

Stellungnahme des Landkreises
Prignitz zum Referentenentwurf
eines Kreisneugliederungsgeset-
zes mit Stand vom 01.12.2016



Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	4
II. Begründung der Kreisneugliederung	9
II.1. Allgemeines	9
II.2. Demografischer Wandel	12
II.3. Fiskalische Herausforderungen, Finanzen	16
II.4. Effizienz	20
II.5. Zukunftsfeste Strukturen	29
II.6. Verwaltungskraft der Landkreise	30
II.7. Bürgernahe Strukturen	34
II.8. Fazit	38
III. Landkreis Prignitz-Ruppin (Art. 1 § 8)	40
III.1. Vergleichende Betrachtung	40
III.1.1. Strukturelle Darstellung	40
III.1.1.1. Allgemeine Strukturdaten	40
III.1.1.2. Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsstrukturen	44
III.1.1.3. Regelmindesteinwohnerzahl	46
III.1.1.4. Flächenobergrenze	47
III.1.1.5. Wirtschaftsstruktur	48
III.1.1.6. Verkehrswege und Pendlerbewegungen	50
III.1.2. Kunst und Kultur	51
III.1.3. Finanzsituation & Personal	54
III.1.4. Verwaltung und Kreisrecht	56
III.1.4.1. Interne Verwaltungsstrukturen	56
III.1.4.2. Beteiligungen	57
III.1.4.3. Landesbehördenstandorte	60
III.1.4.4. Kreistag und Kreisrecht	62
III.2. Zusammenarbeit und Gemeinsamkeiten	63
III.2.1. Interkommunale Zusammenarbeit	63
III.2.2. Touristische Beziehungen	66
III.2.3. Naturräumliche Beziehungen	68
III.2.4. Kulturelle und historische Beziehungen	69
III.3. Fazit	70

IV. Spezielle Regelungen der §§ 9 – 59 des BbgLkNG	72
IV.1. § 9 Kreissitz	72
IV.2. Abschnitt 2 Rechtsnachfolge / Funktionsnachfolge	75
IV.3. Abschnitt 3 Fortgeltung Kreisrecht	77
IV.4. Abschnitt 4 Personal	78
IV.5. Abschnitt 5 Haushaltswirtschaft	82
IV.6. Abschnitt 6 Wirtschaftliche Betätigung	85
IV.7. Abschnitt 9 Sparkassen	89
IV.8. Abschnitt 10 Reformbegleitende Finanzhilfen	90
V. Bewertung und Schlussfolgerungen	93
V.1. Forderungen an die Landesregierung	93
V.1.1. Weiterentwicklung des FAG	93
V.1.2. Verknüpfung und Finanzierung der Aufgabenübertragungen	94
V.1.3. Finanzielle Begleitmaßnahmen und Finanzierungskonzept	96
V.1.4. Strukturelle Erwägungen	98
V.1.5. Reformbedarf der Landesverwaltung	99
V.1.6. Aufgabenkritik und Evaluierung	100
V.2. Externe Betrachtungen	101
V.3. Ehrenamt	105
V.4. Schlussfolgerung	110

I. Einleitung

1. Der vorliegende Referentenentwurf des Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze stellt einen erheblichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz in Verbindung mit Art. 97 Abs. 1 der Landesverfassung dar. Der Kreistag Prignitz hat sich bislang – beginnend mit den vom Landtag Brandenburg beschlossenen zentralen Punkten (LT-Drs. 6/247-B) für einen Leitbildentwurf zu einer beabsichtigten Verwaltungsstrukturreform 2019 - intensiv in den Diskussionsprozess eingebracht. Erstmals hat sich der Kreistag des Landkreises Prignitz durch den Kreistagsbeschluss vom 12.03.2015 mit Grundsatzpositionen zur Funktional- und Kreisgebietsreform deutlich positioniert.
2. Nach dem Kabinettsbeschluss vom 16.06.2015 zur Verwaltungsstrukturreform und in Vorbereitung der Leitbildkonferenz am 13.10.2015 in Perleberg bewertete der Kreistag Prignitz am 10.09.2015 den vorgelegten Entwurf der Landesregierung und forderte die Landesregierung auf, den Entwurf des Leitbildes unter Benennung von 7 Punkten zu überarbeiten.
3. Die am 13.10.2015 stattgefundene Leitbildkonferenz mit dem Innenminister und der Staatssekretärin des Ministeriums der Finanzen war mit ca. 700 Teilnehmern sehr gut besucht. Ein Zeichen, dass eine Verwaltungsstrukturreform sehr wohl die Menschen im Landkreis Prignitz interessiert. Allerdings sind bis heute viele der dort gestellten Fragen unbeantwortet geblieben.
4. In der zweiten Phase des sogenannten Regionaldialogs nahmen an der Regionalkonferenz für den Landkreis Prignitz in Neuruppin am 24.02.2016 fast ausschließlich geladene Gäste teil. Die Bevölkerung wurde durch das Innenministerium erst einen Tag vorher in der Tageszeitung über die Veranstaltung informiert. Am 05.04.2016 übergab der Innenminister die Dokumentation der bisherigen Veranstaltungen an die Präsidentin des Landtages.
5. Bereits am 19.04.2016 legten die Landtagsfraktionen der SPD und DIE LINKE den Entwurf einer Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Kommunales zum Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 vor.
6. Der Landkreis Prignitz hat sich, wie der Landkreistag Brandenburg, auch in der Anhörung zum Leitbildentwurf für eine Verwaltungsstrukturreform am 02.06.2016 im Ausschuss für Inneres und Kommunales des Landtags Brandenburg ablehnend geäußert.
7. Der nun vorliegende Gesetzentwurf setzt das vom Landtag beschlossene Leitbild zur Verwaltungsstrukturreform um. Damit finden die Probleme und Kritikpunkte aus dem

vom Kreistag Prignitz abgelehnten Leitbildentwurf auch ihren Niederschlag und ihre normative Ausgestaltung in dem vorliegenden Gesetzentwurf. Der Kreistag Prignitz hatte seinerzeit unter anderem betont, dass die beiden Reformziele:

- Erhaltung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und
- Sicherung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen

durch den Leitbildentwurf verfehlt werden. Bewertungskriterien waren hierbei u. a. 8.
eine umfassende und mit der Strukturreform verklammerte Funktionalreform, die Beachtung der Selbstverwaltungsgarantie durch Augenmaß bei Einwohnerzahl und Fläche sowie die verbindliche und auskömmliche Ausfinanzierung der Reform. Die zum Leitbildentwurf formulierten Kritikpunkte gelten nach diesem Referentenentwurf weiter fort.

1. Die im Leitbild genannten Größen für Mindesteinwohner und –flächen bewirken, 9.
dass ehrenamtliche Kommunalpolitik nur erschwert möglich sein wird. Begründungen für die Mindestgrößen für die Einwohnerzahl im Landkreis und die Fläche eines neu zu bildenden Landkreises lassen sich aus dem Referentenentwurf nicht erkennen. Der Landkreis Prignitz gehört mit 2.139 km² schon jetzt zu den 25 größten Landkreisen in der Bundesrepublik.

Eine Ausdehnung bis auf 5.000 km² Flächengröße steht im Widerspruch zur Bedeu- 10.
tung des Ehrenamtes in einer kommunalen Selbstverwaltung. Mit der Schaffung dieser Großkreise wird das Ehrenamt geschwächt. Die Anforderungen an Kreistagsmitglieder werden sich erheblich steigern, auch durch Fahrzeiten. Insbesondere erwerbstätige Ehrenamtler, aber auch Lebenserfahrene unter diesen neuen Bedingungen zu gewinnen, wird erheblich erschwert und damit das Ziel der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Frage gestellt.

Diese negativen Auswirkungen werden nicht nur in der Kommunalpolitik, sondern 11.
auch in kreislich tätigen Vereinen und Verbänden, z. B. Kreisfeuerwehrverband, spürbar werden.

2. Allein eine umfassende Funktionalreform kann eine Kreisneugliederung rechtferti- 12.
gen. Die im Leitbildentwurf dargestellten Landesaufgaben zur Übertragung auf die Landkreise lassen eine umfangreiche Funktionalreform nicht erkennen. Das gilt auch in Kenntnis der kürzlich zur Verfügung gestellten Entwürfe der Gesetze zur Funktionalreform im Land Brandenburg. Diese Gesetzentwürfe werden gesondert durch den Landkreis Prignitz bewertet.

Bislang wurde seitens der Landesregierung kommuniziert: „Nur vor dem Hintergrund 13.
einer möglichst umfassenden Aufgabenverlagerung auf die Kreisebene lässt sich eine flächendeckende Kreisgebietsreform im Land Brandenburg überhaupt rechtfertigen.“ (Pressemitteilung Staatskanzlei 17.02.2015)

14. An dieser Stelle sei nochmals der Landtagsbeschluss vom 17.12.2014 erwähnt. Der Landtag fordert hier unter Punkt 2 eine umfassende Funktionalreform und nicht eine möglichst umfassende Funktionalreform.
15. **Der Landkreis Prignitz fragt hiermit die Landesregierung, warum von dem vorgenannten Landtagsbeschluss abgewichen wird und die geforderte „umfassende Funktionalreform“ auf eine „möglichst umfassende Funktionalreform“ eingeschränkt wird?**
16. Bisher sah der Entwurf der Landesregierung vom 16.06.2015 eine zwingende Verknüpfung von Funktional- und Gebietsreform vor. Die Koalitionsfraktionen sind nunmehr der Auffassung, dass eine Neustrukturierung der Kreise ohne Aufgabenübertragung zulässig sei; man sieht jedoch einen verwaltungspolitischen Zusammenhang. Die Neustrukturierung der Kreisebene soll unmittelbar einer Funktionalreform folgen, so der Wortlaut. Vorbehaltlich der Bewertung des Gesetzentwurfes zur Funktionalreform besteht die Gefahr, dass die Funktionalreform als wichtiges Instrument zur Zielerreichung „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ immer weiter ausgehöhlt wird. Das wäre nicht zu akzeptieren.
17. 3. Es gibt keine verbindliche Aussage zur Gesamtfinanzierung der Verwaltungsstrukturreform. Der Kreistag Prignitz erwartet zeitnah ein Gesamtkonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden.
18. Das vom Landtag mit Beschluss vom 17.12.2014 geforderte Finanzierungskonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden ist nicht erkennbar. Bislang sind lediglich Eckpunkte bekannt, die aber nicht die dauerhafte Handlungsfähigkeit beinhalten.
19. Weiterhin soll mit Geld des kommunalen Finanzausgleichs die angekündigte Teilschuldung mitfinanziert werden. Diese Kofinanzierung ist abzulehnen.
20. Der mit dem Sektorkreisprinzip ursprünglich verfolgte Ansatz, innerhalb eines Landkreises einen Ausgleich zwischen den siedlungsstrukturell und sozioökonomisch unterschiedlichen Teilräumen `Berliner Umland´ und `weiterer Metropolraum´ zu schaffen, kann bei einer möglichen Fusion der Landkreise Prignitz und Ostprignitz-Ruppin nicht greifen, da das Berliner Umland nicht Teil eines solchen Landkreises wäre. Wenn der oben geschilderte, erwartete Ausgleich erfolgen könnte, hätte das für den neu zu bildenden Landkreis Prignitz-Ruppiner Land dauerhafte Finanzierungsschwierigkeiten zur Folge. **Die Landesregierung wird aufgefordert detailliert und nachvollziehbar darzulegen, wie diesem Umstand begegnet werden soll.**
21. Der kommunale Finanzausgleich innerhalb des Landes Brandenburg muss gewährleisten, dass finanzschwache Kreise nicht gezwungen werden, über die Kreisumlage höhere Beträge pro Einwohner von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben,

als dieses in finanzstarken Kreisen erforderlich ist. Nur so kann sichergestellt werden, dass nach der Verwaltungsstrukturreform nicht nur leistungsfähige Kreise, sondern ebenso leistungsfähige Gemeinden existieren.

Die Landesregierung wird aufgefordert, folgende Fragen zu beantworten: Wie wird sichergestellt, dass die durch das Land zur Verfügung gestellten Mittel ausreichen, um alle reformbedingten Kosten zu decken? Welches Berechnungsmodell ist Grundlage?

22.

Es ist vorgesehen, pro Ausgangsgebietskörperschaft eine Anschubfinanzierung in Höhe von 1,5 Mio. Euro zu gewähren. Verwiesen wird an dieser Stelle auf Mecklenburg-Vorpommern, hier wurden 2 Mio. Euro für die neuen Landkreise gewährt, nach 2 Jahren musste eine weitere Finanzhilfe durch das Land Mecklenburg-Vorpommern in Höhe von 100 Mio. Euro bereitgestellt werden.

23.

Die Regelung in Sachsen, bei der pro Ausgangsgebietskörperschaft 10 Mio. Euro Anschubfinanzierung ausgereicht wurden, sollte auch für Brandenburg gelten. Ob dies dann tatsächlich ausreichend ist, erscheint trotzdem fraglich.

24.

Das Leitbild als auch der Referentenentwurf für ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise lassen erkennen, dass die Mehrheit der vom Kreistag Prignitz eingebrachten Positionierungen und Vorschläge weitestgehend nicht berücksichtigt wurden.

25.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der Referentenentwurf vom 01.12.2016 für ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze keine tragfähige Grundlage für die Verwaltungsstrukturreform darstellt und zur Erreichung der Reformziele nicht geeignet ist.

26.

Darüber hinaus stellt sich hier die Frage nach der Tragfähigkeit des demografischen Wandels als zentralem Begründungselement für den Reformbedarf. Während im Leitbild von einem Bevölkerungsrückgang im Land Brandenburg bis 2030 um 135.000 Personen ausgegangen wurde, weist der vorliegende Gesetzentwurf unter Bezugnahme auf die Bevölkerungsvorausberechnung der Bertelsmann-Stiftung einen deutlich geringeren Bevölkerungsrückgang aus. So wird in der Gesetzesbegründung (S. 22 des Umdrucks) zwar weiterhin auch auf den im Leitbild ausgewiesenen Bevölkerungsrückgang verwiesen; gleichzeitig weist jedoch die dort ebenfalls dokumentierte Bevölkerungsvorausberechnung der Bertelsmann-Stiftung nur noch einen Bevölkerungsrückgang um rund 87.000 Personen bis 2030 aus. Danach würde der Bevölkerungsrückgang um rund 35 % geringer ausfallen, als dies das Landesamt für Bauen und Verkehr prognostiziert. Zudem ist festzustellen, dass im vorliegenden Gesetzentwurf (einschließlich Begründung) nicht von einem einheitlichen Planungshorizont ausgegangen wird. So werden Entscheidungen begründet mit einer Prognose bis 2030, an anderen Stellen sogar bis 2040. Es entsteht so der Eindruck, dass der

27.

Planungshorizont von der Landesregierung jeweils so gesetzt wird, wie er zur Begründung der jeweiligen Regelung gerade gebraucht wird.

28. Insofern stellt sich zunächst die Frage, ob die Bevölkerungsprognose unter dem Eindruck der weiterhin bestehenden Zuwanderung in den Folgejahren weiteren Korrekturen zu unterwerfen ist. Unbeschadet dessen wirft allerdings bereits der nach der Bertelsmann-Berechnung ausgewiesene Bevölkerungsrückgang die Frage auf, ob dieser – ungeachtet der regionalen Disparitäten – eine Strukturreform mit einer Eingriffstiefe, wie sie der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht, noch zu rechtfertigen vermag. ***Von der Landesregierung fordert der Landkreis Prignitz, dass dieser Sachverhalt insbesondere unter dem Aspekt der Wahrung der Verhältnismäßigkeit eingehend zu überprüfen und zu belegen.***
29. Der Kreistag des Landkreises Prignitz sieht auch weiterhin die Notwendigkeit von Reformen im Land Brandenburg. Insbesondere das Kernstück einer Verwaltungsstrukturreform, die Funktionalreform, sollte unter der Beachtung der bisherigen Kreistagsbeschlüsse, über alle Verwaltungsebenen des Landes ausgerichtet und mit Weitblick zukunftsorientiert ausgerichtet werden.
30. Eine umfassende Aufgabenkritik auf Landesebene, eine wohl überlegte Aufgabenverlagerung auf die gesamte kommunale Ebene sowie ganz konkrete Aussagen zur Zukunftsfähigkeit des Ehrenamtes sind ebenfalls unabdingbar. Allein die Schwerpunktsetzung auf eine Kreisgebietsreform wird die vom Verfasser des Referentenentwurfs vermeintlich angeführten Spar- und Effizienzeffekte nicht erreichen lassen.
31. Der Kreistag Prignitz forderte mit Kreistagsbeschluss vom 08.12.2016 die Änderung des Finanzausgleichgesetzes (FAG) mit dem Ziel, dass die Fläche als Maßstab für die Finanzausweisungen an die Landkreise eine größere Gewichtung erfahren muss und die Soziallasten deutlich stärker als bisher berücksichtigt werden. Die Absicht der Landesregierung, das FAG dahingehend zu ändern, ist zu begrüßen. Einer Gebietsreform bedarf es daher nicht.
32. Der vorliegende Referentenentwurf für ein Gesetz zur Kreisneugliederung, auch unter einer beabsichtigten Veränderung des FAG, bringt keine erkennbaren Vorteile für die Menschen in der Prignitz, die Wirtschaft der Region und vor allem für die Vereine, Verbände und das Ehrenamt, insbesondere die politischen Mandatsträger. Der Kreistag Prignitz lehnt eine Kreisgebietsreform weiterhin ab. Sie ist weder notwendig noch begründet.
33. Darüber hinaus beinhaltet der vorliegende Gesetzentwurf eine Vielzahl von Einzelnormen, die überaus problematische und nicht akzeptable Regelungsansätze enthalten.

II. Begründung der Kreisneugliederung

II.1. Allgemeines

Die Erforderlichkeit einer Neustrukturierung der Kreisebene (unter Einkreisung kreisfreier Städte) mit diesem Gesetz wird (an verschiedenen Stellen) begründet,

34.

- um somit dem demographischen Wandel und
- den fiskalischen Herausforderungen begegnen zu können,
- um die Sicherung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen auch in Zukunft zu gewährleisten,
- um „die Übertragungen von Aufgaben des Landes auf die Landkreise und kreisfreien Städte durch andere Gesetze“, die dieser Neuordnung kreiskommunaler Strukturen nachfolgen sollen (Funktionalreform), zu ermöglichen, ohne dass bisher überhaupt erkennbar ist, welche Aufgaben dies betrifft und in welchem Umfang solche Aufgabenübertragungen erfolgen sollen,
- um die kommunale Selbstverwaltung zu erhalten und zu stärken,
- um die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für annähernd gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen und die Aufrechterhaltung des Versorgungsniveaus im ganzen Land zu sichern.

Für die Neugliederung der Landkreise Prignitz und Ostprignitz-Ruppin ist aus dem Gesetzentwurf nicht erkennbar, dass dieser Eingriff geeignet, erforderlich und angemessen (insbesondere hinsichtlich Einwohnerzahl und Fläche) ist. Zudem fehlen Aussagen zu einer verbindlichen und auskömmlichen Ausfinanzierung der Reform.

35.

Die Landesregierung erklärt, dass die Reform der Landkreisstrukturen kein Sparprojekt ist. Es wird aber die gesetzgeberische Pflicht gesehen, im Sinne des öffentlichen Wohls des ganzen Bundeslandes, die Landkreisebene zu ertüchtigen, damit öffentliche Dienstleistungen langfristig überall im Land in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger- und sachnah erbracht werden können. An der Darlegung des öffentlichen Wohls wird sich der Gesetzentwurf messen lassen müssen. ***Von der Landesregierung wird gefordert, die Darlegung und Begründung des öffentlichen Wohls der vorgesehenen Kreisneugliederung nachzureichen.***

36.

Die hierzu vorgelegten Begründungen rechtfertigen – wie nachfolgend im Detail dargelegt - nicht einen derartig tiefen Einschnitt in die Gebietskulisse der Landkreise.

37.

Die Landesregierung geht davon aus, dass der bestehende Reformbedarf aufgrund des demographischen Wandels unter Beachtung der finanziellen Rahmenbedingungen und den geänderten Anforderungen an die öffentlichen Verwaltungen nicht allein durch eine Novellierung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (FAG) zu decken ist und die Integration der verschiedenen Räume des Landes auch eine Balance zwischen den steigenden Finanzbedarfen wachsender Kommunen und den besonderen Finanzbedarfen schrumpfender Kommunen erfordert. Im Ergebnis soll

38.

mit der Kreisneugliederung die disparate Entwicklung insoweit ausgeglichen werden. Obwohl die Partizipation aller Kommunen eines disparaten Landkreises angesichts der demokratischen Entscheidungsfindungen in Zweifel gezogen werden muss, erhofft sich die Landesregierung, dass die aus der Disparität resultierenden unterschiedlichen Finanzbedarfe innerhalb eines Landkreises ausgleichbar seien und der notwendige Ausgleich somit nicht über das FAG passieren muss. Es wird also die Absicht verfolgt, die Verantwortung des Landes, für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen, auf die Ebene der Landkreise zu verlagern.

39. Gleichzeitig ist derzeit nicht zu erkennen, wie der Gesetzgeber durch ggf. tiefgreifende Änderungen im FAG das zentrale Ziel des brandenburgischen kommunalen Finanzausgleichs, nämlich für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Rahmen des horizontalen Ausgleichs zu sorgen, verfolgt.
40. Da der Gesetzgeber mit einer Gebietsneugliederung keine Defizitanalyse der gegenwärtigen Aufgabenwahrnehmung durch die Landkreise und kreisfreien Städte schuldet und nicht bis zum Eintritt konkreter Missstände warten muss, bedarf es nach eingehender verfassungsrechtlicher Auffassung einer gerichtlich überprüfbaren Prognose zur Entwicklung des Landes in der näheren Zukunft, aus der sich die Rechtfertigung der Reform ergibt. Weil in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung davon ausgegangen wird, dass mit der Durchführung von Gebietsreformen Kostenersparnisse und Synergieeffekte erreicht werden können, muss der Gesetzgeber im Rahmen der allgemeinen Verhältnismäßigkeitsprüfung den Nutzen der Neugliederung und den entstehenden Schaden gegenüberstellen.
41. Mit der vorliegenden umfangreichen Gesetzesbegründung wird erfolglos versucht, den Nutzen der Neugliederung anhand von möglichen Effizienzgewinnen zu begründen.
42. **Die Landesregierung wird aufgefordert, im Sinne einer Gesetzesfolgenabschätzung, umfassend und begründet darzustellen:**
 - **welche negativen Folgen sich für die administrative Arbeit der Kreisverwaltung ergeben werden,**
 - **welche Folgen der Kreisneugliederung für die Entwicklung des Kreisgebietes zu erwarten sind und**
 - **welche Folgen sich für die politische Executive (Kreistag) und die Wahrnehmung ehrenamtlicher Aufgaben ergeben werden.**
43. Gänzlich verzichtet wird daher auch auf die hierzu erforderliche Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Da dieses Reformvorhaben eine „top down - Reform“ ist, die erkennbar nicht von der Basis (Bevölkerung) mehrheitlich getragen wird, ist mit dem Entstehen eines erheblichen Vertrauensschadens zu rechnen (siehe VI). Diese Überlegungen hat der Gesetzgeber, jedenfalls nicht erkennbar, völlig unberücksichtigt belassen.

Der Gesetzentwurf versucht zu belegen, dass bei einem Verschieben der Reform oder bei Nichtdurchführung der Reform Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Kreisverwaltungen künftig eingeschränkt seien, dagegen bei Durchführung der Reform diese erweitert würden; entsprechende Nachweise oder Belege hierfür werden nicht erbracht. 44.

Die Logik der früheren Ausführungen der Landesregierung zu diesem Gesetzesvorhaben bestand 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 freigesetzt werden oder alternativ und geradezu kontraproduktiv zusätzliches Personal hätte eingestellt werden müssen. Somit war eine „umfängliche“ Funktionalreform Begründung für eine Kreisgebietsreform. Nachdem das nicht mehr gilt, müssen nunmehr für die Kreisgebietsreform andere Begründungen herangezogen werden. 45.

Letztlich ist zu erkennen, dass mit der Auswahl und Festsetzung von Kriterien im Leitbild, die sich zuletzt vor Verabschiedung im Landtag in wichtigen Aspekten noch änderten, die Möglichkeiten alternativer Festsetzungen der Gebietskulissen zusätzlich eingeschränkt wurden. 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. Dieses Vorgehen der Landesregierung führt letztlich dazu, dass die Heterogenität zwischen den „neuen“ Landkreisen nicht abgebaut, sondern deutlich manifestiert wird. Es wird nach diesem Gebietszuschnitt 5 flächenmäßig kleine, finanzstarke Landkreise geben, die lagebedingt von der Metropole partizipieren dürften und 4 flächenmäßig große Landkreise, die nicht über die Finanzstärke und Lagegunst verfügen. 46.

II.2. Demografischer Wandel

47. Grundsätzlich stellt sich die Frage nach der Tragfähigkeit der dem Gesetzentwurf unterstellten Prognosen des demografischen Wandels als zentralem Begründungselement für den Reformbedarf. Während im Leitbild von einem Bevölkerungsrückgang bis 2030 um 135.000 Personen ausgegangen wurde, weist der vorliegende Gesetzentwurf unter Bezugnahme auf die Bevölkerungsvorausberechnung der Bertelsmann-Stiftung einen deutlich geringeren Bevölkerungsrückgang aus.
48. So wird in der Gesetzgebung zwar weiterhin auch auf den im Leitbild ausgewiesenen Bevölkerungsrückgang verwiesen; gleichzeitig weist jedoch die dort ebenfalls dokumentierte Bevölkerungsvorausberechnung der Bertelsmann-Stiftung nur noch einen Bevölkerungsrückgang um rund 87.000 Personen bis 2030 aus. Danach würde der Bevölkerungsrückgang um rund 35 % geringer ausfallen, als dies das Landesamt für Bauen und Verkehr prognostiziert. Zudem stellt sich die Frage, ob die Bevölkerungsprognose auch unter dem Eindruck der weiterhin bestehenden Zuwanderung in den Folgejahren weiteren Korrekturen zu unterwerfen ist. Unbeschadet dessen wirft allerdings bereits der nach der Bertelsmann-Berechnung ausgewiesene Bevölkerungsrückgang die Frage auf, ob dieser – ungeachtet der regionalen Disparitäten – eine Strukturreform mit einer Eingriffstiefe, wie sie der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht, noch zu rechtfertigen vermag.
49. Nach den Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung im Referentenentwurf vollzieht sich der demografische Wandel in Brandenburg räumlich stark differenziert. Auf der einen Seite profitiert das Berliner Umland als enger Verflechtungsraum mit der Hauptstadt von deren Strahlkraft, während auf der anderen Seite die peripherer gelegenen Gebiete Brandenburgs immer mehr Einwohnerinnen und Einwohner verlieren. Wenn sich das Land, wie ausgeführt, derartig heterogen darstellt und entwickelt, stellt sich die grundsätzliche Frage, wie die daraus erwachsenen gesellschaftlichen Probleme mit einer „einheitlichen Schablone“ gelöst werden können. Einer Beantwortung dieser Frage entzieht sich der Referentenentwurf. Es ist nicht zu erkennen, welche Antworten die Landesregierung darauf hat, wie die differenzierten Probleme auch differenziert gelöst werden sollen.
50. Im Referentenentwurf wird ausgeführt: „Vor dem Hintergrund der alternden Bevölkerung, des Bevölkerungsrückgangs und auch angesichts der erheblichen Disparitäten im Land hat der Gesetzgeber beschlossen, die Landkreisebene neu zu strukturieren. Diese Neuordnung erfolgt im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform als einer von mehreren Bausteinen, die zukunftsfeste und bürgernahe Strukturen schaffen, sichern und ertüchtigen sollen. Die Verwaltungsstrukturreform wiederum ist Teil eines breiten Bündels von Strategien, Maßnahmen und Projekten, die darauf ausgerichtet sind, mögliche negative Effekte des demografischen Wandels abzufedern.“ Allerdings ist der Inhalt der anderen Bausteine, Maßnahmen und Projekte nicht bekannt, sodass

eine vollständige Begründung des Reformvorhabens und Beurteilung des vollständigen Vorhabens der Landesregierung sich nicht erschließen kann.

Weiter wird behauptet, dass mit dem Bevölkerungsschwund auch in den Kreisverwaltungen ein Rückgang der Fallzahlen in zahlreichen Aufgabengebieten einhergeht. Diese Behauptung wird nicht belegt und ist – jedenfalls pauschal - auch nicht belegbar. Es mag möglicherweise zutreffend sein z.B. für Aufgaben im Bereich Jugend. Verkannt wird aber die zu erwartende gegenläufige Entwicklung z.B. im Bereich Soziales (Grundsicherung im Alter, Hilfe zur Pflege). Statistisch belegbar für den Landkreis Prignitz ist auch, dass die Fallzahl z.B. bei Kfz-Zulassungsvorgängen trotz schrumpfender Bevölkerung nahezu konstant ist. Ein kausaler Zusammenhang zwischen Bevölkerungsschwund bzw. Einwohnerzahl und Fallzahl kann für den überwiegenden Teil der Aufgaben eines Landkreises nicht erkannt werden. Ein erheblicher Umfang an Aufgaben (Fallzahlen) bemisst sich eben gerade nicht an der Einwohnerzahl. Ausführlicher wird das in der nachfolgenden Tabelle beispielhaft belegt:

51.

Aufgabenbereich	Bezugsgrößen der Aufgabe
Brandschutz	Fläche, Anzahl Einwohner, Anzahl/ Häufigkeit Brandverhütungsschauen, Anzahl Anfragen zu Baugenehmigungsverfahren, Stellungnahmen (Betriebserlaubnis, Verfahren nach BlmschG, Großveranstaltungen), Häufigkeit von Kontrollen bspw. von Brandmeldeanlagen, Löschwasserversorgung, Feuerwehrplänen, Rettungswegplänen
öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger	Anzahl Grundstücke, Anzahl Gewerbeunternehmen, Anzahl außerplanmäßiger Entsorgungen/ Beseitigungen (Fehlplanung, herrenlose Abfälle), Anzahl Havariefälle (im Rahmen der Rufbereitschaft), Anzahl spezieller Anlagen (Erhöhung Überwachungsaufwand)
Untere Bodenschutzbehörde und Untere Abfallwirtschaftsbehörde	
Denkmalschutz	Anzahl Denkmale, denkmalschutzrechtliche Verpflichtungen, Häufigkeit der Kontrollen dessen, Anzahl denkmalrechtliche Verfahren, Anzahl Beratungen u. Stellungnahmen
Denkmalpflege	
Wohnungswesen	
Kulturgutschutz	
Antragsverfahren Bauordnung	Fläche ausgewiesenes Bauland, Anzahl Gebäude/ bauliche Anlagen, Anzahl Anträge Neu-/Umbauten, Anzahl Verfahren, Anzahl Bauabnahmen, Prüfungen, Kontrollen, Anzahl Beratungen, Anzahl/ Häufigkeit Brandsicherheitsschauen, Anzahl der bearbeiteten Bauvorhaben einschließlich Eingriffsverfahren
Eingriffsverfahren Bauordnung	
Unternehmensförderung und -gründung (2008: betriebliche Förderung)	Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, Größe der landwirtschaftlichen Fläche, Anzahl Beratungen, Anzahl Verfahren (z. B. Genehmigungsverfahren), Anzahl der Antragsteller InVeKos (Förderung landwirtschaftlicher Betriebe)
InVeKos (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem)	
Ländliche Entwicklung	
Landwirtschaftliche Ordnungsaufgaben	
Agrarstatistik	

Quelle: Eigene Erhebung

52. Unter dem Gesichtspunkt der Bevölkerungsentwicklung wird mit der vorliegenden Gesetzesbegründung das Ziel verfolgt, die Verwaltungen schlanker und effizienter werden zu lassen. Damit soll erreicht werden, dass die Kosten nicht von immer weniger Bürgerinnen und Bürgern durch stetig steigende Pro-Kopf-Abgaben getragen werden müssen. Einen Beleg dafür, dass eine Reduzierung der Kreisverwaltungen tatsächlich diesen gewünschten Effekt erzielt, ist schlüssig nicht belegt. Wird davon ausgegangen, dass der Gesetzentwurf hier unter „Kosten“ tatsächlich finanzielle Aufwendungen versteht, so ergibt sich folgender Befund:
53. Landkreishaushalte sind hinsichtlich der eigenen Transferzahlungen im Wesentlichen Jugendhaushalte; Transferaufwendungen im Alter sind i.d.R. Bundesmittel weshalb sich die demografische Entwicklung in den Landkreisen nicht negativ auf die Kreishaushalte auswirken wird. Die Aufwendungen der Kreishaushalte, die keinen direkten Einwohnerbezug haben, resultieren aus der Fläche oder einem Grundstandard der Daseinsvorsorge (Schulen, ÖPNV), der sich nur reduzieren lässt, wenn die Grundversorgung der Daseinsvorsorge reduziert würde. Der erwartete Effekt, dass die Pro-Kopf-Abgaben bei sinkender Einwohnerzahl nicht steigen werden, kann mit einer Gebietsreform im Grunde nicht erreicht werden; jedenfalls ist das an keiner Stelle dieses Gesetzentwurfes belegt und wissenschaftlich auch nur in ex-ante-Studien prognostiziert worden. Ex-post-Studien (zuletzt Rösel für die sächsischen Landkreise) können diese Prognosen nicht bestätigen und weisen sogar höhere Pro-Kopf-Ausgaben nach einer Kreisfusion aus.
54. Weiterhin wird in der Gesetzesbegründung behauptet, dass viele Aufgaben einen hohen Spezialisierungsgrad der Verwaltungskräfte erfordern und nur starke Verwaltungen mit ausreichend hohen Fallzahlen es sich leisten können, entsprechende Fachkräfte zu beschäftigen.
55. Um dem zu begegnen wären auch (gesetzlich vorgegebene) interkommunale Zusammenarbeitsformen denkbar, wie bereits praktiziert beim ARoV, bei gemeinsamen Pflegesatzverhandlungen der Landkreise mit den Trägern (Servicestelle für Entgeltwesen), bei der Zuordnung der Bearbeitung spezieller Steuern an einzelne Finanzämter (Schwerpunktfinanzämter), sowie der Bildung von Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften. Auch die gesetzliche Normierung von kreisübergreifenden Zusammenarbeitsformen beim ÖPNV (SPNV) wären denkbar.
56. Die Erforderlichkeit der Gebietsreform wird weiter daraus abgeleitet, dass die Verwaltungen bei der Werbung junger Nachwuchskräfte im Wettbewerb zu anderen Arbeitgebern stehen. Hervorgehoben wird, dass auch Verwaltungen, insbesondere in ländlichen Räumen, jungen Menschen attraktive Arbeitsbedingungen bieten können müssen, um dauerhaft die Rekrutierung gut qualifizierter Fachkräfte zu sichern und

hierfür Entwicklungs- und Weiterbildungschancen sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gleichermaßen sichern müssen.

Da auch nach einer Gebietsreform entsprechend junge Nachwuchskräfte (in nicht geringerer Anzahl) erforderlich sind, ist daraus kein Reformbedarf ableitbar. Und warum insbesondere die bestehenden Verwaltungen im ländlichen Raum nicht ausreichend Nachwuchskräfte gewinnen können, ist nicht nachvollziehbar und im Referentenentwurf nicht begründet. Für den Landkreis Prignitz kann belegt werden, dass alle vakanten fachspezifischen Stellen durch junge, hochqualifizierte Fachkräfte besetzt werden konnten. Hilfreich könnte in diesem Zusammenhang zur Deckung des Bedarfes bei speziellen Fachkräften sein, wenn tarifliche Vereinbarungen getroffen werden, die der jeweiligen Marktlage gerecht werden. Damit könnten jedenfalls Bedingungen geschaffen werden, die es dem öffentlichen Dienst ermöglichen, chancengleich auf dem Markt um diese speziellen Fachkräfte zu werben.

57.

Die Landesregierung wird aufgefordert, den erkennbaren Widerspruch zwischen der dargelegten Erforderlichkeit der Kreisneugliederung (hohe Fallzahlen für die effiziente Aufgabenwahrnehmung) und der vorgesehenen Dezentralisierung von Aufgaben durch die Funktionalreform auszuräumen.

58.

