

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern · 19048 Schwerin

Städte- und Gemeindetag
Mecklenburg-Vorpommern e.V.
Geschäftsstelle
Herrn Arp Fittschen
Bertha-von-Suttner-Str. 5

19061 Schwerin

Bearbeiter: Herr MR Dr. v. Gayl

Telefon: +49 385 588-2300

Telefax: +49 385 588482-2300

E-Mail: johannes.gayl@
im.mv-regierung.de

Geschäftszeichen: II 300- 177.38.8

Schwerin, 17. September 2010

Landkreisneuordnungsgesetz; Fragen des Städte- und Gemeindetages zur Auslegung gesetzlicher Bestimmungen

Ihre E-Mail vom 12. August 2010

Sehr geehrter Herr Fittschen,

ich komme zurück auf Ihre E-Mail vom 12. August 2010, in der Sie verschiedene Rechtsfragen zur Umsetzung und Auslegung des Kreisstrukturgesetzes formuliert haben. Nach Abstimmung mit den insoweit zu beteiligenden Referaten und Ressorts beantworte ich Ihre Fragen wie folgt:

Frage 1:

„Nach § 12 Abs. 1 LNOG M-V sollen die eingekreisten Städte mit dem neugebildeten Landkreis bis zum 30. September 2012 die Auseinandersetzung vertraglich regeln. Eine solche Regelung könnte erst nach dem 04. September 2011 verhandelt werden, da zuvor der neue Landkreis nicht besteht. Unseres Erachtens wird es sinnvoll und erforderlich sein möglichst viele Fragen schon vor dem 04. September 2011 verbindlich zu klären. Wir sind der Auffassung, dass die Landkreise, für die der neu zu bildende Landkreis gemäß § 10 LNOG M-V Rechtsnachfolger wird, mit der einzukreisenden Stadt vertragliche Vereinbarungen zur Aufgabenwahrnehmung, zur Auseinandersetzung, zum Personalübergang und zur Finanzierung treffen können, an die der Rechtsnachfolger gebunden ist. Wird diese Auffassung von Ihrem Hause geteilt?“

Das Innenministerium teilt die Auffassung des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern, dass es sinnvoll ist, möglichst viele der genannten Fragen schon vor dem 4.9.2011 zwischen den Fusionspartnern zu klären. Was die Möglichkeit betrifft, solchen vor dem 4.9.2011 geschlossenen Vereinbarungen eine Verbindlichkeit für den Rechtsnachfolger zu verleihen, werden folgende Hinweise gegeben.

Hausanschrift:

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern
Arsenal am Pfaffenteich
Alexandrinestraße 1 · 19055 Schwerin

Postanschrift:

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Telefon: +49 385 5880

Telefax: +49 385 588-2972/2974

E-Mail: poststelle@im.mv-regierung.de

Internet: www.im.mv-regierung.de

Aus Sicht des Innenministeriums stünden dem Abschluss einer *umfassenden* Auseinandersetzungsvereinbarung gemäß § 12 Abs. 1 LNOG M-V vor dem 4.9.2011 zunächst im Wesentlichen tatsächliche Gründe entgegen. Zum einen dürfte die Vielzahl der zu klärenden Fragen die Endverhandlung eines Vertrags innerhalb von zwölf Monaten verhindern, zum anderen werden manche Fragen erst nach Wirksamwerden der neuen Strukturen abschließend beurteilt werden können.

Demzufolge sieht die gesetzliche Regelung den Abschluss einer solchen Vereinbarung zwischen dem *neuen* Landkreis und der Stadt vor. Diese Festlegung erfolgte ganz bewusst auch deshalb, damit der Stadt nach dem 4.9.2011 nur ein Landkreis als Verhandlungspartner gegenübersteht, und weil der neue Landkreis grundsätzlich selbst am besten über ihn betreffende vertragliche Regelungen verhandelt. Insbesondere bietet es sich aber an, frühzeitig Abreden zwischen den Beteiligten zu Bewertungs- und Zurechnungsfragen bezüglich der übergehenden Vermögensgegenstände und der Ermittlung des angemessenen Wertausgleichs zu treffen.

