

Anlage zum Antrag „Stellungnahme zum Kreisneugliederungsgesetz“

Begründung:

Hinweis: Die nachfolgend angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf die Seitenzahlen der Begründung des Gesetzentwurfs. Auszugsweise wiedergegebene Texte aus der Begründung sind kursiv dargestellt.

Im Einzelnen:

Seit der Beauftragung der Enquetekommission 2011 und dem vorliegenden Gesetzentwurf haben sich die Prioritäten der Reform grundsätzlich geändert.

Heißt es im Auftrag an die EK 5/2:

„... Grundlage für eine Gebietsreform ist eine Funktionalreform. Die Entwicklungen und Reformen in anderen Ländern sollen dabei vergleichend herangezogen werden“.

Noch im Auftrag, „Verwaltungsstrukturreform im Land Brandenburg auf den Weg bringen“, DS 6/247B, heißt es: „Durch eine Funktionalreform soll dabei die staatliche Verwaltungstätigkeit mehr auf die Kommunen verlagert werden. Nur auf einer solchen Grundlage kann eine folgende Veränderung von Gebietsstrukturen erfolgen.“ Bekräftigt wurde das durch den Innenminister: „Nur vor dem Hintergrund einer möglichst umfassenden Aufgabenverlagerung auf die Kreisebene lässt sich eine flächendeckende Kreisgebietsreform im Land Brandenburg überhaupt rechtfertigen“ (Pressemitteilung vom 17. Februar 2015)

Bereits bei der Vorstellung des Leitbildentwurfs bahnte sich eine Veränderung insofern an, als der Katalog der auf die Kreise zu übertragender Aufgaben, den die EK mit über 60 Punkten identifiziert hatte, nur etwa 20 Punkte enthielt. Der Landkreistag, aber auch der Städte- und Gemeindebund und zahlreiche Stellungnahmen von Landräten mahnten daraufhin immer wieder eine umfassende Funktionalreform an.

Nun aber heißt es im Gesetzentwurf:

Dieser Gesetzentwurf folgt diesen Vorgaben und mithin ausdrücklich nicht der Feststellung im Beschluss vom 23. März 2011 zur Einsetzung der Enquete-Kommission 5/2 (Drucksache 5/2952-B). Hier hieß es unter Ziffer 6 unter anderem „Grundlage für eine Gebietsreform ist eine Funktionalreform.“ Diese Auffassung hat im breiten öffentlichen Dialog Zustimmung erfahren. Unter anderem der Landkreistag Brandenburg und auch der Städtekranz Berlin-Brandenburg haben geäußert, nur eine umfassende Funktionalreform könne eine Kreisgebietsreform rechtfertigen. Es solle keine Territorial- ohne eine Funktionalreform erfolgen. Zunächst solle die Herabzonung von Aufgaben erfolgen. Die Gebietsstrukturen seien erst im Nachgang hierzu anzupassen.

Diesem Ansatz wird entgegengetreten. Die Neustrukturierung der Kreisebene unter Einkreisung kreisfreier Städte durch dieses Gesetz erfolgt, um den im Folgenden dargelegten demographischen und fiskalischen Herausforderungen zu begegnen. Die Übertragungen von Aufgaben des Landes auf die Landkreise und kreisfreien Städte durch andere Gesetze folgen dieser Neuordnung kreiskommunaler Strukturen nach. Gemein ist beiden Reformaspekten, dass sie dem Ziel des Erhalts und der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung dienen. Die Aufgabenübertragungen sind aber kein Grund für die Auflösung und Neubildung von Landkreisen sowie die Aufhebung der Kreisfreiheit kreisfreier Städte. Diese müssen vielmehr schon aus den folgenden Gründen und zur Erreichung des Ziels der Sicherung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen vorgenommen werden.

Die Logik der früheren Ausführungen bestand ja darin, dass die Landkreise eine nennenswerte Übernahme von Aufgaben mit dem vorhandenen Personal nicht hätten bewältigen können, mithin erst durch Fusionen die notwendigen zusätzlichen Kapazitäten freizusetzen waren oder geradezu kontraproduktiv zusätzliches Personal hätten einstellen müssen. Im Umkehrschluss bedeutete das, dass eine „umfängliche“ Funktionalreform Begründung für eine Kreisgebietsreform war. Nachdem das nicht mehr gilt, müssen für die Kreisgebietsreform andere Begründungen herangezogen werden.

