

federführendes Amt:	Büro Landrat
Antragssteller:	Landrat
Datum:	24.02.2017

**Beratungsfolge****Termin****Bemerkungen**

Kreistag	09.03.2017	
----------	------------	--

**Betreff:****Beratung und Beschlussfassung einer Stellungnahme des Landkreises Oder-Spree zum Referentenentwurf des Kreisneugliederungsgesetzes****Beschlussvorschlag:**

1. Der Kreistag lehnt sowohl die Auflösung des Landkreises Oder-Spree und die Neubildung eines Landkreises Oder-Spree unter Einbeziehung der Stadt Frankfurt (Oder) als auch das dafür gewählte Verfahren ab (§§ 1 und 7 des Referentenentwurfs).  
Das Ergebnis wäre ein finanziell geschwächter Landkreis. Die übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden würden durch drastische Steigerungen bei der Kreisumlage finanziell stark eingeschränkt und wirtschaftlich erheblich leiden. Für die auch verfahrensseitige Benachteiligung des Landkreises Oder-Spree ist „Einkreisung“ eine irreführende Bezeichnung.
2. Der Kreistag beschließt die im Anhang befindliche Stellungnahme der Verwaltung.

**Begründung:**

Zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städten im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze nimmt der Landkreis Oder-Spree nach intensiver Prüfung und Beratung und Abstimmung im Kreistag wie folgt Stellung:

Sofern der Referentenentwurf wie vorgelegt Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens wird, werden sich daraus erhebliche Nachteile für die Entwicklung des Landkreises Oder-Spree und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden ergeben. Der Referentenentwurf ändert deshalb nichts an der Auffassung des Landkreises Oder-Spree, dass eine Kreisneugliederung in dieser Form abgelehnt wird. Wir knüpfen dabei an die Ihnen vorliegende Stellungnahme des Kreistages zum Leitbildentwurf vom März 2016 an. Leider fanden die meisten darin enthaltenen Vorschläge im weiteren Prozess keine Beachtung.

Als wichtigste Voraussetzung für das aktuelle Gesetzesvorhaben fehlt, dass das Neugliederungsvorhaben für die Landkreise und kreisfreien Städte konsequent auf einem Funktionalreformgesetz aufbaut. Die Ebene der Landkreise soll neu geordnet werden, ohne dass Klarheit besteht, welche Aufgaben zukünftig dort angesiedelt werden. Das betrifft auch die Ebene der Städte und Gemeinden ein. Ihre Stärkung soll erst in einem nächsten Reformschritt nach 2019 kommen.

Dieses Abweichen vom ursprünglichen Reformansatz ist abzulehnen, weil bereits bei der Kreisgebietsreform 1993/1994 inhaltlich der Annahme gefolgt wurde, dass alle bürgernahen Verwaltungsfunktionen durch die kommunale Ebene erfüllt würden, damit einer großräumigen Kreisgliederung auch praktische Gründe der leichten Erreichbarkeit der Kreisverwaltung nicht mehr entgegen stehen.

Aus Sicht des Landkreises Oder-Spree erweist er sich als regelungstechnisch unbrauchbar für die praktische Anwendung. Darüber hinaus wird der Landkreis Oder-Spree, der nach den Vorstellungen des Gesetzesentwurfs mit der bisher kreisfreien Stadt Frankfurt (Oder) fusionieren soll, ohne nachvollziehbare Gründe einseitig belastet. Die regelungstechnische Ausgestaltung dieses Fusionsfalls erscheint aus Sicht des Landkreises, wo bei Aufhebung der Kreisfreiheit einer Stadt lediglich einzelne Kreisaufgaben auf den Landkreis übertragen werden sollen und die Stadt Frankfurt (Oder) als kreisangehörige Stadt in ihrem bisherigen Bestand weiter existiert, unverhältnismäßig zu sein und damit der einschneidende Eingriff in die Selbstverwaltungsrechte ohne Rechtfertigung zu sein. Zur Begründung wird auf die folgenden Ausführungen verwiesen.

Die Terminstellung wird seitens der Abgeordneten bemängelt. Ohne Sachgrund seitens des Ministeriums einen derartigen Termindruck aufzubauen, setzt ehrenamtliche Gremien bei der Diskussion und Verabschiedung einer Stellungnahme einem enormen Arbeitspensum aus. Man könnte fast den Eindruck gewinnen, dass trotz formaler Beteiligung eine tiefere Befassung der Betroffenen mit den Regelungsinhalten des Gesetzes nicht erwünscht ist. Hinzu kommt, dass im parlamentarischen Verfahren ohnehin eine erneute Anhörung notwendig werden wird, denn ohne erhebliche Verbesserungen wird dieser Entwurf weder auf Akzeptanz stoßen, noch umsetzbar sein.

Um zu einer zutreffenden Einschätzung der Auswirkungen des Gesetzes zu kommen, soll zunächst einmal ein Blick auf die Ausgangslage des Landkreises Oder-Spree geworfen werden.

Dieser ist in der Gebietsreform des Jahres 1993 aus den Landkreisen Fürstenwalde, Beeskow und Eisenhüttenstadt und der damals kreisfreien Stadt Eisenhüttenstadt entstanden. Im Hinblick auf die Aufhebung der Kreisfreiheit einer Stadt hat der Landkreis Oder-Spree also spezifische Erfahrungen. Diese lassen einen kritischen Blick auf die „handwerkliche Machart“ des Gesetzesentwurfes zu, worauf infolge noch einzugehen ist.

