

Stellungnahme des Kreistages Uckermark zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze

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

I. Verfahren zur Anhörung der Landkreise

Mit Schreiben vom 02. Dezember 2016 ist dem Landkreis Uckermark durch das Ministerium des Innern und für Kommunales Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf gegeben worden. Ausdrücklich wurde dort darauf verwiesen, dass die Stellungnahme des Landkreises der Legitimation durch einen Beschluss des Kreistages bedürfe. Grundsätzlich ist eine frühzeitige Beteiligung der Betroffenen geboten und erforderlich.

Auch auf mehrfache Nachfrage – nicht zuletzt seitens des Landkreises Uckermark – konnte das Ministerium letztlich rechtlich nicht überzeugend darlegen, weshalb an dieser Stelle des Verfahrens bzw. bei Vorliegen eines Referentenentwurfes bereits ein derartiges Legitimationserfordernis besteht.

Damit die Landesregierung frühzeitig in die Lage versetzt wird, die Argumente des Kreistages zu hören bzw. zu berücksichtigen, soll gleichwohl bereits in diesem Stadium eine Stellungnahme erfolgen.

Dessen ungeachtet geht der Kreistag Uckermark davon aus, dass die von Verfassung wegen gebotene Anhörung des Kreistages nach Art. 98 Abs. 3 Satz 3 BbgVerf nach Einbringung des Regierungsentwurfes in den Landtag (nochmals) zu erfolgen hat. Auch das Landesverfassungsgericht Brandenburg hatte seinerzeit im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde gegen das Kreisneugliederungsgesetz vom 24. Dezember 1992 bezogen auf das Anhörungsrecht des Landkreises auf diesen Zeitpunkt abgestellt (vgl. VfGBbg, Urteil vom 14. Juli 1994, Az.: 4/93).

Vor diesem Hintergrund ist diese Stellungnahme des Kreistages zunächst als eine erste Stellungnahme zur Kreisneugliederung zu betrachten.

II. Ausgangslage/Zielrichtung der Kreisneugliederung

Der Kreistag Uckermark hatte bereits in seiner Stellungnahme bzw. in seinem Beschluss vom 04. Mai 2016 zum Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 (vgl. DS-Nr. AN/527/2016) grundsätzliche Forderungen bezogen auf den Strukturreformprozess erhoben. Insbesondere hatte der Kreistag gefordert, dass eine Verwaltungsstrukturreform nur auf der Basis einer umfassenden echten Funktionalreform vollzogen werden dürfe. Auch wurde gefordert, dass eine Aufgabenprivilegierung für einzukreisende Städte ausgeschlossen und eine gelebte und kommunale Selbstverwaltung weiterhin möglich sein müsse. In diesem Zusammenhang wurde ausdrücklich eine Anpassung des Wahlgesetzes angemahnt, um für eine Übergangszeit die Kreistage paritätisch besetzen und die Zahl der Kreistagsmitglieder deutlich erhöhen zu können. Schließlich wurde auch die Forderung erhoben, dass

die Reformziele durch eine verbindliche, auskömmliche und nachvollziehbare Ausfinanzierung gesichert sein müsse.

Wenn auch der Referentenentwurf zumindest in Ansätzen diesen Forderungen gefolgt ist, bleibt gleichwohl weiterhin festzustellen, dass eine vollständige Umsetzung der Vorgaben unterblieben ist. Zu begrüßen ist zunächst, dass das Ministerium für Inneres und Kommunales nunmehr selbst offensichtlich von der Notwendigkeit einer zeitlich zur Neugliederung durchzuführenden grundlegenden Funktionalreform ausgeht. Allerdings bestehen ernsthafte und begründete Zweifel, ob der vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Funktionalreform 2020 eine solide Basis für eine Kreisneugliederung darstellen kann. Bereits im Hinblick auf den vorgesehenen Mehrbelastungsausgleich, der gem. Art. 5 des Gesetzesentwurfes im Regelfall durch pauschalisierte Leistungen erfolgen soll bzw. im Hinblick auf die Personalüberleitung, die im Wege der Gestellung von Landespersonal vollzogen werden soll, bestehen durchgreifende Bedenken gegen die rechtliche und finanzielle Ausgestaltung der Funktionalreform.

