



Städte- und Gemeindebund Brandenburg, Stephensonstr. 4, 14482 Potsdam

Landtag Brandenburg
Ausschuss für Inneres und Kommunales
Herrn Vorsitzenden Sören Kosanke, MdL
Alter Markt 1
14467 Potsdam

Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4
14482 Potsdam
Telefon: 03 31 / 7 43 51-0
Telefax: 03 31 / 7 43 51-33
E-Mail: mail@stgb-brandenburg.de
Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>
Datum: 2017-10-04
Aktenzeichen: 011-00 FRG2020

Gesetzentwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Funktionalreform 2020 im Land Brandenburg (Funktionalreformgesetz 2020 – FRG 2020) – Drucksache 6/6775 Anhörung am 9./10. Oktober 2017

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Gelegenheit zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Funktionalreform 2020 im Land Brandenburg (Drucksache 6/6775) Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen.

1. Der Gesetzentwurf zielt unter Bezugnahme auf den Beschluss des Landtages Brandenburg vom 17. Dezember 2014 „Verwaltungsstrukturreform im Land Brandenburg auf den Weg bringen“ (Drucksache 6/247-B) und den Beschluss über das Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 vom 13. Juli 2016 (Drucksache 6/4528-B) auf die Erhaltung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sowie die Sicherung der Leistungsfähigkeit durch eine Funktionalreform. Die Funktionalreform wird als Teil der Verwaltungsstrukturreform ausgestaltet.

Dazu enthält der Regierungsentwurf einige gesetzliche Zuordnungen von bisherigen von Landesbehörden vollzogenen Aufgaben insbesondere auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. In weiteren Artikeln sollen die Personal- und Vermögensüberleitung sowie der Vollzug des strikten Konnexitätsprinzips der Landesverfassung geregelt werden.

2. Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg wird der Gesetzentwurf allerdings den in den vorgenannten Landtagsbeschlüssen formulierten Anforderungen nicht mehr gerecht. Zudem wird eine Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung durch die Übertragung von Aufgaben, die bislang von den Landkreisen erfüllt werden, aus dem Reformvorhaben in einer Weise abgekoppelt, die keine hinreichende Umsetzung in dieser Wahlperiode mehr erwarten lässt.

2.1 Dies wird aus dem Vergleich mit früheren Verwaltungsreformen deutlich: Seit der Gründung des Landes Brandenburg hat der Städte- und Gemeindebund Brandenburg nämlich immer konstruktiv an den jeweils gebotenen Anpassungen mitgearbeitet.

2.1.1. Anfang der neunzehnhundertneunziger Jahre hat er maßgeblich in der so genannten „Jahn-Kommission“ mitgewirkt, die noch heute als Vorbild für eine sachgerechte Vorbereitung einer Funktionalreform angesehen wird. In deren Ergebnis wurden zahlreiche Aufgaben im Rahmen der Transformation des Einheitsstaates DDR auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte übertragen. Dies erfolgte in den Jahren 1994 - 1997 unter anderem mit dem Ersten bis Vierten Funktionalreformgesetz. Schon damals hat der Städte- und Gemeindebund auch eine Verlagerung von Aufgaben auf die gemeindliche Ebene eingefordert. Insbesondere sollten die Institute der Großen und Mittleren kreisangehörigen Städte wie in anderen Bundesländern mit Leben erfüllt werden. Die Landesregierung entschied sich allerdings dafür, diesen Komplex von der Verlagerung von Aufgaben auf die Kreisebene abzukoppeln und auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Dies führte allerdings dazu, dass im Ergebnis für die gemeindliche Ebene kaum Kompetenzzuwächse zu verzeichnen waren.

2.1.2 Auch bei der Gemeindestruktureform hatte die seinerzeitige Landesregierung zunächst das Ziel formuliert, „durch Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung die Voraussetzungen zu schaffen, dass im Interesse der Bürgernähe weitere Aufgaben auf die untere kommunale Ebene verlagert werden können“ (vgl. Starke Gemeinden für Brandenburg, Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg, Punkt fünf der Ziele der Reform, Beschluss der Landesregierung vom 11. Juli 2000). Auch bei diesem Reformvorhaben war festzustellen, dass die als Ziel formalisierte Aufgabenverlagerung vom Projekt abgekoppelt und letztlich nicht umgesetzt wurde. Daran änderte auch die im Nachgang eingesetzte interministerielle Arbeitsgruppe Funktionalreform nichts.

2.1.3 Aufgrund dieser Vorerfahrungen erwartet der Städte- und Gemeindebund Brandenburg, dass der Landtag Brandenburg mit der Verabschiedung eines Funktionalreformgesetz 2020 bis zur Vorlage eines Gesetzentwurfs der Landesregierung mit konkreten Übertragungsvorschläge auf die gemeindliche Ebene abwartet. Zwischen beiden kommunalen Ebenen bestehen nämlich enge Sachzusammenhänge. Die ohnehin sehr begrenzte Bereitschaft der Kreisebene zur Abgabe von Aufgaben an die gemeindliche Ebene steht damit im Zusammenhang. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat auch in seinen sechs Kernthesen zu einer Verwaltungsstruktureform vom 15. Dezember 2015 formuliert:

2. Nach Leistungskraft differenzierte Funktionalreform

Eine Neuverteilung von Aufgaben zwischen den Ebenen im Land bleibt oberste Voraussetzung für eine Verwaltungsstruktureform auf allen Ebenen. Eine Reduzierung auf eine Kreisgebietsreform greift zu kurz. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg erwartet von der Landesregierung, seine bisherigen Vorschläge für eine interkommunale Funktionalreform aufzugreifen und im Leitbild zu berücksichtigen. Dabei ist gerade auch der unterschiedlichen Leistungskraft der Städte, Gemeinden und der Ämter durch nach Einwohnerschwellenwerten differenzierten Aufgabenübertragungen Rechnung zu tragen. Eine jetzt im Leitbildentwurf beabsichtigte Vereinheitlichung des Aufgabenbestandes aller kreisangehörigen Städte und Gemeinden könnte auch zum Entzug von schon vorhandenen Aufgaben bei größeren Städten und Gemeinden führen und ist strikt abzulehnen.