Zur eigentlichen Frage einer rechtlichen Verbindlichkeit von vor dem 4.9.2011 geschlossenen Vereinbarungen, ist auf Folgendes hinzuweisen: Zutreffend ist, wie der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern in seiner Kommentierung zu den Vorschriften des LNOG M-V (Der Überblick, Heft 9, 2010, S. 468 ff.) feststellt, dass die jeweils einzukreisende Stadt und deren künftige Fusionspartner grundsätzlich öffentlich-rechtliche Vereinbarungen schließen können, an die ein Rechtsnachfolger gebunden ist.

Dies ist für Fragen der Übertragung von Vermögensgegenständen etc. unstrittig. § 12 LNOG M-V steht insoweit nicht entgegen, da diese Regelung erst am 4.9.2011 in Kraft tritt. Eine Einschränkung des Handlungsspielraums erfolgt insoweit lediglich durch die von § 19 Abs. 3 LNOG M-V gezogenen Grenzen. Für Fragen einer – stufenübergreifenden ! - *Übertragung der Aufgabenwahrnehmung* allerdings kann dies grundsätzlich nur insoweit gelten, wie der Gesetzgeber eine von seinen Festlegungen abweichende vertragliche Regelung eröffnet. Eine solche Öffnungsklausel sieht § 167 Abs. 2 Kommunalverfassung (KV M-V) nur zugunsten der neuen Landkreise selbst vor. Bei wortgetreuer Anwendung der Vorschrift würde dies zu dem unbefriedigenden Ergebnis führen, dass nur die mit der Übertragung der Aufgabenerfüllung verbundenen Folgefragen bereits verbindlich durch die Rechtsvorgänger geregelt werden könnten, nicht aber die Frage der Aufgabenerfüllung selbst.

Um diesen Widerspruch nach Sinn und Zweck des Gesetzes (Gleichzeitigkeit von Kreisneubildung und Aufgabenübergang) aufzulösen, wird es hiesigerseits als vertretbar erachtet, den Gesamtkomplex der Aufgabenerfüllung im Vorfeld des Inkrafttretens des Gesetzes verbindlich zu regeln, wenn eine solche Vereinbarung mit einem uneingeschränkten, kurzfristig Wirksamkeit erlangenden Kündigungsrecht zugunsten der neuen Landkreise verbunden wird. Dies würde nicht nur das Risiko verringern, dass die Erfüllung einer Aufgabe zweimal wechselt, sondern auch einer sich auf den Wortlaut von § 167 Abs. 2 KV M-V stützenden Klage des neuen Kreistages oder einzelner, sich in ihren Mitwirkungsrechten verletzt sehender Mitglieder gegen die Vereinbarung, faktisch weitgehend die Grundlage entziehen.

Was die Frage von vorzeitigen Vereinbarungen zum Personalübergang betrifft, so wird diese Möglichkeit durch § 28 LNOG M-V ausdrücklich geregelt. Soweit darüber hinaus ein Bedürfnis

nach vorzeitigen Regelungen entsteht, gilt auch hier das oben Gesagte zum erforderlichen Erhalt eines Gestaltungsrechts für den Neukreis.

Frage 2:

„Unserer Auffassung nach treten die neuen Landkreise nach § 12 Abs. 1 Satz 3 LNOG M-V in bestehende Schuldverhältnisse, soweit dies möglich ist. Ist ein Schuldnerwechsel nicht möglich, verbleibt es bei den geschlossenen Verträgen und der Landkreis hat die Kosten für den bisherigen Aufgabenträger Stadt auszugleichen. Stimmen sie mit uns darin überein, dass damit eine außerordentliche Kündigung von Verträgen wegen Wegfall der Aufgabenzuständigkeit nicht in Frage kommt?“

§ 12 LNOG M-V regelt lediglich das Verhältnis Stadt – Landkreis. Er regelt nicht – und könnte dies auch gar nicht – die allgemeine zivilrechtliche Frage, inwieweit der Wegfall einer Aufgabe bei der Stadt für diese ein außerordentliches Kündigungsrecht ihrem Vertragspartner gegenüber begründet (z.B. aufgrund *Wegfalls der Geschäftsgrundlage*). Kann die Stadt – was nur anhand eines jedes konkreten Einzelfalles zu beurteilen ist – sich über eine außerordentliche Kündigung vom Vertrag lösen oder über die Geltendmachung einer Störung der Geschäftsgrundlage eine Anpassung des Vertrages verlangen oder vom Vertrag zurücktreten, so hat sie dies vorrangig zu versuchen. Erst wenn die genannten Möglichkeiten nicht in Betracht kommen und die Stadt an den (unveränderten) Vertrag gebunden bleibt, kommt die Ausgleichsregelung des § 12 LNOG M-V zum Zuge.