Ob der Referentenentwurf zur Neugliederung im Übrigen überhaupt die eigenen Kriterien des Leitbildes zur Gänze erfüllt, ist zweifelhaft. Nach dem Leitbild sollen möglichst viele Landkreise mit der Bundeshauptstadt Berlin eine gemeinsame Grenze bilden und strahlenförmig zur Landesgrenze verlaufen (Sektoralkreisprinzip). Es bestehen jedoch bereits Zweifel, ob der Neugliederungsvorschlag für den Süden bzw. für den Nordwesten des Landes Brandenburg den Vorgaben des Leitbildes insofern genügt.

III. Inhaltliche Ausgestaltung des Referentenentwurfes

Zunächst ist festzustellen, dass der Referentenentwurf bereits rein handwerklich betrachtet nicht als gelungen bezeichnet werden kann. Denn die einzelnen Regelungen sind geprägt durch umfangreiche Gesetzesverweise, Ausnahmen und Rückausnahmen, die in der praktischen Anwendung vor Ort zwangsläufig zu Auslegungsspielräumen, Unklarheiten und Missverständnissen führen müssen.

Im nachfolgenden sollen einzelne problembehaftete Regelungen des Referentenentwurfes eine gesonderte Würdigung erfahren.

1. Keine Aufgabenprivilegierung für einzukreisende Städte

Der Kreistag Uckermark hatte sich bereits in seinem o. g. Beschluss aus grundsätzlichen Erwägungen gegen eine Aufgabenprivilegierung von einzukreisenden Städten ausgesprochen. Vor diesem Hintergrund ist die gem. § 11 des Referentenentwurfes vorgesehene Regelung von Kreisaufgaben, die prinzipiell auf Dauer bei den einzukreisenden Städten verbleiben, schlicht abzulehnen.

2. Fusionsgremium

Gem. § 13 Abs. 3 Satz 1 des Referentenentwurfes hat binnen eines Monats nach Verkündung des Neugliederungsgesetzes ein sog. Fusionsgremium zusammenzutreten.

Die in § 13 Abs. 2 Satz 2 des Referentenentwurfes genannte Anzahl von zu bestimmenden drei Mitgliedern (und entsprechend ihren Vertretern) aus den Kreistagen stellt eine Mindestzahl dar, die nicht unterschritten werden sollte.

Die Verfahrensweise für diejenigen Entscheidungsgegenstände des Fusionsgremiums, in denen die Letztentscheidung bei den Kreistagen liegt, dürfte sich als nicht praktikabel erweisen (§ 14 Abs. 2 des Referentenentwurfes). Entscheidungen, die in die Zuständigkeit des Kreistages der neuen Gebietskörperschaft fallen, kann das Fusionsgremium lediglich vorbereiten, sie sind durch die bereits bestehenden Kreistage jeweils zu bestätigen. Schlechterdings inakzeptabel dürfte zudem sein, dass im Falle des Nichtzustandekommens des Einvernehmens das Ministerium des Inneren und für Kommunales ermächtigt werden soll, eine Entscheidung nach billigem Ermessen zu treffen (§ 14 Abs. 2 Satz 6 des Referentenentwurfes). Damit wird nämlich für die kommunale Aufsichtsbehörde ein Instrument geschaffen, das über die Rechtsaufsicht hinausgeht und im Ergebnis Zweckmäßigkeitsentscheidungen beinhalten kann. Dies überschreitet indes eindeutig und in bedenklicher Weise die verfassungsrechtlichen Grenzen der Kommunalaufsicht.

3. Personalwirtschaftliche Maßnahmen vor der Neugliederung

Die Regelung des § 17 des Referentenentwurfes blockiert ab dem Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes in unverhältnismäßiger Weise prinzipiell alle personalwirtschaftlichen Maßnahmen. Hinzu kommt noch, dass das grundsätzliche Verbot der Neu- und Wiedereinstellung von Bediensteten ausdrücklich auch für Auszubildende gelten soll (vgl. § 23 des Referentenentwurfes). Dies stellt eine deutliche Erschwerung der Bemühung des Landkreises Uckermark, stetig die Ausbildung von qualifizierten Nachwuchskräften zu betreiben, dar. Klarstellend sei angemerkt, dass das Neugliederungsgesetz vom 24. Dezember 1992 des Landes Brandenburg hier noch eine Ausnahme für Ausbildungsplätze statuiert hatte (vgl. § 25 Abs. 2 Kreisneugliederungsgesetz).

Im Übrigen geht es völlig an der Praxis vorbei, wollte man alle frei werdenden Stellen nur noch befristet bis zur Neubildung besetzen oder für jede einzelne Stellenbesetzung das vorgesehene komplizierte Verfahren durchführen.

