

**Stellungnahme zum Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes
Mecklenburg-Vorpommern**

Gliederung

Inhalt	3
Grundsätzliche Vorbemerkung	3
A. Funktionalreform I	3
1. Straßenbau	3
2. Planfeststellungsverfahren	4
3. Naturschutz und Landschaftsplanung	4
4. Forstverwaltung	4
5. Schulangelegenheiten	4
6. Zuwendungsverfahren	5
7. Widerspruchsangelegenheiten nach dem Landesblindengeldgesetz	6
8. Feststellungsverfahren im Schwerbehindertenrecht	6
9. Anerkennung von Ehe-, Familien-, Erziehungs-, Jugend-, sowie Sucht- und Drogenberatungsstellen	6
10. Geschäftsstellen der Schiedsstellen	6
11. Schornsteinfegerwesen	7
B. Funktionalreform II	7
1. Abfall-, Waffen- und Jagdrecht	7
2. Altlasten und Bodenschutz	8
3. Verkehrsplanung – Öffentlicher Personennahverkehr	8
4. Straßenverkehrsrecht	8
5. Abendgymnasien, Gymnasien, Gesamtschulen, Berufsschulen	9
6. Volkshochschule und Musikschulen	10
7. Jugendhilfe	11
8. Heimaufsicht	11
9. Brandschutz, Katastrophenschutz, Rettungsdienst	11

C. Kreisstrukturreform	12
D. Personalübergang	14
E. Übergangsregelungen und Verfahrensfragen zur Durchführung der Reform	15
F. Vermögensauseinandersetzung	16
G. Sparkassen	16
H. Finanzielle Auswirkungen und Konnexitätserfordernis	17

Inhalt

Neben einer umfassenden Neuregelungen der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben soll mit dem geplanten Verwaltungsmodernisierungsgesetz eine Kreisgebietsreform durchgeführt werden. Vorgesehen ist eine Aufgabenverlagerung vom Land auf die Kreise und von den Kreisen auf die Kommunen und eine Neuordnung der vorhandenen Kreisstrukturen. Diese tiefgreifenden Einschnitte beeinflussen wesentliche Teile des Verfassungs- und Kommunalrechts und müssen deshalb dem dort vorgegebenen besonderen Prüfungsmaßstab gerecht werden, um in Wirksamkeit erwachsen zu können.

Grundsätzliche Vorbemerkung

Die von der Landesregierung für die Anhörung zum Gesetzesentwurf gewährte Frist von weniger als drei Monaten ist als zu kurz anzusehen. Angesichts der anstehenden Veränderungen und ihrer Auswirkungen auf verfassungsrechtlichen Positionen muss die einzuräumende Frist zweifellos länger bemessen sein. Schon wegen dieses formellen Mangels ist die Rechtmäßigkeit des Anhörungsverfahrens fraglich.

Die Stadt Schwerin nimmt ungeachtet dessen unter Wahrung ihrer Rechte und unter dem Vorbehalt einer später nachfolgenden Erweiterung und Ergänzung ihrer Anmerkungen zum Gesetzesentwurf zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern wie folgt Stellung:

A. Funktionalreform I

Ergebnis der im Verwaltungsmodernisierungsgesetz geregelten Aufgabenneuordnung ist die Verlagerung von Aufgaben des Landes auf die Kreise.

1. Straßenbau

Aufgrund der besonderen Verflechtungen im Bereich des Straßenwesens ist eine Gesamtdarstellung der künftigen Kompetenzverteilung zwischen dem Bund, dem Land, den Kreisen und den Gemeinden unumgänglich.

Mit der Reform ist die Übertragung von Straßenmeistereien und einzelner Aufgaben der Straßenbauämter (etwa Durchführung der Anhörung in den Planfeststellungsverfahren) auf die Kreise geplant. Die naheliegende vollständige Aufgabenverlagerung ist jedoch nicht Gegenstand der Reform. Dabei wird übersehen, dass die Tätigkeit der Straßenmeistereien nur dann sinnvoll auf die Kreise übertragen werden kann, wenn auch damit die Übertragung der Verwaltungstätigkeiten einhergeht.

Klärungsbedürftig erscheint etwa auch die Frage, ob im Gebiet der heutigen kreisfreien Städte zwischen Gemeinde- und Kreisstraßen unterschieden wird.

Hinzu kommt, dass für wesentliche Teile des Straßenverwaltung (insbesondere: Sondernutzungserlaubnisse, Anbaugenehmigungen, Maßnahmen im Bereich Zufahrten, Ersatzvornahme bei Verunreinigungen etc.) eine ortsnahe Erledigung zur effektiven Bearbeitung der Angelegenheit angezeigt ist. Mit der vorgesehenen Verlagerung auf die Kreise wird diese Intention verfehlt.

2. Planfeststellungsverfahren

Nicht nachvollziehbar ist, wieso die Aufgaben der Anhörung in dem betreffenden Planfeststellungsverfahren mit dem neuen Gesetz aufgespalten werden sollen. Der danach anfallende Arbeitsumfang ist nicht geeignet, eine dauerhafte und versierte Fachbesetzung der Stellen beim Kreis zu rechtfertigen. Für die Bearbeitung von Einzelfälle ist eine solche generelle Verfahrensweise zu aufwendig und deshalb nicht sachgerecht. Die gesamte Regionalplanung müsste auf die Kreise übergehen, um die angestrebte Stellenauslastung und damit eine erklärtes Ziel des Gesetzgebers, eine effektive Verwaltung zu formen, zu erreichen.

3. Naturschutz und Landschaftsplanung

Die Obere Naturschutzbehörde soll zukünftig für die Planung und das Management von allen Natura 2000-Gebieten allein zuständig sein. Das würde in der Stadt Schwerin auch das geplante neue Landesnaturschutzgebiet »Schweriner Innensee und Ziegelaußensee« als EU-Vogelschutzgebiet und die drei Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Gebiete betreffen. Für derartige Gebiete, für die die Stadt Schwerin auch zukünftig als untere Naturschutzbehörde nach dem Gesetzentwurf eine unmittelbare Verantwortung als Vollzugsbehörde haben wird, ist eine Beteiligung und Mitarbeit der Kreise und großen kreisangehörigen Städte (mindestens »Benehmensregelung«) bei der naturschutzfachlichen Gebietsplanung zwingend erforderlich. Anders lassen sich keine abgestimmten sachgerechten Ergebnisse erzielen.

4. Forstverwaltung

Obwohl es wegen des bestehenden starken Regionalbezuges und aufgrund der auf gemeindlicher Ebene vorhandenen leistungsstarken Forstverwaltungen gerechtfertigt wäre, diesen Aufgabenbereich abzugeben, trennt sich das Land ohne ersichtlichen Grund nicht davon. Dies muss im Lichte einer effektiven Verwaltung jedoch geschehen.