2.1.4 Vor dem Hintergrund der Entscheidung des Grundgesetzes für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. November 2014 - 2 BvL 2/13 - Rn. (51), wäre zu erwarten gewesen, die gemeindliche Ebene in den Mittelpunkt zu stellen. Die Bedeutung der Gemeinden für den demokratischen Staatsaufbau bedingt – so das

Bundesverfassungsgericht - einen grundsätzlichen Vorrang der gemeindlichen Aufgabenzuständigkeit. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG statuiert nämlich ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden.

Dabei wäre auch zu berücksichtigen, dass schon aus der Verfassung ein unterschiedlicher Aufgabenbestand der Gemeinden folgt. Das Bundesverfassungsgericht hat in der zitierten Entscheidung ausgeführt:

„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 (vgl. BVerfGE 79, 127 <153 f.>) (...)

Trotz örtlicher Bezüge ist es deshalb nicht ausgeschlossen, dass eine Aufgabe, die einzelne größere Gemeinden in einem Landkreis auf örtlicher Ebene zu erfüllen vermögen, für andere Teile des Landkreises nur überörtlich erfüllbar ist.“

Das Land Brandenburg darf sich vor einer Umsetzung dieser Grundsätze nicht verschließen. Daher ist auch im Land Brandenburg eine nach gemeindlicher Leistungskraft unterschiedliche Verteilung von Aufgaben geboten. Schließlich liegt die Rechtsnatur eines Landkreises gerade im Ausgleich und der Ergänzung unterschiedlicher Leistungskraft der Städte und Gemeinden. Das Prinzip der differenzierten Aufgabenwahrnehmung kann daher auch nicht als „Privilegierung“ einzelner Städte herabgesetzt werden.

Wir wollen vor diesem Hintergrund erneut anregen, die Aufgaben der Großen kreisangehörigen Städte auf einem hohen Niveau zu vereinheitlichen und die Aufgaben an den Status zu knüpfen und nicht von Einzelanträgen abhängig zu machen, die an eine hohe Darlegungs- und Beweislast der Städte geknüpft werden.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat vor diesem Hintergrund bereits im Rahmen der Enquete-Kommission 5/2 des Landtages Brandenburg einen Katalog von Aufgaben vorgelegt, die von der Ebene der Landkreise auf die der Städte, Gemeinden und Ämter zu übertragen wären. Darin finden sich auch Aufgaben, die bereits Gegenstand der Beratungen der IMAG Funktionalreform waren. Zum Teil finden sich dort auch Aufgaben, die nach dem Standarderprobungsgesetz seit vielen Jahren von den Städten, Gemeinden und Ämtern vollzogen werden und für die seit langem eine Einführung ins Dauerrecht gefordert wird. Über diese Aufgaben wurde begleitend zur Enquete-Kommission 5/2 mit dem kreislichen kommunalen Spitzenverband intensiv verhandelt. Über viele Vorschläge konnte Einvernehmen erzielt werden. Die Verhandlungen scheiterten allerdings daran, dass von der Kreisseite ein dauerhafter Verzicht des gemeindlichen Spitzenverbandes nach weiteren Aufgabenverlagerungen als Bedingung für eine Einigung verlangt wurde. Auch von der Landesregierung wurde dies eng begleitet. Diese Aufgaben wurden bekanntlich in einer aktualisierten Fassung erneut im Zusammenhang mit der Leitbilddebatte an Landtag und Landesregierung herangebracht. Der Aufgabenkatalog ist als Anlage nochmals beigefügt.

Daher überrascht es sehr, wenn nach Jahren der Prüfung und Verhandlung die Regierung behauptet, sich nicht in der Lage zu sehen, dem Landtag zeitgerecht parallel zur Funktionalreform I einen die gemeindliche Ebene stärkenden Vorschlag zu unterbreiten. Von hier wird dies nach den Erfahrungen mit früheren Reformprozessen eher als Ausstieg bewertet.

2.1.5 Hinzu kommt die mit dem Entwurf beabsichtigte Aufhebung des Funktionalreformgrundsatzgesetzes (FRGGBbg). Neben Regelungen zur Personalüberleitung oder des Vermögenübergangs

finden sich darin zentrale Aussagen zur Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen im Land (§ 1 FRGGBbg) und zur Überleitung von Kreisaufgaben (§ 6 FRGGBbg).

Diese lauten:

§ 1
Aufgabenverteilung

(1) Verwaltungsaufgaben sind möglichst orts- und bürgernah zu erfüllen. Dabei ist eine größtmögliche Bündelung vor Ort anzustreben und der Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung zu beachten.

