

Drucksachen-Nr. BV/767/2017	Datum 19.09.2017	
---------------------------------------	---------------------	--

Zuständiges Dezernat/Amt: Dezernat I / Rechtsamt

Beschlussvorlage öffentliche Sitzung

Beratungsfolge	Datum	Stimmenverhältnis				Lt. Beschlussvorschlag	Abweichender Beschluss (s. beiliegendes Formblatt)
		Ja	Nein	Stimmenenthaltung	Ein-stimmig		
Kreisausschuss	26.09.2017						
Kreistag Uckermark	04.10.2017						

Inhalt:

Stellungnahme des Kreistages Uckermark zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze, Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 6/6776)

Wenn Kosten entstehen:

Kosten €	Produktkonto	Haushaltsjahr	<input type="checkbox"/> Mittel stehen zur Verfügung
<input type="checkbox"/> Mittel stehen nicht zur Verfügung <input type="checkbox"/> Mittel stehen nur in folgender Höhe zur Verfügung: €	Deckungsvorschlag:		

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag beschließt die in der Anlage aufgeführte Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze, Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 6/6776).

gez. Dietmar Schulze
Landrat

gez. Bernd Brandenburg
Dezernent/in

Begründung:

Der Landtag Brandenburg hat in seiner 47. Sitzung am 28. Juni 2017 den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze (Drucksache 6/6776) zur Beratung an den Ausschuss für Inneres und Kommunales überwiesen.

Der Ausschuss für Inneres und Kommunales hat in seiner 34. Sitzung am 30. Juni 2017 u. a. beschlossen, gem. Artikel 98 Abs. 3 der Verfassung des Landes Brandenburg die gewählten Vertretungen der von der Kreisneugliederung betroffenen Landkreise und kreisfreien Städte zu dem Gesetzentwurf anzuhören.

Demgemäß ist auch der Vorsitzende des Kreistages des Landkreises Uckermark im Namen der Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Kommunales zu einer am 19. und 20. Oktober 2017 im Landtag Brandenburg stattfindenden Anhörung eingeladen worden.

Der Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Kommunales, Herr Sören Kosanke, hat darum gebeten, dem Ausschuss möglichst vorab eine schriftliche Stellungnahme des Kreistages zuzuleiten, sodass die Ausschussmitglieder vor der Sitzung von dieser Stellungnahme Kenntnis erhalten können.

Gem. Art. 98 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg bedarf die Auflösung von Landkreisen eines Gesetzes. Nach Art. 98 Abs. 3 Satz 3 der Verfassung des Landes Brandenburg ist die gewählte Vertretung des Landkreises vor der Entscheidung zu hören. Der Kreistag des Landkreises Uckermark nimmt mit der Abgabe einer Stellungnahme zu dem Entwurf eines Kreisneugliederungsgesetzes sein Anhörungsrecht wahr.

Mit der Beschlussfassung in der Sitzung des Kreistages am 04. Oktober 2017 werden die vom Landtag Brandenburg gesetzten Anhörungsfristen eingehalten.

Anlagenverzeichnis:

Stellungnahme zum Kreisneugliederungsgesetz

Stellungnahme des Kreistages Uckermark zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze, Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 6/6776)

Der Kreistag Uckermark nimmt zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf wie folgt Stellung.

I. Ausgangspunkt/Grundlagen der Kreisneugliederung

Der Kreistag des Landkreises Uckermark hat bereits zu dem Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 (vgl. Drs.-Nr. AN/527/2016) sowie zu dem – diesem Gesetzentwurf vorgelagerten – Referentenentwurf Stellung bezogen (vgl. Drs.-Nr. BV/665/2017/1). Es ist festzustellen, dass die seinerzeit vorgebrachten kritischen Hinweise lediglich zu einem geringen Teil Berücksichtigung gefunden haben. Größtenteils können die erhobenen Forderungen nicht als erfüllt angesehen werden. Diese bleiben demzufolge in vollem Umfang weiterhin aufrechterhalten.

Im Einzelnen sollen die Forderungen wie folgt begründet werden.

