

Voraussetzungen und Auswirkungen der Kommunalisierung von Aufgaben in Brandenburg



**dargestellt
anhand von Aufgaben aus den Bereichen
„Hoheit“ und „Gemeinwohl“
der brandenburgischen Forstverwaltung**

**Ministerium des Innern des
Landes Brandenburg**

April 2013

Inhaltsverzeichnis

1	AUFTRAG	6
2	MODELLBETRACHTUNG	7
3	METHODISCHES VORGEHEN UND QUELLEN	10
3.1	Methodisches Vorgehen - Gliederung	11
3.2	Quellen	13
4	GRUNDANNAHMEN	15
4.1	Fachliche Sinnhaftigkeit	15
4.2	Ökonomische Vertretbarkeit	16
4.3	Das Vorliegen einer politischen Entscheidung zur Kommunalisierung	17
4.4	Aufgabenkommunalisierung	18
4.4.1	Organleihe	20
4.4.2	Auftragsangelegenheiten	20
4.4.3	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	21
4.4.4	Pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	22
5	VORSTELLUNG DES FALLBEISPIELS „LANDESFORSTVERWALTUNG BRANDENBURG“	26
6	VORAUSSETZUNG UND FOLGEN EINER KOMMUNALISIERUNG	31
6.1	Voraussetzungen für eine Kommunalisierung	31
6.1.1	Welche Aufgaben sind es genau, die kommunalisiert werden sollen?	31
6.1.2	Welche Aufgabenform kann bzw. soll gewählt werden?	42
6.1.2.1	Pflichtige und freiwillige Aufgaben	42
6.1.2.2	Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	46
6.1.3	Wer soll neuer Aufgabenträger sein?	51
6.1.4	Was muss noch im Gesetz bzw. in der Verordnung geregelt werden?	56
6.2	Folgen einer Aufgabenkommunalisierung	57
6.2.1	Welche allgemeinen Folgen hat eine Aufgabenkommunalisierung?	57
6.2.1.1	Rechtsrahmen	57
6.2.1.2	Striktes Konnexitätsprinzip / Mehrbelastungsausgleich	59
6.2.1.3	Höhe des Mehrbelastungsausgleichs	60
6.2.2	Welche Folgen gibt es konkret für den Haushalt?	65
6.2.3	Folgen für das Personal (personalwirtschaftliche Folgen)	66
6.2.3.1	Arbeitnehmer:	67
6.2.3.1.1	Überleitung der Arbeitsverhältnisse	67
6.2.3.1.2	Tarifrecht	73
6.2.3.1.3	Versorgungsrechtliche Folgen	76
6.2.3.1.4	Reise- und Umzugskosten	78
6.2.3.2	Beamte	78
6.2.3.2.1	Überleitung der Beamtenverhältnisse	78

6.2.3.2.2	Besoldungsrecht	83
6.2.3.2.3	Versorgungsrechtliche Folgen	84
6.2.3.2.4	Reise- und Umzugskosten	85
6.2.4	Übergang des beweglichen und unbeweglichen Vermögens	86
6.2.4.1	Bewegliches Vermögen	87
6.2.4.2	Unbewegliches Vermögen / Immobilien	88
6.2.5	Sondereinbarungen für freiwillige Aufgaben	89
7	ZUSAMMENFASSUNG DES HANDLUNGSBEDARFS IN RECHTLICHER HINSICHT	91
8	LITERATURVERZEICHNIS	95

EX 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

Anlagen

Anlage 1: Organigramm Landesbetrieb Forst Brandenburg

Anlage 2: Aufgabenbeschreibungen des LFB (Abteilungen 1 – 3 und Landeskompetenzzentrum Forst Eberswalde)

Anlage 3: voraussichtliche Entwicklung der Personalstruktur im LFB

Anlage 4: Auflistung Infrastruktur LFB

Abbildungsverzeichnis

Abbildung: Methodisches Vorgehen	12
Abbildung: Kommunale Aufgaben	23
Abbildung: Verteilung Landeswald	26
Abbildung: Beschäftigtengruppen der brandenburgischen Forstverwaltung	28
Abbildung: Organigramm LFB ab 1.1.2012	30
Abbildung: Aufgabenbeschreibung	35
Abbildung: Baumartenanteile im Oberstand im Landeswald	38
Abbildung: Waldschutz	40
Abbildung: Waldbrandgefährdung	41
Abbildung: Aufgabenübertragungsmöglichkeiten	44
Abbildung: Ortsbezug	48
Abbildung: Verteilung Forstpersonal – Stand 2012	51
Abbildung: Mögliche kommunale Aufgabenträger	54
Abbildung: Rechtsrahmen	58
Abbildung: Mehrbelastungsausgleich	62
Abbildung: Personalwirtschaftliche Folgen	67
Abbildung: Übergang von Vermögen	87
Abbildung: Folgerungen	92

1 Auftrag

In ihrer 15. Sitzung am 26.10.2012 in Cottbus fasste die Enquetekommission "Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020" folgenden Beschluss:

„Die Landesregierung wird gebeten, der EK 5/2 schnellstmöglich eine Modellbetrachtung vorzulegen, welche die Voraussetzungen und Auswirkungen einer Kommunalisierung von Aufgabenbereichen untersucht.

Die Modellbetrachtung soll anhand des Fallbeispiels Forstverwaltung (Hoheit und Gemeinwohl) und auf Grundlage aktueller Daten vollzogen werden. Dabei soll insbesondere geklärt werden, welche Rechtsänderungen notwendig sind. Folgende weitere Aspekte sollen berücksichtigt werden:

- Haushalt
- Personalübergang und Tarifrecht
- Rechtliche Voraussetzungen
- Umgang mit Vermögen (beweglich und unbeweglich)

Diese Modellbetrachtung könnte der Minister des Inneren oder der ständige Vertreter der Landesregierung der EK 5/2 im Rahmen einer Präsentation in einer Kommissionssitzung vorstellen.“

Die nachfolgende Modellbetrachtung der Landesregierung wurde vom Ministerium des Innern (MI) in Abstimmung mit dem Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) erstellt¹. Sie ist und ersetzt keinen Beschluss der Landesregierung zur Funktionalreform im Bereich der Forstverwaltung, insbesondere sind die in ihr enthaltenen Aussagen nicht in der Weise zu interpretieren, dass sie einem solchen Beschluss vorgreifen sollen.

¹ Soweit nachfolgend weibliche und männliche Bezeichnungen verwendet werden müssten und kein übergreifender Begriff zur Verfügung steht, wird zur Erleichterung der Lesbarkeit die männliche Sprachform verwendet.

2 Modellbetrachtung

Gegenstand dieser Modellbetrachtung ist die Untersuchung und Darstellung,

1. unter **welchen Voraussetzungen** Aufgaben der brandenburgischen Landesverwaltung kommunalisiert werden können und
2. **welche Folgen** eine solche Kommunalisierung hätte.

Als besonders zu erörternde Folgen werden die im Beschluss der Enquetekommission genannten Aspekte „Haushalt“, „Personal- und Tarifrecht“, „Umgang mit Vermögen (beweglich und unbeweglich)“ betrachtet.

Die Darstellung von **notwendigen oder gebotenen Rechtsänderungen** ist ein gesonderter Aspekt, der sowohl die Voraussetzungen wie auch die Rechtsfolgen betrifft. Dieser Aspekt wird dementsprechend gesondert erörtert.

Die Aussagen zu den Voraussetzungen und Folgen sollen einen **abstrakten Charakter** besitzen. Ein abstrakter Charakter ist gegeben, wenn die Aussagen für eine Vielzahl von Fachaufgaben zur Anwendung kommen können und insofern verallgemeinerungsfähig sind.

Zwar soll und wird die Validität der abstrakten Aussagen anhand einer möglichen Übertragung von Aufgaben der brandenburgischen Forstverwaltung auf die kommunale Ebene betrachtet. Dies dient aber nur dazu, die **abstrakten Aussagen plastisch darzustellen** und ihre Geltungskraft zu bestätigen, nicht aber dazu, die Kommunalisierung von Aufgaben der brandenburgischen Forstverwaltung vorzubereiten oder gar einzuleiten.

Dass die brandenburgische Forstverwaltung als Beispiel dient, kann als vorteilhaft angesehen werden, weil sie die **gesamte Bandbreite von Aufgabentypen in sich**

vereint, die von öffentlichen Verwaltungen in Deutschland wahrgenommen werden. Diese Aufgabentypen reichen von einer wirtschaftlichen Betätigung (z.B. Holzvermarktung) bis hin zur streng hoheitlichen Eingriffsverwaltung (Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten). Es kann unterstellt werden, dass alle Probleme, die mit der Übertragung von Landesaufgaben auf kommunale Verwaltungsträger in Brandenburg verbunden sind, auch in Bezug auf die brandenburgische Forstverwaltung auftreten würden.

Als nachteilig kann die Auswahl dieses Beispiels angesehen werden, weil die brandenburgische Forstverwaltung aktuell einen schwierigen Reformprozess durchlebt². Die Auswahl dieses Beispiels birgt insoweit die Gefahr, dass die Modellbetrachtung innerhalb und außerhalb der Forstverwaltung als konkrete Vorbereitung eines weiteren Reformschrittes missverstanden wird. Es wird deshalb immer wieder zu betonen sein, dass es in dieser Studie nicht darum geht, eine weitere Forstreform vorzubereiten.

Die Modellbetrachtung soll sich laut Beschluss der Enquetekommission auf die klassisch als „**Hoheit**“ und „**Gemeinwohl**“ bezeichneten Aufgabenbereiche der brandenburgischen Forstverwaltung beschränken. Dabei wird unterstellt, dass die abstrakten Aussagen nicht auf eine Aufgabenübertragung im Bereich „**Landeswaldbewirtschaftung**“ konkretisiert und angewendet werden sollen. Es wird davon ausgegangen, dass weder der im Eigentum des Landes stehende Wald auf Dritte übergehen soll noch die dazu gehörenden Sachmittel. Entsprechendes gilt für die Personalbestände, die für die Landeswaldbewirtschaftung eingesetzt werden.

Allerdings gibt es tatsächlich zahlreiche Schnittstellen zwischen den drei Aufgabenkomplexen „Hoheit“, „Gemeinwohl“ und „Landeswaldbewirtschaftung“, die es zwingend erforderlich machen, den **Aufgabenbereich „Landeswaldbewirtschaftung“ nicht völlig außen vor zu lassen**.

Als Begründung ist kurz anzuführen: Brandenburg verfügt gegenwärtig über eine **Einheitsforstverwaltung** (auch als Gemeinschaftsforstverwaltung bezeichnet). Zwar

² Vgl. hierzu *Geschäftsbericht Landesbetrieb Forst Brandenburg 2011*, S. 69ff; Antwort auf die Kleine Anfrage 1267: Berücksichtigung von sozialen Härtefällen, Drucksache 5/3402.

zielte der letzte Reformprozess darauf ab, die „Landeswaldbewirtschaftung“ organisatorisch und „rechnerisch“ von den Bereichen „Hoheit“ und „Gemeinwohl“ innerhalb der Einheitsforstverwaltung abzutrennen³. Jedoch verfügen alle Bereiche immer noch über gemeinsame Serviceeinrichtungen (Personal, Haushalt, Informationstechnik, Liegenschaften, Landeskompetenzzentrum Forst), und es gibt enge fachliche Verbindungen zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen (vgl. Anlage 1). Letztlich waren es diese Gemeinsamkeiten und fachlichen Verbindungen, die seinerzeit als Gründe dafür sprachen, die Einheitsforstverwaltung in Brandenburg zu erhalten und einen Landesbetrieb zu gründen, der alle Aufgabenbereiche umfasst⁴.

³ *Geschäftsbericht Landesbetrieb Forst Brandenburg 2011*, S. 69ff.

⁴ Entwurf des Gesetzes zur Neuorganisation der Landesforstverwaltung des Landes Brandenburg, LT-Drucksache 4/6784).

3 Methodisches Vorgehen und Quellen

Für diese Modellbetrachtung wurde ein praxisorientierter Ansatz gewählt. Leitgedanke dieser Studie ist die Darstellung, wie in der Verwaltungspraxis vorgegangen werden würde, wenn Aufgaben aus einem bestimmten Aufgabenbereich des Landes kommunalisiert werden sollen.

Auch wenn das **formale Recht dabei den Hauptanknüpfungspunkt** bildet, weil eine Kommunalisierung von Aufgaben immer Rechtsänderungen erforderlich macht, werden in dieser Studie auch Erkenntnisse aus den Sozial- und Verwaltungswissenschaften genutzt.

Aktivitäten zur Kommunalisierung von Aufgaben sind ein zentraler Bestandteil des Politikfeldes „**Verwaltungspolitik**“⁵, worunter in Anlehnung an die Definition von *Carl Böhret*⁶ die von einer legitimierten politischen Führung mittels Entwicklung, Durchsetzung und Kontrolle von Prinzipien administrativen Handelns ausgeübte **Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile der Verwaltungstätigkeit sowie der Organisations- und Personalstruktur der Verwaltung** verstanden werden kann.

Wie jedes andere Politikfeld verfügt „Verwaltungspolitik“ dabei über eigene Akteurskonstellationen und besondere Formen der Interaktion, die auch für die Kommunalisierung von Aufgaben relevant sind. Als eine Besonderheit von „Verwaltungspolitik“ gilt generell die **Objekt-Subjekt-Identität**, d.h. diejenigen die umgestaltet werden sind gleichzeitig diejenigen, die maßgeblich (mit-)gestalten⁷.

Eine weitere grundlegende verwaltungswissenschaftliche Erkenntnis besteht darin, dass das „traditionelle“ instrumentelle („rechtliche“) Verständnis von Verwaltung den

⁵ Tobias Bach / Bastian Jantz / Sylvia Veit, Verwaltungspolitik als Politikfeld in Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4.A., 2011, S. 527ff.

⁶ Carl Böhret, Aktive Verwaltungspolitik in Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4.A., 2011, S. 60ff.

⁷ Jörg Bogumil / Werner Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. A., 2009.

tatsächlichen Gegebenheiten nicht (mehr) gerecht wird⁸. Die **Verwaltung beeinflusst politische Prozesse** durch die Bereitstellung, Auswahl und Präsentation von Informationen mit. Sie ist insofern ein eigener politischer (nicht parteipolitischer!) Akteur im politisch-administrativen System, der auf andere politische Akteure einwirkt. Eine moderne Verwaltung zeichnet sich dadurch aus, dass sie diese tatsächlich gegebene Mitwirkung nicht leugnet, sondern positiv für die Lösung gesellschaftlicher Probleme zu nutzen versucht. Das Letztentscheidungsrecht der Politik wird hierdurch nicht infrage gestellt.

Wer Aufgaben kommunalisiert, verändert deshalb nicht nur Rechtsvorschriften und Zuständigkeiten, sondern verändert auch immer die Rolle der politischen Führung der Verwaltung ebenso wie die Einflussmöglichkeiten der beteiligten Verwaltungen. In dieser Studie wird deshalb ein **ganzheitlicher Ansatz** gewählt, der neben den rechtlichen Aspekten auch immer wieder die verwaltungswissenschaftlichen Wirkungen einer Aufgabenkommunalisierung anspricht.

3.1 Methodisches Vorgehen - Gliederung

Da dies – wie schon beschrieben - kein Papier zur Vorbereitung einer Kommunalisierung von Aufgaben der brandenburgischen Landesforstverwaltung ist, bedarf die Aufarbeitung der komplexen Materie zunächst einiger Grundannahmen, die im **Abschnitt 4** erläutert werden.

Nach einer kurzen Vorstellung des Fallbeispiels „brandenburgische Forstverwaltung“ im **Abschnitt 5** wird versucht, die Leser in **Abschnitt 6** in der Weise durch die Materie zu führen, dass jeweils Fragen aufgeworfen werden, die zunächst **abstrakt** und sodann **konkret** anhand des Fallbeispiels „brandenburgische Forstverwaltung“ beantwortet werden.

⁸Insofern das Verwaltungsverständnis in der juristisch geprägten Verwaltungslehre: vgl. *Günter Püttner*, Verwaltungslehre, 4.A., 2007

Die abstrakten und konkreten Antworten bzw. Aussagen werden in Anlehnung an den Beschluss der Enquetekommission in folgende **zwei große Abschnitte** untergliedert:

- 6.1 Fragen zu den Voraussetzungen;
- 6.2 Fragen zu den Folgen.

Selbstverständlich gibt es Rückwirkungen der „Folgen“ auf die „Voraussetzungen“: Sollen z.B. bestimmte rechtliche „Folgen“ einer Aufgabenkommunalisierung ausgeschlossen oder vermieden werden, dann müssten möglicherweise andere, insbesondere andere rechtliche „Voraussetzungen“ für den Aufgabenübergang geschaffen werden. Als **Abschnitt 7** folgt deshalb eine Zusammenfassung, in der auch auf die erforderlichen oder gebotenen Rechtsänderungen eingegangen wird.

Methodisches Vorgehen



Abbildung: Methodisches Vorgehen

(Quelle: eigene Darstellung)

Abstrakte Betrachtungen

Bezüglich der abstrakten Aussagen wird vorsorglich darauf hingewiesen, dass es nicht nur in der Rechtswissenschaft sondern auch in der Verwaltungs- und Politikwissenschaft unterschiedliche Auffassungen und Theorien zur Lösung eines praktischen Problems gibt. Da dies keine wissenschaftliche Ausarbeitung ist, wird vermieden, einen „Meinungsstreit“ ausführlich zu erörtern oder darzustellen. Im Zweifel wird der Rechtsprechung und der herrschenden Lehrmeinung, soweit sie identifiziert werden kann, gefolgt.

Konkrete Anwendung auf die brandenburgische Forstverwaltung

Die abstrakten Aussagen werden sodann auf das Fallbeispiel „brandenburgische Forstverwaltung“ angewandt. Dies dient einerseits dazu, die abstrakten Aussagen plastisch in Erscheinung treten zu lassen und ihre Relevanz darzulegen. Andererseits kann es die Meinungsbildung in der Enquetekommission unterstützen.

3.2 Quellen

Angeichts des eingeschränkten Zeitraums, der für die Erstellung dieser Studie zur Verfügung stand, beschränkten sich die notwendigen **empirischen Erhebungen** auf bereits vorliegende Dokumente und Daten (Dokumentenanalyse) sowie auf strukturierte Fachgespräche, die in Vorbereitung dieser Studie oder im Zusammenhang mit vorherigen Reformen geführt wurden. Eine Überprüfung der Aktualität des vorliegenden Datenmaterials erfolgte durch das MIL im notwendigen und leistbaren Umfang.

Folgende schriftliche Quellen wurden insbesondere herangezogen:

- Bericht des MIL an die AG Aufgabenerfassung der Enquetekommission vom 15. Juni 2012
- Dokumente und Übersichten zur Personalzuordnung in der Forstverwaltung

- Fachveröffentlichungen der Landesforstverwaltung, insbesondere der Geschäftsbericht des Landesbetriebes Forst Brandenburg 2011
- Haushaltsplan 2013/2014
- Personalbedarfsplanung 2018 für die brandenburgische Landesverwaltung (Drucksache 5/5774)

Die Angaben aus dem von der Enquetekommission eingeholten Gutachten von *Bogumil* und *Ebinger*⁹ wurden nur in dem Umfang berücksichtigt, wie sie auch mit den vorgenannten Dokumenten übereinstimmten und zu den Inhalten der geführten Fachgespräche passten. Auch ein im Ministerium des Innern im Jahr 2011 erstellter Ländervergleich konnte nur in dem Umfang berücksichtigt werden, wie die enthaltenen Daten aus frei zugänglichen Quellen stammten und nochmals verifiziert werden konnten.

Die für sozialwissenschaftliche Studien gebotene Methodentriangulation hat somit im Mindestmaß stattgefunden. Allerdings ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass diese Modellbetrachtung der Entwicklung abstrakter Aussagen dient. Fehler und Ungenauigkeiten im Datenmaterial des Fallbeispiels „brandenburgische Forstverwaltung“ wären nur in dem Umfang relevant, wie sie die Feststellung der Validität der abstrakten Aussagen verfälschen oder beeinträchtigen würden. Dass das Datenmaterial zu ergänzen wäre, wenn tatsächlich Aufgaben der brandenburgischen Forstverwaltung kommunalisiert werden sollen, ist selbstverständlich.

⁹ Jörg Bogumil / Falk Ebinger, Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, 2012.

4 Grundannahmen

Es wird von einigen Grundannahmen ausgegangen, auf denen die weiteren Betrachtungen dieser Studie basieren. Diese Grundannahmen ergeben sich einerseits aus den bisherigen Beschlüssen der Enquetekommission, insbesondere aus ihrem Zwischenbericht vom 17. August 2012¹⁰ und ihrem Grundsatzbeschluss zur Funktionalreform vom 13. Februar 2013 (17. Sitzung). Andererseits spiegeln sie den Inhalt der bereits der Enquetekommission vorliegenden Dokumente und Stellungnahmen wider. Insoweit sollen in dieser Modellbetrachtung grundsätzlich keine Aspekte wiederholt werden, die bereits Gegenstand der Beratungen in der Enquetekommission waren.

Zu diesen **Grundannahmen** gehören:

4.1 Fachliche Sinnhaftigkeit

Die **wichtigste Voraussetzung** für die Kommunalisierung von Landesaufgaben ist zunächst, dass sie fachlich sinnvoll ist. Allgemeine Aussagen, wann und unter welchen Voraussetzungen Kommunalisierungen fachlich sinnvoll sind bzw. zumindest fachlich nicht negativ wirken, lassen sich bereits dem Gutachten von *Bogumil und Ebinger* entnehmen¹¹.

Sie haben aufgezeigt, dass bei der Prüfung der fachlichen Rationalität einer Kommunalisierung vor allem **Vor- und Nachteile einer Zentralisierung bzw. Dezentralisierung abzuwägen** sind¹². Konkret heißt dies, dass dabei Faktoren wie die Aufgabenschwerpunkte (zentral oder dezentral bzw. ohne notwendige örtliche Präsenz oder Vorort-Tätigkeit), der Aufgabenanfall (geringe oder große Fallzahlen, flächendeckend

¹⁰ Zwischenbericht der Enquete-Kommission 5/2, LT-Drucksache 5/6000.

¹¹ *Bogumil/Ebinger* aaO.

¹² Hierzu auch *Sabine Kuhlmann*, Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung in Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4.A., 2011, S. 118ff.

oder punktuell), das Vorhandensein artverwandter Aufgaben (auf Landesebene oder auf Kommunalebene), der Kundenbezug, die Strukturen der bisherigen Verwaltungsträger (zentral oder mit regionalen Strukturen) sowie ggf. die Beispiele in anderen Bundesländern eine Rolle spielen. *Bogumil* und *Ebinger* haben hierbei insbesondere auch aufgezeigt, dass nicht nur die ökonomische Wirkung einer Kommunalisierung von der Zahl der neuen Aufgabenträger abhängt, sondern dass diese Zahl auch für den Erhalt der fachlichen Qualität relevant ist.

Die fachliche Sinnhaftigkeit bzw. Vertretbarkeit einer Kommunalisierung von Aufgaben kann also nicht abstrakt bestimmt werden, sondern es kommt auf die konkrete Aufgabe an. Bezogen auf die beiden Aufgabenbereiche „Hoheit“ und „Gemeinwohl“ der brandenburgischen Forstverwaltung würde dies bedeuten, dass jede einzelne Aufgabe aus diesen beiden Bereichen analysiert werden müsste, welche fachlichen Wirkungen eine Kommunalisierung hätte. Dies kann hier nicht geleistet werden. Eine solche Prüfung würde darüber hinaus bedeuten, dass dies keine Modellbetrachtung zur Entwicklung abstrakter Aussagen mehr wäre, sondern eine konkrete Untersuchung über die Kommunalisierbarkeit von Aufgaben der brandenburgischen Forstverwaltung.

4.2 Ökonomische Vertretbarkeit

Auch wenn die Folgen einer Aufgabenverlagerung für Haushalt, Personal und Betriebsmittel immer auf die ökonomische Vertretbarkeit einer Kommunalisierung zurückwirken, d.h. die gesetzlichen Folgen können eine Aufgabenverlagerung unwirtschaftlich machen, so kann diese Modellbetrachtung doch auch **keine abstrakte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** sein. Wie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen generell durchzuführen sind, beschreibt die Landeshaushaltsordnung (LHO) und die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften, insbesondere die Anlage Nr. 2.5 zu § 7 LHO¹³. **Bevor Aufgabenkommunalisierungen konkret beschlossen werden, sind**

¹³ Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) vom 17. Mai 2000 (ABl. S. 666), 21. August 2000 (ABl. S. 786) und 15. August 2001 (ABl. S. 698) zuletzt geändert durch den Erlass des Ministeriums der Finanzen - 21 - H 1007.73 -001/08 - vom 06. Februar 2011 (Amtsblatt für Brandenburg Nr. 11 vom 23. März 2011 S. 490): „Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen des Landes, die die Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushaltes unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, zu beachten. Dies betrifft sowohl Maßnahmen, die nach einzelwirtschaftlichen

in konsequenter Anwendung von § 7 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Allerdings ist anzumerken, dass eine festgestellte Unwirtschaftlichkeit den Gesetzgeber nicht daran hindert, gleichwohl Aufgabenverlagerungen zu beschließen, z.B. weil gewichtige politische und / oder fachliche Gründe dafür sprechen. Die ökonomische Rationalität ist insoweit nur eine der für die Entscheidungsfindung relevanten Rationalitätsanforderungen¹⁴.

Wie noch zu zeigen sein wird, ist für die Wirtschaftlichkeit einer Aufgabenverlagerung von besonderer Bedeutung, welcher Bedarf bei den neuen kommunalen Aufgabenträgern entsteht. Dies bedeutet, dass „ein **Durchrechnen einer Aufgabenverlagerung im Bereich der brandenburgischen Forstverwaltung**“ einerseits eine genaue Bestimmung der zu verlagernden Aufgaben voraussetzen würde. Andererseits muss feststehen, auf wie viele neue Aufgabenträger die Aufgabe übergehen soll und welcher Bedarf dort entsteht.