Insgesamt betrachtet, führt das Regelungsgefüge des § 17 des Referentenentwurfes zu einem unnötigen bürokratischen Aufwand. Empfehlenswert erschiene es bspw., wenn zwischen den Landkreisen über die Grundsätze und Rahmenbedingungen Einvernehmen erzielt wird, um die unnötige Befassung mit Einzelfällen zu vermeiden.

Schlechterdings abzulehnen ist schließlich der gem. § 17 Abs. 3 des Referentenentwurfes vorgesehene Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Ministeriums des Innern und für Kommunales. Schon aufgrund der fehlenden Sachnähe sollte das Ministerium hier keine Zuständigkeit erhalten.

4. Überleitung des Personals

Für die Arbeitnehmer der nach § 1 Abs. 3 des Referentenentwurfes aufgelösten Landkreise gilt gem. § 20 Abs. 3 des Referentenentwurfes die Rechtsfolge des § 613 a BGB entsprechend. Die Neubildung des Landkreises nach den §§ 3 bis 7

oder § 8 bewirkt, dass dieser in die Rechte und Pflichten aus den im Zeitpunkt des Überganges bestehenden Arbeitsverhältnissen eintritt.

Hiernach dürfen die Rechte der Arbeitnehmer nicht vor Ablauf eines Jahres nach dem Zeitpunkt des Übergangs zum Nachteil des Arbeitnehmers geändert werden. 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 Auszubildenden wegen der gesetzlich angeordneten Übernahme des Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses unzulässig ist. Darüber hinaus könnte hier eine Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern der Altkreise und Landesbediensteten, die im Zuge von Aufgabenübertragungen auf die Landkreise übergehen sollen, drohen. Denn so sieht der Beschluss des Landtages Brandenburg zum Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform folgendes vor (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.“

Dass diese Sorgen berechtigt sind, beweist nunmehr der aktuell vorliegende Entwurf des Gesetzes zur Funktionalreform 2020 im Land Brandenburg. Denn darin ist hinsichtlich der Personalüberleitung – mit Ausnahme der Beamten – lediglich eine Gestellung von Landespersonal vorgesehen. Dies bedeutet, dass die betreffenden Bediensteten weiterhin Landesbedienstete bleiben und den Landkreisen lediglich gestellt werden. Ungeachtet der rechtlichen Bedenken, die bezogen auf eine dauerhafte Gestellung gegeben sind (vgl. Beschluss des Bundesarbeitsgerichts vom 26. September 2013, Az.: 8 AZR 775/12), steht zu befürchten, dass mangels entsprechender Regelungen im Funktionalreformgesetz die Personal- bzw. Disziplinargewalt über die Landesbediensteten weiterhin bei dem beim Land verbleibt. Damit wäre 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.

5. Amtszeiten/Wahl von Wahlbeamten auf Zeit

Im Sinne einer möglichst unkomplizierten und gleichzeitig verfassungskonformen Lösung sollte im Falle des Ausscheidens eines bisherigen Amtsinhabers im Rahmen von § 18 des Referentenentwurfes eine Regelung gefunden werden, die die Verlängerung der Amtszeit der Amtsinhaber ausschließlich bis zum Tag der Kommunalwahl 2019 und keinen Einstieg in die Abschaffung der Direktwahl der Landräte vorsieht.

Hinzuweisen ist noch darauf, dass gem. § 18 Abs. 2 Satz 1 des Referentenentwurfes bei der erneuten Wahl der Landrätin oder des Landrates sowie einer oder eines Beigeordneten eine Ausschreibung der betreffenden Stelle nicht stattfindet. Diese Formulierung könnte nahelegen, dass – sollte ein anderer Bewerber vorgeschlagen werden bzw. zur Wahl stehen – auf die Ausschreibung der Stelle nicht verzichtet werden kann. Der Entwurfsverfasser geht allerdings offensichtlich davon aus, dass

hier stets eine Stellenausschreibung entbehrlich ist (vgl. S. 441 Entwurf). Insofern sollte diese sprachliche Ungenauigkeit durch den Gesetzgeber klargestellt bzw. präzisiert werden.

Mit der Neubildung eines Landkreises ist nach dem Entwurf zwangsläufig verbunden, dass neben dem Kreistag auch der Landrat und die Beigeordneten neu zu wählen sind (vgl. § 19 des Referentenentwurfes). 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. 443 des Referentenentwurfes). 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.