II.3. Fiskalische Herausforderungen, Finanzen

59. Die Enquete-Kommission 5/2, aus deren Arbeitsergebnissen der Leitbildentwurf und darauf aufbauend der vorliegende Referentenentwurf entstand, hatte den Auftrag: „...Es ist darzulegen, wie die für notwendig erachteten Veränderungen durch die Verteilung der Finanzmittel an die Gebietskörperschaften und den kommunalen Finanzausgleich erreicht werden können. Dabei ist das verfassungsrechtlich verankerte strikte Konnexitätsprinzip einzuhalten.“
60. Auch der Landtag hob hervor, dass einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform ein ausgewogenes Finanzierungskonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden zugrunde liegen muss.
61. Dem Gesetzentwurf fehlt es an dieser Darstellung. Außer Absichtserklärungen zur Änderung des FAG und zur geänderten Berücksichtigung der Fläche, finden sich keine Aussagen, erst recht nicht zur Einhaltung des Konnexitätsprinzipes. Lediglich die Gewährung einer Transformationskostenpauschale nach § 56 (je Landkreis 1,5 Mio. €) und die Gewährung eines Standardanpassungszuschusses in unbekannter Höhe nach § 57 des Referentenentwurfes finden sich als Aussagen hierzu. Insoweit fehlt es in der Gesetzesbegründung an der Darlegung dieses erforderlichen ausgewogenen Finanzierungskonzeptes zur Herstellung und Sicherung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise.
62. Es wird in der Begründung zum Gesetzentwurf auf den Seiten 53 ff. dargelegt, dass sich das Land in seiner Gesamtheit darauf einstellen muss, künftig mit einer deutlich geringeren Mittelzuweisung auszukommen. Ob diese Aussage heute noch in dem Umfang gültig ist, muss aufgrund der Ergebnisse des Bund-Länder-Finanzausgleiches und aktueller Steuerschätzungen jedenfalls bezweifelt werden.
63. ***Soweit die Aussagen dennoch bestandskräftig sein sollten, wird die Landesregierung aufgefordert, eine Darstellung als Beleg der Aussage zur Verfügung zu stellen.***
64. Richtig erkennt der Landtag Brandenburg an, dass für die kreiskommunale Ebene jedoch die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen und die Reform des kommunalen Finanzausgleichs von unmittelbarer Bedeutung sind. Die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen der Landkreise und kreisfreien Städte aus dem Landeshaushalt sind im Gesamtkonzept niedergelegt. Darin heißt es:
65. „Das Land ist bereit, gute Rahmenbedingungen für die Verwaltungsstrukturreform 2019 zu schaffen und sie im Interesse nachhaltig zukunftsfähiger Kommunalfinanzen mit finanziellen Unterstützungsmaßnahmen zu begleiten. Ziel soll sein, die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der bedürftigen Kommunen zu verbessern und dabei die

Anreize zu einem sparsamen Umgang mit den verfügbaren Haushaltsmitteln zu verstärken. Hierfür soll gelten:

„1. Das Land bietet den von der Kreisgebietsreform betroffenen und bedürftigen Landkreisen und Oberzentren eine Teilentschuldung des Bestandes ihrer jeweiligen Kassenkredite zum 31. Dezember 2014 an. Die Teilentschuldung erfolgt zu 50 Prozent der Kassenkredite.“

66.

Da Kassenkredite lediglich eine Ermächtigung darstellen, bis zu der eine Inanspruchnahme eines Liquiditätskredites durch die Haushaltssatzung als rechtlich zulässig definiert wird, wird mit einem Kassenkredit lediglich ein Rahmen, eine Höchstgrenze beschrieben.

67.

Aus den Kassenkrediten und deren Inanspruchnahme ist jedoch ein Rückschluss auf die Leistungsfähigkeit nicht sachgerecht. Hierzu bedarf es dem Grunde nach einer Analyse der Ursachen für die Erforderlichkeit eines Kassenkredites. Zudem ist beachtlich, dass der Kassenkredit immer eine stichtagsbezogene punktuelle Betrachtung ist.

68.

Weiter heißt es:

69.

„4. Bedürftigkeit im Sinne der Ziffern 1 bis 3 ist gegeben bei mindestens zwei verpflichtenden Haushaltssicherungskonzepten in den Jahren 2012 bis 2014 und überdurchschnittlichen Kassenkreditbeständen zum 31. Dezember 2014.“

5. Die Teilentschuldungen gemäß Ziffern 1 bis 3 werden über einen Zeitraum von zehn Jahren verteilt. Die hierfür benötigten Finanzmittel sollen je hälftig aus dem Landeshaushalt und aus der kommunalen Verbundmasse in gleichen Jahresscheiben verteilt auf einen Zeitraum von zehn Jahren bereitgestellt werden.“

70.

Abgesehen davon, dass hier nicht weiter bestimmt ist, in welcher Höhe ein Kassenkreditbestand „überdurchschnittlich“ ist, so ist auch insbesondere nicht erkennbar, an welche Bedingungen und Maßgaben zur Konsolidierung die Teilentschuldung geknüpft wird (zuletzt z.B. die Höhe der Kreisumlage). Sie stellen für die anspruchsberechtigten Landkreise (und kreisfreien Städte) ein nicht beurteilbares Risiko dar, wenn die Landesregierung diese Bedingungen und Maßnahmen nach billigem Ermessen bestimmen kann.

71.

Der Landkreis Prignitz geht davon aus, dass die Kassenkredite auf eine unzureichende Finanzausstattung der letzten Jahre zurückzuführen sind, also nicht genügend Finanzmittel vom Land der Verbundmasse zur Verfügung gestellt wurden und die Verteilung der Verbundmasse durch das Land (im Rahmen des FAG) fehlerhaft und nicht symmetriegerecht erfolgt ist. Es ist nicht nachzuvollziehen, warum 50 % der Teilentschuldungsmasse solidarisiert werden sollen (aus der kommunalen Verbundmasse finanziert werden) und die anderen 50 % Landesmittel schlimmstenfalls (we-

72.

gen der Verbundquote) ebenfalls durch Reduzierung der Verbundmasse anteilig, von den Kommunen getragen werden sollen.

73. Weiter wird ausgeführt:
„6. Jeder im Rahmen der Kreisgebietsreform neugebildete Landkreis soll für reformbedingte Einmalkosten einen pauschalen Betrag in Höhe von mindestens je 1,5 Millionen Euro pro Ausgangsgebietskörperschaft erhalten. Aus den bereitgestellten Finanzmitteln soll insbesondere die Umstrukturierung von Verwaltungen (z.B. Bildung neuer Kreisverwaltungen oder neuer gemeindlicher Verwaltungen, Kosten für Datenmigration) finanziell unterstützt werden.“
74. Nach ersten groben Erwartungen werden die 3,0 Mio. € nicht ausreichen, um die anfallenden Transformations- und Integrationskosten, sowie sonstige Einmalkosten zu finanzieren. Zudem ist zu erwarten, dass sich auch dauernde Lasten erhöhen, ohne dass zeitgleich dauernde Lasten z.B. nicht (mehr) benötigter Einrichtungen entfallen. Außerdem ist nicht klargestellt, welche Aufwendungen damit abgegolten werden sollen. So dürften Aufwendungen des Fusionsgremiums beispielsweise wegen des Konnexitätsprinzips eher nicht dazu gerechnet werden können.
75. Und weiter:
„9. Landesweit bedeutsame Kultureinrichtungen werden strukturell und organisatorisch abgesichert und ihre Finanzierung auf eine breitere und solidarische Basis im Verhältnis Land und Kommunen gestellt. Dabei sollen die Kommunen um rund 11 Millionen Euro jährlich entlastet werden.“
76. Hier ist völlig unklar, ob 11 Mio. € zusätzlich zum bisherigen FAG für diese Kultureinrichtungen zur Verfügung gestellt werden sollen, welche Kultureinrichtungen als landesweit bedeutsam betrachtet werden, wie die Reglementierung dafür aussieht und woher diese Mittel stammen – wegen der „solidarischen Basis“ steht zu vermuten, dass diese Mittel zusätzlich aus der Verbundmasse zu finanzieren sind.
77. Durch den Entschließungsantrag des Landtages Brandenburg (Drs. 6/4621) wurde die Landesregierung aufgefordert, die Fortschreibung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes unter verschiedenen Prämissen vorzubereiten. Das dann im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform fortzuentwickelnde Finanzausgleichsgesetz soll auf die neuen Strukturen aufsetzen. Aus der Gesetzesbegründung lassen sich nur punktuell an verschiedenen Stellen Absichtserklärungen zu einem neuen FAG finden (Stärkere Berücksichtigung von Soziallasten und der Fläche, Änderung der Finanzierung von landesweit bedeutsamen Kultureinrichtungen und Finanzierung der Theater und Orchester,). Es fehlt dem Gesetzentwurf insoweit an belastbaren Aussagen, anhand derer sich die Auswirkungen der Kreisneugliederung in finanzieller Hinsicht beurteilen lassen.

Besonders kritikwürdig ist, dass das FAG mit seiner Grundintention weiterhin davon ausgeht, dass der `veredelte Einwohner` das zentrale bedarfsverursachende Element ist, weswegen sich bei zunehmender Disparität der Einwohnerentwicklung erhebliches Konfliktpotential abzeichnet. Wissenschaftlich belegt ist, dass der kürzlich eingeführte Demografiefaktor dies zwar etwas abmildert, allerdings die Grundproblematik nicht lösen kann. Die weitere Berücksichtigung besonderer sozioökonomischer Herausforderungen durch Sonderlastenausgleiche im FAG unterstützt sicherlich die Ausgleichsbemühungen, deckt allerdings nur einen Teil der Bedarfe. Betrachtet man die Befunde, könnte sich die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Verteilungsmechanismen des kommunalen Finanzausgleichs abzeichnen. Diese sollten mit der Weiterentwicklung des FAG angegangen werden und nicht (wieder wegen fehlender Mehrheiten) verschoben werden.

78.

Auch aus fiskalischen Überlegungen heraus ist es nicht hinnehmbar, dass die Landesregierung notwendige Überlegungen und Überprüfungen der Aufgabenverteilung zwischen den kommunalen Ebenen, aber auch zwischen Land und Kommune (Funktionalreform), unter dem Gesichtspunkt der Bevölkerungsentwicklung verschiebt. Das Auftragsgutachten der Enquete-Kommission „... zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg“ (Bogumil, 2012) untersucht „Die Fragestellung der zukunftsfähigen Organisation der kommunalen Selbstverwaltung und der Optimierung der staatlichen Verwaltungsstrukturen ... von einem aufgabenorientierten Ansatz ..“. Die gutachterliche Analyse fragt eben nicht nach der Bevölkerungszahl, sondern benennt Zweck der Verwaltungstätigkeit, Häufigkeit von Vorgängen (Fallzahl), Spezifität der Aufgabe, bestehende Institutionalisierungsformen und empirische Vergleiche mit anderen Bundesländern als Bewertungsmaßstab. Obwohl der Gutachterauftrag keine Hinweise gibt, „... auf welche Gebietsstrukturen sich eine potentielle Kommunalisierbarkeit der Aufgaben“ beziehen soll, werden vom Gutachter „... mögliche Szenarien einer veränderten kommunalen Gebietsstruktur auf der Kreisebene ...“ bereits untersuchungsrelevant unterstellt. Gerade weil sich durch die Veränderung der Bevölkerungsstruktur, sowohl hinsichtlich der Verteilung der Bevölkerung im Raum als auch durch eine verschobene Altersstruktur, in einigen Aufgabenbereichen stärkere Zusatzbelastungen ergeben werden als in anderen, die mittelfristig ggf. sogar eine Entlastung erfahren können, ist die Abkopplung der Funktionalreform von den Festsetzungen zur Gebietskulisse der Aufgabenträger nicht zu akzeptieren. Bei gleichbleibender Aufgabenverteilung (nur in einer geänderten Gebietskulisse) kann es dann zu bisher nicht untersuchten Verschiebungen der Kostenstruktur zwischen den Ebenen kommen. Auch wurde weder gutachterlich noch gesetzest begründend dargelegt, wie sich die demografiebedingte, im Raum unterschiedliche Änderung der Aufgaben- und Kostenstruktur der Landkreise in der bestehenden Gebietskulisse im Reflex auf die Aufgabenübertragung mit der Funktionalreform auswirken wird.

79.

II.4. Effizienz

80. Im Koalitionsvertrag ist vereinbart: Um bestimmte Aufgaben bürgernäher und wirtschaftlicher erfüllen zu können, sollen sie von der Landesebene auf die Landkreisebene übertragen werden. Die Grundlage für den Katalog der zu übertragenden Aufgaben bilden wiederum die Empfehlungen der Enquete-Kommission 5/2. Diese Aufgabenübertragung ist nunmehr von der Zielsetzung des Koalitionsvertrages abgekoppelt worden und der eigentliche Inhalt und Umfang der Aufgabenübertragung noch nicht einmal bekannt, obwohl doch gerade damit Bürgernähe und Wirtschaftlichkeit erreicht werden sollen.
81. Die Landesregierung begründet den Eingriff in bestehende kommunale Strukturen durch diesem Referentenentwurf mit der Notwendigkeit zur Steigerung der effizienten Aufgabenwahrnehmung, der deshalb insbesondere gerechtfertigt ist, wenn grundlegende Veränderungen in den Einnahmen des Landes eine faktische und dauerhafte Einschränkung seiner finanziellen Unterstützungsfähigkeit für die kommunale Ebene erwarten lassen. Wie – und in welcher Form durch die Kreisfusionen eine Steigerung der effizienten Aufgabenwahrnehmung erfolgt und ob dafür der Eingriff in die kommunalen Strukturen zwingend erforderlich ist - wird stets immer nur behauptet, ist aber in keiner Weise tatsächlich (prognostisch und detailliert) belegt worden.
82. Argumentiert wird, dass der zeitliche Horizont von mehreren Dekaden in der Gesamtschau des Gesetzesvorhabens notwendig ist, weil auch für die Wirksamkeit von kommunalen Neugliederungsmaßnahmen von entsprechenden Zeiträumen auszugehen ist. Gleichzeitig wird eingeschränkt, dass für derartige zeitliche Dimensionen detaillierte Prognosen der gesamten Einnahme- und Ausgabeentwicklung des Landeshaushalts nicht möglich sind, da hierfür die notwendigen Daten fehlen und die rechtliche und tatsächliche Entwicklung nicht mit hinreichender Verlässlichkeit absehbar ist.
83. ***Und obwohl seitens des Landes erkannt wird, dass keine so weitreichenden Prognosen möglich sind, wird für die Landkreise ein Planungs- und Prognosehorizont bis 2030 aufgemacht und damit die Notwendigkeit der Kreisneugliederung begründet, was im Ergebnis nur als nicht geeignet beurteilt werden kann.***
84. Weiter wird argumentiert, dass es dem Land zwar gelungen sei, seit 2011 ohne neue Kredite auszukommen, und was damit seinen Willen belegt, sich auf die Vorgaben der Schuldenbremse einzustellen. Jedoch verliere das Land damit ein Instrument, welches es insbesondere in finanziell und/oder konjunkturell schwierigen Zeiten erlaubte, die gleichmäßige Unterstützung der Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich abzusichern. Ob – und in welchem Maße - dieses Instrument in den letzten 25 Jahren zum Einsatz kam, ist nicht dargelegt. Der Verlust eines Instrumen-

tes, welches bisher gegebenenfalls nicht gebraucht wurde, kann wohl kaum als Argument für den Eingriff in die Gebietskulisse der Landkreise herangezogen werden.

Die Notwendigkeit der Kreisneugliederung wird weiter damit begründet, dass die besondere Unterstützung der ostdeutschen Länder (sogenannter Solidarpakt) endet und diese Mittel in der Vergangenheit eine wesentliche Stütze für den Brandenburger Haushalt und den kommunalen Finanzausgleich waren. Darauf haben sich aber alle kommunalen Haushalte eingestellt. Die Gesamtsituation der kommunalen Haushalte hat sich trotz deutlicher Reduzierung dieser Zuweisungen (in den letzten Jahren) verbessert – sicher auch aufgrund der guten konjunkturellen Lage. Der neu austarier- te Bund-Länder-Finanzausgleich hat (Pressemeldungen zufolge) dieses negative Risiko deutlich minimiert.

85.

Im Weiteren werden die finanziellen Effekte, mit denen der Landeshaushalt in den nächsten Jahren rechnet, in der Gesetzesbegründung stets mit einem negativen Risiko behaftet dargestellt, obgleich die Steuereinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind. Das Einnahmenniveau hat sich stabilisiert und gemäß der Prognose bis 2020, die sich auf die Ergebnisse des Bund-Länder-Arbeitskreises Steuerschätzung vom Mai 2016 stützt, wird sich diese positive Entwicklung prognostisch fortsetzen. Wegen der Vermutung des Landes einen spürbaren Rückgang der Finanzzuweisungen, die das Land erhält, verzeichnen zu müssen, sieht das Land die Gefahr sinkender oder stark schwankender Einnahmen durch konjunkturbedingte Schwächephasen. Das könnte dazu führen, dass geplante Einnahmen nicht tatsächlich dann zur Verfügung stehen, wenn notwendige Ausgaben finanziert werden müssen. Und weiter kommt das Land zur Einschätzung, dass es nicht planbar sei, auf welchem Pfad sich die Steuereinnahmen in der Zukunft weiter entwickeln werden. Daraus resultiert für die Landesregierung eine Unsicherheit hinsichtlich der Höhe der Verbundmasse. Hinzu tritt ein stetig wachsender eigener Bedarf an finanziellen Mitteln. Ganz abgesehen davon, dass gleichartige Risiken im Übrigen jede Gemeinde z.B. mit den Gewerbesteuererinnahmen trägt, die noch Jahre später zurückgezahlt werden können, ist nicht erkennbar, wie durch eine Gebietsreform diese Risiken minimiert werden können. Insoweit entsteht der Eindruck, dass im Ergebnis mit der Gebietsreform eine Risikoabwälzung auf die kreisliche Ebene vorgenommen werden soll.

86.

Zur Beurteilung der Finanzkraft des Landes wird weiter ausgeführt, dass mittel- bis langfristig die Steuereinnahmeentwicklung auch von der demographischen Entwicklung mitbestimmt wird. Es ist davon auszugehen, dass sich die Einnahmen des Landes aufgrund der zunehmenden Alterung der Bevölkerung und damit einhergehend weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter, schwächer entwickeln werden, da Steuern und Abgaben in Deutschland, vor allem das Einkommen und den Konsum belasten. Diese wiederum sind durch das Wirtschaftswachstum bestimmt. Auch hier wird – wie an diversen Stellen der Gesetzesbegründung – nur ein Effekt eines Aspektes betrachtet. Der beschriebene demografiebedingte negative Trend stimmt möglicher-

87.

weise für die Einkommensteuer, wohl aber eher nicht für die Umsatzsteuer, ein demografiebedingter positiver Trend dürfte sich dagegen möglicherweise ergeben z.B. bei Erbschaftssteuer und gegebenenfalls Grunderwerbsteuer.

88. Hinsichtlich des eigenen Finanzbedarfes des Landes – und hier insbesondere für Personalaufwendungen – kommt die Landesregierung in der Gesetzesbegründung zum Befund, sie habe bereits erhebliche Struktur- und Anpassungsmaßnahmen in den Personal- und Stellenhaushalten der Landesverwaltung durchgeführt. Einen maßgeblichen Anteil an den sinkenden Ausgaben hätte allerdings die Ausgliederung von Teilbereichen der Verwaltung gehabt und schließlich seien mit den Stellenreduzierungen seit 2001 die Potentiale weitgehend ausgeschöpft. Insoweit gebe es nichts mehr, was den ab dem Jahr 2007 steigenden Personalausgaben entgegen gesetzt werden kann. Das gilt in einem erhöhten Maße für die Versorgungsbezüge. Möglicherweise soll durch die Kreisneugliederung – quasi als angenehmer Nebeneffekt – die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Landes aufrechterhalten bleiben. Anderenfalls kann der Eindruck entstehen, das Land habe (dank immer noch kameraler Buchführung) nicht ausreichend Vorsorge für die Versorgung seiner Beamten getroffen und kann das nun wegen der Schuldenbremse auch künftig nicht mehr nachholen.
89. Wenn in diesem Zusammenhang hervorgehoben wird, die Landesregierung habe stets nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim Einsatz personeller Ressourcen agiert, ist nur festzustellen, dass das die originäre und vorrangigste Pflicht einer Landesregierung sei – und eigentlich gar nicht gesondert erwähnt werden müsste. Allerdings fragt sich auch, ob den Landkreisen ein gleichlautender Befund zugestanden wird. Die Landkreise haben seit der Kreisneugliederung 1993 ihre jeweiligen Personalbestände ebenfalls in einem erheblichen Maße reduziert.
90. Um Effizienzgewinne bei einer Neubildung der Landkreise zu begründen, werden im Gesetzentwurf verschiedene Gutachten bemüht, so z.B. „Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen“, Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (TMIK), Prof. Dr. Jörg Bogumil. Aus diesem wird abgeleitet, dass die Kreisneugliederung neben langfristig punktuellen personellen Einsparungen auch darauf ausgelegt sei, Remanenzkosten weitestgehend zu vermindern, die durch die Unterauslastung einer auf eine bestimmte Nutzerzahl ausgelegten Infrastruktur entstehen.
91. Dort heißt es:
„Neben diesen unmittelbaren fiskalischen Effekten von Gebietsvergrößerungen ... ist in Zeiten des rasanten demografischen Wandels ein weiterer Vorteil größerer Kreisstrukturen die Kostenremanenzproblematik. Als Remanenzkosten werden Kosten bezeichnet, welche trotz eines Rückgangs der Nachfrage nach einem Angebot nicht sinken oder konstant bleiben, sondern tendenziell sogar ansteigen.“

Der Grund für Kostenremanenzen ist im Fall technischer und sozialer Infrastruktur auf einen relativ hohen Fixkostenanteil zurückzuführen. Bei sinkender Bevölkerung steigen Pro-Kopf-Kosten einer Leistung aufgrund hoher Fixkosten also tendenziell an. Zudem können Kostenremanenzen im Hinblick auf soziale Infrastrukturen auch entstehen, wenn ihr Rückbau nur schwerlich politisch durchsetzbar ist und trotz sinkender Nachfrage das Angebot an sozialer Infrastruktur auf einem konstanten Level verbleibt (vgl. Seitz 2004: S. 10, Bogumil u.a. 2012). Für Kommunen stellt sich das Problem der Remanenzkosten in erheblichem Ausmaß, da diese für ca. 80% der öffentlichen Infrastruktur zuständig sind (Seitz 2006: S. 117).

Insbesondere in ländlichen Regionen, aber auch in schrumpfenden Städten, werden Kostenremanenzeffekte erwartet (vgl. Gutsche 2006). So wird vorausgesagt, dass es zu einer Zunahme von Aufwendungen für den öffentlich subventionierten Schülerverkehr kommt. Auch im Bereich der technischen Infrastruktur (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Fernwärmeversorgung) wird mit steigenden Gebühren gerechnet, weil die Kosten (Instandsetzung, Umbau, Rückbau) derartiger Infrastrukturen bei geringerer Auslastung tendenziell steigen und diese bei schrumpfender Bevölkerung auf weniger Köpfe umverteilt werden müssen. Gebietsreformen sind eine Möglichkeit hier z.T. gegenzusteuern. Nach Seitz sind diese insbesondere bei Punktinfrastrukturen der einzige Weg, um diese Infrastruktur überhaupt noch aufrechtzuhalten (Seitz 2006: 119).“

92.

Bezogen auf die Leistungen, die durch den Landkreis Prignitz erbracht werden, kann hier jedenfalls kaum ermittelt werden, inwieweit Remanenzkosten vermindert werden können, die durch die Unterauslastung einer auf eine bestimmte Nutzerzahl ausgelegten Infrastruktur entstehen. Lediglich durch die Verminderung oder Einstellung der Leistung oder den Rückbau der Infrastruktur lassen sich Kosten in diesem Zusammenhang reduzieren, was allerdings nur auf die Leistungen oder auf die Infrastruktur bezogen werden kann, die freiwillig durch den Landkreis angeboten werden. Für alle Leistungen und Angebote, die der Landkreis pflichtig aufrechterhalten muss und die zudem eine räumliche Nähe zu den Nutzern haben (müssen), kann eine Verringerung oder Vermeidung von Kostenremanzen nicht erkannt werden.

93.

Der Gesetzgeber geht unzutreffend davon aus, dass mit der Verringerung der Verwaltungseinheiten zudem die sogenannten Gemeinkosten oder Overhead-Kosten der zentralen fachübergreifenden Dienste einer Kreisverwaltung reduziert werden können. Unter diese Dienste fallen im engeren Sinne zum Beispiel die Bereiche Personal- und Finanzverwaltung, Organisation, Controlling, Justitiariat, Immobilienmanagement. Das Kommunale Prüfungsamt des MIK kommt hier selbst zu einer abweichenden Feststellung (siehe: Zusammenfassender Bericht über die Prüfung der Aufgabenerledigung von zentralen Service- und Querschnittstätigkeiten in den Landkreisen des Landes Brandenburg).

94.

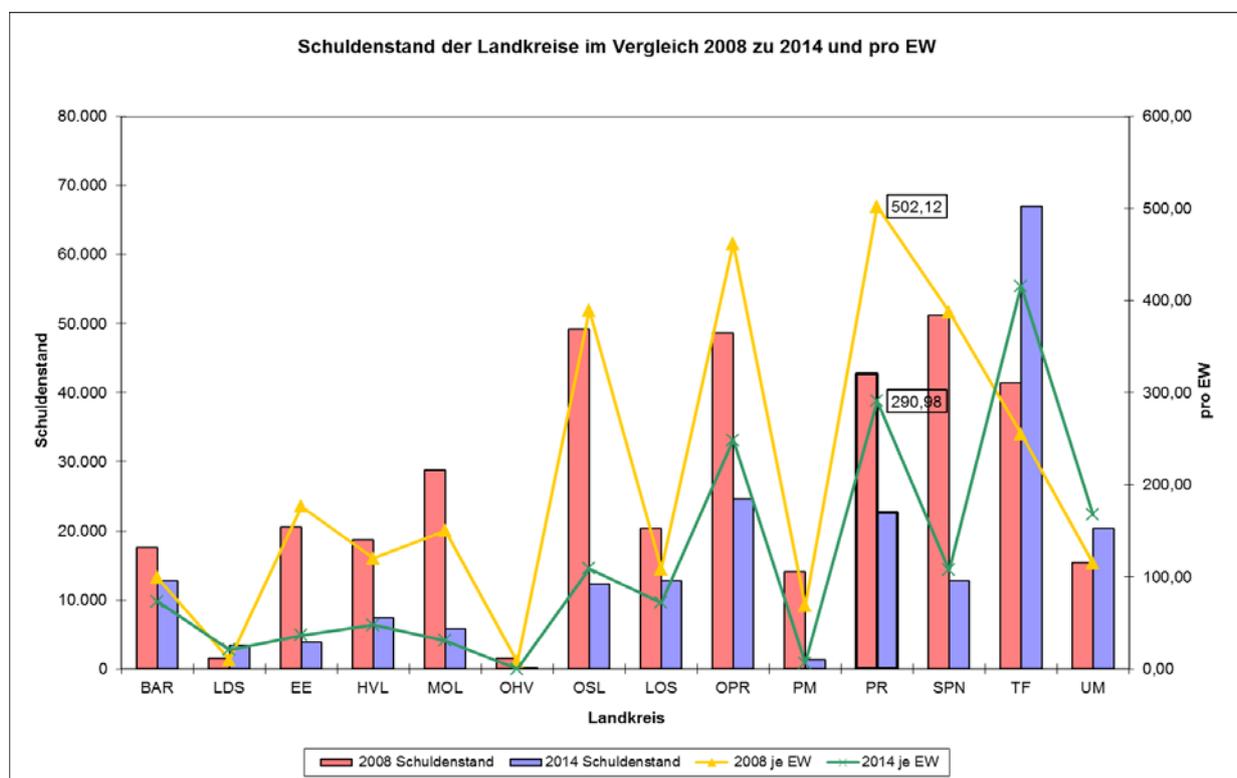
95. Hervorgehoben wird, dass durch die Kreisneugliederung die Aufgabenträger langfristig und nachhaltig imstande sein sollen, gesellschaftliche Probleme und Anliegen zu erkennen und aufgreifen zu können. Zusätzlich sollen sie in der Lage sein, geeignete und rechtssichere Lösungsvorschläge zu entwickeln, gegeneinander abzuwägen und in die Tat umzusetzen. Die qualitativ hochwertige Dienstleistungserbringung soll in möglichst kurzen Verfahren geleistet werden. Eine derartige Begründung / Zielsetzung der Landesregierung implementiert die Feststellung, dass die Landkreise in ihrer jetzigen Struktur das nicht leisten können. **Dieser Auffassung tritt der Landkreis Prignitz entschieden entgegen.**
96. **Der Landkreis Prignitz fragt die Landesregierung, wie – und wann die Landesregierung beabsichtigt, die Wirksamkeit der Kreisneugliederung zu überprüfen.**
97. Auch wenn betont wird, dass die Kreisgebietsreform in diesem Zusammenhang nicht als isolierte Maßnahme zur Effizienzsteigerung verstanden werden darf, nimmt die umfangreiche und umständliche Darstellung möglicher Effizienz im Referentenentwurf einen breiten Raum ein. Behauptet wird, die Kreisneugliederung schafft Rahmenbedingungen, die es den Landkreisen ermöglichen werden, effektivere Verwaltungsstrukturen aufzubauen; im Umkehrschluss wird damit den Landkreisen unterstellt, sie seien in ihrer jetzigen Struktur nicht in der Lage, effizient zu agieren. Immer wieder wird die Anforderlichkeit schlanker und effizienter Verwaltungen wegen künftig nicht ausreichend hoher Fallzahlen betont, ohne dass an einer Stelle eine konkrete Aussage zu konkreten kritischen Fallzahlen bzw. zur Effizienz und Schlankheitsgraden getroffen wird. Es wird beweislos behauptet, dass eintretende Skaleneffekte die Durchschnittskosten je Fall sinken lassen; an welcher Stelle und in welchem Umfang diese Skaleneffekte überhaupt eintreten könnten wird unbeantwortet gelassen.
98. Bezüglich der Personalwirtschaft wird im Wesentlichen mit absoluten Zahlen, Werten ohne relativierenden Bezug gearbeitet. Wenn überhaupt, wird lediglich ein manchmal sogar unzutreffender Einwohnerbezug hergestellt; andere maßgebliche Bezugsgrößen wie z. B. Fläche, Straßenkilometer, Flusskilometer, Schutzgebietsflächen oder Großvieheinheiten, die aber die „Fallzahl“ bestimmen und damit Bezugsgröße der jeweiligen Aufgabe sind, werden nicht genannt. Auch wird ausschließlich auf Quantitätsparameter abgestellt, **Qualitätsparameter spielen keine Rolle in der Gesetzesbegründung.**
99. Letztlich erkennt der Entwurf reformverursachte Anpassungskosten an, die auf lange Sicht durch nicht näher belegte drastische Senkungen der Pro-Kopf-Kosten in der Zukunft egalisiert werden sollen. Allerdings finden sich weder zur Höhe der Anpassungskosten noch zur Definition von „drastisch“ Ausführungen. Das ist insoweit auch nicht problematisch, als dass mit der vorliegenden Begründung sich der Gesetzgeber von jeglicher Pflicht befreit, Untersuchungen zu möglichen oder tatsächlichen Kosteneinsparungen vorzunehmen oder wenigstens abgeleitet aus vorangegangenen Gebietsreformen in anderen Bundesländern schlüssig zu prognostizieren.

Behauptet wird, dass die Ursache für die Kassenkreditbestände der Landkreise die in den Vorjahren entstandenen Haushaltsdefizite sind, die die Landkreise trotz finanzieller Hilfen aus dem Ausgleichsfonds bisher nur schrittweise abbauen konnten. Für den Landkreis Prignitz ist diese Aussage nur bedingt richtig, denn der Kassenkredit wird in der Projektion der künftigen Jahre erforderlich sein, um die sukzessive Auflösung von Rücklagen und Rückstellungen, die bei der Eröffnungsbilanz zu bilden waren, zu finanzieren. Diesen standen mit der Eröffnungsbilanz nicht entsprechende liquide Mittel gegenüber.

100.

Die Haushaltsdefizite der Vorjahre hat der Landkreis Prignitz per 31.12.2015 vollständig abgebaut. Die Landesregierung wird aufgefordert, folgende Frage zu beantworten: Welche Umstände rechtfertigen es, den erfolgreichen Konsolidierungsprozess der Landkreise zu unterbrechen?

101.



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg und statistische Erhebung des Landkreistages Brandenburg

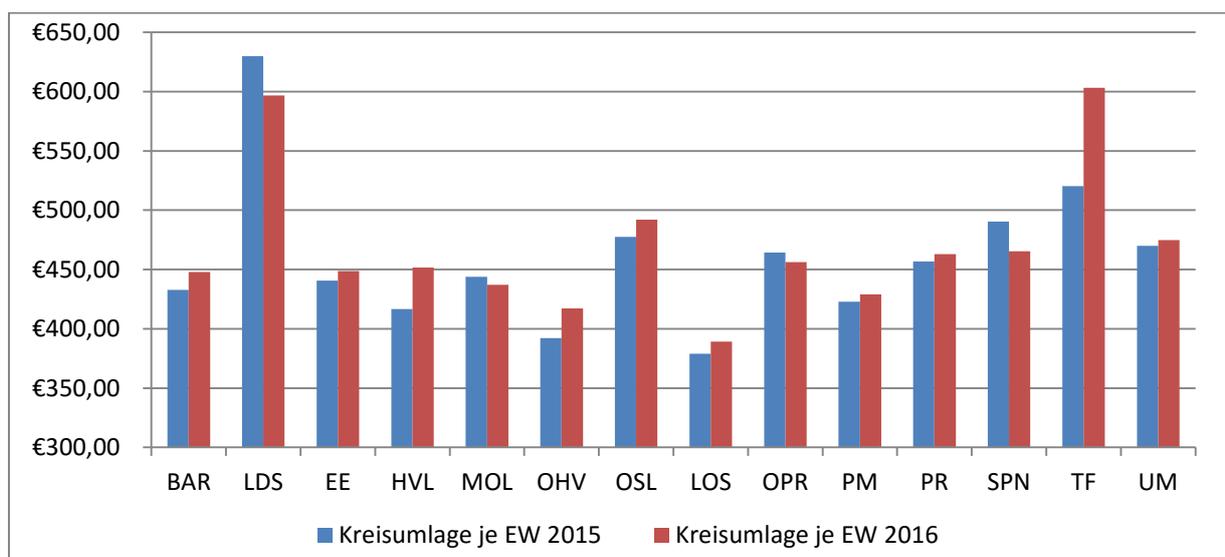
➔ Leistungsfähigkeit 2008 zu 2014 verbessert trotz rückläufiger Hilfen

Ausgeführt wird, dass in zwei Entschuldungsaktionen den Landkreisen finanzielle Hilfen aus dem Ausgleichsfonds gemäß § 16 des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes vom 29. Juni 2004 (GVBl. I S. 262), das zuletzt durch Gesetz vom 15. März 2016 (GVBl. I Nr. 10) geändert worden ist, gewährt worden sind. Diese ist zu ergänzen um den Verweis, dass die hierfür verwendeten Mittel ausschließlich und vollständig aus der kommunalen Verbundmasse, von der – zu diesem Zweck – das

102.

Land jährlich einen Betrag einbehalten hat, entstammen und somit keine Belastung des Landeshaushaltes darstellten, da diese Mittel von vornherein den Kommunen zugestanden haben.