4.3 Das Vorliegen einer politischen Entscheidung zur Kommunalisierung

Jede Kommunalisierung setzt schließlich eine **politische Entscheidung** - basierend auf einer Einschätzung, welche fachlichen und ökonomischen Wirkungen eine Aufgabenübertragung hätte - voraus (s.o.). Unbeschadet der Frage,

- **wie konkret** eine solche politische Entscheidung sein sollte, um die Exekutive bei der Umsetzung der Aufgabenverlagerung zu leiten und zu steuern, und
- **wer** die Entscheidung unter Einbeziehung welcher Akteure **wie verbindlich** treffen sollte, um die Akzeptanz der Entscheidung in- und außerhalb der Exekutive und ihre Umsetzungs-„chance“ zu erhöhen,

wird in dieser Modellbetrachtung unterstellt, dass es eine politische Entscheidung zur Aufgabenverlagerung gibt. Mit anderen Worten: es wird nicht untersucht, welche

Kriterien (z. B. Beschaffung für den eigenen Verwaltungsbereich und Organisationsänderungen in der eigenen Verwaltung), als auch Maßnahmen, die nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien (z. B. Investitionsvorhaben im Verkehrsbereich, Subventionen und Maßnahmen der Sozialpolitik) zu beurteilen sind. Unter die Maßnahmen fallen auch Gesetzgebungsvorhaben.“

¹⁴ Allgemein: Kuno Schedler, Multirationales Management – Ansätze eines relativistischen Umgangs mit Rationalitäten in Organisationen, in dms – der moderne staat -, 2012, S. 361.

politischen Voraussetzungen erfüllt sein müssten, um eine Aufgabenübertragung auf kommunale Aufgabenträger zu beschließen und tatsächlich zu realisieren¹⁵.

An dieser Stelle ist noch einmal zu betonen, dass dies selbstverständlich nicht bedeutet, dass bereits politisch entschieden wäre, Aufgaben aus den Bereichen „Hoheit“ und „Gemeinwohl“ der brandenburgischen Forstverwaltung zu kommunalisieren.

Auch wenn somit die Erfüllung von drei der vier im Gutachten von *Bogumil und Ebinger* als Zieldimensionen für Kommunalisierungen beschriebenen Rationalitätsanforderungen (fachlich, ökonomisch, politisch)¹⁶ weitgehend unterstellt werden muss, so kann doch in dieser Modellbetrachtung vertieft auf die vierte – sie könnte auch als grundlegende Zieldimension bezeichnet werden - eingegangen werden: die rechtliche Rationalität. *Welche rechtlichen Voraussetzungen müssen neben den fachrechtlichen Anforderungen an eine Kommunalisierung erfüllt sein, damit eine Aufgabenübertragung tatsächlich stattfinden kann? Welche Rechtsfolgen würde sie insbesondere bezogen auf den Umgang mit Personal, den Haushalt und das bewegliche und unbewegliche Vermögen haben?*¹⁷

4.4 Aufgabenkommunalisierung

Eine weitere Grundannahme besteht darin, dass eine **Kommunalisierung** von Aufgaben gewollt ist.

¹⁵ Die politischen Voraussetzungen können insoweit getrennt von den rechtlichen Voraussetzungen betrachtet werden. Es geht um den politischen Meinungsbildungsprozess („politics“).

¹⁶ *Bogumil / Ebinger* aaO, S. 4; grundlegend auch *Jörg Bogumil*, Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung in Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Götz Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4.A., 2011, S. 536ff.

¹⁷ Gerade diese rechtlichen Aspekte können auch gegen die These sprechen, dass durch eine Informatisierung der Verwaltung (Egovernment) die Debatte über Aufgabenübertragungen entbehrlich wird. Zu dieser These: *Tino Schuppan*, Informatisierung der Verwaltung in Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Götz Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4.A., 2011, S. 269ff: „Die neuen vernetzten Kooperationsformen ermöglichen eine effizientere und effektivere Leistungserbringung, ohne dass notwendigerweise die Gebietsgröße und damit die Betriebsgröße einer Gemeinde verändert werden muss.“

Konkret heißt dies, dass **nicht jede** rechtlich mögliche Aufgabenübertragungsform in diese Modellbetrachtung einbezogen werden muss, **an der Kommunen oder Organe der Kommunen beteiligt wären**. Dies ist von großer Bedeutung, weil die unterschiedlichen rechtlichen Aufgabenübertragungsformen auch sehr unterschiedliche rechtliche und tatsächliche Folgen nach sich ziehen.

An dieser Stelle kann zunächst auf das von *Fülling* erstellte Gutachten „*Das dualistische und monistische Aufgabenmodell*“¹⁸ des parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg Bezug genommen werden. Einige zentrale Aussagen, die für die Voraussetzungen und Folgen einer Aufgabenübertragung maßgeblich sind, sollen hier aber kurz dargestellt werden:

Grundlegend für die Frage, ob es sich um eine „Kommunalisierung“ handelt, ist zunächst die Entscheidung, ob die zu übertragende Aufgabe einen fortbestehenden staatlichen Charakter **als Fremdaufgabe** für die kommunalen Aufgabenträger hat und behält **oder** einen Selbstverwaltungscharakter **als eigene Aufgabe** erhalten soll¹⁹. Art. 28 Grundgesetz (GG) und Artikel 97 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) gewährleisten den Gemeinden und Gemeindeverbänden („im Rahmen der Gesetze“) „nur“ das Recht zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung der **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** und schützen sie in spezifischer Weise vor staatlichen Eingriffen. Etwas anderes gilt für „Fremdaufgaben“.

Die **LV** enthält keine eigenen Aussagen zu verschiedenen Kommunalisierungsformen. Zwar erwähnt Art. 97 Abs. 3 Satz 1 LV den Begriff „Aufgaben des Landes“, aber in der gesamten Vorschrift ist nicht beschrieben, ob die übertragenen Aufgaben „fremde Aufgaben“ für die Kommunen oder Selbstverwaltungsaufgaben werden. Vor diesem Hintergrund ist auf die allgemeinen Grundsätze zur Einordnung der Aufgabentypen zurückzugreifen.

Es gibt insgesamt fünf kommunale Aufgabentypen in Brandenburg:

¹⁸ *Daniel Fülling*, Das dualistische und monistische Aufgabenmodell – Auswirkungen eines Systemwechsels, Parlamentarischer Beratungsdienst – Landtag Brandenburg.

¹⁹ *Martin Burgi (1)* in Jörg Bogumil / Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, 2010, S. 28 mwN.

4.4.1 Organleihe

Die Übertragung von Aufgaben kann zunächst im Wege der **Organleihe**²⁰, wie sie in § 11 Abs. 2 des brandenburgischen Landesorganisationsgesetzes (LOG) geregelt ist, erfolgen. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass nicht die Landkreise oder die kreisfreien Städte als solche mit der Aufgabenwahrnehmung beauftragt werden sondern ausschließlich ein Organ dieser Verwaltungsträger, nämlich die Landräte bzw. Oberbürgermeister. Abgesehen von der Organleihe im Falle der kreisfreien Städte kennt das brandenburgische Landesorganisationsrecht keine Organleihe bezogen auf die gemeindliche Ebene. Die Organleihe stellt die intensivste Form staatlicher Einflussmöglichkeiten auf die Aufgabenerledigung dar, weil das „ausgeliehene Organ“ als staatliches Organ handelt und in die staatliche Landesorganisation eingebunden ist²¹. Es ist also gerade **keine Aufgabenverlagerung und Kommunalisierung** auf einen anderen, eigenständigen Verwaltungsträger²².

4.4.2 Auftragsangelegenheiten

Ist die Organleihe letztlich überhaupt keine Kommunalisierung, so erscheint die Übertragung von Aufgaben als **Auftragsangelegenheiten** formal als Kommunalisierung. Hierbei werden nicht nur einzelne Organe eines kommunalen Aufgabenträgers mit der Wahrnehmung einer Aufgabe beauftragt, sondern dieser selbst. Aber es be-

²⁰ *Burgi (1) aaO*, S. 29.

²¹ § 132 Abs. 4 BbgKVerf: „Der Landrat untersteht der Dienstaufsicht des für Inneres zuständigen Ministeriums, soweit Aufgaben der allgemeinen unteren Landesbehörde betroffen sind. Der Landrat ist in allen Angelegenheiten der allgemeinen unteren Landesbehörde ausschließlich den ihm übergeordneten staatlichen Behörden verantwortlich.“

²² Nach dem o.g. Beschluss der EK 5/2 vom 15.02.2013 sollte eine Übertragung als staatliche Aufgabe nur dann erfolgen, wenn eine Kommunalisierung als Selbstverwaltungsaufgabe, als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheit ausscheidet und nur so sichergestellt werden kann, dass die Aufgabe in die örtlichen Verwaltungsstrukturen eingebunden werden kann. Klassisches Beispiel für eine Organleihe ist die Tätigkeit des Landrates als allgemeine untere Landesbehörde in seiner Funktion als untere Kommunalaufsichtsbehörde gemäß § 132 BbgKVerf; hierzu *Paul Schumacher* in *Paul Schumacher / Jens Augustesen / Niels Peter Benedens u.a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht*, 2010, § 2 S. 11.

steht ein **unbeschränktes Weisungsrecht**²³ wie bei der Organleihe, und die übertragenen Aufgaben **bleiben „fremde“ Aufgaben** des Staates (Bund oder Land) für den kommunalen Verwaltungsträger²⁴, so dass es sich materiell nicht um eine Aufgabekommunalisierung handelt.

4.4.3 Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Eine Besonderheit des brandenburgischen Aufgabenzuordnungsmodells sind die **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung**²⁵.

Bei diesem Aufgabentyp ist das **Weisungsrecht grundsätzlich beschränkt**. Im Gegensatz zu den Auftragsangelegenheiten soll dieses Weisungsrecht unbeschadet abweichender gesetzlicher Regelungen gemäß § 121 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BbgKVerf nur mittels allgemeiner Weisungen (abstrakte Vorgaben) ausgeübt werden. Unter Fristsetzung können besondere Weisungen im Bereich der Gefahrenabwehr erteilt werden, wenn das Verhalten des kommunalen Aufgabenträgers zur Erledigung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung nicht geeignet erscheint oder überörtliche Interessen gefährden kann (§ 121 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 BbgKVerf).

Die Übertragung von Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung stellt in Bezug auf deren Rechtscharakter einen „Sonderfall“ dar²⁶. In Brandenburg könnte mit Blick auf zwei Entscheidungen des Landesverfassungsgerichtes aus den Jahren 1996 und 1998 letztlich angenommen werden, dass es

- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit Selbstverwaltungscharakter und
- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ohne Selbstverwaltungscharakter

²³ § 2 Abs. 4 Satz 4 BbgKVerf: „Bei der Erfüllung von Auftragsangelegenheiten sind die Gemeinden an Weisungen der Aufsichtsbehörde gebunden, die sich auf die Recht- und Zweckmäßigkeit beziehen können.“

²⁴ Burgi (1) aaO, S. 30.

²⁵ Fülling aaO, S. 12.

²⁶ Allgemein hierzu Burgi (1) aaO, S. 30; Martin Burgi (2), Kommunalrecht, 4.A., 2012, S. 23 mit Darstellung des Meinungsstandes; Paul Schumacher aaO, § 2 S. 11.

gibt²⁷. Der Selbstverwaltungscharakter hängt nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts vom Ortsbezug ab. Ein Ortsbezug ist hiernach gegeben, wenn mit der Aufgabe Bedürfnisse und Interessen erfüllt werden sollen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder zu ihr einen spezifischen Bezug haben²⁸.

Dass die Übertragung von Landesaufgaben als „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ Kommunalisierungen sind, steht außer Frage. Der weitgehende dogmatische Streit, ob es sich um „echte“ oder „unechte“ Kommunalisierung handelt, braucht hier nicht entschieden zu werden. Die Enquetekommission hat in ihrem Grundsatzbeschluss vom 15. Februar 2013 Aufgabenübertragungen als „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ selbst als Kommunalisierungen bezeichnet.

4.4.4 Pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

Zu den Aufgaben der Kommunen zählen schließlich die **pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben**, auch wenn sprachlich und rechtlich diskutiert werden kann, ob der Begriff „Übertragung“ neuer Aufgaben hier passt. Teilweise wird vertreten, dass Landesaufgaben den Kommunen als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben nicht übertragen werden können, sondern wegen der Allzuständigkeit der Kommunen für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bereits auf der kommunalen Ebene vorhanden sind²⁹. Praktisch würde dies bedeuten, dass diese Aufgaben stets kommunale Aufgaben waren, jedoch bisher vom Land wahrgenommen wurden. Ob jede Landesaufgabe zu einer Selbstverwaltungsaufgabe werden kann, wird später zu erörtern sein, weil insoweit der „Ortsbezug“ – wie er in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und auch in Art. 97 Abs. 2 LV enthalten ist - eine Grenze für die Wahl der Aufgabenform darstellen könnte (vgl. Seite 42).

²⁷ BbgVerfG, NVwZ-RR 1997, S. 342; vgl. auch *Fülling* aaO, S. 12; *Schumacher* aaO, § 2 S. 14 unterscheidet zudem zwischen Pflichtaufgaben nach Weisung mit beschränktem und unbeschränktem Weisungsrecht.

²⁸ LVerG des Landes Brandenburg, Urteil v. 12.9.1996 – VfGBbg 5/95.

²⁹ So im Ergebnis *Hasso Lieber* in *Hasso Lieber / Steffen Johann Iwers / Martina Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2007, Art. 97 S. 414

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass vor diesem Hintergrund in dieser Modellbetrachtung nur die rechtlichen Voraussetzungen für und Folgen von Aufgabenübertragungen bzw. Aufgabenzuordnungen als

- **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung**
- **Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben und**
- **Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben**

untersucht werden. Die Übertragung im Wege der Organleihe und die Kommunalisierungen in der Form von Auftragsangelegenheiten bleiben unberücksichtigt, weil es keine Kommunalisierungen sind bzw. keine materiellen Kommunalisierungen.

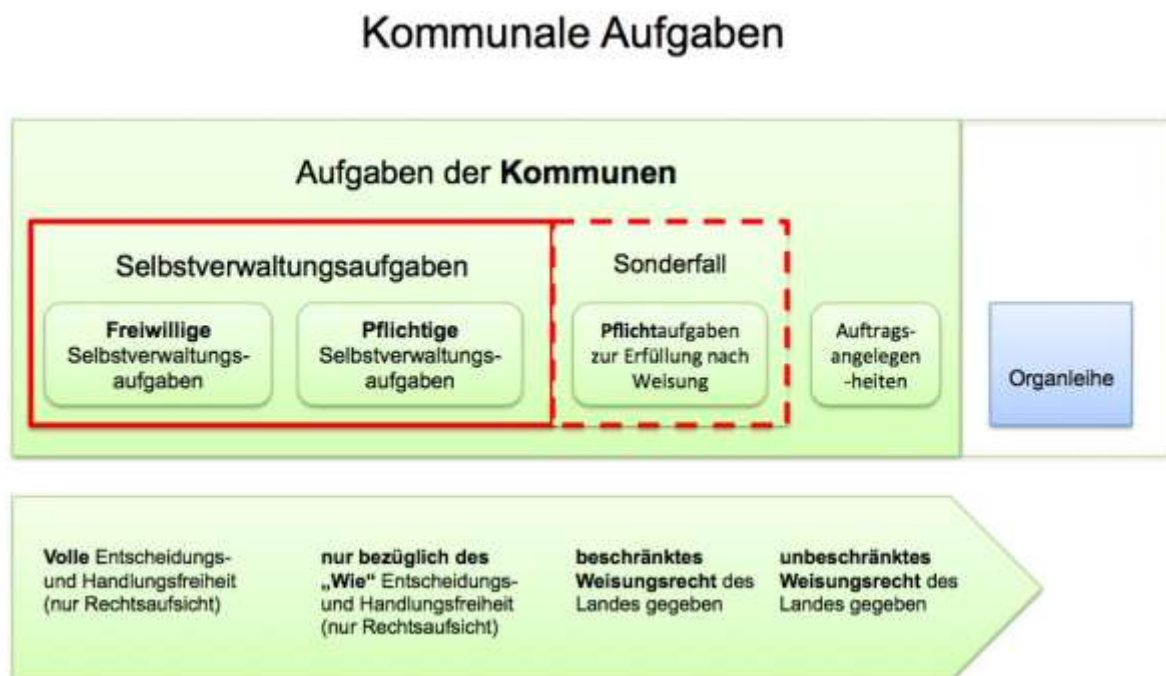


Abbildung: Kommunale Aufgaben

(Quelle: eigene Darstellung)

Nebenbei sei angemerkt, dass auch die **Organleihe** immer eine gesetzliche Regelung erforderlich macht. Die Kommunalverfassung sieht in § 132 Abs. 5 Satz 2 zudem vor, dass das Land dem Landrat für die Wahrnehmung der Aufgabe Landesbedienstete zuteilen kann, die auch weiterhin Beschäftigte des Landes bleiben³⁰. Fak-

³⁰ § 132 Abs. 5 BbgKverf: „Die für die Erfüllung der Aufgaben der allgemeinen unteren Landesbehörde erforderlichen Dienstkräfte und die erforderliche Sachausstattung sind von den Landkreisen zur Ver-

tisch würde die Organleihe in diesem Fall nur bedeuten, dass die bisher staatliche Verwaltung aufgeteilt werden müsste, und eine Mehrzahl von Landräten und Oberbürgermeistern als allgemeine untere Landesbehörden im Sinne von § 11 Abs. 2 LOG die Aufgaben mit dem weiterhin im Landesdienst stehenden Personal (und den dazu gehörenden Sachmitteln) fortführen würden.

Auch die Übertragung als **Auftragsangelegenheit** macht immer eine gesetzliche Neuregelung erforderlich. Allerdings enthält die Kommunalverfassung keine Aussagen dazu, welche Rechtsfolgen diese Übertragungsform hat. Das in Art. 97 Abs. 3 Satz 3 verankerte Konnexitätsprinzip würde jedoch greifen, weil die Verpflichtung zur Ausführung von Auftragsangelegenheiten eine neue öffentliche Aufgabe für die Gemeinden und Gemeindeverbände wäre.

Zusammengefasst wird also von folgenden Grundannahmen ausgegangen:

Fachliche Sinnhaftigkeit ist gegeben	✓
Ökonomische Vertretbarkeit wurde geprüft	✓
Politische Entscheidung liegt vor	✓
eine Kommunalisierung soll erfolgen	✓

Im Gegensatz zum Gutachten von *Bogumil und Ebinger* wird in dieser Modellbetrachtung **nicht auf unterschiedliche Szenarien / Modell für neue kommunale Verwaltungsstrukturen** eingegangen. Grundsätzlich wird der Ist-Zustand zugrunde gelegt³¹. *Bogumil und Ebinger* haben diesbezüglich die These vertreten, dass bereits jetzt Aufgaben der brandenburgischen Forstverwaltung kommunalisiert werden könn-

fügung zu stellen. Bei der Durchführung dieser Aufgaben kann das Land dem Landrat im Benehmen mit ihm Landesbedienstete zuteilen. Diese können im Einzelfall mit Zustimmung des Kreisausschusses auch in der Selbstverwaltung des Landkreises beschäftigt werden.“

³¹ Darstellung der Entwicklung und des Ist-Zustandes vgl. *Markus Grünwald*, Kommunalverfassung für das Land Brandenburg, 2. A., 2008, S. 3ff.

ten. Ob und in welchem Umfang dies tatsächlich möglich wäre, oder „erst recht“, wenn die Zahl der Verwaltungsträger reduziert wird, bedürfte einer vertieften fachlichen und ökonomischen Betrachtung der einzelnen Aufgaben, was hier nicht geleistet werden kann.

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2013

5 Vorstellung des Fallbeispiels „Landesforstverwaltung Brandenburg“

Von der Gesamtfläche des Landes Brandenburg (29.477 km²) sind 10.927 km² bewaldet. Dies sind ca. 37,2 % der Landesfläche. Der Gesamtwald teilt sich wie folgt auf die verschiedenen Eigentums(arten) auf:

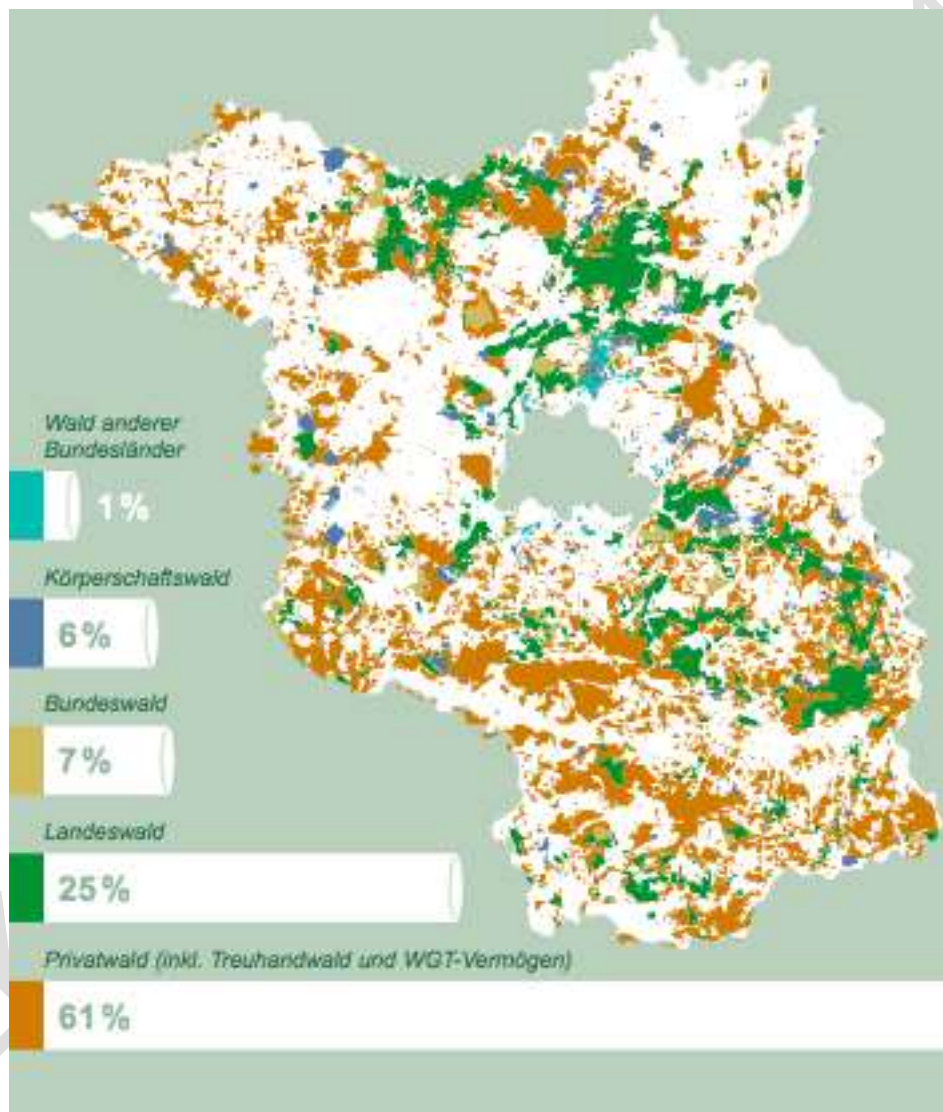


Abbildung: Verteilung Landeswald

(Quelle: Geschäftsbericht Landesbetrieb Forst Brandenburg 2011, S. 14)

Im Eigentum des Landes stehen ca. 274.000 ha Wald (Landeswald). Wie die Karte zeigt, ist Brandenburg nicht gleichmäßig bewaldet. Insbesondere das Havelland, die

Prignitz, die nördliche und östliche Uckermark sowie das Oderbruch sind in geringerem Maße bewaldet.

Die klassisch als „**Hoheit**“ und „**Gemeinwohl**“ bezeichneten Aufgabenkomplexe beziehen sich auf die **Gesamtwaldfläche**.

Die **Landeswaldbewirtschaftung** beschränkt sich grundsätzlich nur auf den **Landeswald**. Allerdings ist zu beachten, dass sich die „wirtschaftliche Betätigung“ der brandenburgischen Forstverwaltung auch auf Flächen erstreckt, die nicht im Landes-eigentum stehen. Einerseits gibt es Bewirtschaftungsverträge – z.B. für Wald im Kommunaleigentum (s.g. Körperschaftswald gemäß § 3 Abs. 2 Brandenburgisches Waldgesetz - LWaldG) -, andererseits werden Leistungen für private Waldeigentümer und im Körperschaftswald im Wege der sogenannten tätigen Mithilfe erbracht (§ 28 S. 3 LWaldG). Der seit dem 1. Januar 2013 geltende Einzelleistungskatalog des Landesbetriebes Forst (LFB)³² umfasst dabei Planungsaufgaben ebenso wie Komplettleistungen der „Organisation und Kontrolle von Holzerntemaßnahmen“ (im Privatwald) bis hin zu Verbissmonitoring und die Durchführung von Motorsägenkursen. Ob und inwieweit diese Leistungen zur „Landeswaldbewirtschaftung“ im weiteren Sinne zu rechnen sind oder zum Aufgabenbereich „Gemeinwohl“ gehören, wird weiter unten noch zu thematisieren sein.

Der LFB verfügte gemäß den mit Schreiben MIL vom 15. Juni 2012 an die Enquete-Kommission übersandten Unterlagen **am 1. April 2012 über 1.958 Stellen**. Die Landesforstverwaltung ist damit einer der größten Personalkörper der brandenburgischen Landesverwaltung.