Angesichts des doch geringen Umfangs an zu übertragenden Aufgaben im Leitbildentwurf wurde von mehreren Seiten betont, das könne man noch mit den vorhandenen Verwaltungskapazitäten mit erledigen, was ja in den Landkreisen, die nicht fusionieren müssen, wohl auch begründet, dass sie selbständig bleiben können.

Insgesamt hat sich die Landesregierung gegenüber der Öffentlichkeit eines ihrer wichtigsten Argumente für die Kreisgebietsreform begeben und der oben zitierte Standpunkt ist erstmals in der Gesetzesbegründung genannt. Stattdessen enthält die Gesetzesbegründung nunmehr sehr ausladende Erörterungen insbesondere zur Effizienz der zukünftigen Verwaltungen. Damit ist der Grund für eine Kreisgebietsreform ein verwaltungsinternes Problem, dem sich die Bevölkerung unterordnen soll.

Die Funktionalreform ist geradezu nur noch ein Anhängsel. Seite 31:

Angesichts der absehbaren Bevölkerungsentwicklung einerseits und der voraussichtlich zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen andererseits sollen die öffentlichen Aufgabenträger im Land Brandenburg auf allen Ebenen so aufgestellt werden, dass sie für die Herausforderungen der Zukunft gut gerüstet sind. Dazu soll insbesondere die Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte deutlich reduziert werden und Zusammenschlüsse auf gemeindlicher Ebene gefördert werden. Außerdem sollen Aufgaben vom Land auf die kommunale Ebene verlagert werden.

Zur Neugliederung

Die Regierungskoalition hatte sich zum Ziel gesetzt: „Wir halten grundsätzlich maximal zehn Kreisverwaltungen für ausreichend, auf die derzeit vom Land wahrgenommene Aufgaben übertragen werden“.

Unter der Prämisse, dass nur ganze Einheiten zusammengefügt werden, zeigen sich bereits die Schwierigkeiten, alleine dem Maximalziel zu genügen.

Dabei zeigt bereits ein Blick auf die Landkarte, dass Fusionsmöglichkeiten sehr eingeschränkt sind, weil die Landkreise sich um eine Mitte scharen, die nicht zum Land gehört. So stehen für Fusionen nur wenige Partner jeweils zur Verfügung.

Je mehr Partner nicht an einer Fusion teilnehmen, umso mehr sind die verbleibenden gezwungen, Agglomerate aus mehr als 2 Altgebieten zu bilden:

Fall	Nicht fusionierend	Fusionierend	„Paarungen“	Summe Kreise neu	Vorgabe erfüllt?
alle	0	18	9x2	9	Ja
Potsdam ausgenommen	1	17	1x1 7x2 1x3 =18	9	Ja

Var 1	4	14	4x1 7x2 =18	11	Nein
Var 2	4+1, d.h. ein weiterer Kreis fusioniert nicht (BAR?)	13	5x1 5x2 1x3 =18	11	Nein
Var 3	4	14	4x1 4x2 2x3 =18	10	Ja
Var. 4	4	14	4x1 5x2 1x4 =18	10	ja

Es zeigt sich sofort: Wenn einzelne Einheiten nicht fusionieren, müssen bereits mindestens eine neue Einheit aus 3 oder mehr Altgebieten gebildet werden. Die Regierung hat sich für die o.g. Variante 4 entschieden. Mit Mühe wird die Vorgabe „maximal 10“ eingehalten.

Die Vorgehensweise der Regierung beruht auf der Anwendung von Kriterien, die die Varianten zusätzlich einschränken. Erstmals wurden die Kriterien im Leitbildentwurf vorgestellt. Doch es gab, sozusagen in letzter Minute, wichtige Änderungen im später durch den Landtag verabschiedeten Leitbild. Diese sind:

Während im Leitbildentwurf Landkreise und kreisfreie Städte hinsichtlich der Regelmindesteinwohnerzahl gleich behandelt wurden, weshalb die Mindestzahl zum Erhalt der Kreisfreiheit von Potsdam entsprechend niedrig angesetzt wurde, wurde im Leitbild (Drucksache 6/4528-B) eine notwendige Trennung vorgenommen dahingehend, dass Landkreise und kreisfreie Städte unterschiedlichen Mindestanforderungen an die Einwohnerzahl unterworfen wurden. Das hat aber nicht dazu geführt, dass man die Mindestzahl für Landkreise (wie in Sachsen) so angehoben hat, dass alle Altkreise fusionieren mussten, vielmehr wurden 3 Landkreise ausgenommen.