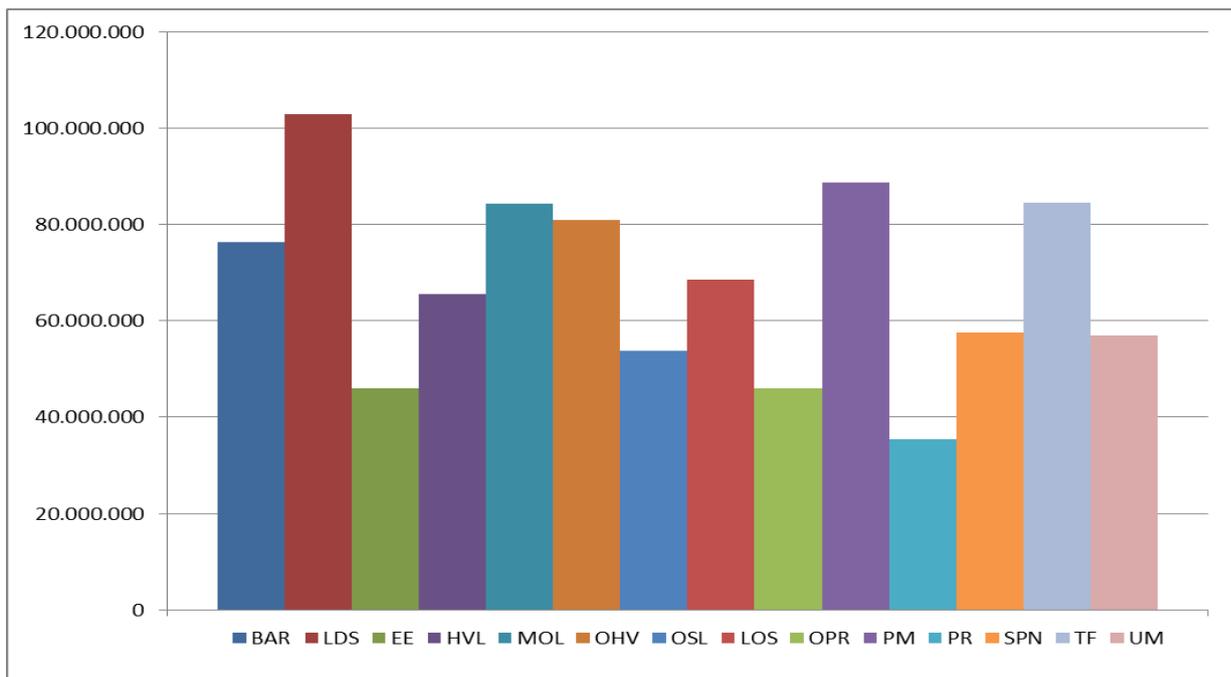
103. Ausweislich der Orientierungsdaten des Ministeriums der Finanzen verfügen die Landkreise Prignitz (768 Euro/Einwohnerin und Einwohner), Ostprignitz-Ruppin (753 Euro/Einwohnerin und Einwohner) und Uckermark (762 Euro/Einwohnerin und Einwohner) über die höchste Finanzkraft pro Einwohnerin und Einwohner unter allen brandenburgischen Landkreisen. Analysiert man die Struktur dieser Finanzkraft, so ist festzustellen, dass diese nicht auf eigener Kraft beruht, sondern auf die hohen Schlüsselzuweisungen je Einwohnerin und Einwohner zurückzuführen ist. Da diese Landkreise auch die 3 flächenmäßig größten Landkreise sind, die nicht zum Berliner Umland gehören, kann das ein Indiz für eine bestehende Asymmetrie im FAG sein. Im Übrigen vermag es die Systematik des FAG in seiner jetzigen Struktur nur unzureichend, die nicht vorhandene eigene Kraft, sei sie lagebedingt oder in der Fläche begründet, auszugleichen. An dem Befund ändert sich auch mit der Gebietsreform nichts.
104. Unzutreffend ist die Feststellung, dass diese Landkreise die höchsten Hebesätze der Kreisumlage verzeichnen, und daraus abgeleitet wird, dass so der finanzielle Beitrag der kreisangehörigen Gemeinden überproportional hoch ist, der zur Finanzierung des Landkreises aufzubringen ist. Der Hebesatz der Kreisumlage ist allerdings kein geeigneter Vergleichsmaßstab, erst recht nicht um die Finanzierung der Landkreise durch die Gemeinden zu quantifizieren, da sich dieser an den Umlagegrundlagen orientiert. Ein geeigneterer Vergleichsmaßstab ist der Betrag je Einwohner, der über die Kreisumlage von den Gemeinden an die Landkreise umverteilt wird. Danach ergibt sich (unter Hinzuziehung eventueller differenzierter Kreisumlagen) folgendes Bild:



Quelle: statistische Erhebungen des Landkreistages Brandenburg

Weiter polarisiert wird mit dem Gesetzentwurf, indem ausgehend vom Landesdurchschnitt des Hebesatzes der Kreisumlage aller Landkreise im Jahr 2015 von 44,38 Prozent festgestellt wird, dass sechs Landkreise deutlich unter diesem Durchschnitt, sieben Landkreise deutlich darüber und ein Landkreis mit einem Hebesatz für die Kreisumlage in Höhe von 44,8 Prozent nahe beim Durchschnitt lag. Da der Hebesatz ein %-Satz von den Umlagegrundlagen ist, sagt er nichts aus, über die quantitative Höhe der Kreisumlage. Für diese ergibt sich (lt. Jahresergebnis 2015 in €) folgendes Bild:

105.



Quelle: statistische Erhebungen des Landkreistages Brandenburg

Für den Landkreis Prignitz ist die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) seit 2014 entfallen, da der Haushaltsausgleich dargestellt wird und die Fehlbeträge aus Vorjahren vollständig abgebaut sind. Diese Feststellung ist zu ergänzen um die Erkenntnis, die im Übrigen auch dem MIK vorliegt, dass die Notwendigkeit eines HSK für den Landkreis Prignitz im Finanzplanungszeitraum auch nicht zu erkennen ist.

106.

Wie zu der Einschätzung gelangt wird, dass die erfreuliche Analyse der Haushalts- und Finanzlage der brandenburgischen Landkreise eine Momentaufnahme ist und somit für die Folgejahre nicht in der gleichen Art und Weise fortgeschrieben werden kann, ist nicht zu erkennen, zumal dem MIK die Planungen der nächsten fünf Jahre vorliegen. An anderer Stelle ist festgestellt worden, dass die Ergebnisse der Haushaltswirtschaft in der Regel besser ausfallen, als die Planungen.

107.

Warum dennoch diese positive Entwicklung im Landkreis Prignitz durch das MIK bezweifelt wird, ist darzulegen.

108. Ausgeführt wird im Referentenentwurf: „Die Landkreise, die erst ab dem Haushaltsjahr 2011 beziehungsweise 2012 erstmalig einen jahresbezogenen strukturellen Haushaltsausgleich ohne Einbeziehung der Fehlbeträge aus Vorjahren erreichten, haben bisher noch nicht die finanzielle Vorsorge treffen können, um einen angemessenen Rücklagenbestand aufzubauen.“ Dazu ist festzustellen, dass es rein rechtlich nicht zulässig sein dürfte, mittels der Erhebung von Kreisumlagen Rücklagenbestände aufzubauen, die die vom Land gewünschte Vorsorge bilden können (siehe § 130 (1) BbgKVerf: „Soweit die sonstigen Finanzmittel des Landkreises den für die Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzbedarf nicht decken, ist eine Umlage nach den hierfür geltenden Vorschriften von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben (Kreisumlage).“). Weiterhin ist nicht untersucht bzw. dargelegt, woher diese bestehenden Rücklagenbestände resultieren (aus der Eröffnungsbilanz, aus realisierten Abschreibungen und fehlenden Reinvestitionen ...).
109. Das Land stellt fest, dass unter Zugrundelegung der vorstehenden Prognosen es den Landkreisen Elbe-Elster, Märkisch-Oderland, Oberspreewald-Lausitz, Ostprignitz-Ruppin, Prignitz, Spree-Neiße und Uckermark voraussichtlich dauerhaft nicht gelingen wird, ihre Haushalte so robust aufzustellen, wie es den Landkreisen Barnim, Dahme-Spreewald, Havelland, Oder-Spree und Potsdam-Mittelmark über Jahre gelingt.
110. ***Aus Sicht des Landkreises Prignitz greift das Land dem Grunde nach den künftigen Entscheidungen der jeweiligen Kreistage zu Hebesatz der Kreisumlage oder Überschussbildung vor. Weiterhin ist in diesem Zusammenhang festzustellen, dass die Ursachen der unterschiedlichen Finanzsituationen der Landkreise lagebedingt und auch in der Finanzierungssystematik des FAG der vergangenen Jahre begründet sind.***

II.5. Zukunftsfeste Strukturen

Angesichts der absehbaren Bevölkerungsentwicklung einerseits und der voraussichtlich zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen andererseits sollen durch Kreisneugliederung die öffentlichen Aufgabenträger im Land Brandenburg auf allen Ebenen so aufgestellt werden, dass sie für die Herausforderungen der Zukunft gut gerüstet sind. In der Gesetzesbegründung ist jedoch nicht erkennbar warum das nur mit einer Kreisneugliederung alternativlos möglich sein soll. Vielmehr geht es darum, die Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte deutlich zu reduzieren und Zusammenschlüsse auf gemeindlicher Ebene zu fördern, ohne schlüssig und belegbar daraus resultierende positive Effekte beschreiben zu können. Selbst wenn eine Neugliederung (auch) dafür vorgenommen wird, um künftig Aufgaben vom Land auf die kommunale Ebene verlagern zu können, dürfte das wegen der einzufordernden strikten Konnexität jedenfalls finanziell für die Landkreise nahezu ineffektiv sein.

111.

Im Gesetzentwurf wird auf die Notwendigkeit einer umfassenden Digitalisierung in den Landkreisen und den Kommunen als wirtschaftlicher Faktor, Grundlage für eine effektive Verwaltungsarbeit, einer breiten gesellschaftlichen Teilhabe der Einwohner und für zukunftsträchtige Strukturen auf allen Verwaltungsebenen wenig eingegangen und bei Abwägungsdarstellungen einbezogen. Moderne Verwaltungen und Strukturen benötigen modernste Medien. Inhaltlich wird sich nur unbedeutend auf das E-Government bezogen.

112.

Die Schaffung einer zukunftsfesten Struktur auf Landkreisebene erfordert, sich den Anforderungen der Digitalisierung als einer Zukunftsherausforderung zu stellen. Die unbefriedigende Verfügbarkeit mit hohen Leistungen außerhalb der Städte und im Landkreis Prignitz und vor allem damit erzielbarer Effizienzen wird nicht betrachtet.

113.

Für eine Zukunftsfähigkeit der berlinfernen Landkreise ist ein Ausbau eines Glasfasernetzes in kommunaler Verfügbarkeit perspektivisch unverzichtbar, um Leistungen über 50 Mbit zu gewährleisten.

114.

Der Referentenentwurf lässt gegenwärtige und perspektivische Aufgaben und Betrachtungen für eine Stärkung der Verwaltungskraft und des bürgerlichen Engagements unter diesem Gesichtspunkt außen vor.

115.

II.6. Verwaltungskraft der Landkreise

116. Zur Beurteilung der Verwaltungskraft von Landkreisen wurden zusätzlich zur wissenschaftlichen Literatur die Erkenntnisse des Kommunalen Prüfungsamtes (KPA) aus dem Querschnittsbericht beim Ministerium des Innern und für Kommunales herangezogen (Zusammenfassender Bericht über die Prüfung der Aufgabenerledigung von zentralen Service- und Querschnittstätigkeiten in den Landkreisen des Landes Brandenburg vom 17.02.2015). Die veröffentlichten Prüfberichte erlauben vergleichende Aussagen über die Aufgabenwahrnehmung durch die in ihrer Größe deutlich divergierenden kreislichen Verwaltungen im Land Brandenburg. Hieraus leitet der Gesetzgeber Tendenzaussagen zu möglichen Effekten einer Vergrößerung der kreiskommunalen Strukturen ab. Dies erlaubt ihm nach seiner Ansicht, eine Ausrichtung der zukünftigen Landkreisstrukturen an Erkenntnissen, die im Land Brandenburg selbst erhoben worden sind, zu begründen. Die Erhebungen / Ergebnisse des KPA unterliegen einer gewissen Methodik; ob diese in diesem Zusammenhang geeignet war, wäre näher zu prüfen.
117. Allerdings stellte das KPA das Ziel seiner Erhebungen wie folgt fest: „Um auf Schwachstellen und Konsolidierungspotenziale hinzuweisen sowie den Wettbewerb durch interkommunale Vergleiche zu fördern, führt das Kommunale Prüfungsamt (KPA) bereits seit mehreren Jahren vergleichende Prüfungen in verschiedenen Fachämtern innerhalb der Landkreisverwaltungen durch. Diese sollen die Transparenz und Vergleichbarkeit des Verwaltungshandelns verbessern bzw. zum Teil überhaupt erst ermöglichen. Anhand von Benchmarkvergleichen und Best-Practice-Beispielen sollen Anregungen und Anstöße gegeben werden, um die Verwaltungsstrukturen effektiver und gleichzeitig effizienter zu gestalten.“
118. Weiter stellte das KPA fest: „Eine allumfassende Einschätzung, ob die gesetzlichen Aufgaben vollumfänglich und in einer hohen Qualität erfüllt werden, ist innerhalb einer vergleichenden Prüfung nicht leistbar. Die Berichte des Kommunalen Prüfungsamtes zeigen, dass bei einer einwohnerbezogenen Quotierung bevölkerungsstarke Landkreise häufig im Vorteil sind. Allerdings sind einwohnerbezogene Betrachtungen aufgrund der teilweise voneinander abweichenden Bedingungen in den einzelnen Landkreisen für sich allein genommen wenig aussagekräftig und nur ein Indiz für die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerledigung. So haben neben der Einwohnerzahl zum Beispiel noch die flächenmäßige Ausdehnung, die Anzahl der Grundstücksflächen, die industrielle- und landwirtschaftliche Struktur sowie die demographische Entwicklung der Bevölkerung im jeweiligen Landkreis einen bedeutenden Einfluss auf die von den Kreisverwaltungen zu erfüllenden Aufgaben.“
Im Lichte dieser Vorbetrachtungen sind die Feststellungen des KPA zu würdigen.
119. So stellt das KPA fest: „Betrachtet man die Personalbestände der Landkreisverwaltungen als Ganzes, bestätigt sich, dass einwohnerstärkere Landkreise weniger Ver-

waltungspersonal pro 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner beschäftigen als einwohnerschwächere Landkreise. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Unterschiede in der Organisationsstruktur und in den Geschäftsabläufen in dieser globalen Statistik besonders stark zu Buche schlagen.“ Damit relativieren sich alle weiteren Aspekte, die auch das KPA in seinen Berichten ausgewiesen hat. Wenn dann weiter ausgeführt wird: „Grundsätzlich stellen die Berichte des Kommunalen Prüfungsamtes nicht infrage, dass größere Personalkörper mit größeren Verwaltungseinheiten Effektivitäts- und Wirtschaftlichkeitsvorteile bergen.“, dann ist diese Behauptung weder aus den KPA-Berichten ablesbar, noch sind sie belegt; vielmehr entsprechen sie der Interpretation und Intention dieser Gesetzesbegründung.

Als Beleg wird hier der KPA-Bericht von 2015 zu den Querschnittsaufgaben der Landkreise herangezogen, der diese Effekte (gemeint ist, dass einwohnerstärkere Landkreise weniger Verwaltungspersonal pro 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner beschäftigen als einwohnerschwächere Landkreise) insbesondere für die Bereiche zentrale Dienste sowie Personalverwaltung und Organisation Aussagen trifft. Tatsächlich stellt der Bericht fest, dass bei der Automatisierten Datenverarbeitung (ADV) und beim Finanzwesen tendenziell Skaleneffekte festzustellen sind, deren Ausmaß aber schwächer ausfällt. Allerdings dokumentiert derselbe Bericht durchschnittlich höhere relative Kosten in den Bereichen Zentrale Steuerung sowie Rechtsberatung und Klagevertretung bei umfangreicheren Verwaltungskörpern. Für die Bereiche Immobilienmanagement, Rechnungsprüfung und Beauftragtentätigkeit lässt die Datelage keine abschließenden Tendenzaussagen zu. Damit sind insgesamt für diese Aufgabengruppen – anders als in der Gesetzesbegründung versucht wird darzulegen - keine Skaleneffekte zu erwarten.

120.

Auch die Feststellungen aus dem zusammenfassenden Bericht des KPA zur Querschnittsprüfung der unteren Naturschutz- und der unteren Wasserbehörden, der vergleichbar auch für die Aufgaben im Bereich Landwirtschaft und Verbraucherschutz, für die untere Jagd- und Fischereibehörde und die Veterinäraufsicht zutreffend ist, kommt zu keinem anderen Ergebnis. Kritisch zu bewerten ist jedoch in diesem Zusammenhang, dass das KPA selbst statistisch-vergleichende Betrachtungen anstellt auf Basis einer Kennzahl VZÄ/10TEW, obwohl die Aufgabenbasis der unteren Wasser- und unteren Naturschutzbehörde eben nicht die Einwohner sind. Aus der vergleichenden Betrachtung Fälle/VZÄ lassen sich keine signifikanten Aussagen treffen hinsichtlich eines Effektivitätsvorteils einwohnerstarker Landkreise.

121.

Der KPA-Bericht zur Jugendhilfe stellt fest, dass keine Schlussfolgerungen darauf möglich sind, inwieweit der Bereich der Jugendhilfe mögliche Synergieeffekte durch Fusionen bürgt. Die Landkreisgebietsreform wird in diesem Aufgabenbereich in den Landkreisen nicht zu Einsparungen führen.

122.

Beispielsweise für den Sachbereich Denkmalschutz ist zu sagen, dass die Einwohnerzahl des Landkreises Prignitz überhaupt keine Auswirkungen auf den vorhande-

123.

nen Denkmalbestand hat und insofern der per Gesetz gegebene Genehmigungs- und Betreuungsaufwand im denkmalrechtlichen/-fachlichen Sinne bestehen bleibt bzw. bei fortschreitender Inventarisierung sich sogar in den kommenden Jahren noch erhöht.

124. Auch die Tätigkeiten im Sachbereich Planung und Unternehmensbetreuung sind unabhängig von der Zahl der Einwohner im Landkreis. Bauvorhaben, Unternehmensansiedlungen und kommunale Planungen erfordern jedoch von den Mitarbeitern Ortskenntnisse und auch Terminwahrnehmungen am Ort des Geschehens. Mit einem Landkreis von knapp 5.000 km² Ausdehnung ist die Bearbeitung und Begleitung von Ansiedlungen nicht mehr in der bisherigen Qualität möglich.
125. Schließlich kommt der hier vorliegende Referentenentwurf (S. 45 f.) zu dem Schluss, dass die genannten Berichte des Kommunalen Prüfungsamtes und die gesammelten Erfahrungen im Nachgang zur Kreisgebietsreform 1993 Einsparpotentiale in den brandenburgischen Landkreisverwaltungen aufzeigen. Dabei wird nicht nur verkannt, dass es zu keinem Zeitpunkt eine Evaluation der Kreisgebietsreform von 1993 gegeben hat (siehe Drucksache 6/2161 des Landtages Brandenburg), sondern auch, dass die Kreisgebietsreform 1993 unter völlig anderen Vorzeichen stand und ganz andere Ausgangsvoraussetzungen hatte. Erfahrungen daraus sind daher (wenn überhaupt) für die jetzige Gebietsreform nur noch sehr eingeschränkt nutzbar. Es ist durch nichts zu belegen, dass die personellen Effekte der Gebietsreform von 1993 in ähnlicher Weise wiederholt werden können.
126. Unzutreffend ist die Beurteilung, dass um eine zunehmende Unwirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu vermeiden und sinnvolle Effekte einer Zusammenarbeit zu nutzen, es in einigen Bereichen bereits zu Verwaltungskooperationen kam. Richtig ist vielmehr, dass hier die Landkreise ihrer Verantwortung zu einem effizienten Verwaltungshandeln bereits nachgekommen sind – ohne dass es dafür einer gesetzlichen Grundlage oder gar Kreisneugliederung bedurfte.
127. Nach Auffassung des Referentenentwurfes bergen allerdings bereichsspezifische Verwaltungskooperationen die Nachteile, dass sie einer eingeschränkten Kontrolle durch die demokratisch legitimierten Vertretungskörperschaften unterliegen und die Zuständigkeitsstrukturen für die Bürgerinnen und Bürger schwieriger nachzuvollziehen sind. Unter diesem Gesichtspunkt müsste dann jegliche interkommunale Zusammenarbeit in Abrede gestellt werden.
128. Aus Sicht des Landkreises Prignitz ist fraglich, wie die Qualität der Verwaltung durch den Gesetzgeber beeinflusst werden soll, wenn er damit das Ziel verfolgt, die Qualität der Verwaltung im ganzen Land vergleichbar zu gestalten, auch wenn die Entwicklung des Landes in vielen Aspekten disparat verläuft. ***Um die Grundlagen einer vergleichbaren qualitativen Leistungsfähigkeit der Verwaltung im ganzen Land zu schaffen, stehen dem Gesetzgeber landeseigene Steuerungsinstrumente,***

wie das FAG zur Verfügung, es bedarf deswegen keiner Kreisneugliederung.

Genau dieser Aspekt der fachlichen Qualität öffentlicher Dienstleistungen ist aber nach Ansicht des Gesetzgebers einer der Gründe für die Gebietsreform in Brandenburg, denn reine Effizienzsteigerungen durch Kostenersparnisse können und dürfen nicht der einzige Maßstab der Reform sein.

Bemerkenswert ist die Auffassung: „In diesem Zusammenhang ist es zwar richtig und wichtig, dass dieser Gesetzentwurf auch sehr kritische Erfahrungen und Studien, welche den Gebietsreformen in anderen Bundesländern und auch anderen Staaten die gewünschten Effekte teilweise absprechen, in die Abwägung einbezieht. Es wäre aber falsch, wenn der Gesetzgeber auf eine speziell auf Brandenburg zugeschnittene Reform verzichtet, weil Studien den Reformen in anderen Bundesländern mangelnde Einspareffekte nachweisen.“ Das setzt aber voraus, dass die vorgesehene Reform in Brandenburg etwas anders macht, als in den anderen Bundesländern – was nicht zu erkennen ist; daher sollte eine Gebietsreform, mit der Landkreise endgültig und unwiderruflich aufgelöst werden, kein Spielball der Methodik von Versuch und Irrtum sein und erst recht nicht Objekt parteipolitischer Interessenlagen.

129.

Wenn mit der Gesetzesbegründung ausgeführt wird: „Durch die mit diesem Gesetz vorgenommene Neuordnung der Landkreisstrukturen wird in diesen Bereichen somit kein Einsparungseffekt durch Effizienzrenditen bezweckt, sondern zuallererst die Sicherstellung der langfristigen Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung im ländlichen Raum durch eine ausgeglichene Lastenverteilung.“, ist zwingend der Beleg dieser Behauptung einzufordern.

130.

Die Landesregierung wird aufgefordert darzulegen, dass die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung im ländlichen Raum – speziell im Landkreis Prignitz - ohne die Reform nicht mehr sichergestellt ist. Diesen Nachweis bleibt die Landesregierung mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf schuldig.

131.

II.7. Bürgernahe Strukturen

132. Der Gesetzentwurf deklariert: „Den aufgezeigten zukünftigen Herausforderungen können größere Verwaltungseinheiten auf kreislicher Ebene besser begegnen als die Landkreise bisherigen Zuschnitts.“ Das ist jedenfalls nur punktuell begründet. „Effektives Verwaltungshandeln erfordert ein Mindestmaß an Größe und hinreichender Fallzahlen. Dies gilt für die Verwaltungen kreisfreier Städte gleichermaßen. Auch können die aufgezeigten möglichen Effizienzrenditen ...“ (also geht es entgegen anderslautender Erklärungen in der Gesetzesbegründung doch um Renditen) „...nur durch Fusionen gehoben werden.“
133. Wenn, wie im Entwurf dargelegt, auch finanzielle Unterstützungen durch das Land die strukturell bedingte dauerdefizitäre Haushaltssituation einiger Landkreise und insbesondere der kreisfreien Städte nur vorübergehend lindern, jedoch nicht dauerhaft und ursächlich bekämpfen können, so bedarf es hierfür einer umfassenden Analyse der Ursachen. Es ist methodisch jedenfalls falsch, eine Gebietsreform anzustreben und dann darauf basierend eine Begründung zu konstruieren, die die Gebietsreform als Lösung des Problems darstellt. Wenn Landkreise strukturell dauerdefizitär sind, stimmt etwas an dem System des Ausgleichs zwischen den Strukturen nicht (Verweis auf Symmetrie im FAG).
134. Bei Eintritt der zu erwartenden zukünftigen Veränderungen wäre in unverändert fortbestehenden Landkreisen jedoch nach Auffassung des Landes zu erwarten, dass die Voraussetzungen für die notwendigen Spezialisierungen in den Verwaltungsleistungen nicht gegeben sind. Dabei bleibt unbeachtet, dass Alternativen bestünden – siehe Schwerpunktfinanzämter. Anderenfalls, so das Land, müssten steigende Pro-Kopf-Kosten in Kauf genommen werden. Damit wird die Durchführung einer Gebietsreform zur notwendigen Grundlage zur Durchführung einer Funktionalreform. Worauf sich die vorstehende Prognose des Landes stützt, ist jedoch nicht zu erkennen. In diesem Zusammenhang stellt sich zudem die Frage, ob nicht auch eine Deregulierungsoffensive des Gesetzgebers dazu beitragen könnte, die Verwaltungsleistungen zu steigern.
135. Der festgesetzten Regelmindesteinwohnerzahl, die die Verwaltungseffizienz in den Blick nimmt, ohne die Zahl tatsächlich ausreichend begründen zu können, ist ein Korrektiv entgegenzusetzen gewesen. Daher ist im Leitbild festgestellt worden: „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.“ Dieser Flächenansatz ist genauso willkürlich gewählt worden, wie die Regelmindesteinwohnerzahl. Beide Werte resultieren aus den Überlegungen zu möglichen Konstellationen, die unter der Prämisse stehen, nicht mehr als 10 Landkreise haben zu wollen, Landkreise nicht zu zerschneiden und notwendige Fusionen irgendwie noch rechtlich begründen zu können.

Im Gesetzentwurf heißt es: „Die Gewährleistung der bürgerschaftlich-demokratischen Teilhabe und Mitwirkung setzt voraus, dass die neu zu bildenden Landkreise eine Flächengröße aufweisen, die es ermöglicht, unter vertretbaren Bedingungen ehrenamtliche Tätigkeiten als Mitglied des Kreistags und seiner Ausschüsse wahrzunehmen. Größe und Struktur müssen es auch erlauben, dass sich die Einwohnerinnen und Einwohner mit den Belangen des Landkreises auseinandersetzen können. Der größte Landkreis in Deutschland ist der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte mit einer Fläche von 5.468 km². Diese Größe hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern im Ergebnis für zulässig erachtet, weil zu diesem Landkreis die Müritz und andere größere Seen gehören.“

136.

Diese Argumentation ist schon fragwürdig, da gerade Seen eine erhöhte Raumüberwindung erfordern. Mit dieser Argumentation fällt es dann dem brandenburgischen Gesetzgeber leicht darauf zu verweisen, dass, auch wenn es in Brandenburg ebenfalls größere Flächen gibt, die faktisch unbewohnt sind (z. B. ehemalige Truppenübungsplätze, große Waldgebiete), mit einer Obergrenze von 5.000 km² der verfassungsrechtliche Rahmen nicht überschritten wird.

137.

Hinsichtlich der Größe des Kreisgebietes hat u.a. das VerfG M-V festgestellt: Es muss den Bürgerinnen und Bürgern möglich bleiben, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeiten im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten. Das Kreisgebiet muss überschaubar bleiben. Die Erreichbarkeit des Kreissitzes sowie die Möglichkeit, sich über die Verhältnisse eigene Kenntnisse zu verschaffen, muss gewahrt werden (siehe Ausführungen im Abschnitt VI.3.).

138.

Hinsichtlich der bürgernahen Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen ist überdies zu berücksichtigen, so der Gesetzentwurf, dass die Bürgerinnen und Bürger häufiger die Verwaltungsdienstleistungen von Ämtern und amtsfreien Gemeinden (Bereiche: Kindergarten, Grundschulen, Einwohnermeldewesen, Standesamt oder allgemeines Ordnungsrecht- und Bauplanungsrecht, Grund- und Gewerbesteuerfragen etc.) in Anspruch nehmen als die Verwaltungsdienstleistungen der Landkreise. Zu denken ist hier vor allem an die Bereiche des Straßenverkehrsrechts, des Bauordnungsrechts und des besonderen Ordnungsrechts, wie etwa des Gewerberechts. Besuche der Bürgerinnen und Bürger bei den Standorten der Kreisverwaltung beschränken sich aber erfahrungsgemäß eben nicht auf durchschnittlich ein bis zwei Besuche im Jahr, jedenfalls nicht für Leistungsberechtigte von Sozialhilfeleistungen und Jugendhilfeleistungen, bei Kfz-Zulassungen, Angelegenheiten des Ausländerwesens, des Verbraucherschutzes, bei Gesundheitszeugnissen und Gesundheitsdienstleistungen, im Bereich Landwirtschaftswesen, Kita, BaföG, Katasterangelegenheiten.

139.

Insbesondere aufgrund vergrößerter Flächenausdehnungen der zukünftigen Landkreise kommt den vorhandenen Verkehrswegen nach Auffassung des Gesetzgebers

140.

Bedeutung zu. Dies gilt für das die Fusionspartner verbindende Schienen- wie Straßennetz gleichermaßen. Für die Bürgerrinnen und Bürger, insbesondere jene, die Verwaltungsleistungen der Landkreise in Anspruch nehmen, die regelmäßigen Kontakt zu den Kreisverwaltungen erfordern, sind diese ebenso von Bedeutung wie für die Beschäftigten der Kreisverwaltungen und die ehrenamtlich Tätigen. Dabei wird jedoch völlig verkannt, dass ein großer Teil der Bürger, die Verwaltungsleistungen beim Landkreis in Anspruch nehmen (Sozialhilfe, Jugendhilfe) eher auf einen bedarfsgerechten ÖPNV angewiesen sind, nur indirekt auf ein Straßennetz. Die Betrachtung der Landesregierung greift an dieser Stelle zu kurz.

141. Aber auch für die Verwaltung ist die Kenntnis der örtlichen Gegeben- und Besonderheiten unabdingbar, um bürgernah, sachgerecht und zeitnah Entscheidungen treffen zu können. Insbesondere für die Bereiche mit einem hohen Anteil an Außendienst spielen natürlich auch die Fahrzeiten eine große Rolle. So erfordert beispielsweise die Aufgabenerledigung der Sonderordnungsbehörden die örtliche Präsenz in der Fläche, u.a. bei der Ausübung der aktiven Veterinär- oder Gewässeraufsicht. Die im Referentenentwurf angesprochenen notwendigen „Spezialisten“ (die wir durchaus auch jetzt schon haben), sollten zukünftig ihre Arbeitszeit nicht hauptsächlich im Auto verbringen. Mit der alternativen Beibehaltung von Außenstellen wächst wiederum der Abstimmungsbedarf erheblich!
142. Unbegründet erscheint die Erwartung des Gesetzgebers, in den zukünftigen Landkreisen sei eine möglichst gleichgewichtige Entwicklung aller Teile des Kreisgebietes zu erreichen. Der Gesetzgeber meint, die Verantwortung hierfür, dies zu verwirklichen obliege den Landkreisen in kommunaler Selbstverwaltung. Durch die Landkreisneubildungen soll nach Möglichkeit ein Ausgleich zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsdichten erfolgen. Bereits in der jetzigen Gebietskulisse der Landkreise, die seit 1993 besteht, kann diese Erwartungshaltung nicht erfüllt werden, was beispielsweise die gegensätzlichen Entwicklungen der Regionen Nauen und Rathenow im Landkreis Havelland oder die Regionen Gransee und Oranienburg im Landkreis Oberhavel verdeutlichen.
143. Die Diskussion der Wirkung der Flächenvergrößerung wird auf eine kleinstteilige Ebene verschoben. Es 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.
144. 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 km². Deshalb war die Setzung einer Ober-

grenze von mindestens 5000 km² für den Gesetzgeber notwendig, um das Ziel, maximal 10, einzuhalten und hat nichts zu tun mit der Rücksichtnahme auf das bürger-schaftliche 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.

Für die Bürger führt die Gesetzesbegründung aus: „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 Back-Office-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.“ Durch die dadurch entstehenden Aufwendungen werden die möglichen Einsparungen wieder konterkariert. Regelmäßig wurden in den fusionierten Landkreisen mindestens die alten Kreisverwaltungssitze erhalten und, wie im Falle Ludwigslust-Parchim durch zusätzliche Bürgerbüros in der Fläche des Landkreises ergänzt.

145.

Was das Ehrenamt anbetrifft: Natürlich bedeuten längere Wege Erschwernisse, die wegen des Zeitbedarfs gerade für berufstätige Abgeordnete diese 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. Der Landkreis Prignitz befürchtet, dass wenn überhaupt nur große Parteien noch ausreichend Vertreter aus allen Bereichen für die Besetzung aller Gremien stellen können.

146.

Die Landesregierung wird aufgefordert, die Frage zu beantworten, wie künftig die Wahrnehmung des Ehrenamtes unter den vorstehenden Gesichtspunkten sichergestellt und ausgestaltet werden kann.

147.

II.8. Fazit

148. Der Versuch, mit einem Konglomerat aus Zahlen, Daten und Fakten die Notwendigkeit der Zusammenlegung der Landkreise Prignitz und Ostprignitz-Ruppin sowie auch weitere Kreisfusionen zu begründen, scheitert. Sowohl das Leitbild als auch der Gesetzesentwurf können den kausalen Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Flächengröße auf der einen Seite und der Existenzberechtigung von Landkreisen in ihrer jetzigen Gebietskulisse auf der anderen Seite nicht substantiiert darlegen.
149. 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-Ruppin ab, von 179 354 (Märkisch-Oderland) bis 377 842 (Niederlausitzkreis) auf, also wie 1:2.
150. 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.
 - Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur kommt nicht entsprechend der Notwendigkeit in der Peripherie voran: die Ertüchtigung der Wasserstraße Elbe, der Lückenschluss der BAB 14, der Ausbau der B 189 und die Ertüchtigung der L11 und L13 werden durch das Land Brandenburg nicht ausreichend forciert.
 - Das Land plant im Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion (LEP HR), der übrigens im Gegensatz zum Sektoralkreisprinzip der Kreisneugliederung konzentrisch aufgebaut ist, eine so strikte Limitierung der Entwicklung von Siedlung, Handel und Gewerbe außerhalb der wenigen Mittelzentren im ländlichen Raum, dass man von einem Rückzug aus der Fläche, dem „weiteren Metropolenraum“ sprechen muss und von einer instituierten Verhinderung der Bestrebungen, demografischen Entwicklungen im ländlichen Raum zu forcieren (Attraktivitätsverlust mit der Folge negativer Wanderungssalden); auf diese Weise wird der ländliche berlinferne Raum weiter geschwächt und der disparaten Entwicklung im Land Brandenburg Vorschub geleistet
 - Ganz im Gegenteil dazu fördert er die Entwicklung im „Berliner Umland“, volkstümlich Speckgürtel genannt, der den Zuzug in dieses noch verstärkt. Der berlinnahe Teil eines Landkreises hat alle Hände voll damit zu tun, die Probleme des Siedlungsdrucks und Einwohnerzuwachses zu bewältigen.
 - Demgegenüber bescheinigt die Trendanalyse Prignitz 2030 der wachstumsstarken Prignitz – mit ihrer räumlichen Nähe zu den internationalen Metropolen Berlin und Hamburg, mit ihrem Maß an Lebensqualität – eine enorme Zukunftschance. Junge Familien auf dem Land – dass setzt sich deutschlandweit und international als moderner Lebensentwurf durch.

- Der vorliegende Entwurf wird einzig dem Interesse der Landesregierung dienen, den Ausgleich der Lebensverhältnisse zu einem kreisinternen Problem zu machen, ohne dass sichergestellt ist, dass dieser Ausgleich auch geschieht.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist sozusagen stand-alone nur auf die Kreisgebietsreform ausgerichtet. Im Leitbildentwurf wurde der Öffentlichkeit ein Gesamtkonzept vorgestellt bzw. versprochen 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“.

151.

Der Landkreis Prignitz fordert das Land Brandenburg auf, ein Gesetzespaket bestehend aus, dem Funktionalreformgesetz, dem Finanzausgleichsgesetz und – für den Fall der Durchsetzung einer Kreisneugliederung - dem Gesetz zur Bestimmung der Kreissitze, vorzulegen, um eine umfassende und vollständige Bewertung des Reformvorhabens zu ermöglichen.

152.

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

153.