(2) Die den obersten Landesbehörden, den Landesoberbehörden und den unteren Landesbehörden durch Landesrecht zugewiesenen Verwaltungsaufgaben sind spätestens bis zum 1. Januar 1997 durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes auf die Landkreise und kreisfreien Städte zu übertragen, es sei denn, daß dort eine sachgerechte, wirtschaftliche und effektive Aufgabenerledigung nicht erreicht werden kann; dabei sollen auch die Möglichkeiten einer Aufgabenerledigung durch Private geprüft werden.

(3) Sind neue Verwaltungsaufgaben nach Inkrafttreten dieses Gesetzes einer Behörde zur Wahrnehmung zuzuweisen, gilt Absatz 2 entsprechend.

§ 6
Überleitung von Kreisaufgaben

(1) Die den Landkreisen übertragenen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten sind auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zu übertragen, wenn

- 1. die Aufgabe besonders publikumsintensiv ist oder sich für eine orts- und bürgernahe Wahrnehmung eignet oder*
- 2. ihre Erledigung besondere Orts- und Objektkenntnisse erfordert oder*
- 3. die Aufgabe in engem Zusammenhang mit solchen Aufgaben steht, die bereits von den Ämtern oder Gemeinden wahrgenommen werden oder*
- 4. die wesentlichen Grundlagen für die Erfüllung der Aufgaben von den Ämtern und Gemeinden erarbeitet und vorbereitet werden,*

es sei denn, die Aufgaben können von den kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern nicht sachgerecht, wirtschaftlich und effektiv erfüllt werden.

(2) Werden durch Landesrecht Aufgaben der Landkreise auf die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter übertragen, so sind die Regelungen der §§ 3 bis 5 entsprechend anzuwenden und die Kreisumlage dem Umfang des Aufgaben-, Personal- und Vermögensübergangs anzupassen. Die Beteiligten können einvernehmlich eine andere Regelung treffen.

Während für die Regelungen des FRGGBbg zur Personalüberleitung und zum Vermögensübergang eine Ablösung durch Normen des FRG2020 gesehen werden könnte, ist dies hinsichtlich der oben zitierten §§ 1 und 6 FRGGBbg nicht der Fall. Es steht vielmehr zu erwarten, dass nach einer Aufhebung dieser Normen dies als politische Grundentscheidung gegen eine weitere Funktionalreform und Aufgabenübertragungen auf die Ebene der Städte, Gemeinden und Ämter ins Feld geführt wird.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg tritt diesen Absichten entgegen und erwartet, dass diese Normen nicht aufgehoben werden.

2.2 Im Übrigen geht der Städte- und Gemeindebund Brandenburg davon aus, dass die gegenüber dem Leitbildbeschluss des Landtages Brandenburg massiv reduzierte Aufgabenzahl nicht mehr mit diesem vereinbar ist.

Unter II. Leitbild für die Neugestaltung der Kreisebene wird nämlich ausgeführt:

2. Der Neustrukturierung der Kreisebene soll unmittelbar eine Funktionalreform folgen. Die Übertragung zusätzlicher Aufgaben des Landes auf die Landkreise und kreisfreien Städte wird die kommunale Selbstverwaltung zusätzlich stärken.

Nach Auffassung der Enquete-Kommission 5/2 ist eine umfassende Funktionalreform ein zentrales Handlungsinstrument, um die kommunale Selbstverwaltung in Brandenburg bei den sich absehbar ändernden Rahmenbedingungen nachhaltig zu stärken und zukunftsfähig zu gestalten. Die Kommission hebt hervor, dass die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung kein Selbstzweck ist. Sie soll vielmehr insbesondere dazu dienen, dass regional bedeutsame Entscheidungen unter Beteiligung der örtlichen Akteure und damit zugleich unter Nutzung ihres Wissens getroffen werden können, um hierdurch ein hohes Maß an Legitimation zu erhalten und zugleich auf eine breite Akzeptanz zu stoßen. Diese Ziele sollen mit einer umfassenden Funktionalreform gestärkt werden. Die Kommission hat hierzu Grundsätze für Aufgabenübertragungen (Grundsatzbeschluss zur FR vom 18.12.2013 in LT-DS 5/8000 Anlage 6 S.1 ff.) formuliert, zu denen sich der Landtag ausdrücklich bekennt und die bei den beabsichtigten Aufgabenübertragungen heranzuziehen sind.

Der Funktionalreform wird zudem ein eigener Abschnitt III gewidmet. Darin wird u.a. ausgeführt:

Wie unter II. 2 bereits näher ausgeführt, soll es anlässlich der Neustrukturierung der Kreisebene auch zu Aufgabenübertragungen auf die Landkreise und kreisfreien Städte kommen. Die Verwaltungsstrukturreform ist danach nicht nur darauf beschränkt, durch territoriale Veränderungen der kreiskommunalen Verwaltungsträger deren Leistungsfähigkeit vor dem Hintergrund der o. g. Herausforderungen zu sichern. Vielmehr zielt die Reform auch auf eine Stärkung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung ab. Dabei ist die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung kein Selbstzweck, sondern dient dazu, dass regional bedeutsame Entscheidungen unter Beteiligung der örtlichen Akteure und unter Nutzung ihres Wissens auch dort getroffen werden können, wo sie unmittelbare Wirkung entfalten und somit ein hohes Maß an Legitimation besitzen und auf eine breite Akzeptanz stoßen. Dies gilt im Ergebnis aber auch bei der Übertragung von Aufgaben, bei denen eine erhöhte aufsichtsrechtliche Steuerung gegeben sein könnte, weil sie jedenfalls zu mehr Kompetenzen der Landkreise und kreisfreien Städte sowie ihrer Organe führen. Durch die orts- und bürgernahe Wahrnehmung dieser zusätzlichen Aufgaben werden die Kompetenz und die Akzeptanz dieser Körperschaften im Verhältnis zu ihren Bürgerinnen und Bürgern erhöht und die kommunale Selbstverwaltung gestärkt. Aufgabenübertragungen sind danach ein zentrales Instrument, um dieses Ziel zu verwirklichen. Dies gilt sowohl für kreisliche als auch gemeindliche Verwaltungsträger. Durch Übertragung zusätzlicher Aufgaben soll der Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Landkreise und kreisfreien Städte erweitert und damit auf eine breitere Grundlage gestellt werden.