Nicht als Kriterium, sondern im Erläuterungstext zum Leitbild wird erstmals erwähnt, dass Altkreise sich an einer Fusion beteiligen müssten, „wenn dies aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten erscheint“. Tatsächlich aber heißt es bei solchen Überlegungen regelmäßig, dass eine Fusion mit den betreffenden Altkreisen „nicht geboten“ sei.

Dabei zeigt eine Grafik aus der Broschüre des MIK zum Leitbildentwurf vom August 2015 jenseits der Regelmindesteinwohnerzahl von 175 000 eine deutliche weitere Effizienzverbesserung durch eine weitere Steigerung der Einwohnerzahl. Erst jenseits etwa 330 000 ist keine nennenswerte Steigerung mehr zu erwarten. (Prof. Dr. Ingo Gebhardt, Einschätzungen und Vorschläge für Empfehlungen der Enquetekommission, Teil 2, Einzelfragen). Es dient also nicht dem Ziel der Landesregierung, Landkreise von einer Fusion auszunehmen, bloß weil sie einige tausend Einwohner mehr als 175 000 haben. Vielmehr erzeugt dies Nachteile für die anderen Landkreise, die teilweise zu überdimensionalen Gebilden zusammengefasst werden müssen, während andere die Vorteile kleiner Kreisgebiete behalten. Auch ist zu kritisieren, dass trotz der Erschwernisse für einzelne, die in Riesen-Landkreisen zusammengefasst werden, 10 Einheiten nicht unterschritten werden.

Es werden hohe Disparitäten sowohl hinsichtlich der Einwohnerzahl als auch der Flächenausdehnung erzeugt. So spannt sich der Flächenbereich zwischen 1808 km² (OHV) und 4 945 km² (Niederlausitzkreis) auf, also wie 1:2,7 und die Einwohnerzahl, sieht man vom Sonderfall Prignitz ab, von 179 354 (Märkisch-Oderland) bis 377 842 (Niederlausitzkreis) auf, also wie 1:2.

Besondere Schwierigkeiten bereitet der Landesregierung die Einkreisung von Brandenburg an der Havel in Havelland, die ohne einen Wechsel des Amtes Beetzsee nur eine Exclave für Havelland wäre. Dabei zeigt ein Blick auf die Landkarte, dass Brandenburg an der Havel natürlicher Bestandteil von Potsdam-Mittelmark ist.

Bei einem allgemeinen Aufnahmegebot für alle Landkreise würde folgende Konstellation zu einer ausgeglicheneren Lösung führen (Zahlen aus Leitbildentwurf).

Zusammenschlüsse	Ew	Km ²	Bemerkung1	Bemerkung 2
OHV + HVL	338 303	3541		
UM + BAR	266 071	4529		
MOL+ LOS+FFO	381 611	4540		
CB+SPN+OSL+EE	372 995	4918		
TF + LDS	300 042	4353		
PM+BRB	257 775	2804	Keine Zerschneidung	
PR+OPR	152 846*	4623	*neuere Schätzung	Begrenzung durch Obergrenze 5000km ²
Potsdam	184.910*	187	*neuere Schätzung	Landeshauptstadt

Es würden damit wie in MV aus 18 alten Gebieten 8 neue gebildet und der Forderung des Leitbildentwurfs besser entsprochen: „Die Besonderheit Brandenburgs besteht darin, dass in der Mitte des Landes Berlin liegt. Eine ausgewogene Kreisstruktur um diese Metropole herum ist anzustreben.“

Neu im Gesetzentwurf bzw. dessen Begründung ist die Einteilung der Kriterien in harte und weiche Kriterien.

Seite 98:

Als „hart“ sind jene Kriterien zu bezeichnen, deren Befolgung das Leitbild absolut verlangt und die in der Abwägung im Sinne einer geschlossenen Frage anhand ihrer Messbarkeit zu beantworten sind. Dies sind die Kriterien der Regeleinwohnerzahlen für Landkreise sowie kreisfreie Städte, die absolute Mindesteinwohnerzahl und die Begrenzung der Flächenausdehnung für Landkreise sowie das Verbot der Teilung bestehender Landkreise, das Sektorkreisprinzip und das Verbot der Dominanz eines Landkreises durch eine eingekreiste Stadt. Alle übrigen Kriterien, die im Abwägungsvorgang die offene Frage stellen, inwieweit ihnen zur Durchsetzung verholfen werden kann sind als weiche Kriterien zu bezeichnen. Innerhalb dieser Gruppe kann eine weitere Differenzierung vorgenommen werden.