5. Schulangelegenheiten

Mit dem geplanten Gesetz wird die Kommunalisierung der Schulämter im Jahre 2009 und des Lehrpersonals 2010 vorbereitet. Dies ist aus verschiedenen Gründen problematisch.

Die vorgesehene unterschiedliche Aufgabenverteilung auf die Gemeinden und die neuen Kreise ist in sich widersprechend. Sie ist nicht geeignet, zugunsten einer effektiven Verwaltung die innere und äußere Schulverwaltung zusammenzuführen. Die Verlagerung der inneren Angelegenheiten der Schule auf die Kreise ist nicht konsequent, da eine Verlagerung auf die sonst zuständigen Kommunen folgerichtiger, weil effizienter, wäre. Die großen kreisangehörigen Städte sind als Schulträger weiterhin nur für die äußeren Angelegenheiten zuständig. Damit bliebe die bisherige Doppelzuständigkeit weiter erhalten und der Gesetzgeber verfehlt mit dem von ihm vorgeschlagenen Verfahren zumindest teilweise seine Intention einer modernen Verwaltungsstruktur.

Auch die bisher auch noch bei den kreisfreien Städten gegebene Schulentwicklungsplanung soll allein auf die Kreise übertragen werden. Durch das Versagen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts der großen kreisangehörigen Stadt ist darin ein Verstoß gegen das kommunalrechtliche Subsidiaritätsprinzip zu sehen, die eine detaillierte Begründung gemessen am öffentlichen Wohl erforderlich macht. Daran fehlt es bisher gänzlich.

6. Zuwendungsverfahren

Mit der Funktionalreform I ist auch die Übertragung der Aufgaben der Durchführung des Zuwendungsverfahrens – insbesondere der Vergabe von Fördermitteln einschließlich der Verwendungsnachweisprüfung – verbunden. Für unterschiedliche Geschäftsbereiche der Landesverwaltung (Bildung, Wissenschaft und Kultur: § 22; Soziales: § 28; Umwelt: § 45) novelliert die Regelung das Verfahren für die Ausreichung und Abrechnung von Fördermitteln. Damit obliegt die Prüfung der Verwendungsnachweise auch den großen kreisangehörigen Städten und ermöglicht ihnen grundsätzlich zwar eine verbesserte Nutzung von sich öffnenden Gestaltungsspielräumen und optimiert die Verfolgung von eigenen Prioritäten entsprechend den örtlichen Gegebenheiten. Nicht erkennbar ist jedoch, ob die Prüfung der Verwendungsnachweise dem Zuwendungsgeber (Verwaltung) oder der unabhängigen Rechnungsprüfung zugewiesen werden soll und sich damit der vorgenannte Vorteil relativiert. Ferner ist leider kein Hinweis oder Begründungsansatz zur offenen Frage des Personalbedarfs und der damit verbundenen Personalausstattung vorhanden. Auch fehlt es an Zuständigkeitsregelungen etwa für den Fall, dass sich Reibungspunkte ergeben und keine einvernehmliche Regelung herbeigeführt werden kann.

Insbesondere für den sensiblen Bereich des Sportstättenbaus und der Sportstättenpflege bleibt jedoch die offene Frage, nach welchen Kriterien Fördermittel des Landes weitergereicht werden. Auch ist die zumindest für größere Baumaßnahmen zwingend erforderliche Prioritätensetzung ungeklärt. Es mangelt an qualifizierten Verteilungsmodalitäten.

7. Widerspruchsangelegenheiten nach dem Landesblindengeldgesetz

Die Übertragung der Aufgaben des Erlasses von Widerspruchsbescheiden nach § 9 des Landesblindengeldgesetzes auf die Kreise verlangt die adäquate Absicherung des notwendigen Personalbedarfs mit entsprechender Qualifikation.

8. Feststellungsverfahren im Schwerbehindertenrecht

Die Aufgaben der Durchführung von Feststellungsverfahren nach § 69 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch werden ebenfalls den Kreisen übertragen. Dies zieht eine Fülle von offenen Rechtsfragen nach sich und erfordert die Regelung und Erfüllung des Personalbedarfs mit entsprechender Qualifikation. Ferner sind bisher noch nicht die notwendigen Zuständigkeitsregelungen etwa für einen möglichen Streitfall geklärt.

9. Anerkennung von Ehe-, Familien-, Erziehungs-, Jugend-, sowie Sucht- und Drogenberatungsstellen

Die angestrebte Aufgabenverlagerung auf den Kreis bedeutet einschneidende Veränderungen beim Personalbedarf. Die teilweise schwierigen rechtlichen Belange erfordern qualifiziertes Personal. Es fehlt an Zuständigkeitsregelungen für den Streitfall.

Hinzu kommt, dass die Übertragung dieser ausschließlichen Zuständigkeit auf die Kreise im Widerspruch zu den Fördertatbeständen des § 28 des Gesetzentwurfes darstellt, die die große kreishörige Stadt insoweit für zuständig erklärt. Die beiden Kompetenzen sind zusammenzuführen, da sie eine Einheit zu bilden haben. Konsequenterweise ist eine einheitliche Übertragung der Aufgabe auf die große kreisangehörige Stadt.

10. Geschäftsstellen der Schiedsstellen

Die Aufgaben der Geschäftsstellen der Schiedsstellen für Pflegesatzangelegenheiten werden dem Kommunalen Sozialverband (KSV) übertragen. Diese Aufgabenübertragung ist folgerichtig. Allerdings ist dies die einzige Aufgabenübertragung vom Landesjugendamt auf den KSV. Das Betriebserlaubnisverfahren verbleibt beim Landesjugendamt. Diese Verfahrensweise steht im Widerspruch zur Regelung des § 31 des Gesetzentwurfes. Das Anerkennungsverfahren von Beratungsstellen sollte auf die Kreise übertragen werden, stationäre Einrichtungen nach § 34 SGB VIII und Kindertageseinrichtungen werden jedoch weiterhin von übergeordneter Stelle (nach Anhörung des örtlichen Trägers der Jugendhilfe) bestätigt.

11. Schornsteinfegerwesen

Die bisherige Zuständigkeit für diesen Bereich soll auf die künftigen Kreise übertragen werden. Ob von dieser Kompetenzverlagerung gleichzeitig auch fachaufsichtliche Befugnisse erfasst sind, ist mangels Erkennbarkeit noch klärungsbedürftig.

