

Der Oberbürgermeister

Dezernat I - Hauptverwaltung
Hauptverwaltungsamt

Hausanschrift: Am Packhof 2-6 • 19053 Schwerin
Zimmer: 5.029
Telefon: 0385 545-1251
Fax: 0385 545-1259
E-Mail: HWollenteit@schwerin.de

Ihre Nachricht vom/Ihre Zeichen	Unsere Nachricht vom/Unser Zeichen	Datum	Ansprechpartner/in
		2005-07-29	Herr Wollenteit

Stellungnahme der Landeshauptstadt Schwerin zum Entwurf des Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

I. Vorbemerkungen

Allein der deutlich vergrößerte Umfang der Gesetzesmaterialien macht deutlich, dass die vielfältig vorgetragene Einwendungen Eingang in das Gesetz und die Gesetzesbegründung gefunden haben. Auf viele aus dem kommunalen Bereich vorgetragene Kritikpunkte haben die Verfasser des Entwurfs mit entsprechenden Änderungen reagiert. Beispielhaft für die Vielzahl der erfolgten Änderungen kann der Verzicht auf den zunächst vorgesehenen Errichtungsbeauftragten – an dessen Stelle treten demokratisch legitimierte Aufbaustäbe (§ 80) – und die nunmehr mögliche Trägerschaft einer großen kreisangehörigen Stadt für eine Sparkasse (§ 95 Abs. 1) benannt werden.

Ferner enthält der Entwurf in seinem Begründungsteil eine ausführliche Auseinandersetzung mit den insbesondere von den Landkreisen vorgetragene verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den gesamten Reformansatz.

Die von der Landesregierung gesehene Notwendigkeit für eine umfassende Funktional- und Gebietsreform und ihrer Verknüpfung miteinander wird im Begründungsteil ausführlich dargelegt. Zu der Thematik der zukünftigen Zahl an Landkreisen gibt der Gesetzesentwurf von der 5-Kreis-Variante aus, die Begründung macht allerdings deutlich, dass die Entwurfverfasser auch eine Lösung in Form der 4-Kreis-Variante bzw. einer Neugliederung mit einer kreisfreien Stadt Rostock für möglich erachten.

Zu der im Zusammenhang mit der Gebietsreform meist diskutierten Frage nach den mit der Neuordnung verbundenen wirtschaftlichen Effekten wird die den vorgeschlagenen Regelungen zugrunde liegende Annahme, dass größere Strukturen wirtschaftlicher arbeiten, unter anderem anhand von Vergleichen mit Landkreisen aus Schleswig-Holstein begründet. Konkrete Modellrechnungen für einen der in Aussicht genommenen Landkreise – entsprechende Ansätze werden derzeit für den Bereich mittleres Mecklenburg verfolgt – existieren bis dato noch nicht. Die vielfältig geäußerten Zweifel an den von den Entwurfsverfassern und Herrn Professor Seitz angenommenen Einspareffekten bestehen daher fort.

II. Zu den aus Sicht einer kreisfreien Stadt bedeutsamen Teilen der Begründung

1. Verfassungsrechtliche Aspekte der vorgesehenen Einkreisung

Zu der verfassungsrechtlichen Bewertung des mit dem Verlust des Status der Kreisfreiheit verbundenen Aufgaben wird ausgeführt, dass dadurch nur der Randbereich der verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltungsgarantie berührt werde. Die damit verbundene Belastung in Form der zu zahlenden Kreisumlage sei hinnehmbar, da die Städte eben zukünftig auch nicht mehr die Aufwendungen, die vormalig mit der Wahrnehmung der abgegebenen Aufgaben verbunden waren, belastet seien.