Dabei schlagen positive Erfahrungen aus der Gebietsreform 1993 genauso zu Buche, wie negative Erfahrungen, da das Zusammenwachsen des damals entstandenen Landkreises Oder-Spree durch vermeidbare Fehler des Gesetzgebers im Neugliederungsprozess stark behindert wurde. Hierdurch wurden die Stadt Eisenhüttenstadt und der Landkreis Oder-Spree im Grunde genommen in gerichtliche Auseinandersetzungen sowohl vor den Verwaltungsgerichten als auch dem Landesverfassungsgericht getrieben, die nicht nur viel Kraft gekostet haben, sondern auch eine rechtskonforme und zukunftsfähige Regelung der Aufgabenwahrnehmung durch die lange Prozessdauer hinausgezögert haben. Dass dies allen Beteiligten auch viel Geld gekostet hat, was sie nicht ersetzt bekommen haben, wurde von der Stadt Eisenhüttenstadt und dem Landkreis Oder-Spree der Enquetekommission des Landtages Brandenburg in einer gemeinsamen Anhörung einvernehmlich dargelegt.

Zu den positiven Auswirkungen des damaligen Neugliederungsprozesses gehört sicherlich die Entwicklung des Landkreises Oder-Spree zu einem leistungsfähigen Kreis. Dabei war die Entwicklung keineswegs einheitlich, sondern gerade in den ersten Jahren von einer angespannten Haushaltslage und Haushaltssicherungskonzepten begleitet. Dies führte in Zusammenarbeit mit dem Kreistag zu einer sparsam und wirtschaftlich ausgerichteten Haushaltswirtschaft. In den letzten Jahren konnten durchweg ausgeglichene Ergebnisse erzielt werden; die von den Gemeinden des Landkreises erhobene Kreisumlage zählt trotzdem zu den niedrigsten im Land Brandenburg. Der Landkreis Oder-Spree ist zudem in der Lage im gesamten Kreisgebiet in die Infrastruktur mit dem Schwerpunkt Bildungsbereich zu investieren. In allen aktuellen Querschnittsprüfungen wurde dem Landkreis Oder-Spree

zudem immer ein sparsamer Personaleinsatz bescheinigt. Die vergütungsrechtlichen Einstufungen hatte der Landkreis zudem in der Vergangenheit flächendeckend durch einen Externen überprüfen lassen und dieses System auch beibehalten.

Wenn man die Leitlinien für das aktuelle Neugliederungsvorhaben des Landes Brandenburg betrachtet, erreicht der Landkreis Oder-Spree bereits jetzt alle „Stabilitätskriterien“. Er hat keine Kassenkredite, er kann die notwendigen Investitionen realisieren und benötigt keine ergänzenden Landeszuweisungen. Allein wird ihm in den Leitlinien bescheinigt, dass er in der Zukunft „nur“ noch eine Einwohnerzahl von 160.672 aufweisen wird. Diese Entwicklung kann aber durchaus angezweifelt werden, als auch die Landesstatistik bereits ab dem Jahr 2014 wieder von steigenden Einwohnerzahlen ausgeht. Dieser Trend hat sich in den Jahren 2015 und 2016 verstärkt. Die Prognose, die für den Landkreis Oder-Spree Handlungsbedarf für eine Neugliederung belegen soll, erscheint mit den aktuellen Entwicklungen nicht begründbar.

Dies wird auch durch den gerade aktuell vorgelegten Demographiebericht der Bundesregierung untermauert. Dieser geht nunmehr im Gegensatz zu allen bisherigen Prognosen von einer bundesweit bis 2060 stabilen Bevölkerung aus. Selbst wenn noch regional differenzierte Betrachtungen notwendig sein mögen, lässt sich in der Pauschalität, wie es der Referentenentwurf gebraucht, das Demographieargument nicht mehr zur Begründung der Notwendigkeit der Reform einsetzen.

Abgesehen davon geht das Neugliederungsgesetz im Fall Prignitz-Ruppin davon aus, dass auch eine Einwohnerzahl unter dem Regelwert von 175.000 Einwohnern leitbildgerecht sein kann.

Aber selbst dem im Gesetzentwurf prognostizierten Bevölkerungsrückgang wäre nach bisherigen Überlegungen mit Anpassungen des Personalkörpers an die demographische Entwicklung und durch interne Organisationsänderungen zu begegnen gewesen, so dass auch in Zukunft eine solide Haushaltsführung möglich wäre.

Damit dürfte sich aus Sicht des Reformgesetzgebers der Handlungsbedarf in Wahrheit aus dem vorgesehenen Fusionspartner ergeben. Nun kann der Landesgesetzgeber aus Gründen des Allgemeinwohls im Rahmen seines gesetzgeberischen Ermessens und verfassungsmäßigen Auftrags solche Überlegungen durchaus anstellen. Allerdings braucht es dann klare, für den Anwender nachvollziehbare gesetzliche Regelungen und nachprüfbar Aussagen zu Zielen und wie diese erreicht werden sollen. Hier gibt es noch deutliche Defizite.