B. Funktionalreform II

Die Funktionalreform II regelt die Verlagerung von Kreisaufgaben auf die Städte, Gemeinden und Ämter und stellt somit die bestehende interkommunale Aufgabenzuordnung um. Bisher den kreisfreien Städten übertragene Aufgaben und auch solche ihres eigenen Wirkungskreises werden an die zukünftigen Kreise abgegeben. Der damit einhergehenden Verlagerung von wichtigen Aufgabenhoheiten gilt das besondere Interesse der Stadt Schwerin. Jedoch ist schon die mit der Reform vorgesehene Aufgabenneuordnung nicht eindeutig. Auch werden zu wenige Aufgaben als solche des eigenen Wirkungskreises und den damit verbundenen weitreichenden Kompetenzen ausgestattet.

Durch die bisher absehbare Aufgabenneuordnung behält die Stadt Schwerin im Wesentlichen diejenigen Aufgaben, die sie bisher als kreisfreie Stadt im übertragenen Wirkungskreis auch erledigen musste. Dafür sind trotz ihres relativ kleinen Gemeindegebietes weiterhin von ihr die notwendigen Behörden vorzuhalten. Die Aussicht auf mit dem Gesetzentwurf angestrebte Rationalisierungseffekte, wie etwa durch die Zusammenlegung von Großkreisen und ihren ehemals eigenständigen Behörden, bestehen bei der Stadt Schwerin hingegen nicht. Es sind bei weitem nicht alle möglichen Aufgabenverlagerungen in die vom Land gewollte Neuordnung einbezogen worden. Auch mangelt es häufig an der ernsthaften Überlegung, ob die jeweilige Aufgabe nicht als Selbstverwaltungsaufgabe ausgestaltet werden könnte.

1. Abfall-, Waffen- und Jagdrecht

In der Kommentierung des Gesetzes ist zu lesen, dass die großen kreisangehörigen Städte wegen ihrer starken Leistungskraft zusätzliche Aufgaben in den Bereichen Abfall-, Waffen- und Jagdrecht erhalten sollen. Um welche es sich hierbei im Detail handeln soll, ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen.

Nach dem Gesetzesentwurf sollen die großen kreisangehörigen Städte, wie bisher, öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger bleiben, jedoch nur für die Bereiche Einsammeln und Befördern der Abfälle. Hieraus ergibt sich der Schluss, dass für die übrigen Aufgaben, also Entsorgung mit Beseitigung, Verwertung und Behandlung der Abfälle und Einsammeln und Transport der Abfälle außerhalb der großen Städte, die Kreise zuständig sein sollen. Danach ergibt sich eine gravierende Kompetenzaufspaltung, die mit der Intention des Gesetzgebers

nicht vereinbar ist. Die Abfalleinsammlung kann nicht losgelöst von der Behandlung und Verwertung durchgeführt werden. Es müssen dafür Regelungsmechanismen geschaffen werden, die auch die Interessen der Stadt Schwerin an einer interessengerechten Entsorgung (z.B. Aufbau einer Bioabfallbehandlungsanlage) schützt. Auch ungeklärt sind die Probleme, die sich aus den mit Dritten bereits abgeschlossenen Verträgen zur Abfallsammlung, -transport und -entsorgung ergeben können.

2. Altlasten und Bodenschutz

Mit Durchführung der Verwaltungsmodernisierungsreform sind in diesem Bereich bis auf die Anordnung von Untersuchungen und die Sanierung die Kreise zuständig. Die Stadt Schwerin verliert damit den bisher ihr obliegenden Bereich der Ermittlung, Erfassung und Überwachung von altlastenverdächtigen Flächen und Altlasten. Dies widerspricht aber gerade den ihr übertragenen Kompetenzen in Planungs- und Genehmigungsverfahren (Baugenehmigungen, Planungshoheit bei Bebauungsplänen). Die örtliche Nähe ist für die schnelle und effektive Bearbeitung der Altlastenproblematik von entscheidender Bedeutung, was für eine Beibehaltung der bisherigen Kompetenzverteilung spricht.

Gegen den Erfolg einer weitreichenden Kompetenzverlagerung auf die Kreise spricht ferner, dass etwa die Anordnungsbefugnis für weitergehende Untersuchungen von altlastenverdächtigen Flächen nach § 9 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) dem Land übertragen werden sollen. Wer die Zuständigkeiten für die Erfassung, Ermittlung und Überwachung von Altlastenverdachtsflächen und Altlasten hat, muss denklogisch auch die Anordnungsbefugnis für Ermittlungen i.S.v. § 9 BBodSchG besitzen. Eine Kompetenzaufspaltung ist mit Blick auf die Ziele der Verwaltungsreform tunlichst zu vermeiden. Die dazu vom Land gegebene Begründung verfängt insoweit nicht, da die Altlastenfreistellung nur im Zusammenhang mit bestimmten Klausel in einigen Treuhandkaufverträgen relevant ist, was immer seltener wird. Die Antragsfrist ist am 28.03.1992 abgelaufen. Von 1.733 Anträgen sind 2002 bereits 1.143 abgearbeitet worden; Altlastenerkundungen zur Abarbeitung der Restanträge sind nicht angeordnet.

3. Verkehrsplanung – Öffentlicher Personennahverkehr

Die geplante Übertragung der bisherigen Trägerschaft des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) allein auf die neuen Kreise ist für die Stadt Schwerin in dieser Form nicht akzeptabel. Entsprechend des Gesetzes über den ÖPNV in Mecklenburg-Vorpommern soll eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen gewährleistet werden. In der Stadt Schwerin wird dies vor allem durch ein gut funktionierendes Straßenbahnnetz sichergestellt, das eine hohe Qualität hat. Für die

erhöhten Aufwendungen, die dem Nahverkehrsbetrieb aus dem Eigentum am Fahrweg Schiene und dem dazugehörigen Stromversorgungssystem sowie Signal-, Leit- und Sicherungseinrichtungen entstehen, werden vom Land bisher Infrastrukturzuschüsse zum Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen gewährt. Aus dem vorliegenden Gesetzentwurf geht nicht hervor, ob diese Verfahrensweise beibehalten wird, wenn die Stadt Schwerin nicht mehr Träger des ÖPNV in ihrem Stadtgebiet ist. Die Sonderstellung, die die Stadt hier mit ihrem Straßenbahnnetz einnimmt, ist mittels detaillierter Regelungen im Gesetzentwurf zu berücksichtigen. Insbesondere ist abzusichern, dass die Stadt Schwerin auch weiterhin durch das Land die erforderlichen Infrastrukturzuschüsse als finanziellen Ausgleich für die genannten Mehraufwendungen erhält.