Es bleibt für den Kreistag des Landkreises Uckermark eine unerlässliche Voraussetzung, dass eine Kreisneugliederung nur auf der Basis einer umfassenden und ausgewogenen Funktionalreform vollzogen werden darf. Zwar hatte es zunächst den Anschein, als wolle sich die Landesregierung anschicken, eine Funktionalreform auf den Weg zu bringen. Gestützt wurde diese Erwartungshaltung bereits dadurch, dass der Landtag Brandenburg den untrennbaren Zusammenhang zwischen Kreisneugliederung und Funktionalreform mit seinem Beschluss vom 23. März 2011 zur Einsetzung der Enquete-Kommission 5/2 (LT-Drs. 5/2952-B) in geradezu apodiktischer Weise wie folgt hervorgehoben hat: „Grundlage für eine Gebietsreform ist eine Funktionalreform.“

Auch die Landesregierung ließ keinen Zweifel aufkommen, dieser Forderung nachkommen zu wollen. Als Beleg hierfür mag ein Zitat des Ministers des Innern und für Kommunales dienen, das einer Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 17. Februar 2015 zu entnehmen ist. Hierin erklärt der Minister wörtlich: „Nur vor dem Hintergrund einer möglichst umfassenden Aufgabenverlagerung auf die Kreisebene lässt sich eine flächendeckende Kreisgebietsreform im Land Brandenburg überhaupt rechtfertigen.“

Schließlich betont auch das vom Landtag Brandenburg beschlossene Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 (LT-Drs. 6/4528-B) diesen besonderen untrennbaren Zusammenhang zwischen den beiden Reformvorhaben. Hiernach ist die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ein zentrales Ziel der Verwaltungsreform. Es war insofern das Bestreben, dieses Ziel im Wesentlichen mittels einer Funktionalreform zu erreichen.

Infolgedessen durften die Landkreise des Landes Brandenburg – nicht zuletzt auch der Landkreis Uckermark – davon ausgehen, dass die Kreisneugliederung auf der Grundlage einer durchgeführten Aufgabenanalyse sowohl im kommunalen Bereich

als auch im Bereich der Landesverwaltung verbunden mit einer sachgerechten Aufgabekommunalisierung erfolgt.

Umso ernüchternder muss nunmehr der Befund ausfallen, vergegenwärtigt man sich die Regelungen des Regierungsentwurfes eines Gesetzes zur Funktionalreform 2020 im Land Brandenburg (Drs. 6/6775).

Denn die Funktionalreform ist im Ergebnis regelrecht zu einem Bruchstück zerschlagen worden, mithin lediglich nur noch in unwesentlichen Ansätzen zu erkennen. Von einer echten Aufgabekommunalisierung kann keine Rede mehr sein. Die nunmehr zur Kommunalisierung anstehenden Aufgaben könnten von den Landkreisen auch in ihrer heutigen Struktur ohne weiteres übernommen werden. Im Ergebnis ignoriert das vorgelegte Modell einer Funktionalreform letztlich die Vorgaben des vom Landtag beschlossenen Leitbildes zur Aufgabekommunalisierung sowie die eigenen von der Landesregierung proklamierten Zielstellungen einer Funktionalreform.

Somit kann an dieser Stelle bereits festgehalten werden, dass der vorgelegte Gesetzentwurf die selbst gesteckten Ziele der Landesregierung sowie des Landtages verfehlt. Vor diesem Hintergrund mangelt es vorliegend bereits an einer tauglichen Grundlage für eine sachgerechte Kreisneugliederung.

Für die Landesregierung ist der von ihr prognostizierte Bevölkerungsschwund ein wesentliches Motiv, die Landkreisebene neu zu strukturieren. In diesem Zusammenhang erhebt sich indes die Frage, ob sich die von der Landesregierung aufgestellten Prognosen und Schlussfolgerungen als belastbar erweisen. Hingewiesen sei darauf, dass im Leitbild von einem Bevölkerungsrückgang bis 2030 um 130.000 Einwohner ausgegangen wird. Hingegen weist der vorliegende Gesetzentwurf unter Bezugnahme auf die Bevölkerungsvorausberechnung der Bertelsmann-Stiftung nunmehr einen deutlich geringeren Bevölkerungsrückgang – um rund 87.000 Einwohner bis 2030 – aus.