Es ist aber nicht möglich, sich auf diese Kriterien gegenüber der Landesregierung zu berufen. Vielmehr erklärt der Gesetzgeber auf Seite 98/99:

Im Sinne dieser Ausführungen werden die Kriterien der mit diesem und weiteren Gesetzen erfolgenden Neubildungen von Landkreisen zu Grunde gelegt. Eingedenk des erwähnten planerischen Einschlags ergibt sich im Äußersten, dass auch begründete Ausnahmen vom aufgestellten System zulässig bleiben....

Mithin ergibt sich gerade erst recht, dass auch die Bevorzugung einzelner und die gleichzeitige Hintanstellung anderer Belange zulässig ist (Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urt. v. 14.7.1994 – VfgBbg 4/93, C.II.2.a)). Ein solches Vorgehen entspricht nachgerade dem Wesen eines Abwägungsvorgangs. Hieraus ergibt sich, dass die Kriterien trotz der dargelegten Systematik auch für eine unterschiedliche Betonung im jeweiligen Einzelfall offen bleiben müssen. Dies muss dem Grunde nach auch für alle Kriterien ungeachtet ihrer vorgenommenen Gewichtung und inhaltlichen Einordnung gelten. Daher ist es auch kein Widerspruch, sondern kann gerade zwingend erforderlich sein, dass in einem Neugliederungsfall einem Kriterium der Vorzug gegenüber einem anderen Kriterium einzuräumen ist, während die Entscheidung in einem weiteren Neugliederungsfall gerade andersherum ausfallen muss. Zum einen kann die Bevorzugung einzelner Kriterien die bestmögliche Zielerreichung in beiden für sich betrachteten Einzelfällen gebieten. Zum anderen kann das Hintanstellen eines Kriteriums auch mit der Begründung erfolgen, dass die Einhaltung dieses Kriteriums für diejenige von mehreren abzuwägenden Neugliederungsalternativen sprechen würde, die in der Gesamtschau des zu gliedernden Landesraumes zu zwingenden Folgeentscheidungen in anderen Neugliederungseinzelfällen führen würde, die einer gleichmäßigen Zielerreichung in allen Landesteilen entgegenstünden.

Es erscheint höchst unbefriedigend, dass selbst die harten Kriterien hier relativiert werden können, wobei der Gesetzgeber die Kriterien doch selber aufgestellt hat. In der Tat hat er mit der Einkreisung von Brandenburg an der Havel in Havelland Begründungsprobleme ebenso wie bei der Verletzung des Sektoralkreisprinzips im Südosten des Landes.

In der Regionalplanung werden Kriterien vor ihrer Festlegung abgetestet, und wenn sie sich als unzweckmäßig erweisen, entsprechend geändert. Das hat man hier wohl versäumt.

Wie bereits gezeigt, würde ein Aufnahmegebot für alle Altkreise zu einer ausgeglicheneren Lösung führen und dem Reformzweck eher entsprechen. Die Regel-Mindesteinwohnerzahl wäre dann nur eine Untergrenze, die überschritten werden muss und nicht die Befreiung von der Fusionspflicht.

Was das Sektoralkreisprinzip anbelangt, so ist das überhaupt nicht relevant.

Von den bestehenden 14 Landkreisen sind 8 bereits Sektorallandkreise, es bedarf keiner Neuregelung, um dies zu belassen, einfach weil die Landkreise geografisch unveränderlich an Berlin grenzen und grenzen werden.

Von den anderen 6 ist der Fall Prignitz mit Ostprignitz-Ruppin dem Faktum geschuldet, dass ohne Zerschneidung kein Landkreis mit mindestens 175 000 Einwohnern gebildet werden kann, ohne die Fläche von 5000 km² zu überschreiten. Im Falle der Niederlausitzkreises ist der wahre Grund für die Nichtbeachtung der, dass bei Wahrung des Sektoralkreisprinzips das Maximum von 10 nicht einzuhalten wäre.