Schließlich ist anzumerken, dass die Übertragung der Aufgaben des regionalen ÖPNV auf den Kreis nicht nur Auswirkungen auf die Nahverkehrsplanung sondern insbesondere auch auf die Durchführung bzw. die Bestellereigenschaft der Gemeinde für Nahverkehrsleistungen besitzt. Die Stadt Schwerin wird auf Dauer weder durch direkte noch indirekte Beteiligung einen Nahverkehrsbetrieb unterhalten können. Es besteht für die Zukunft kein eigenes Interesse an einem kommunalen Nahverkehr mehr und im Übrigen ist auch das Risiko zum Halten eines Nahverkehrsbetriebes zu hoch, weil bei den notwendigen zukünftigen Ausschreibungen der Leistungen durch den Landkreis Wettbewerb herrscht und entsprechende wirtschaftliche Risiken nicht eingegangen werden dürfen. Die Stadt Schwerin müsste daher über ihre Stadtwerke die Beteiligung am Nahverkehrsbetrieb aufgeben und diesen verkaufen. Insgesamt ergeben sich damit auch für das Querverbundsunternehmen Stadtwerke Schwerin erhebliche Auswirkungen.

4. Straßenverkehrsrecht

Aus dem Gesetzentwurf ist nicht ersichtlich, inwieweit das Landesamt für Straßenbau und Verkehr Mecklenburg-Vorpommern, dem die Genehmigung von Ausnahmen gem. § 46 Abs. 2 StVO oblag, aufgelöst werden wird. Sollte dies der Fall sein, würden die Widerspruchsverfahren von den großen kreisangehörigen Städten durchzuführen sein. Offen bleibt auch die Frage, wer über die großen kreisangehörigen Städte die Fachaufsicht für die Aufgabenausführung von sonst nur im Kreis angesiedelten Aufgaben ausübt. Soweit diese beim Landkreis verbleiben sollen, wäre etwa die dortige Verkehrsbehörde wohl als „Oberverkehrsbehörde“ anzusehen.

5. Abendgymnasien, Gymnasien, Gesamtschulen, Berufsschulen

Der mit der Reform verbundene Übergang der Trägerschaft für Abendgymnasien, Gymnasien, Gesamtschulen und Berufsschulen auf die neuen Kreise ist für die Stadt

Schwerin inakzeptabel. Diese Aufgabe findet ihre Grundlage in der örtlichen Gemeinschaft und muss, nicht zuletzt auch verfassungsrechtlich bedingt, dort verbleiben.

Als weiterer wesentlicher Gesichtspunkt bestehen erhebliche Bedenken wegen einer fehlenden Regelungsdichte zum Übergang der Schulträgerereignschaft auf die Landkreise und dem damit verbundenen Übergang des zugehörigen Vermögens. Ob mit den Regelungen in § 96 des Gesetzentwurfes zur Frage der Auseinandersetzung das Risiko dauerhafter streitiger Verfahren zwischen den alten und neuen Trägern wegen zu überlassender Vermögensgegenstände in ausreichender Weise ausgeschlossen wird, erscheint mehr als zweifelhaft. So ist die mögliche Überlassung von Schulgebäuden, die derzeit noch im Eigentum der Stadt Schwerin stehen und die für die an den Landkreis übergehende Aufgabe des Schulbetriebs erforderlich sind, allein schon deshalb äußerst fragwürdig, weil die bisher gemeindeeigenen Schulen unter Umständen auch noch für andere Zwecke, insbesondere die Turnhallen, mitbenutzt werden und hierfür interessengerechte Regelungen nicht zeitgerecht zu finden sind. Eine Überlassung dieser Angelegenheit in die vertragliche Disposition der Betroffenen ist nicht geeignet, eine sachgerechte Lösung herbeizuführen, da Diskrepanzen zu erwarten sind.

6. Volkshochschule und Musikschulen

Vormals war die Trägerschaft von Volkshoch- und Musikschulen originär als Aufgaben des eigenen Wirkungskreises den kreisfreien Städten zugewiesen. Durch die Reform soll ihnen nun diese Aufgabe entzogen werden. Die dafür notwendige Einhaltung der verfassungsrechtlichen Instrumentarien ist nicht gewährleistet und der angestrebte Entzug somit rechtlich angreifbar.

Die vorgesehene finanzielle Förderung der Einrichtungen ist von der Einhaltung entsprechender Förderkriterien abhängig. Die Verteilung der Mittel soll durch die zukünftigen Landkreise anhand bisher unklarer Modalitäten geschehen. Gerade im Bereich Volkshochschule gab es in den vergangenen Jahren immer wieder Schwierigkeiten bei der Erstellung von Förderrichtlinien. Diese sind durch die Reform nicht behoben, sondern allenfalls verlagert worden. Auf die in den auch in den bisher kreisfreien Städten bestehenden Strukturen bei den Volkshochschulen – Leitstellen mit Außenstellen gemäß erforderlicher Flächendeckung nach jeweiliger Haushaltslage – sollte im Interesse einer kostensparenden Verhaltensweise weiter zurückgegriffen werden. Sie hat sich bewährt. Ähnlich ist die Situation bei den Musikschulen zu bewerten. Auch hier sollten die gewachsenen Strukturen beibehalten werden.

7. Jugendhilfe

Die Jugendhilfeplanung ist Aufgabe des örtlichen Trägers der Jugendhilfe und geht auf kommunaler Ebene der Förderung voraus. Nach bisheriger Rechtsprechung (Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches) sind die kreisfreien Städte örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, ohne an das Kriterium der Leistungsfähigkeit gebunden zu sein. Die Wahrnehmung der Aufgaben der Jugendhilfe hängt von der jeweils gegebenen Bevölkerungsstruktur, der sozioökonomischen Entwicklung und der Verfügbarkeit fachlich qualifizierter Einrichtungen und Dienste ab. Rechtzeitige Planung und daraus resultierende Anpassung der Infrastruktur sind deshalb eine wesentliche Voraussetzung für eine bedürfnisgerechte und bedarfsadäquate Angebotsentwicklung und als Kriterium für die Antragstellung anzulegen, nicht aber die Leistungsfähigkeit.

Ob die durch das neue Gesetz vorgesehene Aufgabenübertragung allein auf die Kreise mit der Ausnahmeregelung im Falle eines entsprechenden Antrages unter Einhaltung der dann von den großen kreisangehörigen Städten zu gewährleistenden Leistungsfähigkeit eine sachgerechte Lösung darstellt, darf angesichts der Bedeutung der Aufgabe und der für deren ordnungsgemäße Erfüllung notwendigen engen örtlichen Verknüpfung des erforderlichen Fachpersonals mehr als bezweifelt werden. Die Gewährleistung der Leistungsfähigkeit darf in diesem Bereich kein Kriterium für eine Aufgabenwahrnehmung sein.