Der Landkreis Uckermark hat überdies eigene Analysen vorgenommen, anhand derer festzustellen ist, dass in der jüngsten Vergangenheit die Bevölkerungszahl im Landkreis Uckermark weitgehend stagniert, sich keinesfalls jedoch als rückläufig erweist. Der Landkreis Uckermark hat demgemäß jedenfalls konstant über 120.000 Einwohner.

Dessen ungeachtet ist darauf hinzuweisen, dass sich für das Land Brandenburg in seiner Mitte eine besondere demografische Situation ergibt. Denn in den an Berlin angrenzenden Landesteilen ist ein deutliches Bevölkerungswachstum zu verzeichnen.

Insofern ist fraglich, ob angesichts dieses Befundes eine Neugliederung der Kreise überhaupt noch verhältnismäßig erscheint.

Darüber hinaus ist der Gesetzesbegründung zu entnehmen, dass auch die künftig zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen des Landes dazu zwingen, die Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte deutlich zu reduzieren.

Mit keiner Silbe führt die Gesetzesbegründung jedoch aus, wie die konkreten finanziellen Effekte, die sich der Gesetzgeber aus der Umsetzung der Kreisgebietsreform

erhofft, wirken sollen. Hierzu steht im Übrigen auch deutlich im Widerspruch die Aussage in der Gesetzesbegründung, wonach die Kreisgebietsreform kein Sparprojekt sei (vgl. S. 39 der Gesetzesbegründung).

Ferner bleibt festzuhalten, dass die finanziellen Belastungen der Landkreise im Wesentlichen aus ihren Aufgabenlasten im Bereich der sozialen Leistungen resultieren. Diese Problemlage wird jedoch auch durch eine Verwaltungsstrukturreform nicht gelöst.

In diesem Zusammenhang soll nicht unerwähnt bleiben, dass die derzeitige Landesregierung ausweislich des Koalitionsvertrages für die 6. Wahlperiode übereingekommen war, dass der kommunale Finanzausgleich stärker als bisher soziale Lasten berücksichtigen und für einen besseren Ausgleich zwischen den Kommunen sorgen soll. Der Soziallastenausgleich soll insofern weiter entwickelt werden. Insofern hat die Landesregierung ungeachtet einer Strukturreform bereits Lösungswege aufgezeigt, mögliche Disparitäten auszugleichen.

Schließlich sei auch noch der Hinweis erlaubt, dass der Landkreis Uckermark seit geraumer Zeit durchaus in der Lage ist, ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Es ist nicht ersichtlich, dass sich an diesem Umstand künftig etwas ändern könnte.

Hiernach kann festgehalten werden, dass der Gesetzentwurf eine vertiefte Analyse der Finanzsituation des Landes sowie der brandenburgischen Landkreise einschließlich der Ursachen und der erwarteten konkretisierten Reformwirkungen nicht enthält.

Ob die beabsichtigte Einkreisung der kreisfreien Städte darüber hinaus geeignet erscheint, die bestehenden fiskalischen Probleme der kreisfreien Städte zu lösen, muss bezweifelt werden. Zu erwarten steht wohl eher eine bloße Verschiebung von Aufgaben und der damit zusammenhängenden Finanzierungslasten auf den aufnehmenden Landkreis. Eine solche Lastenverschiebung innerhalb der kommunalen Familie - zu der freilich auch der Landkreis Uckermark zählt - ist jedoch unter Beibehaltung der bestehenden Finanzausgleichsmasse abzulehnen.

Im Hinblick auf die vom Gesetzentwurf zugrunde gelegte Regeleinwohnerzahl ist auf folgendes hinzuweisen.