Mit dem Ausscheiden von Beamten auf Zeit aufgrund der Neubildung von Landkreisen können tatsächlich in nicht unerheblichem Umfang zusätzliche Versorgungslasten entstehen. Der Entwurf geht hierzu offenbar davon aus, dass diese Lasten vom kommunalen Versorgungsverband Brandenburg und damit von der Solidargemeinschaft der kommunalen Familie getragen werden. Dieser Ansatz ist jedoch verfehlt. Denn die Ursache für den vorzeitigen Eintritt von Beamten auf Zeit in den Ruhestand setzt das Land mit der Kreisneugliederung. 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. Dezember 1992).

6. Wohlverhaltensphase

§ 34 des Referentenentwurfes sieht eine Wohlverhaltensklausel vor, nach der ab Verabschiedung des Reformgesetzes Maßnahmen mit erheblichen finanziellen Verpflichtungen oder langfristigen finanziellen Folgen für den neu gebildeten Landkreis gem. §§ 3, 4, 6 oder 8 des Referentenentwurfes eines Einvernehmens zwischen allen aufzulösenden Landkreisen bedürfen. Nach dem Reformfahrplan ergibt sich danach bspw. mit Blick auf Investitionsvorhaben, für die am Markt gegenwärtig vergleichsweise günstige Konditionen verfügbar sind, für den Zeitraum von 1 ½ Jahren ggf. ein nachhaltiges Gestaltungshemmnis. Erschwerend wirken die zitierten unbe-

stimmten Rechtsbegriffe, die erhebliche Interpretationsspielräume und damit spiegelbildlich Rechtsunsicherheit erzeugen.

7. Ausgewogene und systemgerechte Finanzierung der Neugliederung

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die gem. § 55 des Referentenentwurfes vorgesehene Teilentschuldung für die Landkreise einerseits und die eingekreisten Städte andererseits nach unterschiedlichen Maßstäben erfolgen soll. Die hier vorgesehene Regelung zum Nachteil der Landkreise ist nicht hinnehmbar. Hier sind jeweils dieselben Maßstäbe zu Grunde zu legen.

8. Paritätische Besetzung des Kreistages für einen Übergangszeitraum

Der Kreistag Uckermark hatte bereits in seiner zitierten Stellungnahme zum Entwurf des Leitbildes angemahnt, dass im Zuge der Strukturreform sichergestellt sein müsse, dass die Mandatsträger ihre Aufgabe voll umfänglich wahrnehmen können und das Prinzip der Ehrenamtlichkeit strikt gewahrt bleibt. In diesem Zusammenhang wurde eine entsprechende Anpassung des Wahlgesetzes gefordert, um für eine Übergangszeit die Kreistage paritätisch besetzen und die Zahl der Kreistagsmitglieder deutlich erhöhen zu können.

Festzustellen ist, dass der Referentenentwurf dieser Forderung nicht in hinreichendem Maße nachgekommen ist. Der Referentenentwurf erkennt zwar aufgrund der Neustrukturierungen eine gesonderte Sachlage an. Aufgrund derer sollen den Kreistagen in den Landkreisen mit mehr als 250.000 Einwohnern neben den Landräten regulär 62 (statt bisher 56) Kreistagsabgeordnete angehören (vgl. Art. 2, Änderung des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes Ziff. 1 b) dd). Diese Regelung muss sich als unzureichend erweisen. Bspw. beträgt in Mecklenburg-Vorpommern ausweislich Art. 3 des Kreisstrukturgesetzes vom 12. Juli 2010 die Anzahl der Kreistagsmitglieder in Landkreisen über 175.000 Einwohnern 69. In Landkreisen, deren Gebiet sich über eine Fläche von mehr als 4.000 m² erstreckt, erhöht sich die Zahl der zu wählenden Kreistagsmitglieder jeweils um acht.

Darüber hinaus ist zu konstatieren, 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 Referentenentwurf diesbezüglich nur Regelungen vor, die sich auf die mögliche Vereinigung von Sparkassen bezieht (vgl. § 54 Abs. 2 Satz 6 des Referentenentwurfes).

IV. Fazit

Der Kreistag Uckermark ist im Ergebnis der Auffassung, dass der vorgelegte Referentenentwurf erhebliche Defizite aufweist und daher keine taugliche Grundlage für eine interessengerechte Kreisneugliederung sein kann.

Der Gesetzentwurf ist damit als ungeeignet zur Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform im Land Brandenburg zu bewerten.