Dieser Abschnitt enthält auch einen Katalog von 19 beschriebenen Einzelaufgaben über die gesagt wird:

Im Ergebnis sollen unter Einbeziehung der Stellungnahmen der Fachausschüsse des Landtages im Zusammenhang mit der Neugliederung folgende Aufgaben kommunalisiert und soweit keine anderen Festlegungen getroffen werden und weder rechtliche noch fachliche Erwägungen dagegen sprechen, den Landkreisen und kreisfreien Städten als Selbstverwaltungsaufgaben zum 1. Januar 2020 übertragen werden:

Von diesem zentralen Element des Leitbildbeschlusses rückt der Regierungsentwurf ab, in dem mit der Reduzierung lediglich auf drei Aufgaben, nämlich Teile der Landesforstverwaltung, des schulpсихologischen Dienstes und von Aufgaben der Immissionsschutzverwaltung massiv ab. Die zur Begründung angeführten Hinweise auf „Kleinstaufgaben“, die zu erhebliche Mehrkosten führten, vermögen nicht zu überzeugen. Zumal bei diesem Maßstab auch die Aufgabe „Entgegennahme von Kirchnaustrittserklärungen“ nicht hätte aufgenommen werden dürfen.

Eine Neuverteilung von Aufgaben zwischen den Ebenen im Land bleibt nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg oberste Voraussetzung für eine Verwaltungsstrukturreform auf allen Ebenen. Zunächst hätten die Aufgaben geklärt werden müssen, ehe Rückschlüsse auf künftige Gebietsstrukturen gezogen werden könnten.

2.3 Daher wird auch die in der Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 17. Februar 2015 wiedergegebene Aussage des Ministers des Innern geteilt:

„(...) Mein Ziel ist es, die kommunale Selbstverwaltung durch die Verlagerung von Landesaufgaben auf die kommunale Ebene zu stärken. Nur vor dem Hintergrund einer möglichst umfassenden Aufgabenverlagerung auf die Kreisebene lässt sich eine flächendeckende Kreisgebietsreform im Land Brandenburg überhaupt rechtfertigen. Die Funktionalreform geht einer Verwaltungsstrukturreform also logisch voran. Bestehende Verwaltungsstrukturen sind kein Selbstzweck. Sie müssen den gesellschaftlichen Veränderungen im Land Rechnung tragen.“

Leider ist es im Rahmen der bisherigen Debatte um eine Verwaltungsstrukturreform immer weniger und nun nicht mehr gelungen, diesen von hier unterstützten Anspruch auch durch konkrete Übertragungsvorschläge hinreichend zu untersetzen. Nimmt man die Zahl der Vollzeitäquivalente in den Blick, wird schnell deutlich, dass es sich – abgesehen von Teilen der Forstverwaltung - um kaum nennenswerte Verlagerungen handelt. Dies vermag aber eine umfassende Regionalkreisbildung noch weniger zu rechtfertigen, als der seinerzeitige Referentenentwurf.

2.4 Hinzu kommt die unzureichende Ausgestaltung der Regelungen der Aufgaben- und Personalzuordnung sowie der Vermögensüberleitung und insbesondere zum Mehrbelastungsausgleich. In der Gesamtschau ist der Gesetzentwurf der Landesregierung nicht geeignet, Kommunen in ihrer Selbstverwaltung wirksam zu stärken.

2.5 Im Übrigen ist es geboten, mit dem Gesetz keine Einkreisung bislang kreisfreie Städte vorzunehmen. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg tritt der Einkreisung der kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) entschieden entgegen. Er geht davon aus, dass die in Rede stehenden Aufgaben von den Städten wahrgenommen werden können. Dies setzt voraus, dass eine dem strikten Konnexitätsprinzip entsprechende auskömmliche Kostentragungsregelung getroffen wird und eine angemessene Finanzausstattung nach Art. 99 LV erfolgt.

2.6. Zu den Vorschriften im Einzelnen:

Zu Art. 1 - Gesetz über die Zuordnung von Aufgaben (Aufgabenzuordnungsgesetz – BbgAZG)

Das Aufgabenzuordnungsgesetz regelt die Verlagerungen von wenigen Landesaufgaben auf Kommunen, die deutlich hinter dem Katalog zurückbleiben, der im Leitbildbeschluss des Landtages Brandenburg vorgesehen war.

Im Zusammenhang mit den Aufgaben des Ministeriums für ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft ist, wie bereits zum Referentenentwurf ausgeführt, festzustellen, dass die vielfach von den kommunalen Spitzenverbänden geforderte Aufgabenrückführung auf die Unteren Naturschutzbehörden mit dem Gesetzentwurf nicht realisiert wurde. Insoweit wäre es insbesondere wünschenswert gewesen, dass die Aufgabe nach § 1 Abs. 3 Naturschutzzuständigkeitsverordnung auf die Unteren Naturschutzbehörden übertragen wird.