Es darf nicht verkannt werden, dass politisch-demokratisches Handeln für die Menschen in den Kommunen beginnt. Dementsprechend müssen (auch) Landkreise so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern typischerweise möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit in den Vertretungskörperschaften, d. h. im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten (vgl. auch Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18.08.2011, Az.: LVerfG 21/10). Insofern ist das Ehrenamt geradezu ein wesensbestimmendes Element kommunaler Selbstverwaltung. Die kommunale Selbstverwaltung muss vor solchen Beeinträchtigungen geschützt werden, die sich aus einer wesentlichen, ihrer Funktionsfähigkeit gefährdenden Verschlechterung der Rahmenbedingung ergeben (vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern a. a. O.). Auch erfordert die wirksame Wahrnehmung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Landkreises (vgl. § 122 Abs. 2 BbgKVerf), dass sich die Kreistagsmitglieder über die Verhältnisse auch in entfernt gelegenen Bereichen des Kreises in zumutbarer Weise eigene Kenntnisse verschaffen können (vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern a. a. O.).

Nach dem vom Landtag Brandenburg beschlossenen Leitbild müssen die neuen Landkreise mindestens 150.000 Einwohner aufweisen. Zudem wird eine Flächenobergröße von 5.000 km² statuiert.

Der Landkreis Uckermark hat derzeit eine Fläche von ca. 3.100 km². Mit der Neubildung des Landkreises Barnim-Uckermark entsteht ein Landkreis mit einer Fläche von nahezu 4.600 km². An dieser Stelle sei der Hinweis gestattet, dass bspw. das Bundesland Saarland lediglich eine Fläche von gerade einmal knapp 2.600 km² aufweist. Angesichts dieser Dimension ist fraglich, ob die zuvor dargelegten Forderungen bezogen auf die Ausübung des Ehrenamtes in einem solchen Landkreis tatsächlich noch erfüllt werden können.

Den maßgeblichen Faktor der Überschaubarkeit des Kreisgebietes hat überdies auch jüngst der Thüringer Verfassungsgerichtshof hervorgehoben (vgl. Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 09.06.2017, Az.: VerfGH 61/16). So weist er darauf hin, dass dem mit einer Kreisgebietsreform verbundenen Flächenwachstum unter dem Gesichtspunkt der Überschaubarkeit für die bürgerschaftliche Selbstverwaltung verfassungsrechtliche Schranken zur Gewährleistung einer bürgernahen und den rechtsstaatlichen Erfordernissen gerecht werdenden Aufgabenwahrnehmung gezogen werden. Der Gesetzgeber müsse sich hierbei die Folgen vor Augen halten, die mit einem Rückzug des Staates aus der Fläche verbunden seien.

Nach dem Vorgesagten kann insbesondere auch die mögliche Digitalisierung nicht die physische Mitwirkung an demokratischen Entscheidungsprozessen in Gemeinde- und Kreisvertretungen ersetzen (Thüringer Verfassungsgerichtshof a. a. O.).

II. Inhaltliche Ausgestaltung des Gesetzentwurfes

1. Bestimmung des Kreissitzes

Gem. § 9 Abs. 2 des Gesetzentwurfes wird der Kreissitz der neu gebildeten Landkreise nach § 125 Abs. 2 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg durch Gesetz bestimmt. In diesem Zusammenhang bleibt zu fordern, dass parallel zum laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Kreisneugliederung auch das noch ausstehende Kreissitzgesetz vorzulegen ist und dieses gemeinsam mit dem Landkreisneugliederungsgesetz zu beschließen ist. Jede andere Verfahrensweise würde die Vorbereitungen für die Umsetzung der Kreisneugliederung in unnötiger Weise zusätzlich belasten.

2. Keine Aufgabenprivilegierung für einzukreisende Städte

Der Kreistag Uckermark hatte sich bereits in der Vergangenheit aus grundsätzlichen Erwägungen gegen eine Aufgabenprivilegierung von einzukreisenden Städten ausgesprochen. Nach der Regelung des § 11 Abs. 2 des Gesetzentwurfes sollen in insgesamt zwölf Aufgabenbereichen Kreisaufgaben bei den einzukreisenden Städten verbleiben. Derartige Aufgabenprivilegierungen führen zu unwirtschaftlichen Doppelzuständigkeiten innerhalb des Kreisgebiets und sind daher abzulehnen.