Die Personalsituation der Forstverwaltung stellte sich in den einzelnen **Beschäftigungstengruppen** nach Meldung des MIL an die Enquete-Kommission zum 1. April 2012 wie folgt dar:

³² Einzelleistungskatalog des Landesbetriebes Forst, gültig seit dem 1. Januar 2013: die Leistungen werden entweder nach Zeitaufwand, Fläche oder Holzeinschlagmenge abgerechnet.

Beschäftigtengruppe	Stellen lt. Zielstruktur 2015	Stellen zum 1.4.2012	Rechnerischer Überhang zum 1.4.2012
höherer Dienst	119	149	30
gehobener Dienst	640	673	33
mittlerer Dienst	138	193	55
Waldarbeiter	619	943	324
Summe LFB	1.516	1.958	442

Abbildung: Beschäftigtengruppen der brandenburgischen Forstverwaltung

(Quelle: Zusammenfassung Übersicht MIL vom 15.6.2012)

Seit der Wende befindet sich die Landesforstverwaltung in einem permanenten Anpassungsprozess, der durch einen tiefgreifenden Wandel in den Waldeigentumsverhältnissen, einer rasanten Entwicklung der Forsttechnik und sich ändernden Marktverhältnissen gekennzeichnet ist. Diese Faktoren, verstärkt noch durch den notwendigen Konsolidierungsdruck der öffentlichen Haushalte, führten seit Anfang 2000 in der Landesforstverwaltung zu erheblichen strukturellen Veränderungen und einem weit überproportionalen Stellenabbau.

Die Ende 2012 eingenommene Betriebsstruktur des LFB basiert auf Beschlüssen der Landesregierung aus den Jahren 2007 und 2008.

Für den Landesbetrieb Forst Brandenburg gelten bislang **folgende Zielvorgaben**:

- Zielzahl 12/2014: 1516 Stellen, davon 500 in der Staatswaldbewirtschaftung
- vollständige Rückführung der Landeszuschüsse in der Staatswaldbewirtschaftung bis Ende 2014 (bereits im Haushalt 2013 realisiert)
- Rückführung der Landeszuschüsse in den übrigen Bereichen (hoheitliche Aufgaben und Dienstleistungen) auf 42,4 Mio € bis 2015 zuzüglich Tarifsteigerungen
- Beibehaltung der Einheitsforstverwaltung bei strikter Trennung der Staatswaldbewirtschaftung von hoheitlichen Aufgaben und Dienstleistungen.

Die von der Landesregierung beschlossene **Personalbedarfsplanung 2018**³³ weist für den LFB eine weitere Absenkung auf 1.050 Stellen aus³⁴.

Der LFB ist infrastrukturell wie folgt aufgestellt:

- 1 Betriebszentrale am Standort Potsdam mit 7 regionalen Serviceeinheiten,
- Landeswaldbewirtschaftung: 14 Oberförstereien, 160 Revierförstereien,
- Hoheit und Gemeinwohl: 30 Oberförstereien, 208 Revierförstereien,
- 1 Landeskompetenzzentrum Forst am Standort Eberswalde,
- 1 Landesforstschule am Standort Falkensee/ Finkenkrug,
- 1 Waldarbeiterschule in Kunsterspring,
- 25 Jugendwaldheime, Waldschulheime, Waldschulen, Wildparks.

³³ zur Personalbedarfsplanung vgl. *Folke Schneider*, Zehn Jahre Personalbedarfsplanung in der brandenburgischen Landesverwaltung – Zwischenbilanz und Ausblick, in Annette Salomon-Hengst / Steffi Kirchner / Susanne Stumpenhusen / Volker-Gerd Westphal (Hrsg.), Personalmanagement in der brandenburgischen Landesverwaltung, 2001, S. 47ff.

³⁴ *Personalbedarfsplanung 2018 und ressortübergreifende Personalentwicklungsplanung für die brandenburgische Landesverwaltung*, LT-Drucksache 5/5774, S.35: „Die Zielzahl von 1.050 ist die Orientierungsgröße für die Fortschreibung der Forstreform. Sie soll in den Planungen zur Weiterentwicklung der Forstverwaltung mit der Perspektive "Forst 2020" weiter untersetzt werden.“

Organigramm des LFB (Zielstruktur) ab 1.1.2012

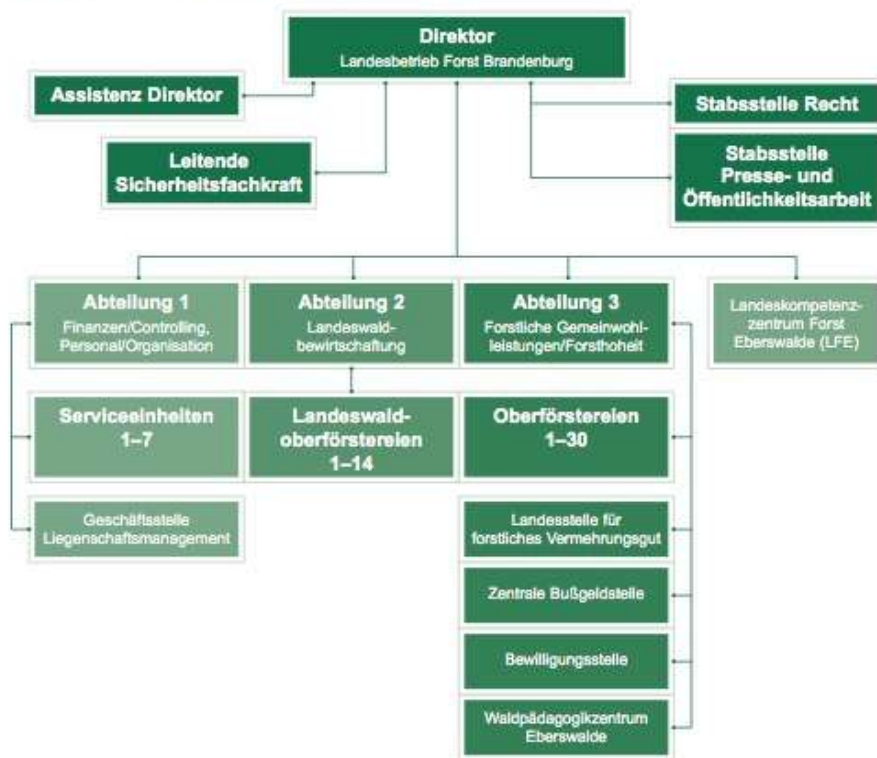


Abbildung: Organigramm LFB ab 1.1.2012

(Quelle: Geschäftsbericht Landesbetrieb Forst Brandenburg 2011, S. 14)

Zur brandenburgischen Forstverwaltung gehören im weiteren Sinne auch die Mitarbeiter des MIL, die die Fachaufsicht über den LFB ausüben und einige Fachaufgaben in eigener Zuständigkeit erledigen. Das entsprechende Referat „Wald und Forstwirtschaft“ ist in die Abteilung 3 „Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Forsten“ integriert.

6 Voraussetzung und Folgen einer Kommunalisierung

Wie geschildert, soll zunächst den Fragen nachgegangen werden, die die rechtlichen Voraussetzungen für eine Aufgabenkommunalisierung betreffen. Anschließend wird auf die Fragen eingegangen, die die Folgen einer Kommunalisierung betreffen.

6.1 Voraussetzungen für eine Kommunalisierung

Nach Artikel 97 Absatz 3 LV können Aufgaben durch den Gesetzgeber oder durch einen von ihm wirksam ermächtigten Verordnungsgeber auf Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen werden.

Der Gesetz- bzw. der Verordnungsgeber muss dabei folgende Fragen nacheinander beantworten:

- Welche Aufgaben sind es genau, die kommunalisiert werden sollen? (Seite 31)
- Welche Aufgabenform kann und soll gewählt werden? (Seite 42)
- Wer soll neuer Aufgabenträger sein?
- Was muss noch im Gesetz bzw. in der Verordnung geregelt werden?

Nachfolgend wird diesen vier Fragestellungen abstrakt und anschließend konkret bezogen auf das Fallbeispiel „Brandenburgische Forstverwaltung“ nachgegangen.

6.1.1 Welche Aufgaben sind es genau, die kommunalisiert werden sollen?

Zunächst stellt sich diese einfache Frage, deren Relevanz für den weiteren Prozess davon abhängt, wie konkret die politische Zielstellung (s.o. Seite 15) ausformuliert wurde. Ist politisch nur allgemein über Aufgaben aus einem bestimmten Politikfeld diskutiert und eine entsprechende Absichtserklärung abgegeben worden, dann bleibt es der Exekutive überlassen, die Konkretisierung vorzunehmen und die entspre-

chenden neuen Rechtsvorschriften zu entwerfen, die dann den politischen Entscheidungsträgern vorgeschlagen werden³⁵.

Für die Aufgabenkonkretisierung sind hier zwei Aspekte von Bedeutung:

- Was sind eigentlich Aufgaben?
- Wie lassen sie sich beschreiben, und wie können sie voneinander abgegrenzt werden?

Die Aufgaben müssen im Gesetz bzw. in der Verordnung so hinreichend bestimmt sein, dass eine **Abgrenzung der rechtlichen Zuständigkeiten der unterschiedlichen Verwaltungsträger** nach einer Kommunalisierung sichergestellt ist.

Dass die vorherige Erfassung der Aufgaben bereits von großer Bedeutung ist, haben die diversen Aufgabenerhebungen – zum Beispiel als Grundlage für aufgabenkritische Prozesse - gezeigt, die auch in Brandenburg durchgeführt wurden. In der letzten Legislaturperiode fand eine solche Erhebung für den Sonderausschuss des Landtages zum Abbau von Normen und Standards statt, der zu einem Aufgabenkatalog mit immerhin 6.665 Seiten führte³⁶. In der laufenden Legislaturperiode fand eine Erhebung für die Enquetekommission selbst statt.

Abstrakte Betrachtung:

Generell gilt, dass eine „Aufgabe“ vorliegt, wenn es eine irgendwie geartete **Aufforderung an die Verwaltung** gibt, mittels eines bestimmten Inputs (Personal, Sachmittel, Geld) einen bestimmten Output zu produzieren bzw. bestimmte Wirkungen (Outcome) zu erzielen.

Ob Aufgaben „wiederkehrend“ anfallen müssen, braucht hier nicht entschieden zu werden, sofern eine abstrakte Aufforderung formuliert wurde (z.B. zur Durchführung von **Projekten**).

³⁵ Zum Problem der Konkretisierung von politischen Entscheidungen im politisch-administrativen System vgl. *Werner Jann / Kai Wegrich* in Klaus Schubert / Nils C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, 2008, S. 94.

³⁶ Abschlussbericht und Empfehlungen des Sonderausschusses zur Überprüfung von Normen und Standards vom 22. Juni 2007, Anlage 2, LT-Drucksache 4/4570.

Mangels eines allgemeingültigen und definierten **Abstraktionsgrades** können Aufgaben sehr grob erfasst und beschrieben und alle Details anschließend als „Tätigkeiten zur Aufgabenerfüllung“ eingestuft werden. Umgekehrt kann sich aber auch die Aufgabenerfassung den „Einzeltätigkeiten“ derart nähern, dass eine Flut von Aufgaben entsteht. In Thüringen wurden z.B. anlässlich einer zwischen 2004 und 2009 durchgeführten umfassenden Aufgabenkritik insgesamt 21.720 zum Teil gleichartige Aufgaben erfasst, die dann zu Ressortvorschlägen für 6.332 Aufgaben führten³⁷. Es ist nicht ausgeschlossen, dass Aufgabenbeschreibungen und –erfassungen von den Verwaltungen am präferierten Ergebnis ausgerichtet werden.

Wenn **ganze Aufgabenblöcke** kommunalisiert werden, ist die **Zuordnung des Personals und der Sachmittel deutlich einfacher**, als wenn über einzelne Aufgaben, die als praktische Tätigkeiten angesehen werden könnten, diskutiert wird. Der in der Enquetekommission bisher gewählte Abstraktionsgrad ist gegenüber den vorherigen Aufgabendiskussionen in der brandenburgischen Landesverwaltung verhältnismäßig hoch.

Der Abstraktionsgrad darf aber nicht so hoch gewählt werden, dass eine differenzierte Betrachtung nicht mehr möglich ist. Eine solche Differenzierung ist immer dann geboten, wenn z.B. unterschiedliche Rechtsgrundlagen, rechtliche Handlungsformen und Zielstellungen betroffen sind und eine differenzierte Darstellung in den neuen Rechtsvorschriften zur Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten notwendig ist.

Mit anderen Worten: Eine zentrale Voraussetzung für eine Aufgabenkommunalisierung besteht darin,

- **die Aufgaben so zu erfassen und voneinander abzugrenzen, dass sie im Hinblick auf die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen und Folgen einer Kommunalisierung ausreichend differenziert betrachtet werden können und**

³⁷ *Verwaltungsreform in Thüringen*, Veröffentlichung des Thüringer Finanzministeriums, S.17.

- sie in geeigneter Weise im Gesetz oder in der Verordnung beschrieben werden können.

Insbesondere ist im Gesetz bzw. in der Verordnung auch der Umfang der Aufgabenübertragung zu beschreiben. Hierzu kann zunächst der Begriff der „**Aufgabentiefe**“ eingeführt werden, der abstrakt die Ausgestaltung des „Was?“ bzw. „Ob?“ nach drei Ebenen erfasst:

1. fachliche **Grundlagenarbeit**
2. **Einzelfallbearbeitung** (z.B. Erlass von Verwaltungsakten)
3. **Durchführungstätigkeiten/ Selbstvornahme.**

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass eine Aufgabenkommunalisierung sich über alle drei Ebenen erstrecken kann. Dies bedeutet, dass rechtlich nicht nur die Durchführungstätigkeiten und die Einzelfallbearbeitung kommunalisiert werden könnten, sondern auch die fachliche Grundlagenarbeit. Allerdings stellt sich natürlich hier sofort die Frage, ob eine solche Kommunalisierung fachlich sinnvoll und ökonomisch vertretbar ist. Hierauf wird aus den genannten Gründen nicht näher eingegangen (vgl. oben zu den Grundannahmen Seite 15ff.).

Auch die bisherige rechtliche Form der praktischen Aufgabenerledigung ist zu beachten. Die Verwaltung kann **öffentlich-rechtlich und privatrechtlich** handeln. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Verwaltung öffentliche Aufgaben privatrechtlich erledigt. Dies heißt nicht, dass es sich um „Privatisierungen“ handelt, sondern nur, dass die öffentliche Verwaltung in Privatrechtsform nach außen hin in Erscheinung tritt.

Fiskalverwaltung stellt einen Sonderfall des privatrechtlichen Handelns dar. Von Fiskalverwaltung wird gesprochen, wenn die öffentliche Verwaltung – z.B. eine Behörde oder Einrichtung des Landes – wie ein Privater oder Eigentümer von Immobilien am Rechtsverkehr teilnimmt (z.B. Beschaffungsvorgänge, Bewirtschaftung von Immobilien und Waldflächen). Dies gilt vor allem in den Bereichen, in denen die öffentliche Verwaltung steuerpflichtige Leistungen als „Betrieb gewerblicher Art“ erbringt. Da dieses Handeln „wie ein Privater“ unmittelbar an die öffentlich rechtliche Person und ihre Rechtsstellung anknüpft, scheiden hier öffentlich-rechtliche Kommu-

Feststellbar ist in diesem Zusammenhang einerseits, dass die **pauschale Aussage**, alle Aufgaben aus dem Bereich „**Hoheit**“ und „**Gemeinwohl**“ sollen kommunalisiert werden, einen **viel zu hohen Abstraktionsgrad** darstellen würde. Die zu den Bereichen „Hoheit“ und „Gemeinwohl“ gehörenden Aufgaben

- beruhen auf sehr unterschiedlichen Rechtsgrundlagen,
- umfassen unterschiedliche rechtliche Handlungsformen und
- dienen der Verfolgung unterschiedlichster gesellschaftlicher und politischer Ziele.

Andererseits ist es nicht erforderlich, die Aufgaben der brandenburgischen Forstverwaltung so detailliert zu erfassen und anschließend in die Rechtsnormen aufzunehmen, wie sie von Seiten des MIL anlässlich der Erhebungen für die Arbeitsgruppe Aufgabenerfassung der Enquetekommission mitgeteilt wurden (*Anlage 2*). Die **wesentlichen Aufgaben des Komplexes „Hoheit und Gemeinwohl“** lassen sich wie folgt subsumieren:

Aufgaben im Zusammenhang mit der **Waldbewirtschaftung (Gesamtwald)**

- Genehmigung von Waldumwandlungen und Erstaufforstungen
- Ausnahmegenehmigung Kahlschlag
- Feststellung der Waldeigenschaft
- Ausübung der Befugnisse als Sonderordnungsbehörde (z.B. als untere Forstbehörde)

Walddeklarierung

- Erklärung zum Schutz- und Erholungswald
- Festsetzung von Entschädigungen

Waldbenutzung

- Entgegennahme von Anzeigen zur Wegmarkierung
- Gestattung, Untersagung, Einschränkung zur Waldbefahrung
- Genehmigung von Waldsperrungen

Waldschutz

- Anordnung / Durchführung von Maßnahmen zum Waldschutz
- Durchführung von vorbeugenden Maßnahmen des Waldbrandschutzes
- Unterhalt eines Waldbrandfrühwarnsystems in gefährdeten Waldgebieten

- Einsammeln von Abfällen bei Nichtfeststellung des Verursachers

Waldinventuren

- Durchführung von Waldinventuren
- Gewährleistung Monitoring Waldökosysteme

Gewährleistung Waldpädagogik

Forstbetriebsverbände, Forstausschüsse

- Aufsicht über Forstbetriebsverbände
- Bildung eines Forstausschusses bei der OFB

Förderung / tätige Mithilfe

- fachliche und finanzielle Förderung der Forstwirtschaft
- kostenfreie Anleitung und kostenfreier Rat für Waldbesitzer
- *entgeltpflichtige Dienstleistungen*
- Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse

Wie bereits oben angesprochen (Seite 26) stellt sich insbesondere bezüglich der **Bewirtschaftungsverträge** und der **entgeltpflichtigen Dienstleistungen** (§ 28 Satz 3 LWaldG) die Frage, ob diese dem Aufgabenbereich „Gemeinwohl“ zugeordnet werden sollten oder zum Aufgabenkomplex „Landeswaldbewirtschaftung“ gehören. Soweit es sich um steuerpflichtige Leistungen handelt, spricht dies für Fiskalverwaltung. Wenn das Waldgesetz hingegen vorsieht, dass „kostenfrei Anleitung und Rat für Waldbesitzer“ gewährt wird (§ 28 Satz 2 LWaldG), forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse gefördert werden (§ 29 LWaldG) und weitere Förderaktivitäten entsprechend der Generalklausel in § 25 LWaldG durchzuführen sind, liegen zweifellos gemeinwohlorientierte Leistungen der brandenburgischen Forstverwaltung vor.

Einen Tätigkeitsschwerpunkt der brandenburgischen Forstverwaltung bildet der **Waldumbau**³⁸. Der Waldumbau ist eine forstwirtschaftliche Maßnahme, die zu einer Änderung der Baumartenzusammensetzung und der Altersklassenverhältnisse führt. In der Regel ist das Ziel die Erschaffung von Waldbeständen mit natürlichen Strukturen und Lebensabläufen.

³⁸ Geschäftsbericht Landesbetrieb Forst Brandenburg 2011, S. 17.

Baumartenanteile im Oberstand im Landeswald

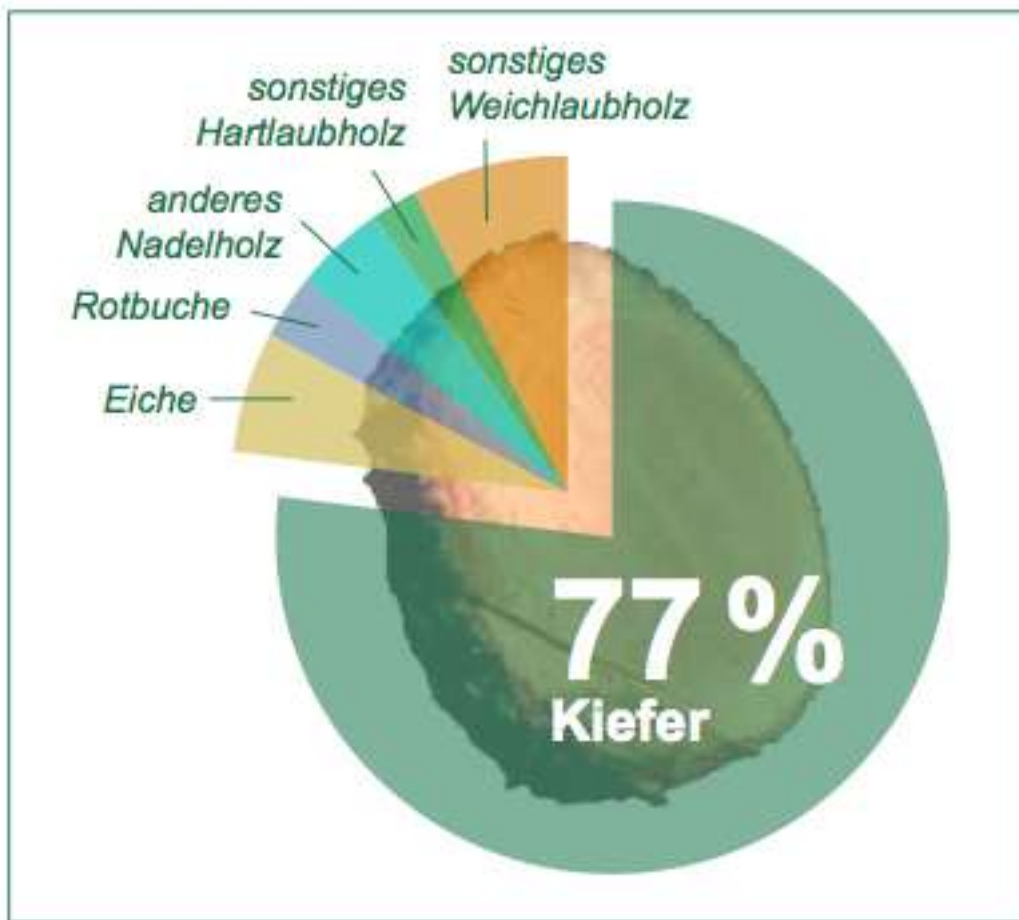


Abbildung: Baumartenanteile im Oberstand im Landeswald

(Quelle: Geschäftsbericht Landesbetrieb Forst Brandenburg 2011, S. 13)

Es könnte überlegt werden, ob dieser Waldumbau auch eine gemeinwohlorientierte Tätigkeit darstellt, die sodann in den Katalog der kommunalisierungsfähigen Aufgaben aufzunehmen wäre. Allerdings ist abstrakt für „gemeinwohlorientierte Aufgaben“ zu fordern, dass sie **bezogen auf den Gesamtwald** anfallen. Ist die Gemeinwohlorientierung nur Bestandteil einer Entscheidung, die der Eigentümer, das Land Brandenburg, für seinen Wald trifft, dann darf angenommen werden, dass diese „Gemeinwohlorientierung“ in einem engen Zusammenhang mit seiner (Landeswald)-Bewirtschaftung steht. Waldumbau im Landeswald und die damit verbundenen Personalkapazitäten sind folglich nicht dem Aufgabenbereich „Gemeinwohl“ zuzuordnen.

Eine **Abgrenzungsproblematik**, die hier nicht weiter vertieft und entschieden werden muss, weil ausweislich des Beschlusses der Enquete-Kommission sowohl hoheitliche wie auch gemeinwohlorientierte Aufgaben in die Modellbetrachtung einbezogen werden sollen, könnte sich bezüglich der Zuordnung von einzelnen Aufgaben zum hoheitlichen Tätigkeitsbereich oder umgekehrt zum Bereich der Gemeinwohleleistungen der brandenburgischen Forstverwaltung ergeben. **Falls nur hoheitliche Aufgaben kommunalisiert werden sollen**, wie teilweise von kommunalen Funktionsträgern aktuell diskutiert, wäre es nicht einfach zu bestimmen, „**wo die Hoheit aufhört und die Gemeinwohleistung beginnt**“. Hoheitliche Aufgaben besitzen immer auch einen gemeinwohlorientierten, präventiven Charakter, wie umgekehrt Gemeinwohleleistungen regelmäßig an hoheitliche Funktionen anknüpfen. Beispielhaft seien der **Waldschutz** und der **Waldbrandschutz** genannt.

Massenvermehrungen von Kiefern-schadinsekten, die zu großflächigen Waldverlusten führen können, sind auf den armen, sandigen Böden Brandenburgs ein regelmäßig wiederkehrendes **Waldschutzproblem**. Aufgrund der hohen Gefährdung sichern Revierförster sowie Waldarbeiter mit standardisierten Überwachungsverfahren die Prognose zu erwartender Schäden für **den gesamten Wald**. Das ist Grundlage für ein effizientes, sowohl ökonomische als auch ökologische Gesichtspunkte berücksichtigendes **Risikomanagement im Wald**. Die Entscheidungen der Forstbetriebsleitung über Waldschutzmaßnahmen – einschließlich großflächiger Insektizidapplikationen – stützen sich auf die fachliche Beratung des Landeskompetenzzentrums Forst Eberswalde und die Fachkompetenz der Oberförstereien vor Ort³⁹.

³⁹ Geschäftsbericht Landesbetrieb Forst Brandenburg 2011, S. 9.