Als Zwischenfazit bleibt damit festzuhalten, dass der Landkreis Oder-Spree und seine kreisangehörigen Gemeinden auch jetzt schon zu kraftvoller Selbstverwaltung in der Lage sind und nicht absehbar ist, dass seine Leistungsfähigkeit, soweit vorhersehbar, in Zukunft in Gefahr ist. Damit besteht bei dem schon handwerklich schlecht gemachten Gesetzesentwurf die ganz überwiegende Wahrscheinlichkeit, dass der Landkreis Oder-Spree bei dieser guten Ausgangssituation nach einer Reform schlechter dasteht als zuvor. Der Entwurfsverfasser hat keine Sachgründe dafür vorgetragen geschweige denn belastbar Beweis dafür angetreten, dass es durch eine Reform zu Verbesserungen für den Landkreis Oder-Spree kommt.

Damit würde das im Gesetzesentwurf selbst proklamierte Verbesserungsgebot verletzt.

Der aktuelle Referentenentwurf wird diesem Anspruch nicht gerecht. Die darin enthaltenen Regelungen sind nicht geeignet, den Akteuren vor Ort als verlässliche und rechtssichere Anleitung für die Umsetzung der Reform zu dienen. Die einzelnen Normen sind in weiten Teilen geprägt durch vielfältige und weitgehende Verweise innerhalb des Gesetzes und auf andere Gesetze sowie durch Ausnahmen und Rückausnahmen, die in der Praxis zu erheblichen Anwendungsproblemen führen werden. Die daraus folgenden Interpretationsspielräume werden bei den sich abzeichnenden gegensätzlichen Interessenlagen zu einer Vielzahl von Streitigkeiten führen, die eine gerichtliche Klärung erfordern werden. Dies wird einen Fusionsprozess erheblich erschweren.

Der Gesetzesentwurf differenziert nicht genügend nach den Ausgangslagen, ob mehrere Landkreise zusammengelegt werden oder eine Stadt lediglich ihre Kreisfreiheit verliert. Beide Konstellationen werden ohne Rücksicht auf ihre Besonderheiten gleich behandelt. Anders als bei einem Zusammenschluss von gleichartigen öffentlichen Körperschaften - wie Landkreisen - ist eine vorherige Auflösung des flächen- und einwohnermäßig wesentlich größeren Landkreises und Neubildung eines neuen Landkreises mit demselben Namen nicht geboten. Der Landkreis übernimmt von der ehemals kreisfreien Stadt lediglich einen (Teil-) Bereich der Kreisaufgaben, die Stadt existiert als große kreisangehörige Stadt weiter und behält auch ihre gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben.

So beträgt im Anschluss an die vom Gesetzgeber gewollte Aufhebung der Kreisfreiheit der Einwohneranteil der Stadt (57.719 EW per 30.11.2014) am neuen Landkreis Oder-Spree (177.968 EW per 30.11.2014) weniger als 25 %, auch bei den Prognosen für 2030. Für diese „neuen“ Einwohner nimmt der neugebildete Landkreis Oder-Spree seine Kreisaufgaben wahr, wobei nach § 11 des Gesetzesentwurfs dauerhaft sogar 11 Aufgaben bei der einzukreisenden Stadt Frankfurt (Oder) verbleiben. Da der neue Landkreis Oder-Spree Gesamtrechtsnachfolger des alten Landkreises Oder-Spree werden soll, recht es bei diesem Einwohnerverhältnis aus, die Kreisfreiheit der Stadt aufzuheben und per Gesetz die Kreisaufgaben dem bestehenden Landkreis Oder-Spree zu übertragen.

Der Gesetzesbegründung (S. 112/113) ist zu entnehmen, dass im Fall der Aufhebung der Kreisfreiheit einer Stadt keinerlei zwingende Gründe bestehen, nach denen die Auflösung und Neubildung der aufnehmenden Landkreise alternativlos geboten ist. Vielmehr wird zur "Neubildungsvariante" sehr allgemein auf "verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gründe" verwiesen, die eine Neubildung "angezeigt" erscheinen lassen. Daneben wird die Vermutung angestellt, dass "Akzeptanzprobleme" vermieden und das Zusammenwachsen befördert werde.

Gerade beim Landkreis Oder-Spree, der ausschließlich mit der Stadt Frankfurt (Oder) fusionieren soll, bedarf es zur verfassungskonformen Ausgestaltung dieses Fusionsfalls keineswegs einer Auflösung des aufnehmenden Landkreises. Dies gilt umso mehr, als diese Auflösung und Neubildung mit schwerwiegenden und verfassungsrechtlich nicht begründbaren Eingriffen in die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit des Landkreises Oder-Spree verbunden ist.

Für den Neugliederungsfall Landkreis Oder Spree – Frankfurt/Oder ist die Einrichtung eines Fusionsgremiums mit den vorgesehenen Entscheidungskompetenzen nicht verständlich. Obwohl die Stadt nicht einmal ein Viertel der Einwohner des neuen Landkreises Oder-Spree hat und sogar einen Teil der kreislichen Aufgaben behält, sollen die Vertreter der Stadt im Gremium über den Aufbau und die Organisation des (gesamten) neuen Landkreises Oder-Spree mitentscheiden.

