



Betreff:

öffentlich

Abgabe der Stellungnahme der Landeshauptstadt Potsdam zum Entwurf für ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze vom 1. Dezember 2016

Einreicher: GB Zentrale Steuerung und Finanzen

Erstellungsdatum 09.02.2017

Eingang 922: 09.02.2017

Beratungsfolge:		Empfehlung	Entscheidung
Datum der Sitzung	Gremium		
22.02.2017	Hauptausschuss		
01.03.2017	Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam		

Beschlussvorschlag:

Die Stadtverordnetenversammlung möge beschließen:

Abgabe der Stellungnahme der Landeshauptstadt Potsdam (LHP) zum Entwurf für ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze vom 1. Dezember 2016 mit folgendem Wortlaut (siehe Anlage).

Überweisung in den Ortsbeirat/die Ortsbeiräte:

Nein

Ja, in folgende OBR:

Anhörung gemäß § 46 Abs. 1 BbgKVerf

zur Information

Finanzielle Auswirkungen?

Nein

Ja

Das **Formular** „Darstellung der finanziellen Auswirkungen“ ist als Pflichtanlage **beizufügen**

Fazit Finanzielle Auswirkungen:

Oberbürgermeister

Geschäftsbereich 1

Geschäftsbereich 2

Geschäftsbereich 3

Geschäftsbereich 4

Berechnungstabelle Demografieprüfung:

Wirtschaftswachstum fördern, Arbeitsplatzangebot erhalten bzw. ausbauen Gewichtung: 30	Ein Klima von Toleranz und Offenheit in der Stadt fördern Gewichtung: 10	Gute Wohnbedingungen für junge Menschen und Familien ermöglichen Gewichtung: 20	Bedarfsgerechtes und qualitativ hochwertiges Betreuungs- und Bildungsangebot für Kinder u. Jugendl. anbieten Gewichtung: 20	Selbstbestimmtes Wohnen und Leben bis ins hohe Alter ermöglichen Gewichtung: 20	Wirkungsindex Demografie	Bewertung Demografie-relevanz
					0	keine

Begründung:

Mit Schreiben vom 2. Dezember 2016 hat das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Brandenburg der LHP den Entwurf für ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze vom 1. Dezember 2016 zugeleitet.

Mit einer einmaligen Fristverlängerung wurde der LHP, wie den Landkreisen Brandenburgs und den anderen kreisfreien Städten die Möglichkeit eingeräumt, bis zum 10. März 2017 zum Entwurf Stellung zu nehmen. Gemäß der Regelungen des Artikel 98 (Gebietsänderungen) der Verfassung des Landes Brandenburg ist die Stellungnahme durch einen Beschluss der jeweiligen Vertretung zu legitimieren.

Um die entsprechende Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung zur Stellungnahme in der gegebenen Frist einholen zu können, soll die Stellungnahme am 22. Februar 2017 vorab dem Hauptausschuss zur Kenntnis gegeben werden.

Anlage:

Stellungnahme der Landeshauptstadt Potsdam



**Landeshauptstadt
Potsdam**

Der Oberbürgermeister

Landeshauptstadt Potsdam, 14461 Potsdam

Dienststelle

Herrn
Minister Karl-Heinz Schröter
Ministerium des Innern und für Kommunales
des Landes Brandenburg
Postfach 601165
14411 Potsdam

Dienstgebäude
Zimmer
Auskunft erteilt
Telefon 0331 289
Fax 0331 289
Ihr Schreiben vom
Ihr Zeichen
Mein Zeichen/E-Mail
Datum

**Entwurf für ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze vom 1. Dezember 2016
Hier: Stellungnahme der Landeshauptstadt Potsdam**

Sehr geehrter Herr Minister Schröter,

Ihr Haus hat uns mit Schreiben vom 2. Dezember 2016 den Entwurf für ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze vom 1. Dezember 2016 zugeleitet.

Für die damit eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme dürfen wir herzlich danken und übermitteln Ihnen nachfolgend Anmerkungen, Hinweise und Kritikpunkte. Die Stellungnahme der Landeshauptstadt Potsdam wurde durch Beschluss der 28. öffentlichen Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vom 1. März 2017 legitimiert.

A. Allgemeine Bewertung

1. Zentrale Kritikpunkte der Landeshauptstadt Potsdam

- **Die Wiedereinführung des Vorwegabzugs aus dem kommunalen Finanzausgleich wird von der Landeshauptstadt Potsdam mit aller Entschiedenheit abgelehnt.**
- **Die Landeshauptstadt Potsdam weist die Absicht einer kommunalen Mitfinanzierung der Verwaltungsstrukturreform entschieden zurück. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der durch die Landeshauptstadt zu tragenden finanziellen Verpflichtungen der dynamisch wachsenden Kommune. Eine doppelte Belastung Potsdams – Verneinen der Notwendigkeit der Förderung der wachsenden Kommune bei gleichzeitiger Heranziehung für die Finanzierung der Verwaltungsstrukturreform des Landes Brandenburg – ist nicht hinzunehmen.**



Landeshauptstadt Potsdam
Stadtkasse
IBAN: DE65 1605 0000 3502 2215 36
BIC: WELADED1PMB
Mittelbrandenburgische Sparkasse

Öffentliche Sprechzeit:
Dienstag
9 bis 12 Uhr und
13 bis 18 Uhr
Donnerstag
9 bis 12 Uhr und
13 bis 16 Uhr

Zentrale Servicenummer: 0331 289-0
Zentrales Fax: 0331 289-1155

E-Mail: poststelle@rathaus.potsdam.de
Internet: www.potsdam.de

Die Abwicklung rechtsverbindlichen Schriftverkehrs über unsere E-Mail-Adresse ist nicht möglich.