Überwachungsdaten für den forstschädlichen Schmetterling Nonne

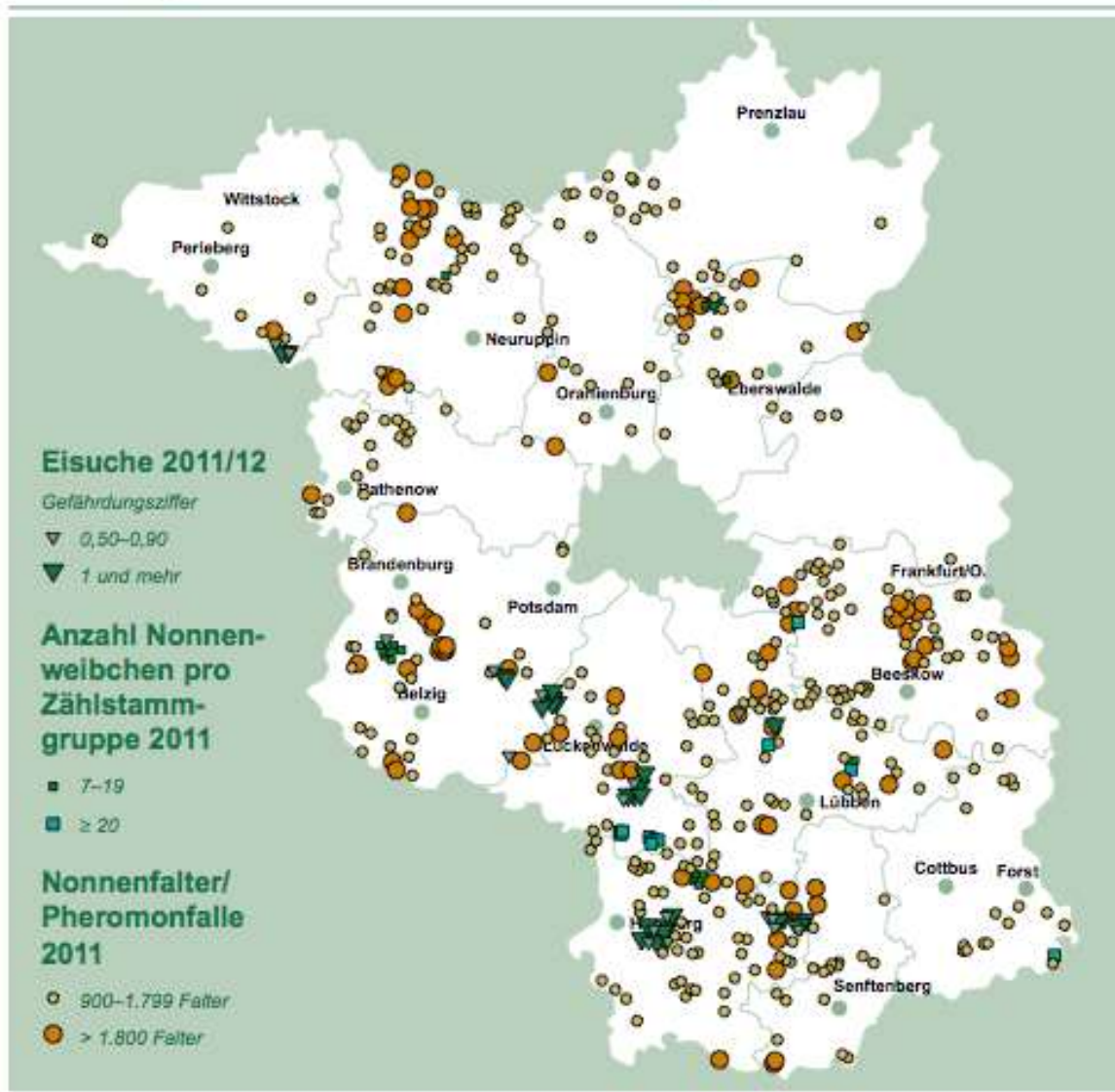


Abbildung: Waldschutz

(Quelle: Geschäftsbericht Landesbetrieb Forst Brandenburg 2011, S. 13)

Im Geschäftsbericht 2011 des Landesbetriebs Forst Brandenburg⁴⁰ wird bezüglich des **Waldbrandschutzes** darauf hingewiesen, dass Brandenburg mit seinen ausgedehnten Kiefernwäldern, geringen Niederschlagsmengen und leichten Sandböden bundesweit das Land mit der höchsten Waldbrandgefährdung ist. Auch die Europäische Union hat die gefährdeten Regionen der Mark als ein Gebiet mit hohem Waldbrandrisiko eingestuft. Fast ein Drittel aller Waldbrände in Deutschland sind in Brandenburg zu verzeichnen und fordern

⁴⁰ Geschäftsbericht Landesbetrieb Forst Brandenburg 2011, S. 30.

Jahr für Jahr die Förster und die Feuerwehren. Auch im relativ niederschlagsreichen Jahr 2011 wurden 225 Waldbrände durch den LFB registriert.

Waldbrandgefährdung in Deutschland

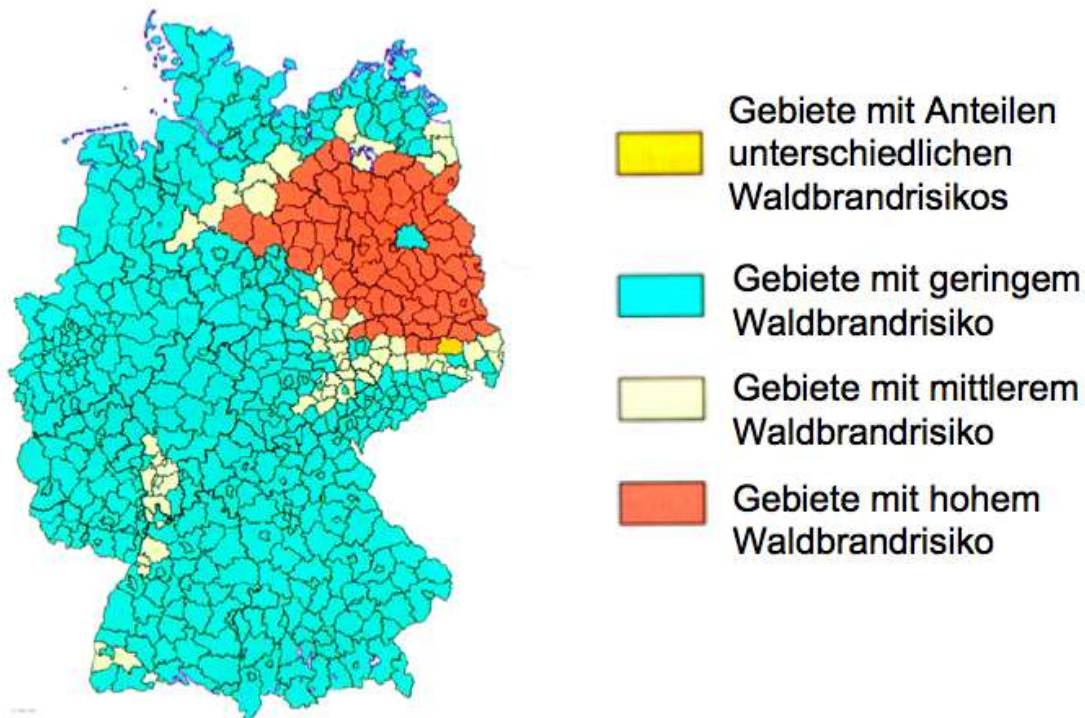


Abbildung: Waldbrandgefährdung

(Quelle: Präsentation Struktur und Aufgaben des Landesbetriebes Forst – 08.2011)

Damit hat der Waldbrandschutz einen besonderen Stellenwert und ist **eine Schwerpunktaufgabe des Landesbetriebes Forst Brandenburg**. Die schnelle und erfolgreiche Brandbekämpfung durch die Feuerwehren hängt maßgeblich davon ab, wie zeitnah und wie genau der Brandort erkannt und lokalisiert werden kann. Die Brandenburger Forstverwaltung hat bereits viele Jahre Erfahrung mit der Überwachung der Wälder aus Feuerwachtürmen. Abgelöst wurden die Turmwächter Anfang 2000 durch das flächendeckende automatisierte Waldbrandfrüherkennungssystem. Heute überwachen landesweit 109 optische Sensoren (Kameras), montiert auf Feuerwachtürmen oder Mobilfunkmasten, die Brandenburger Wälder. Eigentumsgrenzen spielen bei der Früherkennung keine Rolle. Der Landesforstbetrieb leistet mit der Waldbrand-

Überwachung ohne Kostenerstattung durch die Waldbesitzer oder der Waldbesucher auf Grundlage des Waldgesetzes des Landes Brandenburg einen wesentlichen Beitrag zur **Gefahrenabwehr**.

Im Landesbetrieb Forst werden gegenwärtig zahlreiche **Projekte** von Mitarbeitern in den Bereichen Hoheit und Gemeinwohl durchgeführt. Diese Mitarbeiter konnten nicht der aktuellen Zielstruktur zugeordnet werden und werden auch als Überhangkräfte bezeichnet. Die Projekte selbst mögen einmalige und zeitlich befristete Ereignisse sein. Sie können aber wegen der generellen Aufgabenstellung, Projekte zur Förderung der Forstwirtschaft durchzuführen (§ 25 LWaldG), in die weitere Betrachtung zur Kommunalisierung einbezogen werden. Ob tatsächlich eine Kommunalisierung dieser Projekte rechtlich möglich ist, wird im Folgenden noch untersucht.

6.1.2 Welche Aufgabenform kann bzw. soll gewählt werden?

Steht fest, welche Aufgaben kommunalisiert werden sollen, ist anschließend zu entscheiden, welche Aufgabenform zur Verfügung steht. Hierbei ist fraglich, ob jede bisherige Landesaufgabe als Selbstverwaltungsaufgabe (freiwillig/pflichtig) oder als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden kann. Zwei Aspekte könnten hierbei zu beachten sein: (1.) Soll es eine freiwillige oder pflichtige Aufgabe sein? (2.) Besteht ein Ortsbezug im Sinne der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts?

Abstrakte Betrachtung:

6.1.2.1 Pflichtige und freiwillige Aufgaben

Die Landesverfassung enthält in Art. 97 Abs. 3 Satz 1 folgende Aussage:

„Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verpflichten, Aufgaben des Landes wahrzunehmen und sich dabei ein Weisungsrecht nach gesetzlichen Vorschriften vorbehalten.“

Der Wortlaut zeigt deutlich, dass **freiwillige Aufgaben nicht übertragen** werden können. Es wäre auch im wahrsten Sinne des Wortes widersinnig, die Kommunen rechtlich zu verpflichten, etwas „freiwillig“ zu tun. Diese „Freiwilligkeit“ wäre letztlich eine „Pflicht“. Die verfassungsrechtliche Vorgabe wird auch in § 2 Abs. 3 Satz 1 BbgKVerf aufgegriffen, in dem nur pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung genannt sind, die auferlegt oder übertragen werden können. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben könnten nur entstehen, wenn das Land auf die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben verzichten kann und es bei einem irgendwie gearteten örtlichen Bezug den Kommunen freisteht, diese Aufgaben künftig selbst wahrzunehmen.

Eine Kommunalisierung setzt grundsätzlich **nicht die Zustimmung der neuen kommunalen Aufgabenträger** voraus. Das Land kann auch Aufgaben unter Beachtung von Art. 97 LV übertragen, die die Landkreise und Gemeinden nicht übernehmen wollen. Dass es aus politischen Gründen sinnvoll ist, möglichst Einvernehmen zwischen Land und Kommunen über Aufgabenübertragungen zu erzielen, wird hierdurch nicht infrage gestellt⁴¹.

Als abstrakte Voraussetzung einer Kommunalisierung von Aufgaben kann deshalb festgehalten werden, dass

- **nur Aufgaben kommunalisiert werden können, die auf der kommunalen Ebene „pflichtig“ sein sollen und**
- **dass es rechtlich nicht der Zustimmung der neuen Aufgabenträger für eine Kommunalisierung bedarf.**

⁴¹ Vgl. zu den politischen Voraussetzungen auch Seite 14.

Aufgabenübertragungsmöglichkeiten

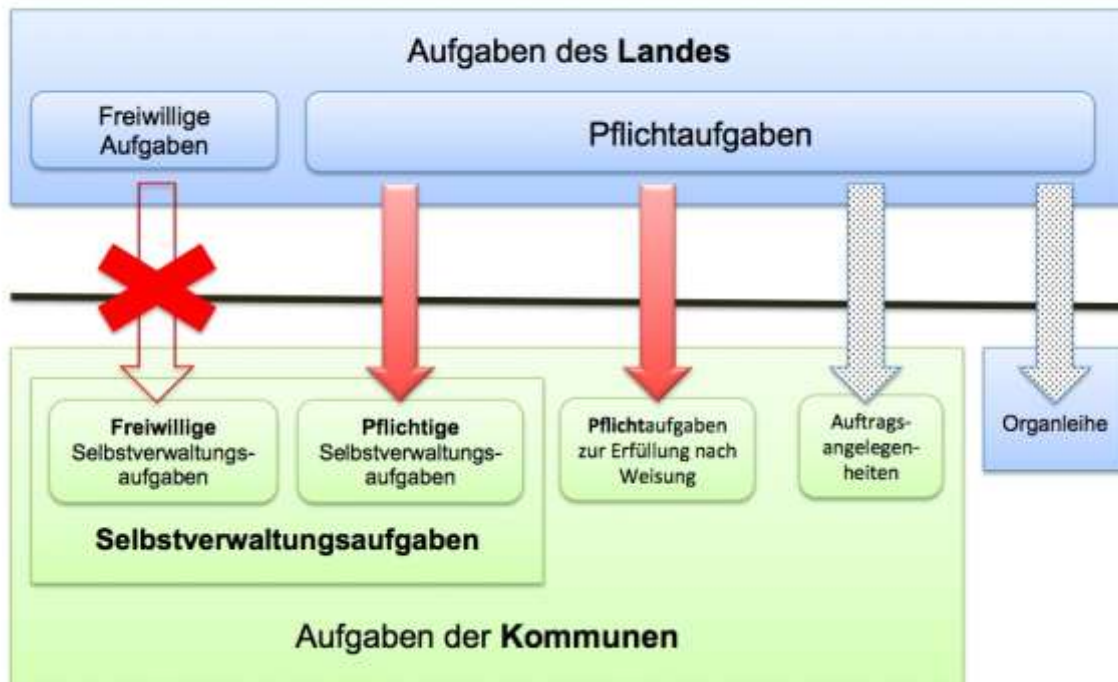


Abbildung: Aufgabenübertragungsmöglichkeiten

(Quelle: eigene Darstellung)

Von großer Bedeutung ist somit, ob eine Aufgabe künftig „pflichtig“ oder „freiwillig“ auf der kommunalen Ebene erledigt werden soll. Ein **zentrales Indiz** für das Vorliegen einer pflichtigen Aufgabe kann der **bisherige rechtliche Status** sein.

Wenn bisher im Gesetz eine **verbindliche Aufforderung zum Tätigwerden** enthalten war, dann handelte es sich unzweifelhaft um eine Pflichtaufgabe.

Umgekehrt kann von einer freiwilligen Aufgabe ausgegangen werden, wenn

- in den Gesetzen bisher keine Regelung zur Aufgabe enthalten ist oder
- ausdrücklich das Wort „kann“ verwendet wird.

Abgrenzungsprobleme treten auf, wenn im Gesetz „Soll“- oder feststehende Formulierungen („die Verwaltung XY betreibt...“) verwendet oder nur „Zuständigkeitsrege-

lungen“ formuliert sind, ohne dass sich eine explizite Aufforderung zum Tätigwerden im Gesetz findet („Die Verwaltung XY ist zuständig für...“).

Bei **Soll-Aufgaben** kann in der Regel unterstellt werden, dass es sich um bisher **pflichtige Aufgaben** handelt. Zur Begründung kann angeführt werden, dass das „Soll“ die Verwaltung „zumindest“ verpflichtet, ihr Ermessen auszuüben. Sie muss also immer tätig werden. Hingegen bleibt es bei **Kann-Regelungen** der bisher zuständigen Verwaltung überlassen, überhaupt tätig zu werden („Entschließungsermessen“). Schließlich kann der zuständigen Verwaltung auch neben und anstelle des Entschließungsermessens ein Auswahlermessen eingeräumt werden, dann liegt wiederum eine pflichtige Aufgabe vor.

Ist der Wortlaut des Gesetzes (1.) nicht eindeutig, ist generell die **juristische Methodenlehre** heranzuziehen, um zu entscheiden, ob es sich um eine freiwillige oder pflichtige Aufgabe handelt. Aus der gesetzlichen Systematik (2.), den amtlichen Begründungen und der Geschichte der Vorschrift (3.) oder dem Sinn und Zweck der Regelung (4.) kann sich ergeben, was der Gesetzgeber beabsichtigt hatte. Ob bisher eine pflichtige oder eine freiwillige Aufgabe vorliegt, kann also nicht abstrakt bestimmt werden sondern ist **immer anhand der konkreten Vorschriften** zu ermitteln.

Neben dieser rechtlich formalen Sichtweise ist zu beachten, dass es natürlich auch Aufgaben gibt, die bisher „**im juristischen Gewande pflichtiger Aufgaben daher kommen, aber nach der allgemeinen Verkehrsanschauung materiell als freiwillige Aufgaben**“ anzusehen wären. Es ist ein in den Verwaltungswissenschaften bekanntes Phänomen, dass **so manche freiwillige Aufgabe zu einer „pflichtigen“ Aufgabe umgewandelt wurde** oder zumindest versucht wird, dies zu suggerieren, um im Wettbewerb um die sinkenden finanziellen und personellen Ressourcen eine bessere Ausgangsposition zu erlangen. Ist eine Landesaufgabe als Pflichtaufgabe gesetzlich verankert, dann fällt es bei Verhandlungen über den Landeshaushalt schwerer, Stellen und Budgets zu kürzen.

Darüber hinaus mag es auch durchaus als legitim erscheinen, manche materiell „freiwillige“ Aufgabe gesetzlich festzuschreiben, denn ein zeitgemäßer „**Gewährleistungsstaat**“ versucht mit seinen gesetzlichen Instrumenten und haushaltswirtschaft-

lichen Möglichkeiten nicht nur konkrete gesellschaftliche Probleme („Pflichtaufgaben“) zu lösen, sondern auch gesellschaftliche Entwicklungen in die politische gewollte Richtung zu lenken („freiwillige Aufgaben“)⁴².

Es ist zwar keine zwingende Voraussetzung für eine Kommunalisierung von Aufgaben vorher zu prüfen, ob eine bisher „gesetzlich verankerte“ pflichtige Aufgabe der Landesverwaltung tatsächlich als solche kommunalisiert werden soll. Aber anlässlich von Aufgabenübertragungen liegt eine solche Prüfung nahe (**Stichwort: Aufgabenkritik**). Werden pflichtige Aufgaben übertragen, so sind diese – wie noch zu erörtern sein wird - weiter vom Land zu finanzieren.

Bei „**Projekten**“ wird es sich regelmäßig um **freiwillige Aufgaben** handeln, es sei denn, im Gesetz ist ausdrücklich bestimmt, dass Projekte mit einem bestimmten Inhalt durchzuführen sind.

Ungeachtet dessen ist es vorstellbar, dass mit den Kommunen eine **Vereinbarung** getroffen wird, bisher vom Land freiwillig erledigte Aufgaben zumindest solange fortzuführen, wie das Land in der Lage und bereit ist, die damit verbundenen finanziellen Lasten zu tragen. In diesem Fall würde es sich materiell um eine Sonderfinanzierung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben handeln.

6.1.2.2 Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und inhaltsgleich Art. 97 Abs. 2 LV garantieren den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts solche öffentlichen Aufgaben, die **in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen**

⁴² zum Gewährleistungsstaat: *Isabella Proeller / Kuno Schedler*, Verwaltung im Gewährleistungsstaat in Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4.A., 2011, S. 37ff.

spezifischen Bezug zu ihr haben⁴³. Bei dieser Frage hat der Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative⁴⁴.

Diese **Einschätzungsprärogative** umfasst die Entscheidung, ob der Gesetzgeber eine Angelegenheit als örtliche Angelegenheit (gemeindliche Angelegenheit) oder aber als überörtliche Angelegenheit einordnet⁴⁵. Mit dem Grundsatz der Allzuständigkeit könnte es nicht mehr vereinbar sein, wenn Gemeinden Angelegenheiten als Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, die keinen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft aufweisen.

Letzteres bedeutet, dass Aufgaben, die bisher das Land wahrgenommen hat, **nur dann zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben** werden können, **wenn sie in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zu ihr haben**.

Zu **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung** können hingegen auch Aufgaben ohne örtlichen Bezug werden⁴⁶. Wie gezeigt (vgl. Seite 21), hat das Landesverfassungsgericht insoweit die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung in Brandenburg in solche mit und solche ohne Selbstverwaltungscharakter untergliedert, je nach dem, ob ein Ortsbezug gegeben ist.

Damit stellt sich der örtliche Bezug („Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“) als ein rechtliches Ausschlusskriterium dar, dass bei der Wahl der Aufgabenform im Rahmen der Kommunalisierung von Landesaufgaben zu beachten ist⁴⁷.

⁴³ Schumacher aaO, § 2 S. 3; BVerfGE 8, S. 122ff.

⁴⁴ BVerfGE 79, S. 127ff.

⁴⁵ Ein Ortsbezug ist an sich immer gegeben, da Adressaten und Nutznießer öffentlicher Aufgaben regelmäßig die Bevölkerung vor Ort ist. Allerdings ist zu beachten, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „örtliche Bedürfnisse“ gedeckt werden müssen bzw. ein örtlicher Bezug (i.S.v. individuellen Aspekte) bestehen sollte. Ob dies im Einzelfall ausreichend belastbar begründet werden kann, muss der Gesetzgeber entscheiden.

⁴⁶ Obermann in Paul Schumacher / Jens Augustesen / Niels Peter Benedens u.a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht, 2009, § 122 S. 11.

⁴⁷ Allerdings wird in der amtlichen Begründung zu § 2 Abs. 3 Satz 1 BbgKVerf ausdrücklich darauf hingewiesen, dass einerseits örtliche Angelegenheiten den Gemeinden als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben wie auch als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auferlegt werden können. Andererseits können Aufgaben des Landes den Gemeinden sowohl als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben wie auch als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Hieraus könnte gefolgert werden, dass es für die Übertragung einer Landesaufgabe als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe in Brandenburg nicht auf den Ortsbezug ankommen soll.

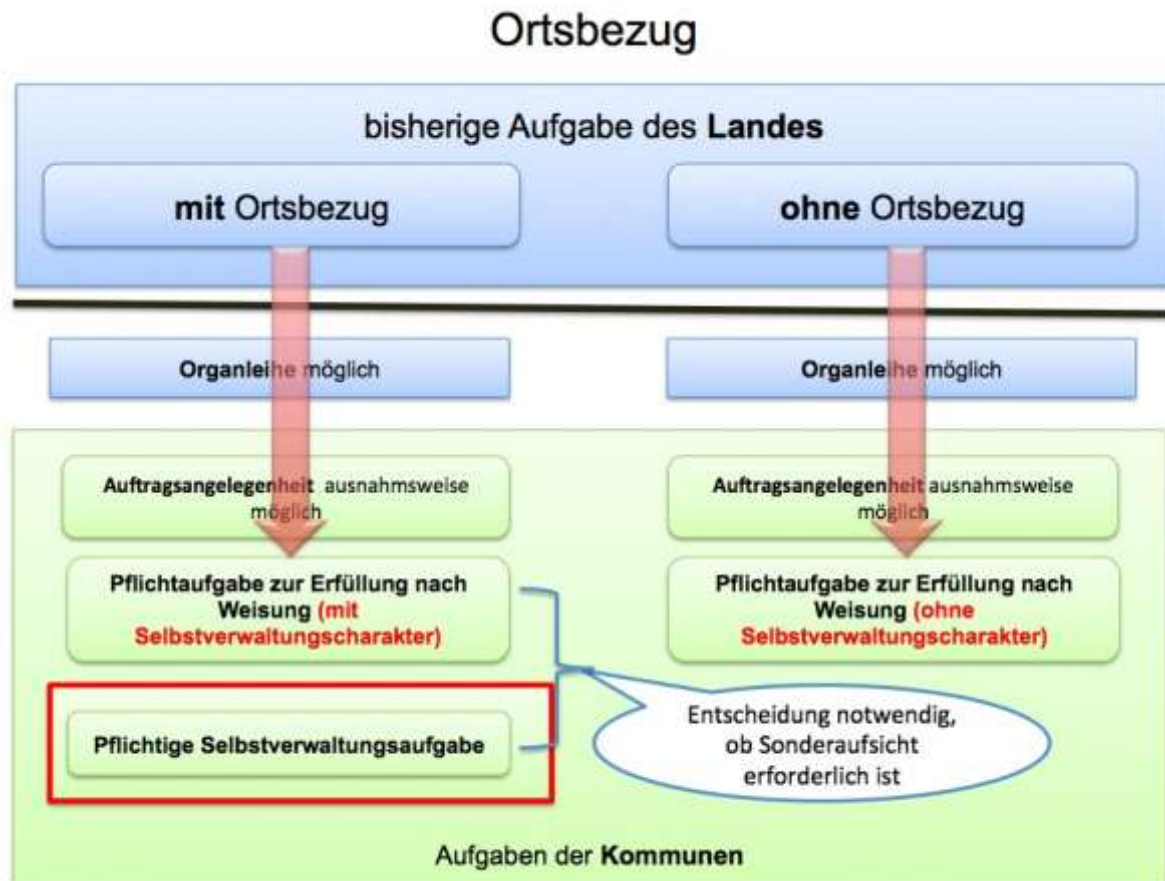


Abbildung: Ortsbezug

(Quelle: eigene Darstellung)

Im Übrigen wird sich die Wahl **der Aufgabenform nach fachlichen Aspekten** zu richten haben. Bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben besteht kein Weisungsrecht sondern lediglich eine Rechtsaufsicht⁴⁸.