Darüber hinaus wird erneut angeregt, dass Ersatzzahlungen für nicht ausgleichbare oder kompensierbare Eingriffe in Natur und Landschaftsbild zumindest zum Teil an die betroffenen Gemeinden geleistet werden. Nur so besteht die Gewähr, dass die tangierten Bürger einen direkten Vorteil von den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erlangen. Maßnahmen in anderen Teilen des Landkreises oder des Landes dürften aufgrund der Größe der Landkreise von den Bürgern kaum wahrgenommen werden. Soweit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der betroffenen Gemeinde nicht realisiert werden können, wäre zu überlegen, ob nicht ein bestimmter Prozentsatz der Ersatzzahlungen für den gemeindlichen Umweltschutz zur Verfügung gestellt werden sollte. Auch wenn die Effektivität der eingesetzten Mittel nicht so hoch sein sollte, wie bei einem größeren Vorhaben, würde die Akzeptanz vor Ort gesteigert, so z. B. im Zusammenhang mit Energieanlagen nach dem EEG.

Zu Art. 2 - Änderung des Landesorganisationsgesetzes

Die Bestimmung folgt aus der Änderung des Artikels 20. Dieser sieht die Aufhebung des Funktionalreformgrundsatzgesetzes und der dazugehörigen Durchführungsverordnung vor. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg spricht sich nachdrücklich aus den oben genannten Gründen *gegen* eine Aufhebung des Funktionalreformgrundsatzgesetzes aus. Die Regelungen haben sich in den vergangenen Jahren grundsätzlich bewährt. Zudem würden mit der Aufhebung Regelungen zur Überleitung von Kreisaufgaben auf kreisangehörige Städte und Gemeinden ersatzlos abgeschafft.

Zu Art. 3 - Gesetz über die Personalzuordnung im Rahmen der Funktionalreform I im Land Brandenburg

Mit dem Personalzuordnungsgesetz beabsichtigte das Land, den Landkreisen und kreisfreien Städten das zur Erfüllung der ihnen durch die Aufgabenzuordnungen übertragenen Aufgaben erforderliche Fachpersonal zur Verfügung zu stellen. Maßstab ist dabei der Personalbestand des Landes.

Damit berücksichtigt der Gesetzentwurf noch nicht den in verschiedenen Aufgabenfeldern festzustellenden Personalmehrbedarf, der aus der Unterbesetzung in Aufgabenbereichen der Landesverwaltung folgt. Beispielsweise ist ein solcher für den schulpsychologischen Dienst im Leitbild selbst festgestellt worden. Auch in der Anhörung des Innenausschusses war dies seinerzeit von verschiedenen Seiten vorgetragen worden.

Indem der Ist-Bestand des Landespersonals als Grundlage für den Kostenausgleich genommen wird und der Mehrbelastungsausgleich erst 2025 überprüft werden soll, ist davon auszugehen, dass hierdurch entstehende Lücken zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben aus den kommunalen Haushalten zu tragen sein werden. Dies widerspricht den vom Verfassungsgericht des Landes Brandenburg erkannten Konnexitätsgrundsätzen.

Weiterhin sieht der Gesetzentwurf in § 9 für Tarifbeschäftigte, deren Arbeitsverhältnisse aufgrund dieses Gesetzes auf kommunale Körperschaften übergehen sollen, ein Widerspruchsrecht vor. Übt ein Arbeitnehmer dieses Widerspruchsrecht aus, wird der betreffende Arbeitnehmer der kommunalen Körperschaft im Wege einer „Personalgestellung“ vom Land zugeordnet. Dies bedeutet, dass die Arbeitsverträge der Beschäftigten mit dem Land Brandenburg unangetastet bleiben und gleichsam eine Leihe an die Kommunen erfolgt. Eine solche Konstruktion entspricht nicht dem Gedanken einer Funktionalreform, die die kommunale Selbstverwaltung stärken soll. Sie ist nämlich mit der kommunalen Organisationshoheit kaum in Einklang zu bringen. Diese wird dadurch eingeschränkt, dass den aufnehmenden Kommunen nur eingeschränkte Direktionsbefugnisse gegenüber den Beschäftigten zur Verfügung stehen. Dies betrifft etwa die Frage, ob mit den Beschäftigten Teilzeitregelungen vereinbart werden können. Auch sind Disziplinarbefugnisse nicht ohne Mitwirkung des Landes auszuüben. Hinzu kommen Probleme bei der Anwendung des jeweiligen Tarifrechtes, die Arbeitskampfbetroffenheit und auch die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten der Beschäftigten. Nachdem diese weiter beim Land angestellt sein werden, sind berufliche Fortentwicklungen der Beschäftigten im kommunalen Dienst nicht möglich. Der Ansatz einer Personalgestellung im Gesetzentwurf ist daher aufzugeben.

Von hier wird stattdessen eine Personalüberleitung nach den Grundsätzen des Funktionalreformgrundsatzgesetzes befürwortet.

Soweit im Gesetzentwurf die Bildung von Personalüberleitungskommissionen vorgesehen ist, erwarten wir, dass auch der Städte- und Gemeindebund Brandenburg in der Kommission vertreten ist. Schließlich gibt es im Land Brandenburg vier kreisfreie Städte, die von der Überleitung betroffen sein werden.