Hier wird ein den anderen Umlandgemeinden nicht eingeräumter, ungerechtfertigter Einfluss auf die Selbstverwaltung des Landkreises festgeschrieben, der nach dem Gesetzesziel für eine Kreisneugliederung nicht notwendig und unverhältnismäßig ist. Neben Fragen wie die der Zusammenführung von Aktenbeständen und der Umstellung der Briefköpfe umfasst das Aufgabenspektrum des Gremiums Entscheidungen über die Unterhaltung von Nebenstandorten, Nutzung von Liegenschaften, Verwaltungsorganisation, Festlegung von Zuständigkeiten, Aufstellung eines Geschäftsverteilungsplans, Verhandlungen über den Übergang von Geschäftsanteilen der Stadt (vgl. § 41) und Vorbereitung der Zusammenführung von Unternehmen mit vergleichbarer Aufgabenstellung (§ 42). Entscheidungen werden mit einfacher Mehrheit gefasst. Hier werden der künftig kreisangehörigen Stadt Mitsprache- und Entscheidungsrechte hinsichtlich der Organisationsstruktur des Landkreises bei der Wahrnehmung von Kreisaufgaben eingeräumt, für welche die Stadt gar nicht mehr zuständig sein wird und von denen sie ja gerade entlastet werden soll.

Dies gilt auch und insbesondere für die Aufgaben der Grundsicherung, wo der Landkreis Oder-Spree sog. Optionskommune ist.

Gerade letzterer Aspekt hat für den Verwaltungsaufbau in der Vergangenheit entscheidende Auswirkungen gehabt. Der Landkreis hat wegen dieser Aufgabe ein Außenstellennetz über den Landkreis gespannt, um den Betroffenen, die nur wenig Geld zur Verfügung haben, einerseits weite Wege zu ersparen und andererseits durch die Arbeit vor Ort bestmögliche Betreuungs- und Vermittlungsergebnisse zu erzielen. Die Gründe für diesen Verwaltungsaufbau hängen damit von den wahrzunehmenden Aufgaben und deren Organisation ab.

Die Auflösung des Landkreises Oder-Spree und die Bildung eines paritätischen Fusionsgremiums stellen damit einen unzulässigen Eingriff in die Gebiets-, Planungs- und Organisationshoheit des bestehenden Landkreises Oder-Spree dar. Die Verpflichtung zum Abschluss von Vertragsregelungen könnte dort, wo es notwendig ist, auch von den an der Fusion beteiligten Körperschaften geregelt werden. Eine weitere Möglichkeit wäre die genauere (und beschränkende) Regelung der Zuständigkeiten des Fusionsgremiums in diesem speziellen Fusionsfall.

Ein weiterer Nachteil der Auflösung und Neubildung ergibt sich aus § 19 des Entwurfs. Danach sind der Landrat und die Beigeordneten für den neu gebildeten Landkreis zu wählen. Im Falle einer gesetzlich lediglich angeordneten Aufhebung der Kreisfreiheit der Stadt Frankfurt (Oder) würde sich eine -innerhalb von 3 Jahren- weitere Neuwahl des Landrates erübrigen. Der Landrat des Landkreises Oder-Spree wurde wegen des Ausscheidens des Vorgängers nach gescheiterter Direktwahl gerade erst im Januar 2017 gewählt. Dabei gibt es bei dem Zusammenschluss lediglich eines Landkreises mit einer bisher kreisfreien Stadt kein eigentliches Konkurrenzverhältnis, da es nach der Sprache des Gesetzentwurfes keine "überzähligen" Wahlbeamten geben wird. Die Wahlbeamten der Stadt haben nach der Fusion ihre Aufgabe ebenso weiter bei der als große kreisangehörige Stadt weiter existierenden Stadt Frankfurt (Oder) wahrzunehmen, wie es auch auf Kreisebene keine „überzähligen“ Wahlbeamten gibt. Das allgemein angeführte Argument, dass prinzipiell alle Wahlberechtigten den Landrat wählen müssen, ist gerade vor dem Hintergrund der im Dezember gewonnenen Erfahrung, dass weniger als 20 % der Wahlberechtigten von ihrem Wahlrecht bei der Stichwahl auch Gebrauch gemacht haben, zu beurteilen. Danach wäre es zumindest vertretbar, bis zum Ablauf der Amtszeit mit der Neuwahl zu warten. Vergleichbares gilt im Falle des § 20 Abs. 1, wonach „überzählige“ Beamte auf Zeit aus dem aufgelösten Landkreis Oder-Spree entweder in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden oder als abgewählt gelten. Damit entsteht Verwaltungs- und Finanzaufwand im Zusammenhang mit den Beamten auf Zeit, die bei den Wahlen im neugebildeten Landkreis Oder-Spree nicht zum Zuge kommen, während die Wahlbeamten der Stadt Frankfurt (Oder) ihren Status behalten und ihre Wahlzeit ableisten können. Bei einer schlichten Aufhebung der Kreisfreiheit für die Stadt Frankfurt (Oder) müssten keine neuen Beamten auf Zeit im bestehenden LOS gewählt werden.

Nach § 18 Gesetzentwurf kann bei Ausscheiden des Landrates oder eines Beigeordneten der Kreistag statt einer Neuwahl den bisherigen Amtsinhaber oder einen anderen Bewerber bis zu dem Tag vor der Kommunalwahl (Mitte 2019) wählen. § 18 tritt gemäß Art. 5 des Gesetzes am Tage nach der Verkündung in Kraft. Das Gesetz ist noch nicht verkündet, so dass die im Januar 2017 erfolgte Wahl eines neuen Landrates für den Landkreis Oder-Spree von dieser Regelung nicht betroffen ist.