2. Grundsätzliche Einschätzungen

Die weitere Entwicklung des Landes Brandenburg ist durch eine gegenläufige Entwicklung in seinen unterschiedlichen Teilräumen gekennzeichnet. Dabei können die Bevölkerungszuwächse im Raum um die Bundeshauptstadt Berlin die Bevölkerungsrückgänge in der Fläche des Landes Brandenburg nicht kompensieren. Zudem ändert sich die Finanzierungsstruktur des Landes durch das Auslaufen des Solidarpaktes, das Greifen der Schuldenbremse, den Rückgang der EU-Strukturfondsmittel und das Abschmelzen des Länderfinanzausgleichs. Dies hat direkte Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen.

Vor diesem Hintergrund befürwortet die Landeshauptstadt Potsdam Ansätze zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Leistungsfähigkeit und Leistungserstellung. Oberstes Ziel muss es dabei sein, die kommunale Selbstverwaltung im Land Brandenburg zu stärken. Sofern, um dieses Ziel zu erreichen, Änderungen von Verwaltungsstrukturen vorgenommen werden, ist es zwingend erforderlich, diese mit einer Funktionalreform zu verbinden. Unter Wahrung dieser Prämissen kann dem, von einer breiten parlamentarischen Mehrheit getragenen, Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 des Landtags Brandenburg zugestimmt werden, wenn er formuliert: „Die Strukturen und Aufgaben des Landes, der Landkreise und der Städte und Gemeinden müssen an die sich grundlegend verändernden Rahmenbedingungen angepasst werden.“¹

Die Landeshauptstadt Potsdam ist aufgrund ihrer aktuellen Einwohnerzahl, der weiterhin stark dynamisch verlaufenden positiven Einwohnerentwicklung sowie der unternommenen und beschlossenen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Haushaltsführung und Sicherung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit von jeglichen Überlegungen einer Einkreisung oder sonstigen Statusveränderungen ausgenommen und auch zukünftig auszunehmen. Dabei ist indessen darauf hinzuweisen, dass dies umfangreiche freiwillige Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und zur Aufgabenkritik erfordert. Dies erkennend fasste die Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam u. a. den Beschluss zur Refinanzierung der Umsetzung der Schulentwicklungsplanung 2014 bis 2020 (Beschluss vom 2. April 2014 zur Vorlage 14/SVV/00639). Mit dieser Vorlage wurde bspw. eine Beschränkung freiwilliger Leistungen beschlossen. Darüber hinaus wurden begleitend zu den jeweiligen Haushalten freiwillige Haushaltskonsolidierungsprogramme – eine formelle Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gemäß § 63 Abs. 5 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) bestand nicht – in Form von Zukunftsprogrammen (ZP)² aufgestellt.

Im Rahmen einer landesweiten Funktionalreform erklärt sich die Landeshauptstadt Potsdam zur Übernahme zusätzlicher Aufgaben bereit, sofern dabei die nachfolgenden Bedingungen eingehalten werden. Die Verlagerung der Aufgabenerfüllung muss dazu führen, dass die Aufgaben bürgernäher und wirtschaftlicher erfüllt werden können. Zudem darf die Fachlichkeit (Rechtmäßigkeit und Qualität) der Aufgabenerfüllung nicht infrage gestellt werden. Des Weiteren bedarf es eines fairen, transparenten und partnerschaftlichen Aushandlungsprozesses, auch und gerade im Hinblick auf einen notwendigen Personal- und Vermögensübergang. Dies schließt eine frühzeitige Einbindung der kommunalen Seite mit ein. Grundsätzlich darf es keine Aufgabenübertragung ohne eine ausreichende Finanzierung (Beachtung des Konnexitätsprinzips) der Aufgaben durch das Land Brandenburg geben. Zudem ist das Land zur vollständigen Übernahme der gesamten Kosten verpflichtet. Die Landeshauptstadt Potsdam wird keinem Verfahren zustimmen, bei dem einzelne Kostenblöcke (z.B. Overheadkosten/Gemeinkosten) nicht erstattet werden.

¹ Landtag Brandenburg, 5. Wahlperiode, Drucksache 5/8000, Bericht der Enquete-Kommission 5/2 Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2, „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, S. 4.

² ZP 2017 (Vorlage 13/SVV/0045) für die Haushalte 2013/2014, ZP 2019 für die Haushalte 2015/2016 (Vorlage 14/SVV/1090), ZP 2020 für den Haushalt 2017 (Vorlage 16/SVV/0797).