§ 12 dieses Gesetzes will für Landesbedienstete betriebsbedingte Kündigungen infolge der Aufgabenübertragung auf die Kommunen bis zum 31. Dezember 2022 ausschließen. Eine solche Regelung ist nicht geboten. Sie wird auch den Beschäftigten der Kommunen bei kommunalen Gebietsänderungen nicht zugestanden. Gründe für eine Besserstellung von ehemaligen Landesbediensteten sind nicht erkennbar.

Zu Art. 4 – Gesetz zur Überleitung des Vermögens (Vermögensüberleitungsgesetz – BbgVÜG)

Eine Vermögensüberleitung im Zusammenhang mit einer Funktionalreform sollte sich darauf ausrichten, den übernehmenden Kommunen die Vermögenswerte zu überantworten, die für die Aufgabenerledigung erforderlich sind. Bei der Verlagerung von Landesaufgaben sollte dies aber nicht mit einer Verlagerung von Schulden oder Verbindlichkeiten verknüpft werden, die an diese Vermögensgegenstände gebunden sind. Dies würde nämlich wegen des strikten Konnexitätsprinzips lediglich dazu führen, dass diese zusätzlichen Belastungen vom Land separat auszugleichen wären.

Kritisch ist auch die Zwangszuordnung von Immobilien der Forstverwaltung zu sehen. Diese werden auf die Kommunen übertragen, ohne zu prüfen, ob die die Aufgabe aufnehmende Körperschaft überhaupt auf die Immobilien für die Aufgabenerledigung angewiesen ist. Es darf jedenfalls nicht dazu kommen, dass sich das Land Brandenburg über die Funktionalreform von nicht mehr benötigten Liegenschaften entledigt. Dies kann auch nicht durch eine freiwillige Vereinbarung vermieden werden. Bei Scheitern der Verhandlungen bleibt es nämlich bei der gesetzlichen Regelung. Stattdessen sollte das Konzept des § 5 Abs. 2 des Funktionalreformgrundsatzgesetzes weiter verfolgt werden. Danach bleibt das Land zwar zu einer Überleitung des Vermögens verpflichtet, es kommt aber nicht zu einer zwangsweisen Zuordnung. Dies stellt eine sachgerechte Regelung dar.

Regelungsbedarf wird auch hinsichtlich der übertragungsbedingten Kosten gesehen. Dies könnte beispielsweise die Grunderwerbsteuer betreffen. Es wird die Aufnahme einer Regelung angeregt, die klarstellt, dass das Land die mit der Übertragung des Eigentums verbundenen Kosten trägt.

Anders dürfte es bei Vermögenswerten liegen, die den kreisfreien Städten im Rahmen der Einkreisung entzogen werden. Hier liegt der gesetzgeberische Ansatz darin, die Städte „zu entlasten“. Dieses Ziel kann aber nicht dadurch erreicht werden, dass Liegenschaften entschädigungslos auf andere Körperschaften übertragen werden und Verbindlichkeiten bei den Städten verbleiben.

Vor der Übertragung des unbeweglichen Vermögens ist zu überprüfen, ob dieses sich in einem sachgerechten Zustand befindet. Notwendige Investitionen- bzw. Erhaltungsmaßnahmen sind vorher vom bisherigen Eigentümer durchzuführen.

Dies alles ist seit Ende letzten Jahres vorgetragen, weshalb wir uns hier kurz fassen.

Zu Art. 5 - Gesetz zur Regelung des Mehrbelastungsausgleiches für die Funktionalreform 2020 (Brandenburgisches Mehrbelastungsausgleichsgesetz 2020 - BbgMBAG)

Mit dem Entwurf des Brandenburgischen Mehrbelastungsausgleichsgesetzes 2020 wird versucht, den im Rahmen des breiten öffentlichen Dialogs angekündigten und nach dem strikten Konnexitätsprinzip der Landesverfassung gebotenen Kostenausgleich zu regeln. Die Vorschläge werden bislang leider den Anforderungen der Verfassung des Landes Brandenburg nicht gerecht, wonach entsprechender finanzieller Ausgleich im Sinne von Art. 97 Abs. 3 Satz 3 der Landesverfassung eine **vollständige** und **finanzkraftunabhängige** Erstattung der mit der Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe **verbundenen notwendigen Kosten** bedeutet (VerfGBbg, Urteil vom 30 April 2013 - VfGBbg 49/11). Zur Aufwandsermittlung verlangt das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg eine fundierte und plausible gesetzgeberische Prognose zu den mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Kosten. Dies hat unter vertiefter Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Gegebenheiten und Besonderheiten vor Ort zu erfolgen (vgl. VerfGBbg, Urteil vom 14. Februar 2002 – VfGBbg 17/01).

Der Gesetzentwurf verfolgt demgegenüber ein anderes Konzept. Es wird nämlich nicht der in den Kommunen mit der Aufgabenübertragung verbundene Vollzugsaufwand ermittelt. Vielmehr wird der Bestand auf Landesebene als Maßstab und grundsätzliche Obergrenze genommen. Dieser Ansatz mag dem vom Landtag Brandenburg beschlossenen Leitbild entsprechen, wonach durch die Aufgabenübertragung keine Mehrbelastung für den Landeshaushalt entstehen darf. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat aber während des gesamten öffentlichen Dialogs darauf hingewiesen, dass ein solcher gedeckelter Ansatz nicht mit den Grundsätzen des strikten Konnexitätsprinzips vereinbar ist.