8. Heimaufsicht

Aller Voraussicht nach ist für diesen Bereich eine Aufgabenverlagerung vom Wirtschaftsministerium auf die Kreise vorgesehen. Eine solche Neuordnung ist nur sinnvoll, wenn das zu bearbeitende Aufgabenspektrum eine organisatorische Neuordnung erfährt. Eine alleinige Bündelung des Personals beim Kreis ist wenig zweckmäßig, da es sich hierbei zu einem wesentlichen Teil um Aufgaben handelt, die vor Ort in den jeweiligen Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe zu erfüllen sind. Eine umfassende Zuweisung auf die großen kreisangehörigen Städte ist, nicht zuletzt wegen der hier bereits vorhandenen (Fach-)Kompetenzen, wünschenswert und sachgerecht.

9. Brandschutz, Katastrophenschutz, Rettungsdienst

Mangels einschlägiger Regelungen im Gesetzentwurf ist davon auszugehen, dass die Aufgaben des (überörtlichen) Brandschutzes, des Katastrophenschutzes und des Rettungsdienstes von den bisher im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises zuständigen kreisfreien Städten auf die neuen Kreise übergehen wird. Damit verbunden ist das Problem eines möglichen Vermögensübergangs im Bereich Rettungsdienst wegen der davon mitbetroffenen Leitstelle. Sie wird zur Zeit je zur Hälfte dem Brandschutz, einer Aufgabe im eigenen Wirkungskreis der Gemeinde, und dem Rettungsdienst zugeordnet. Da

der Brandschutz als Selbstverwaltungsaufgabe bei der Gemeinde verbleibt, ist eine (Wiederauf-)Teilung der Leitstelle und einer damit verbundenen Kostenerhöhung für Personal und Sachmittel sowohl für die Stadt Schwerin als auch für den neuen Kreis unumgänglich. Adäquate Regelungen müssen gefunden und umgesetzt werden.

Die bisherigen Mittelzuwendungen aus der Feuerschutzsteuer erfolgen nicht mehr direkt an die Stadt Schwerin sondern werden vom Land zunächst an die neuen Kreise verteilt. Inwieweit Zuwendungen fortbestehen ist mangels notwendiger Regelungen offen. Die bereits vorhandenen Berufsfeuerwehren könnten zur Kostenreduzierung übergemeindlich eingesetzt werden. Zumal das personelle und sachliche Potential der bestehenden Berufsfeuerwehren auch in den, den früheren kreisfreien Städten dann entzogenen, Aufgabenbereichen des vorbeugenden Brandschutzes, Feuerwehrtechnische Zentrale, Ausbildungsstützpunkt für den Kreis, schnelle Eingreiftruppe für Spezialeinsätze im Bereich technische Hilfsleistung, Gefahrgut, Einsatzunterstützung der Einsatzleitung, Beschaffung und Prüfung sowie Wartung der Technik und Auswertestützpunkt für ABC-Lagen genutzt werden könnte. Die Reform greift auch nicht das langfristige Ziel der Bildung einer einheitlichen Brand- und Rettungsdienstleitung Westmecklenburg auf, die sich insbesondere des vorhandenen Personals der Berufsfeuerwehr bedienen und im Kreisauftrag tätig werden könnte.

Ergebnis der angestrebten Reform ist, dass der bisherige Stadtwehrführer einem Amtswehrführer gleichgestellt wird und der Stadtfeuerwehrverband aufzulösen ist, was nicht zuletzt ungeklärte finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen wird.

Ferner ist mangels zielführender Regelungen fraglich, inwieweit die mit der Reform aufgegriffenen Bereiche der Genehmigung von Flächennutzungsplänen, der Zustimmung zu Vorhaben öffentlicher Bauherren und der Durchführung baufachlicher Prüfung mit der Aufgabenzuweisung im Brandschutzgesetz für die Aufgaben des vorbeugenden Brandschutzes, insbesondere der Brandverhütungsschau unter Beteiligung der Brandschutzbehörden im Baugenehmigungsverfahren, korrespondiert. In diesem Zusammenhang sind dringend Regelungen erforderlich.

Wegen des Entzuges der Aufgabe als Träger des öffentlichen Rettungsdienstes gilt es zu bedenken, dass auch der selbständige Rettungsdienstbereich wegfällt und so die akute Gefahr einer Ausdünnung und Verschlechterung der Hilfsfrist besteht.

C. Kreisstrukturreform

Die geplante Kreisstrukturreform ist neben der Funktionalreform I und II der dritte wesentliche Eckpfeiler des Gesetzentwurfs. Ziel ist die Schaffung von fünf leistungsfähigen Kreisen unter Eingliederung der bestehenden sechs kreisfreien Städte insbesondere zur Verbesserung der Effektivität der Verwaltung.

Durch die Kreisstrukturreform besteht zumindest die Befürchtung eines rechtswidrigen Eingriffs in die gemeindliche Gebietshoheit der noch kreisfreien Städte. Zulässige Eingriffe wie etwa durch Auflösung, Zusammenschluss, Eingemeindung etc. sind mangels landesverfassungsrechtlicher Grundlagen an der verfassungsrechtlich verankerten Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG zu messen. Angesichts des möglichen weiten Gestaltungsspielraums für den Landesgesetzgeber sind verschiedene Wege zur Zielerreichung denkbar. Für die mit dem Gesetzentwurf allein vorgeschlagene Alternative und ihr angeblicher Vorrang gegenüber den übrigen denkbaren Gestaltungswegen sind vom Gesetzgeber hinreichende Begründungen zu geben, die bisher fehlen.

Die Beschreibung eines rechtlichen Rahmens zur Prüfung der im Gesetzesvorhaben enthaltenen Neugliederung der Kreise ist nicht vorhanden. Im Rückblick auf die letzte durchgeführte Kreisneugliederung im Jahr 1994 aufgrund des Landkreisneuordnungsgesetzes muss, da es sich nunmehr um eine sog. Mehrfachneugliederung handelt, wegen des dafür notwendigen Nachbesserungsanspruchs des Landes von dort eine erhöhter Begründungsaufwand betrieben werden, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen für derartig einschneidende Umstrukturierungen zu rechtfertigen. Dazu gehört eine erhöhte Darlegungslast und eine detaillierte Aufklärung des entscheidungserheblichen Sachverhalts und der damit einhergehenden Umstände, die zu einem Handeln in der beabsichtigten Form zwingen. Zu verlangen ist eine umfassende und nachvollziehbare Abwägung der entscheidungserheblichen Aspekte. Daran fehlt es bisher. Die einfache Behauptung des Landesgesetzgebers, die damals vorhandenen Prognosen zu den Neugliederungsmaßnahmen seien nicht zufriedenstellend gewesen, kann nicht ausreichen, um diesem Maßstab gerecht zu werden. Eine erneut beabsichtigte Gliederung der vorhandenen Kreise darf nur vorgenommen werden, wenn sich die ursprünglich durchgeführten Maßnahme nicht bewährt hat. Die alleinige Neubewertung alter, unveränderter Tatsachen kann eine Veränderung der ursprünglichen Entscheidung und die damit verbundene Verletzung des Bestandsschutzes für die jetzt bestehenden Landkreise nicht ausreichend rechtfertigen. Die den neuerlichen Prognosen zugrundeliegenden Tatsachen entsprechen dem damaligen Ausgangsentscheidungs material. Sie sind die Wiedergabe einer lediglich anderslautenden (politisch motivierten) Neubewertung des Sachverhalts, was die Änderung der Kreisstrukturen nicht rechtfertigen kann.