Die unterschiedliche Entwicklung der Teilräume Brandenburgs wurde bereits kurz thematisiert. Die Landeshauptstadt Potsdam formuliert in diesem Zusammenhang ihre Forderung an das Land, einen gerechten und tragfähigen Weg zur Förderung aller Landesteile zu finden. Dies gilt insbesondere für die anstehende Reform des kommunalen Finanzausgleichs.

Diesbezüglich müssen die Bedarfe der wachsenden Kommunen viel stärker als bisher Berücksichtigung finden.

Das aktuelle Wachstum ist mit zahlreichen konkreten Herausforderungen, bspw. mit dem umfangreichen Ausbau der sozialen und technischen Infrastruktur verbunden, die sich in spürbaren finanziellen Belastungen niederschlagen. Wenn entsprechend der jeweiligen kommunalen Steuerkraft ein Anspruch auf Finanzierung aus dem kommunalen Finanzausgleich besteht, ist diesem Anspruch Genüge zu tun. Etwaige Spezial- und Sonderansätze dürfen keinesfalls ausgebaut werden. Bei gleicher Steuerkraft soll der gleiche Finanzierungsanspruch bestehen. Eine Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs, die vor allem Flächengrößen berücksichtigt und nur Kommunen mit einer negativen demografischen Entwicklungen fördert, negiert das Wachstum und hemmt damit insgesamt die Entwicklung des Landes Brandenburg. Ein Demografiefaktor ist dann zu akzeptieren, wenn er auch ein dynamisches Wachstum berücksichtigt und Fördermöglichkeiten für die entsprechenden Kommunen vorsieht.

B. Bewertung einzelner Regelungsentwürfe

Die Landeshauptstadt Potsdam beschränkt sich in ihrer Stellungnahme auf Aussagen zum Artikel 1 des oben genannten Entwurfes, den Entwurf für ein *Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg (Landkreisneugliederungsgesetz – BbgLkNG)*.

Sofern keine andere Quellenangabe vermerkt wird, beziehen sich die aufgeführten Seitenangaben auf die zum Entwurf des Gesetzes vorgelegte Begründung.

1. Begründung, A. Allgemeiner Teil: Reformbedarf, Bevölkerungsentwicklung – Unvollständige Sachstandserhebung hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung der Landeshauptstadt Potsdam

1.1 Sachstand

Der Gesetzentwurf bezieht sich zum einen auf die Bevölkerungsvorausschätzung des Landesamtes für Bauen und Verkehr (LBV) und zum anderen auf Daten der Bertelsmann-Stiftung (siehe S. 21). Die Zahlen der Bertelsmann-Stiftung werden verwendet, da es sich bei ihnen um „eine andere unabhängige Bevölkerungsvorausschätzung“ (S. 21) handelt. Dass es sich um eine vom Land Brandenburg unabhängige Quelle handelt, ist als Qualitätskriterium allerdings nicht ausreichend. Vielmehr gilt, dass die Prognose der Bertelsmann-Stiftung gerade in Bezug auf die Prognose der Bevölkerungsentwicklung der Landeshauptstadt Potsdam ungeeignet ist.

Sie ist zum einen veraltet, da das Jahr 2012 als Basis der Prognose zugrunde liegt. In die Prognose fließen zum anderen nur demografische Entwicklungen zu den Geburten, Sterbefällen und Wanderungen der Jahre 2009 bis 2012 ein. In diesem Zeitraum lag die Entwicklung dieser Komponenten, insbesondere der Wanderungsbewegungen, deutlich unter den derzeitigen Trends. Darüber hinaus wurden weder die Wohnbaupotentiale, noch die Entwicklung des Arbeitsplatzangebotes und weiterer (weicher) Standortfaktoren, wie die Lage zu Berlin, Verkehrsanbindung, kulturelle und naturnahe Attraktivität berücksichtigt. Das ist bei einem Modell, das für 2.944 Gemeinden bundesweit gerechnet

wurde, auch nicht möglich, da auf Besonderheiten in den Gemeinden kein Bezug genommen werden kann.

Mit der „Kleinräumige[n] Bevölkerungsprognose der Landeshauptstadt Potsdam 2014 bis 2035“ hat die Landeshauptstadt selbst eine Prognose vorgelegt, die jedoch im Gesetzentwurf des Landes keine Berücksichtigung gefunden hat. Dies ist umso kritischer zu beurteilen, als dass die Landeshauptstadt ihre Prognose öffentlich bekannt gemacht hat³ und das Land über die Fachebene direkt über die Ausarbeitung der Landeshauptstadt Potsdam informiert wurde.