Einzig im Falle Uckermark-Barnim wird ein neuer Sektorallandkreis gebildet, bei dem Kriteriengerüst ergibt sich das aber bereits aus der Tatsache, dass OHV und MOL selbständig bleiben können.

Auch ohne ein Kriterium Sektorallandkreis wäre der gleiche Kreiszuschnitt zu erwarten gewesen. Es wäre also ohne weiteres angezeigt, auf ein Kriterium „Sektorallandkreis“ zu verzichten. Dennoch wird in der Betonung dieses Prinzips deutlich, welche Wirkungen diesem Prinzip zugeschrieben werden.

Es können hier nicht die einzelnen Ausführungen in der Gesetzesbegründung zum Sektoralkreisprinzip aufgeführt werden, insbesondere seien hier auf die Ausführungen auf Seiten 84/85 verwiesen.

Da heißt es beispielsweise:

Der Gesetzgeber hat bereits zu Beginn der 1990er Jahre zu Recht festgestellt, dass der besonderen Lage der Bundeshauptstadt Berlin im Zentrum des Landes Rechnung zu tragen ist. Daher hat er der Neuordnung durch das Kreisneugliederungsgesetz 1993 die die Bildung von Sektoralkreisen verfolgt, um „den Bedeutungsüberschuss, die verstärkte Wirtschaftskraft und die Entwicklungsimpulse der Metropole über Achsen in den weiten ländlichen Raum hineinzutragen“ (Drucksache 1/1259, S. 19).

An diese seinerzeitige Grundentscheidung knüpft der Gesetzgeber in seinem Leitbild an.

Angesichts der tatsächlichen Entwicklung kann das nicht hingenommen werden.

- Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes hängt nicht ab von einer Abgrenzung der Gebietskörperschaften sondern von den wirtschaftlichen Opportunitäten, nicht allein von einem Standort, sondern auch seiner Lagegunst. Da hat Brandenburg naturgemäß Nachteile. Dass wegen logistischer Fragen Großinvestitionen für Massengüter z.B. auf dem PCK-Gelände nicht zustande kommen, obwohl alles Notwendige auf dem Gelände vorhanden ist, ist einer der Gründe, warum es solche Großinvestitionen Dritter auf dem Gelände nicht gibt.
- Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur kommt nicht entsprechend in der Peripherie voran, vor allem nicht der Wasserstraßenausbau zur Ostsee und der Schienenverbindung nach Stettin
- Das Land plant im Landesentwicklungsplan LEP HR, der übrigens im Gegensatz zum Sektoralkreisprinzip konzentrisch aufgebaut ist, eine so strikte Limitierung der Entwicklung von Siedlung, Handel und Gewerbe außerhalb der wenigen Mittelzentren im ländlichen Raum, dass man von einer Zementierung des Status quo im „weiteren Metropolenraum“ sprechen muss.
- Ganz im Gegenteil dazu fördert er die Entwicklung im „Berliner Umland“, volkstümlich Speckgürtel genannt, der den Zug ins Berliner Umland noch verstärkt. Der berlinnahe Teil eines Landkreises hat alle Hände voll damit zu tun, die Probleme des Siedlungsdrucks und Einwohnerzuwachses zu bewältigen.
- Einzig dem Interesse der Regierung, den Ausgleich der Lebensverhältnisse zu einem kreisinternen Problem zu machen, wird das Prinzip dienen, ohne dass sichergestellt ist, dass das auch geschieht.

Auch die Überlegungen für ein Dominanzverbot sind zu kritisieren. Noch im Leitbildentwurf hieß es: „Die eingekreisten Städte sollen die neu gebildeten Landkreise nicht dominieren.“ Nun ist daraus ein Dominanzverbot und hartes Kriterium geworden. Bemerkenswert: Es gibt nur einen Fall, wo dies relevant für den Kreiszuschnitt wäre, nämlich im Falle der Einkreisung von Cottbus in SPN. Dabei ist eine Gebietsagglomeration im Südosten zwingend, um die Zahl 10 nicht zu überschreiten. Insofern hätte sich ein Dominanzverbot sowieso erübrigt.