Wird eine Landesaufgabe zu einer Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung, besteht – wie gezeigt - ein eingeschränktes Weisungsrecht. Wenn dieses Weisungsrecht auf ein absolutes Mindestmaß gesetzlich beschränkt und/oder faktisch nicht „gelebt“ wird, besteht materiell kein großer Unterschied zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Gleichwohl ist zu beachten – wie auch in der Verwaltungswissenschaft beschrieben -, dass es für die kommunalen Aufgabenträger schon einen erheblichen Unterschied in der Verwaltungspraxis bedeutet, **ob die übergeordnete Landesverwaltung fachlich „eingreifen“ kann oder nur eine Rechtsaufsicht hat.**

⁴⁸ Schumacher aaO, § 2 S. 11.

Schließlich ist es auch kein „akademisches“ Problem, weil von der Aufsichtsform

- der Umfang der politischen Verantwortung,
- die Haftung für Fehlverhalten und
- die inhaltlichen Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten

abhängen. Regelmäßig entstehen in einem „echten“ **Mehrebenensystem** auch Verhandlungsmöglichkeiten, die effektiver der Interessenvermittlung und dem Interessenausgleich der beteiligten Verwaltungen dienen können⁴⁹. Die „Verhandlungsposition“ der Kommunalen Verwaltungsträger wird umso stärker sein, je weniger Aufsicht formal vorgesehen ist.

Die Argumentation, es sei nicht bedeutsam und zu „vernachlässigen“, ob eine Aufgabe als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe übertragen wird oder als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung, wenn das Weisungsrecht nur ausreichend eng begrenzt ist, überzeugt dementsprechend nicht.

Andererseits ist bei der fachlichen Auswahl der Aufgabenform auch die Gefahr zu beachten, dass es bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben die Tendenz geben kann, mangels Weisungsrechts die **einzuhaltenden Standards unmittelbar ins Gesetz zu schreiben**. Allerdings kann diesem Argument wiederum entgegen gehalten werden, dass „gesetzliche Standards“ der Billigung des Parlaments bedürfen. Die Überprüfung von Standards, die „verdeckt“ durch Weisungen gesetzt oder geschaffen werden, können sehr viel schwieriger von kommunalen Verwaltungen hinterfragt und „bekämpft“ werden, weil insoweit nur der Klageweg bleibt, d.h. der politische Diskurs im Parlament und seinen Gremien fehlt.

Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“:

Bei der Anwendung der oben genannten abstrakten Aussagen auf die brandenburgische Forstverwaltung zeigt sich einerseits die ganze Tragweite und Bedeutung der

⁴⁹ Arthur Benz, Verwaltung als Mehrebenensystem in Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4.A., 2011, S. 11ff.

Abgrenzung zwischen freiwilligen und pflichtigen Aufgaben, insbesondere im Bereich der sogenannten gemeinwohlorientierten Aufgaben. Andererseits ist nicht bei allen Aufgaben, die in der Forstverwaltung anfallen, davon auszugehen, dass ein Ortsbezug gegeben ist.

Hier wird nicht das gesamte Waldgesetz dahingehend untersucht, in welche juristischen Kategorien die einzelnen Aufgaben einzuordnen sind. Generell lässt sich aber feststellen, dass **in der Regel bisher durch das Waldgesetz ein „verpflichtender“ Aufgabenbestand auch im Gemeinwohlbereich vorgegeben ist**. Selbst der Betrieb von Waldpädagogischen Einrichtungen ist so beschrieben, dass die untere Forstbehörde – sprich der Landesbetrieb Forst - ihren Betrieb zu gewährleisten hat (§ 32 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BbgWaldG). Auch ist die untere Forstbehörde zur sogenannten tätigen Mithilfe entsprechend des Wortlauts von § 28 BbgWaldG verpflichtet. Selbst das Einsammeln von Abfall gehört gemäß § 24 Abs. 2 BbgWaldG zu den pflichtigen Aufgaben der unteren Forstbehörde.

In formeller Hinsicht könnten deshalb – neben den hoheitlichen Aufgaben - nahezu alle Aufgaben aus dem Bereich „Gemeinwohl“ kommunalisiert werden. Die Kommunen hätten kein Recht, die Übernahme dieser Aufgaben zu verweigern, solange die Pflicht zur Aufgabenerfüllung fortgeführt werden soll. Die Entscheidung über die Aufgabenform wäre nach fachlichen Aspekten zu treffen. Hierbei wird das Steuerungsbedürfnis durch das Land von wesentlicher Bedeutung sein.

Hingegen wären die **Projekte**, die gegenwärtig mit den sogenannten Überhangkräften durchgeführt werden (vgl. Seite 26), wegen ihres freiwilligen Charakters nicht kommunalisierbar.

Eine tabellarische Konkretisierung, basierend auf den vom MIL mit Schreiben vom 15.06.2012 an die Enquetekommission übermittelten Daten zu Struktur, Aufgaben, Funktionen und Liegenschaften des LFB, ergibt für den Landesbetrieb Forst Brandenburg zum Zeitpunkt 01.04.2012 dann folgendes Gesamtbild (Details siehe Anlage 2: „Aufgaben“).

Nr. (laut Anlage 2)	Fachaufgaben	freiwillig	pflichtig	VZE-Ist 2012
3	Grundlagen Landeswaldbewirtschaftung	-	X	13
4	Durchführung Landeswaldbewirtschaftung	-	X	666
5	Projekte Landeswaldbewirtschaftung	X	-	234
6	Grundlagen Hoheit und Gemeinwohl	-	X	10
7	Durchführung Hoheit und Gemeinwohl	-	X	607
8	Projekte Hoheit und Gemeinwohl	X	-	97
9	Forschung/ Versuchswesen	X	-	53
Σ	Fachaufgaben LFB			1680
	Zentrale Serviceleistungen			
1	Leitung LFB und Zentralen Serviceleistungen		X	168
2	Projekte Zentrale Serviceleistungen	X		110
Σ	Aufgaben LFB			1958

Abbildung: Verteilung Forstpersonal – Stand 2012

(Zu beachten ist, dass **Leitungsfunktionen** und **Zentrale Serviceaufgaben** (Haushalt, Personal, Organisation, IT) nicht als Pflichtaufgaben im oben genannten Sinne eingestuft werden können. Es darf aber unterstellt werden, dass ein Teil des entsprechenden Personals im LFB in eine Aufgabenübertragung einbezogen werden würde. Hierbei könnten es anteilig ca. 50 VZE – Stand 2012 sein).

Aufgabenkritische Untersuchungen vor einer Aufgabenverlagerung könnten jedoch ergeben, dass ein Teil der bisher pflichtigen Landesaufgaben im Bereich „Gemeinwohl“ nicht auf der kommunalen Ebene „pflichtig“ fortgeführt werden sollen. Dies würde dazu führen, dass sich die Anzahl der übertragbaren Aufgaben (und Personalbestände) reduziert.

Bezüglich der **Grundlagenaufgaben im Bereich „Hoheit“ und „Gemeinwohl“** käme wegen des fehlenden Ortsbezugs nur eine Übertragung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung in Betracht. Allerdings liegt es hier nahe, aus fachlichen und ökonomischen Gründen von einer Kommunalisierung abzusehen.

6.1.3 Wer soll neuer Aufgabenträger sein?

Liegt ein ausreichend konkreter und ausdifferenzierter Aufgabenkatalog (siehe oben Seite 31) vor und ist ermittelt worden, welche Aufgabenform in Betracht kommt (siehe oben Seite 42), ist bezüglich jeder Aufgabe zu prüfen und rechtlich genau festzulegen, wer neuer kommunaler Aufgabenträger sein soll.

Abstrakte Betrachtung:

Bisher gibt es vier kommunale Aufgabenträger in Brandenburg. Spricht die Landesverfassung in Artikel 97 Abs. 3 nur von **Gemeinden** (hierzu zählen auch die kreisfreien Städte) und **Gemeindeverbänden** (Landkreise), so eröffnet die Kommunalverfassung auch die Möglichkeit einer Aufgabenzuordnung auf die **Ämter** als Bundkörperschaften⁵⁰ gemäß § 135 Abs. 1 BbgKVerf. Ämter, Gemeinden und Gemeindeverbände können ihre Aufgaben auch auf einen **Zweckverband** (Sonderebene) übertragen. Diese Sonderebene bleibt jedoch bei der weiteren Erörterung unberücksichtigt.

Allerdings kann das Land den **Ämtern** gemäß dieser Vorschrift **nur „Weisungsaufgaben“**, d.h. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten, zuordnen⁵¹. Zwar könnte angezweifelt werden, ob dies auch Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit Selbstverwaltungscharakter sein dürfen. Aber das Landesverfassungsgericht hat anlässlich einer Entscheidung aus dem Jahr 1998 festgestellt, dass den Ämtern durchaus – wenn auch unbedeutende – originäre Aufgaben im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten obliegen können⁵². Pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben können sie hingegen nur übernehmen, wenn ihnen diese Aufgaben von den Gemeinden gemäß § 135 Abs. 5 BbgKVerf oder anderen kommunalen Aufgabenträgern gemäß § 23 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG) übertragen werden.

Letztlich bedeutet dies auch, dass originäre Träger von pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben nur die Landkreise und Gemeinden sein können. Im Verhältnis zwischen Landkreisen und Gemeinden ist darüber hinaus zu beachten,

⁵⁰ Schumacher aaO, § 133 S. 2.

⁵¹ Schumacher aaO, § 135 S. 3.

⁵² LVerfG – Beschluss vom 21.1.1998 – VfGBbg 8/97.

dass die Landkreise Selbstverwaltungsaufgaben grundsätzlich nur aus abgeleitetem Recht wahrnehmen⁵³. Diese als **Subsidiaritätsprinzip**⁵⁴ bezeichnete Grundregel konkretisiert die Kommunalverfassung in § 122 Abs. 2 in der Weise, dass von Landkreisen nur öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden sollen, die die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Ämter übersteigen und die nicht durch kommunale Zusammenarbeit erfüllt werden.

Wie bereits im Grundsatzbeschluss der Enquetekommission angeklungen, ergibt sich hierdurch für **Selbstverwaltungsaufgaben** folgendes Prüfschema:

1. Gemeinden (einschließlich kreisfreie Städte, die sowohl örtliche - gemeindliche – als auch überörtliche – kreisliche – Aufgaben wahrnehmen)
2. Landkreise / kreisfreie Städte, die sowohl örtliche - gemeindliche – als auch überörtliche – kreisliche – Aufgaben wahrnehmen

Für **Pflichtaufgaben zur Erfüllung** nach Weisung könnte aus der Rechtsprechung des Landesverfassungsgericht abgeleitet werden (siehe oben Seite 18), dass bei solchen **mit einem Selbstverwaltungsscharakter** (wegen des Ortsbezugs) folgendes Prüfschema gilt:

1. Gemeinden (einschließlich kreisfreie Städte);
2. Ämter und amtsfreie Gemeinden (einschließlich kreisfreie Städte);
3. Landkreise / kreisfreie Städte.

Diese Stufenfolge wird auch durch § 6 FRGGBbg bezüglich einer interkommunalen Aufgabenübertragung unterstrichen.

⁵³ Lieber aaO, Art. 97 S. 411.

⁵⁴ Schumacher aaO, § 2 S. 10: Seit der sog. „Rastede-Entscheidung“ des BVerfG (NVwZ 1989, S. 347) gilt, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Gemeinden im Verhältnis zum Staat enthält, das der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber zu beachten hat. Dieses materielle Prinzip der zentralen Aufgabenansiedlung gilt zu Gunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen, denen durch Art. 2 Satz 2 GG kein bestimmter Aufgabenbereich garantiert wird (LVerfG, LKV 1997, D: 449). Anders Obermann aaO mit Verweis auf den Wortlaut von Art. 97 LV: Das Recht der Selbstverwaltung steht in Brandenburg hiernach den Gemeinden und Gemeindeverbänden gleichrangig zu.

Bei **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ohne Selbstverwaltungscharakter** (wegen des fehlenden Ortsbezugs) ist der Gesetzgeber hingegen frei, die kommunale Ebene auszuwählen.



Abbildung: Mögliche kommunale Aufgabenträger

(Quelle: eigene Darstellung)

Bei der Beantwortung der Frage, welcher Ebene eine Aufgabe rechtlich zugeordnet werden kann, stellt sich das Folgeproblem, **von welcher Verwaltungskraft ausgegangen** werden muss. Dies kann unter Heranziehung der sogenannten „Rastede“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beurteilt werden: Für das Vorliegen von Verwaltungskraft sind nicht nur Gründe der Verwaltungsökonomie bzw. einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerledigung maßgeblich, sondern das Gesamtbild des Aufgabenträgers. Er muss in der Lage sein (und bleiben), alle Aufgaben effektiv zu erledigen⁵⁵.

⁵⁵ Obermann aaO, § 122 S. 52.

Unbeschadet der hierfür notwendigen politischen, fachlichen und ökonomischen Prüfungen und Bewertungen der Leistungskraft durch das Land könnte rechtlich argumentiert werden, dass es nur auf die durchschnittliche Leistungsfähigkeit der Aufgabenträger ankommt. Allerdings wäre es mit der Rechtsordnung unvereinbar, kommunalen Aufgabenträgern neue Aufgaben – ggf. auch gegen ihren Willen – zu übertragen, die über eine unterdurchschnittliche Leistungsfähigkeit verfügen und mit der neuen Aufgabe überfordert wären. Die Ebene der „Gemeinden“ genießt bei der Übertragung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit Selbstverwaltungscharakter demzufolge nur dann rechtlich den Vorrang, wenn jede Gemeinde in der Lage ist, die zu übertragenden Aufgaben zu erledigen.

Die Möglichkeit einer **interkommunalen Zusammenarbeit**, die in § 122 Abs. 2 BbgKVerf erwähnt wird, kann bei der Betrachtung der Verwaltungskraft und der Entscheidung der Zuordnung neuer Landesaufgaben keine Berücksichtigung finden. Es kann bei der Auswahl der Ebene nicht unterstellt werden, dass die einzelnen Verwaltungsträger eine fehlende Leistungsfähigkeit durch gemeinsame Aufgabenerfüllung im Sinne der §§ 1 ff. GKG „schon“ überwinden werden.

Bei der Beurteilung der Verwaltungskraft ist das Verbot der „**Aufgabenüberbürdung**“ zu beachten. Alle kommunalen Verwaltungsträger müssen in der Lage bleiben, ihre Selbstverwaltungsaufgaben noch wahrzunehmen. Ein Eingriff in das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht kann bei einer übermäßigen Aufgabenzuweisung aber nur unter bestimmten Voraussetzungen angenommen werden⁵⁶ Würde es zu einer Aufgabenüberbürdung kommen, darf der betroffenen Ebene die Aufgabe nicht zugeordnet werden.

Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“:

Die Tatsache, dass die hoheitlichen und gemeinwohlorientierten Aufgaben der brandenburgischen Forstverwaltung in 30 Oberförstereien mit 208 Revierförstereien wahrgenommen werden, ist ein deutliches Indiz dafür, dass viele Aufgaben aus dem oben aufgezeigten Katalog auch auf die Ebene der „Gemeinden“ oder auf die Ebene

⁵⁶ BVerfG-Urteil v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/02; 2 BvR 2434/04.

der „Ämter und amtsfreien Gemeinden“ übertragen werden könnten. Ein Ortsbezug ist insoweit naheliegend, zumal der Gesetzgeber hierbei auch eine Einschätzungsprärogative hat.

Die hier nicht weiter diskutierten fachlichen Aspekte - z.B. artverwandte Aufgaben der Gefahrenabwehr als örtliche Ordnungsbehörde- könnten ebenfalls dafür sprechen, einen Teil der Aufgaben der Ebene der „Gemeinden“ oder der Ebene der „Ämter und amtsfreien Gemeinden“ zuzuordnen (vgl. § 3 Ordnungsbehördengesetz)

6.1.4 Was muss noch im Gesetz bzw. in der Verordnung geregelt werden?

Schließlich ist als weitere Voraussetzung für eine Aufgabenübertragung Art. 97 Abs. 3 Satz 2 LV zu beachten:

„Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.“

Mit der Bestimmung über die Kosten (Ausgleichsregel) kann der Übergang zu den Folgen einer Aufgabenübertragung stattfinden; vgl. Abschnitt 6.2.

Eine fehlende Kostenausgleichsregelung führt nicht zu einer Verfassungswidrigkeit des aufgabenübertragenden Gesetzes bzw. einer entsprechenden Rechtsverordnung. Soweit die Ausgleichsregelung unzureichend ist, kann das Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit der entsprechenden Regelung feststellen. Unterbleibt der Ausgleich pflichtwidrig, so hat dies Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit späterer Ausgleichsregelungen im Finanzausgleichsgesetz bzw. im Landeshaushaltsgesetz⁵⁷.

⁵⁷ Schumacher aaO, § 2 S. 46 mwV.

6.2 Folgen einer Aufgabenkommunalisierung

Steht fest, welche Aufgaben (vgl. Seite 31) in welcher Form (vgl. Seite 42) und auf welche kommunalen Aufgabenträger (vgl. Seite 51) übertragen werden sollen, stellt sich die Frage nach den Folgen. Diese Folgen sollen hier bezogen auf die von der Enquetekommission genannten Positionen „Personal“, „Haushalt“ und „Vermögen“ (im Folgenden „Betriebsmittel“) konkret geprüft und dargestellt werden.

6.2.1 Welche allgemeinen Folgen hat eine Aufgabenkommunalisierung?

Bevor im Detail auf die drei oben genannten Positionen eingegangen wird, sollen kurz allgemein die Folgen einer Aufgabenkommunalisierung erörtert werden.

Abstrakte Betrachtung:

6.2.1.1 Rechtsrahmen

Der **rechtliche Rahmen** für eine Aufgabenkommunalisierung und die damit verbundenen finanziellen Folgen werden gegenwärtig durch

- die **Brandenburgische Landesverfassung**,
- das **Funktionalreformgrundsatzgesetz** (FRGGBbg) und
- die **Kommunalverfassung des Landes Brandenburg**

konkretisiert.

Eine zentrale Feststellung ist dabei, dass die brandenburgische Landesverfassung und die Kommunalverfassung sowohl die Folgen der Übertragung von Landesaufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben wie auch der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung erfassen.

Hingegen gilt das **Funktionalreformgrundsatzgesetz**

- **nur für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung** (dies ergibt sich aus § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 3 FRGGBbg) und
- **nur für Landkreise und kreisfreie Städte.**

Eine analoge Anwendung des FRGGBbg auf „pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben“ sowie auf Übertragungen von Landesaufgaben auf die Ebenen der „Gemeinden“ und der „Ämter und amtsfreien Gemeinden“ scheitert mangels einer Regelungslücke, die als planwidrig oder unbeabsichtigt angesehen werden könnte. Hieraus ergibt sich daher **ein Rechtssetzungsbedarf**, der allgemein - z.B. durch eine Novellierung des FRGGBbg - oder durch Lückenschluss in den jeweiligen Übertragungsgesetzen gedeckt werden könnte.

Rechtsrahmen Folgen einer Kommunalisierung

	Mehrbelastungs- ausgleich (Konnexitäts- prinzip)	Personal- wirtschaftliche Auswirkungen	Umgang mit beweglichem und unbeweglichem Vermögen
Pflichtige Selbstverwaltungs- aufgaben	Art. 97 Abs. 3 Satz 3 LV		
	§ 2 Abs. 5 Satz 2 BbgKVerf		
Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	Art. 97 Abs. 3 Satz 3 LV		
	§ 2 Abs. 5 Satz 2 BbgKVerf		
		§ 4 FRGGBbg (nur für Landkreise / kreisfreie Städte)	§ 5 FRGGBbg (nur für Landkreise / kreisfreie Städte)

Abbildung: Rechtsrahmen

(Quelle: eigene Darstellung)

6.2.1.2 Striktes Konnexitätsprinzip / Mehrbelastungsausgleich

Als zentrale Folge einer Aufgabenübertragung ist vor allem das **strikte Konnexitätsprinzip** zu berücksichtigen, welches in Art. 97 Abs. 2 Satz 2 und 3 der brandenburgischen Landesverfassung verankert ist. Es lautet wörtlich:

„Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

In § 2 Abs. 5 BbgKVerf wird die in Art. 97 Abs. 3 Sätze 2 und 3 LV vorgegebene Pflicht zur Sicherstellung der Finanzierung wörtlich wiederholt. Sie gilt sowohl für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben wie auch für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung⁵⁸.

Die Finanzierungspflicht des Landes gilt in dem Umfang, wie Mehrbelastungen durch die Aufgabenübertragung entstehen⁵⁹. **Mehrbelastungen** können zunächst in **Mehrausgaben** (z.B. Personalausgaben) bestehen. Sind mit den Aufgaben auch Einnahmen verbunden, können die Mehrbelastungen in geringerem Umfang eintreten, weil die Aufgaben sich - zumindest teilweise - selbst finanzieren („Netto-Betrachtung“)⁶⁰.

Die brandenburgische Landesverfassung und die BbgKVerf sagen im Übrigen nichts darüber aus, auf welche Art und Weise der **finanzielle Ausgleich** auszugestalten ist. Der Gesetzgeber hat insoweit anlässlich der Aufgabenübertragung einen weiten Gestaltungsspielraum⁶¹. Auch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hat bisher keine diesbezügliche Festlegung getroffen⁶².

⁵⁸ Schumacher aaO, § 2 S. 26: „Da die Landesverfassung allgemein von öffentlichen Aufgaben spricht, kommt es auf eine Unterscheidung zwischen (pflichtigen) Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung nicht an.“

⁵⁹ VfGBbg 17/01, Urteil vom 14.02.2002, Rn. 54 (zit. n. juris).

⁶⁰ Schumacher aaO, § 2 S. 39, zum Ausgleich durch die Erhebung von Gebühren.

⁶¹ Schumacher aaO, § 2 S. 45.

⁶² VfGBbg, a. a. O., Rn. 55 (zit. n. juris) m. w. N.

Mehrausgaben können in der Regel sowohl laufende als auch einmalige Ausgaben (**Transformationskosten**) sein. Zu den Transformationskosten sind alle Aufwendungen zu rechnen, die unmittelbar mit dem Aufgabenübergang zusammenhängen (z.B. Zahlungen an das Versorgungswerk des Bundes und der Länder). Keine Transformationskosten stellen hingegen Investitionen dar, die von den neuen kommunalen Aufgabenträgern getätigt werden müssen, z.B. um das übernommene Personal unterzubringen oder notwendige bewegliche Sachmittel (Büromöbel, technische Geräte) zu beschaffen. Diese Investitionen wären in die laufenden Mehrbelastungen einzustellen, weil sie dem „laufenden Betrieb“ dienen.

Bezüglich der einmaligen Transformationskosten könnte zwar argumentiert werden, dass der Wortlaut von Art. 97 Abs. 3 Satz 3 LV offen lässt, ob auch sie vom Land zu tragen sind. Es könnte insoweit argumentiert werden, dass diese Kosten gerade im „Interesse“ der neuen kommunalen Aufgabenträger anfallen und von diesen - zumindest anteilig - mit zu tragen sind. Dies widerspräche aber der **Schutzfunktion**, die sich aus dem Sinn und Zweck des strikten Konnexitätsprinzips ergibt. Diese Schutzfunktion soll verhindern, dass durch die Übertragung neuer Aufgaben der Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben ausgehöhlt wird⁶³. Da auch die einmaligen Transformationskosten Mehrbelastungen darstellen, könnten diese den geschützten Handlungsspielraum der Kommunen in verfassungswidriger Weise verengen. Mithin dürften auch die Transformationskosten dem Anwendungsbereich des Art. 97 Abs. 3 Satz 3 LV zuzuordnen sein.

6.2.1.3 Höhe des Mehrbelastungsausgleichs

Maßstab für die Höhe der Ausgleichspflicht für das Land ist nicht die jeweilige bisherige Ist-Ausstattung sondern die **Absicherung des Bedarfs** bei den kommunalen Aufgabenträgern. Dabei geht es weder um die „wünschenswerte“ Ausstattung noch um den unabdingbaren Mindestbedarf sondern um einen vollständigen Ausgleich der Mehrbelastungen. Dies macht keine Spitzabrechnung erforderlich, sondern die Mehrbelastung kann auch **anhand eines durchschnittlich wirtschaftlich und**

⁶³ Schumacher aaO, § 2 S. 22.

sparsam arbeitenden kommunalen Aufgabenträgers ermittelt werden⁶⁴. Dies schließt die Berücksichtigung individueller Besonderheiten nicht aus.

Der Mehrbedarf erstreckt sich grundsätzlich auf alle Kostenarten. Es geht also zum Beispiel nicht nur um die Kosten des Personals, das unmittelbar die Aufgaben ausführen wird. Zu berücksichtigen sind auch Kosten der Unterbringung, der inneren Verwaltung oder der Technik. In eine solche **Vollkostenberechnung** könnten auch Abschreibungen als Gegenwert für erst künftig entstehende Investitionsbedarfe eingestellt werden.

Die Höhe der Mehrbelastungen ist anhand einer **Prognoseentscheidung** zu ermitteln, die **in späteren Jahren anhand von Erfahrungen zu überprüfen** ist⁶⁵.

Da Aufgaben einem permanenten Wandel vor allem in qualitativer und quantitativer Hinsicht unterliegen (Aufgabeninhalte, fachliche Schwerpunkte und Standards ändern sich ebenso wie Aufgabenumfänge, Fallzahlen und die Wahrnehmungstiefe) ist der Bedarf nicht statisch. Ungeachtet der rein fachlichen Aspekte sind alle Aufgaben im Kontext der sich wandelnden Rahmenbedingungen und politischen Prioritätensetzungen zu sehen. Aktuell besonders relevante Rahmenbedingungen sind die **demografische Entwicklung** im Lande und der **finanzielle Konsolidierungsbedarf** auf allen Ebenen.

