbild vorschreibt, hervorgehen wird. Die Auswirkungen der Neugliederung des Landes Brandenburg sind ohnehin nicht in dem nötigen Umfang absehbar, da wesentliche Folgen dem Regelungsgehalt nachfolgender Gesetze und den Verhandlungen/Entscheidungen der beteiligten Gebietskörperschaften überlassen werden.

Damit ist dem Reformvorhaben die Grundlage zur Legitimierung entzogen. Ohne belastbare Aussagen hinsichtlich der Wahrung des Gemeinwohlinteresses ist eine Einkreisung nicht zulässig. Deshalb lehnt die Stadt Frankfurt (Oder) den Gesetzesentwurf als ungeeignet, unangemessen und insgesamt als unverhältnismäßig ab.

XIV. Alternativen zur Kreisneugliederung

Der Referentenentwurf setzt sich nicht in hinreichender Weise mit den möglichen Alternativen zu einer Kreisneugliederung auseinander.

- Oben wurde bereits ausgeführt, dass mit einer entsprechenden Veränderung des BbgFAG ein geeigneterer und angemessener Lastenausgleich zwischen allen Gebietskörperschaften erreicht werden kann, als er durch die Lastenverschiebungen aufgrund der Aufgabenübertragungen im Wege der Einkreisung innerhalb der betroffenen neuen Landkreise entsteht.
- Die Vor- und Nachteile von verpflichtenden Kooperationen werden in der Gesetzesbegründung überhaupt nicht erwähnt.
- Möglichkeiten des verstärkten Einsatzes von E-Gouvernement werden mit Verweis auf das Territorialitätsprinzip und einer nur begrenzt möglichen Entörtlichung vom Referentenentwurf verworfen. Dabei führt der zielgerichtete Einsatz moderner Informationstechnologien nicht zur vollständigen Aufgabe des Territorialitätsprinzips und kaum zur Entörtlichung. Die Argumentation der Gesetzesbegründung überzeugt ganz und gar nicht, zumal sämtliche vorgebrachte Argumente auch in gleicher Weise gegen die Kreisneugliederung vorgebracht werden können. Eine Vergrößerung der Kreisstrukturen und die Einkreisung von kreisfreien Städten trägt auch zur Entörtlichung bei und greift in das Territorialprinzip ein.
- Die Wahl des Landkreises Oder-Spree als Fusionspartner von Frankfurt (Oder) ist nicht hinreichend z. B. gegenüber den Varianten eines alternativen Zusammenschlusses mit dem Landkreis Märkisch-Oderland oder gar der Bildung einer Gebietskörperschaft aus diesen drei abgewogen. Die Argumente für die im Gesetzesentwurf vorgesehene Fusionsform in Abgrenzung zu anderen Varianten sind nicht stichhaltig, halten einer fachlichen und sachlichen Bewertung nicht stand und können deshalb insgesamt nicht überzeugen.

XV. Weitere Kritik und Hinweise

a) Funktionsnachfolge und Einzelrechtsnachfolge (§ 11 Gesetzesentwurf)

Die einzukreisenden Städte und die aufzulösenden Landkreise, die einen neuen Landkreis bilden werden, sollen bis zum Ablauf des 31. Oktober 2018 einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Regelung der Rechtsfolgen, die sich aus dem Aufgabenübergang mit Wirkung ab dem 01. Januar 2020 ergeben, schließen. Unklar ist, wie im Falle von noch nicht entschiedenen Streitigkeiten über die Einordnung als Kreis Aufgabe durch die Verwaltungsgerichte verfahren wird. In diesem Fall sollten die kreisfreien Städte bis zur Entscheidung Aufgabenträger bleiben.

Wie in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit von nicht einmal einem Jahr fundierte und abgewogene Verträge zur Regelung der Rechtsnachfolgen der Aufgabenübergänge zu schließen sind, ist nicht vorstellbar. Bei der Größe und Komplexität der Aufgabenbewältigung ist mit erheblichen Streitfällen zwischen den Beteiligten zu rechnen, die neben den einzelnen auszuhandelnden vertraglichen Bestimmungen zu lösen sind.

Der im Falle des Nichtzustandekommens von Verträgen entschädigungslose Übergang von Rechten und Vermögen einerseits sowie von Pflichten und Schulden andererseits auf den neuen Landkreis stößt auf erhebliche Bedenken und benachteiligt die Stadt Frankfurt (Oder) aller Voraussicht. Unklar bleibt, wie beispielweise aus der Wahrnehmung von sogenannten „kreislichen“ Aufgaben entstandene anteilige Kassenkredite (u. a. auch zwecks Bedienung von Investitionskrediten) überzuleiten wären. Die Regelung hat derart weitreichende Folgen, die in Gänze zum jetzigen Zeitpunkt von der Stadt Frankfurt (Oder) nicht abgesehen werden können, dass diese, auch erhebliche wirtschaftliche Folgen tragende Regelung, einer detaillierteren Bestimmung bedarf. Allein auf das Verhandlungsgeschick der Beteiligten kann nicht abgestellt werden.