Zu verlangen ist eine umfassende Darstellung neuer Erfahrungen, Erkenntnisse und Zielsetzungen, woran es derzeit noch fehlt. Auch ist eine sachgerechte Auseinandersetzung mit den zu erwartenden Folgen der Neugliederung und ihrer Vorteilhaftigkeit gegenüber dem Ist-Zustand erforderlich. Die Einhaltung der dafür notwendigen zeitlichen Komponente muss dem damit verbundenen erhöhten Schwierigkeitsgrad einer Neugliederung entsprechen. Die dafür vom Gesetzgeber vorgesehene Frist von weniger als drei Monaten kann diesen

Anforderungen nicht genügen. Zur demokratischen Legitimation des Gesetzgebers ist nach Bekanntgabe der vorgesehenen Einzelmaßnahmen der Neugliederung samt der dafür tragenden Gründe eine umfassende Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften durchzuführen. Erste und grundlegende Voraussetzung dafür ist die Gewährung einer angemessenen Frist.

D. Personalübergang

Neben der Aufgabenneuverteilung und der damit verbundenen Veränderung von Kompetenzen sind weitere gravierende Auswirkungen auf die Stadt Schwerin im Bezug auf ihre Personalhoheit und auf die Kostenfolgen durch den Personalübergang zu erwarten. Dabei ist bisher noch unklar, welcher Personenkreis von der erwarteten Reform betroffen ist. Schon der Umfang und die Verfahrensweise hinsichtlich des mit der Aufgabenneuverteilung einhergehenden Personalübergangs ist nicht näher erkennbar. Hinzu kommt, dass eine ungerechtfertigte Verletzung von Selbstverwaltungskompetenzen droht. Auszugehen ist von einem originären Recht der Landkreise und Kommunen auf freie Auswahl, Anstellung, Beförderung und Entlassung ihrer Bediensteten. Zumindest im Falle einer Unkündbarkeit von vom Land zu übernehmenden Beschäftigten ist dieses Recht der Personalhoheit der Gebietskörperschaften verletzt und bedarf zu ihrer Rechtfertigung eines erhöhten Begründungsaufwands. Der Vorrang der geplanten Vorgehensweise wegen seiner besseren Vereinbarkeit mit dem öffentlichen Wohl ist darzulegen und zu begründen. Daran fehlt es gänzlich.

Die Komplexität der Aufgabenverteilung muss sich in der planerischen Vorgabe für den Personalübergang wiederfinden. Es lassen sich hingegen schwerlich nur übergehende (Funktionalreform I) und abzugebende Aufgaben (Funktionalreform II) ablesen. Daran anschließend kann der geplante Personalübergang nur vermutet werden. Die vage Formulierung des „notwendigen“ Personals ist wenig hilfreich, um eine verfassungskonforme Verknüpfung von Aufgabenlast und Personalausstattung herstellen zu können. Zu hoffen ist auf das bisher lediglich angekündigte Personalüberleitungsgesetz. Es gibt keine ersichtlichen Lösungsansätze für die zu erwartende deutlich geringere Einstufung (oder drohende Ungleichbehandlung) der im Wege der Funktionalreform II übergehenden Mitarbeiter bei den Ämtern und amtsfreien Gemeinden. Weitere Probleme, insbesondere mit Blick auf den unklare Übernahme von Beamten, damit drohende unzulässige doppelte Dienstherreneigenschaft und unklare Versorgungsbeziehungen, warten auf eine sachgerechte Bewältigung.

Der zu vermutende Personalübergang ist wegen der darin liegenden Verletzung von originären Rechten der Stadt Schwerin unzulässig. Dieses Ergebnis ändert sich auch nicht bei Einrechnung der im Rahmen der Aufgabenübertragung an den Kreis dann

abzugebenden Beschäftigten der Stadt Schwerin. Zumal bei der Begründung der beabsichtigten Maßnahmen berücksichtigt werden muss, dass es eine überdurchschnittlich gute Personalausstattung bei nahezu allen Gebietskörperschaften vorhanden ist, die die Bewältigung der neuen Aufgaben auch mit dem bereits vorhandenen Personal nahe legt. Es fehlt ferner an der Begründung der neuen Personalstandards für großen kreisangehörige Städte. Auch dies spricht gegen die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigten Regelungen.

E. Übergangsregelungen und Verfahrensfragen zur Durchführung der Reform

Durch die im Gesetzentwurf enthaltenen Vorschriften zur Bildung von Aufbaustäben und die Einsetzung eines vom Innenministerium zu bestellenden Errichtungsbeauftragten (vgl. §§ 82 f.) soll sichergestellt werden, dass es in der Übergangszeit keine der Reform entgegenlaufenden Entscheidungen gibt.

Die zugewiesenen Aufgaben insbesondere der Aufbaustäbe sind mit der Formulierung „...hilft Entwicklungen zu vermeiden, die sich für die Kreise negativ auswirken können,...“ weit gefächert und nicht näher definiert. Eine Kontrolle der Aufgabebewahrung soll nach dem Gesetzesentwurf lediglich durch Institutionen des Landes erfolgen. Dies ist wenig interessengerecht. Eine Angleichung an die Kontrollrechte der Körperschaften über die Kreisverwaltung ist angezeigt.