- ***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),***
- ***der auch der ursprüngliche Ansatz, eine umfassende Funktionalreform zu ermöglichen, entzogen wird,***
- ***die auf nicht näher belegbare Effizienzsteigerungen zielt,***
- ***die 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, und so bestehende Disparitäten verschiebt und deutlich verschärft, also dazu führt, dass die starken Landkreise von der Reform unbetroffen belassen werden und die schwächeren Landkreise weiter geschwächt werden,***
- ***die auf Basis ungerechtfertigter Kriterien geschehen soll,***
- ***die die Daseinsvorsorge (auch in der dünnbesiedelten) Fläche nicht als Maßstab der Reformbestrebungen definiert,***
- ***die die Vertretungen einer Region in den neuen Kreistagen entscheidend reduziert und so zu einem Demokratiedefizit führt.***

III. Landkreis Prignitz-Ruppin (Art. 1 § 8)

III.1. Vergleichende Betrachtung

III.1.1. Strukturelle Darstellung

III.1.1.1. Allgemeine Strukturdaten

154. Bei der Betrachtung der Flächen werden verschiedene Kategorien benannt. Während für die Prignitz Wald,- Gewässer,- und Vegetationsflächen benannt sind, werden für den Landkreis Ostprignitz-Ruppin nur Wald- und Gewässerflächen benannt. Die für die Prignitz verbleibenden Siedlungs- und Verkehrsflächen sind hiernach nur 104 km² groß. Tatsächlich beträgt die Verkehrs- und Siedlungsfläche 149 km², das sind 7 % der Gesamtfläche (vgl. Kreisprofil Prignitz LBV 2015). Die Zahlen des Gesetzentwurfs suggerieren für Ostprignitz Ruppin eine Verkehrs- und Siedlungsfläche von 1603 km². Tatsächlich liegt die Verkehrs- und Siedlungsfläche bei 158 km². Sie liegt folglich nur marginal über jener in der Prignitz und prozentual mit 6,3 % der Gesamtfläche des Landkreises noch deutlich darunter (vgl. Kreisprofil Prignitz LBV 2015).
155. **Soweit aus den flächenmäßigen Strukturdaten auf eine Quantität in den Aufgaben geschlossen werden kann, ist festzustellen, dass die Natur- und Landschaftsschutzgebiete beider Landkreise und teilweise daraus resultierende Befunde für die Aufgaben des Katastrophenschutzes, insbesondere des Hochwasserschutzes, im Referentenentwurf keine Beachtung finden.**
156. Naturschutzgebiete (Stand: 31.03.2015)
- | | |
|-----|-----------------------------------|
| OPR | 18 mit einer Fläche von 8.378 ha |
| PR | 36 mit einer Fläche von 10.935 ha |
157. Landschaftsschutzgebiete (Stand: 31.03.2015)
- | | |
|-----|----------------------------------|
| OPR | 4 mit einer Fläche von 68.488 ha |
| PR | 3 mit einer Fläche von 86.399 ha |
158. Des Weiteren befindet sich im Landkreis Prignitz eines von drei Biosphärenreservaten des Landes Brandenburg, Flusslandschaft Elbe-Brandenburg, mit einer Fläche von 53.333 ha, was ca. 25 % der Landkreisfläche entspricht. Die Gesamtfläche, die aktuell in irgendeiner Form unter Natur- und/oder Landschaftsschutz gestellt ist, beträgt im Landkreis Prignitz 83.375 ha, das entspricht 41,8 % der Gesamtfläche.

Diese Feststellung ist deshalb bedeutsam, weil unter Schutz gestellte Flächen einerseits einen höheren Aufwand für den Kreishaushalt darstellen (Raumüberwindungskosten z.B bei der Infrastruktur oder beim ÖPNV) und andererseits aus diesen Flächen sich in der Regel keine Einnahmen generieren lassen. Ein entsprechender Strukturausgleich im FAG könnte hier Abhilfe schaffen.

159.

Auf Grund der Gefahren, die sich aus dem großen Fließgewässer „Elbe“ ergeben können, resultiert, dass der Landkreis Prignitz beim Eintreten des Katastrophenfalls alle Aufwendungen dazu aufbringen muss. Darüber hinaus ist die kreisliche UWB in Sachen des Hochwasserschutzes Sonderregulierungsbehörde und muss (anders als im Landkreis Ostprignitz-Ruppin) des Weiteren die Deichnutzung und das Verhalten im Überschwemmungsgebiet regulieren, die Deichscharn durchzuführen und die Anordnungen zur Abwehr einer Hochwassergefahr treffen. Insgesamt ist dafür der administrative, logistische und personelle Aufwand zu tragen.

160.

Der Gesetzesentwurf nennt 4 bzw. 5 der flächengrößten Gemeinden Brandenburgs bzw. Deutschlands (S. 377), welche in Ostprignitz-Ruppin liegen. Aus dieser Tatsache können keine Ableitungen zur Leistungsfähigkeit des Kreises getroffen werden, auch ist nicht zu erkennen, inwieweit hier eine Beziehung zu den Befunden der Prignitz hergestellt werden soll.

161.

Fakten zeigen, dass die Prignitz deutlich kompaktere Strukturen bietet. So hat die Stadt Wittstock (OPR) 34 Einwohner/km², Neuruppin (OPR) 101 Einwohner/km² und Perleberg und Wittenberge (PR) als gemeinsames Mittelzentrum 214 Einwohner/km² (Wittenberge: 340 EW/km², Perleberg 88 EW/km²). Bei der Betrachtung der absoluten Einwohnerzahl liegen die Mittelzentren Neuruppin (30.715 EW) und Perleberg-Wittenberge (29.410 EW) nahezu gleichauf.

162.

Der Verweis auf den Sitz der Regionalen Planungsgemeinschaft Prignitz-Oberhavel in Neuruppin ist auf Seite 378 irrelevant. Eine Nennung in der Aufzählung der Landesbehörden auf S. 385 wäre richtig. Stattdessen ist hier festzustellen, dass der Landkreis Ostprignitz-Ruppin ein Teil der Regionalen Planungsgemeinschaft Prignitz-Oberhavel ist. Die vervollständigte Übersicht der Landesbehörden ist unter dem Punkt IV.2.1.3. aufgeführt.

163.

In der Beschreibung der Prignitz ab S. 386 ff. fehlen wesentliche Fakten, zudem sind eine Reihe von Angaben nicht korrekt.

164.

Die aufgeführten „Gemeinden“ Wittenberge, Pritzwalk und Perleberg sind „Städte“.

165.

Die Strukturdefizite im Bereich der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes sind keine Alleinstellungsmerkmale des Landkreises Prignitz. Vielmehr ist dies eine Folge der gesamtdeutschen Historie und besteht ebenso im Landkreis Ostprignitz-Ruppin, wie

166.

auch in anderen berlinfernen Landkreisen des Landes, sie sind damit lagebedingt (an der dieses Reformvorhaben auch nichts zu ändern vermag).

167. Der Referentenentwurf enthält Aussagen, ohne diese mit Zahlen sachgerecht zu belegen, so dass falsche Schlussfolgerungen gezogen werden.
168. So ist festzustellen, dass die land- und forstwirtschaftlichen Flächen in der Prignitz und Ostprignitz im Verhältnis zur Gesamtfläche annähernd gleich sind. In der Prignitz 68 % Landwirtschaft + 23 % Forst = 91% Land- und Forstwirtschaft. In Ostprignitz-Ruppin 57 % Landwirtschaft + 34 % Forst = 91% Land- und Forstwirtschaft.
(Quelle: Berichte der Raumordnung, Kreisprofile, Hrsg: LBV, 2015)
169. Ein Vergleich der prozentualen Nutzung der Flächen der Landkreise ergibt folgendes Bild:

Landkreis	Landwirtschaftsfläche	Waldfläche	Gewässerfläche	Siedlungs- und verkehrsfläche
BAR	36,3	45,7	5,0	10,9
LDS	38,9	45,3	4,0	9,4
EE	51,2	35,8	1,7	8,0
HVL	59,9	25,5	3,2	10,2
MOL	61,4	23,8	3,0	11,1
OHV	42,9	40,0	4,0	10,5
OSL	34,8	37,3	3,4	11,5
LOS	37,3	48,0	3,8	9,6
OPR	57,2	32,6	3,3	6,3
SPN	35,2	45,2	2,9	9,7
TF	45,9	41,5	1,8	9,7
PM	46,4	40,7	2,8	8,9
PR	68,0	22,9	1,9	6,9
UM	62,7	24,5	5,0	6,5

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Für den Landkreis Prignitz wird der ländliche Charakter des Kreises anhand seiner Flächennutzung belegt.

170. Der Landkreis Prignitz ist sowohl über die Bundesautobahnen A 24 und A 14 als auch mit ICE, IC und RB direkt an die größten Metropolen Deutschlands, Hamburg und Berlin angeschlossen. Wittenberge ist der einzige reguläre ICE-Halt in Brandenburg. Beide Metropolen sind mit Fahrzeiten von ca. 60 Minuten erreichbar. Dies ist ein sehr positives Alleinstellungsmerkmal der Prignitz, wird jedoch in der Begründung zum Gesetzentwurf unbeachtet gelassen.

Weiter wird ausgeführt, dass die Siedlungs- und Verkehrsflächen seit 1996 (einschließlich statistischer Bereinigungen) um über elf Prozent, ihr Anteil an der Kreisgesamtläche um 0,7 Prozentpunkte auf 6,7 Prozent gestiegen sind, was im Vergleich aller Landkreise einen hinteren Rang ausmacht. 171.

Unklar ist, welchen Einfluss die statistischen Bereinigungen im Vergleich zu den anderen Landkreisen hatten; zudem ist fraglich, was damit ausgesagt werden soll. 172.

Die Landesregierung wird gebeten darzulegen, welche Relevanz die vorstehenden Angaben zu den Nutzungsarten der Fläche und deren Veränderung durch statistische Bereinigungen für den hier in Rede stehenden Gesetzesentwurf haben und welche Wertungen daraus seitens der Landesregierung abgeleitet werden. 173.

Infolge hoher Bevölkerungsverluste leben heute im Landkreis Prignitz weit über ein Viertel weniger Einwohnerinnen und Einwohner bezogen auf den km² Siedlungs- und Verkehrsfläche als noch vor fünfzehn Jahren, was nachfolgende Tabelle verdeutlicht. 174.

	2015
Prignitz	71,62 %
Uckermark	70,41 %
Ostprignitz-Ruppin	85,44 %
Oberspreewald-Lausitz	67,75 %
Elbe-Elster	69,89 %
Spree-Neiße	71,75 %
Land Brandenburg (einschl. kreisfreier Städte)	82,45 %

Übersicht – prozentuale Reduzierung der Einwohner je km² bezogen auf das Jahr 2000
Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

III.1.1.2. Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsstrukturen

175. Die Ausführungen für Ostprignitz Ruppın (S. 378) sind nicht in Analogie zum Landkreis Prignitz (Seite 387) gehalten. Vielmehr wurde die Siedlungsdichte im Landkreis OPR oberhalb dieser Überschrift beschrieben.
176. Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung mit Zeitspannen von 20 – 30 Jahren sind nicht verlässlich. Die Grafiken im Referentenentwurf entbehren jeglichen mathematischen Grundsätzen. Da die Einteilung der Zeitachse nicht korrekt ist, wird der Eindruck vermittelt, dass der Bevölkerungsverlust ab 2015 stark ansteigt. Bei einer korrekten Zeitachse wird klar, dass sich der Bevölkerungsverlust bis 2030 nicht stärker ausprägen wird als in den vergangenen 15 Jahren.
177. In der textlichen Begründung wird ausschließlich auf den Bevölkerungsverlust in der Vergangenheit eingegangen. Entscheidend für ein Reformprojekt ist jedoch die Perspektive für die Zukunft und welche Anstrengungen in der Prignitz (und anderen Landkreisen) unternommen werden, um den derzeitigen Trend von mehr Zuzügen als Abwanderungen beizubehalten.
178. Gegentrends zum demographischen Wandel wie das Beispiel des Dorfes Klein Gottschow (Gemeinde Groß Pankow (Prignitz) - vor 10 Jahren 3 Kinder im Ort; aktueller Stand (2016) 25 Kinder bei rund 100 Einwohnern – belegen, dass das Leben in den Dörfern und Kleinstädten von Familien, gerade aus den Metropolen, zunehmend geschätzt wird. Durch einen Rückzug der Kreisverwaltung wird diesem äußerst positiven Trend mit hoher Wahrscheinlichkeit entgegengewirkt.
179. Herauszustellen ist, dass der Bevölkerungsrückgang von 2010 bis 2015 in der Prignitz vergleichsweise gering war, andere Landkreise verloren in diesem Zeitraum z.T. mehr als doppelt so viel Einwohner. Das stützt die These, dass der altersbedingte Bevölkerungsverlust in der Prignitz in den Jahren 1990 – 2010 vergleichsweise höher war und dieser „Knick“ den anderen Landkreisen noch „bevorsteht“. In diesem Zusammenhang ist die mangelnde Zuverlässigkeit der Bevölkerungsprognosen des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg (im Vergleich zu anderen vorliegenden Prognosen) nochmals zu erwähnen (siehe eigene Zusammenstellung), genauso wie der Einfluss unvorhersehbarer Effekte (wie z.B. Flüchtlingszuzug) auf die Bevölkerungsprognosen. Ebenso kann in diesen Prognoseberechnungen nicht einfließen / eingeflossen sein, was in den Landkreisen (und Kommunen) selbst unternommen wird zur „Stabilisierung“ der Bevölkerungszahlen.
180. Die Bevölkerungsdichte des Kreises Ostprignitz-Ruppın beträgt 38 EW/km². Durch die Ausdrucks-/Darstellungsweise „weniger als 40“ im Gesetzesentwurf werden Tatsachen verschleiert.

Eine Zusammenführung von zwei Kreisen mit geringer Bevölkerungsdichte ergibt keinen Landkreis mit größerer Bevölkerungsdichte und somit können dadurch keine Vorteile erwachsen. Durch eine Kreisfusion von Prignitz und Ostprignitz-Ruppin entsteht nur eine Ausweitung von Disparitäten innerhalb dieses neuen Kreises, da die Stadt Neuruppin, die in einem neuen Gebilde die bevölkerungsreichste ist, sich im äußersten Osten des neuen Kreises befinden würde. ^{181.}

III.1.1.3. Regelmindesteinwohnerzahl

182. Die Regeleinwohnerzahl von 175.000 sowie die Mindesteinwohnerzahl von 150.000 sind dem Leitbild entnommen. Schon das Leitbild kann nicht nachvollziehbar darstellen, warum ein Landkreis über eine Mindesteinwohnerzahl von 175.000 / 150.000 verfügen muss. Die Landesregierung kann diese Zahl auch nicht logisch erklären.
183. Ein Blick in andere Bundesländer zeigt dies sehr deutlich. In Bayern etwa besteht der Landkreis Kulmbach mit 72.468 Einwohnern (984,15 km², 79 EW/km²) sowie der Kreis Kronach mit 67.916 Einwohnern (651,53 km², 104 EW/km²) und der Kreis Lichtenfels mit 66.655 Einwohnern (519,95 km² 128 EW/km²). Dies zeigt, dass obwohl die Kreise sowohl in Einwohnerzahl als auch der Fläche nach klein sind, diese Größen bei Landkreisen durchaus sinnvoll sind. Die Kreise in Bayern bestehen seit 1970. Eine Änderung wird in Bayern auch nicht erwogen. Auch der der Prignitz benachbarte Landkreis Lüchow-Dannenberg hat nur 49.401 Einwohner (41 Einwohner je km²) (Quelle: Kurz-Info 2011 Landkreis Lüchow Dannenberg, Hrsg: Landkreis Lüchow-Dannenberg 2011) und ist ebenso wie die Prignitz ein Landkreis der durch Kleinstädte und Dörfer geprägt ist.
184. Werden Bevölkerungsprognosen des LBV aus dem Jahr 2012 herangezogen, erreichen die Landkreise Prignitz und Ostprignitz-Ruppin im Jahr 2030 gemeinsam „nur“ 146.000 Einwohner und würden damit nicht dem Leitbild entsprechen. Nach aktuellen Prognosen, die auch der Begründung zum Gesetzentwurf zugrunde liegen, werden die Kreise 2030 gemeinsam 152.800 Einwohner haben.
185. Dies zeigt, dass die Bevölkerungsentwicklung besser ist als noch vor wenigen Jahren erwartet wurde. Zudem wird sich, wie bereits dargestellt, die geringe Bevölkerungsdichte nicht durch größere Landkreiszuschnitte wesentlich verändern.
186. Auf der Basis, dass die Landkreise in Brandenburg mindestens 150.000 Einwohner aufweisen müssen, wird die Verschmelzung der Kreise Ostprignitz-Ruppin und Prignitz als alternativlos beschrieben. Der Landkreis Prignitz grenzt mit seiner Kreisgrenze ausschließlich an den Landkreis Ostprignitz-Ruppin in den Grenzen des Landes.

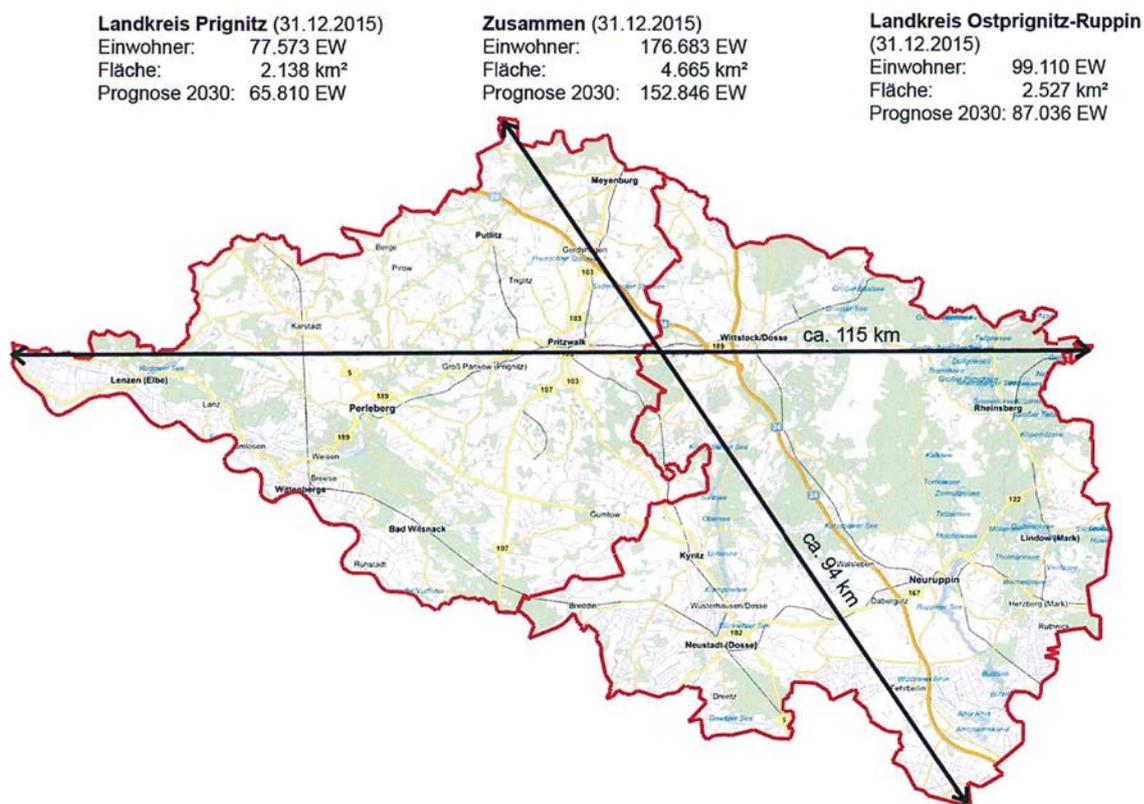
III.1.1.4. Flächenobergrenze

Der neue Landkreis Prignitz-Ruppin würde die Flächenobergrenze von 5.000 km² einhalten. Diese Obergrenze im Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 ist jedoch willkürlich gewählt, um vielfältige Kreisfusionen zu ermöglichen. Derart große Landkreise widersprechen der im Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 geforderten bevölkerungsnahen Verwaltung.

187.

Auch für die ehrenamtlichen Abgeordneten des Kreistages und seiner Ausschüsse ist der zusätzliche zeitliche Aufwand unverhältnismäßig. Insbesondere aber für die Mitarbeiter der Kreisverwaltungen sind die entstehenden Entfernungen schlicht inakzeptabel. Fahrzeiten von täglich 3 bis 4 Stunden sind indiskutabel. Dies widerspricht dem Grundsatz einer familienfreundlichen Arbeitssituation. Auch die finanzielle Belastung durch extrem lange Arbeitswege ist unverhältnismäßig und kann in Einzelfällen existenzbedrohend sein. Eine Veränderung des Wohnstandortes ist für die überwiegende Zahl der Arbeitnehmer oft nicht möglich. Auch würde dies dem Grundsatz, die bisherigen Kreise gleichermaßen zu entwickeln, widersprechen. Auch für den Steuerzahler entstünden mit der Pendlerpauschale, allein für die Relation Perleberg-Neuruppin; weitere jährliche Belastungen. Auch innerhalb der Verwaltungstätigkeit entstehen immense Kosten und Zeitaufwendungen für Dienstreisen. Da Dienstreisen Arbeitszeit ohne Arbeitsleistung sind, wird der notwendige Personalanteil in den jeweiligen Aufgaben entsprechend anzupassen sein.

188.



III.1.1.5. Wirtschaftsstruktur

189. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Landkreises Prignitz wird auf das Jahr 2012 bezogen. Hier sind aktuelle Zahlen zu verwenden. Dass die Prignitz über ein geringes BIP verfügt, ergibt sich als logische Konsequenz aus der geringen Einwohnerzahl. Hier ist ausschließlich das BIP/ Erwerbstätigen bzw. je Einwohner heranzuziehen. In der Prignitz beträgt das BIP 48.000 € je Erwerbstätigen, in Ostprignitz Ruppin 46.000 € je Erwerbstätigen. (Quelle: Berichte der Raumordnung, Kreisprofile, Hrsg: LBV, 2015) Dieser Wert ist in der Prignitz bereits nahe dem Landesdurchschnitt und höher als in Ostprignitz-Ruppin, obwohl das BIP/Erwerbstätigen im Landkreis Ostprignitz-Ruppin durch die über 1600 Arbeitnehmer der Landesbehörden deutlich aufgewertet sein dürfte.
190. In der Darstellung der Daten zur Wirtschaftsstruktur fehlen Aussagen zu den guten Anbindungen im Fernverkehr (Berlin - Hamburg) und SPNV (RE 2, RE 6, RB 73/74), als auch zum Güterverkehr auf der Schiene.
191. Im Landkreis Prignitz bestehen 30 größere Gewerbeflächen sowie zahlreiche Einzelgewerbestandorte, welche in den Flächennutzungsplänen der jeweiligen Gemeinden ausgewiesen sind. Besondere überregionale Bedeutung haben hierbei der Gewerbepark Prignitz direkt an der A 24, das Gewerbegebiet Perleberg/Quitow sowie das Industriegebiet Wittenberge Süd mit seinem trimodal (Wasser, Straße, Schiene) erschlossenen Hafen.
192. Der Tourismus, der für den Landkreis Ostprignitz-Ruppin explizit benannt ist, muss auch in der Prignitz Erwähnung finden und darf nicht unberücksichtigt bleiben. Zumal genau dieser Bereich in der Prignitz höher unterstützt wird gegenüber den Zuwendungen des Landkreises OPR. (Siehe hierzu auch spätere Ausführungen zur interkommunalen Zusammenarbeit.)
193. Wenn für OPR die teilnehmenden Gemeinden am MAERKER-Portal aufgeführt werden, dann müssen auch Perleberg, Wittenberge und Gumtow für die Prignitz gleichbehandelnd erwähnt werden.
194. Die Mittelbereiche wurden durch die Landesplanung ausgewiesen. Dass bei Mittelzentren in Funktionsteilung die sie bildenden Städte in verschiedenen Landkreisen liegen, wurde von der Landesplanung nicht als hinderlich oder problematisch betrachtet. Insofern kann hieraus keine Kreisgebietsreform begründet oder auch nur unterstützt werden.
195. Für die jeweiligen Wachstumskerne in den Landkreisen ergeben sich keine Vorteile durch eine Zusammenlegung der Kreise Prignitz und Ostprignitz-Ruppin. Daher fehlt es in dem Entwurf zur Gesetzesbegründung wohl auch an deren Benennung. Ganz im Gegenteil entsteht nur eine Verschärfung des Wettbewerbs auf regionaler Ebene.

Die Regionale Planungsgemeinschaft Prignitz–Oberhavel ist ein durch Gesetz verordnetes Gebilde. Die Landkreise wurden zu dieser Zusammenarbeit verpflichtet. Der aus Sicht des Landes „verringerte Abstimmungsbedarf“ führt zu einem Verlust der regionalen Mitbestimmung. Gerade bei umstrittenen Themen wie der Windenergie ist es wichtig, dass hier mehr als bisher auf örtliche Bedenken eingegangen wird. Mit der zunehmenden Zentralisierung und Verringerung der am Entscheidungsprozess beteiligten Personen und Gremien entfernen sich Politik und Verwaltung von den Bürgern und es lässt sich das beabsichtigte Reformziel „Bürgernähe“ nicht erklären.

196.

Der Landkreis Prignitz hält es nicht für sinnvoll, bei einer Kreisfusion mit dem Landkreis OPR (Flächenausdehnung von 4.665 km²) überhaupt noch eine Regionale Planungsgemeinschaft vorzuhalten. Die Aufgabe der Regionalplanung sollte dann im Rahmen der Funktionalreform Aufgabe der Landkreise werden.

197.

III.1.1.6. Verkehrswege und Pendlerbewegungen

198. Die Begründung zum Gesetzesentwurf enthält die Aussage, dass die Prignitz nur über die A 24 an das Autobahnnetz angeschlossen ist. Dies ist falsch.
199. Die Prignitz ist bereits seit 2015 mit der A 14 in Karstädt an eine weitere Autobahn angeschlossen. Mit Fertigstellung der A 14 im Abschnitt Groß Warnow – Grabow wird noch in diesem Jahr eine schnelle Verbindung nach Hamburg bestehen. Die Kreisstadt Perleberg ist nur 15 Minuten von der Anschlussstelle Karstädt entfernt. Die Planung der Autobahnen ist Aufgabe des Landes. Dass die weiteren Abschnitte der A 14 Richtung Magdeburg noch nicht fertiggestellt sind, hat seine Ursache nicht im Landkreis, sondern in der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung des Landes.
200. Aussagen zur unterschiedlichen Ausprägung der Durchführung der öffentlichen Personenverkehrsdienstleistungen in beiden Landkreisen wurden nicht getroffen. Im Landkreis Prignitz ist bis 2026 ein privates Busunternehmen vertraglich gebunden, während im Landkreis OPR eine kommunale Busgesellschaft (ORP) die Busleistungen durchführt. Insgesamt fehlen Ausführungen zum übrigen ÖPNV (Anbindungen von Ortschaften, Rufbus, Studentakt etc.).
201. Im Abschnitt der Betrachtung der Pendlerbewegungen innerhalb des Landes Brandenburg, greifen die Ausführungen zu kurz. Für die Prignitz, die an drei weitere Bundesländer grenzt, sind auch diese landesübergreifenden Pendlerbewegungen (einschl. Schüler) mit zu betrachten und zu bewerten, weil sich Verflechtungsräume natürlich über Landesgrenzen hinaus entfalten. Auch die Pendlerströme von und nach Hamburg sind zu berücksichtigen.

III.1.2. Kunst und Kultur

Bei der Betrachtung des Referentenentwurfes für die Prignitz wird im Bereich Kunst und Kultur auf wesentliche Bestandteile nicht hingewiesen: Der kurz erwähnte „Prignitzsommer“ findet 2017 zum 26. Mal in Folge statt. Alle Kommunen beteiligen sich an der Finanzierung, Planung und Durchführung, wobei Künstler aus der Region, Vereine und das ehrenamtliche Engagement von Bürgern bei der Planung und Organisation mit einbezogen sind. Die Veranstaltungen im Bereich der darstellenden Kunst, der bildenden Kunst, Musikveranstaltungen von Rock bis Klassik und der Literatur sind auf den ländlichen Raum und die dörflichen Strukturen ausgerichtet und ziehen zunehmend Besucher aus den Metropolen an. Eine Vielzahl heutiger selbstständiger Projekte ist durch die Kultur- und Kunstfesttage „Prignitz-Sommer“ entstanden und gewachsen. Den Veranstaltungskalender gibt es mittlerweile auch als APP.

202.

Bei der Betrachtung für die Prignitz im Bereich Kunst und Kultur wird auf wesentliche Bestandteile nicht hingewiesen. Neben dem Kultur- und Festspielhaus Wittenberge gibt es weitere kulturell bedeutsame Spielstätten, wie z. B.:

203.

- Kulturhaus Pritzwalk
- Elblandfestspielbühne an der Alten Ölmühle Wittenberge
- Schloss und Park Grube.

Die Kreismusikschule hat Ihren Sitz in der Kreisstadt Perleberg sowie Außenstellen in Wittenberge und Pritzwalk, die nicht aufgeführt wurden. Unerwähnt (unter dem Punkt Schulen) bleibt die Kreisvolkshochschule mit ihren Geschäftsstellen in Wittenberge, Perleberg und Pritzwalk.

204.

In der Auswahl der Museen fehlen weitere für das Reisegebiet relevante Museen, teilweise mit Alleinstellungswert:

205.

- Prignitzer Kleinbahnmuseum
- Schloss Wolfshagen mit wertvoller Porzellansammlung (Bundespreisträger „Deutscher Preis für Denkmalschutz“)
- Oldtimer-Museum Perleberg
- DDR Museum Perleberg
- Stadt- und Brauerei Museum Pritzwalk

Die Braukunst in der Prignitz war nicht nur in der Historie wichtig, sondern ist es auch in der Gegenwart, z. B.

206.

- Burgbräu, Schwarze Magd, Schwarzer Vogt und Rittergold der Plattenburg
- Prignitzer Hofbräu des Landhotels Prignitzer Hof in Buchholz
- Bio-Mühlenbräu und Heil- und Wildkräuterspezialitäten in der Koebemühle Triglitz
- Herzbräu in der Alten Ölmühle Wittenberge, die sich auch an der Brandenburgischen Bierstraße beteiligt.

207. Im Kunst- und Kulturteil zum Landkreis Ostprignitz-Ruppin werden Schlösser hervorgehoben. Diese werden in der Prignitz völlig vernachlässigt:
- Plattenburg (älteste Wasserburg Norddeutschlands),
 - Burg Lenzen,
 - Schloss Wolfshagen,
 - Schloss Rühstädt,
 - Schloss Grube,
 - Schloss Meyenburg.
- Diese sind mit Schlossparks ausgestattet, darüber hinaus existieren weitere Parks, z. B. Kurpark Bad Wilsnack, Waldlehrpark Groß Woltersdorf.
208. Völlig vernachlässigt wird im Bereich Kunst und Kultur das Spektrum der Kirchen. Besonders hervorzuheben ist dabei die Wunderblutkirche in Bad Wilsnack als bedeutender Heilig-Blut-Wallfahrtsort des Mittelalters mit Wunderblutschrein. Die Wunderblutkirche bekam in 2016 die Anerkennung als Kulturdenkmal mit nationaler Bedeutung. Noch heute ist die Kirche Anziehungspunkt für viele Pilger, vor allem der Pilgerweg zwischen Bad Wilsnack und Berlin sowie der Annenpfad sind hoch frequentiert. Ebenfalls in der Vermarktung durch den Tourismusverband Prignitz ist der Dom St. Marien in Havelberg an der Straße der Romanik mit Prignitz Museum. Darüber hinaus gibt es viele ansehnliche Dorfkirchen, z. B. in Rühstädt, unter anderem auch eine Vielzahl von Feldsteinkirchen (Buch: Die Kirchen und Kapellen der Prignitz von Wolf-Dietrich Meyer-Rath, Lukas Verlag).
209. Ebenfalls außer Betracht gelassen wurden die Zentralen Archäologischen Orte in der Prignitz (1. Grabungsschutzgebiet in Brandenburg), die der Kultur zuzurechnen sind:
- Großsteingrab Mellen,
 - Königsgrab Seddin (bedeutendste Grabanlage des 9. Jh. v. Chr.),
 - Burg Lenzen,
 - Archäologischer Park Freyenstein (touristisch bereits ausgebaut, Musterbeispiel für eine mitteleuropäische Stadt / Siedlung),
 - Adelssitz Meyenburg mit dem Dreikönigsring als Souvenir,
 - Schlachtfeld 1636 Wittstock (schon hier zeigt sich die gute Zusammenarbeit mit Wittstock).
210. Hinsichtlich der Besonderheiten der Prignitz fehlt es an der Benennung der touristischen Radrouten mit:
- ElbeRadweg (über 40.000 Radfahrer jährlich),
 - Bischofstour,
 - Gänsetour,
- die einen erheblichen touristischen Stellenwert haben.
211. Zu erwähnen ist auch, dass 2017 zum 20. Mal die Tour de Prignitz stattfindet, welche mittlerweile ein Markenzeichen für die Prignitz ist und an der tausende Radler aus allen Teilen Deutschlands teilnehmen. Damit gehört die Tour zu den touristischen

Highlights. In der Aufzählung der Feste und kulturellen Veranstaltungen fehlen für die Reiseregion weiterhin z. B. der Elbebadetag, das Perleberg-Festival, die Kulturelle Landpartie, offene Gärten, sowie die Lotte-Lehmann-Akademie und die Lotte-Lehmann-Woche.

Zu ergänzen sind die vergleichenden Darstellungen dahingehend, dass durch die Aufnahme von Kulturveranstaltungen auf der Internetseite der Kultur- und Kunstfesttage „Prignitz-Sommer“ bzw. der Aufnahme der Schöller-Festspiele in der Broschüre (eine Doppelseite) eine teilweise gemeinsame Vermarktung stattfindet. (Auflagenhöhe der Broschüre: 15.000 jährlich, Zugriffszahlen über die Internetseite: ca. 26.000 jährlich).

212.

III.1.3. Finanzsituation & Personal

213. Die dauernde Leistungsfähigkeit ist im Runderlass 1/2013 des Mdl definiert. Danach ist für die Jahresabschlüsse 2014 und 2015 die dauernde Leistungsfähigkeit erreicht worden, was bedeutet, dass:
- der materielle Haushaltsausgleich erreicht wurde,
 - der Saldo aus der Verwaltungstätigkeit im Finanzhaushalt zumindest ausgeglichen ist,
 - Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit im Finanzhaushalt zur Zahlung der ordentlichen Tilgungsleistung reichen.

214. Der auch vom MIK bescheinigte „überragende Konsolidierungswille“ führte in den vergangenen Jahren dazu, dass der Landkreis Prignitz seit dem Haushaltsjahr 2014 gesetzlich nicht mehr verpflichtet war, ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen. Zur stetigen Verbesserung der Haushaltsslage wurden freiwillig die Maßnahmen der Haushaltssicherung in den Jahren 2014 und 2015 fortgesetzt. Seit 2016 ermöglicht die Haushaltsslage des Landkreises Prignitz eine Haushaltswirtschaft frei von Haushaltssicherungsmaßnahmen.

215. Die nachstehende Darstellung verdeutlicht diese Aussage mit den entsprechenden finanziellen Werten:

Dauernde Leistungsfähigkeit	2014	2015
Materieller Haushaltsausgleich wurde erreicht.	6,5 Mio. €	7,9 Mio. €
Saldo lfd. Verwaltungstätigkeit der Finanzrechng.	3,4 Mio. €	6,4 Mio. €
reicht zur Deckung der:		
Ordentliche Tilgungsleistung	1,3 Mio. €	1,2 Mio. €

216. Zu ergänzen ist die Gesetzesbegründung dahingehend, dass
1. der Jahresabschluss 2015 des Landkreises PR mit einem positiven Gesamtergebnis von 8,3 Mio. € abschließen konnte. Per 31.12.2016 reduzierten sich die Investitionskredite um weitere 2,3 Mio. € zum Vorjahr und betragen nur noch 5,7 Mio. €. Die Finanzrechnung schließt mit einem Bankguthaben von 0,6 Mio. € per 31.12.2016 ab und es sind per diesem Stichtag keine Kassenkredite in Anspruch genommen worden,
 2. somit für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 eine erheblich positivere Entwicklung als zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung 2016/2017 zu erkennen ist,
 3. die Jahre 2011 - 2013 von der Inanspruchnahme der Altersteilzeitregelung geprägt waren. Durch Aufgabenkritik und weitere Optimierungsansätze konnte erreicht werden, dass für lediglich ca. 60 % der ausscheidenden Beschäftigten eine Nachbesetzung erforderlich gewesen ist.
 4. in den Jahren 2014 und 2015 zusätzliche Aufgaben bzw. die erhöhte Quantität bestehender (Pflicht-)Aufgaben (z. B. Unterbringung und Betreuung von

Flüchtlingen, Fleischhygiene, IT-Sicherheit) zu einem Anwachsen der Beschäftigung geführt haben.

5. ab dem Jahr 2016 durch eine flächendeckende Aufgabenkritik weiteres Potential zur Stellenreduzierung umgesetzt werden konnte. Ebenso wurden bestehende kw-Vermerke vollzogen und teilweise aus späteren Jahren vorgezogen. Durch Umverteilung von Aufgaben und verbesserte Organisation wurde erreicht, dass bei mehreren Beschäftigten, die sich in Elternzeit befinden, auf eine befristete Vertretung verzichtet werden konnte.
6. sich weitere Stellenanpassungen ergeben u.a. aus einer fortlaufenden Aufgabenkritik in der Kreisverwaltung.