3. Gesamtrechtsnachfolge

Gem. § 10 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfes gehen die Rechte und Pflichten sowie das Vermögen und die Schulden eines nach § 1 Abs. 3 aufgelösten Landkreises auf den nach Satz 1 bestimmten Gesamtrechtsnachfolger über. Demzufolge treten die neu gebildeten Landkreise auch in die jeweiligen Trägerstrukturen nach dem SGB II der aufgelösten Landkreise ein. Hiernach wird die Zulassung als kommunaler Träger (Optionslandkreis) vom neuen Landkreis als Rechtsnachfolger fortgeführt.

Der Gesetzesbegründung zu § 10 des Gesetzentwurfes ist die Empfehlung zu entnehmen, dass in den neu gebildeten Landkreisen innerhalb eines angemessenen Zeitraumes einheitliche Trägerstrukturen geschaffen werden sollen (vgl. S. 287 der Gesetzesbegründung). Diese Empfehlung muss als Versuch einer unzulässigen Einmischung in kreiseigene Angelegenheiten zurückgewiesen werden. Es ist schließlich ausschließlich Sache des Kreistages darüber zu befinden, ob sich der neu gebildete Landkreis für eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung in kommunaler Trägerschaft ausspricht oder ob es bei den bisherigen Trägerstrukturen bleiben soll.

4. Besetzung des Fusionsgremiums

In seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf hatte der Kreistag gefordert, dass die dort genannte Anzahl von drei zu bestimmenden Mitgliedern aus den Kreistagen eine Mindestzahl darstelle, die nicht unterschritten werden sollte. Demgemäß ist die nunmehr vorgesehene Regelung in § 14 Abs. 2 Satz 4 des Gesetzentwurfes zu kritisieren, wonach die Kreistage nur noch berechtigt sein sollen, je ein weiteres stimmberechtigtes Mitglied zu benennen.

5. Entscheidungen des Fusionsgremiums

Die Verfahrensweise für diejenigen Entscheidungsgegenstände des Fusionsgremiums, in denen die Letztentscheidung bei den Kreistagen liegt, dürfte sich nicht als praktikabel erweisen (vgl. § 15 Abs. 3 des Gesetzentwurfes).

Schlechterdings inakzeptabel dürfte zudem sein, dass im Falle des Nichtzustandekommens des Einvernehmens das Ministerium des Innern und für Kommunales ermächtigt werden soll, eine Entscheidung nach billigem Ermessen zu treffen (vgl. § 15 Abs. 3 Satz 6 des Gesetzentwurfes). Damit wird nämlich für die kommunale Aufsichtsbehörde ein Instrument geschaffen, das über die Rechtsaufsicht hinausgeht und im Ergebnis Zweckmäßigkeitentscheidungen beinhalten kann. Dies überschreitet indes eindeutig und in bedenklicher Weise die verfassungsrechtlichen Grenzen der Kommunalaufsicht.

6. Erstmalige Wahl der Landrätin oder des Landrates und der Beigeordneten in dem neu gebildeten Landkreis

Gem. § 21 Abs. 1 des Gesetzentwurfes wird die Landrätin oder der Landrat bei der erstmaligen Wahl abweichend von § 126 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg in den nach §§ 3 bis 7 oder § 8 neu gebildeten Landkreis für die Dauer von acht Jahren durch den Kreistag gewählt.

Nach der Gesetzesbegründung stellen die Landkreisneubildungen nach den §§ 3 bis 8 einen Sachgrund dar, im vorliegenden Fall das Wahlsystem ändern zu können (vgl. Begründung des Gesetzentwurfes, S. 321).

Dieser Regelungsansatz ist zu kritisieren.

Der Kreistag des Landkreises hatte seinerzeit in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf eine unkomplizierte Lösung für den Fall des Ausscheidens eines bisherigen Amtsinhabers im Rahmen von § 18 des Referentenentwurfes gefordert. Hier nach sollte eine Lösung gefunden werden, die die Verlängerung der Amtszeit der Amtsinhaber ausschließlich bis zum Tag der Kommunalwahl 2019 vorsieht. Ausdrücklich wurde darauf hingewiesen, dass damit kein Einstieg in die Abschaffung der Direktwahl der Landräte verbunden sein dürfe.

