



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

Ministerium des Innern und für Kommunales
des Landes Brandenburg
Der Minister
Herr Karl-Heinz Schröter
Henning-von-Treskow Straße 9-13
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: 2017-03-07
Aktenzeichen: 011-00

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

Sehr geehrter Herr Minister,

für die Gelegenheit, zum Referentenentwurf des Ministeriums des Innern und für Kommunales eines Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen.

1. Grundsätzliches

1.1 Der Gesetzentwurf berührt die Belange der Mitglieder des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg. Einerseits sollen drei der bislang vier kreisfreien Städte eingekreist werden und damit zahlreiche ihrer Aufgaben und finanziellen Mittel der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung entzogen werden. Zum anderen werden viele kreisangehörige Städte und Gemeinden in die Ausgleichs- und Demokratieräume erheblich größerer Landkreise gebracht.

1.2 Entscheidung über Einkreisung und Kreisgebietsreform im Koalitionsvertrag getroffen

In ihrem Koalitionsvertrag für die sechste Wahlperiode des Brandenburger Landtages „Sicher, selbstbewusst und solidarisch: Brandenburgs Aufbruch vollenden.“ haben die SPD Brandenburg und DIE LINKE Brandenburg eine umfassende Verwaltungsstrukturreform vereinbart. Insbesondere wurde festgelegt:

Die Kreisebene wollen wir durch eine Kreisgebietsreform und die Einkreisung von kreisfreien Städten stärken.

Wir halten grundsätzlich maximal zehn Kreisverwaltungen für ausreichend, auf die derzeit vom Land wahrgenommene Aufgaben übertragen werden.

Diese politische Festlegung soll mit dem Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg vollzogen werden.

1.3 Wiedererlangung der kommunalen Selbstverwaltung ein Ergebnis der friedlichen Revolution

Die kommunale Selbstverwaltung wurde nach Jahrzehnten als zentraler Bestandteil der friedlichen Revolution 1989 von den Menschen in der früheren DDR erkämpft. Die Aufdeckung der Manipulation der Kommunalwahlen am 7. Mai 1989 durch Bürgerrechtler war ein maßgeblicher Anlass für die Leipziger Montagsdemonstrationen, die nach einigen Monaten zum Zusammenbruch der DDR führten. Der in der Bevölkerung breit vorherrschende Wille, sich von dem bevormundenden Zentralismus des Einheitsstaates DDR zu befreien, führte noch vor der Wiedervereinigung zur Wiedererlangung der kommunalen Selbstverwaltung. Dies erfolgte durch die Inkraftsetzung der Kommunalverfassung der DDR vom 17. Mai 1990. In der Verfassung des Landes Brandenburg, die durch einen Volksentscheid vom 14. Juni 1992 von den Bürgerinnen und Bürgern des Landes Brandenburg angenommen wurde, ist das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung in Art. 97 Abs. 1 Satz 1 anerkannt und verankert.

1.4 Kommunale Selbstverwaltung bedeutet Vorrang einer dezentralen vor einer zentralen Aufgabenwahrnehmung

Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hat im Beschluss vom 20. Januar 2017 - VfGBbg 61/15 -, www.verfassungsgericht.brandenburg.de nochmals die mit der kommunalen Selbstverwaltung verbundene dezentrale Verfasstheit der kommunalen Verwaltung herausgestellt:

Art. 97 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 LV enthält allerdings wiederum, ebenso wie Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, keineswegs lediglich ein Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Gemeinden, das der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber zu berücksichtigen hat, sondern geht auch für die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte verfassungsrechtlich von einem prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also gemeindlichen, vor einer zentralen und damit staatlich festgelegten Aufgabenwahrnehmung aus (BVerfGE 119, 331, 363; E 107, 1, 13 f; E 119, 331, 363; E 83, 363, 382).

1.5 Kommunale Selbstverwaltung bedeutet Aktivierung der Beteiligten für eigene Angelegenheiten

In seinen im bisherigen Verfahren vorgetragene[n] Stellungnahmen hatte der Städte- und Gemeindebund Brandenburg immer wieder daran erinnert, dass kommunale Selbstverwaltung als Prinzip einer bürgerschaftlich getragenen örtlichen Selbstverwaltung zu verstehen ist. So wurde gegenüber dem Ausschuss für Inneres und Kommunales des Landtages Brandenburg ausgeführt:

„In einem Beschluss vom 19. November 2014 - 2 BvL 2/13 – hat der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts vor dem Hintergrund der Gemeindegebietsreform in Sachsen Wesen und Inhalt kommunaler Selbstverwaltung in bemerkenswerter Klarheit zusammengefasst. Dabei werden die Unterschiede der kommunalen Selbstverwaltung zu anderen Verwaltungsbereichen deutlich herausgearbeitet. Wegen der Bedeutung für die Verwaltungsstrukturreform in Brandenburg erlauben wir uns, einige zentrale Passagen wörtlich wiederzugeben:

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist danach Ausdruck der grundgesetzlichen Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung (Rn 51).

Indem der Verfassungsgeber die gemeindliche Selbstverwaltung in den Aufbau des politisch-demokratischen Gemeinwesens des Grundgesetzes eingefügt und - anders als die Reichsverfassung von 1849 (§ 184), die Weimarer Reichsverfassung von 1919 (Art. 127) oder die Bayerische Verfassung (Art. 11) - nicht als Grundrecht, sondern als institutionelle

Garantie ausgestaltet hat, habe er ihr – so das Bundesverfassungsgericht - eine spezifisch demokratische Funktion beigemessen.

„Das Bild der Selbstverwaltung, wie sie der Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG zugrunde liegt, wird daher maßgeblich durch das Prinzip der Partizipation geprägt. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und örtliche Eigenart zu wahren (vgl. BVerfGE 11, 266 <275 f.>). Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fordert für die örtliche Ebene insofern eine mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestattete Einrichtung der Selbstverwaltung, die den Bürgern eine effektive Mitwirkung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ermöglicht (vgl. BVerfGE 79, 127 <150>; 91, 228 <238>; 107, 1 <12>). Hierfür gewährleistet die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung den Gemeinden einen eigenen Aufgabenbereich sowie die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung und sichert so die notwendigen Bedingungen einer wirksamen Selbstverwaltung. (Rn52)

Dem Wesen der institutionellen Garantie entsprechend bezieht sich der Schutz des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nicht auf die individuelle Gemeinde, sondern ist abstrakt-generell zu verstehen. 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 (vgl. BVerfGE 79, 127 <151 f.>; 110, 370 <400>). 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 (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, NVwZ-RR 2005, S. 665 <666 f.>). (Rn 53)

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG statuiert ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden (vgl. dazu BVerfGE 79, 127 <150 f.>; 83, 363 <383>; 91, 228 <236>; 110, 370 <400>; BVerfG, Urteil vom 7. Oktober 2014 - 2 BvR 1641/11 -, Umdruck S. 47, Rn. 114). (Rn 54)

(...)

Der Gesetzgeber hat die widerstreitenden Belange der Verwaltungseffizienz und Bürgernähe in einen vertretbaren Ausgleich zu bringen. Dabei muss er nicht jeder einzelnen Gemeinde, auch nicht jeder insgesamt gesehen unbedeutenden Gruppe von Gemeinden, Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 79, 127 <153 f.>). 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.>). Die Gemeinden sind Teil der staatlichen Verwaltung und dem Gemeinwohl verpflichtet. Unbedingten Vorrang vor den Interessen des Gesamtstaats kann ihr Interesse an einer möglichst weit gehenden Zuständigkeitszuweisung nicht beanspruchen (vgl. BVerfGE 110, 370 <401>). 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 (vgl. OVG

Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8. Dezember 1998 - 7 C 11935/97 -, juris, Rn. 56; Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 40 f.). (Rn 57)

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 zielte ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird (vgl. BVerfGE 79, 127 <153>). 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 politisch-demokratischen 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 (vgl. BVerfGE 79, 127 <153 f.>). (Rn 58)“

(...)

Die vollständige Entscheidung ist über die Internetseite des Bundesverfassungsgerichts aufrufbar.