Frage 3:

„Stimmen sie mit uns überein, dass die Übertragung von Gesellschafteranteilen als Teil des Vermögensübergangs notariell erfolgen muss und nur möglich ist, wenn der Gesellschaftervertrag die Übertragung nicht an weitere Voraussetzungen im Sinne von § 15 Abs. GmbHG knüpft?“

§ 12 Abs. 1 Satz 1 LNOG M-V verpflichtet die eingekreisten Städte, mit dem Landkreis, in den sie eingekreist wurden, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Auseinandersetzung über die sich aus der Einkreisung ergebenden Rechtsfolgen zu schließen. Aufgrund von § 12 Abs. 1 Satz 2 LNOG M-V obliegt es den eingekreisten Städten, im Rahmen der Auseinandersetzung die für die künftige Aufgabenerfüllung erforderlichen Vermögensgegenstände gegen einen angemessenen Wertausgleich an den jeweiligen Landkreis zu übertragen.

Insofern wird hier nochmals darauf aufmerksam gemacht, dass die vorstehend bezeichnete Vermögensübertragung nicht durch das Landkreisneuordnungsgesetz erfolgt; es regelt lediglich die Pflicht der beteiligten Kommunen zur Übertragung des Vermögens, die im Einzelnen umzusetzen ist. Hierbei sind ggf. einschlägige spezialgesetzliche Normen zu beachten.

Demnach gilt auch für die im Rahmen der Auseinandersetzung vereinbarte Übertragung von Geschäftsanteilen an einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung von einer eingekreisten Stadt auf einen Landkreis das Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG)

uneingeschränkt; es bedarf somit nach § 15 Abs.3 GmbHG eines in notarieller Form geschlossenen Vertrages. Des Weiteren können der Übertragung der Geschäftsanteile gemäß § 15 Abs. 5 GmbHG auch Regelungen entgegenstehen, die diesbezüglich im Gesellschaftsvertrag getroffen wurden.

Frage 4:

„In ihren Schreiben an die Hansestadt Greifswald vertreten sie die Auffassung, das auch mittelbare Beteiligungen (Stadtwerke sind Eigentümer der Verkehrsbetriebe) im Wege des Vermögensübergangs nach § 12 Abs.1 Satz 2 LNOG M-V übergehen. Unserer Auffassung kann nur die juristische Person, die die Geschäftsanteile hält, über diese verfügen. Insofern kann unserer Auffassung die Stadt im Rahmen eines Auseinandersetzungsvertrages keinen Übergang mittelbarer Beteiligungen herbeiführen. Allein der Geschäftsanteilsberechtigte vermag diese gegebenenfalls zu veräußern.“

Wie bereits erwähnt, erfolgt der Vermögensübergang nicht durch das Landkreisneuordnungsgesetz, sondern müssen die Beteiligten den Übergang aufgrund der Verpflichtung nach § 12 Abs. 1 LNOG M-V herbeiführen.

Geschäftsanteile von Gesellschaften, an denen die eingekreiste Stadt nur mittelbar beteiligt ist, kann ausschließlich die geschäftsanteilsberechtigte Tochtergesellschaft an den Landkreis abtreten. Daher kann sich die eingekreiste Stadt im Rahmen des Auseinandersetzungsvertrages lediglich verpflichten, die Veräußerung der Geschäftsanteile herbeizuführen. Zur Umsetzung dieser Verpflichtung muss die eingekreiste Stadt ihren Einfluss in der Gesellschafterversammlung der Tochtergesellschaft ausüben.

Frage 5:

„Fraglich erscheint uns auch, ob ein eigenes Nahverkehrs- oder auch Abfallwirtschaftsunternehmen zur Aufgabenerfüllung notwendig ist. Was ist ihrer Auffassung nach Aufgabennotwendig.“

Soweit Unternehmen jetzt zur Aufgabenerfüllung eingesetzt werden, sollen sie auch auf den neuen Aufgabenträger übergehen. Auf die subjektive Absicht des neuen Aufgabenträgers, ein Unternehmen zur Aufgabenerfüllung einsetzen zu wollen, kommt es nicht an. Der neue Aufgabenträger ist insoweit an die bisherigen Entscheidungen im Zusammenhang mit den übergehenden Aufgaben gebunden.