Aus fachlicher Sicht – Beurteilung der Qualität der Prognose – ist darauf hinzuweisen, dass für die Prognoserechnungen in der Landeshauptstadt Potsdam – wie bei den vorangegangenen Prognosen – das Programm „SIKURS“ zum Einsatz kam, das im Rahmen einer Anwendergemeinschaft im KOSIS-Verbund (KOSIS – Kommunales Statistisches Informationssystem) entwickelt wurde und in mehr als 70 Städten im Einsatz ist und ständig durch die Erfahrungen der Anwenderstädte verbessert wird. Es ist modular gestaltet, so dass die Prognose je nach den örtlichen Gegebenheiten, insbesondere in Abhängigkeit der vorhandenen Daten aufgebaut und gerechnet werden kann. Es werden kleinräumig für die 18 Planungsräume der Landeshauptstadt Potsdam Annahmen getroffen und Typisierungen der einzelnen Gebietseinheiten nach dem Fruchtbarkeits- und Sterblichkeitsverhalten, nach dem Wanderungsverhalten der Zu- und Wegziehenden, der Binnenumzüge und der Neubaubezieher gebildet.

Durch eine sehr kooperative Zusammenarbeit der Planungsbereiche innerhalb der Landeshauptstadt Potsdam, insbesondere mit dem Bereich Stadtentwicklung, konnten sehr genaue Annahmen getroffen werden. Es wurden detaillierte Zuarbeiten aus den zu erwartenden Wohnungsbaupotentialen, die aus der Bauleitplanung abgeleitet wurden, berücksichtigt. Sie bildeten eine wichtige Säule im umfangreichen Geflecht der Prognoseannahmen.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass die Landeshauptstadt Potsdam ihre erste eigene Bevölkerungsprognose bereits im Jahr 1997 veröffentlicht hat und somit über Erfahrungen und Expertise auf diesem Gebiet verfügt.

Konkret wurden folgende Zahlen (Land Brandenburg, Bertelsmann-Stiftung und Landeshauptstadt Potsdam) vorgelegt:

	2012 (Ist)	2015 (Progn.)	2015 (Ist)	2016 (Progn.)	2016 (Ist)	2030 (Progn.)	Entw. zu 2012 in %
Kleinräumige Bevölkerungsprognose der Landeshauptstadt Potsdam 2014 bis 2035	159.067	166.145	167.505	168.651	171.597	192.950	21,3
Bevölkerungsvorausschätzung des Landesamtes für Bauen und Verkehr (LBV)	159.456	166.200	167.745	168.600		184.900	16,0
Bevölkerungsvorausberechnung der Bertelsmann-Stiftung	159.420	keine Angaben verfügbar				177.950	11,6

Die Zahlen des Landes liegen im Jahr 2030 um 8.050 Personen und die der Bertelsmann-Stiftung um 15.000 Personen unter denen der Landeshauptstadt Potsdam.

³ <https://www.potsdam.de/content/bevoelkerung-und-haushalte-0>, aufgerufen am 7. Februar 2017.

In diesem Zusammenhang ist abschließend auf zwei weitere Sachverhalte hinzuweisen. So prognostiziert die Landeshauptstadt Potsdam ihre Bevölkerungsentwicklung bis in das Jahr 2035. Für dieses Jahr wird mit 198.300 Einwohnerinnen und Einwohnern gerechnet. Wie dynamisch die Entwicklung der Landeshauptstadt Potsdam verläuft, verdeutlicht zudem die Tatsache, dass die Landeshauptstadt Potsdam bereits zum Jahresende des Jahres 2016 171.597 Einwohnerinnen und Einwohner zählte. Zum Stichtag 31. Dezember 2016 waren 4.092 Menschen mehr mit dem Erstwohnsitz in Potsdam gemeldet als ein Jahr zuvor. Ende 2015 waren es 167.505 Einwohner. Damit verzeichnen die Statistiker zum 17. Mal in Folge einen Anstieg der Einwohnerzahl in Potsdam. Zudem ist es der größte Einwohnerzuwachs seit mehr als 30 Jahren (ausgenommen die Eingemeindung im Jahr 2003). Dieser starke Anstieg der Einwohnerzahl verdeutlicht, dass schon in den ersten Prognosejahren die tatsächlichen Ist-Zahlen⁴ deutlich über den Prognosezahlen sowohl bei der Prognose des Landes als auch bei der Prognose der Landeshauptstadt Potsdam liegen. Deshalb ist davon auszugehen, dass die ausgewiesene Bevölkerungsentwicklung noch schneller verlaufen wird als es alle Prognosen annehmen. Ein Erreichen der Marke von 200.000 Einwohnern scheint 2030 bzw. kurz danach möglich.

1.2 Zwischenergebnis⁵

Der Gesetzentwurf basiert hinsichtlich der für die Landeshauptstadt Potsdam zugrunde gelegten Bevölkerungsentwicklung auf einer unvollständigen sowie methodisch unzureichenden und damit in diesem Punkt insgesamt nicht korrekten Sachstandserhebung. Somit gelingt es dem Gesetzentwurf nicht, die stark dynamisch verlaufende Bevölkerungsentwicklung der Landeshauptstadt Potsdam abzubilden – die im Ergebnis der aktuellen Zahlen noch einmal über der bereits positiveren eigenen Prognose liegen – und im Folgenden die sich daraus ergebenden Bedarfe, u. a. bei sozialer und technischer Infrastruktur, die in der Regel nur kreditfinanziert gedeckt werden können, wiederzugeben. Die Bestimmung der bei den Kommunen vorhandenen Bedarfe ist indessen eine zentrale Thematik im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens. Der Entwurf konstruiert einen Begriff der Bedürftigkeit (siehe S. 473), um den davon umfassten Kommunen direkte Finanzhilfen zuzuweisen und mittels Vorwegabzug aus dem kommunalen Finanzausgleich Mittel zu entziehen.