Ein Leitbild für eine, eine Gemeindegebietsreform einschließende Verwaltungsstrukturreform des Landes muss dieses Bild der kommunalen Selbstverwaltung hinsichtlich der Aufgabenverteilung, der Einwohnerzahlen und der Finanzausstattung beachten.

Leitbildentwurf und Änderungsantrag der Koalition sind nicht zu entnehmen, dass sie sich mit der Frage der bürgerschaftlichen Erledigung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft bei den vorgeschlagenen Strukturmodellen auseinandersetzen.

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur gemeindlichen Selbstverwaltung stützen die gemeindliche Erwartung nach Stärkung und Ausweitung der gemeindlichen Aufgabenträgerschaft, auch durch eine Verwaltungsstrukturreform. Zudem fordert es eine differenzierte Betrachtung zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen und tritt damit der Sichtweise, Aufgaben dürften nicht wie ein „Schweizer Käse“ unterschiedlich verteilt werden, klar entgegen. Die Kreise werden auf ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen begrenzt. Dies darf auch nicht – wie in mehreren Leitbildveranstaltungen erfolgt - als „Restrampe“ diskreditiert werden. Es ist daran zu erinnern, dass die Landkreise ihrerseits gerne Aufgaben einzelner Gemeinden an sich ziehen, wenn ihnen dies opportun erscheint. Beispiele sind Initiativen kreislichen Wohnungsbaus oder kreislicher Energiewerke.“

1.6 Koalitionsvertrag und Kreisneugliederungsgesetz nehmen weitere Zentralisierung vor

Mit der im Koalitionsvertrag festgelegten, vom Gesetzentwurf beabsichtigten Einkreisung kreisfreier Städte und Zusammenlegung von Landkreisen nimmt das Land Brandenburg eine weitere

massive Zentralisierung kommunaler Verwaltungen vor. Dies zeigt sich an der Fläche der entstehenden neuen Landkreise. Dabei handelt es sich um jeweils die Räume, für die ehrenamtlich Entscheidungen in den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Landkreise getroffen werden müssen (Demokratieräume). Die Dimensionen verdeutlichen sich im Vergleich zum Bundesdurchschnitt. Im Durchschnitt weisen die 294 deutschen Landkreise eine von den Kreistagsabgeordneten ehrenamtlich zu verwaltende Fläche von jeweils 1162 Quadratkilometern auf. Das dünn besiedelte Land Brandenburg liegt bereits jetzt mit 2066 Quadratkilometern deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Der Gesetzentwurf schlägt nunmehr vor, diese Fläche in vier Fällen auf über jeweils über 4000 Quadratkilometer zu erweitern. Von den sechs flächengrößten Landkreisen Deutschlands werden vier nach der Reform im Land Brandenburg liegen. Es ist fraglich, ob mit einer derartigen konzentrierten Entscheidungsmacht noch der kommunalen Selbstverwaltung als einer dezentralen bürgerschaftlichen Verwaltung gerecht wird.

Ebenso liegt es bei den Maßstäben für die Einkreisung der Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder). Hier zeigt der Bundesvergleich, dass etwa 20 kreisfreie Städte in Deutschland unter 60.000 Einwohner und rund 40 der 107 kreisfreien Städte weniger als 100.000 Einwohner aufweisen. Es ist daher nicht erkennbar, wie der von der Regierung für das Land Brandenburg gewählte Einwohnerrichtwert von mindestens 150.000 Einwohnern sachlich begründet werden kann.

1.7 Entwurf benennt keine Gründe des öffentlichen Wohls, die die Einkreisungen rechtfertigen könnten

Die Verfassung des Landes Brandenburg schützt Gemeinden und Gemeindeverbände auch vor Gebietsänderungen. Das Gebiet von Gemeinden und Gemeindeverbänden kann nämlich nur aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden (Art. 98 Abs. 1 Landesverfassung).

1.7.1 Der Inhalt des Begriffes des öffentlichen Wohls ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg (vgl. schon Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 14.07.1994 - VfGBbg 4/93 -, www.verfassungsgericht.brandenburg.de) nicht festgelegt. Er muß vom Gesetzgeber ausgefüllt werden. Der Gesetzgeber bestimmt mit den Zielen seines Gesetzes die für die Neugliederung maßgebenden Gründe des öffentlichen Wohls. Bei Neugliederungsentscheidungen kommt dem Gesetzgeber innerhalb des von der Verfassung gesteckten Rahmens zwar grundsätzlich eine politische Entscheidungsbefugnis und Gestaltungsfreiheit in dem Sinne zu, daß er Ziele, Leitbilder und Maßstäbe der Gebietsänderung selbst festlegen kann. Die Ausübung dieses gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums unterliegt einer nur eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Überprüfung. Es gelten für die Kontrolle von Neugliederungsgesetzen durch das Landesverfassungsgericht am Maßstab der Landesverfassung die gleichen Grundsätze, wie sie in ständiger Rechtsprechung vom Bundesverfassungsgericht und von den Verfassungsgerichten der Länder entwickelt worden sind. Das Verfassungsgericht beschränkt seine Nachprüfung darauf, ob die Zielvorstellungen, Sachabwägungen, Wertungen und Einschätzungen des Gesetzgebers offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder im Übrigen der verfassungsmäßigen Werteordnung widersprechen. Das Verfassungsgericht überprüft den Abwägungsvorgang daraufhin, ob der Gesetzgeber den entscheidungserheblichen Sachverhalt umfassend ermittelt, seiner Regelung zugrunde gelegt und die mit ihr einhergehenden Vor- und Nachteile gewichtet und in die Abwägung eingestellt hat.

1.7.2 Notwendigkeit von Einkreisung nicht anerkannt

Anders als bei der im Jahre 1993 abgeschlossenen ersten Kreisgebietsreform ist im Land Brandenburg die Notwendigkeit einer aus Gründen des öffentlichen Wohls notwendige zweite Kreisgebietsreform nicht anerkannt. Vielmehr wird den Landkreisen und kreisfreien Städten vom Land Brandenburg regelmäßig eine gute Aufgabenerfüllung attestiert. Dem Gesetzentwurf ist auch zu entnehmen, dass mittlerweile fast alle Landkreise einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Dies gilt auch

für die Mehrzahl der kreisfreien Städte. Die aus der Vergangenheit herrührenden finanziellen Probleme sind auf eine nicht ausreichende Finanzierung übertragener Aufgaben zurückzuführen. Anders als die Ebene der Landkreise können kreisfreie Städte die Lücken zwischen dem entstehenden Aufwand und der Landesfinanzierung nicht durch die Erhebung von Kreisumlagen bei den kreisangehörigen Gemeinden ausgleichen.

Vor diesem Hintergrund bestand bereits in der Enquetekommission 5/2 der letzten Wahlperiode und den Erklärungen der Landesregierung in dieser Wahlperiode Einigkeit, dass eine weitere Kreisgebietsreform ihre Rechtfertigung nur in einer umfassenden Funktionalreform finden kann. Diese müsste so ausgestaltet sein, dass die Landkreise und kreisfreien Städte durch die Territorialreform in die Lage versetzt würden, die neuen Aufgaben auch zu erfüllen (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 15.09.1994 - VfGBbg 3/93 -, www.verfassungsgericht.brandenburg.de)

Das parallel vorgelegte Gesetz über eine Funktionalreform 2020 zeigt allerdings, dass ein derartiger Aufgabenaufwuchs nicht erkennbar ist. Vielmehr macht der auch vorgelegte Gesetzentwurf für einen kommunalen Sozialverband deutlich, dass es selbst bei der Übertragung der Aufgaben des Landesamtes für Soziales und Versorgung auf die kommunale Ebene einer Territorialreform nicht bedürfte. Der Gesetzgeber selbst sieht nämlich eine Wahrnehmung in Formen kommunaler Zusammenarbeit vor.