Unbestimmte Rechtsbegriffen wie „überwiegend“ oder „teilweise“ sollten im Gesetz selbst bestimmt werden.

b) Fusionsgremium (§§ 14 ff. Gesetzesentwurf)

Es ist un geregelt, wer die Wahlleitung des Vorsitzenden übernimmt (lediglich die Einberufung ist bestimmt). Es sollte klarge stellt werden, ob sich die einfache Mehrheit bei Entscheidungen des Fusionsgremiums auf die anwesenden Stimmen oder alle stimmberechtigten Mitglieder auch ohne Anwesenheit bezieht.

c) Personalüberleitung (§ 21 Gesetzesentwurf)

Die Regelungen zur Personalüberleitung sind unüberlegt und ihre Folge derzeit nicht im vollen Umfang abschätzbar. Sie könnten die Stadt Frankfurt (Oder) unangemessen und einseitig belasten. Sofern eine Vereinbarung nicht zustande kommt, sollen Beschäftigte, die überwiegend sogenannte „kreisliche“ Aufgaben wahrnehmen, auf den neuen Landkreis übergehen. Beschäftigte, die nur teilweise solche Aufgaben wahrnehmen, sollen jedoch bei der Stadt Frankfurt (Oder) zurückbleiben. Ob damit der Personalbedarf bei beiden Gebietskörperschaften annähernd gedeckt werden kann oder das Personal zugunsten bzw. zu Lasten (Personalüberhänge, z.B. bei Widerspruch des Überganges nach § 613a Absatz 6 BGB) eines Beteiligten verschoben wird, ist völlig unklar. Im Übrigen wird auf die Ausführungen unter a) analog verwiesen.

Zur Wahrung der Arbeitnehmerrechte hinsichtlich der Dauer der Zugehörigkeit zum bisherigen Arbeitgeber sollte diese Angabe auch in den Personalüberleitungsvertrag pflichtig aufgenommen werden (§ 21 Absatz 7 des Gesetzesentwurfes).

Inwieweit aus dem Personalvertretungsrecht Mitwirkungs- und/oder Mitbestimmungsrechte der Personalräte (anstatt einer beratenden Mitwirkung z. B. im Fusionsgremium oder hinsichtlich der Personalüberleitung) zu wahren sind, sollte geprüft werden. Ein Kündigungsschutz von Beschäftigten im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform ist im Gesetzesentwurf nicht geregelt. Die Personalräte werden daher voraussichtlich einen (begleitenden) Tarifvertrag zur Absicherung und zum Ausgleich von etwaigen Nachteilen einfordern. Dies könnte zu zusätzlichen und langfristigen finanziellen Belastungen führen, die in einem umfassenden Finanzierungskonzept als Grundlage für den Gesetzesentwurf zu berücksichtigen wären.

d) Wohlverhalten (§ 34 Gesetzesentwurf)

Es werden unbestimmte Rechtsbegriffe wie „erhebliche finanzielle Verpflichtungen“ oder „langfristigen finanziellen Folgen“ verwendet. Eine Klarstellung ist erforderlich, zumal auch die Gesetzesbegründung keine nähere Erläuterung gibt.

e) Übergang von Geschäftsanteilen städtischer Gesellschaften (§ 41 Gesetzesentwurf)

Abgesehen von den praktischen Problemen und rechtlichen Bedenken hinsichtlich eines entschädigungslosen Überganges von Geschäftsanteilen auf den neuen Aufgabenträger fehlen auch z. B. Regelungen, wie mit bestehenden Sicherheiten umgegangen wird, wenn Zustimmungserfordernisse Dritter bestehen. Sofern solche neu auszustellen wären, könnte eine erneute Genehmigung der Kommunalaufsicht erforderlich werden. Klarstellende Vorschriften sind erforderlich.

f) Unternehmensfusionen (§ 42 Gesetzesentwurf)

Der Soll-Vorschrift fehlt eine zeitliche Eingrenzung zur Umsetzung, wie es bei anderen Regelungen bestimmt worden ist.

Fazit

Die Stadt Frankfurt (Oder) und ihre Bürger/innen wenden sich gegen den vorliegenden Gesetzesentwurf, weil der massive Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nicht durch Gründe des öffentlichen Wohls legitimiert ist. Die mit dem Gesetzesentwurf verfolgten Ziele werden durch die Einkreisung der Stadt Frankfurt (Oder) nicht erreicht.

Vorsitzender der SVV
Herr Wolfgang Neumann

Oberbürgermeister
Herr Dr. Martin Wilke

Vorsitzender Personalrat
Herr Michael Knäbke

Vorsitzende Gesamtpersonalrat
Frau Giesela Schmidt