Allerdings ist die Wahlzeit nach § 44 bis zum Tag der nächsten Kommunalwahlen (Mitte 2019) befristet. Würde die Stadt lediglich ihre Kreisfreiheit verlieren, hätte das auf die Wahl- und Amtszeit des Landrates keine Auswirkungen.

Durch die Regelung in § 20 könnten in erheblichen Umfang Versorgungslasten für ausscheidende Beamte auf Zeit begründet werden. Der Gesetzesentwurf geht offensichtlich davon aus, dass diese vom Landkreis übernommen werden sollen. Dieser Regelungsansatz erscheint aber nicht akzeptabel. Die Ursache für das Ausscheiden und den vorzeitigen

Ruhestand der Beamten auf Zeit setzt das Land mit dem Reformgesetz. Dann ist es auch in der Verantwortung, die dafür notwendigen Kosten zu tragen.

§ 17 des Entwurfs unterbindet ab Inkrafttreten (im Laufe des Jahres 2017) grundsätzlich Personalmaßnahmen des bestehenden Landkreises Oder-Spree, um langfristige Auswirkungen auf den Personalhaushalt der neuen Körperschaft zu vermeiden. Es würde nach der Gesetzesbegründung ansonsten angeblich die Gefahr gesehen, dass der neue Landkreis in seiner Personalhoheit und etwaigen personellen Neuausrichtung beschnitten werde. Ausnahmen sollen nur im Einvernehmen der beteiligten Körperschaften und mit Genehmigung des MIK möglich sein. Nach § 17 Abs. 3 gilt das auch für die Stadt, soweit kreisliche Aufgaben betroffen sind.

Diese Regelung ist erkennbar auf den Zusammenschluss von Landkreisen mit gleichem Aufgabenbestand ausgerichtet. Der neue Landkreis soll bei der Zusammenführung vor einem personellen Überhang und den damit verbundenen Kosten geschützt werden. Eine solche Gefahr besteht bei der Einkreisung der Stadt Frankfurt (Oder) in dieser Allgemeinheit nicht. Personalmaßnahmen des Landkreises Oder-Spree, die nicht die Wahrnehmung der künftig zu übernehmenden Aufgaben der Stadt betreffen, dürfen nicht vom Einvernehmen der Stadt und einer Genehmigung des MIK abhängen. Es fehlt an einer Abwägung und Differenzierung anhand der unterschiedlichen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse zwischen Landkreis und kreisfreier Stadt. In der weitgehenden Regelung sieht der Landkreis Oder-Spree einen unzulässigen Eingriff des Gesetzes in die Personal-, Finanz- und Organisationshoheit des noch bestehenden Landkreises Oder-Spree.

Hier handelt es sich auch um kein geringes Problem. Um die aus unterschiedlichsten Sachgründen notwendige Flexibilität beim Personalbestand zu wahren, hat der Landkreis bestimmte Stellen nur befristet besetzt.

In der praktischen Auswirkung entsteht nun seitens der Fachämter der Druck, sämtliche befristeten Arbeitsverhältnisse bis zur Verkündung des Gesetzes vorschnell zu entfristen. Das könnte später auch in Bereichen, die nicht von der Stadt übernommen wurden, zu einem ungewollten Personalüberhang führen und wäre kontraproduktiv.

Noch ungünstiger wirkt sich die Situation bei den Auszubildenden aus, denn nach § 23 des Entwurfs gilt das Einstellungsverbot auch für Ausbildungsverhältnisse. Das könnte bedeuten, dass der Landkreis Oder-Spree die ihre Ausbildung im August 2017 beendenden Auszubildenden nicht einstellen und auch keine neuen Ausbildungsverhältnisse eingehen dürfte; es sei denn, die Stadt und das MIK stimmen jedem einzelnen Vertrag zu. Damit wäre die Kreisverwaltung für 2 Jahre an den Rand der Handlungsunfähigkeit gedrängt.

Die Begründung im Entwurf zu § 17 Abs. 4 zur Anwendung der „Wohlverhaltensregeln“ auch bei einer Einkreisung, dass ansonsten die Gefahr bestehe, dass der aufnehmende Landkreis durch Einzelpersonalmaßnahmen den Personalübergang aus der eingekreisten Stadt erschwert und damit etwa Schlüsselpositionen für die Wahrnehmung kreislicher Aufgaben mit eigenem Personal besetzt, überzeugt in dieser Pauschalität nicht. Es ist schon nicht nachvollziehbar, welche konkrete Personalmaßnahme, die sich nicht auf eine zu übernehmende Aufgabe bezieht, damit gemeint sein könnte. Letztlich bleibt das in der Entwurfsbegründung nur allgemein beschriebene Szenario reine Spekulation und rechtfertigt mit Blick auf den Übernahmeanspruch der mit den übergewandten Aufgaben befassten Beschäftigten (§ 21) nicht den unbeschränkten Eingriff in die Selbstverwaltungshoheit des Landkreises Oder-Spree.