Die Gründe des öffentlichen Wohls, die eine Einkreisung kreisfreier Städte bzw. eine Kreisgebietsreform rechtfertigen könnten, sind dem Referentenentwurf nicht zu entnehmen. Er reklamiert für sich das Ziel der Schaffung „zukunfts-fester Verwaltungsstrukturen“. Dabei bleibt unklar, was mit diesem Begriff gemeint sein soll. Der Entwurf formuliert als Konkretisierung, Bürgerinnen und Bürger müssten funktionierende Verwaltungsstrukturen vorfinden, welche die öffentliche Daseinsvorsorge gewährleisten. Er lässt allerdings offen, welche Landkreise in absehbarer Zukunft nicht mehr über funktionierende Verwaltungsstrukturen verfügen werden und die öffentliche Daseinsvorsorge nicht mehr gewährleisten könnten. Auch belegt der Entwurf keine fachlichen Unterschiede zwischen der Arbeit der einzelnen Kreisverwaltungen.

Dem Gesetzentwurf ist auch nicht zu entnehmen, wie durch eine Einkreisung kreisfreier Städte die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung erhalten oder gestärkt werden könnte. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall. Bürgerinnen und Bürgern wird die Möglichkeit genommen, durch ihre Stadtverordnetenversammlungen zahlreiche städtische Aufgaben in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung zu entscheiden. Der von Koalitionsvertrag und Gesetzentwurf vorgesehene Aufgabenentzug schwächt die bürgerschaftliche Selbstverwaltung der betroffenen Städte.

1.7.3 Verwendete Bevölkerungsprognosen nicht belastbar

Soweit sich der Leitbildbeschluss des Landtages Brandenburg bzw. der Referentenentwurf auf vermeintlich stetig zurückgehende Einwohnerzahlen in den Regionen des Landes stützt und damit insbesondere auch die Einkreisung kreisfreier Städte begründet, ignorierte dieser die Schwächen der bisherigen Bevölkerungsprognosen. Seit längerer Zeit sind erhebliche Abweichungen zwischen den Prognosen des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg und den tatsächlich eingetretenen Entwicklungen nicht nur in den kreisfreien Städten aufgetreten. Insbesondere haben sich die Annahmen zum Wanderungssaldo, aber auch zur Geburtenzahl als zu pessimistisch erwiesen.

Das Amt für Statistik-Berlin-Brandenburg hat es im Schreiben vom 17. Januar 2017 an den Landrat des Landkreises Dahme-Spreewald aufgegeben, die bisherige Prognose weiter zu verteidigen. In dem vom kommissarischen Vorstand unterzeichneten Schreiben wird festgestellt, dass die letzten

Prognosen von der Realität „teilweise überholt“ sind und auch nicht mehr verwendet werden können. Es wird ausgeführt:

„ (...) Es besteht Einigkeit darüber, dass die Ergebnisse der letzten Prognose schon jetzt, nach zwei Jahren, von der Realität teilweise überholt worden sind. Abweichungen der Prognoseergebnisse von den tatsächlichen Zahlen betreffen das gesamte Land Brandenburg. Dies liegt vor allem auch an dem zum Zeitpunkt der Prognoserechnung von Keinem vorhersehbaren Zustrom von Schutzsuchenden im Jahr 2015, in geringem Maße an der noch stärkeren Wohnsuburbanisierung Berlins und einer etwas höheren Geburtenzahl. Die Aktualisierung der Rechnung wird grundlegend als notwendig erachtet. (...)“

In die gleiche Richtung zielt die Stellungnahme der Landeshauptstadt Potsdam.

Auch die Landeshauptstadt kommt in ihrer Stellungnahme vom 6. März 2017 zu dem Ergebnis, dass der Gesetzentwurf (wie schon das Leitbild) insoweit auf unvollständigen und methodisch unzureichenden Sachverhaltserhebungen beruht.

Sie führt aus:

„(...) Mit der „Kleinräumige[n] Bevölkerungsprognose der Landeshauptstadt Potsdam 2014 bis 2035“ hat die Landeshauptstadt selbst eine Prognose vorgelegt, die jedoch im Gesetzentwurf des Landes keine Berücksichtigung gefunden hat. Dies ist umso kritischer zu beurteilen, als dass die Landeshauptstadt ihre Prognose öffentlich bekannt gemacht hat³ und das Land über die Fachebene direkt über die Ausarbeitung der Landeshauptstadt Potsdam informiert wurde. Aus fachlicher Sicht – Beurteilung der Qualität der Prognose – ist darauf hinzuweisen, dass für die Prognoserechnungen in der Landeshauptstadt Potsdam – wie bei den vorangegangenen Prognosen – das Programm „SIKURS“ zum Einsatz kam, das im Rahmen einer Anwendergemeinschaft im KOSIS-Verbund (KOSIS – Kommunales Statistisches Informationssystem) entwickelt wurde und in mehr als 70 Städten im Einsatz ist und ständig durch die Erfahrungen der Anwenderstädte verbessert wird. Es ist modular gestaltet, so dass die Prognose je nach den örtlichen Gegebenheiten, insbesondere in Abhängigkeit der vorhandenen Daten aufgebaut und gerechnet werden kann. Es werden kleinräumig für die 18 Planungsräume der Landeshauptstadt Potsdam Annahmen getroffen und Typisierungen der einzelnen Gebietseinheiten nach dem Fruchtbarkeits- und Sterblichkeitsverhalten, nach dem Wanderungsverhalten der Zu- und Wegziehenden, der Binnenumzüge und der Neubaubezieher gebildet.

Durch eine sehr kooperative Zusammenarbeit der Planungsbereiche innerhalb der Landeshauptstadt Potsdam, insbesondere mit dem Bereich Stadtentwicklung, konnten sehr genaue Annahmen getroffen werden. Es wurden detaillierte Zuarbeiten aus den zu erwartenden Wohnungsbaupotentialen, die aus der Bauleitplanung abgeleitet wurden, berücksichtigt. Sie bildeten eine wichtige Säule im umfangreichen Geflecht der Prognoseannahmen.“

Sie fasst die offensichtlichen Mängel mit folgenden Worten zusammen:

(...) Der Gesetzentwurf basiert hinsichtlich der für die Landeshauptstadt Potsdam zugrunde gelegten Bevölkerungsentwicklung auf einer unvollständigen sowie methodisch unzureichenden und damit in diesem Punkt insgesamt nicht korrekten Sachstandserhebung. Somit gelingt es dem Gesetzentwurf nicht, die stark dynamisch verlaufende Bevölkerungsentwicklung der Landeshauptstadt Potsdam abzubilden – die im Ergebnis der aktuellen Zahlen noch einmal über der bereits positiveren eigenen Prognose liegen (...)

1.7.4 Finanzlage hat sich grundlegend geändert

Zudem stützt sich der Referentenentwurf bei der Darstellung des Reformbedarfes auf Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts. Er bleibt dabei reichlich unkonkret. Allerdings wird auf Seite 30 eingeräumt, dass gemäß der aktuell beschlossenen mittelfristigen Finanzplanung 2016 bis 2020 die Landeseinnahmen mit 11.3 Mrd. nahezu auf dem aktuellen Niveau des Jahres 2016 mit etwa 11.2 Mrd. Euro liegen.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass sich dieses Szenario grundlegend von den Annahmen unterscheidet, die den Empfehlungen der Enquete-Kommission 5/2 der letzten Wahlperiode zu Grunde lagen. Seinerzeit hatte sich die Kommission nämlich die Prognose des Ministers der Finanzen zu Eigen gemacht, wonach die Landeseinnahmen auf etwa 9,358 Mrd. Euro zurückgehen sollten. Zudem ist die Kommission 5/2 für das Jahr 2020 von einer Deckungslücke von rund 500 Mio Euro ausgegangen (Seite 94 des Abschlussberichts). In dem „bereits politisch verabredeten weiteren Stellenabbau der Landesverwaltung (bis Anfang 2022: 40.000 Stellen) liege ein gewichtiger Beitrag für die weitere Haushaltskonsolidierung. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung - so der Abschlussbericht - sei alleine durch den geplanten Stellenkorridor nicht erreichbar. Es seien „weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgabenlast des Landes“ erforderlich. Dies spreche dafür, dass im Hinblick auf die Landesfinanzen „Handlungsbedarf für eine umfassende Strukturreform“ bestehe, so der Abschlussbericht (Seite 94).