Eine Stellungnahme zu dieser Bewertung ist kaum möglich, da derzeit wenig konkretes zum Thema differenzierte Kreisumlage existiert. Insoweit ist zwar zu konstatieren, dass in § 101 Abs. 5 und 6 das Bemühen dokumentiert ist, die Kreisumlage der großen kreisangehörigen Städte zu begrenzen. Zu kritisieren ist auch an dieser Stelle, dass kein Versuch unternommen worden ist, auf Grundlage der Vorstellungen zur Funktionalreform II zumindest überschlägige Annahmen zum Thema einer möglichen Kreisumlage zu formulieren. Vor diesem Hintergrund ist aus städtischer Sicht derzeit keine abschließende Bewertung möglich, ob tatsächlich Gründe des öffentlichen Wohls die Einkreisung mit den damit verbundenen Folgen rechtfertigen.

2. Stadt-Umland-Thematik

Aus Sicht der Landesregierung ist die Einkreisung der derzeit kreisfreien Städte mit Blick auf die Interessen aller Beteiligten das einzig wirksame Mittel, um die Stadt-Umland-Beziehungen zu entspannen. Anhand der Schulentwicklungsplanung wird die These vertreten, dass im Falle der Einkreisung zusammenhängende Verflechtungs- und Planungsräume auch zusammenhängend betrachtet werden könnten. Eingemeindungen ohne Zustimmung aller Beteiligten werden demgegenüber als Mittel zur Handhabung des Stadt-Umland-Themas abgelehnt. Die kreisfreien Städte hätten die zwingende Notwendigkeit für derart einschneidende Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung nicht dargetan. Die Forderungen nach Eingemeindungen im Rahmen der Verwaltungsreform vernachlässige, dass es das Ziel der Reform sei, die Probleme aller Beteiligten umfassend zu lösen. Im Falle von Eingemeindungen seien Abstimmungsprobleme mit dem weiteren Umland und vor allem Konkurrenzsituationen mit den umgebenen Landkreisen nicht gelöst.

Dazu ist anzumerken, dass die Einkreisungen jedenfalls als einziges Mittel zur Handhabung des Stadt-Umland-Problems nicht ausreichend sind. Dies betrifft insbesondere den suburbanen Verflechtungskreis, in dem die fortbestehenden Gemeindegrenzen ein erhebliches Entwicklungshindernis darstellen. Nach den Ausführungen auf den Seiten 204 – 207 der Begründung werden Eingemeindungen in die Oberzentren auch perspektivisch nur nach der praktisch kaum zu erlangenden Zustimmung aller Betroffenen möglich sein. Daher ist es entgegen dem im Entwurf zum Ausdruck kommenden Ansatz erforderlich, die Voraussetzungen zu Eingemeindungen in die dann großen kreisangehörigen Städte deutlich zu erleichtern. Diese Problematik kann auch nicht auf eine eventuelle Kommunalverfassungsnovelle vertagt werden, da der im Entwurf gewählte umfassende Gebietsneugliederungsansatz nach dessen Umsetzung bei den Betroffenen ein berechtigtes Vertrauen in den Bestand der neuen Struktur begründet.

3. Freiwillige Verwaltungskooperationen als Alternative zur gesetzlich verfügten Gebietsreform

Auf den Seiten 208, 209 wird auch der Frage nachgegangen, inwieweit auf Grund freiwilliger Kooperationen die Notwendigkeit für eine gesetzliche Neuordnung der Kreisstrukturen entfallen könnte. Dies wird mit dem Hinweis verneint, mit derartigen bilateralen Abreden könnte den umfassenden Problemlösungsansatz der angestrebten Verwaltungsreform nicht hinreichend Rechnung getragen werden.

Offen bleibt, warum von seiten der Landesregierung die kommunale Ebene nicht umfassend ermutigt wird, den Versuch zu unternehmen, die mit der Verwaltungsreform beabsichtigten

Wirkungen im Wege zu vereinbarenden Kooperationen ohne staatliche Zwangsmaßnahmen zu erreichen. Gegebenenfalls wäre dieser Prozess auch über materielle Anreize zu steuern. Eine dahingehend befördernde Grundhaltung des Innenministeriums kann derzeit im Zuge der Kooperationsprojekte in Westmecklenburg nicht festgestellt werden.