III.1.4. Verwaltung und Kreisrecht

III.1.4.1. Interne Verwaltungsstrukturen

217. Bei der Gegenüberstellung der Strukturen der Landkreise Prignitz und Ostprignitz-Ruppin zeigen sich deutliche Unterschiede sowohl hinsichtlich quantitativer als auch qualitativer Natur.
218. Unter qualitativen Gesichtspunkten führen die unmittelbaren Vergleiche zwischen beiden Landkreisen zu keinen miteinander korrespondierenden Ergebnissen. Die Geschäftsbereiche bzw. Dezernate sind nach völlig unterschiedlichen Gesichtspunkten strukturiert und benannt. Es besteht die Annahme, dass dies unter Würdigung insbesondere regionaler, personeller sowie weiterer Schwerpunktsetzungen in der vorliegenden Form erfolgt ist.
219. Ähnlich abweichende unterschiedliche Ansätze und Vorgehensweisen finden sich in den Sachbereichen, Eigenbetrieben, Referaten oder Ämtern. Hier sind Struktureinheiten ebenfalls unter gänzlich verschiedenen Rahmenbedingungen zusammengefügt, getrennt bzw. geschaffen worden, die im jeweils anderen Landkreis eine komplett andere Zuordnung oder Bewertung erfahren haben.
220. Eine Fusion beider Verwaltungen würde zu einer komplett neuen Organisationsstruktur führen, die über einen langen Zeitraum einen großen internen Aufwand bedeutet, die Leistungsfähigkeit beeinträchtigt und die wirtschaftliche Entwicklung des Landkreises erheblich hemmen wird. Aus den Erfahrungen der Kreisgebietsreform 1993 muss eingeschätzt werden, dass für die „Verschmelzung“ von 2 Kreisverwaltungen bis zur Herstellung der Einheit der Verwaltung ein Zeitraum von ca. 5 Jahren zu veranschlagen ist; ein Zeitraum, der geprägt sein wird von „Selbstbeschäftigung mit der eigenen Organisation“.

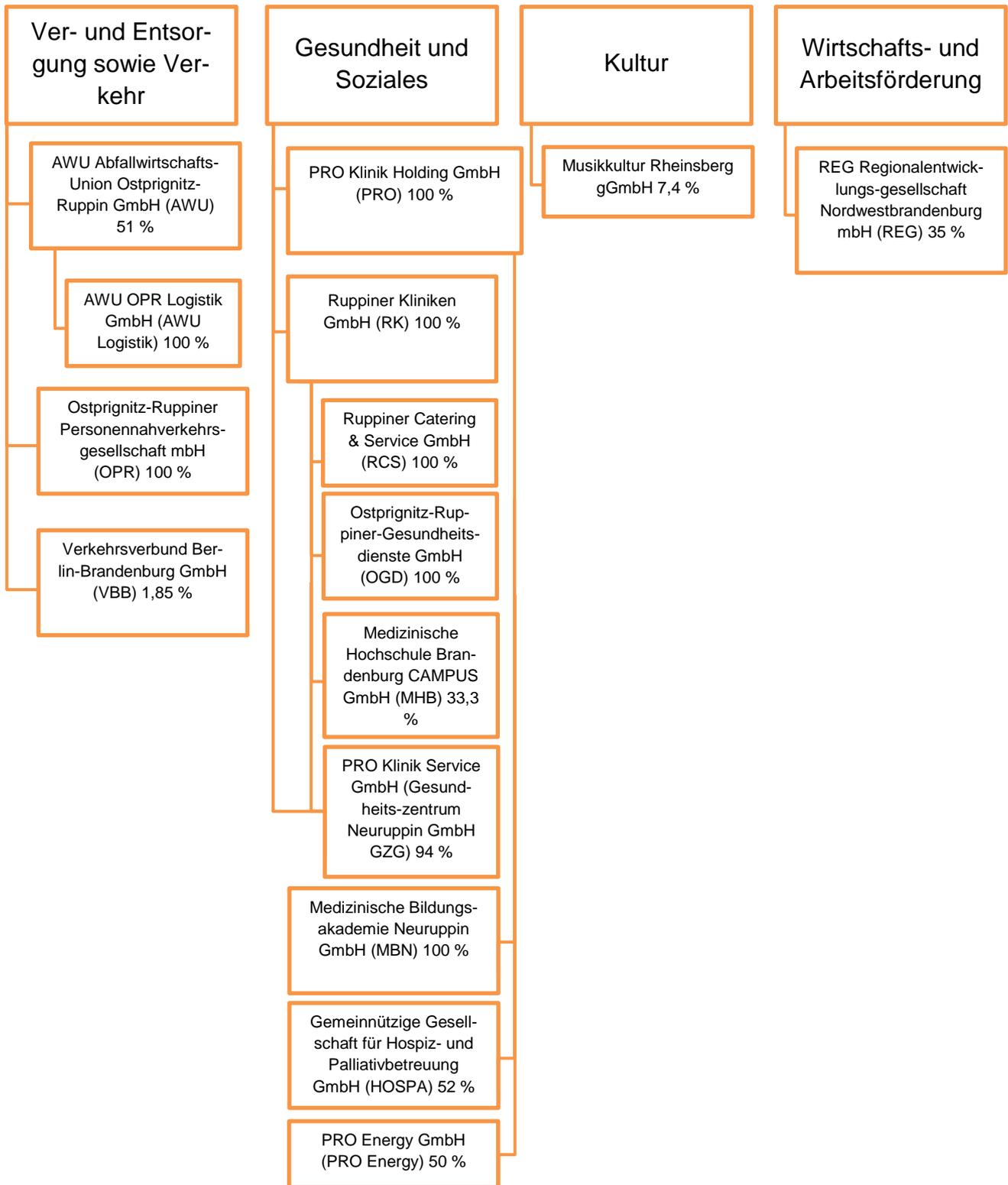
III.1.4.2. Beteiligungen

Die Aufzählungen für den Landkreis OPR sind nicht vollständig. Laut Beteiligungsbericht des Landkreises OPR fehlen mit dem Stand 31.12.2014: 221.

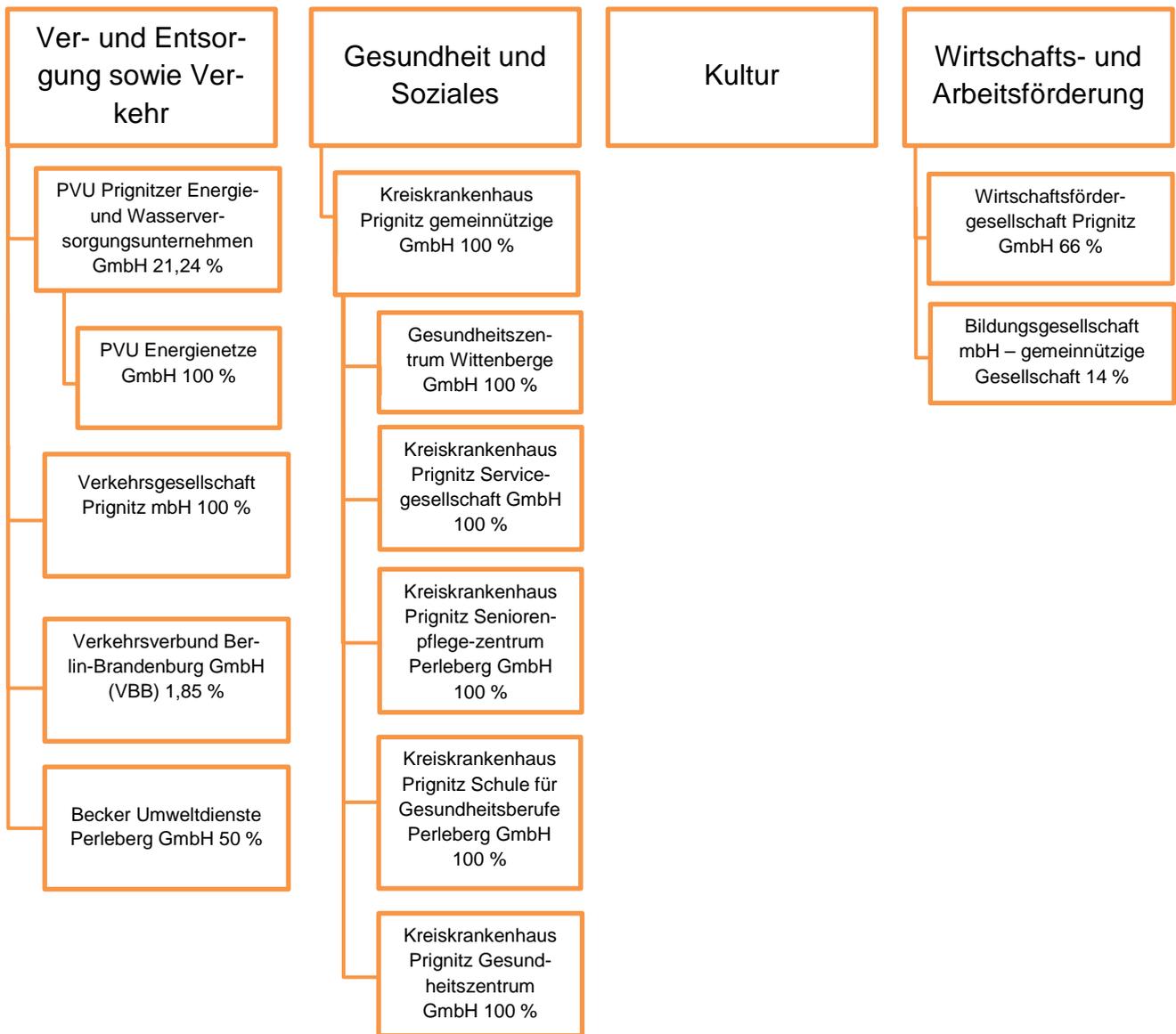
- Abfallwirtschaftsunion (AWU) OPR GmbH (unmittelbare Beteiligung)
- Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) (unmittelbare Beteiligung)
- Ostprignitz-Ruppiner Personenverkehrsgesellschaft mbH (Eigengesellschaft)
- PRO Klinik Holding GmbH (Eigengesellschaft)
- Ruppiner Kliniken GmbH (mittelbare Beteiligung)
- MBH Med. Bildungsakademie Neuruppin GmbH (mittelbare Beteiligung)
- Pro Energie GmbH (mittelbare Beteiligung)
- OGD Ostprignitz-Ruppiner Gesundheitsdienste GmbH (mittelbare Beteiligung)
- PRO Klinik Service GmbH (mittelbare Beteiligung)
- RCS Ruppiner Catering & Service GmbH Neuruppin (mittelbare Beteiligung)
- HOSPA gem. Gesellschaft für Hospiz und Palliativbetreuung mbH (mittelbare Beteiligung)
- AWU OPR-Logistik GmbH (unmittelbare Beteiligung)
- Musikkultur Rheinsberg gGmbH (unmittelbare Beteiligung)
- REG Regionalentwicklungsgesellschaft Nordwestbrandenburg mbH (unmittelbare Beteiligung)
- Medizinische Hochschule Brandenburg Campus GmbH (mittelbare Beteiligung)

In der Aufzählung für die Prignitz fehlt NGK Netzgesellschaft Kyritz GmbH (mittelbare Beteiligung) 222.

Die Zusammenarbeit zwischen Prignitz und Ostprignitz-Ruppin in den Bereichen Kataster- und Vermessungswesen scheiterte nicht 2012, sondern wurde auf einer anderen Ebene weitergeführt, u. a. fand am 19.11.2013 ein gemeinsamer Prignitz-Ruppiner Geodätentag mit beiden Katasterbehörden, Bauaufsichtsbehörden und kreisansässigen Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren statt, bei dem ein einheitliches Vorgehen im Bereich der Kataster- und Vermessungsverwaltung in beiden Landkreisen im Mittelpunkt stand. 223.



Übersicht über die Beteiligungen und deren Struktur im Landkreis OPR per 31.12.2014



Übersicht über die Beteiligungen und deren Struktur im Landkreis PR per 31.12.2014

III.1.4.3. Landesbehördenstandorte

224. Landkreis Prignitz

- Amtsgericht Prignitz
- Landesamt für Umwelt, Außenstelle Wittenberge
- Landesbetrieb Forst Brandenburg (vier Standorte)
- Polizeipräsidium (5 Standorte)
- Landesamt für Umwelt (Biosphärenreservat), Rühstädt

In diesen Landesbehördeneinrichtungen arbeiten 281 Landesbedienstete.

225. Landkreis Ostprignitz-Ruppin

- Amtsgericht Neuruppin
- Arbeitsgericht Neuruppin
- Landgericht Neuruppin
- Sozialgericht Neuruppin
- Staatsanwaltschaft Neuruppin
- Finanzamt Kyritz
- Justizvollzugsanstalt Neuruppin-Wulkow
- Richterakademie Wustrau
- Landesamt für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit, Abteilung Arbeitsschutz
- Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung, Neuruppin
- Landesamt für Schule und Lehrerbildung – Regionalstelle Neuruppin
- Brandenburgische Landesbehörde für Liegenschaften und Bauen
- Landesbetrieb Forst Brandenburg - Oberförsterei Neuruppin
- Landesbetrieb Forst Brandenburg - Landeswaldoberförsterei Alt Ruppin
- Landesbetrieb Forst Brandenburg - Oberförsterei Neustadt
- Landesbetrieb Forst Brandenburg - Serviceeinheit Kyritz
- Landesbetrieb Forst Brandenburg - Landesstelle für forstliches Vermehrungsgut
- Landesbetrieb Forst Brandenburg - Forstschule Kunsterspring
- Landesbetrieb Forst - Zentrale Bewilligungsstelle
- Landesbetrieb Straßenwesen Kyritz, Neuruppin, Wittstock/Dosse
- Polizeidirektion Nord
- Polizeiinspektion Ostprignitz-Ruppin (4 Standorte)
- Fachhochschule Polizei
- Landesamt für Umwelt
- Regionale Planungsgemeinschaft Prignitz-Oberhavel
- Landesbehördenzentrum Neuruppin
- Zukunftsagentur Brandenburg

- Investitionsbank Land Brandenburg
- Agentur für Arbeit Neuruppin
- Deutsche Rentenversicherung Berlin-Brandenburg

In den 30 Landesbehördeneinrichtungen arbeiten mehr als 1600 Landesbedienstete. 226.
Eine weitergehende Betrachtung von Standorten der Bundesbehörden würde ein ähnliches Bild ergeben.

Für den Fall einer Kreisneugliederung fordert der Landkreis Prignitz, diese Verteilung bei der Festlegung des zukünftigen Kreissitzes, im Sinne einer ausgewogenen Verteilung von Behörden in der Fläche zu berücksichtigen. 227.

III.1.4.4. Kreistag und Kreisrecht

228. Aus heutiger Sicht und dem vorliegendem Referentenentwurf würde sich der Kreistag Prignitz-Ruppin aus 56 Abgeordneten zusammensetzen. Aus den Gebieten der jetzt bestehenden Landkreise und deren Einwohnerverhältnis ergibt sich, dass aus der Prignitz 24 und aus Ostprignitz-Ruppin 32 Abgeordnete in den Kreistag gewählt werden.
229. Durch den deutlichen Überhang der Abgeordneten aus Ostprignitz-Ruppin ergibt sich offensichtlich ein Stimmenübergewicht zu Gunsten Ostprignitz-Ruppins. Eine Zweidrittelmehrheit von 38 Stimmen erreicht kein „Altkreis“.

Anteil Einwohner am Gesamtkreis 2019 in % (Basis: Prognosedaten)	
Prignitz	43,48
OPR	56,52
Anteil Abgeordnete am Gesamtkreis 2019 (Basis: Referentenentwurf)	
Prignitz	24
OPR	32

230. In einer möglichen differenzierten Betrachtung der Kreisverwaltung hinsichtlich Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung würden sich weitere erhebliche Unterschiede zwischen den Landkreisen Prignitz und Ostprignitz-Ruppin darstellen.

III.2. Zusammenarbeit und Gemeinsamkeiten

III.2.1. Interkommunale Zusammenarbeit

Es liegen weitere gut funktionierende Kooperationen im und mit dem Landkreis Prignitz vor. Dies sind unter anderem die ZAO – Zentrale-Archäologische Orte; grenzüberschreitend (Lenzen PR, Mellen PR, Seddin PR, Wolfshagen PR, Meyenburg PR, Freyenstein OPR, Wittstock OPR); weiterhin auch touristische Routen wie bspw. die Bischofstour. 231.

Im Bereich Kunst und Kultur werden bedeutende Kultureinrichtungen OPR zugesprochen, die ihre Bedeutung aber über die Prignitz erlangen. Die im Entwurf aufgeführten Museen befinden sich zwar im Landkreis Ostprignitz-Ruppin werden aber bereits durch die Reiseregion Prignitz vermarktet: 232.

- Wegemuseum Wusterhausen
- Museum Dreißig Jähriger Krieg
- Kloster Stift zum Heiligengrabe
- auch die Schöllerfestspiele finden im Landkreis Ostprignitz-Ruppin statt, werden jedoch durch den Tourismusverband Prignitz vermarktet.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, dass sich 18 Museen bzw. museale Einrichtungen in der Prignitz (und damit kreis- und landesübergreifend) zu einer Arbeitsgemeinschaft im Förderkreises „Prignitzer Museen“ e.V. zusammengeschlossen haben und gemeinsam hier einen Museumspädagogen beschäftigen werden. 233.

Der Landkreis Prignitz pflegt gute Beziehungen zur Metropolregion Hamburg, in der u.a. ein direkter Nachbar, der Kreis Ludwigslust-Parchim, Mitglied ist. Hier erfolgt eine enge Zusammenarbeit. Weitergehende Zusammenarbeit im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und einer angestrebten Mitgliedschaft der Prignitz in der Metropolregion Hamburg wurde bisher von Seiten des Landes Brandenburg unterbunden. 234.

Eine intensive interkommunale Kooperation besteht zudem in diversen Bereichen über die Landesgrenzen hinaus. Beispielhaft ist hier auf den Katastrophenschutz hinzuweisen sowie auf den Tourismus Elbe-Müritz-Radweg. 235.

Als Partner-Krankenhaus für die Medizinische Hochschule Brandenburg Theodor Fontane (MBHTF) ist das Kreiskrankenhaus Prignitz zu benennen. 236.

Weitere Kooperationen und Zusammenwirken sind zu benennen für: 237.

- Wachstumskern Autobahndreieck Wittstock/Dosse e. V.
- Messe Kyritz „DIE NEUE PRIMA“ als Leistungsschau der Region

- Volks- und Raiffeisenbank Prignitz eG
- PVU (Kyritz)
- Regionaler Beirat der Zukunftsagentur Brandenburg

238. Weitere Aspekte der Zusammenarbeit sind:

- Kooperatives Mittelzentrum Pritzwalk – Wittstock,
- Kooperationsvereinbarung der Städte und Gemeinden Wittstock/Dosse, Pritzwalk, Meyenburg und Heiligengrabe,
- Kleeblattregion (Stadt Kyritz, Gemeinde Wusterhausen (Dosse), Amt Neustadt und Gemeinde Gumtow)

239. sowie bei Projekten:

- Jobstartmesse Nordwestbrandenburg,
- Tour de Prignitz,
- Elbetal-Express (Machbarkeitsstudie),
- Gemeinsame Finanzierung der Bahnstrecken Meyenburg – Pritzwalk und Pritzwalk – Kyritz (PR-OPR),
- 48-Stunden-Kleeblatt-Aktion,
- kreisübergreifende Linien im ÖPNV (PR nach OPR: 9, PR aus OPR: 3)
(Beförderung von Schülern auf den jeweiligen Linien vor allem im Raum Gumtow: 89 Schüler aus OPR mit ARGE Prignitzbus, 20 Schüler aus PR mit ORP befördert, bilaterale Einnahmenaufteilung zwischen ARGE Prignitzbus und ORP),
- Vertrag über die Restabfallentsorgung mit der MEAB gemeinsam mit dem LK OPR (bis 12/2017),
- Trendanalyse Prignitz 2030 (Wittstock, Kyritz und Heiligengrabe werden einbezogen),
- Land(auf)Schwung erfolgte ebenfalls unter Einbeziehung von Wittstock, Kyritz und Heiligengrabe,
- Gemeinsamer Beförderungstarif in PR/OPR/HVL,
- Initiative „Nachtzug“ nach Berlin (RE 2 über HVL und OPR),
- B5, A24,
- Gemeinsames Radwegenetz (Knotenpunkte), Fernradwege Tour Brandenburg, Bischofstour, Route der historischen Stadtkerne, Elbe-Müritz-Radweg,
- Reit(fern)weg von Neustadt/Dosse nach Redefin,
- Archäologischer Pfad,
- Pilgerweg Berlin – Bad Wilsnack, Annenpfad,
- Reisemobilstellplätze,
- Tourismusforum,
- Prignitz radelt an.

Hiermit wird deutlich, dass entgegen der Auffassung im Referentenentwurf die kreisübergreifende Zusammenarbeit insgesamt von erheblichem Umfang kooperativ geprägt ist. ***Der Landkreis Prignitz stellt fest, dass diese Art der freiwilligen Zusammenarbeit vor dem Hintergrund möglicher Synergieeffekte weiter ausgebaut werden kann, dies bedingt aber keine Gebietsreform.***

240.

III.2.2. Touristische Beziehungen

241. Die Aussage „Der Tourismusverband Prignitz ist personell nicht wettbewerbsfähig“ ist zurückzuweisen. Der Tourismusverband Prignitz e. V. (TVP) weist jedes Jahr mit seinem Geschäftsbericht seine Wirtschaftlichkeit nach und wird dafür vom Vorstand entlastet. Infrastrukturmanagementmaßnahmen wurden vom Tourismusverband Prignitz e. V. erfolgreich mit vorhandenen Ressourcen und Personal geleistet. Ein Beleg dafür bildet die landesweit anerkannte Knotenpunktwegweisung, die sich seit der Umsetzung auch immer weiter entwickelt hat und für andere Reisegebiete Vorbildwirkung erzielt.
242. Auch im Bereich der Digitalisierung ist der Tourismusverband Prignitz e. V. gut aufgestellt:
- Beteiligung am landesweiten Buchungssystem der Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH als Lizenznehmer mit eigener Datenpflege (ab 2017 sind 28 Prignitzer Betriebe buchbar),
 - Facebook Auftritt (Tourismusverband Ruppiner Seenland (TVRSL) mit 261 Likes und ca. 4 Meldung/Monat, TVP mit 584 Likes und 2-3 Meldungen/Wo.),
 - Umbau der Webseite für responsives Design für mobile Endgeräte,
 - Thematisierung der Digitalisierung im Rahmen des jährlichen Tourismusforums 2016,
 - Eigenständiges Datenmanagement 2016 im Bereich Digitalisierung wurde begonnen. Die Umsetzung erfolgt 2017. (Bestandteil ist die bürointerne Kommunikation und die Darstellung der Daten im World Wide Web).
 - Für den touristischen Bereich „die Prignitz“ erfolgt damit eine Eigenständigkeit und Wettbewerbsfähigkeit.
243. Darüber hinaus gibt es eine enge Zusammenarbeit mit der Landesmarketingorganisation und dem Landestourismusverband, z. B. bei der Umsetzung der Landestourismuskonzeption und der Markenstrategie (Entwicklung von Leitprodukten, ein herausragendes Bsp.: „Storchenfeierabend“). Weiterhin bestehen Kooperationen mit Hamburg (Projekt „Kurs Elbe. Hamburg bis Wittenberge“) und Magdeburg (Elberadweg) sowie aus radtouristischen Gründen mit der Altmark und dem Havelland. Die Gemeinde Rühstädt ist in der Prignitz ein touristischer Leuchtturm. Es ist das „storchenreichste Dorf“ Deutschlands. Jährlich besuchen über 15000 Gäste das 220-Einwohner-Dorf mit seinen über 30 Storchennestern. Als deutsches Mitglied der Vereinigung „Europäischer Störchendorfer“ richtet es 2018 wiederholt das Treffen der 14 europäischen Storchendörfern aus.
244. Die Prignitz ist gekennzeichnet durch kleine, familienbetriebene Unterkünfte. Zur Darstellung des Inlandtourismus werden vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg aber nur Beherbergungsstätten ab 10 Betten erfasst, d. h. Ferienwohnungen/-häuser, Campingplätze und Privatzimmer unter 10 Betten werden ebenso nicht erfasst wie der so genannte graue Beherbergungsmarkt (Übernachtungen bei Ver-

wandten, Freunden...). Tagesgäste werden ebenfalls nicht statistisch erfasst, spielen jedoch in der Region aufgrund der guten Ausgangslage zwischen den Metropolregionen (inkl. guter Verkehrsanbindung) eine wichtige Rolle. Während bei Übernachtungen im wesentlichen Hotellerie und Gastronomie profitieren, sind es bei Tagesgästen überwiegend Dienstleister und Einzelhandel; somit trägt der Tagestourismus der Prignitz für die Gesamtwirtschaft bei. Die Zahl der Übernachtungen ist auch deshalb nicht vergleichbar, da das Ruppiner Seenland auch die Gäste der Kureinrichtungen als Touristen betrachtet und diese an die Statistikämter meldet. In der Prignitz werden Kurgäste in diesem Sinne nicht als Übernachtungsgäste im Tourismus gezählt, trotz großer Kureinrichtung.

Die Reiseregion Prignitz beinhaltet auch die Städte Havelberg, Kyritz, Wittstock, Neustadt/Dosse und Wusterhausen mit Umgebung und wird im Jahr 2017 offiziell ergänzt durch das Dosse-Seen-Land (Kleeblattregion). Der Tourismusverein Kyritz, Wusterhausen, Neustadt (Dosse) e. V. befürwortete eine Vermarktung durch den Tourismusverband Prignitz. Aus der Begründung des Vereins ist zu entnehmen, dass sich der TV RSL im Marketing auf die Leuchttürme der Region konzentriert. Die Bürgermeisterin der Stadt Kyritz und Vorsitzende des Tourismusvereins Kyritz, Wusterhausen, Neustadt (Dosse) e. V., Frau Nora Görke, beschreibt, dass die Prignitz schon immer die gesamte Region vermarktet und vor allem die Verbindungen der vielen kleinen, feinen Attraktionen beispielsweise durch das Radlerparadies und den Pilgerweg (Schreiben der Bürgermeisterin von Kyritz vom 01.07.2016 an den Landrat des Landkreises Ostprignitz-Ruppin, Herrn Reinhardt). Da das Dosse-Seen-Land eher kleinteilig strukturiert ist, d. h. aus vielen kleinen Leistungsträgern besteht, die im Alltagsgeschäft nicht über die notwendigen Finanzen und Zeitressourcen für ein touristisches Marketing und das Ausleben der Marke verfügen, sind sie auf die Verbandsarbeit und die Vernetzung durch den Verband angewiesen. In der Begründung wird dahingehend weiter ausgeführt: „Der Verband engagiert sich für die regionale Umsetzung der Landestourismuskonzeption und der Markenstrategie, für Produkt- und Angebotsentwicklung, aktivierendes Marketing in den Nahmärkten, Innenmarketing und die Sensibilisierung der Mitglieder und Partner, die Abstimmung der kommunalen Infrastrukturplanung und die Qualitätssicherung.“

245.

Für die Erreichbarkeit per Bahn ist Wittenberge der wichtigste Knotenpunkt in der gesamten Region, da nicht nur der Halt mit der Regionalbahn möglich ist, sondern auch der ICE/EC hier hält. 50 Minuten Fahrzeit bis nach Berlin, aber auch bis Hamburg stehen für eine hohe Attraktivität. Wittenberge ist der einzige ICE Halt im Nordwesten des Landes Brandenburg und im brandenburgischen Teil der Brückenregion Hamburg-Berlin. Diese Anbindung wird in der Begründung zum Referentenentwurf benannt, aber die Bedeutung geht unter.

246.

III.2.3. Naturräumliche Beziehungen

247. Die Prignitz wird als dünner Landstrich beschrieben. Völlig anders hat sich die Koalition aus SPD und DIE LINKE noch in ihrem Koalitionsvertrag für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages geäußert. Unter Pkt. 6.2. - Starke ländliche Räume - wird ausgeführt, dass gerade die ländlichen Räume unserem Land Gesicht und Seele mit ganz eigenen kulturellen Prägungen, Traditionen und Impulsen geben. Ausdrücklich und als erstes wird an dieser Stelle die Prignitz, nicht jedoch ein imaginärer ländlicher Raum Prignitz-Ruppin, genannt. Der Koalitionsvertrag belässt es nicht nur bei der Nennung dieser konkreten Naturräume, sondern fordert darüber hinaus explizit deren Erhalt. Die naturräumlichen Potentiale werden allerdings im Referentenentwurf völlig missachtet.
248. Beispielhafte typische prignitzer Naturräume sind:
- Biosphärenreservat Flusslandschaft Elbe-Brandenburg (Alleinstellungsmerkmal)
 - Europäisches Storchendorf Rühstädt
 - Rambower Moor (Auszeichnung der Heinz Sielmann Stiftung: „Schönstes Naturwunder 2014“)
 - Natürliche Moorkomplexe, Anwendungen dieser z. B. im Thermalsole- und Moorheilbad Bad Wilsnack
 - Wittstocker Heide
 - Wildpferdevorkommen
 - Naturbadeseen: Rudower See, Groß Woltersdorf
 - Größter Landschaftspark der Prignitz in Hoppenrade
249. ***Ein naturräumlicher Bezug zum Ruppiner Land besteht nicht.***

III.2.4. Kulturelle und historische Beziehungen

Die Prignitz wurde 1349 erstmalig namentlich in einer Urkunde erwähnt. Die Landschaftsbezeichnung „Nordmark“ geht jedoch auf die eroberten ottonischen Gebiete (darunter die spätere Prignitz) in der Zeit von 965 bis zum großen Slawenaufstand und den damit einhergehenden Verlust der ostelbischen Landstriche im Jahre 983 zurück. Der Herrschaftstitel „Markgraf der Nordmark“ bestand noch bis ca. 1130, ohne jedoch mit Landbesitz verbunden zu sein. Die - wie im Text angegeben - für das 14. bis 18. Jahrhundert genannte Bezeichnung Nordmark ist für das Gebiet der Prignitz falsch.

250.

Die Beziehungen zwischen der „alten Prignitz“ und dem Ruppiner Land konnten nicht nachvollziehbar erläutert werden. Beziehungen gab es nur bei der Schuldenverwaltung des Landesherren mit der gemeinsamen Hufenschoßkasse und der gemeinsamen Städtekasse von Mitte des 16. Jahrhunderts für ca. 250 Jahre zusammen mit der Altmark. Insoweit waren Neuruppin und Wusterhausen ein Appendix der Prignitz. Dennoch versucht der Referentenentwurf, mit Datenmaterial Beziehungen zu indizieren mit dem Ziel, eine „künstliche Brücke“ bauen zu wollen. Dabei werden enge kulturelle und historische Verbindungen/Beziehungen der Landkreise Prignitz und Ostprignitz-Ruppin postuliert. **Tatsächlich haben die Prignitz und das Ruppiner Land sonst kaum historische und kulturelle Verflechtungen aufzuweisen.**

251.

Das Ruppiner Land war gut 300 Jahre lang (1214 – 1524) eine eigene Herrschaft (gegründet von den Grafen von Arnstein (nicht Arnberg, wie im Referentenentwurf dargelegt) /später Grafen von Lindow-Ruppin). Ab 1524 war mit dem Aussterben der Adelsdynastie das Ruppiner Land weiterhin eigenständig, selbst in der DDR ab 1952 mit den Kreisen Neuruppin und Gransee. Erst nach der Wiedervereinigung erfolgte dann die „Zwangsvereinigung“ mit dem östlichen Teil der Prignitz zum neuen Landkreis Ostprignitz-Ruppin im Jahre 1993. Die Prignitz als alte Kulturlandschaft wurde „auseinander gerissen“.

252.

Insofern – und dies ist allgegenwärtig in der Bevölkerung – gab es keine lang zurückreichenden historischen und kulturellen Verflechtungen zwischen der Prignitz und dem Ruppiner Land. Bis heute gibt es einen Verein für Geschichte der Prignitz mit Sitz in Perleberg und den Historischen Verein der Grafschaft Ruppin mit Sitz in Neuruppin. **Es handelt sich vielmehr um ein künstlich geschaffenes Kultur- und Landschaftsgebilde, das nur wenig gemeinsame Identität besitzt und mit der neuen angedachten Kreisgebietsreform ohne hinreichenden historischen Kontext geschaffen werden soll.**

253.

III.3. Fazit

254. Der durch den Gesetzentwurf unternommene Versuch der Beschreibung eines sogenannten natürlichen Fusionspartners scheitert. Die in der Begründung zum Gesetzentwurf benannten Verflechtungen sind größtenteils, mit der Ausnahme des ehemaligen Territoriums der Region der Prignitz überwiegend nur angenommen. Dies wurde vorrausgehend deutlich festgestellt.
255. ***Die Landesregierung wird aufgefordert, die wirtschaftlichen, fusionsbedingten Synergieeffekte und Kostenvorteile darzustellen und zu erläutern.***
256. Zahlreiche Gutachten und Evaluierungen aus anderen Bundesländern, die eine Kreisgebietsreform in der näheren Vergangenheit durchgeführt haben, zeigen, dass die erhofften Ziele nicht eingetreten sind. So haben sich die Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise in Sachsen nach der Kreisgebietsreform 2008 kaum anders entwickelt, als dies ohne Reform geschehen wäre. Es wird jedoch festgestellt, dass die Polarisierung gestärkt wird, die Unzufriedenheit in der Bevölkerung zunimmt und die Wahlbeteiligung sinkt. (Quelle: Felix Rösel, Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien, Hrsg: IFO Institut, 2016)
257. Wie die Begründung zum Gesetzentwurf selbst feststellt, wäre auch ein neuer Landkreis Prignitz-Ruppin finanziell nicht leistungsfähiger als die bestehenden Kreise. Der mit dem Reformvorhaben erwartete kreisinterne Finanzausgleich kann nicht stattfinden, da die dazu notwendigen Rahmenbedingungen nicht vorhanden sind. Bei einer ausreichenden Finanzausstattung der Landkreise durch das FAG mit der Berücksichtigung der Fläche, wäre eine effektlose Fusion im Rahmen der Kreisneugliederung nicht nötig. Zudem wird der Fusionsaufwand die Entwicklung in einem neuen Landkreis erlahmen lassen und zu Folge haben, dass sich solche Landkreise wie OHV, MOL und PM mit einer höheren Geschwindigkeit weiterentwickeln. Den fusionierenden Landkreisen wird die Chance genommen, sich ebenso weiterentwickeln zu können.
258. So haben wissenschaftliche Untersuchungen der Kreisneugliederung in Mecklenburg-Vorpommern durch Hr. Prof. Dr. H. Klüter vom Institut für Geographie und Geologie der Universität Greifswald u.a. folgende wirtschaftliche Auswirkungen der Reform herausgearbeitet, dass die Kreisgebietsreform Unternehmen und Arbeitskräfte genau da vernichtet, wo sie am dringendsten benötigt werden - in der Peripherie. Aufgrund der enorm gestiegenen Bedienungsentfernungen für auswärtige Dienstgeschäfte und der angestiegenen Koordinationslasten benötigen die neuen Verwaltungen mehr – und keinesfalls weniger – Personal als die alten. Für den östlichen Landesteil Mecklenburg-Vorpommerns beliefen sich die durch die Kreisgebietsreform induzierten Verluste für die Wirtschaft bis Anfang 2015 auf 4,086 Mrd. Euro.

Zusammenfassend schätzt Prof. Dr. H. Klüter für die vorgesehene Kreisneugliederung in Brandenburg ein:

259.