Mit der Verabschiedung des Amtszeitenregelungsgesetzes ist das aufgeworfene Problem gelöst. Es erscheint aber nicht angängig, mit der Regelung des § 21 Abs. 1 des Gesetzentwurfes die Direktwahl der Landräte kurzerhand über einen Zeitraum bis gegebenenfalls 2027 auszusetzen und damit das demokratische Wahlrecht der Bürger zu beseitigen. Die in § 21 Abs. 2 Satz 5 des Gesetzentwurfes vorgesehene Regelung, die Landrätin oder den Landrat ausschließlich aus dem Kreis der bisherigen Amtsinhaber zu wählen, wird abgelehnt.

Mit der Neubildung eines Landkreises ist nach dem Gesetzentwurf zwangsläufig verbunden, dass neben dem Kreistag und dem Landrat auch die Beigeordneten neu zu wählen sind (vgl. § 21 Abs. 3 des Gesetzentwurfes). Nach der Begründung zum Entwurfstext sei davon auszugehen, dass im Zuge der Neubildung eines Landkreises nur ein bewährter Amtsinhaber aufgrund vorangegangener erfolgreicher Tätigkeit in einem früheren Landkreis zur Wahl vorgeschlagen werde (vgl. S. 324 der Begründung des Gesetzentwurfes). Dies ist indes keine zwingende Annahme. Denn es ist keinesfalls gesetzestechnisch ausgeschlossen, dass auch andere Bewerber gewählt werden. An dieser Stelle erschiene es insofern wünschenswert, hier – aus sachlichen Gründen – eine gesteigerte Rechtssicherheit für die bisherigen Amtsinhaber zu reglementieren. So sieht § 30 Abs. 3 Satz 3 Kreisstrukturgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 12. Juli 2010 bspw. vor, dass Wahlen von Beigeordneten in den neuen Landkreisen nur stattfinden dürfen, wenn eine Weiterverwendung von übergetretenen kommunalen Wahlbeamten in diesen Ämtern nicht möglich ist. Darüber hinaus sieht § 30 Abs. 2 Kreisstrukturgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 12. Juli 2010 vor, dass die kommunalen Wahlbeamten, die nicht zum Landrat eines neuen Landkreises gewählt werden, bis zum Ablauf ihrer ursprünglichen Amtszeiten nur als Beigeordnete weiter verwendet werden können. Mit diesen Regelungen ist klargestellt, dass die Ämter der Beigeordneten des neuen Landkreises zunächst mit den übergetretenen kommunalen Wahlbeamten besetzt werden müssen. In der Anfangs- und Findungsphase – in der es ja strategisch grundlegende Entscheidungen zu treffen gilt – ist insofern auf bewährte Kräfte zurückzugreifen.

7. Personalüberleitung aus dem aufgelösten Landkreis

Gem. § 23 Abs. 4 Satz 1 des Gesetzentwurfes sind betriebsbedingte Kündigungen aus Gründen, die im Zusammenhang mit der Kreisneugliederung stehen, für die Dauer von drei Jahren ab dem Zeitpunkt des gesetzlichen Übergangs des jeweiligen

Arbeitsverhältnisses ausgeschlossen, solange kein Tarifvertrag abgeschlossen wird. Diese Regelung muss sich aus Sicht der Arbeitnehmer als unzureichend erweisen. Der Gesetzgeber ist hier aufgefordert, insofern weiterreichende Regelungen für die Arbeitnehmer zu treffen. Auch dies war bereits eine Forderung des Kreistages. Der Gesetzgeber in Sachsen hat bspw. in seinem Kreisgebietsneugliederungsgesetz vom 18. Dezember 2013 in § 13 Abs. 3 eine Regelung aufgenommen, wonach die Kündigung des Arbeitsverhältnisses eines Arbeitnehmers oder das Ausbildungsverhältnis eines Auszubildenden durch den bisherigen oder neuen Arbeitgeber oder Ausbildenden wegen der gesetzlich angeordneten Übernahme des Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses unzulässig ist.