Mit dem vom Entwurf verfolgten Ansatz der Begrenzung auf den Personaleinsatz des Landes werden Unterbesetzungen bei der Aufgabenwahrnehmung nicht hinreichend erfasst. Sie werden vielmehr im Ergebnis der Aufgabenverlagerung auf die Kommunen verschoben. Vor diesem Hintergrund sollte jedenfalls dargestellt werden, nach welchen Kriterien die Personalbemessung vorgenommen wurde. Denkbar wäre ein klassischer Personalbemessungsansatz (z.B. Fallzahlen multipliziert mit Fallbearbeitungsdauer).

Überdies werden auch die Querschnittsaufgaben und -kosten in die Betrachtung nicht mit einbezogen. Dies betrifft beispielsweise die Personalverwaltung oder andere Overheadkosten. Neben den nach der KGSt angesetzten durchschnittlichen Personalkosten werden für einen Büroarbeitsplatz pauschal 9.700 € an Sachkosten pro Jahr angesetzt. Für die Gesamtkosten eines Arbeitsplatzes fehlen jedoch die Gemeinkosten, die bei gebührenrechnenden Einrichtungen regelmäßig in Form einer

zusätzlichen Gemeinkostenumlage neben den Personal- und Sachkosten einkalkuliert werden. Auch hierzu hat die KGSt Richtwerte vorgegeben („Im Ergebnis ist bei Büroarbeitsplätzen ein Gemeinkostenzuschlag von insgesamt mindestens 20 % anzusetzen. Bei Nicht-Büroarbeitsplätzen reichen 15 %.“). Es wird auf den im Gesetzesentwurf aufgeführten KGSt-Bericht 7/2016 verwiesen. Dieser Kostenbestandteil ist in der Kalkulation des Gesetzesentwurfes zu niedrig angesetzt.

Auch die Ermittlung der Investitionskosten nach § 6 erscheint nicht sachgerecht. Wenn allein die letzten drei Jahre Berücksichtigung finden, bleiben Investitionen unberücksichtigt, die in längeren Abständen vorgenommen werden; z. B. Beschaffung von Dienstfahrzeugen. Für die Ermittlung der Investitionskosten muss also ein Zeitraum gewählt werden, der grundsätzlich der Nutzungsdauer aller in Frage stehenden Investitionen entspricht. Zudem ist zu berücksichtigen, dass teilweise Investitionen durch Leasing-Verträge ersetzt sein könnten (z. B. Fahrzeuge); solche Aufwendungen finden sich weder in der pauschalen Sachkostenerstattung noch in den Investitionsbeträgen wieder. Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass die Investitionskosten auch ausdrücklich als investive Zuweisungen, getrennt von den sonstigen Zuweisungen, zu erstatten sind. Nur so können sie auch für Investitionen eingesetzt werden (es sind die Regelungen der Doppik zu beachten).

Redaktionell möchten wir zu § 10 Abs. 9 i. V. m. Anlage 6 - 12.02 (gemeinwohlorientierte Aufgabe: waldpädagogische Angebote) anmerken, dass nur noch auf Landkreise Bezug genommen wird (etwa Abs. 2). Wir bitten Sie, die Bezüge jeweils um „kreisfreie Städte“ zu ergänzen. Sollte es sich nicht nur um ein redaktionelles Versehen handeln, erwarten wir eine Begründung.

Nach den Ausführungen zu § 10 Abs. 9 i. V. m. Anlage 6 (Weitere Hinweise zu den Berechnungsgrundlagen) wurden die Sachkosten, Investitionskosten und Einnahmen pauschaliert, indem die Sachkosten, Investitionskosten und Einnahmen des Jahres 2015 um 20 % reduziert wurden. Wir bitten um Erläuterung, woraus sich die Annahme einer 20-prozentigen Kosteneinsparung gründet.

Der Referentenentwurf greift in § 13 Abs. 1 eine Anregung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg auf, die Mehrbelastung innerhalb von drei bis fünf Jahren zu überprüfen.

Mit der „Härtefallklausel“ des § 14 versucht sich der Referentenentwurf offenbar vor einer Unvereinbarkeit des Erstattungskonzeptes mit der Landesverfassung abzusichern. Er legt den beteiligten Kommunen allerdings eine hohe Nachweislast auf und beabsichtigt nach wie vor, die vollständige Kostenerstattung vom Abschluss einer Zielvereinbarung mit dem fachlich zuständigen Mitglied der Landesregierung abhängig zu machen. Damit bezweckt der Referentenentwurf eine Rückführung des Aufwandes auf das Niveau des Mehrbelastungsausgleichsgesetzes. Das Ziel einer Aufgabekommunalisierung wird damit konterkariert. Den Kommunen bleiben nämlich kaum eigene Spielräume der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung.

In dem gesamten Artikel 5 werden Berichts- und Mitwirkungspflichten der neuen Aufgabenträger geregelt, die unabhängig von den einzelnen übertragenen Fachaufgaben in der Gesamtverwaltung zu Mehrbelastungen führen werden. Auch solche Mehrbelastungen sind nicht berücksichtigt. So müssen z. B. für Zweckausgaben nach § 7 Fallzahlen ermittelt und der Landesverwaltung mitgeteilt werden. Für die Einzelabrechnungen nach § 12 sind neben den Fachaufgaben zusätzliche Verwaltungsleistungen zu erbringen. Für die Überprüfung nach § 13 ist Verwaltungsaufwand einzuplanen. Auch um zu prüfen, ob z. B. die Härtefallklausel nach § 14 zutrifft, müssen für alle übertragenen Aufgaben Nebenrechnungen geführt werden, so dass deren tatsächliche Kosten jederzeit bekannt sind und den Kostenerstattungen gegenübergestellt werden können. Es handelt sich um Verwaltungsleistungen, die neben den Kosten der eigentlichen Facharbeit in der Kalkulation für die Mehrkostenerstattung Berücksichtigung finden müssen (z. B. im Gemeinkostenzuschlag).