Tatsächlich hat sich aber der Landtag vom Konsolidierungsziel von 40.000 Stellen bis zum Jahr 2022 längst verabschiedet. Die beschlossenen Ausgaben haben die 11 Mrd. Euro Grenze überschritten. Dessen ungeachtet wird „Haushaltskonsolidierung“ weiterhin als ein zentrales Argument für die Einkreisung kreisfreier Städte und die Zentralisierung von Landkreisen und anderen Kommunen in dem Referentenentwurf wie im – allerdings unter völlig anderen Voraussetzungen formulierten - Abschlussbericht der Enquetekommission begründet. Daher ist es kein Wunder, wenn die Tatsachenannahmen des Referentenentwurfs jetzt im Widerspruch zur Haushaltspolitik des Landes in übrigen stehen.

1.7.5 Finanzlage der kreisfreien Städte wird unzulässig verengt dargestellt

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Verschuldenssituation der Kommunen im Referentenentwurf, wie schon im vorangegangenen Leitbildbeschluss, unzulässig verengend dargestellt wird. Die Landeshauptstadt Potsdam macht in ihrer Stellungnahme darauf aufmerksam, dass die Darstellung ihrer dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit zu hinterfragen sei. In der Begründung des Regierungsentwurfes werde zwar ausgeführt: „Die Landeshauptstadt Potsdam hat zudem eine geordnete Haushaltswirtschaft (zum Beispiel keine Kassenkredite bis zum 31. Dezember 2015) (S. 113).“ Es „ist davon auszugehen, dass die Landeshauptstadt Potsdam den zukünftigen Herausforderungen an die Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen in den kreisfreien Städten auch unter Berücksichtigung der zu erwartenden demographischen und finanziellen Rahmenbedingungen weiterhin gewachsen sein wird.“ Die Landeshauptstadt stimmt zwar der positiven Bewertung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu. Sie macht aber zu Recht darauf aufmerksam, dass Gesetzestext und -begründung durch eine unzulässige finanzpolitische Verengung gekennzeichnet seien: Sowohl die geplante Teilentschuldung als auch die Argumentation in der Begründung konzentrierte sich allein auf die Höhe der Kassenkredite. Der Stand der langfristigen Verschuldung der kreisfreien Städte wird auf S. 37 in der Begründung aufgegriffen, jedoch insgesamt keiner ausreichend tiefergehenden Betrachtung unterzogen. Es werde lediglich auf die geringere Höhe der langfristigen Verschuldung der Städte Brandenburg an der Havel, Frankfurt (Oder) und Cottbus mit Vergleich zur Landeshauptstadt Potsdam verwiesen. Die Landeshauptstadt bemängelt, dass in der Gesamtbetrachtung die Schulden der kommunalen Eigenbetriebe unberücksichtigt geblieben seien. Damit wird aber die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Kommune unzutreffend abgebildet. Gerade aber in der Landeshaupt-

stadt Potsdam würden die wesentlichen und finanzintensiven Zukunftsaufgaben vor allem der Schulentwicklung über Investitionskredite des Eigenbetriebs Kommunale[r] Immobilien Service (KIS) abgewickelt. So standen zum 31. Dezember 2015 einer Verschuldung von 78,7 Mio. Euro (477 Euro pro Kopf) der Landeshauptstadt Potsdam 132,9 Mio. Euro (805 Euro pro Kopf) Schulden des KIS gegenüber. Die Pro-Kopf-Verschuldung belief sich demnach insgesamt auf 1.282 Euro. Innerhalb von nur vier Jahren, bis zum 31. Dezember 2019, werde dieser Wert bis auf 2.167 Euro ansteigen. Diese ist vergleichbar zu den Werten, die den übrigen kreisfreien Städten als Grund für ihre Einkreisung vorgehalten werden. Die Landeshauptstadt verdeutlicht damit, dass die eingeschränkte Betrachtungsweise von Referentenentwurf und zuvor Leitbild keine sachgerechten Aussagen über die tatsächliche finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune zulässt.

1.7.6 Aspekte der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung nicht berücksichtigt

Die Chance, wichtige Ziele zur Digitalisierung der Verwaltung im Rahmen des Funktionalreformgesetzes 2020 sowie des Kreisneugliederungsgesetzes zu definieren, wurde in dem Entwurf nicht genutzt. So lassen die Gesetzentwürfe zum Funktionalreformgesetz 2020 und zum Kreisneugliederungsgesetz die erforderliche und wegweisende Ausrichtung zum Ausbau einer digitalen Infrastruktur sowie zur Nutzung elektronischer Behördendienste unter Bezugnahme auf das „Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 des Landes Brandenburg“, Gliederungspunkt VIII, Stand Juli 2016, gänzlich vermissen. Verlässliche Informationstechnik und hochwertige elektronische Verfahren sind heute Schlüsselkomponenten für eine effektive und effiziente Verwaltung, heißt es im Leitbild Brandenburgs hierzu.

Insbesondere fehlt der Bezug zur „Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg“, Landtags-Drucksache 6/5185. Es ist nicht nachvollziehbar, warum dieses Projekt – ohne strategische Verbindung – losgelöst neben dem Reformprojekt der Verwaltungsstrukturreform steht. Eine Verwaltungsstrukturreform kann aber nicht ohne die Digitalisierungsstrategie gedacht werden.

Die Digitalisierung der Gesellschaft schreitet schnell voran und wirkt sich auf alle Lebensbereiche aus. Die Themen Wohlstand, Beschäftigung und Wertschöpfung sind bereits heute eng mit der Frage verbunden, wie die Potenziale der Digitalisierung ausgeschöpft werden. Die zunehmende Digitalisierung der Gesellschaft findet statt: entweder das Land Brandenburg nutzt entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten oder das Fortschreiten der Digitalisierung findet ohne Brandenburg statt.

Sollte es dem Land Brandenburg nicht gelingen, die erforderliche Verknüpfung zwischen Verwaltungsstrukturreform und Digitalisierung zu schaffen, droht Brandenburg künftig nicht zukunftsfähig zu sein und von der weiteren Entwicklung der fortschreitenden gesellschaftlichen Neuausrichtung abgehängt zu werden. Hierzu gehört neben der Zurverfügungstellung von IT-Basiskomponenten auch der Aufbau der erforderlichen Breitband-Infrastruktur.

In der Arbeitsgruppe E – „E-Government – der Schlüssel zur bürgerfreundlichen Verwaltung“, des Reformkongresses zur Verwaltungsstrukturreform 2019 in Brandenburg vom 16. Januar 2016 in der kreisfreien Stadt Cottbus hatte Prof. Dr. Tino Schuppan, The Potsdam eGovernment Competence Center, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, den Zusammenhang zwischen Funktional- und Gebietsreform hergestellt.

Schuppan verdeutlichte im Plenum, dass Technik als Raumüberbrückungstechnik von Informationen dienen kann. Schuppan stellte klar, dass E-Government kein technisches Problem, sondern eine verwaltungspolitische Aufgabe ist. E-Government könne zwar nicht jedes Problem der Verwaltung lösen. Was Technik jedoch tun solle, sei eine verwaltungspolitische Fragestellung und müsse verwaltungspolitisch geklärt werden. Im Land Brandenburg sind darüber hinaus 103.000 Beschäftigte

allein mit der Verwaltung der Verwaltung beschäftigt. Mit der Bündelung der Aufgabenerledigung in einem Shared Service Center könnten Einsparungen von 37 Mio. Euro jährlich generiert werden.

Zentrales Ergebnis der Arbeitsgruppe war – so der Bericht Schuppans, dass dem Aufbau von Kommunalen Service Centern dem Vorrang gegenüber Gebietsreformen zu geben ist. Mit dem Einsatz von elektronischen Behördendiensten und E-Government sei eine Territorialreform nicht erforderlich. Über Behördengrenzen hinweg kann so eine Konsolidierung der Aufgabenerfüllung erzielt werden.