Während man so eine Dominanz der eingekreisten Stadt verhindern will, wird gleichzeitig sogar noch eine Stärkung der eingekreisten Städte als Oberzentren proklamiert:

Seite 96:

„Die bislang kreisfreien, künftig kreisangehörigen Städte sollen als Oberzentren gestärkt werden. Sie sollen auch künftig kreisliche Aufgaben in eigener Zuständigkeit wahrnehmen....“

So sollen die Oberzentren als quasi-Landkreise fortbestehen. Dabei sind sie ohnehin faktisch durch den Landesentwicklungsplan LEP HR privilegiert, der den Oberzentren eine Entwicklung zubilligt, die dem Umland versagt ist. Das ist viel entscheidender als eine Dominanzvermeidung.

Hingegen erzeugt das Sektoralkreisprinzip sogar eine Dominanz der bevölkerungsreichen berlinnahen Bevölkerung gegenüber den dünnbesiedelten Räumen, z.B. beträgt das Verhältnis Uckermark zu Barnim 40 zu 60.

Entscheidend für eine Vermeidung einer Dominanz ist eine in allen Bereichen eines neu gebildeten Landkreises weitestgehend gleichgerichtete Interessenlage und die gleichen Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten. Gerade im Falle Cottbus handelt es sich um eine Stadt, die eng verwoben ist mit dem Umland. Ganz anders eine Stadt wie das Nachkriegs-Schwedt, eine Stadt, die auf dem Reißbrett entstanden ist. Eine Erhebung Anfang der 90er Jahre hatte ergeben, dass nur 2% der Beschäftigten von PCK aus dem Umland der Stadt kamen. In der Stadt wurde Sächsisch gesprochen, mitten im Gebiet des Plattdeutschen.

Eine wichtige Frage ist von Anfang an die Flächenausdehnung der neugebildeten Landkreise:

Leitbild: Vor allem im Interesse des bürgerschaftlichen Engagements der auf der Kreisebene ehrenamtlich Tätigen soll eine Obergrenze für die Flächenausdehnung von 5.000 km² nicht überschritten werden. In der Regel sollen die Landkreise kleiner sein.

Zieht man von der Landesfläche mit rd. 30 000 km² die 4 nicht fusionierenden Gebiete ab, dann ergibt sich für die anderen 6 eine Durchschnittsfläche von 3900 km². Unter Berücksichtigung der unzerschnittenen Fusion und der ohnehin schon hohen Flächen der Alt-Landkreise Brandenburgs im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Ländern verwundert es nicht, dass die Flächen von 4 neuen Landkreisen diese Obergrenze deutlich anfahren: Niederlausitz 4945 km², PR+OPR 4665 km², Uckermark -Barnim 4557 km², TF+LDS 4379 m². Deshalb war die Setzung einer Obergrenze von mindestens 5000 km² für den Gesetzgeber notwendig, um das Ziel, maximal 10, einzuhalten und hat nichts zu tun mit der Rücksichtnahme auf das bürgerschaftliche Engagement. Eine nennenswerte Absenkung des Flächengrenzwertes kam somit überhaupt nicht in Frage. Die Formulierung *„In der Regel sollen die Landkreise kleiner sein.“* ist völlig unreal und konnte bei der Einhaltung des Koalitionsziels gar keine Berücksichtigung finden.

Die Diskussion der Wirkung der Flächenvergrößerung wird auf eine manchmal schon lächerliche Ebene verschoben. Da werden Minuten vorgerechnet, die man braucht, um in einem Landkreis von A nach B zu kommen, wobei natürlich ausgeblendet wird, wie sich das bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel gestaltet.

Schließlich heißt es auf Seite 81:

Im Ergebnis dieser Betrachtungen und unter Berücksichtigung der tragenden Gründe der Reform und der Herleitung der Leitbildparameter sowie der konkreten Anwendung auf den Einzelfall wird deutlich, dass die gewählte Flächenobergrenze von 5 000 km² der besonderen Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements, ehrenamtlicher Mandatstätigkeit und der zu beachtenden Überschaubarkeit der neuen Landkreisgebilde nicht entgegensteht.

Ja, im Gegenteil, Seite 98:

Zur Gruppe der Kriterien, die überwiegend den Erhalt und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung unterstützen sollen, sind zuzuordnen: Die Begrenzung der Flächenausdehnung für Landkreise,...

Schon von der Enquetekommission 5/2 wurde die Bedeutung der Flächengröße praktisch negiert.