„Eine Kreisgebietsreform

- stützt und fördert die mit „Sach-“ und „Sparzwängen“ argumentierende administrative Gewalt,
- ist ein attraktives Selbstbeschäftigungsprogramm für die Bürokratie,
- liefert der administrativen Gewalt höher dotierte Stellen,
- stärkt die Stadt Potsdam, die Kreise Oberhavel, Potsdam-Mittelmark und Märkisch-Oderland, weil sie ohne Reformverluste und –kosten weiter arbeiten dürfen,
- ist vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg nicht nur überflüssig, sondern schädlich,
- schwächt die Gemeinden,
- produziert ein jahrelanges Haushaltschaos für die neuen Großkreise
- liquidiert funktionierende demokratische Institutionen – vor allem in der Peripherie, also dort, wo derzeit Demokratie am dringendsten gebraucht wird.
- vernichtet in der Peripherie mit den kreisfreien Städten die einzigen Gemeindestrukturen, die europakonform alle kommunalen Dienstleistungen aus einer Hand bieten können,
- fördert direkt oder indirekt den Rechtsradikalismus, und
- wird (vor allem im Süden des Landes) einen wirtschaftlichen Schaden von mehreren Milliarden Euro verursachen.“

IV. Spezielle Regelungen der §§ 9 – 59 des BbgLkNG

IV.1. § 9 Kreissitz

260. Die Entscheidung über den zukünftigen Kreissitz trifft nach vorliegender Fassung der Landtag. Mit Rücksicht auf die vorhandenen Mehrheitsverhältnisse der Bevölkerung in einem neuen Landkreis ist dies richtig. Die Entscheidung über den Kreissitz ist für eine strukturschwache Region wie die Prignitz eine wesentliche Entscheidung. Die Kreisstadt Perleberg fungiert als Anker im Raum. Die kreisliche Wirtschaftsförderung sowie die sozialräumliche Versorgung der Prignitz, insbesondere Gesundheitsversorgung, basieren auf dem Kreissitz in Perleberg. In einer strukturschwachen Region nimmt die Kreisstadt somit eine stabilisierende Funktion war. Der Kreissitz und insbesondere die damit vorhandenen Verwaltungsstrukturen üben eine stabilisierende Rolle für die Regionen im weiteren Metropolraum aus. Sollte Perleberg den Kreissitz und die damit verbundenen Funktionen verlieren, hätte das erhebliche Auswirkungen auf die Stabilität nicht nur der Stadt Perleberg, sondern auch der Region. Im Zusammenhang mit der sehr negativen Darstellung des jetzigen Landkreises Prignitz im vorliegenden Entwurfstext nimmt die Landesregierung in diesem Fall in Kauf, dass unsere (ländliche) Region weiter wirtschaftlich und finanziell geschwächt wird. Dies stünde entgegen aller Aussagen von Land, Bund und EU, die ländlichen Räume zu stärken und zu fördern.
261. Die Effizienzvorteile einer maximalen Zentralisierung, die möglicherweise erzielbar sind, werden durch die Nachteile bei falscher Vorgehensweise sehr eingeschränkt. Zu den Nachteilen zählt neben den genannten Stabilisierungsfaktoren eben insbesondere der Identitätsverlust nicht nur der Bürger, sondern insbesondere auch der Entscheidungsträger (man kennt die Lage vor Ort nicht mehr). Dies lässt sich durch dezentrale Standorte zumindest abdämpfen.
262. Es ist wichtig, bei der Entscheidung über die Kreissitze die Folgen dieser Entscheidung für die Entwicklung des gesamten Raumes zu betrachten. Die Konzentration der Verwaltung an einem Standort verbietet sich bei Flächenausdehnungen in der beabsichtigten Größe.
263. Nach der Kreisreform von 1993 wurde im Landkreis Prignitz eine Zusammenführung der Verwaltung am Standort Perleberg vorgenommen. Dies geschah in der Absicht, durch die Konzentration der Verwaltungsteile ein einfaches und unkompliziertes Zusammenspiel der einzelnen Verwaltungsfunktionen die Wirksamkeit, die Rechtssicherheit und die Schnelligkeit der zu treffenden Entscheidungen zu verbessern. Dies ist auch erreicht worden.

Der Prozess hat jedoch zu Widerspruch und Unmut im Altkreis Pritzwalk geführt. Die Bürger haben einen Identitätsverlust empfunden, der bis in die heutige Zeit nachwirkt. 264.

Um diesem Umstand zu begegnen, ist es unabhängig von neuen Gebietszuschnitten notwendig, durch eine neue Organisation der Aufgabenerledigung (Funktionalreform) die gewachsenen Potentiale der Stadt-, Amts- und Gemeindeverwaltungen zu nutzen, um die Wege der Bürger zur Erledigung ihrer Anliegen bei den Behörden zu verkürzen. 265.

Bei seiner Entscheidung über den Kreissitz muss der Landtag Brandenburg berücksichtigen, dass sich die Kreisstadt Perleberg in den letzten 25 Jahren zu einem wichtigen Zentrum der Verwaltung, der Wirtschaft und des gesellschaftlichen Lebens der Region entwickelt hat. Perleberg ist der soziokulturelle Mittelpunkt des Landkreises Prignitz. Für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung ist dieser Faktor durch nichts ersetzbar und würde sich bei einem Wegfall des Kreisstadtstatus spürbar nachteilig auf eine ausgewogene Entwicklung in der Prignitz und damit auch auf ein neues Kreisgebilde auswirken. 266.

Im Gegensatz zur heutigen Kreisstadt Perleberg sind in den letzten Jahren in Neuruppin ca. 30 Landes- und Bundesbehörden mit über 1600 Beschäftigten konzentriert worden. Funktionen eines Oberzentrums könnten im Falle einer Kreisneugliederung, unabhängig vom Kreissitz, gezielt weiter gefördert und ausgebaut werden. 267.

Der Kreistag Prignitz unterstützt die Stellungnahme der Kreisarbeitsgemeinschaft Prignitz vom 13.05.2016 zum Erhalt des Kreissitzes in der Stadt Perleberg und bittet die Abgeordneten des Landtages Brandenburg, im Falle der Kreisneugliederung für Perleberg als Kreisstadt zu stimmen. 268.

Der Verlust des Standortes der Kreisverwaltung nimmt von vornherein die Chance von gleichwertigen Entwicklungsmöglichkeiten in einem neuen Großkreis. Abwanderung von Familien und Betrieben würden das Mittelzentrum Wittenberge-Perleberg weiter schwächen. Die Leistungsfähigkeit der Stadt Perleberg als zentraler Ort in Bezug auf die Integration der umliegenden ländlichen Räume würde deutlich sinken. Die angestrebten räumlichen Schwerpunktsetzungen bei der kommunalen Daseinsvorsorge würden für den nordwestlichen Teil der Prignitz kaum zu realisieren sein. Mühsam aufgebaute wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leistungen für die Einwohner der Stadt und der umliegenden Gemeinden würden in Frage gestellt, bereits getätigte Investitionen in die zukünftige Entwicklung gehen verloren. Zudem kann Perleberg auf eine 200-jährige Tradition zurückblicken. Seit dem Jahre 1817 ist Perleberg Kreisstadt. Die Kreisstadt Perleberg ist für den Nordwesten Brandenburgs unverzichtbar. 269.

270. Weder der Leitbildentwurf noch die weiteren Diskussionsrunden thematisieren die Auswirkungen des Verlustes des Kreissitzes. Darüber hinaus vermitteln die bisherigen Diskussionen den Eindruck, als würden Kreisstädte gegen einander und gegen kreisfreie Städte ausgespielt. Das Land sollte die Sondersituation der Kreisstädte anerkennen und vor Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform die Konsequenzen eines möglichen Kreissitzverlustes ermitteln. Nur so kann eine sachgerechte Entscheidung unter Berücksichtigung der strukturellen Auswirkungen gefunden werden. Allein durch den Kreissitz sind in Perleberg ca. 700 Arbeitsplätze (nur Kernverwaltung und Eigenbetriebe, wie Kreisstraßenmeisterei, Immobilienverwaltung und Rettungsdienst) besetzt. Diese sind insbesondere mit einer entsprechenden Kaufkraft, einer vollständigen Auslastung sozialer Einrichtungen sowie einer umfassenden Nutzung kultureller Angebote verbunden, wodurch Remanenzkosten weitestgehend vermieden werden. Hinzu kommen die Arbeitsplätze von Familienangehörigen, welche den Arbeits- und Wohnstandort Perleberg stärken. Perleberg kann seit Jahren einen positiven Pendlersaldo ausweisen. Dies bestätigt den attraktiven Arbeitsort.
271. Im Hinblick auf die Festlegung des Kreissitzes kommt dem Landtag eine besondere Verantwortung zu. Diese Verantwortung sollte der Landtag - wie im Jahre 1993 - auch wahrnehmen.
272. Strukturschwache Gebiete, wie die Prignitz, werden durch die Verwaltungsstrukturreform bei Verlust der Kreisstadt weiter geschwächt werden. Ob eine Entscheidung gegen den Kreissitz in Perleberg noch mit Artikel 44 der Verfassung des Landes Brandenburg in Übereinstimmung zu bringen ist, darf jedenfalls bezweifelt werden.
273. Mit der Festlegung des künftigen Kreissitzes in Perleberg würde eine entscheidende Grundlage für eine zukunftssträchtige und ausgewogene Entwicklung eines neuen ländlich strukturierten Kreises getroffen werden.
274. ***Unter der Voraussetzung einer Kreisneugliederung im Rahmen einer Gebietsreform und der damit verbundenen Neubildung eines neuen Landkreises aus den jetzigen Landkreisen Prignitz und Ostprignitz-Ruppin spricht sich der Kreistag Prignitz deshalb für den Kreissitz in der Stadt Perleberg aus.***

IV.2. Abschnitt 2 Rechtsnachfolge / Funktionsnachfolge

Soweit in Artikel 1 § 10 Abs. 1 für die neugebildeten Landkreise eine Gesamtrechtsnachfolge der aufgelösten Landkreise bestimmt wird, werden jedenfalls hinsichtlich der Wirkung dieser Vorschrift im Gesellschaftsrecht erhebliche Bedenken gesehen, auf die im Abschnitt V.6. dieser Stellungnahme noch näher eingegangen wird.

275.

Die Regelung in Artikel 1 § 10 Abs. 3 des Gesetzentwurfs zum Wechsel von einzelnen Gemeinden in einen benachbarten Landkreis ist als Einladung zum Kreiswechsel – insbesondere mit Blick auf das Verlassen von Landkreisen, die kreisfreie Städte aufnehmen – zu verstehen. Derartige Bestrebungen sind bereits heute mancherorts zu verzeichnen. Einem solchen “taktischen Kreiswechsel“ sollte durch ein mehrjähriges Aussetzen der Wechsellmöglichkeit begegnet werden.

276.

Mit der Regelung zur Zusammensetzung des nach Artikel 1 § 13 Abs. 1 zu bildenden Fusionsgremiums entsteht ein beschließendes Gremium, welches über eine gerade Anzahl von stimmberechtigten Mitgliedern verfügt. Das kann bei strittigen Abstimmungen im Fusionsgremium zu einer Patt-Situation führen, die der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung bewusst und wissentlich in Kauf nimmt, ohne gleichzeitig einen Hinweis zu geben, wie diese aufzulösen sei.

277.

Nach der Regelung in Artikel 1 § 13 Abs. 3 des Gesetzentwurfs hat das Fusionsgremium, dem auch von den Kreistagen zu berufende Mitglieder angehören, binnen einen Monats nach Verkündung des Kreisneugliederungsgesetzes zusammenzutreten. Insofern erscheint es zunächst abwegig, dass die Kreistage bereits vor Verkündung des Gesetzes – also im Zweifel unter Zugrundelegung eines Gesetzentwurfs – eine entsprechende Benennung vornehmen. Andererseits ist die dann noch bestehende Monatsfrist für die Berufung der Gremienmitglieder durch den Kreistag zu kurz bemessen. **Hier bedarf es einer längeren Frist.**

278.

Gemäß Artikel 1 § 14 Abs. 2 des Entwurfs ist ein außerordentlich kompliziertes Prozedere für diejenigen Entscheidungsgegenstände des Fusionsgremiums vorgesehen, in denen die Letztentscheidung bei den Kreistagen liegt. Das hier vorgesehene Prozedere dürfte kaum praktikabel sein. Darüber hinaus ist es jedoch völlig unakzeptabel, dass im Falle des Nichtzustandekommens des Einvernehmens das MIK ermächtigt werden soll, eine “Entscheidung nach billigem Ermessen“ zu treffen. Damit wird für die Kommunalaufsichtsbehörde ein Instrumentarium geschaffen, das weit über die Rechtsaufsicht hinausgeht und die Möglichkeit zu Zweckmäßigkeitentscheidungen beinhaltet. Dies überschreitet eindeutig die verfassungsrechtlichen Grenzen der Kommunalaufsicht.

279.

Letztlich fehlt dem Gesetzentwurf eine Regelung zur Finanzierung des Fusionsgremiums. Aufgrund des Konnexitätsprinzips wäre das Land zur Finanzierung dieser zusätzlichen Aufgaben (Aufwendungen) verpflichtet. Auch ein (nichtvorhandener)

280.

Verweis auf die Gewährung von reformbegleitenden Finanzhilfen wäre nicht hinnehmbar. (Siehe dazu auch Ausführungen unter Ziffer V.10. dieser Stellungnahme).

281. Insgesamt ist mit der Konstruktion des Instituts Fusionsgremium festzustellen, dass nicht nur zusätzliche Unsicherheiten hinsichtlich klarer Entscheidungsträger und – wege geschaffen werden, auch werden über diese Entscheidungsprobleme hinaus Kapazitäten und Ressourcen der Verwaltung gebunden, die über einen Zeitraum von ca. 1 ½ Jahren nicht mehr zur Erfüllung der sonstigen Aufgaben des Landkreises zur Verfügung stehen. Zudem ist nicht auszuschließen, dass es bei der Wahrnehmung der Aufgaben im Fusionsgremium zu nicht unerheblichen Interessenkonflikten bei den Mitgliedern des Gremiums kommen kann.
282. Eine entscheidende Aufgabe des Fusionsgremiums wird in Artikel 1 § 48 normiert. Dem Fusionsgremium obliegt es danach, „... die Zahl und Abgrenzung der Wahlkreise für die erstmalige Wahl des Kreistages“ (bis zum 130. Tag vor der Kommunalwahl 2019 – voraussichtlich Mai/Juni 2019) zu bestimmen.

IV.3. Abschnitt 3 Fortgeltung Kreisrecht

Festzustellen ist, dass mit der Neubildung der Landkreise das bis dahin bestehende Kreisrecht in den „Altkreisen“ fortbesteht. Der Gesetzentwurf beinhaltet keine Frist zur Harmonisierung / Angleichung des Kreisrechtes. Es liegt somit im Ermessen des neuen Kreistages, ob und wann die kreisrechtlichen Regelungen dann für den gesamten neuen Landkreis gelten. Dem neuen Landkreis wird die Möglichkeit gegeben, die Anpassung des Kreisrechtes mit entsprechender Sorgfalt vorzunehmen. Das hat den Vorteil, dass z. B. alle Regelungen, die für die Daseinsvorsorge erlassen wurden, wie Resthausmüllentsorgung, weiter Geltung haben. 283.

Wie die Landesregierung selbst feststellt, besteht ein besonderer Handlungsdruck bei der Erstellung einer neuen Hauptsatzung. Hier wird auch das Prozedere der öffentlichen Bekanntmachung geregelt. Diese Regelung ist notwendige Voraussetzung für alle anderen zu erlassenden ortsrechtlichen Regelungen. 284.

Weiterhin muss sich der Kreistag zwingend und zügig eine neue Geschäftsordnung geben. Insofern hat die Landesregierung erkannt, dass eine Festlegung durch einen Endtermin unrealistisch wäre. 285.

IV.4. Abschnitt 4 Personal

286. Die Regelung in Artikel 1 § 17 des Gesetzentwurfs blockiert ab dem Inkrafttreten des Kreisneugliederungsgesetzes im Wesentlichen alle personalwirtschaftlichen Maßnahmen – also bei einem Inkrafttreten des Gesetzes im Herbst 2017 für einen Zeitraum von rund 1 ½ Jahren. Ein derartiger langfristiger Stillstand, der daneben noch eine Nachwirkung von mehreren Jahren haben dürfte, ist selbst bei allem Verständnis für das mit dieser Regelung verfolgte Anliegen nicht akzeptabel. Die in der Phase der Reformumsetzung zu erwartenden Probleme werden damit noch weiter verschärft.
287. Durch die im Referentenentwurf zum Kreisneugliederungsgesetz beabsichtigten Regelungen sind personalwirtschaftliche Maßnahmen nach Inkrafttreten bis zur Neubildung des neuen Kreises (frühestens 2019, evtl. bei Klagen noch später) kaum noch möglich, was so nicht hinnehmbar ist (insbesondere im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG). Ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung liegt insoweit nicht vor, da Einvernehmen mit dem Landkreis OPR hergestellt und eine Genehmigung des MIK eingeholt werden kann.
288. Die personalrechtlichen Regelungen sind aber bezogen auf eine ordnungsgemäße Verwaltungsführung und Aufgabenerfüllung nicht akzeptabel und nicht interessengerecht bezogen auf die bisherigen Landkreise. Insbesondere wirken sie gegen die von der Landesregierung mit diesem Gesetzentwurf proklamierten Vorhaben, nämlich die Sicherung von Fachkräften. Unabhängig davon sind gegensätzliche Meinungsäußerungen der Landesregierung (Finanzminister Görke geht von langfristigen Personaleinsparungen aus, Ministerpräsident Woidke: „niemand wird entlassen“) nicht hilfreich zur Erarbeitung einer Stellungnahme.
289. Lt. § 17 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfes sollen Neu- und Wiedereinstellungen über den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neubildung hinaus nicht vorgenommen werden. Eine Reaktion auf veränderte Aufgabenstellungen aufgrund von Gesetzesanpassungen, die teilweise von dauerhafter Natur sind (z. B. Unterhaltsvorschussgesetz) oder aber veränderten Aufgabenumfang (Erhöhung der Anzahl von Leistungsempfängern aufgrund der demografischen Entwicklung, z. B. Pflege) ist damit nicht möglich. Damit wird die Arbeits- und Leistungsfähigkeit der gesamten Verwaltung stark eingeschränkt. Sofern diese Regelungen auch für kommunale Eigenbetriebe gelten, werden in einem Kernbereich der Daseinsvorsorge, hier im Rettungsdienst Probleme geschaffen, die die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben nicht mehr ermöglichen.
290. Um bis zum Inkrafttreten der Neubildung und auch darüber hinaus handlungsfähig zu sein, ist es erforderlich, Neueinstellungen für dauerhaft übertragene Aufgaben bzw. für dauerhaft abzusehenden zusätzlichen Aufgabenanfall auch dauerhaft, mindestens jedoch befristet für bis zu zwei Jahre nach Inkrafttreten der Neubildung, vorzunehmen zu können.

Auch befristete Einstellungen bzw. Verlängerungen von Befristungen sind nach dem Referentenentwurf (Artikel 1 § 17 Abs. 2 Nr. 3) nur möglich, soweit sie nicht über den Zeitpunkt der Kreisneubildung hinaus gehen. Allein bei Vertretung für längere Abwesenheiten (Mutterschutz, Elternzeit, Krankheit), aber auch für Projektarbeiten gestaltet sich diese Regelung als nicht praktikabel. Insbesondere zur Aufgabenerfüllung für diese Fälle ist eine Befristung auch über den Zeitpunkt der Neubildung hinaus dringend notwendig.

291.

Ebenso sollen nach Artikel 1 § 17 Abs. 2 Nr. 4 des Gesetzentwurfes Übertragungen höherwertiger Tätigkeit mit dem Ziel der Höhergruppierung nicht vorgenommen werden. Dem muss im Rahmen einer Personalentwicklung vehement widersprochen werden. Insbesondere Leistungsträger (Mitarbeiter mit Leistungsbereitschaft und Leistungsvermögen), die mitunter derzeit für Führungsaufgaben vorbereitet werden, würden dadurch für ihre Tätigkeit in der Kreisverwaltung demotiviert werden und würden sich ggf. aufgrund der sich positiv abzeichnenden Lage auf dem Arbeitsmarkt insbesondere für Fachkräfte beruflich umorientieren. Um die Motivation insbesondere der Leistungsträger aufrechtzuerhalten, darf Personalentwicklung nicht eingestellt werden.

292.

Artikel 1 § 17 Abs. 3 des Gesetzentwurfes erlaubt im Ausnahmefall die Durchführung von personalwirtschaftlichen Maßnahmen. Hierbei soll Einvernehmen mit dem Landkreis OPR erzielt werden und die Genehmigung des MIK eingeholt werden. Dies ist in der Praxis so nicht umzusetzen. ***Es wird gefordert, dass personalwirtschaftliche Maßnahmen, die für die Erfüllung von Aufgaben erforderlich sind, ohne ein zeitaufwendiges Zustimmungserfordernis, durch den Landkreis Prignitz erfolgen können.***

293.

Nicht hinnehmbar ist die Regelung des Artikel 1 § 17 i. V. m. § 23, nach der die Übernahme der Auszubildenden und Studenten nach erfolgreich absolvierter Ausbildung ausgeschlossen wird. Um Fluktuation (durch Renteneintritt und berufliche Veränderung von Mitarbeitern) ausgleichen zu können, ist es dringend erforderlich, auszubilden und so Fachkräfte zu entwickeln und diesen dann auch eine Perspektive in der Verwaltung bieten zu können. Die meisten unserer Bewerber entscheiden sich bewusst für eine Ausbildung bei uns, um auch langfristig in der Region bleiben zu können. Sollte der Landkreis als Arbeitgeber und Ausbildungsbetrieb hier nicht wie bisher verlässlich sein können, werden die Folgen noch Jahre später zu spüren sein (z. B. dauerhafter Rückgang der Bewerberzahlen, da sich die jungen Leute von vornherein in andere Verwaltungen/Regionen orientieren). Dies bedeutet eine massive Erschwerung der Bemühungen der Landkreise, die erforderliche Ausbildung von qualifizierten Nachwuchskräften fortlaufend zu betreiben. ***Der Landkreis Prignitz verweist auf die schlechten Erfahrungen beim Ausbildungsstopp in einzelnen Bereichen der Landesverwaltung und fordert eine ersatzlose Streichung dieser Regelung.***

294.

295. **Der Landkreis Prignitz fordert hinsichtlich der beabsichtigten Regelung in Artikel 1 § 18 des Referentenentwurfes, dass die Amtszeit der kommunalen Wahlbeamten im Sinne einer möglichst unkomplizierten und gleichzeitig verfassungskonformen Lösung eine Verlängerung der Amtszeit bis zum Inkrafttreten der Kreisneubildung gesetzlich vorsieht.**
296. Eine höchst erstaunliche und absolut unakzeptable Sichtweise des MIK auf die Verantwortungsträger in den Kreisverwaltungen ergibt sich aus der in Artikel 1 § 20 Abs. 1 des Gesetzentwurfs enthaltene Formulierung “überzählige Beamtinnen und Beamte auf Zeit“.
297. Diese Formulierung bedarf an dieser Stelle keiner weiteren Kommentierung; es wird jedoch deutlich, dass sich der damit offenbarende Blickwinkel auch maßstabgebend für andere Regelungen im Gesetzentwurf – so etwa zu Artikel 1 § 18 oder zur Neubildung von Landkreisen bei der Einkreisung einer kreisfreien Stadt – war. Anhand dieser Aspekte wird deutlich, dass es einer grundlegenden Neuausrichtung bedarf, um eine den Interessen der Landkreise und der dort handelnden Personen dienende Ausgestaltung des Gesetzes zu erreichen.
298. Mit dem Ausscheiden von Beamten auf Zeit aufgrund der Neubildung von Landkreisen werden in erheblichem Umfang zusätzliche Versorgungslasten generiert. Der vorliegende Gesetzentwurf geht hierzu offenbar davon aus, dass diese Versorgungslasten vom Kommunalen Versorgungsverband Brandenburg und damit von der Solidargemeinschaft der kommunalen Familie getragen werden. Dieser Ansatz ist jedoch nicht akzeptabel. Denn die Ursache für den vorzeitigen Eintritt von Beamten auf Zeit in den Ruhestand setzt das Land mit der Kreisneugliederung. **Der Landkreis Prignitz fordert das Land im Rahmen seiner Verantwortung auf, die daraus resultierenden Kosten zu tragen.**
299. In seinem jetzigen Regelungsgehalt ist Artikel 1 § 20 grundsätzlich eher dazu angehtan, die Mitarbeiter zu verunsichern und sogar einzelne Mitarbeiter (insbesondere Fachkräfte, die durchaus in der freien Wirtschaft attraktivere Konditionen erhalten) dazu anzuregen, sich beruflich neu zu orientieren. Um nach einer Kreisneugliederung substanzielle Personalmaßnahmen zu planen und umzusetzen, erscheint aus Arbeitgebersicht der Zeitraum eines Jahres als zu gering. Die Regelungen des § 613a BGB gemäß Artikel 1 § 20 Abs. 3 werden abgelehnt, da sie in der Fassung dieses Entwurfes dazu führen, dass Mitarbeiter der reformbetroffenen Landkreise schlechter gestellt werden, als die Mitarbeiter in den nichtreformbetroffenen Landkreisen. **Ersatzweise fordert der Landkreis Prignitz, folgende Regelung aufzunehmen: Betriebsbedingte Kündigungen aus Gründen, die im Zusammenhang mit der Kreisneugliederung stehen, sind ausgeschlossen.**

Die Regelungen zum Personalübergang sind auf das Entschiedenste zurückzuweisen und stellen arbeitsrechtlich ein Unding dar. Nach dem Gesetzentwurf haben nicht beamtete Arbeitnehmer nur einen Schutz nach § 613a BGB, also Kündigungsschutz für 1 Jahr. Dagegen gilt für Landesbedienstete (lt. 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 wegen dieser Ungleichbehandlung von tariflich Beschäftigten der Landkreise und tariflich Beschäftigten des Landes zu Lasten der Mitarbeiter/Innen aus den Altkreisen gehen.

300.

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein Gelingen dieser „top-down“ Reform nur mit den Beschäftigten ermöglicht werden kann, sollten die vorgesehenen Regelungen die Interessenlagen der Beschäftigten in ausreichendem Maße berücksichtigen.

301.

In Anbetracht der Regelungen des § 22 zur Datenübermittlung zur Vorbereitung der Personalüberleitung ist festzustellen, dass es dem Gesetzgeber grundsätzlich frei steht, u.a. im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Normen zu erlassen, die eine Datenverarbeitung für zulässig erklären. Insofern besteht aus Sicht des kommunalen Datenschutzes kaum Bewertungsraum. Es ist jedoch nicht zu verhehlen, dass zumindest die Regelungen in § 22 Abs. 2 des Referentenentwurfes dem Datensparsamkeitsgrundsatz widerstrebt und folglich unverhältnismäßiger Natur zu sein scheint. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Fusionsgremium – wohlbemerkt u. a. besetzt mit Vertretern der politischen Executive, die nicht mit Aufgaben der Dienstaufsicht und/oder Personalverwaltung betraut sind - die Vorlage der beschriebenen personenbezogenen Daten erforderlich macht. Daneben ist anzumerken, dass die Angabe eines Grades der Behinderung gegenüber dem Arbeitgeber ausschließlich auf der freiwilligen Entscheidung des schwerbehinderten Menschen basiert und es sich hier um äußerst sensible Daten handelt.

302.

IV.5. Abschnitt 5 Haushaltswirtschaft

303. Spätestens beginnend ab Art. 1 §§ 26 ff. verdeutlicht der Gesetzentwurf die verschiedenen regelungstechnischen Schwierigkeiten, die sich aus dem beabsichtigten unterjährigen Inkrafttreten der Reform ergeben und die daher beispielsweise in den Formulierungen entsprechender Übergangsregelungen für die Haushaltswirtschaft in den reformbetroffenen Landkreisen ihren Niederschlag finden.
304. Dem Grundgedanken nach sollen die Haushaltssatzungen der mit der Neubildung aufgelösten Landkreise bis zum Ende des Haushaltsjahres fortgelten, womit beispielsweise bei der Kreisumlage eine Umlagesatzdifferenzierung im Kreisgebiet verbunden ist, die sich räumlich nach dem Gebiet der aufgelösten Altkreise richtet. Entsprechendes soll ausweislich der Entwurfsbegründung für die von den Altkreisen gegebenenfalls beschlossenen Haushaltssicherungskonzepte gelten.
305. Den sich hier ergebenden praktischen Umsetzungsfragen könnten nach Art. 1 § 26 Abs. 3 des Entwurfs zwar prinzipiell durch den Erlass einer Teil-Haushaltssatzung für den verbleibenden Rest des Haushaltsjahres durch den neuen Kreistag begegnet werden; angesichts der nötigen Verfahrensabläufe erscheint es allerdings zweifelhaft, dass von dieser Gestaltungsmöglichkeit praktisch überhaupt Gebrauch gemacht werden kann. Der den Regelungen zur Haushaltswirtschaft und zum Prüfwesen zugrundeliegende Vereinfachungsansatz ist danach zwar unverkennbar. Auf die an dieser Stelle, aber auch im weiteren Gesetzeszusammenhang (so soll der Landkreis im Jahr der Neubildung von den eingekreisten Städten nach Art. 1 § 32 Abs. 2 des Gesetzentwurfs keine Kreisumlage erheben dürfen) und anderorts im Reformkontext (beispielsweise mit Blick auf die Reformumsetzung im Finanzausgleichsgesetz, hier sind unterjährig momentan zwei Gemeindefinanzierungsgesetze beabsichtigt) vorgesehenen komplizierten und fehleranfälligen Übergangsregelungen könnte aber verzichtet werden, wenn der Reformfahrplan stattdessen insgesamt auf ein Inkrafttreten zum Jahreswechsel umgestellt wird. Dementsprechend sieht der Gesetzentwurf bereits selbst vor, dass der Aufgabenübergang von den eingekreisten Städten auf die Landkreise erst zum 1. Januar 2020 wirksam werden soll (Art. 1 § 11 Abs. 1 des Gesetzentwurfs).
306. Gemäß Art. 1 § 30 des Gesetzentwurfs sollen auf die neugebildeten Landkreise von den aufgelösten Landkreisen sämtliche Rechte und Pflichten sowie das Vermögen und die Schulden ergebnisneutral übergehen, das heißt ohne Entstehen allein reformbedingter Belastungen für den Haushaltsausgleich. Eine spiegelbildliche Regelung sieht Art. 1 § 35 des Gesetzentwurfs mit Blick auf die Aufgabenübernahme von den eingekreisten Städten vor. Hier können sich im Reformkontext allerdings Probleme ergeben, wenn diese Bestimmungen – wie dies nach gegenwärtigem Stand voraussichtlich beabsichtigt ist – als Blaupause für die Folgeregelungen der Funktionalreform herangezogen werden. Zu denken ist hier beispielsweise an die Schulden-

übernahme bei zu übertragenden Verwaltungsgebäuden, wenn deren Investitionskosten in Form von Investitionskrediten noch nicht getilgt sind.

Die satzungsübergreifende gegenseitige Deckungsfähigkeit (Erträge/Aufwendungen und Einzahlungen/Auszahlungen) wäre in der technischen Abwicklung nur durch unprofessionelle Ausnahmen der Darstellungen in den einzelnen Haushalten möglich, die gegen jede Haushaltslogik sprechen werden. 307.

Wertberichtigungen und Vereinheitlichungen der Ansatz- und Bewertungsgrundsätze können letztmalig 2020 im Jahresabschluss vorgenommen werden, diese erfolgen ergebnisneutral durch Buchung gegen das Basisreinvermögen. Die Bemerkung „letztmalig“ ist hier nicht angebracht, denn wenn die Haushalte bis Jahresende weiter gelten, ist der Übergang in die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2020 zu den Werten aus den Jahresabschlüssen vorzunehmen. Wertberichtigungen und Änderungen können dann nur „einmalig“ im Jahresabschluss 2020 vorgenommen werden. Für den Fall der Durchsetzung einer Kreisneugliederung schlägt **der Landkreis Prignitz vor, aus Gründen der Zweckmäßigkeit die Zeitspanne bis mindestens 2022 zu erweitern, damit die Chance besteht, die unterschiedlichen Inhalte der Bewertungen zu einem Ergebnis zusammenfassen zu können.** 308.

Ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in der Bilanz sowie die entstandenen Fehlbeträge des ordentlichen und des außerordentlichen Ergebnisses sollen einmalig mit den Überschussrücklagen und darüber hinaus mit dem Basisreinvermögen verrechnet werden. Die Fehlbeträge des ordentlichen Ergebnisses als auch die des außerordentlichen Ergebnisses werden immer mit den Überschussrücklagen aber auch mit den Fehlbetragsvorträgen verrechnet – dies ist keine einmalige Angelegenheit. Einmalig wäre in diesem Fall nur die Verrechnung der Fehlbeträge mit dem Basisreinvermögen. Sollten die ordentlichen Ergebnisse auch mit den außerordentlichen Ergebnissen verrechnet werden fehlt eine genauere Definition. 309.

Überschussrücklagen, die nicht durch Finanzmittel gedeckt sind und nicht zum Ausgleich der mittelfristigen Planung benötigt werden, sind einmalig im ersten Jahresabschluss des neugebildeten Landkreises dem Basisreinvermögen zuzuführen. Wie ist der Nachweis zu erbringen, dass die Überschussrücklage nicht durch Finanzmittel gedeckt ist? Hier fehlt eine genaue Definition. Wenn die Fehlbeträge mit dem Basisreinvermögen verrechnet werden, dann wäre es nur konsequent, wenn auch die Überschüsse mit dem Basisreinvermögen verrechnet werden würden. 310.

Es ergibt keinen Sinn auf die unterjährigen Jahresabschlussprüfungen zu verzichten, denn nur wenn diese, als auch die jährlichen Jahresabschlüsse ordnungsgemäß erstellt wurden, können die Werte sachgerecht in die Eröffnungsbilanz übergeleitet werden. 311.

312. Art. 1 § 34 des Gesetzentwurfs sieht eine Wohlverhaltensklausel vor, nach der ab Verabschiedung des Reformgesetzes Maßnahmen mit erheblichen finanziellen Verpflichtungen oder langfristigen finanziellen Folgen für den neugebildeten Landkreis gemäß Artikel 1 §§ 3, 4, 6 oder 8 des Gesetzes eines Einvernehmens zwischen allen aufzulösenden Landkreisen bedürfen. Nach dem Reformfahrplan ergibt sich hier danach beispielsweise mit Blick auf Investitionsvorhaben, für die am Markt gegenwärtig vergleichsweise günstige Konditionen verfügbar sind, für den Zeitraum von 1 ½ Jahren gegebenenfalls ein nachhaltiges Gestaltungshemmnis.
313. Erschwerend wirken hier die zitierten unbestimmten Rechtsbegriffe, die erhebliche Interpretationsspielräume und damit spiegelbildlich Rechtsunsicherheit generieren. Parallele Problemstellungen ergeben sich nach Art. 1 § 39 des Gesetzentwurfs bei der hier für Vermögensveräußerungen vorgesehenen Zustimmungsklausel sowie dem in Art. 1 § 40 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Zustimmungsvorbehalt zu Entscheidungen über Unternehmensgründungen.
314. Der Landkreis darf gemäß Artikel 1 § 34 Abs. 1 Maßnahmen mit erheblichen finanziellen Verpflichtungen oder langfristigen finanziellen Folgen für den Rechtsnachfolger nur nach Herstellung des Einvernehmens mit dem Landkreis OPR vornehmen. Es fehlt die Definition, wie das Einvernehmen herzustellen ist. Sollte dies nur mit Kreistagsbeschluss möglich sein, dann wird dies ein sehr langwieriges Verfahren, welches für das praktische Agieren sehr hinderlich sein wird. Muss dann zur Entscheidung das MIK eingeschaltet werden, ist das Verfahren extrem langfristig.
315. Dies betrifft alle freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben des Landkreises wie z.B. Musikschule, Volkshochschule, Breitbandversorgung u.s.w.
316. Vergaben in diesem Bereich sind ohne Einvernehmen nicht mehr möglich. Problematisch wird es, wenn dies zur gesetzlich vorgegeben Aufgabenerfüllung notwendig ist.
317. Davon ausgenommen sind gem. § 34 Abs. 2 Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, Auftragsangelegenheiten des Bundes und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Hier dürfen alle notwendigen Vergaben erfolgen.
318. Keine Regelung ist getroffen worden, wie mit den Bedarfszuweisungen zum Abbau des Negativsaldos im Finanzhaushalt umgegangen wird, welche auch unter dem Eigenkapital bilanziert sind. (LK Prignitz 15,9 Mio. €) Sinnvoll wäre die Auflösung zu Gunsten des Basisreiner Vermögens.

IV.6. Abschnitt 6 Wirtschaftliche Betätigung

Der Stellungnahme zum Abschnitt wirtschaftliche Betätigung ist im Hinblick auf die Gesetzesbegründung zu Artikel 1 § 42 folgende Grundbetrachtung voranzustellen: 319.

In der Gesetzesbegründung wird behauptet, dass Unternehmen in Form der GmbH zunächst von der Landkreisneugliederung unberührt bleiben, die GmbH nach außen bestehen bleibt und nur die Gesellschafter wechseln. 320.

Diese Auffassung mag zutreffend sein für Eigengesellschaften (für den Landkreis Prignitz die Kreiskrankenhaus Prignitz gGmbH), begegnet jedoch erheblichen Bedenken für die Unternehmen, bei denen der Landkreis Prignitz Anteile hat (für den Landkreis Prignitz sind das die Wirtschaftsfördergesellschaft Prignitz mbH, die Becker Umweltdienste GmbH, die PVU, die Bildungsgesellschaft und dem Grunde nach die VBB GmbH). 321.

Da nach Artikel 1 § 1 Abs. 3 des Referentenentwurfs die Landkreise aufgelöst und neu gebildet werden sollen folgt daraus, dass durch die Auflösung der Landkreise der Gesellschafter Landkreis Prignitz nicht mehr existent ist. Zwar ist in Artikel 1 § 10 Abs. 1 des Referentenentwurfs geregelt, dass der neugebildete Landkreis Gesamtrechtsnachfolger der aufgelösten Landkreise ist, aus denen er gebildet wurde, wobei die Rechte und Pflichten auf den Gesamtrechtsnachfolger übergehen. 322.

Fraglich ist jedoch wegen Auflösung der alten Landkreise, ob der neue Landkreis auch im gesellschaftsrechtlichen Sinne Gesamtrechtsnachfolger der alten Landkreise ist. Bei einer Gesamtrechtsnachfolge übernimmt der neue Landkreis die Rechte und Pflichten der alten Landkreise. Da die alten Landkreise nicht mehr existent sind, kann nach der hiesigen Auffassung der neue Landkreis mglw. nicht die gesellschaftsrechtlichen Rechte und Pflichten der alten Landkreise übernehmen. Die Festlegung über die Gesamtrechtsnachfolge bei Beteiligungsgesellschaften ist deshalb unter Umständen sehr problematisch. 323.