Ein weiteres von Schuppan vorgetragenes Ergebnis war, eine Fusionsrendite könne gar nicht erzielt werden, wenn neben einer Gebietsreform nicht auch die (Geschäfts-)Prozesse konsolidiert und optimiert werden. Ein wesentlicher Punkt für die Erzielung einer Fusionsrendite ist, dass die Prozesse überprüft und optimiert werden. Solange nicht neben einer Territorialreform gleichzeitig die Prozesse über die Behördengrenzen hinweg gemeinsam konsolidiert und optimiert werden, werde es keine bzw. nicht die erhoffte Fusionsrendite geben. Hier können Kommunen arbeitsteilig füreinander Aufgaben übernehmen und sich untereinander unterstützen. Die Grundlage für die interkommunale Zusammenarbeit zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung bildeten gute Infrastruktur und Basiskomponenten. Die schwierige langwierige Umsetzung einer Gebietsreform würde vor Ort erst beginnen, wenn sie für das Land Brandenburg rechtlich und organisatorisch abgeschlossen wäre.

Schuppan empfahl im Ergebnis der Beratungen der Arbeitsgruppe, Zentralität und Dezentralität neu zu überdenken. Die gemeindliche Leistungsfähigkeit könne durch Vernetzung gestärkt werden. Dadurch relativieren sich Gemeindegröße und Verwaltungsgrenzen. Größe sei nicht gleich Effizienz. Weder im vom Landtag beschlossenen Leitbild noch jetzt im Referentenentwurf sind dies Ergebnisse dargestellt, noch wurden die gebotenen Schlussfolgerungen gezogen. Stattdessen ist zu beobachten, dass zwei Reformprojekte nebeneinander parallel betrieben werden.

1.7.7 Breiter öffentlicher Dialog fließt nicht nachvollziehbar in Leitbild und Gesetzentwurf ein

Im Koalitionsvertrag war vereinbart worden, die Verwaltungsstrukturreform durch einen breiten öffentlichen Dialog zu begleiten. In dem Referentenentwurf wird an verschiedenen Stellen aus den im Rahmen des Dialogprozesses vorgetragenen Stellungnahmen und Anregungen zitiert. Die Auswahlkriterien für die wiedergegebenen Äußerungen und die Repräsentativität sind auch für Teilnehmer an den Veranstaltungen oftmals kaum nachvollziehbar. So erstaunt es, dass die Fragen von Vertretern des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg zur Plausibilität von vorgetragenen Tatsachen keinen Eingang gefunden haben. Vor diesem Hintergrund wird darum gebeten, dass die Protokolle der Veranstaltungen auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Solche werden hier vorausgesetzt. Schließlich nahmen an den Veranstaltungen regelmäßig mehrere Vertreter des Ministeriums des Innern und für Kommunales sowie anderer Ressorts teil. Zudem ist aufgefallen, dass die in den Veranstaltungen verwendeten Präsentationen der Landesregierung nicht mehr im Internetangebot aufrufbar sind. Zudem wird erwartet, dass die unter dem Gliederungspunkt „Wiedergabe der Stellungnahmen und Anregungen aus dem Dialogprozess“ bzw. der „Wiedergabe der Anhörungsergebnisse zu den Leitbildentwürfen von Landesregierung und Landtag“ die wiedergegebenen Positionen auch durch Quellenangaben belegt werden. Die Wiedergabe von Meinungen des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg erscheint jedenfalls bisweilen aus dem Zusammenhang gerissen oder nicht nachvollziehbar zu sein.

1.7.8 Stärkung der gemeindlichen Ebene fehlt

Die Kreisreform müsste mit einer Stärkung der Ebene der Gemeinden einhergehen. Durch die Vergrößerung der Landkreise wird deren politisches Gewicht deutlich zunehmen. Hier ist ein Korrektiv zu Gunsten der gemeindlichen Ebene vorzunehmen.

Zum einen muss in das Gesetzespaket eine interkommunale Funktionalreform integriert werden. Der Städte- und Gemeindebund hat hierzu seit Jahren Vorschläge unterbreitet. Er erwartet eine zügige Umsetzung. Ohne zu kennen, welche Kreisaufgaben im Zuge der Reform auf die gemeindliche Ebene verlagert werden, ist der Neugliederungssachverhalt unvollständig. Denn erst daraus ergibt sich, durch welche Aufgabenverlagerungen z. B. Kreissitzverluste zum Teil kompensiert werden können.

Zum anderen ist die Einschränkung der Wählbarkeit hauptamtlicher Bürgermeister bzw. Amtsdirektoren für die Kreistage, wie in anderen Bundesländern üblich, aufzugeben. Bürgerinnen und Bürger sollte selbst entscheiden, ob sie auch durch ihren Bürgermeister im Kreistag vertreten sei wollen.

2. Zu den Vorschriften des Entwurfs im Einzelnen:

Auch wenn der Städte- und Gemeindebund Brandenburg bislang keine Gründe des öffentlichen Wohls erkennen kann, die eine Einkreisung der kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) rechtfertigen könnte, soll zu einzelnen der Vorschriften des Referentenentwurfs Stellung genommen werden:

Zu § 1 - Fortbestehen und Auflösung der Landkreise

Abs. 2 sieht vor, dass die Gemeinden des Amtes Beetzsee am Tag vor der nächsten allgemeinen Kommunalwahl vom Landkreis Potsdam-Mittelmark in den Landkreis Havelland wechseln. Die amtsangehörigen Gemeinden des Amtes Beetzsee lehnen diesen Wechsel ab. Insoweit macht sich der Städte- und Gemeindebund Brandenburg deren Stellungnahmen zu Eigen. Für die Gemeinden ist mit dem Kreiswechsel auch ein erheblicher organisatorischer Aufwand verbunden. Dies betrifft etwa der Anschluss an ein neues Kreisdatennetz, eine Neuorganisation über gemeindliche Aufgabenerfüllung, aber auch Änderungen der Beschilderung oder des Dienstsiegels. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg teilt die Kritik des Amtes Beetzsee, dass dieses nicht für die Folgekosten der vom Land gewollten Kreisgebietsreform aufzukommen hat.

Zu § 2 - Fortbestehen und Aufhebung der Kreisfreiheit kreisfreier Städte

Der Städte und Gemeindebund Brandenburg lehnt die Aufhebung der Kreisfreiheit der Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) ab. Die Einkreisung der Städte führt zu einem Verlust an bürgerschaftlich verwalteter Aufgaben. Sie ist ferner mit einer massiven Schwächung der oberzentralen Funktion dieser Städte verbunden. Es ist nicht vorgetragen, wie der Aufgabenentzug zu einer Stärkung dieser Städte führen sollte. Bereits im Rahmen der Kreisgebietsreform 1993 verloren die Städte Schwedt/Oder und Eisenhüttenstadt ihre Kreisfreiheit. Dies hatte seinerzeit zu erheblichen Haushaltsnotlagen und dem Verlust an bürgerschaftlicher Selbstbestimmung geführt. Insbesondere in der Stadt Eisenhüttenstadt war eine Aufgabenerosion feststellbar, die die Stadt insgesamt massiv geschwächt hat. Eine ähnliche Wirkung wird von der Einkreisung erwartet.