Zuerst bedeutet es für die Verwaltung erheblichen Zeitverlust durch lange Wege. Das wurde im Besuch des Landkreises Ludwigslust-Parchim, der ähnlich groß ist wie Uckermark-Barnim, deutlich.

Für die Bürger führt die Gesetzesbegründung aus:

Seite 81:

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass es den Landkreisen in kommunaler Selbstverwaltung obliegt, innerhalb der durch dieses Gesetz geschaffenen Strukturen Verwaltungsleistungen möglichst bürgernah auszugestalten und Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Dies kann etwa durch Instrumente wie die Einrichtung von Nebenstellen der Verwaltung oder Bürgerbüros, die Etablierung von Front- und Backoffice-Strukturen, das Abhalten von Bürgersprechstunden oder -abenden an mehreren Orten im Kreisgebiet, den Einsatz mobiler Bürgerdienste oder die verstärkte Nutzung der technischen Möglichkeiten moderner Kommunikationsmittel geschehen.

All das kostet und so werden die möglichen Einsparungen wieder konterkariert. Regelmäßig wurden in der fusionierten Landkreisen mindestens die alten Kreisverwaltungssitze erhalten und, wie im Falle Ludwigslust-Parchim extrem erhöht. Minister Schröter: „ Die Kreisgebietsreform ist keine Sparmaßnahme“.

Was das Ehrenamt anbetrifft: Natürlich bedeuten längere Wege Erschwernisse, die wegen des Zeitbedarfs gerade für berufstätige Abgeordnete sie immer wieder vor die Frage stellen, ob sie Ausschusstermine, Fraktionssitzungen usw. überhaupt wahrnehmen können.

Vor allem aber ist die geplante Verminderung der Anzahl der Mandate je Altgebiet nicht hinnehmbar. Das Maximum für Kreistage von derzeit 56 soll auf 62 erhöht werden, aber gleichzeitig halbiert oder drittelt oder viertelt sich die Zahl der Mandatsträger je Altkreis. Diese sollen dann aber für einen auf das Doppelte, Dreifache oder gar Vierfache angewachsenen Bereich zuständig sein. Nur große Parteien haben dann noch ausreichend Vertreter aus allen Bereichen und für die Besetzung aller Gremien. In Mecklenburg-Vorpommern wurde die Zahl auf 69 hochgesetzt, ab 4000 km² 8 zusätzliche Mandate.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist sozusagen stand-alone nur auf die Kreisgebietsreform ausgerichtet. Im Leitbildentwurf wurde der Öffentlichkeit ein Gesamtkonzept vorgestellt und so ist es auch erforderlich, alle Teile der Reform simultan zu behandeln und zu beschließen, sonst handeln sich die Kreise die Katze im Sack ein. Die Aufgabenübertragungen ziehen personelle und damit finanzielle Veränderungen nach sich, die die Kreise bei der Planung berücksichtigen müssen: Personal folgt den Aufgaben. Die Finanzierung übertragener Aufgaben ist abschließend und befriedigend zu regeln: DS 6/247-B, Punkt 8:

Grundlage der umfassenden Verwaltungsstruktureform muss ein ausgewogenes Finanzierungskonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden sein.

Der Personalübergang ist arbeitsrechtlich ein Unding:

Nach dem Gesetzentwurf haben nicht beamtete Arbeitnehmer nur einen Schutz nach § 613a BGB, also Kündigungsschutz für 1 Jahr. Dagegen gilt für Landesbedienstete:

Drucksache 6/4528-B:

Mit der Übertragung der Aufgaben geht auch das entsprechende Landespersonal auf die kommunale Ebene über. Die gesetzliche Rahmenregelung zum Personalübergang wird betriebsbedingte Kündigungen wegen der Aufgabenübertragung ausschließen. Das Land wird auch darauf hinwirken, dass betriebsbedingte Kündigungen wegen der Zusammenlegung von Gebietskörperschaften vermieden werden.

Das bedeutet: Die immer wieder thematisierten Rationalisierungseffekte, sprich Personaleinsparungen, werden zu Lasten der MitarbeiterInnen aus den Altkreisen gehen.