Zulässig und angemessen dürfte die entsprechende Anwendung des für die Stadt Frankfurt (Oder) geltenden § 17 Abs. 4 auch auf den Landkreis sein. Nach dieser Vorschrift ist die Personalhoheit der Stadt nur für solche Maßnahmen eingeschränkt, die Aufgaben berühren, die auf den Landkreis übergehen. Allenfalls ein solches begrenztes Personalmaßnahmeverbot wäre auch für den Landkreis Oder-Spree verhältnismäßig. Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, die Beschneidung der städtischen Personalhoheit auf die abzugebenden Aufgaben zu beschränken, Personalmaßnahmen des Landkreises Oder-

Spree hingegen in Bezug auf sein gesamtes Aufgabenspektrum der Zustimmung der Stadt Frankfurt (Oder) zu unterwerfen.

Offen lässt der Entwurf in § 17, welche Organe von Landkreis und Stadt für die Herstellung des Einvernehmens zu Personalmaßnahmen zuständig sein sollen. Hier könnte ein Rückgriff auf das paritätisch besetzte Fusionsgremium helfen, welches schon originär mit Personalfragen befasst ist und in Angelegenheiten des Landrates - zu denen die Personalbeschaffung/Stellenbesetzung gehört - Entscheidungskompetenz besitzt.

Zur Regelung des § 11 ist allein erfreulich, dass der Gesetzgeber insoweit Lehren aus der Vergangenheit gezogen hat, als er die zwischenzeitliche Diskussion, ob auch die Aufgaben nach dem KJHG bei einer einzukreisenden Stadt verbleiben können, beendet hat und dies nicht vorgesehen hat.

Allerdings sieht der Gesetzesentwurf wiederum eine Zersplitterung der „kreislichen“ Zuständigkeiten vor. Unter dem Gesichtspunkt einer bestmöglichen Aufgabenwahrnehmung sowie optimaler Wirtschaftlichkeit wird gerade bei spezialisierten Aufgaben die Aufgabenerfüllung erschwert.

Der Landkreis Oder-Spree hat von der Stadt Eisenhüttenstadt eine ganze Anzahl durch das Aufgabensicherungsgesetz von 1993 vorbehaltenen Aufgaben auch unter dem Eindruck der gegenwärtigen Neugliederungsdiskussion durch individuelle öffentlich-rechtliche Vereinbarungen nach GKG übernommen. Dies betrifft insbesondere die Aufgaben der Bauaufsichtsbehörde und der Ausländerbehörde erst vor relativ kurzer Zeit. Wenn diese Aufgaben bei einer Einkreisung bei der Stadt Frankfurt (Oder) verbleiben, sollte von vornherein klargestellt sein, dass Aufgabenverantwortung und Finanzierungsverantwortung zusammengehören. Dies gilt auch für vom Land übertragene, aber nicht ausreichend ausfinanzierte Aufgaben, was z.B. für die Aufgaben nach der brandenburgischen Bauordnung zutrifft.

Ungeklärt scheint nach dem Gesetzesentwurf auch die Finanzierung der privilegierten Aufgabenwahrnehmung durch die eingekreiste Stadt. Eine Finanzierung durch den aufnehmenden Landkreis ist von vornherein auszuschließen, da dies grundlegend der gesamten Finanzierungssystematik im kommunalen Bereich widersprechen würde. Der Landkreis Oder-Spree ist in diesem Punkt zudem besonders sensibel, da er in Folge der Kreisgebietsreform von 1993 seine Rechte vor den Verwaltungsgerichten und dem Verfassungsgericht durchsetzen musste. Die daraus folgende Unsicherheit für alle Beteiligten sollte dringend vermieden werden.

Auch nach dem Studium der Gesetzesbegründung lässt sich nicht so richtig nachvollziehen, welche Streitigkeiten um die Einordnung von Kreisaufgaben vor den Verwaltungsgerichten geklärt werden sollen (§ 11 Abs.1 Satz 4). Da es sich bei den hier in Rede stehenden „Kreisaufgaben“ regelmäßig um vom Land zur Erledigung an eine Verwaltungsebene zugewiesenen Aufgaben handelt, müsste man doch davon ausgehen können, dass das Land als Übertragender am besten weiß, wen es mit der Erledigung betraut hat. Auch ansonsten werden regelmäßig Kriterien wie ein besonderer Status z.B. als große kreisangehörige Stadt oder bestimmte Einwohnerzahlen gewählt. Die Betroffenen angesichts dieser Ausgangslage hier auf den nicht unbedingt für seine Schnelligkeit bekannten „direkten Weg“ zu den Verwaltungsgerichten zu verweisen, scheint keine gute Idee. Hier wäre eine klare Regelung durch das übertragende Land ggf. durch Gesetz erheblich hilfreicher. Es könnte sich fast der Eindruck aufdrängen, die Betroffenen sollen sich in gerichtlichen Auseinandersetzungen aufreiben.

Der Gesetzgeber als Übertragender ist daher aufgefordert, die übergehenden Kreisaufgaben vollständig zu erfassen und enumerativ den aufnehmenden Landkreisen zuzuweisen. Nur auf diesem Weg lassen sich langwierige Auseinandersetzungen vermeiden und wird für alle Beteiligten die erforderliche Klarheit und Verlässlichkeit geschaffen, die im Zweifelsfall besser für das Zusammenwachsen und die Akzeptanz sorgen kann.