III. Funktionalreform I

1. § 18 Schulangelegenheiten

Völlig unverändert geblieben sind die Regelungen in § 18 zu den Schulangelegenheiten. Die bereits in der ersten Stellungnahme enthaltene Kritik an der Verlagerung der Schulträgerschaft in die Zuständigkeit der auch mit der Schulentwicklungsplanung befassten Landkreise wird wiederholt. Die Möglichkeit, sich nach § 104 Abs. 3 Satz 1 des Schulgesetzes die Trägerschaft für Gymnasien, Pro-Gymnasien oder Gesamtschulen rückübertragen zu lassen, kann den Verlust an Einfluss auf den für die örtlichen Gemeinschaft so wichtigen Schulbereich nicht hinreichend kompensieren, weil diese Vorschrift dem Landkreis bei der Entscheidung über den Antrag sowohl auf der Tatbestands- als auf der Rechtsfolgenseite erheblichen Beurteilungsspielraum eröffnet.

2. § 21 Denkmalschutz

Zu dieser Vorschrift wird die Forderung aufrecht erhalten, den Bereich des Denkmalschutzes als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe auszugestalten. Der dagegen in der Begründung vorgebrachte Hinweis, die derzeitigen Landkreise und kreisfreien Städte verfügten nicht über das notwendige Fachpersonal, vermag nicht zu überzeugen. Im Falle der Übertragung von mehr Verantwortung im Denkmalschutzbereich besteht bei Kommunen auch die Bereitschaft, dafür notwendige personelle Voraussetzungen zu schaffen.

3. § 25 Aufgaben der Regional- und Landesplanung

Zunächst wird die Einführung des § 16a für das Landesplanungsgesetz begrüßt, nach Gemeinden in Stadt-Umland-Räumen einem besonderen Kooperations- und Abstimmungsgebot unterliegen. Kritisiert wird, dass den großen kreisangehörigen Gemeinden darüber hinaus in dieser Vorschrift keine stärkere Beteiligung an den Entscheidungen des Kreises als Träger der Regionalplanung eingeräumt wird. Dies ist angesichts der besonderen Bedeutung der Oberzentren für die Entwicklung der Region geboten.

IV. Funktionalreform II

1. § 50 Abfallentsorgung

Die bereits in der Stellungnahme zum ersten Entwurf eines Verwaltungsmodernisierungsgesetzes geäußerte Kritik an der Aufspaltung der Aufgabenzuständigkeit im Abfallentsorgungsbereich wird erneuert. § 50 verweist weiterhin die Zuständigkeit für die Vorbehandlung, Lagerung sowie die Ablagerung von nicht gefährlichen Abfällen in die Zuständigkeit der neuen Kreise. Dadurch wird ein einheitlicher Lebenssachverhalt zwei unterschiedlichen Aufgabenträgern zugewiesen.

2. §§ 55, 56 Jugend- und Sozialhilfe

Unter Bezugnahme auf die Ausführungen in der Stellungnahme zum ersten Entwurf des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes wird auch weiterhin gefordert, dass die in § 55 und 56 angesprochenen Verwaltungsdienstleistungen auch ohne einen entsprechenden Antrag der großen kreisangehörigen Gemeinden in deren Zuständigkeit übertragen wird.

3. § 58 Öffentlicher Personennahverkehr

Es wird begrüßt, dass nunmehr die Aufgaben zur Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen nach § 3 Abs. 3 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr auf die großen kreisangehörigen Städte Rostock und Schwerin übertragen wird.

V. Übergreifende Regelung

1. Verfahrensrechtliche Regelung für die Kreisstrukturreform

Für die maßgeblichen Entscheidungen im Rahmen der Konstituierung der neuen Kreise sind nun nicht mehr die im ersten Entwurf vorgesehenen Errichtungsbeauftragten sondern nach § 80 Aufbaustäbe verantwortlich. Der Aufbaustab besteht aus dem jeweiligen gesetzlichen Vertreter dieser Körperschaften. Damit ist diese Aufgabe – entsprechend der einhelligen Forderung des kommunalen Bereichs – in die Hände der demokratisch legitimierten Vertreter der betroffenen Gebietskörperschaften zurückgegeben worden.