Da der Gesetzentwurf hinsichtlich der zentralen Thematik Bevölkerungsentwicklung für die Landeshauptstadt Potsdam auf einer nicht korrekten Sachstandserhebung beruht, sind nicht nur die Aussagen hinsichtlich der Bedarfe, sondern auch Annahmen zu den Möglichkeiten der Mitfinanzierung der Verwaltungsstrukturreform durch die Landeshauptstadt Potsdam fehlerhaft.

⁴ Die unterschiedlich großen tatsächlichen Ist-Zahlen ergeben sich aus den verschiedenen verwendeten Datenquellen; Prognose des Landes: Bevölkerungsfortschreibung des Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Prognose der Landeshauptstadt Potsdam: Auswertung des Melderegisters der Landeshauptstadt Potsdam.

⁵ Hinsichtlich der im Gesetzentwurf vorgenommenen Sachstandserhebung ist weiterhin darauf hinzuweisen, dass eine stichprobenartige Prüfung offenbart, dass diese an weiteren Stellen unvollständig oder gar fehlerhaft ist. So wird auf S. 233 ausgeführt: „Mit dem Burggrafen von Nürnberg, Friedrich dem VI., welcher die Regierungsgewalt über die Mark Brandenburg erhielt, wechselte am 22. Juni 1412 das Regierungsgeschlecht von den Askaniern auf die Hohenzollern.“ Diese Darstellung unterschlägt ca. 100 Jahre brandenburgischer Geschichte (1320/1323 bis 1412/1415) mit der Herrschaft der Wittelsbacher und anschließend der Luxemburger.

2. Artikel 1 Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg (Landkreisneugliederungsgesetz – BbgLkNG), § 2 Fortbestehen und Aufhebung der Kreisfreiheit kreisfreier Städte

2.1 Sachstand

Im Abs. 1 wird geregelt: „Die Landeshauptstadt Potsdam bleibt kreisfrei.“ Selbst vor dem Hintergrund der vom Land verwendeten zu niedrig veranschlagten Bevölkerungszahlen stand und steht die Kreisfreiheit der Landeshauptstadt Potsdam nicht infrage.

Hinsichtlich der Gesetzesbegründung ist jedoch insbesondere vor dem Hintergrund der dynamischen Bevölkerungsentwicklung, die Beurteilung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Potsdam zu hinterfragen. Dort heißt es u. a. „Die Landeshauptstadt Potsdam hat zudem eine geordnete Haushaltswirtschaft (zum Beispiel keine Kassenkredite bis zum 31. Dezember 2015) (S. 113).“ Und weiter wird ausgeführt: Es „ist davon auszugehen, dass die Landeshauptstadt Potsdam den zukünftigen Herausforderungen an die Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen in den kreisfreien Städten auch unter Berücksichtigung der zu erwartenden demographischen und finanziellen Rahmenbedingungen weiterhin gewachsen sein wird.“

Grundsätzlich ist der positiven Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Potsdam zuzustimmen. Gesetzestext und -begründung sind jedoch durch eine unzulässige finanzpolitische Verengung gekennzeichnet: Sowohl die geplante Teilentschuldung als auch die Argumentation in der Begründung konzentriert sich allein auf die Höhe der Kassenkredite.

Der Stand der langfristigen Verschuldung der kreisfreien Städte wird auf S. 37 in der Begründung aufgegriffen, jedoch insgesamt keiner ausreichend tiefergehenden Betrachtung unterzogen. Es wird lediglich auf die geringere Höhe der langfristigen Verschuldung der Städte Brandenburg an der Havel, Frankfurt (Oder) und Cottbus mit Vergleich zur Landeshauptstadt Potsdam verwiesen. Dazu wird ausgeführt, dass in „Folge der dauerdefizitären Haushaltswirtschaft und der über Jahre eingeschränkten finanziellen Leistungsfähigkeit ... die Kreditwürdigkeit dieser Städte so weit eingeschränkt [war], dass sie zum Stichtag 31. Dezember 2015 über einen relativ geringen Schuldenstand verfügen“ und dass lediglich die Landeshauptstadt Potsdam „als leicht überdurchschnittlich verschuldet bezeichnet werden“ kann.