Aus hiesiger Sicht kann bei Unternehmen, die zur Aufgabenerfüllung vorgehalten werden, nichts anderes gelten als bei „sonstigen Vermögensgegenständen“.

Frage 6:

„Welches Personal der kreisfreien Städte ist das mit der Aufgabenerfüllung betraute Personal? In wie weit gehört dazu auch das Querschnittspersonal?“

Gemäß § 26 Abs. 3 Satz 1 und § 27 Abs. 3 Satz 1 LNOG M-V gehen diejenigen Beamten und Arbeitnehmer der eingekreisten Städte kraft Gesetzes auf die Landkreise über, die ausschließlich mit den nach § 11 Abs. 1 LNOG M-V übergehenden Aufgaben betraut sind. § 11 Abs. 1 LNOG M-V definiert diese Aufgaben als jene, für die bis zu ihrer Einkreisung die eingekreisten Städte aufgrund von § 7 Abs. 2 KV M-V zuständig waren, soweit sie von ihnen nicht nach den §§ 14 bis 17 LNOG M-V auch weiterhin wahrgenommen werden. Welche Mitarbeiter für diese Aufgaben zuständig sind, ergibt sich aus den Dienstpostenbeschreibungen und den Geschäftsverteilungsplänen. Dies gilt ebenso für die Mitarbeiter, die nur anteilig mit übergehenden Aufgaben betraut sind und die von daher nur durch Personalüberleitungsvertrag übergehen können. Mit Blick auf diesen Personenkreis hat der Innenausschuss in der Begründung zu § 28 (LT-Drs. 5/3599, Seite 246) im Übrigen ausgeführt, dass „die Städte gut beraten sind, wenn sie zur Vermeidung von Auswahlverfahren im Rahmen organisatorischer Veränderungen ihre Dienstposten im Bereich der Kreisaufgaben so gestalten, dass möglichst keine weiteren (gemeindlichen) Aufgaben wahrgenommen werden müssten.“

Auch das sog. Querschnittspersonal wird im Regelfall nicht ausschließlich übergehende Aufgaben wahrnehmen. Eine Überleitung im Rahmen eines Personalüberleitungsvertrages nach § 28 Abs. 2 LNOG M-V kommt nur in Frage, wenn diese Mitarbeiter ihrer Dienstpostenbeschreibung nach anteilig übergehende Aufgaben erfüllen. Allerdings besteht auch dann weder eine Verpflichtung des neuen Landkreises zum Abschluss eines solchen Vertrages und damit zur Übernahme des Personals noch eine Verpflichtung der Arbeitnehmer zur Annahme eines Vertragsangebotes.

Frage 7:

„Unserer Auffassung nach regelt § 12 Abs.1 LNOG M-V die Vermögensauseinandersetzung im Rahmen der Landkreisneuordnung abschließend. Wir sind deshalb der Auffassung, dass deshalb die Regelung des Schulgesetzes, wonach „Schulvermögen“ kostenlos zu übertragen ist keine Geltung beanspruchen kann. Wird diese Auffassung geteilt?“

Das Innenministerium wie auch das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur teilen die Auffassung des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern, dass § 12 Abs. 1 LNOG M-V die Vermögensauseinandersetzung im Rahmen der Kreisstrukturreform abschließend regelt.

§§ 104, 105 des Schulgesetzes (SchulG M-V) regeln anders als das LNOG M-V nicht den *gesetzlichen* Aufgabenübergang, infolgedessen Schulvermögen zu übertragen ist. §§ 104, 105 SchulG M-V regeln zudem – anders als im Ergebnis das LNOG M-V – nicht eine abstrakte Vielzahl von Übertragungen der Schulträgerschaft bzw. von Schulträgerwechseln.

Hinzu kommt: § 104 SchulG M-V regelt weder die Übertragung von einer bisher kreisfreien Stadt auf einen Landkreis noch von einer kreisangehörigen Gemeinde auf einen Landkreis (vom Sonderfall der Rückübertragung nach § 104 Abs. 3 Satz 2 SchulG M-V abgesehen).

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Dr. v. Gayl

2. II M üb II St v.A. z.K.

3. per mail vorab

4. Absendung

5. Kopie II 320, 340, 240, Frau Appel (VII 218 A) z.K.

6. z.V.

II St II