Hinzu kommt, dass Gesellschaftsverträge und Vorschriften des Gesellschaftsrechts entsprechend dem Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ vorgehen. Die Gesellschaftsverträge und das Gesellschaftsrecht enthalten keine Regelungen, wie zu verfahren ist, wenn Landkreise aufgelöst werden. Die Gesellschaftsverträge enthalten aber in der Regel Bestimmungen, wie bei Abtretung von Geschäftsanteilen zu verfahren ist. 324.

Bei einer Abtretung wird nach § 398 Abs. 1 BGB eine Forderung durch Vertrag mit einem anderen auf diesen übertragen. Auch bei einer Auflösung von Landkreisen werden Geschäftsanteile durch den alten Landkreis auf den neuen Landkreis übertragen. Deshalb ist bei Übernahme von Geschäftsanteilen durch den neuen Landkreis von einer Abtretung auszugehen. 325.

326. Die Abtretung eines Geschäftsanteils ist gemäß den Gesellschaftsverträgen fast immer an die Zustimmung der übrigen Gesellschafter oder Gesellschafterversammlung gebunden. Dabei besteht die Möglichkeit, dass insbesondere die anderen privaten und/oder kommunalen Gesellschafter die Übertragung der Geschäftsanteile auf den neuen Landkreis als Gesellschafter (wegen möglicher Eigeninteressen) ablehnen.
327. Die Ablehnung hat zur Folge, dass der neue Landkreis nicht mehr Gesellschafter ist und da der neue Landkreis, wie bereits festgestellt wurde, kein Rechtsnachfolger der alten Landkreise ist, ein Anspruch auf einen finanziellen Ausgleich nicht besteht.
328. Hinzu kommt, dass die Gesellschaftsverträge durch die verbleibenden Gesellschafter geändert werden können und nicht mehr den Interessen des neuen Landkreises entsprechen.
329. Außerdem bedarf es nach § 15 Abs. 3 GmbHG zur Abtretung von Geschäftsanteilen durch Gesellschafter eines in notarieller Form geschlossenen Vertrages.
330. Unter diesem Gesichtspunkt erklärt sich wohl auch, dass für den Übergang von Geschäftsanteilen von Gesellschaften aus den Tätigkeitsbereichen ÖPNV sowie Abfall nach Artikel 1 § 41 Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs anschließend an Artikel 1 § 11 Abs. 3 und 4 des Gesetzentwurfs der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages vorgeschrieben ist. Kommt dieser Vertrag bis zum 31.10.2018 (damit voraussichtlich zeitnah mit der Auflösung der „Altkreise“ und Bildung des neuen Landkreises) nicht zustande, entscheidet hier die oberste Kommunalaufsichtsbehörde (ohne Berücksichtigung der anderen – privaten Gesellschafter -) durch Verwaltungsakt. Somit entfaltet dieses Gesetzesvorhaben wesentliche Einflüsse auf die Unternehmensfortführung.
331. Alle Regelungen zu den wirtschaftlichen Unternehmen stehen unter der Maßgabe des Wohlverhaltens (Artikel 1 § 34 – sinnentsprechend – siehe Stellungnahme Ziff. V.5.) der fusionsbetroffenen Landkreise. Diesem Tenor entsprechen auch die Regelungen des Artikel 1 § 39, wonach für die Veräußerung von Vermögensgegenständen gilt, dass sie der Zustimmung des anderen Kreistages bedürfen, außer
- es handelt sich um Geschäfte der laufenden Verwaltung,
 - es handelt sich um Geschäfte, zu denen man rechtlich oder vertraglich verpflichtet ist oder
 - es handelt sich um Geschäfte, die zur Fortsetzung einer Maßnahme zwingend notwendig sind.
- Bei Zustimmungsverweigerung entscheidet auf Antrag das MIK.
332. Diese Regelung ist schon deshalb zu kritisieren und zu überarbeiten, als dass vor dem Hintergrund der erforderlichen Mitbestimmung des anderen Landkreises es zu

einer Wettbewerbsverzerrung bei den beiden kommunalen Beteiligungen im Bereich der Abfallwirtschaft kommen kann, die als Konkurrenten am Markt operieren.

Zudem ergibt sich für den zustimmungsberechtigten Landkreis im Falle der Vermögensveräußerung nach Artikel 1 § 39 unter Umständen das Problem, nicht sachgerecht eine Entscheidung treffen zu können, insbesondere dann, wenn zur Entscheidungsfindung Einsicht in die Bücher und Schriften der Gesellschaft erforderlich ist. Ein solches Einsichtsrecht hat nach § 51a GmbHG aber nur der Gesellschafter, nicht der zustimmungspflichtige Landkreis. Vor der rechtskräftigen Neubildung des Landkreises kann die Gebietskörperschaft, die beabsichtigt ein Unternehmen zu veräußern, der anderen Gebietskörperschaft nicht über den Inhalt der Bücher und Schriften wegen der gesellschaftlichen Treuepflicht berichten, da es sich hierbei um vertrauliche Angaben und Geheimnisse der Gesellschaft handelt (sogenannte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse). Entsprechend diesem Grundsatz der Treuepflicht besteht die Verpflichtung der Wahrung der Interessen der betroffenen Gesellschaft, wobei jeglicher Schaden von der Gesellschaft abzuwenden ist (vgl. Fastrich in Baumbach/Hueck, GmbHG, 20. Auflage, § 13 Rdnr.21).

333.

Im Rahmen dieser Treuepflicht ist der Gesellschafter u.a. verpflichtet, gesellschaftsinterne Informationen (z.B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse), auch gegenüber unterbeteiligten Konkurrenten, vertraulich zu behandeln (vgl. Fastrich in Baumbach/Hueck, GmbHG, 20. Auflage, § 13 Rdnr.28). Bei schuldhafter Verletzung der Treuepflicht besteht gegenüber der Gesellschaft eine Schadenersatzpflicht (vgl. Fastrich in Baumbach/Hueck, GmbHG, 20. Auflage, § 13 Rdnr.30).

334.

Außerdem konnte in der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg keine Vorschrift ermittelt werden, dass der Kommunalaufsicht das Recht einräumt, bei Verweigerung der Zustimmung der anderen Gebietskörperschaft, auf Antrag des Landkreises, der die Veräußerung beabsichtigt, Entscheidungen zu treffen. Vielmehr hat entsprechend § 109 BbgKVerf die Kommunalaufsicht im öffentlichen Interesse sicherzustellen, dass die Verwaltung der Landkreise im Einklang mit den Gesetzen erfolgt (sogenannte Rechtsaufsicht).

335.

Von erheblicher Bedeutung sind die Regelungen des Artikel 1 § 42 des Gesetzentwurfes, wonach „... Unternehmen ... mit gleicher Ausrichtung und vergleichbarer Aufgabenstellung ... zusammengelegt werden (sollen)“.

336.

Es ist vor allem zu kritisieren, dass hier von einer gebundenen Ermessensentscheidung (Soll-Regelung) ausgegangen wird, wobei unklar ist, in welchem Umfang und hinsichtlich welcher Kriterien ein Entschließungs- und/oder Auswahlermessen des neuen Kreistages besteht.

337.

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die neue Gebietskörperschaft sofort zu prüfen hat, ob es wirtschaftlich sinnvoll ist, Unternehmen mit gleicher Ausrichtung und

338.

vergleichbarer Aufgabenstellung zusammenzulegen oder ob es kostengünstiger ist, die Unternehmen nicht zusammenzulegen.

339. In Anbetracht dessen ist sogar in Frage zu stellen, ob die Regelung nicht sogar entbehrlich ist und ob der mit der Regelung verbundene Eingriff in die Selbstverwaltungshoheit (des neuen Landkreises) nicht rechtswidrig ist. ***Diese Regelung lehnt der Kreistag Prignitz ab, da Sie der Kompetenz des neuen Kreistages unterliegt. Sie ist daher ersatzlos zu streichen. Unbeschadet dessen fordert der Landkreis Prignitz die Aufnahme einer notwendigen 2/3 Mehrheit im neuen Kreistag in Bezug auf Entscheidungen zur Unternehmensfusion für eine Übergangszeit analog der Regelung des Art 1 § 54 Absatz 2 (vgl. V.9).***
340. Für die Eigenbetriebe ist eine Bewertung hier entbehrlich, da sie keine wirtschaftlichen Unternehmen im Sinne der Regelungen der §§ 39 ff. des Referentenentwurfes zum BbgLkNG sind.
341. Soweit der Gesetzgeber zu Artikel 1 § 42 argumentiert, dass die Vorschrift erforderlich sei, um für Unternehmensfusionen eine Grunderwerbsteuerbefreiung zu erwirken, ist dem entgegenzuhalten, dass das auch auf anderem Wege ermöglicht werden kann.
342. Insgesamt zeigt sich im Abschnitt wirtschaftliche Betätigung (Artikel 1 §§ 39 ff.) eine häufige Zitierung unbestimmter Rechtsbegriffe, die erhebliche Interpretationsspielräume und damit spiegelbildlich Rechtsunsicherheit generieren.

IV.7. Abschnitt 9 Sparkassen

Nach der Regelung in Artikel 1 § 54 Abs. 2 des Gesetzentwurfs wird (in verklausulierter Form) klargestellt, dass bei der Fusion von Landkreisen keine Zwangsfusion der in den vorherigen Landkreisen bestehenden Sparkassen erfolgen muss. Stattdessen liegt es in der Entscheidung des neu gebildeten Landkreises, ob er die bisherigen Sparkassen fortführt oder fusioniert.

343.

Danach verbleiben die Sparkassen in ihrer jetzigen Struktur in jedem Fall bis zur nächsten Kommunalwahl bestehen. Der neue Kreistag (2019 – 2024) könnte mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Drittel seiner Mitglieder einen Zusammenschluss der Sparkassen beschließen. Anschließend (nach 2024) dürfte nach jetzigem Kenntnisstand eine einfache Mehrheit im Kreistag für einen Fusionsbeschluss ausreichend sein.

344.

IV.8. Abschnitt 10 Reformbegleitende Finanzhilfen

345. Die gemäß Artikel 1 § 55 des Gesetzentwurfs vorgesehene Teilentschuldung soll für die Landkreise einerseits und die eingekreisten Städte andererseits nach unterschiedlichen Maßstäben erfolgen. Die eingekreisten Städte sollen danach Zuweisungen zum Abbau ihrer Kassenkredite bis zur Hälfte des Kassenkreditbestandes zum genannten Stichtag erhalten. Demgegenüber sollen für die Landkreise nur diejenigen Kassenkreditbestände bis zur Hälfte abgebaut werden, "die über dem Landesdurchschnitt aller brandenburgischen Landkreise lagen". (Artikel 1 § 55 Abs. 1 des Gesetzentwurfs). Selbst die Festlegung mit welchem Stichtag der Landesdurchschnitt ermittelt wird, ist nicht vorgegeben. Diese Regelung lässt nicht genau erkennen nach welchen Kriterien, welche Zahlungen, wann erfolgen würden.
346. Eine derartige Regelung zum Nachteil des Landkreises Prignitz ist nicht hinnehmbar; zu fordern ist auch hier eine Teilentschuldung nach den gleichen Maßstäben, die auch für die eingekreisten Städte Anwendung finden. Soweit in der Gesetzesbegründung hinsichtlich der Verschuldung der kreisfreien Städte ein dringender Handlungsbedarf gesehen wird, ist hier darauf hinzuweisen, dass diese Situation in Kenntnis der Kommunalaufsicht des Landes eingetreten ist.
347. Weiterhin ist die Bedürftigkeit inhaltlich nicht definiert. Auch zu welchem Stichtag diese ermittelbar sein müsste, ist nicht geregelt. Die Formulierung lässt vermuten, dass der alte Landkreis bedürftig gewesen sein muss und die Bedürftigkeit jährlich für den neuen Landkreis geprüft werden soll.
348. Bei der Teilentschuldung nur den Kassenkredit (per 31.12.2014) heranzuziehen, geht an der tatsächlichen Finanzsituation vorbei, da Mittel die bereits auf dem Konto zweckgebunden eingezahlt sind und im Bestand der Rücklagen und Rückstellungen in der Bilanz geführt werden, deren Auszahlung aber erst in den nächsten Jahren vorgenommen werden, die Liquidität nur vorübergehend verbessern. Andererseits sind die Bestände an liquiden Mitteln gegen den tatsächlichen Kassenkredit zu rechnen, da diese zu viel als Kassenkredit aufgenommen wurden.
349. Im Landkreis Prignitz stellt es sich wie folgt dar:
- | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Kassenkredit per 31.12.2014 | 12.000.000 € |
| Rücklagen für nicht verausgabte Zuwendungen für Investitionen | 8.065.535 € |
| Bestände an Rückstellungen zur Rekultivierung der Deponie
(bereits durch Müllgebühren erhobene Beträge) | 9.163.677 € |
| | 29.229.212 € |
| abzgl. der Bestände an liquiden Mitteln | - 376.662 € |
| tatsächlicher Kassenkreditbedarf 31.12.2016 | 28.852.550 € |
| davon 50 % | 14.614.606 € |

Diese Übersicht zeigt, dass die auf dem Konto bereits eingezahlten Beträge für Investitionen und Rekultivierung, die zur Liquiditätssicherung herangezogen wurden, die Aufnahme des Kassenkredites erheblich reduzierten. 350.

Die Kassenbestände und Bankguthaben hingegen verringern den tatsächlichen Bedarf an Kassenmitteln. Aus diesem Grund erscheint es sinngerecht, nicht den tatsächlichen Zahlungsmittelbestand oder in Anspruch genommenen Kassenkredit zur Basis der Teilentschuldung zu machen, sondern die Effekte, die sich aus den zweckgebundenen pflichtigen Rücklagen und Rückstellungen ergeben, soweit sie liquiditätsmäßig nicht gedeckt sind, bei der Teilentschuldung entsprechend zu berücksichtigen. 351.

Von der Landesregierung wird daher erwartet, die Regelungen des § 55 Absatz 3 des Gesetzentwurfes entsprechend anzupassen. Maßgeblich und ausschließlich entscheidend muss das Liquiditätssaldo am 31.12.2014 sein, eine auf die Zukunft gerichtete Absenkung/Erhöhung kann nicht hingenommen werden. 352.

Die Fokussierung auf den nur aufgenommenen Kassenkredit verschleiert das Ergebnis erheblich und würde für den Landkreis Prignitz bedeuten, dass er 6.000.000 € erhalten würde anstatt der 14.614.606 € wie oben errechnet, falls alle anderen Prüfungsergebnisse erfüllt sind. ***Der Kreistag Prignitz fordert, dass es zwingend erreicht werden muss, dass diese bilanziellen Zusammenhänge beachtet werden, da es ansonsten zu erheblichen Verwerfungen führt.*** 353.

Eine Finanzierung aus der kommunalen Verbundmasse bedeutet außerdem, dass die Kommunen die Hälfte der Zahlungen aus ihren eigenen Mitteln finanzieren – dies kann nicht hingenommen werden. 354.

Der Standardanpassungszuschuss gemäß Artikel 1 § 57 des Gesetzentwurfs soll in bislang nicht näher geregelter Form und Höhe und nur für den Zeitraum von 2020 bis 2024 als abschmelzende Pauschale gewährt werden. Die Erfahrungen in Sachsen zeigen jedoch, dass der hier vorgesehene Zeitraum sowie die degressive Gestaltung den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort im Ergebnis nicht gerecht werden. Hier ist ein deutlich längerer Zeitraum – mindestens zehn Jahre – und eine lineare Ausgestaltung der Pauschale zu fordern. Darüber hinaus ist weiterhin der Gesamtbetrag für den Standardanpassungszuschuss ungeklärt. Hier bedarf es – entsprechend der fortlaufenden Forderung des Landkreistages Brandenburg zu diesem Thema – einer eindeutigen Klarstellung des Betrages. Der Landkreis Prignitz wird in der vorliegenden Form keinen Standardanpassungszuschuss erhalten. Eine Entnahme dieser Hilfen aus der kommunalen Verbundmasse verbietet sich. 355.

Für jeden aufgelösten Landkreis wird 2019 eine einmalige Pauschale für Aufwendungen und Auszahlungen reformbedingter Maßnahmen aus dem Landeshaushalt in Höhe von 1,5 Mio. € gezahlt. 356.

357. Da keine Kalkulation dieser Kosten angegeben ist, ist hier schwer nachvollziehbar, was und in welcher Höhe abgedeckt werden soll. Allein die Zusammenführungen der verschiedenen Softwaresysteme und der weiteren techn. Infrastruktur werden immense Beträge verschlingen. Hier kann von einem Betrag über 8 Mio. Euro ausgegangen werden. Evtl. Kosten für das Fusionsgremium, Rechtsstreitigkeiten, externe Begleitung durch Gutachter und Sachverständige, Fahraufwendungen, zusätzlicher Personalbedarf, etc. sind überhaupt nicht berücksichtigt.

V. Bewertung und Schlussfolgerungen

V.1. Forderungen an die Landesregierung

V.1.1. Weiterentwicklung des FAG

Im Hinblick auf die Kreisgebietsreform, stellt sich für den Landkreis Prignitz die Frage, wie eine zukunftsfeste Finanzausstattung eines neuen Landkreises gewährleistet werden kann. Der mit dem Sektoralkreisprinzip ursprünglich verfolgte Ansatz, innerhalb eines Landkreises einen Ausgleich zwischen den siedlungsstrukturell und sozio-ökonomischen unterschiedlichen Teilräumen: Berliner Umland und weiterer Metropolraum zu schaffen, kann bei einer möglichen Fusion der Landkreise Prignitz und Ostprignitz-Ruppin nicht greifen; dauerhafte Finanzierungsschwierigkeiten des Landkreises wären die Folge.

358.

Der kommunale Finanzausgleich sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden die finanziellen Grundlagen ihrer verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung zu. In diesem Zusammenhang sind die Finanzierungsströme innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs aufgabengerechter und zielorientierter auszugestalten.

359.

Der kommunale Finanzausgleich innerhalb des Landes Brandenburg muss daher gewährleisten, dass finanzschwache Kreise nicht gezwungen werden, höhere Kreisumlagen zu erheben als diese in finanzstarken Kreisen üblich sind. Nur so kann sichergestellt werden, dass nach der Verwaltungsstrukturreform nicht nur leistungsfähige Kreise, sondern ebenso leistungsfähige Städte und Gemeinden existieren.

360.

Kern der Novellierung muss eine dauerhafte Erhöhung des kommunalen Anteils nach dem Partnerschaftsgrundsatz auf Grundlage einer aktuellen Bedarfsermittlung sein. Darüber hinaus sollen die Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs ziel- und aufgabengerechter erfolgen.

361.

Der Landkreis Prignitz fordert daher ein klares Bekenntnis zu den Randregionen des Landes Brandenburg durch eine deutliche Berücksichtigung von weiteren Kriterien (Flächenfaktor, Soziallasten) im FAG zur auskömmlichen Finanzierung der Aufgaben.

362.

V.1.2. Verknüpfung und Finanzierung der Aufgabenübertragungen

363. Eine Funktionalreform, die sich ausschließlich auf die hauptamtlichen Verwaltungen von Land und Kreisverwaltungen (Funktionalreform I) und deren Leistungsfähigkeit erstreckt, wird abgelehnt, weil sie die notwendige Reorganisation der Aufgabenverteilung zwischen Kreisen und Gemeinden (Funktionalreform II) ausklammert. Eine Funktionalreform und eine Kreisgebietsreform sind voneinander nicht zu trennen. Daher ist eine umfassende Funktionalreform Grundlage für jede Absicht, eine Kreisgebietsreform durchzuführen.
364. Der Landtagsbeschluss vom 17.12.2014 fordert als zwingenden Bestandteil eines Leitbildentwurfes eine umfassende Funktionalreform unter Benennung zu übertragender Aufgaben und Ausgleich für finanzielle Mehrbelastungen.
365. Für die Funktionalreform II werden lediglich 9 Aufgaben vorgeschlagen. Das widerspricht dem im Leitbildentwurf formulierten Grundsatz „Die Gemeinden vor den Landkreisen – Die Kreisebene vor der Landesebene“ (s. Leitbildentwurf S. 12). Bei einem Umfang von 9 Aufgaben kann von einer umfassenden Reform nicht die Rede sein.
366. Für die Finanzierung von übertragenen Aufgaben auf der kommunalen Ebene gilt das Konnexitätsprinzip der Verfassung. Die Landesregierung muss sich bei ihren Überlegungen zu möglichen Aufgabenverlagerungen zu der uneingeschränkten Finanzierungsverantwortung und –pflicht des Landes Brandenburg bekennen. Bei der Übertragung von Aufgaben ist ein angemessener finanzieller Ausgleich unter Einhaltung der verfassungsrechtlich verankerten Kostendeckungsgarantie durch den Gesetzgeber zu gewährleisten. Notwendige weitergehende detaillierte Regelungen, die aus dem Konnexitätsprinzip folgen, sollen in einem Funktionalreformgesetz geregelt werden. Die notwendigen Mittel sind zum Zeitpunkt der Übertragung in voller Höhe zugleich mit der Aufgabenübertragung zur Verfügung zu stellen.
367. Weiterhin muss die Überprüfung des bisherigen Personalkörpers hinsichtlich einer auskömmlichen Besetzung zum Zeitpunkt des Überganges der Aufgabe unter Berücksichtigung von Fallzahlentwicklungen und tatsächlich notwendigem Personal für diese Aufgabe als Grundlage für die zukünftige Aufgabenfinanzierung dienen.
368. Der bereits jetzt schon erkennbar zu geringe Personalbestand aus dem Jahre 2014 beim Land in bestimmten Bereichen, kann keine Grundlage und kein Maßstab für die Übernahme des Personals durch die Landkreise im Jahre 2019 sein, da bereits jetzt deutlich wird, dass es eine zu geringe Personalausstattung zur Erfüllung der zu übernehmenden Aufgaben gibt.
369. Es gilt der Grundsatz, dass das Personal den Aufgaben folgt. Dabei wird der Personalübergang sozialverträglich gestaltet. Der im Rahmen der Funktionalreform erfor-

derliche Personalübergang wird gesetzlich geregelt. Gegenstand des Gesetzes werden auch Regelungen zur Versorgungslastenteilung für zu den Kommunen wechselnde Landesbeamte sein.

Das Land Brandenburg stellt bei Aufgabenübertragung auf die Landkreise geeignete Liegenschaften unentgeltlich zur Verfügung. 370.

V.1.3. Finanzielle Begleitmaßnahmen und Finanzierungskonzept

371. Es bedarf einer kostendeckenden finanziellen Unterstützung für die erforderlichen strukturellen Anpassungsmaßnahmen aus dem Reformprozess. Der Umfang der Förderung je neu zu bildendem Landkreis beträgt nach ersten vorsichtigen Kostenerwartungen mindestens 10 Mio. Euro um alle transformationsbedingten Kosten der Reform zu decken. Diese Förderung muss als Pauschale bereitgestellt werden, die alle Maßnahmen, die im Rahmen der Fusion erforderlich werden und eine effiziente Neuausrichtung unterstützen, abdeckt.
372. Weiterhin wird eine Entschuldung der Landkreise mit Kassenkrediten zu 100 % gefordert, um auch in der Perspektive eine nachhaltige und langfristige ausfinanzierte Aufgabenwahrnehmung zu realisieren und eine Untersuchung hinsichtlich der avisierten und vom Gesetzgeber verfolgten dauerhaften Leistungsfähigkeit der neuen Strukturen und Verwaltung zu ermöglichen.
373. Die Grundlage sollte der durchschnittliche Kassenkreditbestand im HH-Jahr 2014 sein, der dann einen Abgleich in 2018 erfährt um eine Grundlage für die Entschuldungszahlungen der Landkreise zu bilden. Erhöhungen im Kassenkreditbestand sind dabei entsprechend zu begründen. Dabei ist die individuelle Situation des Landkreises zu berücksichtigen.
374. Der Landkreis Prignitz fordert für die im Zuge der Verwaltungsstrukturreform vorzunehmende Teilentschuldung von kreisfreien Städten, Gemeinden und Landkreisen, diese vollständig aus dem Landeshaushalt zu finanzieren. Das Land muss darlegen, wie die Kosten nachhaltig aus dem Landeshaushalt finanziert werden können, ohne die kommunale Familie finanziell zu belasten. Das ist insoweit auch sachgerecht, da die Verschuldung ihre Ursachen in der nicht auskömmlichen Finanzierung in der Vergangenheit hat, anderenfalls wäre ein Eingreifen der Kommunalaufsicht angezeigt gewesen.
375. ***Der Kreistag Prignitz fordert, dass die finanzielle Förderung des Integrationsprozesses und die effiziente Neuausrichtung der Verwaltungen bei der Bildung neuer Landkreise dabei zu 100 % aus dem Landeshaushalt finanziert wird. Ein Rückgriff auf die kommunale Verbundmasse wird abgelehnt.***
376. Der Landtagsbeschluss vom 17.12.2014 fordert: „Grundlage der umfassenden Verwaltungsstrukturreform muss ein ausgewogenes Finanzierungskonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden sein.“

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält allgemeine, unkonkrete Aussagen zur Finanzierung der Reform. Bisher liegt kein konkretes Finanzierungskonzept zur Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform vor. Die Reformfinanzierung darf die kommunale Familie jedoch nicht belasten.

377.

Der Kreistag Prignitz fordert die Landesregierung daher wiederholt auf, ein nachvollziehbares Finanzierungskonzept vorzulegen. Es dürfte den Landkreisen (und deren Bevölkerung) gegenüber unverantwortlich sein, eine Reform durchzusetzen ohne ein Finanzierungskonzept hierfür zu haben.

378.

V.1.4. Strukturelle Erwägungen

379. Der vorliegende Entwurf genügt nicht der vom Landkreis Prignitz eingeforderten Berücksichtigung von strukturellen Unterschieden in den neuen Landkreisen, um das Ziel, gleiche Lebensverhältnisse im Land Brandenburg, zu erreichen.
380. Ziel der Reform muss eine langfristige Erhaltung aller Verwaltungsstandorte in der Fläche des Landes sein. Im Rahmen der Neustrukturierung muss es daher zu einer dezentralen Konzentration der Verwaltungsstrukturen kommen und eine planungstechnische Aufwertung der Standorte geben, die den Kreissitz verlieren.
381. Im Rahmen dieser Erwägungen muss eine ganzheitliche und gleichwertige Betrachtung der neuen Landkreise unter folgenden beispielhaften Gesichtspunkten erfolgen:
- Erreichbarkeitsverhältnisse,
 - landschaftliche und topografische Situation,
 - Bürger-und Problemnähe.
382. Von großer Bedeutung ist jedoch auch die Versorgung der Bürger mit notwendigen Leistungen der allgemeinen Daseinsvorsorge. In diesem Zusammenhang hat seinerzeit die Kreisstadt Perleberg im Rahmen der Landesplanung auf den Status eines Mittelzentrums zugunsten der Ausweisung von Pritzwalk und Wittstock als solitäre Mittelzentren verzichtet (hier war zunächst ein geteiltes Mittelzentrum vorgesehen) und die Ausweisung als Grundzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums akzeptiert.
383. In jüngerer Zeit wurden die Grundzentren durch die Änderung der Landesplanung in Brandenburg wieder abgeschafft und die Versorgung der Bürger mit den Leistungen der Daseinsvorsorge lediglich durch Mittel- und Oberzentren neu organisiert.
384. Auch in diesem Prozess haben die Städte der Prignitz Verantwortung und Weitsicht gezeigt. Durch die Ausweisung von Pritzwalk/Wittstock und Perleberg/Wittenberge als Mittelzentren in Funktionsteilung konnte auch Kyritz als Mittelzentrum bestätigt werden. Die Abdeckung des Raumes der gesamten Prignitz mit mittelzentralen Funktionen ist so unter den gegebenen Umständen optimal gesichert. Zur Herstellung gleichartiger Lebensbedingungen in Brandenburg wäre jedoch die Wiedereinführung der Grundzentren der richtige Weg.
385. ***Bei einer alleinigen Ausweisung des Kreissitzes in Perleberg besteht aus Sicht des Kreistages Prignitz die Möglichkeit einer Aufwertung der Stadt Neuruppin zum Oberzentrum in einem neuen Landkreis. In diesem Fall fordert der Kreistag Prignitz den Erhalt und eine Standortgarantie für die jetzigen Landesbehörden in der neuen Struktur an den bisherigen Standorten.***

V.1.5. Reformbedarf der Landesverwaltung

Die bisherigen Reformansätze im Bereich der Landesverwaltung waren zum einen von anderen Reformteilen weitgehend isoliert und zu kleinteilig betrieben worden. Sie endeten häufig an Ressortgrenzen. Um den Aufgaben der Landesverwaltung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten gerecht werden zu können und dem Beschluss des Landtages vom 17.12.2014 in den genannten Punkten:

- Reform der Landesverwaltung,
- Ausbau des E-Governments,
- Entwicklung des Verwaltungspersonals und finanzpolitische Ziele

zu entsprechen, müssen im Reformbereich der Landesverwaltung folgende Punkte besonders beachtet werden:

- Moderne und effiziente Verwaltung, die den Bedürfnissen der Menschen und der Wirtschaft angepasst und in der Lage ist, den Daseinsvorsorgeauftrag umfassend zu erfüllen
- Vorhergehende umfassende Aufgabenkritik und kritische Überprüfung der derzeitigen Aufbau- und Ablauforganisation sowie Prüfung bestehender landesrechtlicher Standards und Deregulierungen
- Fortschreibung des Personalentwicklungskonzepts/Stellenabbaus unter Darstellung der Auswirkungen auf die einzelnen Ministerien
- Anpassung des Aufbaus der Landesverwaltung infolge des Aufgabenübergangs auf den kommunalen Bereich
- Einräumigkeit der Verwaltung
- Entbürokratisierung, Verwaltungsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung als ständige Aufgabe
- Verwaltungsmodernisierung, E-Government – Kostenfolgen und –verteilung prüfen und vereinbaren
- Länderübergreifende Zusammenarbeit forcieren
- Erhöhung der Transparenz des Verwaltungshandelns

Der Anspruch an eine moderne Verwaltung ist, dass diese zügig und unbürokratisch auf die Belange der Bürgerinnen und Bürger reagieren kann. Dies setzt auf der einen Seite effiziente, nachvollziehbare und schlanke Strukturen voraus. Auf der anderen Seite erfordert dies einen Regelungsbestand, der der Verwaltung die Möglichkeit eröffnet, als Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger tätig zu werden. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es schon seit längerem erfolglose Bemühungen, Rechtsvorschriften und innerorganisatorische Regelungen (wie z.B. Verwaltungsvorschriften, Erlasse und Richtlinien) auf ihre Notwendigkeit und auf ihren jeweiligen bürokratischen Aufwand hin zu überprüfen. Diese Überprüfung sollte konsequenter weiter betrieben werden.

V.1.6. Aufgabenkritik und Evaluierung

389. Notwendiger Bestandteil eines Gesamtreformprozesses ist vor einer Aufgabenübertragung eine umfassende und ganzheitliche Aufgabenkritik, um bestimmen zu können, wie die Verwaltung strukturiert werden muss, um ihre notwendigen Leistungen effizient, wirkungsorientiert und zielgerichtet in der erforderlichen Qualität und Quantität gegenüber ihren Adressaten zu erbringen.
390. Der Landkreis Prignitz ist der Auffassung, dass die Überprüfung des Aufgabenbestandes der Landesaufgaben im Hinblick auf zweckkritische Überlegungen (ist diese Aufgabe überhaupt vorzuhalten oder kann auf sie verzichtet werden) und vollzugskritische Überlegungen (wird die Aufgabe von der richtigen Verwaltungsebene wahrgenommen, gibt es effizientere Erledigungsformen) eine ständige Aufgabe im Verwaltungsvollzug darstellt. Daher werden die beim Land verbleibenden Aufgaben auch weiterhin im Hinblick auf ihre Verlagerungsfähigkeit auf die kommunale Ebene – unter Berücksichtigung der Bewertungskriterien Fachlichkeit, Wirtschaftlichkeit, Bürgernähe und politische Steuerung sowie der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips – überprüft. Sollte es zu weiteren Aufgabenübertragungen kommen, ist das Konnexitätsprinzip strikt einzuhalten.
391. Dabei bedingen die oben dargestellten Veränderungen aus demografischer und haushälterischer Sicht, dass das Leistungsportfolio der Landesverwaltung stetig an die sich verändernden Bedingungen und Verhältnisse in der Gesellschaft angepasst werden muss. Korrekturen bisheriger Einschätzungen sind möglichst zeitnah vorzunehmen und umzusetzen.
392. Die Aufgabenkritik muss zwei Seiten haben: verwaltungsinterne Betrachtung und eine öffentliche Debatte darüber, wie die Aufgaben der Daseinsvorsorge zu erledigen sind. Bei dieser Diskussion kann es nicht nur um eine reine Verwaltungseffizienzbeurteilung gehen, sondern es sollte vielmehr die Frage erörtert werden, wie Daseinsvorsorge modern und bürgerorientiert vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung organisiert werden kann.
393. Eine Verwaltungsreform darf sich jedoch nicht allein auf die finanzpolitischen Auswirkungen konzentrieren. Vielmehr kommt es darauf an, ausfinanzierte zukunftsfeste Strukturen zu entwickeln, die es der Verwaltung ermöglichen, ihre Leistungen gerade im Bereich der Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft effizient, bürgernah und bürgerfreundlich zu erbringen. Gleichzeitig muss eine moderne öffentliche Verwaltung in der Lage sein, attraktive Arbeitsplätze anzubieten, um auch in Zukunft ausreichend qualifizierte Fachkräfte anzuziehen.

V.2. Externe Betrachtungen

Die unter den vorhergehenden Gliederungspunkten erfolgten Äußerungen nehmen, wegen des ausdrücklichen Charakters dieses Papiers als Stellungnahme, insbesondere Bezug auf den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze vom 01.12.2016. Mit diesem Entwurf, einschließlich der dazugehörigen Begründung, trifft die Landesregierung Feststellungen und stellt Annahmen auf, die ausschließlich als Sichtweise eines Prozessbeteiligten, mehr noch: als Sichtweise des Initiators und Beförderers der Kreisgebietsreform, zu lesen und zu bewerten sind. Es liegt in der Natur der Sache, dass objektive und allumfassende Darstellungen und Argumentationen, i. S. der Berücksichtigung der Argumente der Gegenseite, nicht in jedem Falle zu erwarten sind.

394.

Aus Sicht des Landkreises Prignitz wurden diese Lücken und Fehlinterpretationen mit den dargestellten Fakten ausgefüllt bzw. berichtigt. Damit erhält der Sachverhalt bei einer Gesamtbetrachtung von Entwurf und Stellungnahme die nötige Objektivität und den für die Darstellung des Landkreises Prignitz erforderlichen Umfang an Daten und Fakten. Ungeachtet der in diese Stellungnahme eingeflossenen Belege, stellt das Papier eine Äußerung eines Beteiligten am Reformprozess, nämlich des Betroffenen, dar, die durch vorliegende Sichtweisen Dritter weiter erläutert und gefestigt werden sollte. Aus diesem Grunde sind im Folgenden Kernaussagen von Beiträgen aus Literatur und Wissenschaft angefügt, die, anders als der ex-ante-geprägte Referentenentwurf, ihre Erkenntnisse sowohl aus ex-post-Evaluationen als auch aus wissenschaftlichen Betrachtungen ziehen.

395.

Dombert: Zum Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019: Rechtlicher Rahmen und verfassungsrechtliche Beurteilung

396.

Nach Auffassung des Verfassungsgerichtes des Landes Brandenburg ist eine Strukturreform, die sich ausschließlich an der Rationalisierung und der Verbesserung der Effizienz der Verwaltung misst, verfassungswidrig. Im Leitbildentwurf (wie auch in dem im Beschluss des Landtages Brandenburg (Drs. 6/4528-B) enthaltenen Leitbild) spielen Allgemeinwohlbelange wie Bedürfnisse, Bindungen oder Erwartungshaltungen der Bürger keine Rolle und sind somit offensichtlich für die künftige Struktur der Landkreise ohne Bedeutung; eine Aktivierung der örtlichen Gemeinschaft ist verfassungsrechtlich geboten, aber nicht erkennbar.

Grünewald et al.: Verfassungsrechtliche Bewertung des Leitbildentwurfes für die Verwaltungsstrukturreform 2019

397.