Zu § 9 - Kreisname und Kreissitz

Abs. 2 sieht vor, dass der Kreissitz der neugebildeten Landkreise nach § 125 Abs. 2 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg durch Gesetz bestimmt werden soll. Damit wird die Entscheidung über den Kreissitz von der Entscheidung über die künftige Kreisgebietsreform abgekoppelt. Beides kann aber nicht voneinander getrennt werden. Die Kreisgebietsreform 1993 hat nämlich

gezeigt, dass ein Verlust eines Kreissitzes für die betroffenen Städte mit erheblichen wirtschaftlichen Konsequenzen verknüpft ist. Innerhalb kurzer Zeit sind nämlich erhebliche Arbeitsplatzverluste zu bewältigen. Hinzu kommt der Verlust von Unternehmen oder Organisationen, die auf eine Kreissitznähe angewiesen sind. Als Beispiel wird auf die Städte Angermünde oder Luckau verwiesen, die nicht nur die mit der Kreisverwaltung verbundenen Arbeitsplätze verloren haben. Vielmehr weisen sie noch nicht einmal einen zentralörtlichen Status auf. Sie sind mithin Gemeinden ohne jegliche überschießende Bedeutung gleichgestellt. Die Entscheidung über eine neue Kreisgebietsreform ist auch mit regionalwirtschaftlichen Aspekten verbunden. Dies zeigt sich an der Kreisneugliederung 1993. Mit dem Sektoralprinzip sollten nämlich Wachstumseffekte des Berliner Umlandes auch in die weiter entfernten Regionen gelenkt werden. Abgesehen vom Landkreis Oberhavel wurden in allen an Berlin angrenzenden Sektoralkreisen die Kreissitze in die von Berlin entfernten Regionen gelegt. Damit wurden Arbeits- und Beschäftigungsimpulse in strukturschwache Regionen gelenkt. So sind z. B. die Kreissitzentscheidungen für Seelow, Beeskow, Bad Belzig oder Rathenow zu erklären. Die Kreisgebietsreform war also ein Instrument der Landesentwicklung. Das vom Landtag Brandenburg beschlossene Leitbild sieht vor, die bisherigen kreisfreien Städte als Oberzentren zu stärken. Die Oberzentrale Funktion folgt insbesondere auch aus der Eigenschaft als Behördenstandort. Daher kann denklogisch die Entscheidung über den Kreissitz nicht von der Abwägung über die Einkreisung getrennt werden. Würde man diesen Komplex ausblenden, wäre die Tatsachenermittlung unvollständig. Dies betrifft auch die übrigen Städte, die vom Verlust von Kreissitzen infolge der Zusammenlegung von Landkreisen betroffen sind. Die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen müssen in den Abwägungsprozess mit eingestellt werden. Es erfolgt nämlich auch eine Abkehr des durch die Kreisgebietsreform 1993 gesetzten Strukturmodells. Der Landesgesetzgeber muss sich mit der Frage auseinandersetzen, welche Konsequenzen ein Kreissitzverlust für die Region hätte und gegebenenfalls über Ausgleichsinstrumente in der Abwägung entscheiden. Dabei könnte auch in den Blick genommen werden, eine Teilung der Standorte zwischen mehreren Städten vorzunehmen. Dies müsste aber wiederum in die vom Referentenentwurf behauptete Synergiebetrachtung mit einbezogen werden. Die vom Referentenentwurf behaupteten Synergien setzen nämlich regelmäßig zentrale Behördenstandorte voraus. Anders kommt die Behauptung des Referentenentwurfs nicht zum Tragen, dass sich bei den Sachbearbeitern größere Fallzahlen und eine größere Routine einstellen würde.

Zu § 11 - Funktionsnachfolge und Einzelrechtsnachfolge

In Abs. 1 der Vorschrift findet sich ein Gesetzesbefehl, wonach „Kreisaufgaben, für die bis zu ihrer Einkreisung die nach § 2 Abs. 2 einzukreisenden Städte zuständig sind“, zum ersten Januar 2020 auf die mit dem Gesetz neugebildeten Landkreise übergehen. Die Regelung ist zu unbestimmt. Es ist nicht zu entnehmen, welche Aufgaben den kreisfreien Städten durch die Einkreisung entzogen werden. Für eine tragfähige Abwägungsentscheidung sind die Aufgaben im Einzelnen aufzuführen. Im Übrigen verkennt der Referentenentwurf, dass kreisfreie Städte keine „Kreisaufgaben“ erfüllen. Kreisaufgaben beziehen sich nämlich regelmäßig auf das Gebiet mehrerer kreisangehöriger Gemeinden.

Auch in Abs. 2 wird der Begriff „Kreisaufgaben“ falsch verwendet. Die dort genannten Aufgaben sind Aufgaben der kreisfreien Städte, also städtische Aufgaben.

Der Gesetzentwurf setzt sich über das Aufgabenverteilungsprinzip von Grundgesetz und Landesverfassung hinweg. Dies sieht nämlich einen Aufgabenvorrang der Gemeinden vor denen der Landkreise vor.

Die Regelung verletzt auch das strikte Konnexitätsprinzip der Landesverfassung. Es fehlt nämlich an einer Regelung über die Kostentragung für diese Aufgaben. Anders als bei den Aufgabenübertragungen auf die Landkreise, für die das Land angekündigt hat, zum Teil sogar im Wege der

Spitzabrechnung einzustehen, fehlt hier eine Kostenregelung völlig. Dies bedeutet, dass die Städte neben der aufzubringenden Kreisumlage aus eigenen Mitteln die genannten Aufgaben erfüllen müssen. Dies steht im Widerspruch zu dem beschlossenen Leitbild. Danach sollen die eingekreisten Städte einen breiten Katalog von Aufgaben weiter erfüllen. Zudem sollen sie als Oberzentren gestärkt werden. Dies setzt voraus, dass die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben auch hinreichend ausfinanziert werden.

Dass Aufgabenverzichtungsverfahren des Abs. 2 wird ausdrücklich abgelehnt. Hier ist nicht vorstellbar, dass Städte mit bis zu 100.000 Einwohnern derartige Aufgaben an Landkreise abzugeben haben. Durch diese Vorschrift kommt zum Ausdruck, dass den Verfassern des Referentenentwurfs auch gar nicht an einer städtischen Aufgabenerfüllung gelegen ist. Vielmehr steht allein der Wunsch der Kreisebene im Vordergrund, möglichst flächendeckend über die kreisangehörigen Gemeinden entscheiden zu können. Damit wird das in der Verfassung angelegte Aufgabenverteilungsprinzip verletzt.

Auch die Regelungen über den öffentlich-rechtlichen Vertrag zu den Rechtsfolgen der Einkreisung tragen den berechtigten Interessen der Städte keine Rechnung. Sie ermöglichen es nämlich den aufnehmenden Landkreisen, einen abwehrenden Standpunkt einzunehmen. Kommt es nämlich nicht zu einer Einigung, tritt nämlich kraft Gesetzes eine der Verhandlungsposition des Landkreises Rechnung tragende Regelung ein.

In diesem Falle ist nämlich vorgesehen, dass Rechte und Pflichten sowie das Vermögen und die Schulden, die zu den übergehenden Aufgaben gehören, entschädigungslos auf den Landkreis übergehen. Der Landkreis kann sich daher auf eine abwartende Haltung zurückziehen und auf ein Scheitern der Verhandlung warten. Dieses beeinträchtigt die kommunale Selbstverwaltung der Städte massiv.

Bereits an dieser Stelle wird auch dem Übergang von Geschäftsanteilen der städtischen Gesellschaften entschieden entgegengetreten. Insoweit wird an die Leitbildkonferenzen zum Beispiel in Brandenburg an der Havel oder Cottbus erinnert. Hier „erheiterte“ sich nämlich der Minister des Innern über die Befürchtung der Städte, im Zuge der Kreisgebietsreform die betreffenden Gesellschaften abgeben zu müssen. Dies betreffe etwa den öffentlichen Personennahverkehr und andere Aufgaben der Daseinsvorsorge, die die Städte ja behalten könnten. Allerdings gibt es bis heute, so auch im vorliegenden Gesetzentwurf, keinerlei Aussagen zu deren Finanzierung.

Zu § 22 – Datenübermittlung zur Vorbereitung der Personalüberleitung:

§ 22 Absatz 1 Satz 1 des Referentenentwurfs regelt die Übermittlung personenbezogener Daten ohne Einwilligung der Beschäftigten aus den Personalakten an die personalverwaltenden Stellen bestimmter Landkreise und schränkt damit per Gesetz das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz sowie gemäß Artikel 11 Absatz 1 und Absatz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg erheblich ein.