Ausdruck der sich verändernden Aufgaben und Rahmenbedingungen ist auch die fortgeschriebene **Personalbedarfsplanung der Landesregierung**. Die aktuell für alle Organisationseinheiten und Aufgabenfelder der Landesverwaltung für das Jahr 2018 fixierten Stellenkapazitäten können als **Indiz** für die Entwicklung der künftig notwendigen Ressourcen zur angemessenen Aufgabenerledigung herangezogen werden. Für die konkrete Ermittlung der den Kommunen im Falle einer Aufgabenübertragung zu erstattenden Aufwendungen muss eine exakte Abgrenzung der zu übertragenden Aufgaben mit einer auf einen angemessenen Bedarf abstellenden Ressourcenplanung (Personal und Betriebsmittel) unter Berücksichtigung des Übertragungszeitpunktes erfolgen. Die von der Arbeitsgruppe Aufgabenerfassung der En-

⁶⁴ Schumacher aaO, § 2 Seite 37.;vgl. VfGBbg, ebd.

⁶⁵ Schumacher aaO, § 2 Seite 41 mwN.

quetekommission 5/2 bei den Ressorts erfragten Personalumfänge, Sachmittel und Liegenschaftsbestände können insoweit lediglich als eine grobe Ressourcenerfassung im Jahr 2011 betrachtet werden.

Der Wortlaut von Art. 97 Abs. 3 Satz 3 LV gibt weder vor, dass nur Geld zu zahlen ist, noch beschreibt er, inwieweit auch durch Sachwerte ein Mehrbelastungsausgleich geschaffen werden kann⁶⁶. **§ 5 FRGGBbg** sieht die „unentgeltliche“ Überlassung des beweglichen und unbeweglichen Vermögens, das für die Aufgabenerledigung eingesetzt wurde, anlässlich der **Übertragung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung** vor. Unklar ist dabei, ob der Wert des überlassenen Vermögens bei der Vollkostenabrechnung berücksichtigt werden muss.

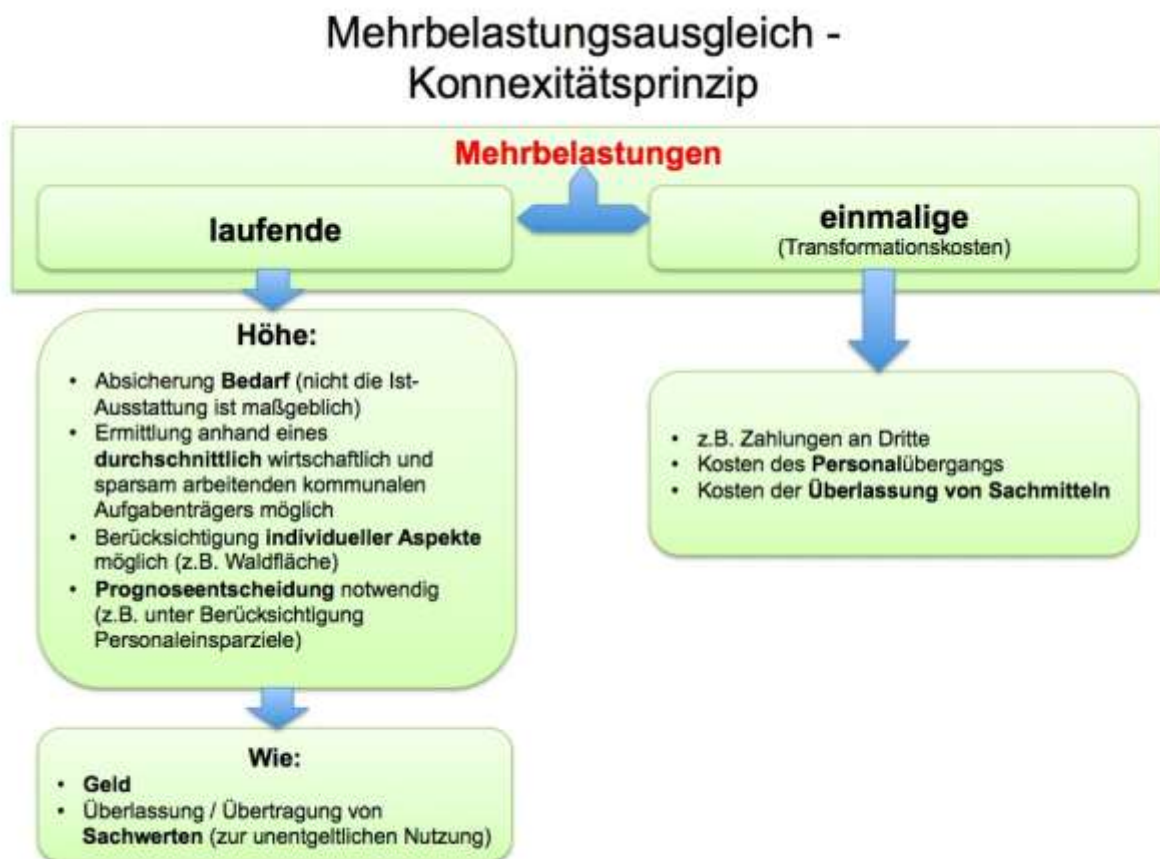


Abbildung: Mehrbelastungsausgleich
(Quelle: eigene Darstellung)

⁶⁶ Schumacher aaO, § 2 S. 40.

Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“:

Bezogen auf die Übertragung von Aufgaben der brandenburgischen Forstverwaltung auf kommunale Aufgabenträger wäre zunächst festzustellen, dass es – falls auch **pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben** auf der kommunalen Ebene entstehen und der Geltungsbereich des FRGGBbg nicht erweitert wird - **besonderer rechtlicher Regelungen** für den Umgang mit Personal und den vorhanden Betriebsmitteln bedürfte.

Da bisher keine forstwirtschaftlichen Aufgaben von kommunalen Aufgabenträgern wahrgenommen werden (Jagdaufgaben sind nicht originäre Forstverwaltungsaufgaben), wären es folglich vollständig neue öffentliche Aufgaben für die Kommunen. Das strikte **Konnexitätsprinzip** käme daher uneingeschränkt zur Anwendung. Es spielt dabei keine Rolle, ob die betroffenen Aufgaben pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung werden⁶⁷. Die Mehrbelastungen wären vom Land auszugleichen.

Bei der Ermittlung der Mehrbelastungen je Aufgabenträger wird es geboten sein, nicht nur von einem durchschnittlich wirtschaftlich und sparsam arbeitenden kommunalen Aufgabenträger auszugehen. Es ist vielmehr naheliegend, individuelle fachliche Aspekte zu berücksichtigen. Hierzu zählt insbesondere der **Anteil an der Gesamtwaldfläche**, der im Zuständigkeitsbereich des neuen kommunalen Aufgabenträgers liegt. Auch wäre es sachgerecht, die räumliche Verteilung der Waldpädagogischen Einrichtungen als individuellen Aspekt zu berücksichtigen, da diese unterschiedlich im Land verteilt sind.

Bereits diese Beispiele zeigen, dass gegenwärtig eine Schätzung der auszugleichenden Mehrbelastungen nicht möglich ist. Hierzu bedarf es – wie beschrieben - zunächst einer Entscheidung, welche Aufgaben überhaupt pflichtig fortgeführt werden sollen. Anschließend wäre zu ermitteln, wie viele Aufgabenträger die neuen Aufgaben wahrnehmen werden und welcher Bedarf anhand konkreter Faktoren prog-

⁶⁷ Beschluss des Landtages Brandenburg vom 18.03.1999, Drucksache 2/6179-B, Nr. 1.

nostiziert werden kann. Diese Mehrbelastungen wären für jede Ebene (siehe oben Seite 51) getrennt zu ermitteln.

Verfehlt wäre insoweit der Versuch, hier ausgehend von den oben genannten ca. 660 Ist-Vollzeiteinheiten in den Aufgabenbereichen „Hoheit“ und „Gemeinwohl“ auf den möglichen Bedarf der neuen kommunalen Aufgabenträger zu schließen, ohne dass zuvor die künftig pflichtigen Aufgaben konkretisiert sind und feststeht, wie viele Aufgabenträger künftig tätig werden sollen.

Bei der Ermittlung des Mehrbedarfs wäre – wie gezeigt - auch nur auf die „**langfristig notwendige, angemessene personelle**“ Ressourcenausstattung zur Absicherung der Aufgabenwahrnehmung abzustellen. Die aktuell geltende **Personalbedarfsplanung 2018** zeichnet die sich verändernden Rahmenbedingungen, Aufgabenentwicklungen und Prioritätensetzungen für die Landesforstverwaltung aus Sicht der Landesregierung nach. Demnach ist für den LFB eine Absenkung der Personalressourcen von 1.516 VZE gemäß Zielstruktur 2015 auf 1.050 VZE im Jahr 2018 vorgesehen. Die im Zeitraum 2015 - 2018 geplante Absenkung der Personalressourcen um etwa ein Drittel erfordert eine Überprüfung der im Landeswaldgesetz fixierten fachlichen Standards und der Tiefe und Intensität der Aufgabenwahrnehmung. Ein Herunterbrechen der Einsparvorgaben und der daraus erwachsenden Reduzierungen im Infrastruktur- und Sachmittelbereich auch auf die einzelnen Aufgaben in den Bereichen „Hoheit“ und „Gemeinwohl“ ist im Detail noch nicht erfolgt. Im Vorfeld einer Aufgabenkommunalisierung müsste dies jedoch geschehen, weil die entsprechenden Planungen aus Sicht der Landesregierung ein wesentliches Indiz bei der Bedarfsermittlung für die neuen kommunalen Aufgabenträger wäre. Mit anderen Worten: „Wenn die Landesregierung bereits die Möglichkeit sah, den personellen Aufwand in den Aufgabenbereichen „Hoheit“ und „Gemeinwohl“ zu reduzieren, dann ist nicht damit zu rechnen, dass in einer Prognoseentscheidung für den künftigen Aufwand diese Einsparabsicht unberücksichtigt bleibt.“

6.2.2 Welche Folgen gibt es konkret für den Haushalt?

Es wird davon ausgegangen, dass hier die Folgen für den Landeshaushalt gemeint sind.

Abstrakte Betrachtung:

Die konkreten Auswirkungen auf den Landeshaushalt lassen sich – wie oben beschrieben – in zwei Positionen untergliedern:

- Einmalkosten (Transformationskosten) und
- laufende Kosten.

Als relevante **Transformationskosten** sind einerseits die Kosten anzusehen, die mit einem Dienstherrenwechsel bei Beamten bzw. einem Arbeitgeberwechsel bei Tarifbeschäftigten verbunden sind. Zu berücksichtigen sind darüber hinaus auch die Kosten der Übergabe bzw. der Übertragung von beweglichem und unbeweglichem Betriebsvermögen auf die neuen Aufgabenträger. Auf die Transaktionskosten kann dementsprechend weiter unten eingegangen werden, wenn es um den Personal- und Sachmittelübergang geht.

Die **laufenden Kosten** sind identisch mit den o.g. geschilderten Mehrbelastungen, die auszugleichen sind. Für die Haushaltsveranschlagung gelten die allgemeinen Regeln gemäß Finanzausgleichsgesetz (FAG), insbesondere ist § 1 Abs. 5 FAG zu beachten. Bezüglich der Landesaufgaben, die zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben werden, ist anzunehmen, dass durch eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse der Mehrbelastungsausgleich stattfinden würde (§ 4 FAG).

Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“:

Wie hoch die Beträge konkret wären, die künftig als laufende Mehrbelastungen auszugleichen wären, kann gegenwärtig nicht berechnet werden. Eine Berechnung würde einerseits voraussetzen, dass feststeht, welche bisher pflichtigen Aufgaben der brandenburgischen Forstverwaltung tatsächlich als solche übergehen sollen (vgl.

Seite 42), und andererseits müsste insbesondere ermittelt werden, welche Personalausgaben und Sachausgaben als „zusätzliche“ Belastungen bei den jeweiligen kommunalen Aufgabenträgern entstehen.

6.2.3 Folgen für das Personal (personalwirtschaftliche Folgen)

Zunächst ist anzumerken, dass jede Organisationsveränderung und Aufgabenverlagerung Unsicherheiten bei den Betroffenen schafft, selbst wenn die Veränderungen auch Chancen und Möglichkeiten bieten. Diese Unsicherheiten können durch rechtliche Regelungen reduziert werden. Alle Erfahrungen zeigen jedoch, dass sie hiermit nicht vollständig beseitigt werden können⁶⁸.

Konkret spiegeln die Unsicherheiten die regelmäßigen Interessenlagen der Beteiligten wider:

- Die Beschäftigten streben einen möglichst ortsnahen und einkommenserhaltenden Einsatz im bisherigen Fachbereich an.
- Die abgebenden Dienststellen möchten regelmäßig „ihre guten Leute halten“.
- Die aufnehmenden Dienststellen präferieren häufig eher „Einstellungsmöglichkeiten für junge Nachwuchskräfte“ als die Übernahme des vorhandenen Personals.

Der Übergang von Personal ist auch nicht nur ein interner Prozess bzw. ein Prozess zwischen den am Arbeits- bzw. Dienstverhältnis beteiligten Akteuren. Weitere interne und externe Beteiligte (z.B. Personalvertretungen, Gewerkschaften) wirken hierbei mit, deren spezifische Rolle bei der Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen beachtet werden sollte. Sie können die Umsetzung des Prozesses positiv beeinflussen.

Bei den personalwirtschaftlichen Folgen ist zwischen Beamten und Arbeitnehmern zu unterscheiden.

⁶⁸ ausführlich: Volker-Gerd Westphal, Entscheiden im Personalmanagement, in Annette Salomon-Hengst / Steffi Kirchner / Susanne Stumpfenhusen / Volker-Gerd Westphal (Hrsg.), Personalmanagement in der brandenburgischen Landesverwaltung, 2001, S. 21ff.

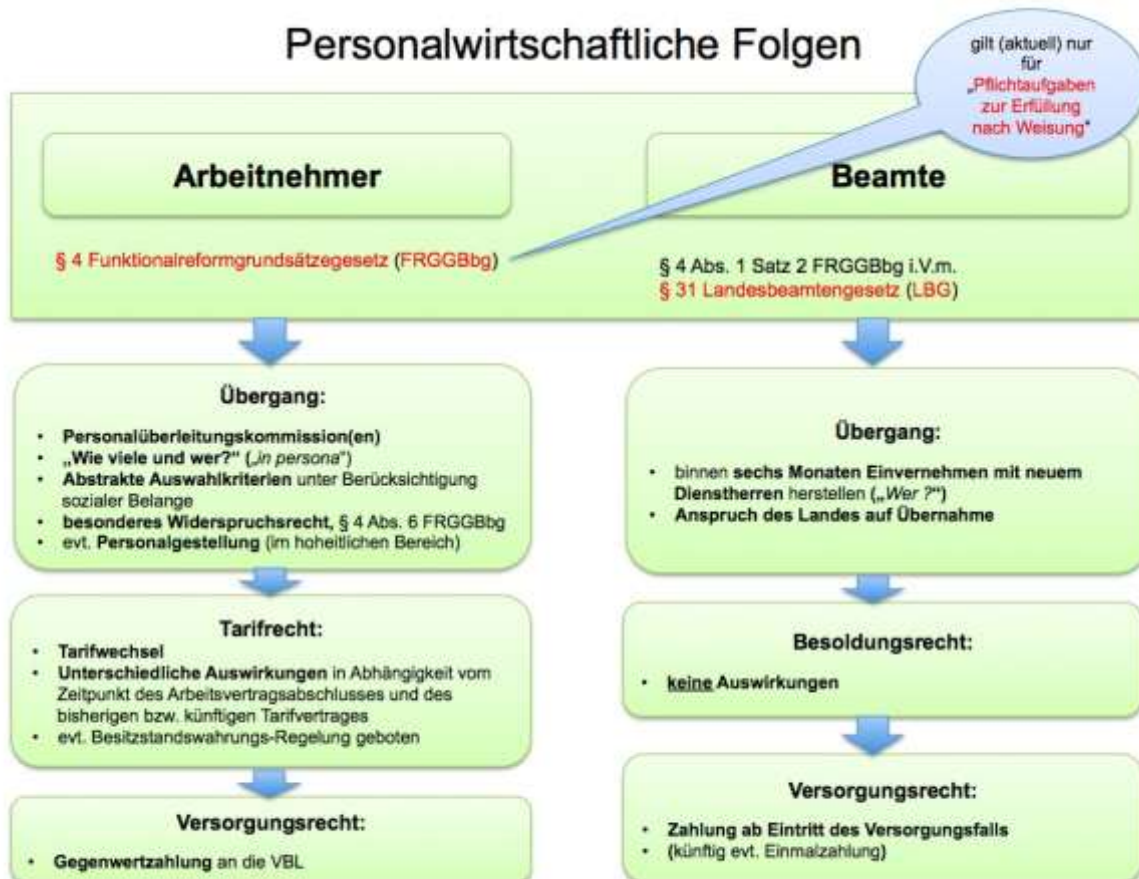


Abbildung: Personalwirtschaftliche Folgen

(Quelle: eigene Darstellung)

6.2.3.1 Arbeitnehmer:

6.2.3.1.1 Überleitung der Arbeitsverhältnisse

Abstrakte Betrachtung:

Die einseitige Überleitung eines Arbeitsverhältnisses auf einen anderen Arbeitgeber erfolgt entweder nach § 613 a BGB oder spezialgesetzlich. Die Überleitung nach der in sich abgeschlossenen Rechtsvorschrift des § 613 a BGB setzt einen rechtsgeschäftlichen Betriebs(teil)übergang voraus, der hier in der Regel nicht vorliegen wird. Die Überleitung der Arbeitsverhältnisse im Zusammenhang mit dem Übergang von Verwaltungsaufgaben des Landes auf kommunale Gebietskörperschaften setzt daher eine andere gesetzliche Regelung voraus. Das spiegelt auch die bestehende Rechtslage im Land Brandenburg – das Funktionalgrundsatzgesetz – wider.

Gehen Aufgaben des Landes als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung vollständig oder teilweise auf Landkreise und kreisfreie Städte über, werden die **Arbeitnehmer**, die diese Aufgaben bisher wahrgenommen haben, nach Maßgabe des § 4 FRGGBbg in deren Dienst **übernommen** (§ 4 Abs. 1 Satz 1 FRGGBbg). § 4 Abs. 7 Satz 1 FRGGBbg stellt einen **gesetzlich geregelten Übergang** von Arbeitsverhältnissen dar. Ein solcher darf landesgesetzlich geregelt werden. Der Landesgesetzgeber ist hierzu nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG befugt, denn der Bund hat im Rahmen der das Arbeitsrecht betreffenden konkurrierenden Gesetzgebung – soweit es die Überleitung von Arbeitsverhältnissen betrifft – nur rechtsgeschäftliche Übergänge nach § 613 a BGB geregelt. Auch steht höherrangiges Bundesrecht einer solchen Regelung nicht entgegen⁶⁹.

Gemäß § 4 Abs. 2 FRGGBbg bilden das Land und die beteiligten Gebietskörperschaften sich spätestens sechs Monate vor dem gesetzlichen Aufgabenübergang konstituierende **Personalüberleitungskommissionen** für den jeweils überzuleitenden Aufgabenbereich. Diese bestehen aus je zwei Vertretern des Landes und je zwei Vertretern der betroffenen Gebietskörperschaften; außerdem nimmt je ein von den zuständigen Personalvertretungen beider Seiten bestellter Vertreter mit beratender Stimme teil.

Dem Wortlaut nach erscheint unklar, ob hiervon auch der Fall der Aufgabenübertragung **auf eine Mehrzahl von Gebietskörperschaften** erfasst ist. In § 4 Abs. 3 Satz 1 FRGGBbg ist – anders als in § 4 Abs. 2 Satz 2 FRGGBbg – nur von „der betroffenen Gebietskörperschaft“ die Rede. Es käme also in Betracht, je Gebietskörperschaft eine eigene Personalüberleitungskommission zu bilden. Da dies aber wenig praktikabel und rechtlich problematisch erscheint, wäre darüber nachzudenken, die Bildung nur einer Personalüberleitungskommission je Aufgabenbereich vorzusehen.

⁶⁹ BAG v. 2.3.2006, 8 AZR 124/05; BAG v. 23.03.2011, 10 AZR 374/09.

Die Personalüberleitungskommission **entscheidet einvernehmlich**,

- **wie viele** und
- **welche Arbeitnehmer**

zu übernehmen sind. Bei der Entscheidung sind insbesondere soziale Belange der einzelnen Arbeitnehmer zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 3 FRGGBbg). Kommt eine Einigung der Personalüberleitungskommission bis spätestens drei Monate vor dem Aufgabenübergang nicht zustande, so hat sie einvernehmlich einen neutralen Schlichter zu bestimmen, der die erforderlichen Entscheidungen trifft. Kommt auch über die Person des Schlichters keine einvernehmliche Entscheidung zustande, wird dieser vom Präsidenten des Landesarbeitsgerichts Brandenburg benannt (§ 4 Abs. 4 FRGGBbg).

Die Entscheidung über das „**Wie viele**“ liegt nach § 4 Abs. 3 Satz 3 FRGGBbg eindeutig in der Hand der Personalüberleitungskommission bzw. anschließend beim Schlichter. Es ist hierbei zu beachten, dass es nicht um die Entscheidung über die Höhe des Mehrbedarfs geht, sondern darüber, wie dieser Mehrbedarf mit wie vielen Personen gedeckt wird.

Somit obliegt dem Gremium die im Einzelfall recht komplizierte Aufgabe zugewachsen, festzustellen, in welchem Umfang vorhandenes Personal zur Erledigung der zu übertragenden Aufgaben tatsächlich „**in persona**“ benötigt wird. Erforderlich hierfür ist ein umfassender Überblick über die zu bewältigenden Aufgaben, den notwendigen „qualitativen“ Personalbedarf und den aktuell zur Verfügung stehenden Personalbestand. Den Überblick über den vorhandenen Personalbestand kann nur die Landesverwaltung haben, unter deren Hoheit die Aufgaben bislang bewältigt worden sind.

Die materiellen Kriterien, nach denen die Personalüberleitungskommission die Auswahl, also die Identitätsbestimmung der überzuleitenden Beschäftigten trifft, sind im FRGGBbg nur teilweise geregelt. Es heißt hierzu in § 4 Abs. 3 Satz 5 FRGGBbg, dass soziale Belange der einzelnen Arbeitnehmer zu berücksichtigen sind. „Soziale Belange“ sind nicht gleichzusetzen mit den in § 1 Abs. 3 KSchG genannten Kriterien

der sozialen Auswahl bei einer betriebsbedingten Kündigung (Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter, Unterhaltungspflichten, Schwerbehinderung). Auch andere soziale Belange wie Anfahrtsweg, Pflege Familienangehöriger, Vermögensverhältnisse usw. können berücksichtigt werden. Damit liegt die **Festlegung der zu berücksichtigenden Kriterien** im Ergebnis in der Hand der jeweiligen Personalüberleitungskommission, die nur insoweit gebunden ist, dass soziale Belange nicht außer Acht bleiben dürfen.

Somit könnte es zur Anwendung **unterschiedlicher Auswahlkriterien** je betroffenen Verwaltungsbereich kommen. Dieselbe Situation könnte entstehen, wenn eine Mehrzahl von Überleitungskommissionen in einem Verwaltungsbereich für unterschiedliche kommunale Gebietskörperschaften oder Aufgaben gebildet wird. Dies spricht dafür, bereits im FRGGBbg – vergleichbar etwa dem § 3 Abs. 6 des Sächsischen Personalüberleitungsgesetzes (SächsPÜG) – bestimmte Kriterien zu regeln, die von allen Personalüberleitungskommissionen zu beachten sind. .

Die von der Personalüberleitungskommission getroffene Auswahl der überzuleitenden Beschäftigten ist diesen zuzustellen (§ 4 Abs. 6 Satz 1 FRGGBbg).

Der Arbeitnehmer kann innerhalb einer Frist von vierzehn Kalendertagen nach Zustellung gegen diese beim zuständigen Fachminister **Widerspruch einlegen**. Dies führt dazu, dass das **Arbeitsverhältnis mit dem Land weiter besteht** (§ 4 Abs. 6 FRGGBbg). Andernfalls gehen mit dem Zeitpunkt des Übergangs der Verwaltungsaufgaben alle Rechte und Pflichten aus dem bisherigen Arbeitsverhältnis des Arbeitnehmers auf die übernehmende Gebietskörperschaft über (§ 4 Abs. 7 Satz 1 FRGGBbg). Für ein Jahr nach dem Übergang ist für die übernehmende Gebietskörperschaft das Recht zur betriebsbedingten ordentlichen Kündigung und Änderungskündigung ausgeschlossen (§ 4 Abs. 7 Satz 2 FRGGBbg). Das Gesetz entspricht insoweit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs⁷⁰.

Wenn von einer Personalüberleitung betroffene Beschäftigte das vorgesehene Widerspruchsrecht ausüben, können sie die aufgrund ihres Verbleibens in der Landes-

⁷⁰ EuGH 6.9.2011 – C-108/10; EuGH 24.1.2002 – C 51/00.

verwaltung und ihrer wegen Wegfalls ihrer Aufgaben entstandenen Umbaubetroffenheit bestehenden Rechte aus dem bis Ende 2015 geltenden TV Umbau in Anspruch nehmen und sich auf den Kündigungsschutz nach § 3 Abs. 1 TV Umbau berufen⁷¹.

Alternativ zur gesetzlichen Personalüberleitung könnte eine **Personalgestellung** grundsätzlich in Betracht kommen. Gemäß § 4 Abs. 3 Tarifvertrag der Länder (TV-L) hat der Beschäftigte bei weiter bestehendem Arbeitsverhältnis auf Verlangen des Arbeitgebers die arbeitsvertraglich geschuldete Arbeitsleistung bei einem Dritten zu erbringen, auf den die Aufgaben des Beschäftigten verlagert worden sind (Personalgestellung). Entsprechend ist in Nordrhein-Westfalen verfahren worden. Zu beachten ist, dass es nicht ausreicht, dass durch die Aufgabenverlagerung insgesamt ein Beschäftigungsbedarf entfallen ist, um einem Beschäftigten im Rahmen der Personalgestellung nach § 4 Abs. 3 Tätigkeiten bei einem Dritten zuzuweisen. Die Personalgestellung ist nur zulässig, wenn „Deckungsgleichheit“ bezüglich der bisher dem Beschäftigten übertragenen und der nunmehr in den Wirkungsbereich des Dritten verlagerten Tätigkeit besteht. Die verlagerten Aufgaben müssen also mit der Funktion des Arbeitsplatzes zusammenhängen.