Dass weitere Missstände für das Personalgefüge zu befürchten stehen, beweist auch der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Funktionalreform 2020 im Land Brandenburg (LT-Drs. 6/6775). Denn darin ist hinsichtlich der Personalüberleitung in Teilen lediglich eine Gestellung von Landespersonal vorgesehen. Dies bedeutet, dass die betreffenden Bediensteten weiterhin Landesbedienstete bleiben und den Landkreisen lediglich gestellt werden. Dies hat zur Folge, dass die Personal- bzw. Disziplinargewalt über die Landesbediensteten weiterhin beim Land verbleibt. Damit ist eine Ungleichbehandlung von Mitarbeitern innerhalb der Kreisverwaltung tatsächlich nicht mehr ausgeschlossen. Die Statuierung eines „2-Klassen-Personalrechts“ innerhalb einer Verwaltung wäre dem Betriebsfrieden allerdings zweifelsohne abträglich.

Nach § 23 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfes findet auf die übergetretenen Beamten § 131 Abs. 1 BbgKVerf i. V. m. § 8 Abs. 3 BbgKVerf Anwendung. Demzufolge sind bei der Umbildung von Gebietskörperschaften erwachsene Versorgungsleistungen von den beteiligten Kommunen zu erbringen. Auf diese Weise will der Gesetzgeber offensichtlich versuchen, aus der Kreisgebietsreform folgende Versorgungsleistungen den Landkreisen anzulasten. Eine solche Vorgehensweise erscheint unbillig. Denn die maßgebliche Ursache für den vorzeitigen Eintritt von Beamten auf Zeit in den Ruhestand setzt das Land Brandenburg mit der Kreisgebietsreform. Das Land ist daher auch in der Verantwortung, die daraus resultierenden Kosten zu tragen. Im seinerzeitigen Kreisneugliederungsgesetz vom 24. Dezember 1992 hatte das Land noch eine Regelung getroffen, wonach dieses etwa für Mehrkosten, die im Zusammenhang mit neugliederungsbedingten Abberufungen von Wahlbeamten einzustehen hat (vgl. § 18 Abs. 3 Satz 1 Kreisneugliederungsgesetz vom 24.12.1992).

8. Wohlverhaltensphase

Gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfes sind Maßnahmen mit erheblichen finanziellen Verpflichtungen oder langfristigen finanziellen Folgen für den Rechtsnachfolger nur nach Herstellung des Einvernehmens zwischen den Fusionspartnern möglich, es sei denn, die Landkreise sind zu unaufschiebbaren Maßnahmen rechtlich verpflichtet. Angesichts der am Kreditmarkt gegenwärtig vergleichsweise günstig verfügbaren Konditionen kann somit für den betroffenen Zeitraum unter Umständen ein erhebliches Gestaltungshemmnis bestehen.

9. Teilentschuldung

Das vom Landtag Brandenburg beschlossene Leitbild sieht für die von der Kreisgebietsreform betroffenen und bedürftigen Landkreise und Oberzentren eine Teilent-

schuldung des Bestandes ihrer jeweiligen Kassenkredite bis zum 31. Dezember 2014 i. H. v. 50 % der Kassenkredite vor.

Der Gesetzentwurf weicht jedoch in nicht unerheblichem Maß von dieser Vorgabe des Leitbildes ab. Dies gilt zunächst für die Teilentschuldungsquote, die nur noch bis zu 40 % vorsieht und darüber hinaus den Stichtag auf den 31. Dezember 2016 verlegt. Darüber hinaus erfolgt noch eine weitere Deckelung der Teilentschuldung durch § 65 Abs. 2 des Gesetzentwurfes, nach dem die entsprechenden Zuweisungen den Kassenkreditbestand zum 31. Dezember 2019 nicht überschreiten dürfen.

Der Gesetzentwurf bleibt eine Begründung für diese Abweichung schuldig. Daher kann diese auch nicht nachvollzogen werden.