Diesbezüglich ist mit aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen, dass die Betrachtung des Gesetzesentwurfes die Schulden der kommunalen Eigenbetriebe unberücksichtigt lässt. Gerade aber in der Landeshauptstadt Potsdam werden die wesentlichen und finanzintensiven Zukunftsaufgaben vor allem der Schulentwicklung über Investitionskredite des Eigenbetriebs Kommunale[r] Immobilien Service (KIS) abgewickelt. So standen zum 31. Dezember 2015 einer Verschuldung von 78,7 Mio. Euro (477 Euro pro Kopf) der Landeshauptstadt Potsdam 132,9 Mio. Euro (805 Euro pro Kopf) Schulden des KIS gegenüber. Die Pro-Kopf-Verschuldung belief sich demnach insgesamt auf 1.282 Euro. Innerhalb von nur vier Jahren, bis zum 31. Dezember 2019, wird dieser Wert bis auf 2.167 Euro ansteigen (siehe 3.1).

Die Landeshauptstadt Potsdam unternimmt alle notwendigen Anstrengungen, um die vor ihr liegenden Herausforderungen aus eigener Kraft zu meistern. Dazu kann beispielhaft auf den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung zur Vorlage 16/SVV/0302 *Rahmenbedingungen und Beschluss zum Haushaltsaufstellungsverfahren 2017 (Eckwertebeschluss)* verwiesen werden. Mit dem Eckwertebeschluss bekennt sich die Stadtverordnetenversammlung u. a. dazu, die Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung im Rahmen der Fortschreibung und Umsetzung des Zukunftsprogramms (ZP) weiter zu intensivieren und Schritte zur Aufgabenkritik zu gehen.

An das Land Brandenburg ist berechtigter Weise die Forderung zu stellen, grundsätzlich und im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Verwaltungsstrukturreform eine umfassende, objektive und faire Bewertung der finanziellen Situation der Kommunen allgemein und der Landeshauptstadt Potsdam im Besonderen vorzunehmen. Dies erfordert die Berücksichtigung aller relevanten Tatsachen, so insbesondere der vorliegenden Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung und der korrekten Abbildung der finanziellen Situation (vor allem der Verschuldung). Wird die Entwicklung der Verschuldung im Bereich der Eigenbetriebe – korrekterweise – von der Kommunalaufsicht des Landes Brandenburg entsprechend kritisch begleitet, darf diese Kennzahl durch andere Bereiche des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg nicht ausgeblendet werden.

2.2 Zwischenergebnis

Die Kreisfreiheit der Landeshauptstadt Potsdam stand und steht zu keinem Zeitpunkt in Frage. Insofern ist dem Regelungsvorschlag im § 2 Abs. 1 Fortbestehen und Aufhebung der Kreisfreiheit kreisfreier Städte des Artikels 1 Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg (Landkreisneugliederungsgesetz – BbgLkNG) zuzustimmen.

Ein solcher Gesetzentwurf muss indessen die zentralen Fakten ausgewogen und vollständig berücksichtigen. Dies gilt für die Bevölkerungsentwicklung ebenso wie für die vorliegenden Finanzdaten. Die Forderung gewinnt dadurch an Gewicht, als dass der Entwurf nicht nur Entscheidungen über Verwaltungsstrukturen, sondern auch über die Verteilung von Mitteln des Landes Brandenburg trifft und massiv in den kommunalen Finanzausgleich eingreift. Ein derartig bedeutsames Gesetz darf nicht auf der Grundlage einer in zentralen Punkten unzureichenden Sachstandserhebung beschlossen werden.

3. Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg (Landkreisneugliederungsgesetz – BbgLkNG), Abschnitt 10, Reformbegleitende Finanzhilfen, § 55 Teilentschuldung

3.1 Sachstand

Unzulässige Verengung im Gesetzentwurf

Die unzulässige Verengung der dem Gesetzentwurf zugrunde gelegten Finanzdaten wurde bereits unter 2.1 kritisch betrachtet. An dieser Stelle ist noch einmal darauf abzustellen, dass die alleinige Betrachtung des Kassenkreditbestands nicht dazu geeignet ist, die finanzielle Situation einer Kommune vollständig und wahrheitsgemäß abzubilden. Insofern ist auch das auf der beschriebenen verengten Sichtweise beruhende Konzept der Bedürftigkeit nicht ausreichend komplex und somit als wesentliche Grundlage für ein zentrales Gesetzgebungsverfahren ungeeignet.

Darüber hinaus ist das verwandte Konzept der Bedürftigkeit durch eine rückwärts gerichtete Sichtweise gekennzeichnet: „Bedürftigkeit ist bei mindestens zwei verpflichtenden Haushaltssicherungskonzepten in den Jahren 2012 – 2014 und überdurchschnittlichen Kassenkreditbeständen zum 31. Dezember 2014 gegeben (S. 473)“. Wenn schon so vergangenheitsbezogen argumentiert wird, stellt sich die Frage, aufgrund welcher Kriterien hinsichtlich des bei den Haushaltssicherungskonzepten zu berücksichtigenden Zeitraums die Jahre 2012 bis 2014 gewählt wurden. Wenn hier auf einen Zeitraum von drei Jahren abgestellt wird, ist zu prüfen, ob bspw. eine Periode von fünf Jahren ein realistischerer Zeitraum wäre. Würde der Zeitraum 2010 bis 2014 betrachtet, würden für die Landeshaupt-

stadt Potsdam drei Jahre (drei von fünf) mit einem verpflichtenden Haushaltssicherungskonzept erfasst.