Inzwischen ist aber **fraglich** geworden, inwiefern das zum 01.12.2011 novellierte Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) einer dauerhaften Personalgestellung gemäß § 4 TV-L/TVÖD-VKA an kommunale Gebietskörperschaften entgegensteht. Die Personalgestellung stellt einen typischen Fall der im § 1AÜG geregelten und unter Erlaubnisvorbehalt gestellten Arbeitnehmerüberlassung dar. Erlaubnisfrei ist die Personalgestellung in der hier einschlägigen Fallkonstellation nur, wenn die Überlassung im streng hoheitlichen Bereich erfolgt.

Betreffen sie hingegen anderweitige Aufgaben, insbesondere Aufgaben der Daseinsvorsorge, handelt es sich um eine erlaubnispflichtige Überlassung.

Unabhängig von der Frage der Erlaubnispflichtigkeit kann eine Überlassung unter zeitlichen Aspekten nur vorübergehend stattfinden, § 1 Abs. 1 S. 2 AÜG. Eine

⁷¹ ausführlich: Kommentierung des TV Umbau von Annette Salomon-Hengst, Anne-Katrin Buchwaldt, Christina Holzendorf u.a. in Annette Salomon-Hengst / Steffi Kirchner / Susanne Stumpfenhusen / Volker-Gerd Westphal (Hrsg.), Personalmanagement in der brandenburgischen Landesverwaltung, 2001, S. 155ff.

Höchstüberlassungsfrist ist jedoch nicht vorgesehen. Weder das AÜG noch die EU-Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG definieren den Begriff „vorübergehend“. Jedenfalls von vornherein als dauerhaft vorgesehene Arbeitnehmerüberlassungen dürften nicht von diesem Begriff erfasst sein. Daher dürfte die Personalgestellung als eine auf Dauer angelegte Beschäftigung bei einem Dritten (s. die Protokollerklärung zu § 4 Abs. 3 TV-L) nicht als vorübergehend im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 2 AÜG anzusehen sein. Ob und inwieweit hier Handlungsbedarf der Tarifvertragsparteien besteht, kann dahingestellt bleiben, da nach gegenwärtiger Gesetzeslage eine generelle Personalgestellung an Stelle der Überleitung von Arbeitsverhältnissen bei Übergang von Verwaltungsaufgaben des Landes auf kommunale Gebietskörperschaften **ohnehin ausgeschlossen ist**. § 4 FRGGBbg sieht – wie dargestellt – zwingend einen Übergang der Arbeitsverhältnisse der betroffenen Beschäftigten vor. Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage kann eine Personalgestellung nur in Betracht kommen, wenn Beschäftigte der Überleitung nach § 4 Abs. 6 FRGGBbg (oder § 613 a Abs. 6 BGB) **widersprechen**.

Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“

Die brandenburgische Forstverwaltung verfügt über einen hohen Anteil von Arbeitnehmern. Für diese Arbeitnehmer wären nach dem geltenden Recht Personalüberleitungskommissionen zu bilden. Dabei wäre es von Vorteil, wenn es **nur eine Kommission** für den gesamten Verwaltungsbereich gibt, weil es andernfalls auch zu Abgrenzungsproblemen zwischen den Kommissionen und den zu berücksichtigenden Personalbeständen kommen könnte.

Die Personalüberleitungskommission(en) müsste(n) je neuem kommunalem Aufgabenträger konkret ermitteln und einvernehmlich festlegen, welche Arbeitnehmer übergeleitet werden sollen. Die genaue Zahl kann gegenwärtig weder hinsichtlich der Gesamtzahl noch im Hinblick auf die einzelnen kommunalen Aufgabenträger aus den oben genannten Gründen abgeschätzt werden. Hierfür wäre es erforderlich,

- die konkreten Aufgaben,
- den auszugleichenden Mehrbedarf und
- die aufnehmenden Gebietskörperschaften

zu kennen.

Die Kommission(en) müsste(n) sich auf **abstrakte Zuordnungskriterien** verständigen, die soziale Belange mit umfassen. Alternativ käme eine ergänzende gesetzliche Regelung in Betracht. Angesichts der zahlreichen Reformen, die die brandenburgische Forstverwaltung in der Vergangenheit durchlebt hat, ist damit zu rechnen, dass ein erneutes Personalzuordnungsverfahren mit dem Ziel der Überleitung von Beschäftigten auf neue Arbeitgeber zu erheblichen Widerständen führen würde. Ein **Überleitungstarifvertrag**, der die gesetzliche Überleitung der Arbeitnehmer begleitet, könnte insoweit eine positive Wirkung entfalten.

Unbeschadet der rechtlichen Probleme, die mit einer **Personalgestellung** verbunden wären, ist damit zu rechnen, dass die Gestellung zu keiner Vereinfachung des Zuordnungsverfahrens führen würde. Die hoheitlichen Aufgaben müssten separiert werden. Die Vorbehalte bei den Beschäftigten gegen eine Personalgestellung könnten ebenfalls von erheblicher Bedeutung werden. Unabhängig vom Bestehen einer Rechtspflicht ist die Personalgestellung in Erwägung zu ziehen, wenn Mitarbeiter einer Überleitung widersprechen.

6.2.3.1.2 Tarifrecht

Abstrakte Betrachtung:

Entgelt, Eingruppierung und Stufenzuordnung und sonstiges Tarifrecht sind für Beschäftigte des Landes Brandenburg **im TV-L oder im TV-L-Forst** geregelt. Im kommunalen Bereich ist zu differenzieren: für Beschäftigte kommunaler Arbeitgeber Brandenburgs, die unter den Anwendungsbereich des TVöD-VKA fallen, gelten insoweit dessen Regelungen. Es liegen Hinweise vor, dass es unterhalb der Kreisebene nur vereinzelt Gebietskörperschaften gibt, die nicht Mitglied im Kommunalen Arbeitgeberverband Brandenburg (KAV) und damit auch nicht an den TVöD-VKA gebunden sind.

Die Zuständigkeit für die tarifvertragliche Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse der Waldarbeiter liegt bei den Kommunalen Arbeitgeberverbänden, in Brandenburg also beim KAV Brandenburg. Derzeit lässt sich keine einheitliche Anwendung bestimmter tarifvertraglicher Regelungen feststellen. Zum Teil soll das alte Manteltarifrecht angewandt werden, zum anderen soll es auf lokaler Ebene Dienstvereinbarungen über die Entlohnung von Waldarbeitern auf der Basis des TVöD geben. Rechtlich scheint einiges dafür zu sprechen, dass der MTW-O – anders als auf der Ebene von Bund und Ländern – mangels Ablösung durch einen Folge-TV auf der Ebene der Kommunen weiter zur Anwendung kommt und daher gem. § 1 Abs. 2 g TVöD der TVöD-VKA für Forstbeschäftigte nicht eingreift.

Bei einer Überleitung von Landesbeschäftigten auf kommunale Gebietskörperschaften ist es für die Frage des **nach Überleitung geltenden Tarifrechts** und die Auswirkungen auf Entgelt, Eingruppierung und Stufenzuordnung wichtig, festzustellen, ob tarifvertragliche Regelungen hierzu vor Überleitung kraft beiderseitiger Tarifgebundenheit und/oder kraft vertraglicher Bezugnahme gegolten haben. Dies bedarf ausführlicher rechtlicher Prüfungen, wobei es auf den Zeitpunkt des Abschlusses des Arbeitsvertrages oder eines Änderungsvertrages ankommt sowie auf die Tarifbindung des betroffenen Beschäftigten.

Im Ergebnis zeigt sich, dass für übergeleitete Arbeitnehmer, die einen **nach dem 31.12.2001** abgeschlossenen Arbeits- oder Änderungsvertrag ohne Tarifwechselklausel besitzen, **der TV-L/TV-L-Forst** und der diese ergänzenden oder ersetzenden Tarifverträge, fort gilt.

In **allen anderen Fallgestaltungen** besteht für Arbeitnehmer - mit Ausnahme der Forstbeschäftigten - auf kommunaler Ebene ein Entgeltsystem, das dem TV-L gleicht und eine Anrechnung bisheriger Stufenlaufzeiten – zumindest nach Ermessen der übernehmenden kommunalen Gebietskörperschaft – ermöglicht, jedoch nach gegenwärtiger Lage **nicht alle Besitzstände garantiert**, soweit es nicht zur statischen Weitergeltung von TV-L/TV-L- Forst kommt. Für auf kommunale Gebietskörperschaften übergeleitete Forstbeschäftigte, deren Arbeits- oder Änderungsverträge vor dem 01.01.2002 abgeschlossen wurden oder die eine Tarifwechselklausel enthalten, gilt

nach Überleitung das örtlich vereinbarte Recht wie bspw. der MTW-O oder andere einschlägige Vereinbarungen..

Insgesamt ist deshalb festzuhalten, dass es **im Falle des Wechsels in den Anwendungsbereich der kommunalen Tarifverträge zu Verlusten bei den erreichten Besitzständen** (Eingruppierung, Stufenzuordnung, Wegfall von Besitzstandsansprüchen nach TVÜ-L/TVÜ-Forst, z.B. Kinderbesitzstand, Vergütungsgruppenzulagen) kommen kann. Im Interesse einer sozialverträglichen Ausgestaltung dieses Prozesses sollte geprüft werden, ob diese Probleme im Wege übergreifender Standards vor der Überleitung adressiert werden. Alternativ wären sie bei den kommunalen Trägern zu lösen.

So könnten beispielsweise in einer **gesetzlichen Überleitungsvorschrift** auch Regelungen zur Wahrung bereits erlangter Besitzstände aufgenommen werden. Das SächsPÜG hat in § 2 Abs. 4 hat z.B. eine statische Weiteranwendung der für Landesbeschäftigte geltenden tariflichen Regelungen vorgesehen, sofern tarifliche Regelungen des neuen Arbeitgebers ungünstiger sind. In diesem Zusammenhang könnte auch an den Abschluss eines **Überleitungstarifvertrages in Erwägung gezogen werden**, soweit nach den für Landesbeschäftigte geltenden Tarifverträgen erreichte Besitzstände gewahrt werden sollen. Dies würde zugleich die Gewerkschaften in den Prozess einbinden.

Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“:

Welche konkreten Auswirkungen auf das Entgelt der Forstmitarbeiter eintreten, kann hier nicht erörtert werden, da es insoweit auf die individuelle arbeitsvertragliche Situation der einzelnen Arbeitnehmer ankommt.

Anzumerken ist jedoch, dass die Überleitung insoweit einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen würde.

6.2.3.1.3 Versorgungsrechtliche Folgen

Abstrakte Betrachtung:

Mit der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses zum Land endet die Pflichtversicherung bei der Versorgungsanstalt des Bundes und Länder (**VBL**). Es besteht die Möglichkeit, die freiwillige Versicherung fortzuführen.

Die Beschäftigten müssen **beim Kommunalen Versorgungsverband Brandenburg (KVBbg) angemeldet werden**, vorausgesetzt der Beschäftigte kann noch die erforderlichen Wartezeiten (60 Umlagemonate) erreichen. Um die alters- oder befristungsbedingte Nicht-Vollendung der **Wartezeit** zu vermeiden, haben sich im Dezember 2004 die VBL und alle 19 kommunalen sowie weitere Zusatzversorgungskassen auf ein Anerkennungs-/Überleitungsabkommen geeinigt. Dieses trat (rückwirkend) zum 1. Januar 2002 in Kraft. Beschäftigte im öffentlichen Dienst können ihre (gesamten) Versicherungszeiten der tarifvertraglich vereinbarten betrieblichen Altersvorsorge zusammenrechnen lassen, falls sie im Laufe ihres Arbeitslebens bei verschiedenen Zusatzversorgungskassen pflichtversichert waren bzw. sind.

Bei **jeder Zusatzversorgungseinrichtung ist mit Eintritt in den Ruhestand ein Rentenantrag** zu stellen.

Von diesen individuellen versorgungsrechtlichen Folgen sind die Rechtsfolgen für das Land als Arbeitgeber zu unterscheiden.

Die Möglichkeit, sog. „**echte Überleitungsabkommen**“ zwischen abgebender und aufnehmender Zusatzversorgungseinrichtung zu schließen, **besteht** seit der Schließung der Gesamtversorgungssysteme zum 31. Dezember 2001 **nicht mehr**. Daher wird nach VBL-Satzung in Abhängigkeit vom auszugliedernden Personalbestand eine sog. **Gegenwertzahlung** zuzüglich der Berechnungskosten an die VBL durch das Land Brandenburg fällig.

Der BGH hat in zwei Streitfällen im Jahr 2012⁷² entschieden, dass die alte Regelung zur Gegenwertforderung (§ 23 Abs. 2 VBL-Satzung) unwirksam ist. Daher wurde mit der 18. Änderung der VBL-Satzung im Januar 2013 eine Neuregelung des Gegenwerts und des anteiligen Gegenwerts vorgenommen (§§ 23 bis 23 c VBL-Satzung). Gem. § 23 Abs. 2 S. 1 VBL-Satzung ist die Höhe des Gegenwerts nach versicherungsmathematischen Grundsätzen so zu bemessen, dass verbleibende Anwartschaften und Leistungsansprüche, die dem ausgeschiedenen Arbeitgeber zuzurechnen sind, ausfinanziert und künftige Ausgaben der VBL zur Deckung der Verwaltungskosten und möglicher Fehlbeträge abgegolten sind. Des Weiteren kann der Arbeitgeber nun anstelle der Zahlung eines Gegenwerts beantragen, die Finanzierung der bei der VBL verbleibenden Anwartschaften und Leistungsansprüche über das Erstattungsmodell durchzuführen (§ 23 c Abs 1 S. 1 VBL-Satzung). Dadurch wird eine ungerechtfertigte Belastung der Arbeitgeber hinsichtlich ihrer Liquidität und Kreditlinie durch eine Einmalzahlung vermieden.

Mittelbar entstehen und verfestigen sich durch allgemeinen Personalabbau, Ausgründungen und Kommunalisierungen in allen neuen Bundesländern ungünstige Versichertenstrukturen in der VBL, die mittelfristig zu erhöhten Umlage- und/oder Sanierungsgeldzahlungen für die Trägerländer führen könnten.

Im Gegensatz zu den „Mitgliederverlusten“ bei der VBL würde der **Kommunale Versorgungsverband Brandenburg (KVBbg)** einen deutlichen Versichertenzuwachs bekommen. Es ist zu prüfen, ob dieser wirtschaftliche Vorteil kompensationsfähig ist.

Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“:

Die Gegenwertzahlung an die VBL kann aufgrund der großen Anzahl von Arbeitnehmern in der Forstverwaltung, die übergeleitet werden könnten, einen erheblichen Betrag ausmachen. In Abhängigkeit von der Anzahl der überzuleitenden Beschäftigten und der konkreten Versichertenstruktur können Gegenwertzahlungen einen deutlich zweistelligen Millionenbetrag erreichen. Auch wegen der einschneidenden Neuregelung der Satzung und der damit verbundenen Umstellungsprobleme ist es ge-

⁷² BGH, U. v. 10.10.2012, IV ZR 10/11; BGH, U. v. 10.10.2012, IV ZR 12/11

genwärtig nicht möglich, den Betrag näher einzugrenzen. Da das Land „Schuldner“ dieser Gegenwertzahlung wäre, ist der Betrag nicht Bestand des oben beschriebenen Mehrbedarfsausgleichs.

Zwar wäre es wünschenswert, frühzeitig einen konkreteren Betrag zu kennen. Aber jeder Betrag, der jetzt aufgrund vager Abschätzungen genannt werden würde, könnte die politische Meinungsbildung maßgeblich beeinflussen und eine „Ankerfunktion“ erhalten, die anschließend eine sachorientierte Diskussion erheblich erschwert. Zu bedenken ist auch, dass die Gegenwertzahlung zwar ein relevanter finanzieller Faktor sein kann. Generell gilt aber auch, dass Funktionalreformen langfristig angelegt sind. Jede Funktionalreform ist mit einmaligen zusätzlichen Belastungen verbunden, die durch politische, fachliche und längerfristige ökonomische Vorteile kompensiert werden können.

6.2.3.1.4 Reise- und Umzugskosten

Abstrakte Betrachtung/Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“:

§ 23 Absatz 4 TV-L regelt, dass für die Erstattung von Reise- und Umzugskosten sowie Trennungsgeld die Bestimmungen, die für die Beamtinnen und Beamten des Arbeitgebers jeweils gelten, Anwendung finden. Insoweit wird hier auf die Ausführungen in Abschnitt 6.2.3.2.4 verwiesen.

6.2.3.2 Beamte

6.2.3.2.1 Überleitung der Beamtenverhältnisse

Abstrakte Betrachtung:

Wenn Landesaufgaben als **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung** vollständig oder teilweise auf **Landkreise und kreisfreie Städte** übergehen, gelten nach § 4

Abs. 1 Satz 2 FRGGBbg für die von der Überleitung betroffenen Beamten die Bestimmungen des § 31 LBG. Diese Vorschrift käme auch zur Anwendung, wenn es sich um **pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben** handeln würde und die Aufgaben auf die **Ebene der „Gemeinden“ oder „Ämtern und amtsfreie Gemeinden“** verlagert werden würden.

§ 31 Abs. 1 LBG bestimmt wiederum die entsprechende Anwendung der Regelungen der §§ 16 bis 19 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG). Danach gestaltet sich die **Personalüberleitung** für die Beamten wie folgt:

Für den Fall, dass Aufgaben einer Körperschaft (hier Land) teilweise auf eine oder mehrere andere Körperschaften (hier Kommunen) übergehen, sind die betroffenen Beamten der abgebenden Körperschaft zu einem verhältnismäßigen Teil, bei mehreren Körperschaften anteilig, in den Dienst der aufnehmenden Körperschaften zu übernehmen. Die beteiligten Körperschaften haben innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der Umbildung im Einvernehmen zu bestimmen, von welchen Körperschaften die einzelnen Beamten zu übernehmen sind (§ 16 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 und Abs. 2 Satz 2 BeamStG).

Anders als im Arbeitnehmerbereich (vgl. § 4 FRGGBbg) sieht das Gesetz eine Entscheidung über die Übernahme der Beamten erst nach dem Aufgabenübergang vor. Den beteiligten Körperschaften ist für die Herstellung des Einvernehmens eine Frist von sechs Monaten nach der Umbildung gesetzt. Das Einvernehmen muss vor Erlass der Übernahmeverfügung nach § 17 Abs. 3 BeamStG vorliegen. Es kann allerdings auch noch nach Ablauf der gesetzlichen Frist von sechs Monaten hergestellt werden, da es sich um keine Ausschlussfrist handelt und im Übrigen auch die Übernahme der einzelnen Beamten nicht an die Einhaltung einer bestimmten Frist gebunden ist⁷³. Vor diesem Hintergrund spricht jedenfalls nichts dagegen, ggf. auch für den Bereich der Beamten bereits früher als zum gesetzlich vorgesehenen Zeitpunkt eine Einigung über die Übernahme herbeizuführen. Gelingt dies nicht, könnte die Aufgabenwahrnehmung zunächst auch im Wege von Abordnungen sichergestellt werden.

⁷³ vgl. BVerwG, Urteil vom 30.11.1978 - II C 6.75 - juris Rn. 22.

Festzustellen ist, dass die Aufgaben abgebende Körperschaft (hier das Land) **einen Anspruch gegen die aufnehmenden Körperschaften** auf die anteilige Übernahme der Beamten, die bislang mit den übergegangenen Aufgaben betraut waren und deshalb bei der abgebenden Körperschaft nicht mehr benötigt werden, hat. Um hier Unklarheiten oder Streitigkeiten zwischen den beteiligten Körperschaften zu vermeiden, könnte in dem zur Überleitung der Verwaltungsaufgaben erforderlichen Gesetz ggf. auch bereits die Gesamtzahl der überzuleitenden Beamten und deren Verteilung auf die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften bestimmt werden (vgl. z.B. § 3 SächsPÜG).

Zum Auswahlverfahren werden für die Beamten anders als im Arbeitnehmerbereich **im Gesetz keine konkreten Regelungen** getroffen. Das Gesetz regelt nur den Grundsatz: das Personal folgt der Aufgabe. Für eine Übernahme kommen daher grundsätzlich nur die Beamten in Frage, deren Aufgabengebiet von dem Aufgabenübergang tatsächlich berührt wird. Nach welchen weiteren Kriterien und durch welche Gremien die Auswahl der Beamten und insbesondere auch die Zuordnung zu den aufnehmenden kommunalen Gebietskörperschaften erfolgt, ist weitestgehend in das Ermessen der jeweils beteiligten Körperschaften gestellt.

Um eine **einheitliche Verfahrensweise** im Rahmen einer umfassenden Funktionalreform sicherzustellen, wäre zu überlegen, für die Auswahl der überzuleitenden Beamten und Tarifbeschäftigten einheitliche Kriterien (s.o.) zugrunde zu legen und diese ggf. gesetzlich – im FRGGBbg oder ggf. einem speziellen Überleitungsgesetz – zu bestimmen.

Im Hinblick darauf, dass die beteiligten Körperschaften im Einvernehmen über die Übernahme der Beamten zu entscheiden haben, wird es sich in der praktischen Umsetzung – ohne dass es hierzu einer gesetzlichen Regelung bedarf – ggf. anbieten, auch für die Beamten eine Art von **Personalüberleitungskommission** einzusetzen oder sich zur Vorbereitung der Herstellung des Einvernehmens der für den Arbeitnehmerbereich ohnehin zu bildenden Personalüberleitungskommissionen zu bedienen. Da diese bereits vor dem Aufgabenübergang tätig werden, könnte hierdurch auch eine möglichst frühzeitige Einigung befördert werden. Die Entscheidung eines

neutralen Schlichters, wie ihn § 4 Abs. 4 FRGGBbg für den Arbeitnehmerbereich vorsieht, ist für den Beamtenbereich allerdings ausgeschlossen. Vorstellbar wäre ggf. die Einrichtung einer Schiedsstelle, welche Empfehlungen aussprechen kann (vgl. z.B. § 5 SächsPÜG). Die endgültige Entscheidung muss jedoch bei den beteiligten Körperschaften bleiben.

Die Übernahme wird durch einen **rechtsgestaltenden Verwaltungsakt** von der aufnehmenden Körperschaft verfügt (§ 17 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 BeamStG). Dadurch unterscheidet sie sich von einer dienstherrenübergreifenden Versetzung, die regelmäßig der abgebende Dienstherr verfügt. Die Übernahme bedarf nicht der Zustimmung des Beamten.

Sie wird mit der Zustellung der Übernahmeverfügung wirksam. D.h. die betroffenen Beamten gehen auch erst zu diesem Zeitpunkt – ggf. erst sechs Monate nach der Umbildung – in den Dienst der aufnehmenden Körperschaft über. Die Beamten sind verpflichtet, der Übernahmeverfügung Folge zu leisten. Kommen sie der Verpflichtung (schuldhaft) nicht nach, sind sie zu entlassen (§ 17 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 BeamStG).

Hierbei ist zu beachten, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Übernahmeverfügung nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO **grundsätzlich aufschiebende Wirkung** haben, es sei denn, der aufnehmende Dienstherr hat die sofortige Vollziehung angeordnet (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO).

Wie im Arbeitnehmerbereich kommt auch für die Beamten in Betracht, die Überleitung abweichend **durch spezielle Einzelgesetze** zu regeln. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, inwieweit für die Beamten ggf. **eine Personalüberleitung kraft Gesetzes** geregelt werden könnte. Im Zusammenhang mit der Kommunalisierung der Versorgungsämter in Nordrhein-Westfalen hat das Bundesverwaltungsgericht⁷⁴ entschieden, dass die dort per Eingliederungsgesetz beabsichtigte gesetzliche Überleitung der Beamten mittels eines Zuordnungsplans nicht bewirkt worden ist und die Beamten in der Versorgungsverwaltung Landesbeamte geblieben

⁷⁴ Urteil vom 24.11.2011 – 2 C 50.10 – juris

sind. Der Zuordnungsplan überließ die Personalzuordnung der Exekutive. Vor dem Hintergrund der Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts erscheint daher eine gesetzliche Überleitung von Beamten nur dann rechtssicher möglich, wenn das Ob und Wohin der Überleitung eindeutig aus dem Gesetz bestimmbar sind. Dies dürfte im Rahmen einer umfassenden Funktionalreform – insbesondere hinsichtlich der Frage, auf welche kommunale Gebietskörperschaft die einzelnen Beamten überzuleiten sind – kaum möglich sein.

Im Falle der Übernahme wird das **Beamtenverhältnis mit dem neuen Dienstherrn fortgesetzt** (§ 17 Abs. 1 BeamtStG).

Den Beamten, die nach § 16 BeamtStG übernommen werden, soll bei der aufnehmenden Körperschaft **ein gleich zu bewertendes Amt** übertragen werden, das ihrem bisherigen Amt nach Bedeutung und Inhalt ohne Rücksicht auf Dienststellung und Dienstalster entspricht (§ 18 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG). Es handelt sich um eine Soll-Vorschrift, die zwar keinen zwingenden Rechtsanspruch einräumt, aber für den Regelfall die entsprechende Verpflichtung des Dienstherrn statuiert. Im Einzelfall sind Ausnahmen möglich. So kann, wenn eine dem bisherigen Amt entsprechende Verwendung nicht möglich ist, auch ein anderes Amt mit geringerem Grundgehalt übertragen werden; das Grundgehalt muss mindestens dem des Amtes entsprechen, das der Beamte vor dem bisherigen Amt innehatte (§ 18 Abs. 1 Satz 2 und 3 BeamtStG).