Die in der Begründung gegebenen Beispiele erwecken auch einen widersprüchlichen Eindruck. Auf der einen Seite wird in der Begründung angeführt, dass „eine Aufgabe wie etwa die Wahrnehmung des öffentlichen Personennahverkehrs nicht ausschließlich als kreisliche Aufgabe konzipiert ist, sondern auch weiterhin unter bestimmten Voraussetzungen als örtliche Aufgabe weitergeführt werden kann.“ (vergl. S. 422 Entwurf)  
Es drängt sich die Frage auf, was unter den „bestimmten Voraussetzungen“ zu verstehen ist. Was sind die Folgen bei einer Einordnung als örtliche Aufgabe? Auch hier gehören Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zusammen, wenn das ganze funktionieren soll.

Soweit bekannt, gibt es im Land Brandenburg keine sog. Eigenwirtschaftlichen Verkehre, d.h. solche, die ohne öffentliche Förderung betrieben werden. Regelfall im ÖPNV sind gemeinwirtschaftliche Verkehre, die durch die Aufgabenträger subventioniert werden. Auch der Landkreis Oder-Spree hat heute hierfür erhebliche Haushaltsmittel in Millionenhöhe aufzubringen.

In der Begründung zu § 41 (S. 461 Entwurf) soll dann aber durch den Übergang von Geschäftsanteilen ein Aufgabenübergang im Bereich ÖPNV und Abfall aber jedenfalls erfolgen. Hier möchte das Innenministerium „die im Interesse des öffentlichen Wohls erforderlichen Bestimmungen“ des Übergangs sogar durch Verwaltungsakt regeln, wenn ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nicht zustande kommt. Ob sich die Verwaltungsgerichte bei ihrer Terminplanung wohl nach der Frist des § 41 Abs. 1 des Entwurfs richten?

Was für Fälle der Entwurf (vergl. S. 462) im Sinne hat, wenn er für den Übergang der Geschäftsanteile eine Entschädigung festsetzen will, bleibt auch im Dunkeln. Im Zweifelsfall ist schwer vorstellbar, welchen Wert so ein Anteil hat, wenn jedes Jahr ein erheblicher Finanzbedarf zur Aufgabenerfüllung aufgebracht werden muss. Hier wäre eher eine Regelung angebracht, wonach der Landkreis Oder-Spree einen Finanzierungsbeitrag erwarten könnte.

Zur Regelung durch Verwaltungsakt bleibt festzuhalten, dass der Kommunalaufsicht, die eine reine Rechtsaufsicht ist, für den Fall eines fehlenden Vertragsschlusses eine Gestaltungsmacht eingeräumt wird, die ihr nach der gesetzlichen Aufgabe nicht beizumessen ist. Vielmehr ist der Gesetzgeber gefordert, die wesentlichen Vorgaben für die vor Ort durch die Beteiligten zu treffenden Regelungen selbst zu treffen, z.B. die Abgabe von Konzessionen oder die Übertragung von Eigentum, wie er es z.B. auch im Schulgesetz getan hat.

Ansonsten bleibt vieles unvollständig geregelt. Hervorzuheben wäre zum Beispiel die Regelung in § 53 des Entwurfes. So kann es danach durchaus sein, dass "die nach § 14 Abs. 3 Satz 2 gewählte Person" bei einem Zusammenschluss der vorliegenden Art und einem paritätisch zusammengesetzten Gremium z.B. der Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt/Oder ist. Dieser beruft dann den Kreistag ein und führt den Vorsitz bis eine neue Kreistagsvorsitzende oder ein neuer Kreistagsvorsitzender gewählt ist? Das erscheint doch auf dem Boden der Kommunalverfassung sehr merkwürdig.

Zu § 54 (Auswirkung der Neugliederung auf Sparkassen) besteht für eine Privilegierung der ehemals kreisfreien Städte kein ersichtlicher Grund. Wenn nach dem Sparkassengesetz die Trägerschaft nur Landkreise und kreisfreie Städte und die von ihnen gebildeten Zweckverbände haben können, so hatte diese Regelung im Hinblick auf eine leistungsfähige Sparkassenlandschaft ihren Hintergrund. Wenn die Diskussion eröffnet wird, diesen Kreis auszudehnen, stellt sich die Frage, wo die Grenze sein soll. Schon im Landkreis Oder-Spree gibt es künftig mehrere große kreisangehörige Städte.

Zu § 55 Teilentschuldung ist anzumerken, dass auf den ersten Blick der Landkreis Oder-Spree im Gegensatz zum Fusionspartner vom Regelungsgegenstand nicht berührt zu sein scheint. Dies ändert sich aber dann, wenn man der Begründung entnehmen muss, dass ein Teilbetrag von bis zu 150 Millionen Euro zur Gegenfinanzierung aus der Finanzausgleichsmasse entnommen werden soll. Damit werden letztlich alle Gemeinden und



Landkreise in eine Haftungsgemeinschaft für Probleme genommen, deren Verursachung nicht ihnen, sondern neben den Schuldnern selbst dem Land zuzurechnen ist.