Bedarfe bestehen nicht nur in Kommunen, in denen sich aufgrund unterschiedlichster, hauptsächlich in vergangenen Jahren liegender Gründe, Teilaspekte der Kommunalfinanzen als problematisch erweisen. Bedarfe bestehen auch dort, wo sich die Kommunen entwickeln und sie Zukunftsaufgaben bewältigen. Das Land steht in der Verantwortung seine Bürgerinnen und Bürger dort zu fördern, wo sie wohnen. Das gilt gleichermaßen für Kommunen, die schrumpfen und für Städte und Gemeinden, die Zuzüge zu verzeichnen haben.

Das Wachstum in diesen Städten und Gemeinden ist dabei kein Selbstzweck und kein Selbstläufer. Zudem profitiert zuerst einmal das Land Brandenburg von den zusätzlichen Steuereinnahmen und einwohnerbezogenen Zuweisungen im Länderfinanzausgleich.

Wird im Entwurf auch an einer Stelle formuliert: „Das Land Brandenburg und die kommunale Familie stehen deshalb vor der Herausforderung Wachstums- und Schrumpfungsmanagement gleichzeitig zu meistern (S. 18)“, so ist nicht zu erkennen, dass der Entwurf die Verantwortung gegenüber den wachsenden Kommunen im ausreichenden Umfang wahrnimmt. Vielmehr wird unreflektiert von „den mannigfaltigen Vorteilen, die Städte und Gemeinden des Berliner Umlandes [...] genießen (S. 84)“, gesprochen.

Haushaltsdisziplin und Wahrnehmung der eigenen Verantwortung sind indessen keine Frage der Lagegunst. Der Gesetzgeber muss deshalb prüfen, ob er mit der vorgesehenen Teilentschuldung die richtigen finanziellen Anreize setzt.

Hierzu ist für die Landeshauptstadt Potsdam noch einmal auf die verstärkte Aufnahme langfristiger Kredite durch den KIS für die Finanzierung von Infrastrukturaufgaben der wachsenden Stadt hinzuweisen. Der Wirtschaftsplan des KIS sieht dafür allein in den Jahren 2016 bis 2019 eine Kreditfinanzierung in Höhe von knapp 173 Mio. Euro vor. Selbst unter Berücksichtigung des im Entwurf benannten Stichtags, 31. Dezember 2014, kommt die umfassende Betrachtung der kommunalen Verschuldung zu einem anderen als im Gesetzentwurf und in der Begründung gezeichneten Bild. Die Landeshauptstadt Potsdam verzeichnete zu diesem Datum, unter Einbezug des Eigenbetriebs KIS, einen Schuldenstand von knapp 191,7 Mio. Euro. Absolut überstieg die Verschuldung der Landeshauptstadt damit die von Frankfurt (Oder) um mehr als 45 Mio. Euro und erreichte fast den Stand der Verschuldung von Brandenburg an der Havel mit etwa 196,5 Mio. Euro.

Zum vom Gesetzgeber gewählten Stichtag 31. Dezember 2014 lag die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) unter Einbezug der Eigenbetriebe bei 2.590 Euro. Die der Landeshauptstadt Potsdam wird im Zeitraum vom 31. Dezember 2014 bis zum 31. Dezember 2019 von 1.169 Euro auf 2.167 Euro steigen. Ist es vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes durch das Land gerechtfertigt, diese Verschuldungssituation nicht als Bedarf anzuerkennen?

Fehlende Möglichkeiten zur positiven Umsetzung der Regelung des § 55 Abs. 4

In § 55 Abs. 4 wird das Vorliegen einer eigenen Konsolidierungsverpflichtung der bedürftigen Gebietskörperschaft als Voraussetzung für die Zuweisungen nach Absätzen 1 und 2 genannt.

Auch der Begründung ist nicht zu entnehmen, wie das Land diese Verpflichtung ausgestalten und durchsetzen wird. Hier ist auf die bisherigen Regelungen der *Kommunalverfassung* zum Haushalt und der Einhaltung von Haushaltsgrundsätzen – vor allem in der Situation des nicht erreichten Haushalts-

ausgleichs – und der entsprechenden Ausgestaltung der Regelungen in der *Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden* und deren Umsetzung durch die Kommunalaufsicht des Landes zu verweisen. Der erreichte Stand der Altfehlbeträge und Kassenkredite lässt auch Rückschlüsse auf das Wirken der Kommunalaufsicht zu. Insofern stellt sich die Frage, wie das durch die Kommunalaufsicht vertretene Land die positive Umsetzung der geplanten Regelung des § 55 Abs. 4 administrieren will.