Zu Artikel 9 - Änderung der Kirchenaustrittsverordnung:

Die Zuweisung der Aufgabe der Niederschrift von Austritten aus einer Kirche, einer Religionsgemeinschaft oder Weltanschauungsvereinigung von den Amtsgerichten auf die Landesbeamtinnen und Landesbeamten in den brandenburgischen Städten, Gemeinden und Ämtern soll als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe erfolgen. Damit soll die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden.

Gemäß den dargelegten Fallzahlen der vergangenen Jahre wären voraussichtlich 1,5 Austrittserklärungen pro 100 Einwohner pro Jahr zu bescheinigen.

Entsprechend eines Hinweises des Städte- und Gemeindebundes zum Referentenentwurf ist jetzt eine Ermächtigung zur Erhebung kostendeckender Verwaltungsgebühren zum Ausgleich der anfallenden Kosten vorgesehen. Dies wird begrüßt.

Zu Artikel 17 - Gesetz zur Durchführung von Fördermaßnahmen der ländlichen Entwicklung (Fördermaßnahmengesetz – FömG)

Der Entwurf sieht vor, die Zuständigkeit für die Bewilligung von Vorhaben der ländlichen Entwicklung in der kommenden Förderperiode auf die Landkreise und kreisfreien Städte zu übertragen. Für die Städte und Gemeinden im Land Brandenburg ist hier insbesondere von Interesse, welche Einflussmöglichkeiten ihnen bei der Vergabe der Fördermittel verbleiben. Nach derzeitigem Stand bestehen Einflussmöglichkeiten insbesondere über die Lokalen Aktionsgruppen (LAG). Voraussetzung für eine Förderung ist gemäß 4.2 der Richtlinie des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der ländlichen Entwicklung im Rahmen von Leader ein positives Votum der jeweiligen Lokalen Aktionsgruppe. Den Gesetzesunterlagen ist nicht zu entnehmen, ob derartige Einflussmöglichkeiten auch weiterhin bestehen werden oder ob die Förderung bei zukünftigen Förderkulissen allein in die Entscheidungshoheit der Landkreise fallen wird. Hinzu kommt, dass sich verschiedene LAG über die Kreisgrenzen hinweg gebildet haben oder nur Teile eines Landkreises erfassen. Dies betrifft z.B. die LAG Märkische Seen, die LAG Spreewald-Plus oder die LAG Oderland. Von hier wird erwartet, dass die vorgeschlagene Neuregelung diesen kreisübergreifenden Ansätzen nicht entgegenwirkt und nicht eine Anpassung der Gebietskulisse der LAGen an die Kreisgrenzen bewirken wird. Auch die Entscheidung über das Regionalmanagement sollte nicht vom Landkreis, sondern der jeweiligen LAG getroffen werden können. Es ist nicht ersichtlich, dass dieser gemeindliche Einfluss auf die Vergabe von Fördermitteln erhalten bleibt. Viele Gemeinden befürchten, ihre Mitentscheidungsrechte zu verlieren. Zudem wirkt der Vorschlag isoliert und stellt allein mit den wenigen übrigen Punkten auch keine umfassende Verwaltungsstrukturreform dar. Er wird daher von hier nicht befürwortet.

Zu Artikel 18 – Gesetz über die Lastentragung im Land Brandenburg (Lastentragungsgesetz – LastG)

Mit dem Gesetzentwurf zu Art. 18 soll der Länderanteil Brandenburgs, von Finanzkorrekturen der EU-Kommission, welche auf Grundlage von Verletzungen des supranationalen oder völkerrechtlichen Rechtes vorgenommen werden, teilweise auf die Landkreise und kreisfreien Städte weiter verteilt werden. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg lehnt die mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen grundsätzlich ab. Die dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Vorschrift des Art. 104 a Abs. 6 Grundgesetz sieht eine Beteiligung der Kommunen an entsprechenden Lasten nicht vor. Darüber hinaus können wir auch nicht die Notwendigkeit der Regelung erkennen, da der Gesetzgeber mit § 4 Brandenburgisches Leader-Durchführungsgesetz ein unbeschränktes Weisungs- und Unterrichtsrecht des für die ländliche Entwicklung zuständigen Mitgliedes der Landesregierung vorgesehen hat. Mithin obliegt es dem Land selbst, durch eine entsprechende Aufsicht

sicherzustellen, dass Erstattungsfälle nicht vorkommen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das Land im umgekehrten Falle - also wenn den Kommunen ein Schaden entsteht, weil sie Landesregelungen anwenden, welche gegen EU-Recht verstoßen - sich ebenfalls nicht am Schaden beteiligt.

Zu Artikel 20 – Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Der Entwurf sieht vor, dass das Funktionalreformgrundsatzgesetz vom 30. Juni 1994 zum 1. Januar 2020 außer Kraft treten soll. Wie bereits oben ausgeführt lehnt der Städte- und Gemeindebund dies ab. Das Funktionalreformgrundsatzgesetz hat sich in der Vergangenheit grundsätzlich bewährt. Es normiert auch ein Aufgabenverteilungsprinzip. Diese würde bei einer Streichung ersatzlos verloren gehen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gordes', with a large, stylized initial 'G'.

Gordes

1 Anlage