Die aufnehmende Körperschaft kann, wenn die Zahl der bei ihr nach der Umbildung vorhandenen Beamten den tatsächlichen Bedarf übersteigt, Beamte im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit oder auf Zeit innerhalb eines Jahres in den **einstweiligen Ruhestand** versetzen, wenn deren Aufgabengebiet von der Umbildung berührt wurde (§ 18 Abs. 2 BeamtStG i.V.m. § 47 LBG). Beamte auf Probe können entlassen werden, wenn ihr Aufgabengebiet von der Umbildung berührt wird und eine andere Verwendung nicht möglich ist (§ 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BeamtStG). Beamte, die hiernach entlassen worden sind, sind bei der Besetzung freier Planstellen im Bereich desselben Dienstherrn bei gleichwertiger Eignung vorrangig zu berücksichtigen (§ 33 Abs. 4 LBG).

Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“:

Revierförster und Oberförster sind ganz überwiegend Beamte in der **Forstlaufbahn**. Ihre Überleitung würde sich nach den beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen richten. Allerdings kann die besondere Laufbahn zu zusätzlichen Komplikationen führen, wenn nach einer Überleitung die Forstbeamten langfristig nicht mehr im übertragenen Aufgabenbereich eingesetzt werden können. In diesem Fall wäre ein Laufbahnwechsel notwendig. Diese Problematik gibt es jedoch auch auf der Landesebene.

Ein **landeseinheitliches Vorgehen** bei der Personalauswahl wäre im Bereich der Forstbeamten aber leichter herzustellen, weil hier nicht die Rechtsfrage relevant ist, ob mehrere Personalzuordnungskommissionen – wie bei den Arbeitnehmern - zu bilden sind.

6.2.3.2.2 Besoldungsrecht

Abstrakte Betrachtung:

Mit der Übernahme finden für die wechselnden Beamten die für den Bereich des neuen Dienstherrn geltenden Vorschriften Anwendung. **Im Besoldungsrecht gelten für Landes- und Kommunalbeamte grundsätzlich die gleichen Vorschriften**, so dass es keine Unterschiede im Besoldungsniveau zwischen Land und Kommunen gibt. Im Regelfall ergeben sich somit keine Veränderungen für die betroffenen Beamten.

Für den Fall der Übertragung eines geringeren Amtes (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 2 BeamStG) hat der Beamte einen Anspruch auf besoldungsrechtliche **Rechtsstandswahrung**. Der Beamte erhält eine ruhegehaltfähige Ausgleichszulage in Höhe des Unterschiedsbetrages gemäß § 13 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG).

Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“:

Die übergeleiteten Forstbeamten werden grundsätzlich keine Gehaltseinbußen in Kauf nehmen müssen.

6.2.3.2.3 Versorgungsrechtliche Folgen

Abstrakte Betrachtung:

Auch im Beamtenversorgungsrecht gibt es grundsätzlich **keine Unterschiede** im Versorgungsniveau zwischen Land und Kommunen (mit Ausnahme der kommunalen Wahlbeamten). Der neue Dienstherr gewährt den übernommenen Beamten im Versorgungsfall eine Versorgung unter vollumfänglicher Berücksichtigung der beim alten Dienstherrn absolvierten ruhegehaltfähigen Dienstzeiten.

Die Teilung der Versorgungslasten für die übernommenen Beamten erfolgt **bislang auf der Grundlage von § 107b Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG)**. Danach tragen der aufnehmende Dienstherr und der abgebende Dienstherr **bei Eintritt des Versorgungsfalles** die Versorgungsbezüge anteilig, wenn

- beide Dienstherrn der Übernahme vorher zugestimmt haben,
- der Beamte bereits auf Lebenszeit ernannt worden ist und
- dem abgebenden Dienstherrn nach Ablegung der Laufbahnprüfung oder Feststellung der Befähigung mindestens fünf Jahre zur Dienstleistung zur Verfügung gestanden hat.

Nach dem vorliegenden **Entwurf für ein Brandenburgisches Beamtenversorgungsgesetz** soll künftig auch bei landesinternen Dienstherrnwechseln der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag Anwendung finden. Dieser sieht die Zahlung einer **einmaligen Abfindung** durch den abgebenden Dienstherrn innerhalb von sechs Monaten nach dem Wechsel vor. Maßgebend sind dabei die tatsächlichen und recht-

lichen Verhältnisse beim abgebenden Dienstherrn zum Zeitpunkt des Ausscheidens; Nachberechnungen finden nicht statt.

Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“:

Gegenwärtig würden keine zusätzlichen Belastungen für das Land eintreten, da Pensionen erst zu zahlen sind, wenn der jeweilige Beamte in den Ruhestand eintritt.

Nach der Rechtsänderung könnte es dazu kommen, dass das Land größere Beträge aufwenden muss, die den neuen kommunalen Aufgabenträgern als „Einmal“-Zahlung zustehen.

6.2.3.2.4 Reise- und Umzugskosten

Nach § 63 Abs. 1 LBG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 Bundesumzugskostengesetz (BUKG) ist die Umzugskostenvergütung zuzusagen für Umzüge aus Anlass der **Versetzung aus dienstlichen Gründen** an einen anderen Ort als den bisherigen Dienstort. Die Zusage unterbleibt u. a. dann, wenn die Wohnung auf einer üblicherweise befahrenen Strecke weniger als 30 Kilometer von der neuen Dienststätte entfernt ist oder im neuen Dienstort liegt (Einzugsgebiet).

Fraglich ist, ob ein Anspruch auf Umzugskostenvergütung auch im Falle der Übernahme im Zuge einer Aufgabenkommunalisierung besteht. Aus beamtenstatusrechtlicher Sicht bestehen zwar durchaus Unterschiede zwischen Übernahme und Versetzung, in der Wirkung für den Beamten unterscheidet sich die Übernahme allerdings nicht von einer Versetzung aus dienstlichen Gründen. Insoweit muss **mit Blick auf die Fürsorgepflicht des Dienstherrn bei einer Übernahme ein Anspruch auf Umzugskostenvergütung** wie im Falle einer Versetzung aus dienstlichen Gründen bestehen. Aus Gründen der Rechtsklarheit könnte daher in dem zur Aufgaben- und Personalverlagerung erforderlichen Gesetz ggf. auch der Anspruch auf Umzugskostenvergütung ausdrücklich geregelt werden (vgl. z.B. § 6 SächsPÜG).

Da die Umzugskostenvergütung grundsätzlich vom aufnehmenden Dienstherrn nach seinem Recht zu tragen ist (Veranlassungsprinzip), wären diese Transformationskosten in den **Mehrbelastungsausgleich** einzustellen.

Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“:

Auch bezüglich der Reise- und Umzugskosten kann gegenwärtig nicht abgeschätzt werden, welche Beträge für den entsprechenden Mehrbelastungsausgleich veranschlagt werden müssten. Allerdings ist hierzu zu beachten, dass die brandenburgische Forstverwaltung über eine sehr **dezentrale Personalstruktur** verfügt, so dass nicht mit außergewöhnlich hohen Beträgen zu rechnen ist.

6.2.4 Übergang des beweglichen und unbeweglichen Vermögens

Wie bereits beschrieben, ist die Übergabe für bewegliches und unbewegliches Vermögen im Funktionalreformgrundsatzgesetz **nur für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung** und **nur für Aufgabenübertragungen auf Landkreise und kreisfreie Städte** im FRGGBbg geregelt.

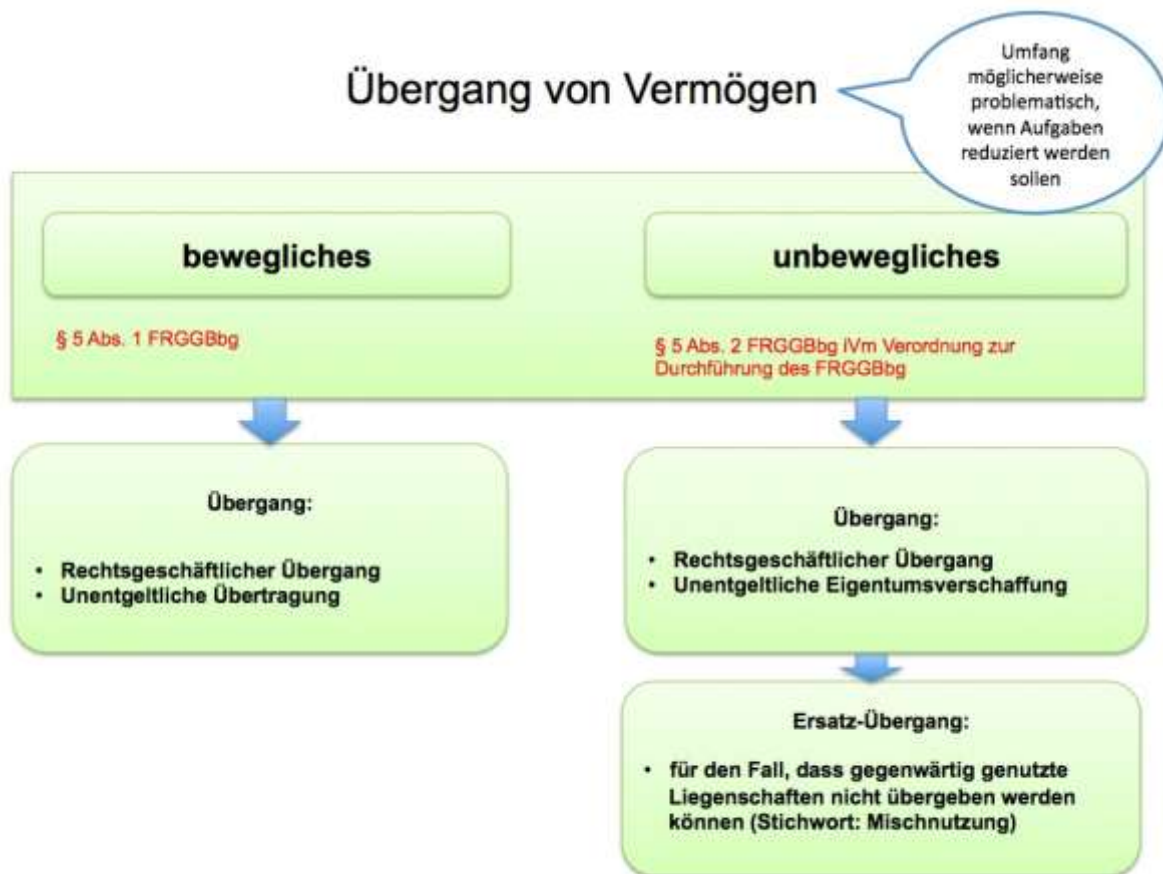


Abbildung: Übergang von Vermögen

(Quelle: eigene Darstellung)

6.2.4.1 Bewegliches Vermögen

Abstrakte Betrachtung:

§ 5 Abs. 1 FRGGBbg sieht vor, dass das Land bewegliches Vermögen, welches bisher ausschließlich zur Wahrnehmung der übergehenden Aufgaben genutzt wurde, auf die Landkreise und kreisfreien Städte **unentgeltlich** zu übertragen hat. Das FRGGBbg in der gegenwärtigen Fassung sieht also hinsichtlich der sächlichen Betriebsmittel – anders als hinsichtlich der Aufgaben - keinen gesetzlichen sondern einen **rechtsgeschäftlichen Übergang** im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches vor⁷⁵.

⁷⁵ Damit kommt die Anwendung des § 613 a BGB in Betracht, die dann den § 4 Abs. 7 Satz 1 FRGGBbg verdrängen würde. Um eine solche nicht erwünschte verdrängende Anwendbarkeit des § 613 a BGB mit seinen z. T. abweichenden Anwendungsvoraussetzungen und Rechtsfolgen auszuschließen,

Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“:

Denkbar wäre, den Personalüberleitungskommissionen die Aufgabe zuzuweisen, für die zu übertragenden Aufgaben auch die erforderlichen Sachmittel festzustellen und in einem Zuordnungsplan gesondert festzuhalten.

Die technischen Geräte der Landesforstverwaltung werden ganz überwiegend für die Bewirtschaftung des Landeswaldes bzw. für die in Fiskalverwaltung wahrgenommenen Aufgaben eingesetzt. Dies lässt vermuten, dass der Umfang des zu übertragenden beweglichen Vermögens nicht besonders groß ist. Der Fuhrpark kann jedoch stärker betroffen sein.

6.2.4.2 Unbewegliches Vermögen / Immobilien

Abstrakte Betrachtung:

Den unentgeltlichen Übergang von Immobilien sieht § 5 Abs. 2 FRGGBbg vor. Danach ist das Land verpflichtet, den **Landkreisen und kreisfreien Städten unentgeltlich** das Eigentum an dem im Eigentum des Landes stehenden Grundstücken einzuräumen, die bisher für die Unterbringung von Landesbehörden genutzt worden sind, soweit die Aufgabenzuständigkeit auf sie übergeht.

Für den Fall, dass gegenwärtig genutzte Liegenschaften nicht übergeben werden können, kann diese Übertragung auch in Form von angemessenen Ersatzgrundstücken (und Gebäuden) erfolgen.

empfehlte es sich, die Regelung des § 5 FRGGBbg geändert und eine gesetzliche Übertragung der sächlichen Betriebsmittel geregelt werden. Dafür wäre nicht erforderlich, die zu übertragenden Sachmittel in das Gesetz selbst aufzunehmen. Denkbar wäre, den **Personalüberleitungskommissionen** auch die Aufgabe zuzuweisen, für die zu übertragenden Aufgaben auch die erforderlichen Sachmittel festzustellen und in einem Zuordnungsplan gesondert festzuhalten. Im FRGGBbg wäre dann zu regeln, dass mit dem Überleitungsdatum auch das Eigentum bzw. die Verfügungsgewalt an den im Zuordnungsplan aufgeführten Sachmitteln übergeht.

Die aufgrund von § 5 Abs. 2 FRGGBbg erlassene **Verordnung zur Durchführung des Funktionalreformgrundsatzgesetzes** sieht in § 1 Abs. 4 vor, dass die mit der Übertragung verbundenen Kosten das Land trägt. Darüber hinaus regelt diese Verordnung weitere Details der Eigentumsübertragung.

Konkrete Anwendung auf das Fallbeispiel „Forstverwaltung“

Die brandenburgische Forstverwaltung verfügt über sehr viele Immobilien. Ein erstes Problem der Abgrenzung wird darin bestehen, die Landeswaldflächen und die für die Landeswaldbewirtschaftung genutzten Gebäude von den Gebäuden und Flächen zu separieren, die zum Aufgabenbereich „Hoheit“ und „Gemeinwohl“ gehören.

Steht fest, welche Aufgaben konkret aus den beiden Bereichen als pflichtige Aufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte übergehen, stellt sich das zweite Problem, das Mischnutzungen von Immobilien (z.B. die Mitnutzung für freiwillige Aufgaben) aufgelöst werden und / oder Ersatzgebäude gefunden werden müssten.

Schließlich ist zu klären, wie groß der langfristige Nutzungsbedarf der Gebäude ist. Dabei wird unterstellt, dass auch im Bereich der übertragenen pflichtigen Forstaufgaben die bereits beschlossenen Personalabbauziele mit realisiert werden sollen. Mit anderen Worten: Ist bei der Mehrbedarfsberechnung (s.o. Seite 59) ein Abschmelzen der Personalbestände mit eingeplant, dann wäre es nicht nachvollziehbar, wenn Immobilien unentgeltlich übertragen werden, die in absehbarer Zeit nicht mehr benötigt werden.

6.2.5 Sondervereinbarungen für freiwillige Aufgaben

Wie zuvor dargestellt, können nur pflichtige Aufgaben kommunalisiert werden. Die Übertragung freiwilliger Aufgaben des Landes wird - zumindest bei Erhalt des freiwilligen Status auf kommunaler Ebene – ist nicht möglich.

Gleichwohl kann im Zusammenhang mit der Übertragung pflichtiger Leistungen auch ein Interesse an der Überleitung artverwandter freiwilliger, ggf. auch zeitlich befristeter Leistungen entstehen. Eine Aufgabenüberleitung kann in diesem Fall durch ge-

sonderte vertragliche Vereinbarung erfolgen. Inhalt entsprechender vertraglicher Vereinbarungen müsste die Beschreibung der konkreten Aufgaben, Aufgabenumfänge und Wahrnehmungszeiträume sowie die dafür auf kommunaler Ebene vorzuhaltenden Ressourcen (Personal, bewegliche und unbewegliche Betriebsmittel) und die im Gegenzug vom Land zu erbringenden finanziellen Ausgleichsleistungen sein.

Die entsprechenden Verhandlungen könnten zunächst zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden geführt werden. Auf dieser Ebene könnte ggf. eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen werden. Der Abschluss konkreter Vereinbarungen obliegt dann jedoch dem Land und den jeweiligen künftigen kommunalen Aufgabenträgern.

EK 5/2 Sperrfrist 17.05.2019

7 Zusammenfassung des Handlungsbedarfs in rechtlicher Hinsicht

Eine Funktionalreform im Bereich der Aufgaben der brandenburgischen Forstverwaltung stellt hohe politische und zeitliche Anforderungen an die Steuerung des Umsetzungsprozesses und benötigt einen hinreichenden Rechtsrahmen.

Nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben kann die Umsetzung nur durch den Gesetzgeber oder durch den von ihm ermächtigten Verordnungsgeber erfolgen, nicht aber alleine durch die Exekutive.

Es muss „neues“ Recht geschaffen werden, weil der gegenwärtige Rechtsrahmen unzureichend ist. Die Umsetzung von Maßnahmen der Funktionalreform kann grundsätzlich durch einzelgesetzliche Regelungen (z.B. in Fachgesetzen) und / oder eine Novellierung des FRGGBbg erfolgen.

Sollten spezialgesetzliche Regelungen nicht erfolgen, wäre eine Novellierung des Funktionalreformgrundsatzgesetzes unumgänglich. Das FRGGBbg deckt nur einen Teilbereich ab und ist für die Kommunalisierung der „Forst“ lückenhaft. Es regelt in der derzeitigen Fassung nur einen Fall der Aufgabenkommunalisierung, nämlich die

- Aufgabenwahrnehmung durch die Landkreise und kreisfreien Städte
- in Form der Pflichtaufgaben zu Erfüllung nach Weisung.

Fälle einer Kommunalisierung in Form einer Übertragung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie eine Aufgabenübertragung auf die Ebene der „Gemeinden“ und die Ebene der „Ämter und amtsfreien Gemeinden“ sind nicht erfasst und können auch nicht über eine analoge Anwendung aufgefangen werden, weil es an den Voraussetzungen für eine Analogie fehlt.

Folgerungen



Abbildung: Folgerungen

(Quelle: eigene Darstellung)

Ein Novellierungsbedarf des FRGGBbg ergibt sich aber auch im Hinblick auf die Folgen einer Kommunalisierung für das Personal aus den nachfolgenden Aspekten:

1. Das aus dem Jahr 1994 stammende FRGGBbg kann naturgemäß das Auseinanderdriften des öffentlichen Arbeits- und Tarfrechts zwischen Bund, Ländern und Kommunen nicht widerspiegeln. Insoweit sind entweder gesetzliche oder tarifvertragliche Regelungen wie bspw. zur Eingruppierung erforderlich.

2. Die Entscheidung über den Umfang des zu übernehmenden Personals hat im Rahmen der Konnexität nicht unbeträchtliche Bedeutung für entstehende Folgekosten. Ob das FRGGBbg unter diesem Aspekt den Anforderungen der neueren arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung an diese gesetzliche Personalüberleitung und dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot entspricht, bedarf der vertieften Betrachtung. Ein Blick auf vergleichbare gesetzliche Vorschriften anderer Bundes-

länder zeigt, dass dort die entsprechende Entscheidung dem Gesetzgeber bzw. der Landesverwaltung vorbehalten war (z. B. §§ 3, 4 SächsPÜG). Angesichts der entscheidenden Bedeutung, der mit dem Umfang des überzuleitenden Personals im Rahmen einer Funktionalreform Kostenfolge zukommt, sollte die Entscheidung hierüber sowie über die zahlenmäßige Verteilung auf die jeweils zu übertragenden Aufgabenbereiche möglichst frühzeitig nach einer genauen Analyse gesetzlich oder per Verordnung bestimmt werden. Auch aus diesem Grund wäre § 4 FRGGBbg entsprechend zu ändern.

Die Anwendung des geltenden Rechts auf die brandenburgische Forstverwaltung hat gezeigt, dass folgende Prüfreihenfolge bzw. Arbeitsschritte bei der Kommunalisierung von Aufgaben des Landes durchlaufen werden könnte:

1. **Aufgabendefinition und –abgrenzung** durchführen.
2. Prüfung der **Grundannahmen** für eine Kommunalisierung in der **Reihenfolge**:
 - fachliche Sinnhaftigkeit
 - ökonomische Vertretbarkeit
 - politische Grundsatzentscheidung
3. Entscheidung, ob die **Aufgabe pflichtig** fortgeführt werden soll (andernfalls keine Kommunalisierung möglich)
4. Feststellung, ob die Merkmale einer „**Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft**“ vorliegen
5. Auswahl der **Aufgabenform**
6. Auswahl des **Aufgabenträgers**
7. Ermittlung und Feststellung des **Mehrbelastungsausgleichs**
8. Entscheidungen im Hinblick auf die Personalüberleitung

9. Entscheidungen im Hinblick auf **die Übergabe von beweglichem und unbeweglichem (Betriebs-)Vermögen**

Es kann aktuell nicht annähernd berechnet werden, welche finanziellen Auswirkungen die Kommunalisierung von Aufgaben aus den Bereichen „Hoheit“ und „Gemeinwohl“ der brandenburgischen Forstverwaltung haben würde. Dies liegt insbesondere daran, dass zunächst entschieden werden müsste, welche Aufgaben pflichtig fortgeführt werden sollen, und wie viel Mehrbedarf diese Aufgaben bei den neuen Aufgabenträgern verursachen würde. Es kann deshalb auch nicht im Ansatz angegeben werden, in welchem Umfang Personal übergeleitet werden könnte und wie viele Immobilien zu übertragen sind.

8 Literaturverzeichnis

Bach, Tobias / Jantz, Bastian / Veit, Sylvia , Verwaltungspolitik als Politikfeld in Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4.A., 2011, S. 527ff
Bogumil, Jörg / Ebinger, Falk , Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, 2012
Bogumil, Jörg / Jann, Werner , Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. A., 2009
Bogumil, Jörg , Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung in Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4.A., 2011, S. 536ff
Böhret, Carl , Aktive Verwaltungspolitik in Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4.A., 2011, S. 60ff
Burgi (1), Martin , in Jörg Bogumil / Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, 2010
Burgi (2), Martin , Kommunalrecht, 4.A., 2012
Fülling, Daniel , Das dualistische und monistische Aufgabenmodell – Auswirkungen eines Systemwechsels, Parlamentarischer Beratungsdienst – Landtag Brandenburg
Gebhardt, Ihno , Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007
Geschäftsbericht Landesbetrieb Forst Brandenburg 2011
Grünewald, Markus , Kommunalverfassung für das Land Brandenburg, 2. A., 2008
Jann, Werner / Wegrich, Kai in Klaus Schubert / Nils C. Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2008
Kuhlmann, Sabine , Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung in Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4.A., 2011, S. 118ff
Lieber, Hasso , in Hasso Lieber / Steffen Johann Iwers / Martina Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2007
Obermann, Holger , in Paul Schumacher / Jens Augustesen / Niels Peter Benedens u.a. (Hrsg.),

Kommunalverfassungsrecht, 2009
Pencereci, Turgut , in Paul Schumacher / Jens Augustesen / Niels Peter Benedens u.a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht, 2010
Personalbedarfsplanung 2018 und ressortübergreifende Personalentwicklungsplanung für die brandenburgische Landesverwaltung, LT-Drucksache 5/5774
Proeller, Isabella / Schedler, Kuno , Verwaltung im Gewährleistungsstaat in Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4.A., 2011, S. 37ff
Püttner, Günter , Verwaltungslehre, 4.A., 2007
Salomon-Hengst, Annette / Buchwaldt, Anne-Katrin / Holzendorf, Christina, u.a. , Durchführungshinweise des Referats Arbeits-, Tarif- und Sozialversicherungsrecht in Annette Salomon-Hengst / Steffi Kirchner / Susanne Stumpfenhusen / Volker-Gerd Westphal (Hrsg.), Personalmanagement in der brandenburgischen Landesverwaltung, 2001, S. 155ff
Schedler, Kuno ; Multirationales Management – Ansätze eines relativistischen Umgangs mit Rationalitäten in Organisationen, in dms – der moderne staat -, 2012
Schmidt, Thorsten Ingo , Kommunalrecht, 2011
Schneider, Folke , Zehn Jahre Personalbedarfsplanung in der brandenburgischen Landesverwaltung – Zwischenbilanz und Ausblick, in Annette Salomon-Hengst / Steffi Kirchner / Susanne Stumpfenhusen / Volker-Gerd Westphal (Hrsg.), Personalmanagement in der brandenburgischen Landesverwaltung, 2001, S. 47ff
Schumacher, Paul , in Paul Schumacher / Jens Augustesen / Niels Peter Benedens u.a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht, 2010
Schuppan, Tino , Informatisierung der Verwaltung in Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4.A., 2011, S. 269ff
Vogelgesang, Klaus / Lübking, Uwe / Ulbrich, Ina-Maria , Kommunale Selbstverwaltung, 2005
Westphal, Volker-Gerd , Entscheiden im Personalmanagement, in Annette Salomon-Hengst / Steffi Kirchner / Susanne Stumpfenhusen / Volker-Gerd Westphal (Hrsg.), Personalmanagement in der brandenburgischen Landesverwaltung, 2001, S. 21ff
Wiesner, Herbert / Leibinger, Bodo / Müller, Reinhard , Öffentliche Finanzwirtschaft, 2008
Zwischenbericht der Enquete-Kommission 5/2 , LT-Drucksache 5/6000