Unzulässiger Eingriff in die kommunale Finanzausstattung durch die Wiedereinführung des Vorwegabzugs im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz – BbgFAG, § 55 Abs. 5

Mit dem Artikel 1 Nr. 1 a) des *Gesetzes zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt (Haushaltsstrukturgesetz 2005 – HStrG 2005)* vom 24. Mai 2005 wurde im Land Brandenburg ein Vorwegabzug von der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von 50 Mio. Euro eingeführt. Dieser schwerwiegende Eingriff in das Recht auf eine auskömmliche Finanzierung der Kommunen Brandenburgs wurde mit der auch „in den kommenden Jahren ... schwierige[n] Finanzlage des Landes Brandenburg“ und der Notwendigkeit „weitere[r] strukturelle[r] Einsparungen zur Verminderung der Deckungslücken im Landeshaushalt“ begründet. Weiter wurde formuliert: „Ohne eine solche Gegensteuerung wird es nicht möglich sein, die Nettoneuverschuldung weiter abzusenken und den Konsolidierungskurs des Landes fortzuführen.“⁶

Im Juli des Jahres 2012 konnte die Landesregierung dann die schrittweise Abschaffung des Vorwegabzugs ankündigen: „Landesregierung hält Wort: Kommunale Selbstverwaltung im Land Brandenburg wird politisch und finanziell gestärkt. Minister Markov legt Entwurf für Novelle des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes vor.“⁷ Das Vorhaben wurde mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes umgesetzt. Die Kommunen bekamen „2013 20 Millionen Euro, 2014 30 Millionen Euro, 2015 40 Millionen und 2016 50 Millionen Euro mehr Zuweisungen als bisher.“⁸

Das Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg (Landkreisneugliederungsgesetz – BbgLkNG) sieht nun im § 55 Abs. 5 die Wiedereinführung eines Vorwegabzugs aus der Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs vor. Hier ist, um der Diktion der damaligen Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg zu folgen, zu fordern: Halten Sie Wort und legen Sie keine Hand an die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung im Land Brandenburg. Dies gilt umso mehr, als dass nicht zu erkennen ist, dass sich das Land Brandenburg in einer ähnlich schwierigen Finanzlage wie im Jahr 2005 befindet.

Vielmehr geht es um die Umsetzung einer politischen Zielsetzung, der die Landesregierung tragenden Fraktionen. Diese haben den Auftrag formuliert, die kommunalen Verwaltungsstrukturen im Land Brandenburg neu zu gliedern. Daraus ergibt sich das Erfordernis der Finanzierung der Reform.

Es kann somit keinesfalls wie in der Gesetzesbegründung davon gesprochen werden, dass es sich um eine „solidarische Finanzierung aus Landesmitteln und der Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs“ (S. 474) handelt. Vielmehr treffen die Landesregierung und der möglicherweise folgende Landesgesetzgeber eine einseitige Entscheidung zu Lasten der Kommunen des Lan-

⁶ Vorblatt, Entwurf eines Gesetzes zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt (Haushaltsstrukturgesetz 2005 – HStrG 2005).

⁷ Land Brandenburg, Ministerium der Finanzen, Pressestelle, Presseinformation vom 18. Juli 2012.

⁸ Vgl. ebenda.



des. Ein solidarischer Akt, ein solidarisches Handeln setzt eine Gemeinsamkeit voraus, die bei der geplanten Finanzierung der Verwaltungsstrukturreform nicht zu erkennen ist. Etwas „Solidarisches“: „1. mit jemandem übereinstimmend und für ihn einstehend, eintretend; (Rechtssprache) gemeinsam verantwortlich; gegenseitig verpflichtet“⁹, kann durch einen einseitigen Willensakt des Landes nicht konstituiert werden.

Hinsichtlich der Landeshauptstadt Potsdam entfaltet das Gesetz vielmehr eine zweifache negative Wirkung: Zum einen berücksichtigt das dem Gesetzentwurf zugrunde gelegte Konzept der Bedürftigkeit nur einen Teil der für die kommunale Finanzlage relevanten Daten und schließt die Landeshauptstadt Potsdam auf diesem Weg von einer Förderung aus. Zum anderen wird die Landeshauptstadt Potsdam über die Entnahme aus der kommunalen Verbundmasse zwangsweise an der Finanzierung der Reform beteiligt.

3.2 Zwischenergebnis

Der Gesetzentwurf ist hinsichtlich des verwandten Konzepts der finanziellen Bedürftigkeit durch eine unzulässige Verengung gekennzeichnet. Bedingt durch ihre fehlerhaften Grundlagen können auch die geplanten Regelungen zur Teilentschuldung in § 55 keine Zustimmung finden. Diese ablehnende Haltung ist umso stärker im Hinblick auf die kommunale Mitfinanzierung der Reform mittels Entnahme aus der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs.

Hinsichtlich der benannten zwei Punkte ist grundsätzlich anzuerkennen, dass das Land eine Lösung für eine strukturelle Herausforderung sucht – auch wenn zu einem Aspekt eine unvollständige Antwort und zur weiteren Teilfrage eine fehlerhafte Antwort gefunden wird. Bezogen auf den einseitigen Eingriff in die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung von einer solidarischen Finanzierung (siehe u. a. S. 473) zu sprechen, ist inakzeptabel.

Mit freundlichen Grüßen

Jann Jakobs

⁹ www.duden.de, aufgerufen am 25. Januar 2017.