Die mit der Einsetzung eines Aufbaustabes und eines Errichtungsbeauftragten verbundenen Aspekte eines Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung im Sinne bestehender Informations- und Kontrollrechte und die Berechtigung zur Selbstorganisation der Kommunen bezüglich ihrer Befugnis zur Regelung innerer Verwaltungsorganisation nach eigenem Ermessen führen dazu, dass die vom Land gewählte Verfahrensweise ohne weitere Begründung nicht mit dem maßgebenden Verfassungsrecht vereinbar ist. Die dazu erforderliche Begründung, die ein derartiges Vorgehen rechtfertigen könnte, fehlt bisher. Zumal zu berücksichtigen ist, dass auf Seiten der Landkreise, nicht zuletzt durch die kommunalen Wahlbeamten, hinreichend geeignete und fachlich vorgebildete Institutionen und Personal vorhanden sind, die eine reibungslose Überleitung in die vorgesehenen Kreisstrukturen bewerkstelligen können. Dies sieht der Gesetzgeber mit Blick auf den von ihm geplanten Unterbau der beiden Institutionen ähnlich. Die Bestellung eines dem Land gegenüber verantwortlichen Errichtungsbeauftragten ist für den Erfolg der angestrebten Reform jedenfalls nicht erforderlich. Die damit verbundenen Einschränkungen der verfassungsmäßigen Rechte der betroffenen Gebietskörperschaften überwiegen die dadurch beabsichtigten Vorteile bei weitem. Die vorgesehene Einvernehmensregelung ist nicht geeignet, einen allseits akzeptierten Kandidaten zu benennen und eine sachgerechte Auswahl zu treffen. Auch fehlt eine klare Aussage zur Anstellungskörperschaft. Dies ist nicht zuletzt angesichts der möglichen haftungsrechtlichen Konstellationen unbedingt notwendig.

Mit Blick auf die Bedeutung und die Aufgaben ist davon auszugehen, dass der Errichtungsbeauftragte im Dienste des Landes arbeitet. Wenn der Einrichtungsbeauftragte Verträge mit Rechten und Pflichten für die Kreise abschließen darf, muss er dem Kreis und dem Kreistag gegenüber Verantwortung übernehmen. Die bloße Verantwortlichkeit des Errichtungsbeauftragten als Rechtsaufsichtsbehörde ist zu kurz gegriffen. Die bisher vorgesehenen Regelungen sind daher abzulehnen.

F. Vermögensauseinandersetzung

Gemäß den vorgesehenen Regelungen zur Auseinandersetzung des vorhandenen Vermögens (vgl. § 96 des Gesetzentwurfes) sollen alle mit einer verlagerten Aufgabe verbundenen Vermögensgegenstände und den daraus resultierenden Rechten und Pflichten auf den neuen Aufgabenträger übergehen. Danach geben die bisher kreisfreien Städte wesentliche vermögensrechtliche Positionen an die zukünftigen Kreise ab. Regelungen zur einvernehmlichen Beilegung von Differenzen zwischen den Beteiligten dabei fehlen bisher ebenso wie rechtliche Grundlagen zur Feststellung und zum Übergang des Schuldendienstes.

Anders als im privaten Geschäftsverkehr sind die bei den Kommunen vorhandenen Belastungen in einem kommunalen Haushalt nicht den jeweiligen Objekten zugeordnet. Hier besteht gesetzlicher Regelungsbedarf hinsichtlich der Festlegung des Wertes und der Belastung von Vermögensgegenständen, um anhand dieser Vorgaben eine sachgerechte Auseinandersetzung zu gewährleisten.

G. Sparkassen

Konsequenz der gesetzlichen Regelung ist auch die Übertragung der bisher der Stadt Schwerin als kreisfreie Stadt zugewiesenen Kompetenz der Trägerschaft für die Sparkasse infolge der Auflösung der Kreisfreiheit auf den zukünftigen Großkreis. Der Entzug der Sparkassenträgerschaft für eine auch nach einer Reform fortbestehende Gebietskörperschaft stellt einen nicht zu rechtfertigten Entzug einer ihr zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgabe zur Daseinsvorsorge dar. Insoweit wird auf die Erwägungen im Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 19.05.1994 (Az.: VfGBbg 9/93) verwiesen, das in einem vergleichbaren Fall zugunsten der Stadt entschieden hat.

Der Entzug der Trägerschaft ohne eine entsprechende Abwägung mit dem betroffenen Selbstverwaltungsrecht der Trägerkörperschaft ist verfassungsrechtlich mehr als bedenklich und trägt den Charakter einer Enteignung, die gemessen an den dafür bestehenden engen verfassungsrechtlichen Maßstäben einer erheblichen Rechtfertigung durch einen sachlichen Grund und letztlich einer Entschädigung zugunsten der Stadt Schwerin bedarf, woran es bisher jeweils mangelt. Das in der Begründung zum Gesetzentwurf genannte Ziel einer

Risikobeschränkung und die Vereinheitlichung des Verwaltungsraums sind dafür nicht ausreichend. Auch die Absicht, eine Ressourcenbindung herbeizuführen, genügt nicht.

Zu berücksichtigen ist in diesem Spannungsfeld ferner, dass die geplante Vorgehensweise die potentielle Gewinnausschüttung an die Stadt Schwerin dauerhaft ausschließen würde. Ferner bestehen erhebliche Bedenken in Hinblick auf die Zuordnung der anfallenden Gewerbesteuer. Sollten Sparkassen in die Trägerschaft des Landkreises zusammengeführt werden, wäre in Zukunft der Gewerbeertrag bei den Gemeinden zu versteuern, die nach dem Zerlegungsmaßstab für Gewerbesteuer gemäß § 29 GewStG dafür in Betracht kommen. Die dafür gesetzlich vorgesehene Möglichkeit einer dauerhaften Einigung der beteiligten Gemeinden mit der neuen Sparkasse über den Zerlegungsmaßstab ist ohne dafür bindende Regelungen zumindest unsicher. Zumal bei einer derartigen Lösung auch dem Umstand Rechnung getragen werden müsste, dass die hiesige Sparkasse ein weitaus besseres Betriebsergebnisse aufweisen kann als die Sparkassen der umliegenden Gemeinden und die Stadt Schwerin daher in einem weit höheren Umfang an dem neuen Zerlegungsmaßstab profitieren müsste. Dies ist nach erfolgter Übertragung der Trägerschaft schwer durchzusetzen. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die einmal gefundenen Zerlegungsmaßstäbe nicht dauerhaft festgeschrieben werden können, weil beispielsweise eine Schließung oder aber die Eröffnung einer neuen Filiale der Sparkasse die Tür für eine Neuverhandlung notwendigerweise öffnet.

H. Finanzielle Auswirkungen und Konnexitätserfordernis

Weiter sind für die Beurteilung der neuen Aufgabenzuordnungen und der damit einhergehenden Personalübergänge die dadurch zu erwartenden finanziellen Auswirkungen maßgeblich, die selbst unter Berücksichtigung der Regelungen in §§ 101 f. des Gesetzentwurfes nicht eindeutig erkennbar sind.