Erfreulicherweise sind ferner in § 94 die Regelungen über die vermögensrechtlichen Auseinandersetzungen deutlich präzisiert worden. Soweit Aufgaben der kreisfreien Städte im Zuge der Reform auf die Kreisebene übergehen, sollen auch die vormals zur Ausführung dieser Aufgaben nötigen Betriebsmittel und die in diesem Zusammenhang entstandenen Verbindlichkeiten auf die neuen Kreise übergehen. Diese Regelungen berücksichtigen auch den viel diskutierten Fall, dass zwar bestimmt werden kann, in welchem Umfang Aufwendungen für die Beschaffung von Ausstattungsgegenständen aufgewandt worden sind; in dem indessen eine Zuordnung zu einer konkreten Kreditaufnahme nicht mehr möglich ist. Für diesen Fall sieht das Gesetz nunmehr eine Einigung über einen Ausgleichsbetrag vor.

2. Personal

Zu den Maßgaben des Personalübergangs im Rahmen der Funktionalreform I liegt nunmehr der Entwurf des Personalüberleitungsgesetzes vor. Im Rahmen der dazu erfolgten Anhörung ist städtischerseits kritisiert worden, dass das Gesetz keine Hinweise in der Richtung enthält, wie das Land konkret gedenkt, das für die Wahrnehmung der zu übertragenen Aufgabe notwendiges Personal zu ermitteln. Kritisch anzumerken ist ferner, dass die kommunale Ebene in keiner Weise an diesem Prozess beteiligt wird.

Das Thema Personalübergang im Zuge der Funktionalreform II (§§ 90, 91 des Entwurfs bleibt auch in der überarbeiteten Fassung ein konflikträchtiges Thema, weil keine weiteren Anhaltspunkte zur Bestimmung des „zur Aufgabenerfüllung notwendigen“ Personals gegeben werden. Allerdings wird den Beteiligten auf Seite 397 der Begründung nahe gelegt, als Ausgangsbasis für die Bestimmung des überzuleitenden Personals die Stellenpläne des Haushaltsjahres 2004 heranzuziehen. Ob dieser Ansatz tatsächlich geeignet ist, die zu erwartenden Konflikte zu entspannen, wird das weitere Verfahren zeigen müssen. Aus Sicht der personalabgebenden kreisfreien Stadt wäre eine Regelung etwa mit dem Inhalt, dass „das mit der Aufgabe betraute Personal“ zu übernehmen ist, vorzugswürdig gewesen.

3. Neue Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs

Die hierzu insbesondere in Art. 1 § 101 und Art. 19 aufgestellten Regelungen privilegieren die großen kreisangehörigen Städte. Dies gilt indes nur, wenn die in Absatz 5 zu § 101 zum Ausdruck gebrachte Intention auch tatsächlich praktischen Bestand hat. Gegen die Absicht, die besondere Leistungskraft der großen kreisangehörigen Städte erhalten zu wollen und sicherzustellen, dass keine überproportionale Heranziehung zur Finanzierung der Kreise über die Kreisumlage erfolgt, können keine Einwände erhoben werden. Allerdings müssen dazu die in

den Regelungen aufgenommenen unbestimmten Rechtsbegriffe in diesem Sinne interpretiert und angewendet werden.

Eine vorgesehene Genehmigungspflicht betreffend die Festsetzung der Kreisumlage durch das Innenministerium stellt nicht ohne weiteres sicher, dass die in Aussicht genommene Finanzverteilung nicht praktisch wieder im Wege der Kreisumlage korrigiert wird. Schon im Vorfeld ist darauf hinzuwirken, dass alle wahrzunehmenden Aufgaben durch eine ausreichende Finanzausstattung gedeckt sind. Sonst steht zu befürchten, dass auch das Innenministerium sich den tatsächlichen Gegebenheiten nicht verschließen kann und eine überproportionale Belastung der großen kreisangehörigen Städte entgegen der ursprünglich gefassten Vorsätze erfolgt.

Hartmut Wollenteit