10. Transformationskostenpauschale

Die Anhebung der Transformationskostenpauschale von ursprünglich 1,5 Mio. Euro auf nunmehr 5 Mio. Euro ist zunächst zu begrüßen. Erste Modellberechnungen belegen allerdings, dass damit lediglich ein kleiner Teil der Transformationskosten, die mit der vom Land initiierten Verwaltungsstrukturreform verursacht werden, abgedeckt werden.

Insofern wird die Auszahlung einer deutlich erhöhten Anschubfinanzierung gefordert.

11. Beobachtungspflicht

§ 69 Satz 1 des Gesetzentwurfes statuiert eine Beobachtungspflicht für den Gesetzgeber. Nach § 69 Satz 2 des Gesetzentwurfes hat zu diesem Zweck die Landesregierung dem Landtag nach Ablauf der Kommunalwahlperiode im Jahr 2024 über die Auswirkungen zu berichten, eine eigene Bewertung der Auswirkungen vorzunehmen und gegebenenfalls Vorschläge zur Nachbesserung zu machen.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass auch das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern den Gesetzgeber im Rahmen der jüngsten Kreisgebietsreform im Land Mecklenburg-Vorpommern seinerzeit in der Pflicht gesehen hat, die tatsächlichen Auswirkungen der Neuregelung, insbesondere auf das Ehrenamt, intensiv zu beobachten und gegebenenfalls dort nachzubessern, wo es zusätzlicher Unterstützung bedürfe, etwa um dessen tatsächliche Ausübbarkeit für jedes Kreistagsmitglied gerade auch in der in dem besonders großflächigen Kreisen sicher zu stellen (vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern a. a. O.). Auf etwaige Gegebenheiten müsse im Einzelfall flexibel und zeitnah reagiert werden können (vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern).

Eine Beobachtungspflicht macht mithin nur dann Sinn, wenn entsprechende Missstände zeitnah beseitigt werden können. Verschiebt man aber – wie hier im Gesetzentwurf vorgesehen – mögliche Gegenmaßnahmen auf die Jahre 2025 ff., kann von einer flexiblen und zeitnahen Reaktion nicht mehr gesprochen werden. Zu fordern ist insofern eine deutlich zeitnähere Reaktionsmöglichkeit durch den Gesetzgeber.

12. Paritätische Besetzung des Kreistages für einen Übergangszeitraum

Es steht zu erwarten, dass sich die Zahl der Mandatsträger je Altkreis tatsächlich verringern wird. Die Aufgabenfülle für die Abgeordneten wird sich hingegen erheblich erhöhen. Gerade in der „Aufbauphase“ sollte im Hinblick auf die wachsende Aufgabenfülle für die Abgeordneten und nicht zuletzt im Hinblick auf ein mögliches Dominieren eines ehemals einwohnerstärkeren Altkreises eine paritätische Besetzung des Kreistages, jedenfalls für eine Übergangszeit erfolgen. Mindestens aber sollte geprüft werden, ob in grundsätzlichen Angelegenheiten (vgl. etwa § 28 Abs. 2 Ziff. 1 BbgKVerf) für einen Übergangszeitraum nicht qualifizierte Mehrheiten für bestimmte Angelegenheiten des Kreistages zu fordern sind. Erstaunlicherweise hält der Gesetzentwurf diesbezüglich nur eine Regelung vor, die sich auf die mögliche Vereinigung von Sparkassen bezieht (vgl. § 62 Abs. 2 Satz 6 des Gesetzentwurfes).

IV. Fazit

Eine Kreisgebietsreform stellt einen schwerwiegenden Eingriff in den Bestand und die Struktur der von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie geschützten Landkreise dar. Die brandenburgische Landesverfassung postuliert demzufolge strenge Anforderungen an die Zulässigkeit einer solchen Reform (vgl. Art. 98 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg). Es ist nicht ersichtlich, dass der vorliegende Gesetzesentwurf diesen Anforderungen in genügendem Maße Rechnung trägt.

Angesichts der dargelegten Defizite des Gesetzentwurfes ist der Kreistag des Landkreises Uckermark daher im Ergebnis der Auffassung, dass der von der Landesregierung in den Landtag eingebrachte Gesetzentwurf ungeeignet ist, eine Kreisneugliederung im Land Brandenburg zu rechtfertigen.