Gemeinden und Kreise können gemessen am dafür maßgebenden Konnexitätsprinzip (vgl. Art.72 Abs.3 Landesverfassung) nur dann wirksam zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben herangezogen werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Den Kommunen muss auch bei der Übernahme neuer Aufgaben einen Spielraum für die Bewältigung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben belassen werden. Damit kann nur eine vollständige und finanzkraftunabhängige Erstattung der durch die Aufgabenübertragung bei den Kommunen entstehenden Mehrbelastung gemeint sein. Das Konnexitätsprinzip geht von partnerschaftlichen Kostenfolgeabschätzung unter Beteiligung der kommunalen Verbände aus. Dieses Konzept findet sich in der derzeitigen Entwurfassung nicht wieder. Erforderlich ist neben einer bewussten Aufgaben- und Finanzplanung seitens des Gesetzgebers auch eine detaillierte Prognose und Regelung zur

damit verbundenen Kostenstruktur und -erstattung. Zu verlangen ist eine genauere Kostenfolgeabschätzung in der die zukünftigen Aufgaben und die zu erwartenden Kosten der Kommunen und Kreise aufgeschlüsselt und detailliert gegenüber gestellt werden. Daran fehlt es bisher.

Die Kreise erhalten im Rahmen der Funktionalreform I die feste Summe von 71.415.760 Euro. Die kreisfreien Städte bekommen ein Fixum von insgesamt 200.707 Euro und können, obwohl sie Aufgaben an die Kreise abgeben, weiter mit allen Finanzausweisungen nach dem FAG rechnen. Die finanzielle Mehrbelastung bei den zukünftigen Kreisen und den großen kreisangehörigen Städten entsteht im Wesentlichen durch die personelle Mehrbelastung. Der Ausgleich berücksichtigt die so entstehenden Mehrkosten zuzüglich einem pauschalen Sachkostenaufschlag von 10 % gekürzt um eine sog. Effizienzrendite.

Die im Gesetzentwurf enthaltene pauschalisierte Nennung des Ausgleichsbetrages ist lediglich an den tatsächlichen Kosten der Stellenbesetzungen, die beim Land mit der Aufgabenwahrnehmung betraut sind, orientiert. Es ist jedoch eine klare Trennung von Personalverantwortlichkeit und Kostentragung vorzunehmen. Eine vernünftige Prognose zur zukünftigen Kostenentwicklung bei den Kreisen fehlt ebenso, wie eine Auseinandersetzung mit den zu erwartenden Kosten der Aufgabenwahrnehmung bei den Landkreisen. Die in § 101 Abs. 7 des Gesetzentwurfs enthaltene Öffnungsklausel ist nicht geeignet, die Verpflichtung des Landesgesetzgebers zur genauen Kostenfeststellung und -erstattung entfallen zu lassen.

Unklar ist, wieso gerade 10 % als pauschaler Sachkostenaufschlag gewährt werden soll. Ohne eindeutige Aussagen und nachvollziehbare Regelungen, die z. B. anhand einer Modellberechnung überprüft werden können, stellt die Kostenaufstellung im gegenwärtigen Gesetzentwurf aus Sicht der Stadt Schwerin ein hohes Risiko für die Verfassungskonformität dar. Zu verlangen ist ein vollständiges Zahlenwerk, das nachvollziehbar die zu erwartenden Kosten und deren Deckung gegenüberstellt. Hinzu kommt, dass die in der Finanzierungsprognose in Form einer Reduzierung mit angesetzte Gebührenerzielung angesichts der verschiedenen vorhandenen Strukturen in den Landkreisen äußerst unterschiedlich ist und wegen der damit verbundenen Einnahmesituation ebenfalls einer Anpassung bedarf. Ferner birgt die damit verbundene Steigerung der Einnahmen Konfliktpotential mit Bürgern und vor allem Geschäftsleuten.

Die für die kreisfreien Städte zum Ausgleich für die ihnen gewährte Kostenerstattung eingeführte gestaffelte Kreisumlage (pauschaler Umschichtungsbetrag als Ausgleichsleistung) ist, abgesehen von einer fehlenden Differenzierung, nicht sachgerecht,

da so die Gefahr besteht, dass die bisher kreisfreien Städte an der Finanzierung der durch das Land auf die Kreise übertragenen Aufgaben im Rahmen der Funktionalreform I beteiligt werden. Die finanziellen Beziehungen zwischen den neu entstehenden Landkreisen und den Gemeinden, insbesondere den großen kreisangehörigen Städten, muss insbesondere in ihrer Funktion gesetzlich geregelt und der Höhe nach begrenzt werden. Aufgrund der Bedeutung für den Erfolg der Regelungen ist eine genaue Fixierung zu verlangen, um deren Grundvoraussetzungen und deren Folgen abschätzen zu können. Hinzu kommt, dass die geplante Finanzierung des mit der Aufgabenübertragung verbundenen Personal(-mehr-)aufkommens nur im Rahmen des zu erwartenden Verwaltungsmodernisierungsgesetzes erfolgen soll. Die Verweisung auf das zukünftige Personalüberleitungsgesetz ist zu unbestimmt, um den Umfang und somit auch die Kostenlast beurteilen und infolgedessen auf die notwendige Kostenerstattung schließen zu können. So ist nicht auszuschließen, dass durch die Kreisumlage für alle Gemeinden des zukünftigen Kreises die dort durch den Personalübergang geschaffenen Personalüberhänge dauerhaft durch die Kreisumlage finanziert werden. Auch sollten Anreize für einen eigenen Personalabbau integriert werden, um diesen voran zu treiben.

Weiterer Kritikpunkt ist, dass bei der Festlegung des Finanzierungsvolumens die bisherigen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nicht bewertet werden.

Neben der fehlenden Begrenzung der von der Stadt Schwerin zu zahlenden Kreisumlage ist es ferner nicht sachgerecht, wenn deren Festsetzung dem Kreis obliegt. Die Stadt Schwerin wäre hinsichtlich der von ihr an den Kreis abzuführenden Beträge von dem Beschluss der Haushaltssatzung des Landkreises abhängig. Um dies zu vermeiden, muss das FAG bereits gesetzlich eine differenzierte Kreisumlage festschreiben und Bemessungsmaßstäbe festlegen.

Zur Umsetzung der Funktionalreform II ist gem. § 10d FAG die Umschichtung von 3 Mio. Euro zugunsten der kreisangehörigen Gemeinden angedacht. Die übrigen Kosten sollen durch eine Reduzierung der Kreisumlage für die kreisangehörigen Gemeinden infolge des Eintritts der großen kreisangehörigen Städte ausgeglichen werden. Darin ist ebenfalls ein Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Konnexität zu sehen, zumal überhaupt keine Kostenfolgeabschätzung stattgefunden hat und jegliche Anhaltspunkte für eine konkret nachvollziehbare Analyse fehlen.