Die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, wird in nicht zulässiger Weise verletzt. Das Grundrecht gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Dieses Selbstbestimmungsrecht wird in unzulässiger Weise beeinträchtigt, wenn persönliche Daten an die personalverwaltenden Stellen anderer Landkreise, die gemeinsam einen neuen Landkreis bilden werden, ohne zwingendes Erfordernis sowie unter Verletzung des Zitiergebotes übermittelt werden.

Laut Gesetzesbegründung soll damit sichergestellt werden, dass die für die neue Kreisstruktur erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen effizient und zielgerichtet für den Aufbau der neuen Verwaltung durchgeführt und die künftigen Einsatzmöglichkeiten des Personals einzelfallbezogen bewertet werden können. Hierfür sei es erforderlich, das vorhandene Personal aufgrund ihrer Personaldaten mit Blick auf künftige Einsatzmöglichkeiten klassifizieren zu können.

Warum die Datenübermittlung ausschließlich ohne Einwilligung der Beschäftigten erforderlich ist, lässt die Begründung des Gesetzes gänzlich offen und verzichtet damit bewusst auf die Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Insbesondere die Beeinträchtigung der Beschäftigten durch die Gefahr der Schaffung beruflicher Nachteile oder privater Rufschädigung wurde nicht berücksichtigt und abgewogen. Die Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist jedoch zwingend zu beachten. Eine Einschränkung ist nur dann verhältnismäßig, wenn sie zur Erreichung des angestrebten Zwecks erforderlich und geeignet ist.

Bei der Abwägung der Interessen des Einzelnen aus seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem Interesse der Allgemeinheit an der Verarbeitung von personenbezogenen Daten des Berechtigten, muss das Allgemeininteresse überwiegen. Eingriffe müssen nur hingenommen werden, soweit sie zum Schutz der öffentlichen Interessen unerlässlich sind (vgl. Praxis der Kommunalverwaltung, LV Bbg - Kommentar, Art. 11 S. 135 2. Absatz).

Auskünfte an Dritte aus Personalakten dürfen gemäß § 98 Absatz 2 Landesbeamtengesetz nur mit Einwilligung des Beschäftigten erteilt werden, es sei denn, dass die Abwehr einer erheblichen Beeinträchtigung des Gemeinwohls oder der Schutz berechtigter, höherrangiger Interessen des Dritten die Auskunftserteilung zwingend erfordert.

Dass die Abwehr einer erheblichen Beeinträchtigung des Gemeinwohls oder der Schutz berechtigter, höherrangiger Interessen des Dritten die Auskunftserteilung ohne Einwilligung zwingend erfordert, ist der Gesetzesbegründung gleichsam nicht zu entnehmen.

Zur Abwehr der Gefahren sowie dem Schutz der Interessen der Beschäftigten genügt es auch nicht, dass diese über die Datenübermittlung nachträglich gemäß Artikel 11 Absatz 2 Satz 2 Verfassung des Landes Brandenburg sowie § 98 Absatz 2 Satz 2 Landesbeamtengesetz benachrichtigt werden.

Gemäß Artikel 11 Absatz 2 Verfassung des Landes Brandenburg sind Einschränkungen nur im überwiegenden Allgemeininteresse durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes im Rahmen der darin festgelegten Zwecke zulässig.

Das Zitiergebot i.S.d. Artikel 11 Absatz 2 Landesverfassung ist jedoch bislang verletzt, da es in § 25 BbgLkNG an der Aufzählung des § 22 Absatz 1 Satz 1 fehlt, siehe § 25 unten.

Zu § 25 – Einschränkung von Grundrechten:

Die Formulierung des § 25 lautet wie folgt:

„Durch § 17 und § 21 Absatz 7 und wird das Grundrecht auf Datenschutz (Artikel 11 der Verfassung des Landes Brandenburg) und durch § 17 Absatz 1 und 2 das Grundrecht der Berufsfreiheit (Artikel 49 der Verfassung des Landes Brandenburg) eingeschränkt.“

Zwischen „und“ und „wird“ fehlt es offensichtlich an der Aufzählung des § 22 Absatz 1 Satz 1 BbgLkNG. Dies ist zu ergänzen.

Zu § 41 - Übergang von Geschäftsanteilen städtischer Gesellschaften

Die Bestimmung sieht den Übergang von Geschäftsanteilen der städtischen Gesellschaften aus den Tätigkeitsbereichen öffentlicher Personennahverkehr und Abfall auf die Landkreise vor. Diesen Aufgabenentzug treten wir mit aller Entschiedenheit entgegen. Im Ergebnis wird die Aufgabenverlagerung nämlich dazu führen, dass diese wichtigen Bereiche der städtischen Daseinsvorsorge nicht mehr im gebotenen Niveau angeboten werden. Dies zeigt ein Blick in viele kreisangehörige Städte und Gemeinden. Die Kreise erklären sich regelmäßig nur bereit, einen öffentlichen Personennahverkehr auf einem sehr niedrigen Niveau anzubieten. Alles andere ist von den Städten und Gemeinden gesondert zu honorieren. Im Ergebnis wird die Einkreisung dazu führen, dass den Städten nicht nur die Gestaltung des Ortsverkehrs genommen wird. Vielmehr werden sie zur Aufrechterhaltung der bisherigen Angebote gehalten sein, erhebliche eigene Mittel zusätzlich neben der Kreisumlage an die neuen Landkreise abzuführen. Nachdem die angekündigte Teilentschuldung mit erheblichen Auflagen verbunden sein wird, ist nicht ersichtlich, aus welchen Quellen die Städte diese Mittel aufbringen sollten. Daher wird auch dieses Konstrukt zu einer Schwächung der Oberzentren führen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass diese kommunalen Gesellschaften oftmals im Querverbund organisiert sind. Diese Vorteile würden durch ein Herausreißen verloren gehen.

Die Verpflichtung, städtische Gesellschaften aus dem Tätigkeitsbereich öffentlicher Personennahverkehr und Abfallwirtschaft auf die Landkreise zu übertragen, ist daher im Entwurf zu streichen.

Zu § 54 - Auswirkungen der Landkreisneugliederung auf Sparkassen

Die Bestimmung bezweckt offenbar, in eingekreisten Städten die Trägerschaft der Sparkassen zu erhalten. Dies ist auch folgerichtig. Bereits bei der ersten Kreisgebietsreform hatte sich die Stadt Schwedt/Oder die Trägerschaft ihrer Sparkasse vor dem Verfassungsgericht des Landes Brandenburg erstritten (Urteil vom 19.05.1994 - VfGBbg 9/93 -, www.verfassungsgericht.brandenburg.de). Derartige Rechtsstreite werden durch eine solche Regelung ausgeschlossen.

Zu § 55 - Teilentschuldung

Die Landesregierung hat in den letzten Jahren versucht, die Zustimmung der kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) zum Verlust weiter Teile ihrer kommunalen Selbstverwaltung im Zuge einer Einkreisung durch Angebote, einen Teil ihrer Kassenkredite zu übernehmen, zu erlangen. Die jetzt vorgesehenen Regelungen bestätigen die Befürchtungen der Städte, dass diese Ankündigungen nicht substantiiert waren. Bekanntlich sind die Städte auf dem Wege der Haushaltskonsolidierung. Sie bleiben aber darauf angewiesen, dass die vom Land übertragenen Aufgaben bedarfsgerecht finanziert werden und die städtischen Haushalte nicht belasten. Daher wäre zu erwarten gewesen, dass das Land Brandenburg die Unterfinanzierung der letzten Jahrzehnte anerkennt und ausgleicht. Dies ist noch nicht einmal ansatzweise der Fall. Vielmehr kündigt das Land jetzt an, zwischen den Jahren 2020 und 2029 150 Mio. Euro aus seinen Mitteln zur Verfügung zu stellen. Dies sind pro Jahr 15 Mio. Euro. Damit soll auch nur ein Viertel der aufgelaufenen Kassenkredite übernommen werden. Entgegen der klaren Position des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg sollen weiterhin alle Gemeinden gezwungen werden, durch eine Entnahme aus der Finanzausgleichsmasse sich in gleicher Höhe an der Teilentschuldungsaktion zu beteiligen. Hier ist kein Grund erkennbar, die kommunale Familie damit zu belasten. Die Ursachen der Kassenkredite der kreisfreien Städte sind klar dem Land anzulasten. Das Modell ist daher nicht geeignet, das Ziel des Leitbildes zu befördern, die Oberzentren zu stärken.