Neuer Landkreis Uckermark-Barnim:

Sowohl dem Landkreis Barnim wie dem Landkreis Uckermark wird attestiert, es handele sich um künstlich geschaffene Gebilde, nicht identisch mit den gleichnamigen Landschaften. Damit soll wohl zum Ausdruck kommen, dass es nicht wert sei, diese künstlichen Gebilde zu erhalten. Nun leben die Menschen seit Jahrtausenden in künstlich geschaffenen Gebilden, die sie dennoch im Laufe der Zeit mehr schätzen, weil sie dort in einer sie verbindenden Schicksalsgemeinschaft leben, mit gleichen Problemen, gleichen Sorgen und gleichen Vorzügen.

Sichtbare Schwierigkeiten bereitet, dass Barnim erwartet, die 175 000-Grenze 2030 zu überschreiten und eigentlich keine Notwendigkeit sieht für irgendeine Fusion. Damit wäre Uckermark ohne Fusionspartner. In einer umständlichen Diskussion siegt zuletzt das Sektoralkreisprinzip, keine gute Basis für einen Zusammenschluss. Dabei sind die Wirtschaftszahlen folgende:

Barnim: Umsatz 3 Mrd. je Erwerbstätigen 47 000 Euro pro Jahr

Uckermark: 2,9 Mrd. je Erwerbstätigen 57 000 Euro pro Jahr

Dass der Barnim nun schon seit 1993 Sektorallandkreis ist, hat ihm wohl nichts genützt, daher wird auf das Prinzip Hoffnung gesetzt, d.h. dem Barnim wird eine stürmische Entwicklung vorausgesagt, im Gegenteil zur Uckermark, die mit Schwierigkeiten zu rechnen hätte. Die Uckermark hat immer ihre Entwicklungschancen im Raum Stettin und im Zugang zur Ostsee für hochseetaugliche Schiffe gesehen und nicht im Barnim. Wie sowohl der Stand der Schienenverbindung nach Stettin als auch der Wasserstraßen ausbau aussieht, spricht für sich.

Es wird die historische Entwicklung als Landkreise ausführlich dargestellt, ohne allerdings auf die Gründe dafür einzugehen, warum man diesen Landkreisen den Zuschnitt 1993 gegeben hat, wie er heute ist. Damals wurde eine Vereinigung des Ostens des heutigen Landkreises Uckermark mit dem Barnim abgelehnt, trotz des schon damals geltenden Sektoralkreisprinzips (siehe oben).

Hinsichtlich der beträchtlichen Größe eines Kreises Uckermark-Barnim wird festgestellt:

Seite 144/145:

Die vorgesehene Landkreisneubildung führt hingegen zu einem leitbildgerechten Landkreis mit circa 269 300 Einwohnerinnen und Einwohnern bezogen auf das Jahr 2030 und einer Flächenausdehnung von 4 556,6 km², welche die im Leitbild vorgegebene Flächenobergrenze von 5 000 km² einhalten und

damit auch keine hinreichenden Zweifel an der Überschaubarkeit und der Bürgerfreundlichkeit der neuen Landkreisstrukturen zulassen würde.

Fazit:

Eine Reform auf allen Ebenen findet nicht statt. Lediglich die Landkreise, die nur rd. 15% der Verwaltung ausmachen, werden einer Reform unterzogen,

- der der Nachweis fehlt, dass sie zu nennenswerten Einsparungen führt, um der angeblich enger werdenden Finanzdecke des Landes zu genügen. Inzwischen haben sich die finanziellen Perspektiven zum Besseren gewandelt. Mit einem Auslaufen des Solidarpaktes 2019 ist nicht zu rechnen,
- der auch der ursprüngliche Ansatz, eine umfassende Funktionalreform zu ermöglichen, entzogen wird,
- die auf nicht näher fassbare Effizienzsteigerungen zielt, ein verwaltungsinternes Problem, für das Fusionen als Lösung angesehen werden, dagegen der Bevölkerung Lasten einer verschlechterten Erreichbarkeit zumutet
- die eine unausgewogene Kreisstruktur im Lande etabliert, indem sie einen erheblichen Anteil der kreislichen Gebiete von der Reform ausnimmt, dagegen den anderen Landkreisen überproportionale Fusionen aufzwingt,
- die auf Basis teilweise ungerechtfertigter Kriterien geschehen soll,
- die die Vertretungen einer Region in den neuen Kreistagen entscheidend reduziert und so zu einem Demokratiedefizit führt.

Sie entspricht nicht hinreichend den Anforderungen des §98 der Verfassung des Landes Brandenburg, um eine solche Umgestaltung des Landes zu rechtfertigen.

Eingereicht am 28.12.2016