Zu § 56 des Gesetzesentwurfes (Transformationskostenpauschale) ist anzumerken, dass Fusionskosten in jedem Neugliederungsfall anfallen. Wenn der Gesetzgeber sich dafür entscheiden sollte, den Landkreis wegen der Übertragung eines Teils der Kreisaufgaben der Stadt Frankfurt (Oder) nicht aufzulösen, wäre der Gesetzestext anzupassen. Es erscheint zudem eher unwahrscheinlich, dass der vorgesehene Betrag von 1,5 Millionen Euro ausreichend erscheint. Der Freistaat Sachsen hat seinen Landkreisen eine Anschubfinanzierung von 10 Millionen Euro gewährt, also immerhin ein Mehrfaches des in Brandenburg vorgesehenen Betrages. Dies dürfte der Realität näher kommen.

In § 57 des Entwurfes soll der nach § 5,7 oder § 7 neugebildete Landkreis in den Jahren 2020 bis 2024 einen Standardanpassungszuschuss erhalten. Gerne würde man ja an Stelle des Landkreises Oder-Spree wegen der Doppelnennung (§7) annehmen, dass man auch den Zuschuss doppelt bekommt. Richtigerweise soll es wohl § 5, 6 oder 7 heißen.

Die hierin zum Ausdruck kommende Flüchtigkeit hat allerdings durchaus einen ernsthaften Hintergrund. Während das Land ständig mit den bisher kreisfreien Städten alles Mögliche bespricht, z.B. lässt der Innenminister verlautbaren man könnte sich auch vorstellen, diese könnten auch die Aufgabe des Rettungsdienstes behalten, wird mit den Landkreisen wie dem Landkreis Oder-Spree nicht gesprochen, welche Standards wohin angepasst werden sollen. Auch hier führen die bisher kreisfreien Städte die Diskussion so, dass dies gerade nicht der Fall sein soll.

Wenn es aber keine verbindlichen Vorgaben gibt, was in diesem Standardanpassungsprozess Aufgabe und Ziel ist, lässt sich auch nicht beurteilen, ob denn eine "jährlich abschmelzende Pauschale" über einen Zeitraum von vier Jahren für diesen Zweck ausreichend bemessen ist. Es gibt auch keinerlei offizielle Verlautbarung seitens des Landes an den Landkreis Oder-Spree, um welche Jahresbeträge es sich denn handeln könnte.

Die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen eher, dass mit erheblich längeren Anpassungszeiträumen zu rechnen ist. Die vorgesehen degressive Ausgestaltung des Standardanpassungszuschusses erscheint auf diesem Hintergrund nicht sachgerecht zu sein.

Hier wird ein mindestens zehnjähriger Zeitraum und zudem eine lineare Ausgestaltung anzusetzen sein. Zudem ist kurzfristig ein nachprüfbarer und tragfähiger Vorschlag zur Höhe des Gesamtbetrages des Standardanpassungszuschusses und dessen Verteilung vorzulegen.

Trotz der durch diese Regelung indizierten Annahme, dass Standards anzupassen sind, tritt das Land solchen Aussagen nicht entgegen, sondern verweist auf die "gesetzlichen Ansprüche" der Bürger.

Die Erfahrungen des Landkreises Oder-Spree aus der Übernahme der Aufgaben nach dem KJHG von der Stadt Eisenhüttenstadt zeigen aber, dass hier sehr wohl unterschieden wurde, was pflichtige Aufgaben sind und wo eigene überobligatorische Aufgaben wahrgenommen wurden. Letztere hat der Landkreis weder übernommen noch finanziert.

Damit scheinen sich zwei mögliche Szenarien aufzutun, die beide kaum auf Gegenliebe stoßen werden:

Einen höheren Standard als im sonstigen Kreisgebiet kann der Landkreis nicht finanzieren. Und der Landkreis Oder-Spree hat mit Fürstenwalde und Eisenhüttenstadt auch jetzt schon größere Städte. Diese haben sicherlich gegenüber ländlichen Gemeinden des Landkreises ganz andere und vielleicht auch mehr Bedarfe, werden irgendwo aber auch für hinzukommende Gemeinden Maßstäbe setzen. Darüberhinausgehende überobligatorische

Aufgabenwahrnehmung wird der Landkreis nicht finanzieren können. Dies würde in eine Auseinandersetzung mit der Stadt führen, die das Land gescheut hat.

Sollte hinter der von Frankfurt/Oder beklagten Unauskömmlichkeit der Finanzaufweisungen allerdings tatsächlich eine Unterfinanzierung stecken, bringt die Verlagerung der Aufgaben zum Landkreis Oder-Spree keinen weiteren Effekt, als dass die Unterfinanzierung bei ihm abgeladen wird.

Dies wird weder auf Verständnis beim Landkreis Oder-Spree treffen, noch bei seinen kreisangehörigen Gemeinden, die letztendlich über höhere Kreisumlagen hierfür mit aufkommen müssten.

Insgesamt macht der Entwurf den Eindruck, als ob er trotz der langen Vorbereitungszeit und dem ganzen Diskussionsprozedere unter hohem Zeitdruck überhastet fertiggestellt wurde. Dass man von der Funktionalreform, die ja mal eine zentrale Begründung des Landes Brandenburg für den Reformbedarf war, nichts konkretes mehr hört, passt da ins Bild.

Unter diesen Voraussetzungen kann der Landkreis Oder-Spree, der für sich alleine betrachtet auch problemlos und finanziell stabil im Prognosezeitraum dastünde, nicht für eine Fusion gewonnen werden.

**Finanzielle Auswirkungen:**  
entfällt

.....  
Landrat