Es ist zudem daran zu erinnern, dass mit dem Artikel 1 Nr. 1 a) des Gesetzes zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt (Haushaltsstrukturgesetz 2005 – HStrG 2005) vom 24. Mai 2005 im Land Brandenburg ein Vorwegabzug von der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von 50 Mio. Euro/pa bereits einmal eingeführt worden war. Dieser schwerwiegende Eingriff in das Recht auf eine auskömmliche Finanzierung der Kommunen Brandenburgs

wurde seinerzeit mit der auch „in den kommenden Jahren ... schwierige[n] Finanzlage des Landes Brandenburg“ und der Notwendigkeit „weitere[r] strukturelle[r] Einsparungen zur Verminderung der Deckungslücken im Landeshaushalt“ begründet. Weiter wurde formuliert: „Ohne eine solche Gegensteuerung wird es nicht möglich sein, die Nettoneuverschuldung weiter abzusenken und den Konsolidierungskurs des Landes fortzuführen.“

Nach jahrelangen kommunalen Protesten musste das Ministerium der Finanzen in der Presseinformation vom 18. Juli 2012 nach dem Regierungswechsel die schrittweise Abschaffung des Vorwegabzugs ankündigen:

„Landesregierung hält Wort: Kommunale Selbstverwaltung im Land Brandenburg wird politisch und finanziell gestärkt. Minister Markov legt Entwurf für Novelle des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes vor.“

Das Vorhaben wurde mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes umgesetzt. Die Kommunen bekamen „2013 20 Millionen Euro, 2014 30 Millionen Euro, 2015 40 Millionen und 2016 50 Millionen Euro mehr Zuweisungen als bisher.“

Der Referentenentwurf des Landkreisneugliederungsgesetzes sieht nunmehr im § 55 Abs. 5 die Wiedereinführung eines Vorwegabzugs aus der Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs vor. Hier ist, um der Diktion der damaligen Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg zu folgen, zu fordern: Halten Sie Wort und legen Sie keine Hand an die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung im Land Brandenburg. Dies gilt umso mehr, als dass nicht zu erkennen ist, dass sich das Land Brandenburg in einer ähnlich schwierigen Finanzlage wie im Jahr 2005 befindet. Vielmehr geht es um die Umsetzung einer politischen Zielsetzung, der die Landesregierung tragenden Fraktionen. Diese haben in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, die kommunalen Verwaltungsstrukturen im Land Brandenburg neu zu gliedern. Daraus ergibt sich das Erfordernis der Finanzierung der Reform durch das Land selbst.

Es kann somit keinesfalls, wie in der Gesetzesbegründung davon gesprochen wird, dass es sich um eine „solidarische Finanzierung aus Landesmitteln *und* der Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs“ (S. 474) handelt. Vielmehr treffen die Landesregierung und der möglicherweise folgende Landesgesetzgeber eine einseitige Entscheidung zu Lasten der Kommunen des Landes. Die Landesregierung zwingt diese, sich an der Finanzierung einer Reform zu beteiligen, die von vielen als nicht zielführend angesehen wird.

Zu § 56 – Transformationskostenpauschale

Entgegen der Erwartungen des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg und der Ankündigung von Regierungsvertretern ist die, während des breiten öffentlichen Dialoges angekündigte, Transformationskostenpauschale weiterhin nicht auskömmlich gestaltet. Die Transformationskosten einer Kreisgebietsreform liegen um ein Vielfaches höher als von der Regierung in Aussicht gestellt. Im Ergebnis wird dies dazu führen, dass die betroffenen kreisangehörigen Städte und Gemeinden über die Kreisumlage die Umsetzungskosten der Kreisgebietsreform zu einem maßgeblichen Teil zu tragen haben. Es ist nicht hinnehmbar, dass die Finanzkraft der Städte und Gemeinden durch die Kreisgebietsreform spürbar beeinträchtigt wird.

Auch ist nicht erklärlich, dass die Kosten der Herauslösung von Aufgaben aus der Verwaltung einer kreisfreien Stadt durch diese allein zu finanzieren ist. Die Einkreisung wird mit einer mangelnden Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städte begründet. Daher wäre zu erwarten gewesen, dass die komplexen Ausgliederungskosten auch vom Land übernommen werden. Dies ist nicht der Fall. Im

Ergebnis ist festzuhalten, dass die Kreisebene ein Teil der Transformationskosten erstattet bekommt und die eingekreisten Städte die Finanzierungslücke der Kreise über ihre künftig aufzubringende Kreisumlage und die eigenen Herauslösungskosten zu tragen haben. Es kommt also zu einer dreifachen Belastung dieser Städte. Es ist nicht erkennbar, dass dadurch ihre Leistungsfähigkeit oder Selbstverwaltung gestärkt wird. Das Gegenteil ist der Fall.

Es wird daher erwartet, die bereits im Anhörungsverfahren im Landtag Brandenburg vorgetragenen Tatsachen durch die Regierung aufzugreifen, dass sowohl Landkreisen als auch kreisfreien Städten die Transformationskosten vollständig erstattet werden. Eine Belastung der Kreisumlage ist zwingend auszuschließen.

Zu § 57 – Standardanpassungszuschnitt

Während des breiten öffentlichen Dialoges spielte der so genannte Standardanpassungszuschnitt eine große Rolle. Viele kreisangehörige Städte und Gemeinden befürchten nämlich, dass die mit der Einkreisung verbundene Verlagerung von Sozialausgaben von kreisfreien Städten auf vergrößerte Landkreise zu einem spürbaren Anstieg der Kreisumlage führen wird. Nicht nur die Städte und Gemeinden im Landkreis Oder-Spree haben dies auf verschiedenen Veranstaltungen beziffert und deutlich gemacht. Unterschiedliche Bedarfe zwischen Stadt und Land sind auch im Bereich der Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs anzutreffen.

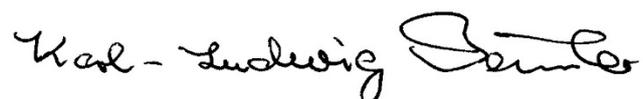
Entgegen den im Rahmen des breiten öffentlichen Dialogs von den Vertretern der Landesregierung auf diese Befürchtungen vorgetragenen Antworten begrenzt der Referentenentwurf den Standardanpassungszuschnitt zeitlich auf die fünf Jahre 2020 bis 2024 und bestimmt eine abschmelzende der Höhe. Es ist daher zu erwarten, dass nach Ablauf dieser Zeit die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit erheblichen Steigerungen der Kreisumlage belastet werden. Dies könnte nur abgewendet werden, wenn es gelänge, bisherige Sozialstandards und andere Leistungsniveaus abzubauen. Im Gebiet der eingekreisten Städte dürfte mit einer Absenkung der Bedienstandards im öffentlichen Personennahverkehr zu rechnen sein. Im Ergebnis der Kreisgebietsreform wird daher die Ebene der Städte und Gemeinden mit weiteren Kosten belastet, wenn nicht Leistungen der Daseinsvorsorge zurückgeführt werden. Dies wird von hier abgelehnt.

Schlussbemerkung:

Abschließend ist daher festzuhalten, dass der vorgelegte Gesetzentwurf die gemeindliche Selbstverwaltung im Land Brandenburg spürbar schwächen wird. Den Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) wird nicht nur unzulässig Selbstverwaltung genommen, vielmehr wird eine Verlagerung bislang vom Land nicht ausfinanzierter Lasten auf die gemeindliche Ebene erfolgen.

Die Stellungnahme ergeht unter dem Vorbehalt der Gremien des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg im Rahmen der Klausurtagung am 9. und 10. März 2017.

Mit freundlichen Grüßen



Karl-Ludwig Böttcher