Es besteht Unklarheit im zentralen Punkt der logischen Verknüpfung von Kreisgebiets- und Funktionalreform. Mit seinem integrativen Ansatz stellt der Leitbildentwurf die Kreisgebietsreform neben andere Reformsäulen wie Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene, Reform der Landesverwaltung und Justiz, Personal, E-Government und finanzielle Entlastungen. Mit der Wechselseitigkeit oder der Abwä-

gung schonenderer Alternativen beschäftigt sich der Leitbildentwurf jedoch nicht in ausreichendem Maße. Die bloße Sammlung von Bevölkerungsdaten ersetzt nicht die Darstellung der Auswirkung der Bevölkerungsentwicklung auf die Aufgabenwahrnehmung. Die logische Verknüpfung, aus der derzeitigen Schuldensituation (der Kreise) eine Gebietsneugliederung abzuleiten, wird nicht geleistet. Verwaltungseffizienz hängt nicht in allen Sachfragen von der Einwohnerzahl ab; werden Kosten, Einwohner und Personal dennoch in Bezug gesetzt, sollten sich sinnvolle Zielgrößen ableiten lassen. Eine Aufgabenkritik, aus der Fallzahlen und daraus Mindesteinwohnerzahlen (oder auch andere Mindestbezugsgrößen) ableitbar wären, fehlt. Insgesamt mangelt es an einer Defizitanalyse und einem daraus zu schlussfolgernden Verbesserungsgebot.

398. *Güllner: Gebietsreformen bringen Unmut*
Radikale gebietliche Neuordnungen haben eher negative als positive Auswirkungen; vor allem geht die lokale Identität und die vordem starke Identifikation mit dem Wohnort verloren. Daneben hat sich im Nachgang gezeigt, dass die neugeschaffenen größeren Verwaltungen weder sparsamer noch leistungsstärker und schon gar nicht bürgernäher geworden sind. Die letztendlich Betroffenen, nämlich die Bürger Brandenburgs, lehnten Ende 2015 zu 67 % die geplante Kreisgebietsreform ab.
399. *Heinig: Kurzgutachten zu Verfassungsfragen einer Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode auf freiwilliger Basis*
Orientiert sich der Landesgesetzgeber bei einer Gebietsreform an einem Leitbild, so entfaltet dies zukünftig aus Gründen des Willkürverbots, des Vertrauensschutzes und der Selbstverwaltungsgarantie Schutzwirkung für die Kommunen.
400. *Klüter: Ist es sinnvoll, die Kreisgebietsreform 2011 zurück zu drehen?*
„Positiv“ hat sich die Kreisgebietsreform (in Mecklenburg-Vorpommern) auf die Landesverwaltung ausgewirkt. Die neuen Landkreise sind derart groß und unübersichtlich geworden, dass für alle Problemlagen spezielle Vorlagen der Verwaltung, wegen ihres Informationsmonopols, erforderlich sind. Minister, Landräte und Abgeordnete werden somit vorstrukturiert, d. h., Entscheidungen werden ihnen in den Mund gelegt, ohne dass der Gesamtzusammenhang vom Einzelnen wegen der neuen Größenordnungen überblickt werden kann. Die Möglichkeiten der Abgeordneten, das Informationsmonopol der Verwaltung zu relativieren oder diese gar zu kontrollieren, haben sich drastisch verringert. Die Kommunalverfassung wird ausgehöhlt, der Abstand zwischen Politik und Bürger sowie die Politikverdrossenheit vergrößert und der Rechtspopulismus gefördert. Konnten die Kreise vor der Reform noch 10 % des Personalbestandes abbauen, so stieg die Zahl der Vollzeitbeschäftigten nach der Reform um 1 % an.
401. *Raphael et al.: Die Konsolidierung der kommunalen Verwaltung in Rheinland-Pfalz*
Die (im Referentenentwurf) massiv in den Vordergrund gestellten Skalenerträge werden in der Literatur äußerst kritisch beurteilt. Die Erwartungen der Verwaltungsrefor-

men der 70er Jahre haben sich nicht erfüllt. Zum einen wurden keine Einsparungen erzielt und zum anderen waren teilweise sogar Ausgabensteigerungen zu verzeichnen. Darüber hinaus wurden diese Effekte noch von hohen politischen Kosten (wie Demokratieverlust, geringere Bürgernähe und wachsendem Populismus) begleitet. Eine höhere Dienstleistungsqualität i. S. v. höherer Effektivität ist kaum zu beurteilen, da das Output einer Verwaltung nur schwierig zu messen und in quantifizierbare Ergebnisse zu fassen ist.

Rösel: Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien

402.

Reformbestrebungen wurden in der Vergangenheit überwiegend auf ex-ante-Analysen gestützt. Gestützt auf tatsächlich durchgeführte Reformen resultieren aus der jüngeren Vergangenheit jedoch auch schon ex-post-Evaluationen. Diese Evaluationen konnten in der Mehrzahl keinen systematischen Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Effizienz, wohl aber das Entstehen politischer Kosten wie z. B. eine sinkende Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen konstatieren. Das Ausbleiben der erhofften Ausgabenenkungen betraf einerseits verschiedene Ausgabenbereiche wie laufende Ausgaben, Personalausgaben oder die Gesamtausgaben und andererseits sowohl verschiedene Bundesländer als auch benachbarte europäische Länder. Auch die Vermutung des Eintretens signifikanter Qualitätssteigerungen konnte nicht bestätigt werden. Aus diesen Erkenntnissen erwuchs eine zunehmende Skepsis bezüglich eines in der Vergangenheit angenommenen Zusammenhangs von Größe und Effizienz. Bedeutsam sind für Rösel jedoch die festgestellten nicht-monetären Effekte. Verursacht werden diese negativen Effekte durch die zunehmende Distanz zwischen Verwaltung, Abgeordnetem und Bürger. Da zwar die Zahl der Bürger, die Größe der Fläche und die Zahl der zu behandelnden Vorlagen fusionsbedingt wächst, die zur Verfügung stehende Zeit in den verantwortlichen Gremien aber nicht beliebig dehnbar ist, werden die Belange entsprechend weniger intensiv behandelt. Damit geht ein Verlust an Attraktivität des Ehrenamtes, eine ungenaue Bedienung der politischen Präferenzen, geringe Wahlbeteiligung und verstärkter Populismus einher.

Rösel: Die politischen Kosten von Gebietsreformen

403.

In diesem Beitrag wird erstmals der Themenbereich Ausgaben und Effizienz vollständig ausgeblendet und dafür der Faktor Politik- bzw. Demokratiekosten betrachtet. Festgestellt werden als Folge von Fusionen eine allgemeine Unzufriedenheit und, wegen bereits genannten festen Zeitbudgets, eine tatsächlich ungenauere Bedienung politischer Präferenzen. Die Folge sind sinkende Wahlbeteiligungen, die Umkehr absoluter Mehrheiten, wachsende Stimmenanteile von Populisten und geringeres Gewicht der eigenen Wahlstimme.

Rösel: Gibt es Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen?

404.

Erhofft werden Einsparungen in ex-ante-Analysen der Reformbefürworter im Vorfeld von Kreisgebietsreformen. Eingetreten sind diese, nach ex-post-Betrachtungen, kurz- und mittelfristig jedoch nicht. Als Ursache wird die Abhängigkeit der Ausgaben von

den Größen Bevölkerungsdichte und demografiebedingte Alterung gesehen, die durch Gebietsänderungen kaum beeinflussbar sind. Größere und damit meist heterogenere Gebilde führen zu steigender innerkommunaler Ungleichheit bei der Mittelverteilung zulasten peripherer Regionen. Ein Großteil der Ausgaben ist nicht von der Einwohnerzahl, sondern von der Einwohnerdichte, Straßen, Landschaft oder Natur abhängig und somit über Gebietsreformen nicht steuerbar. Als „Nebenwirkungen“ von Gebietsreformen werden der Rückgang der Bürgerzufriedenheit, größere Distanzen von Verwaltung, Politik und Bürger, sinkende Wahlbeteiligung und zunehmender Rechtspopulismus aufgeführt, ohne dass diesen Punkten eine übergeordnete Rolle zugebilligt wird.

405. *Rosenfeld et al.: Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Umbruch*

Gebietsreform und Funktionalreform sind systematisch zusammenhängende Strategien von Verwaltungsstrukturereformen. Die mittels der Funktionalreform zuzuweisenden Aufgaben sollen von Anfang an die Gebietsreform bestimmen und rechtfertigen. Eine Rechtfertigung einer Gebietsreform auf Basis der Analyse von Ausgaben, Personalaufwand oder Effizienz ist nicht möglich. Effizienzsteigerungen durch Größensteigerungen konnten nicht ermittelt werden; effiziente Leistungserbringung ist auch in kleineren Kommunen möglich. Mindesteinwohnerzahlen vermitteln lediglich den Charme einer objektiven Entscheidungsgrundlage; belegt wird dies nicht. Wegen der negativen Anreizeffekte für Bürger, Politik und Verwaltung ist in Großkommunen eher mit einer Effizienzverschlechterung zu rechnen. Rosenfeld leitet aus alledem die Forderung ab, sich künftig nicht mehr nur einseitig auf Effizienzgesichtspunkte, sondern verstärkt auch auf Effektivitätsgesichtspunkte zu konzentrieren. Die Funktionalreform muss nach diesem Beitrag an erster Stelle stehen, gefolgt von der Gebietsreform und der Klärung der Finanzierung an dritter Stelle. Die an zweiter Stelle stehende Gebietsreform darf weder der Partizipation der Bürger noch den Informationsmöglichkeiten der Abgeordneten im Wege stehen. Zu erwarten sind kurz- bis mittelfristige Kostensteigerungen durch die unmittelbaren Kosten der Reorganisation sowie die insbesondere im Personalsektor zu verzeichnenden Remanenzkosten. Mit dem Wegfall der Remanenzkosten ist allenfalls eher sehr langfristig zu rechnen. Damit stellt sich sofort die Frage, ob dieser Effekt nicht auch mit anderen Rationalisierungsmaßnahmen an Stelle einer Gebietsreform realisierbar ist. Die externen Kosten für private Haushalte und private Unternehmen (Wegekosten, Informationskosten) nehmen mit zunehmender kommunaler Fläche in jedem Fall zu. Schlussendlich sind neben der Mindesteinwohnerzahl die diversen anderen Kosteneinflussgrößen zu berücksichtigen.

V.3. Ehrenamt

Wegen seines besonderen Gewichtes soll das Problem des Ehrenamtes bei der Sicherung der Daseinsvorsorge an dieser Stelle separat betrachtet werden. Mit der Initiierung von Kreisgebietsreformen stellt sich automatisch und unmittelbar die Frage nach der Bewältigung des Spagats zwischen der (noch zu beweisenden) Steigerung der Effizienz als lokaler Erbringer öffentlicher Dienstleistungen auf der einen Seite und dem Erhalt der Teilhabe der Menschen an lokalen Angelegenheiten auf der anderen Seite [Franzke et al.: Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern]. Diese Teilhabe wird, anders als auf Landes- und Bundesebene mit den dortigen hauptamtlichen Abgeordneten, ausschließlich über das Ehrenamt wahrgenommen. Eine Verschlechterung der eine Teilhabe voraussetzenden Rahmenbedingungen (größere Flächen, längere Wege, zurückgehende Ortskenntnis u. v. a.) führt also direkt zu einer Beschränkung des Ehrenamtes auf ein vielleicht gerade noch erträgliches Maß (Suffizienz). D. h., eine recht vage Steigerung der Effizienz zieht eine nicht zu akzeptierende Suffizienz des Ehrenamtes nach sich. Diese Problematik wird auch in den Kernaussagen der entsprechenden Literatur entsprechend gewertet.

406.

Die Landesregierung wurde mit Antragstellung der Landtagsfraktionen der SPD, der LINKEN und der Grünen beauftragt, gemeinsam mit der Gesetzgebung zur Verwaltungsstrukturreform ein Demokratiepaket vorzulegen. Dieses hat Vorschläge unter Einbeziehung kommunaler Mandatsträger zu erarbeiten, und verbesserte Bedingungen für ehrenamtliche Tätigkeit, für die Bürgerbeteiligung und stärkere Einbeziehung von Jugendlichen zu beinhalten.

407.

Dieses liegt zur Bewertung von Aufgaben, Inhalten und Strukturen ehrenamtlicher Arbeit im Referentenentwurf nicht vor. Es ist für uns nicht möglich, die im Leitbildentwurf versprochene Ausweitung der demokratischen Mitwirkung im neuen Landkreis darzustellen.

408.

Die im Referentenentwurf dargestellten Festlegungen für das Ehrenamt, als einer tragenden Säule der demokratischen Selbstverwaltung, bedürfen einer inhaltlichen und gesetzlichen Konkretisierung.

409.

Franzke et al.: Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern

410.

Aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung folgt per se die Garantie der ehrenamtlichen Entscheidungsfindung in persönlicher Kenntnis örtlicher und regionaler Besonderheiten. Da negative Auswirkungen auf das Ehrenamt, aus vorangegangenen Reformen abgeleitet, nicht ausgeschlossen werden können, sind entsprechende künftige Entwicklungen zu beobachten und ggf. Nachbesserungen vorzunehmen.

411. *Gebhardt: Eine weitere Verwaltungsstrukturreform für das Land Brandenburg?*
Zur Gewährleistung einer kraftvollen Ausübung des Ehrenamtes wird das Brandenburgische Verfassungsgericht dem Kommunalgesetzgeber Beobachtungs-, Selbstvergewisserungs- und Kontrollpflichten auferlegen müssen.
412. *Grünwald et al.: Verfassungsrechtliche Bewertung des Leitbildentwurfes für die Verwaltungsstrukturreform 2019*
Die Flächenausdehnung von Landkreisen bestimmt maßgeblich die Komponente der ehrenamtlichen Mitwirkung im Kreistag mit. Dies betrifft sowohl die Erreichbarkeit des Kreissitzes als auch die Möglichkeit, sich über die Verhältnisse im Landkreis eigene Kenntnis verschaffen zu können. Sich diesbezüglich verschlechternde Rahmenbedingungen können demotivierend bei den ehrenamtlichen Mandatsträgern wirken. Um dem entgegenzutreten soll der Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Landkreise durch eine sich (ggf.) anschließende Funktionalreform erweitert werden. Sofern aber damit insbesondere Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung gemeint sind, erweitert sich der Aufgabenbereich der Ehrenamtler gerade nicht; lediglich der Verantwortungsbereich des Hauptverwaltungsbeamten wäre in diesem Falle betroffen. Die Effizienzdimension und die Teilhabedimension stehen mit der Gebietsreform in einem Spannungsverhältnis zueinander; ob die Teilnahmedimension schlussendlich eine Aufwertung erfährt, war mit Blick in die Vergangenheit bisher nicht belegbar.
413. *Kuhlmann et al.: Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg*
Auch hier wird das Weiterbestehen der Bereitschaft ehrenamtlicher Mitwirkung in Zweifel gezogen. Einem Ausdünnen der kommunalen Ehrenamtslandschaft kann nur mit einer Stärkung im hauptamtlichen Bereich der Verwaltung entgegengewirkt werden. In NRW war mit dem Rückgang ehrenamtlicher Strukturen ein Zuwachs öffentlicher Bediensteter verbunden. Neben der mindestens erforderlichen absoluten Zahl der Ehrenamtler (Kreistagssitze) wird auch die Frage der ausreichenden Ehrenamtsdichte aufgeworfen.
414. *Erster Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern*
Neben der Kompensation fehlender Ehrenamtler durch hauptamtliche Bedienstete (s. o.) wird hier auf die erforderliche Erhöhung der Aufwandsentschädigungen, Reisekosten und sitzungsergänzenden Aufwandsentschädigungen hingewiesen.
415. *Stellungnahme des Landkreises Ludwigslust zum Kreisstrukturgesetz*
Der Landkreis Ludwigslust beschränkt seine Überlegungen nicht nur auf die Aufrechterhaltung bzw. Stärkung des Ehrenamtes im kommunalpolitischen Bereich, sondern stellt auch die Frage nach der Ausübung des Ehrenamtes in Vereinen und Verbänden. Diese Frage stellt sich im Landkreis Prignitz in gleicher Weise, ebenso die Frage nach der Machbarkeit der Arbeit z. B. des Kreisbrandmeisters.

Nierhaus et al.: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen

416.

Zitiert wird das BVerfG, das den Aufbau der Demokratie von unten nach oben fordert. D. h., dass die Kreisfläche so zu bemessen ist, dass es den Bürgern typischerweise möglich ist, ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag nachhaltig und zumutbar wahrzunehmen. Das bedeutet insbesondere, Mitgliedschaften im Kreistag auch entfernt bzw. peripher Wohnenden zu ermöglichen. Eine Kompensation der Beschwerden ehrenamtlich Tätiger durch hauptamtliche Unterstützung würde eine Professionalisierung und damit Schmälerung der kommunalen Selbstverwaltung bedeuten. Weitergehend wird die Gefahr betont, dass künftig die Mitwirkung ehrenamtlicher Kreistagsmitglieder bei Rechts- und Fachfragen als unzweckmäßig angesehen werden könnte. Ein sinnvolles Miteinander von Ehrenamt und Hauptamt würde damit erschwert. Die sich mit der Gebietsreform verschlechternden Rahmenbedingungen des Ehrenamtes könnten, vorsichtig formuliert, zu einer „Effektivierung“ und Rückführung des Ehrenamtes durch die Beschränkung auf „wirklich wichtige Angelegenheiten“ führen. Selbstverwaltung soll der Professionalisierung Grenzen setzen ohne die Bemühungen zur Optimierung der eigenen Arbeit einzustellen.

Tessmann: Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform

417.

Tessmann sieht die Zukunft in einer intelligenten lokalen und regionalen Verbindung von Professionalität und Ehrenamt, nicht jedoch in einer faktischen Abschaffung des Ehrenamtes durch schleichende Verschlechterung der Rahmenbedingungen. Auch wenn sich die ehrenamtliche Steuerung der Selbstverwaltung in der Vergangenheit reduziert hat, darf das traditionelle Ehrenamt des Kreistagsmitgliedes nicht zur Disposition gestellt werden.

Im Ergebnis bedeuten längere Wege natürlich Erschwernisse, die wegen des Zeitbedarfs gerade für berufstätige Abgeordnete sie immer wieder vor die Frage stellen werden, 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. Der Landkreis Prignitz befürchtet, dass wenn überhaupt nur große Parteien noch ausreichend Vertreter aus allen Bereichen für die Besetzung aller Gremien stellen können.

418.

Die Wahrnehmung der Aufgaben des Ehrenamtes als Kreistagsabgeordneter bedarf im Referentenentwurf einer entscheidenden Ausarbeitung. Es fehlt an eindeutigen Festlegungen zur Gewährleistung der Ausübung dieses Mandates im neu zu bildenden Großkreis.

419.

420. **Die Landesregierung wird aufgefordert folgende Fragen zu beantworten und bei der nächsten Überarbeitung des Kommunalgesetzes und anderer Wahlgesetze entsprechende Regelungen aufzunehmen:**

- Wie kann verhindert werden, dass der Kreistag gegenüber den Verwaltungen keine Wissensnachteile erfährt, die Verwaltungen weiterhin kontrollierbar bleiben?
- Werden durch die parallel durchgeführte Funktionalreform mit ihren pflichtigen Aufgaben die Möglichkeiten der Selbstverwaltung und der Einflussnahme der Kreistagsabgeordneten nicht weiter beschränkt?
- Wie kann dem hohen Zeitaufwand und den weitaus größeren Entfernungen bei der Wahrnehmung des Mandats begegnet werden?
- Wie wird die Fachlichkeit und Sachkenntnis der Abgeordneten im Ehrenamt, also die notwendige Professionalität gesichert?

Zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit und der Entlastung der nunmehr aufwändigeren Abgeordnetentätigkeit ist vorgesehen, hauptamtliche Fraktionsmitarbeiter in den Kreistagsfraktionen zu installieren.

421. **Die Landesregierung wird aufgefordert, die dazu rechtlichen Fragen beim Einsatz hauptamtlicher Fraktionsmitarbeiter zu klären, wie:**

- Ab welcher Fraktionsstärke erfolgt dieser Einsatz?
- Wird die Arbeitsmöglichkeit fraktionsloser Abgeordneter nicht weiter beschränkt?
- Welcher zeitliche Umfang dieses Einsatzes ist geplant?
- Wo sind die Mitarbeiter arbeitsrechtlich angesiedelt- bei der Fraktion oder bei der Verwaltung?
- Wird damit die ehrenamtliche Arbeit nicht noch mehr belastet?
- Wie erfolgen die Aufgabenstellung und die Kontrolle?
- Ist kommunales Ehrenamt im Kreistag und hauptamtliche Unterstützung noch vereinbar oder wird damit das Ehrenamt nicht abgewertet und beschränkt?
- Gewährleistet die neue Struktur allen gesellschaftlichen Schichten noch das kreisliche Ehrenamt oder wird dieses Gremium jetzt eine Vertretung der mitgliederstarken Parteien?
- Wird die angestrebte Erweiterung der demokratischen Mitwirkung durch die großen Kreisgebiete nicht eingeschränkt, weil besonders der zeitliche Aufwand in Berufstätigkeit prekär ist?
- Ist vorgesehen, unter diesen Bedingungen die Belastungen der Mandatsträger durch die Einbeziehung fraktionsloser Abgeordneter in die Ausschussarbeit und größerer Rechte sachkundiger Einwohner (Stimmrecht in Ausschüssen) zu mindern?

- Werden die politischen Kosten dieser Kreisreform nicht größere Distanz der Bürger zu den Mandatsträgern, fehlende Kandidaten für das Ehrenamt, Stärkung der politischen Einflussnahme durch Verwaltungen und über Jahre fehlende Professionalität sein?

Wenn angedacht ist, die Wahrnehmung des Ehrenamtes auf Kommunalebene unter diesen Bedingungen auch Angestellten von Verwaltungen zugänglich zu machen, so lehnen wir eine solche Änderung ab. Legislative und exekutive Verantwortung würde hier nicht getrennt sein und Interessenskonflikte würden organisiert.

422.

In Mecklenburg-Vorpommern hat das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften durch Hr. Prof. Dr. Dr. h.c. J. Hesse die verfassungsrechtlich beauftragte Untersuchung der Folgen der Landkreisneuordnung für die kommunale Selbstverwaltung – und hier vor allem für das Ehrenamt – vorgenommen. Die Beobachtung erfolgte über einen Zeitraum von 3 Jahren. Der Abschlussbericht postuliert hier eine Kontinuität und „... eine erstaunlich stabile Mitwirkungs- und Beteiligungsbereitschaft.“ Dieser Befund ergibt sich aus den Befragungen der insgesamt 409 Kreistagsmitglieder in Mecklenburg-Vorpommern. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass die letzten Befragungen eine Rücklaufquote von 27,6 % hatten und die Ergebnisse daher (unter empirischen Gesichtspunkten) als repräsentativ und belastbar gelten. Die 113 Antworten, die von Kreistagsmitgliedern somit auswertbar waren, kamen zu dem Ergebnis, dass

423.

- 69 % der Befragten auch in der Gemeinde ehrenamtlich tätig sind (u.a. 21 Stadtvertreter, 9 Bürgermeister, 9 Gemeindevertreter, 6 Fraktionsvorsitzende, 5 stellv. Bürgermeister)
- 11 % der Befragten auch auf Landes-, Bundes- oder EU-Ebene tätig sind (u.a. 4 MdL, Mitglieder im Landesvorstand, stellv. Referatsleiter der Landtagsverwaltung, Beamte, Lehrer, Dezernatsleiter)
- 18 % der Befragten bei einer Gemeinde hauptamtlich beschäftigt sind (u.a. 17 Bürgermeister, Justiziere)
- 6 % der Befragten bei einem Abgeordneten, einer Fraktion, einer Partei oder einer Wählergemeinschaft beschäftigt sind und/oder
- 5 % bei einem Amt oder einem Zweckverband beschäftigt sind.

Insbesondere der Anteil von knapp 20 % der Befragungsrückläufe, die auf hauptamtlich Beschäftigte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden entfällt, lässt den Schluss zu, dass ein Analogieschluss zu künftigen brandenburgischen Verhältnissen unter den Bedingungen nach der Kreisneugliederung nicht sachgerecht sein dürfte.

424.

V.4. Schlussfolgerung

425. Grundsätzlich widerspiegelt sich die Auffassung des Landkreises Prignitz zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Kreisneugliederung in den Stellungnahmen des Kreistages des Landkreises Prignitz sowie den Darlegungen des Landrates und des Vorsitzenden des Kreistages vor dem mit dieser Thematik befassten Ausschuss des Landtages. D. h., dass die ins Auge gefasste Gebietsreform abgelehnt wird und die dazu herangezogenen Begründungen als nicht stichhaltig zurückgewiesen werden.
426. Da das Reformvorhaben mehrheitlich nicht von der Bevölkerung getragen wird (über 129.000 Unterschriften im Rahmen der Volksinitiative „Bürgernahes Brandenburg“) ist das Festhalten an dieser insoweit befremdlich, als die Koalition in ihrem Koalitionsvertrag für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages unter Pkt. 5.1. noch zu ganz anderen und unmissverständlichen Überlegungen kommt. Dort wird festgestellt, dass die Identifikation der Brandenburger und Brandenburgerinnen stark an den Kreis gebunden ist, in dem die Menschen jeweils verankert sind. Identität und Zusammengehörigkeitsgefühl wird in diesem Zentrum des sozialen Lebens gestiftet. Dies zu sichern dient eine umfassende Daseinsvorsorge durch die öffentliche Hand, zu der sich die Koalition bekennt, sowie der weitere Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit (nicht die Zwangsfusion von Kommunen). Von der unter diesem Punkt ebenfalls erwähnten Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung und Beachtung der demokratischen Teilhabe im Rahmen des Leitbildes ist gleichfalls wenig übrig geblieben.
427. Unabhängig davon sollen im Folgenden die Auffassungen zu einzelnen Punkten des Referentenentwurfes auf Basis der dazugehörigen Begründung dargelegt werden.
428. Die einseitig negative Darstellung des peripheren Raumes des Landes Brandenburg erfordert eine Korrektur. Die beschriebene Bevölkerungsentwicklung bedeutet nicht lediglich ein Schrumpfen im Saldo aller betrachteten Schichten sondern ebenso die Eröffnung neuer Chancen für die jetzigen als auch für die künftigen Generationen. Sowohl, was die Lebensqualität, die soziale Infrastruktur, verfügbaren Wohnraum, Umweltfragen betrifft, insbesondere aber was die Arbeitsplätze betrifft, die sich aus dem langjährig erfolgenden Wachstum der Bevölkerungsgruppe der über-65-Jährigen ergeben.
429. Forderungen nach schlankeren und effizienteren Verwaltungen werden mit der Notwendigkeit ausreichend hoher Fallzahlen in den Landkreisen begründet.
430. ***Die Verwaltung des Landkreises Prignitz arbeitet, auch im Vergleich zu den anderen Kreisverwaltungen, jetzt schon effektiv und effizient. Am Beispiel der unteren Wasser- und unteren Naturschutzbehörden wurde dies durch die Landesregierung selbst ermittelt und bestätigt. So hat das Kommunale Prüfungsamt (KPA) im Ministerium für Inneres und Kommunales im Prüfbericht vom***

14.03.2013 festgestellt, dass im Landkreis Prignitz die Aufgaben der unteren Wasser- und Naturschutzbehörde mit der absolut geringsten Anzahl von Beschäftigten aller Landkreise in Brandenburg erledigt werden. Die Kostendeckungsquote liegt dabei im oberen Mittelfeld des Landesvergleiches. Bei den fallbezogenen Kennzahlen, wie z. B. (bearbeitete) Fälle je Vollzeitstelle nimmt die Prignitz einen Spitzenplatz ein.

Hinweise zu einer detaillierten Bezifferung oder ersatzweise zu einer nachvollziehbaren Entwicklung belastbarer Größen fehlen im Entwurf jedoch vollständig. Hier ist dringend eine Nachbesserung erforderlich, die sowohl den betroffenen Kreisen und Städten als auch mit der Thematik befassten Dritten die Möglichkeit der Quantifizierung dieser Begriffe erlaubt. Das Gleiche gilt für den erwähnten Zeithorizont.

431.

Die ausdrückliche Attestierung einer deutlichen Erholung der Haushaltslage steht im Widerspruch zur Ableitung von Reformbedarf aus eben dieser Lage sowie zum Abprechen der Fähigkeit, dauerhaft einen robusten Haushalt aufstellen zu können. Ausdrücklich wird auf die Unmöglichkeit hingewiesen, Effizienz und Effektivität belastbar messen zu können. Somit erscheint es wenig sachgerecht, die Effizienz und Effektivität der bestehenden Strukturen in Zweifel zu ziehen ohne dies valide belegen zu können. Dies wiegt umso schwerer, als ein Teil der Aufgabenbereiche und Aufgabenbestände nur geringfügig durch die, immerhin messbare, Einwohnerzahl bestimmt wird.

432.

Es wird festgestellt, dass die Reform der Landkreisstruktur kein Sparprojekt ist. Trotz dessen werden sogenannte Skaleneffekte in den Raum geworfen, die die Durchschnittskosten je Fall sinken lassen sollen. Der Umfang und die Stellen an denen diese Effekte auftreten werden, wird jedoch im Dunkeln gelassen. Insbesondere bezüglich der Personalwirtschaft wird überwiegend mit absoluten statt relativen Zahlen gearbeitet; ein Bezug zu wesentlichen Größen wie Fläche, Straßenkilometer, Großvieheinheiten o.a. wird an keiner Stelle hergestellt. Darüber hinaus gibt es zwar zweifelhafte Aussagen zur Effizienz von Landkreisen, Aussagen zur Effektivität werden jedoch nicht gesondert behandelt.

433.

Der Entwurf erwähnt reformverursachte Anpassungskosten, lässt aber Angaben zur Höhe dieser Kosten bzw. zur Größenordnung des daraus angeblich resultierenden drastischen Absinkens von Pro-Kopf-Kosten vermissen.

434.

Eine direkte Abwägung zu den angeführten nicht-monetären Kosten (auch politische oder Demokratiekosten genannt) findet ebenfalls nicht statt, wird hiermit aber gefordert.

435.

Der Entwurf geht auch auf die Qualität öffentlicher Dienstleistungen ein. Grundsätzlich werden diese mit Front- und Back-Office-Strukturen in Verbindung gebracht. Ob diese Trennung von Bürger und Sachbearbeiter jedoch eine qualitative Verbesse-

436.

rung im Sinne der angestrebten Bürgernähe darstellt, erscheint mehr als fraglich. Gerade die angepriesene verstärkte Einrichtung von Nebenstellen steht zur unbedeutenden Darstellung der räumlichen Nähe im Widerspruch. Auch wird an dieser Stelle trotz der vorangegangenen Warnung vor entstehenden Demokratiekosten diesen lediglich eine nur begrenzte bzw. keine Bedeutung zugebilligt. **Hier ist eine klare Positionierung der Landesregierung erforderlich.**

437. Es wird im Entwurf in den Raum gestellt, dass es bei einem Verschieben der Reform zu Einschränkungen der Handlungs- und Entscheidungsspielräume kommen wird, ohne dass dafür Belege genannt werden. **Die Landesregierung wird gefragt, warum die im Nachgang aufgezeigten Handlungsoptionen durchgehend verworfen werden.** Darüber hinaus folgen diese Ausführungen keinem roten Faden und berühren wiederholt das Problem der fehlenden Größen- und Fallzahlangaben.
438. Der Entwurf spricht den Gesetzgeber von der Pflicht frei, Untersuchungen zu Kosteneinsparungen vorzunehmen oder diese zumindest aus den bereits in anderen Bundesländern stattgefundenen Gebietsreformen abzuleiten. Einer möglichen Prüfung der Zweckmäßigkeit der Reformentscheidung durch die Verfassungsgerichte wird an gleicher Stelle eine Absage erteilt.
439. **Der Landkreis Prignitz sieht jedoch den Gesetzgeber angesichts des tiefgreifenden Einschnitts in die Gebietskulisse und vor dem Hintergrund der bezweifelten Prognoseerwägungen durchaus in der Pflicht und fordert hiermit, Untersuchungen zu Kosteneinsparungen vorzunehmen und neben der Nutzwertanalysen auch eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung in seinen Abwägungsprozessen zu berücksichtigen.**
440. Hervorgehoben wird das Ziel, in den neu zu bildenden Landkreisen eine ausgewogene Bevölkerungsverteilung ohne singulären Pol zu sichern, was der Präferenz der berlinfernen Städte als Kreissitze entspricht. Die gleichzeitig erhobene Forderung nach der Vereinigung von Gebieten mit unterschiedlichen Dichten widerspricht der vorangegangenen Forderung nach Homogenität.
441. Insgesamt vollständig unzureichend werden die Aufgabenbereiche des Brand- und Katastrophenschutzes sowie des Rettungsdienstes behandelt. Ausgehend von der aktuellen Bedrohungslage ist an dieser Stelle eine umfassende und tiefgreifende Befassung mit entsprechenden Schlussfolgerungen erforderlich.
442. Innerhalb kürzester Zeit hat die Landesregierung die angestrebten Ziele für einen Personalabbau im Bereich der Landespolizei zurückgenommen. Sie weist darauf hin, dass sich die Gefährdungslage unvorhersehbar durch den Zustrom von Flüchtlingen nach Deutschland deutlich verändert habe. Nun kann festgestellt werden, dass es grundsätzlich nicht sinnvoll ist, solche Entscheidungen ohne jegliche Rücksicht auf mögliche nicht vorhersehbare Entwicklungen zu treffen. Vielmehr muss in einer Or-

ganisation, in der es um lebenswichtige Dinge geht, die Reaktionsmöglichkeit bei unvorhersehbaren veränderten Rahmenbedingungen vorhanden sein. Das gilt für den Brand- und Katastrophenschutz sowie für den Rettungsdienst.

Mit der Installation des Instituts Fusionsgremium werden zusätzliche Unsicherheiten hinsichtlich klarer Entscheidungsträger und Entscheidungswege geschaffen. Dieses bereits mindestens 10-köpfige Gremium gegebenenfalls noch zu erweitern, erscheint wenig zweckmäßig. Über die Entscheidungsprobleme hinaus ist mit der übergangsweisen Wahrnehmung weiterer Funktionen die Arbeitsbelastung der Mitglieder insbesondere auch durch Interessenkonflikte deutlich überschritten.

443.

Völlig unverständlich und durchgängig inakzeptabel sind jedoch die Regelungen der §§ 17 ff (Abschnitt 4 „Personal der Landkreise und kreisfreien Städte“). Hiermit wird die Handlungsfähigkeit der Verwaltungen der betroffenen Landkreise unzumutbar eingeschränkt und mittel- bis langfristiger Schaden in der Personalbewirtschaftung und –entwicklung billigend in Kauf genommen. Dies kann durch die beschriebenen Ausnahmeregelungen nicht geheilt, bestenfalls gemildert werden.

444.

Die Höhe der Transformationskostenpauschale kann vorliegend nicht nachvollzogen werden. In der Begründung fehlen jegliche Ansatzpunkte, die die Angemessenheit, in welcher Form auch immer, belegen.

445.

Mit dem Ziel der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung ist die in § 58 genannte Ermächtigungsgrundlage ersatzlos zu streichen.

446.

Aus den vorgenannten Gründen und den zahlreichen in der vorliegenden Stellungnahme belegten Unzulänglichkeiten der Reformgesetzgebung kommt der Landkreis Prignitz bei der Bewertung der Stellungnahme zu folgendem Ergebnis:

447.

In Anerkennung, das die Organisation der Daseinsvorsorge eine Aufgabe aller Verwaltungsebenen des Landes ist, sieht der Kreistag des Landkreises Prignitz auch weiterhin die Notwendigkeit von Reformen im Land Brandenburg. Insbesondere das Kernstück einer Verwaltungsstrukturreform, die Funktionalreform, sollte unter der Beachtung der bisherigen Kreistagsbeschlüsse, über alle Verwaltungsebenen des Landes ausgerichtet und mit Weitblick zukunftsorientiert ausgerichtet werden.

448.

Eine umfassende Aufgabenkritik auf Landesebene sowie ganz konkrete Aussagen zur Zukunftsfähigkeit des Ehrenamtes sind ebenfalls unabdingbar. Allein die Schwerpunktsetzung auf eine Kreisgebietsreform wird vermeintlich angeführte Spar- und Effizienzeffekte nicht erreichen lassen.

449.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist an verschiedenen Stellen verfassungsrechtlich bedenklich. Eine vertiefte rechtliche Überprüfung wäre notwendig. Es

450.

dürfte im Interesse der Landesregierung liegen, Anhaltspunkte für rechtliche Schritte auszuräumen.

451. **Der Landkreis Prignitz lehnt die Regelungen im Sinne der vorliegenden Fassung daher ab. Der Kreistag Prignitz fordert darüber hinaus, das Finanzausgleichsgesetz mit dem Ziel zu ändern, dass der Flächenmaßstab für die Finanzzuweisungen an die Landkreise größeres Gewicht erhält und die Soziallasten stärker als bisher berücksichtigt werden. Einer Kreisgebietsreform bedarf es nicht.**