

**Stellungnahme  
zu dem Regierungsentwurf  
eines Gesetzes zur Schaffung  
zukunftsfähiger Strukturen  
der Landkreise und  
kreisfreien Städte  
des Landes Mecklenburg-  
Vorpommern**

## Inhalt

Vorwort .....	4
Teil A - Politische Bewertung .....	5
Kapitel 1 – Der Reformbedarf .....	7
Die demographische Entwicklung .....	7
Die Finanzlage des Landes .....	10
Die Finanzlage der Kommunen .....	11
Auswirkung der Europäisierung und Internationalisierung .....	14
Fazit .....	16
Kapitel 2 – Geeignetheit der vorgeschlagenen Lösung .....	16
Anpassung der Verwaltungskosten an sinkende Einnahmen .....	18
Erschließung von Einsparpotenzialen .....	19
Reaktion auf die veränderten Bedarfe auf Grund des demographischen Wandels .....	22
Umverteilung der Einnahmen .....	23
Reduzierung der Ausgaben durch Veränderung des Aufgabenbestandes .....	23
Deckung des steigenden Bedarfs an Daseinsvorsorgeleistungen .....	24
Zunehmende Bedeutung der zentralörtlichen Funktion – Stärkung der Zentren .....	25
Leitbildgerechte Einwohner- und Flächengrößen .....	25
Leitbildgerechte innere und äußere Homogenität der neuen Landkreise .....	26
Leitbildgerechte Einkreisung .....	26
Leitbildgerechte Stärkung der Zentren .....	28
Leitbildgerechte „Abwägung“ .....	28
Leitbildgerechte Kreisnamen .....	29
Kapitel 3 - Akzeptanz des Reformvorhabens .....	29
Fazit der politischen Bewertung .....	30
Teil B – verfassungsrechtliche Fragestellungen .....	30
Kapitel 1 – Verfassungsrechtlich gebotene Abwägung der Alternativen .....	31
Kapitel 2 – Abwägung der Gründe des öffentlichen Wohls .....	34
Kapitel 3 – Verfassungsrechtliche Fragen der Einkreisung .....	35
Kapitel 4 – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Altfehlbetragsumlage .....	38
Teil C – Bewertung der Einzelnormen .....	39
Artikel 1 .....	39
§ 1 Auflösung bisheriger Landkreise, Aufhebung der Kreisfreiheit .....	39
§ 2 Neue Landkreise .....	39
§ 3 Landkreis Nordwestmecklenburg .....	40
§ 4 Landkreis Mittleres Mecklenburg .....	41
§ 5 Landkreis Nordvorpommern .....	41
§ 6 Landkreis Südvorpommern .....	42
§ 7 Landkreis Mecklenburgische Seenplatte .....	44
§ 8 Landkreis Südwestmecklenburg .....	44
§ 9 Rechtsnachfolge .....	45
§ 10 Funktionsnachfolge .....	45
§ 11 Auseinandersetzung zwischen Landkreisen und eingekreisten Städten .....	46
§ 12 Auseinandersetzung zwischen Landkreisen .....	47
§ 12a Straßenverkehrsrecht .....	48
§ 12b Immissionsschutzrecht .....	49
§ 12c Baurecht .....	49
§ 12d Denkmalschutzrecht .....	49
Funktionalreform II .....	50
E-Government .....	51
§ 13 Zusammenarbeit der bisherigen Landkreise .....	51

§ 14 Vorläufige Regelungen für die neuen Landkreise.....	52
§ 15 Orts- und Kreisrecht .....	52
§ 18 Überleitung der Haushalte.....	52
§ 19 Altfehlbetragsumlage .....	53
§ 20 Personalübergang der Beamten .....	54
§ 21 Personalübergang der Arbeitnehmer und Auszubildenden.....	55
§ 22 Regelung durch Verwaltungsakt .....	55
§ 23 Stellenbewirtschaftung .....	56
§ 25 Dienstübertritt kommunaler Wahlbeamter .....	56
§ 28 Wahlgebiet und Wahlbereiche .....	56
§ 36 Auswirkungen auf Sparkassen .....	56
§ 38 Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes .....	57
§ 39 Anschubfinanzierung, Strukturbeihilfen und Anpassungshilfen .....	57
Artikel 2 Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern..	58
Artikel 5 Änderung des Finanzausgleichsgesetzes .....	59
Artikel 6 Änderung des Sparkassengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern.....	59
Artikel 7 Änderung des Gesetzes über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern.....	60
Schlussbemerkungen .....	60

## **Vorwort**

Der Städte- und Gemeindetag möchte nachfolgend zu dem von der Landesregierung in die Verbandsanhörung gegebenen Gesetzentwurf zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern Stellung nehmen. Dabei erweist es sich als zweckmäßig die Stellungnahme in drei grundlegende Teile zu gliedern. In Teil A wird eine politische Bewertung der geplanten Strukturveränderungen vorgenommen, wobei in diesem Teil auf den Reformbedarf, die Geeignetheit der vorgeschlagenen Lösung und die Akzeptanz des Vorhabens eingegangen werden soll. Dieser Teil sollte zur Beurteilung der Durch- und Umsetzbarkeit des Vorhabens Aufnahme in die politische Entscheidungsfindung und Abwägung der Regierung finden. In einem kurzen Teil B geht der Städte- und Gemeindetag auf verfassungsrechtliche Fragestellungen zur Einkreisung und zur Altfehlbetragsumlage ein. Der sich anschließende Teil C setzt sich sodann mit den einzelnen konkreten Regelungen auseinander. Dabei wird zwar gelegentlich auf die politische Bewertung verwiesen, diese jedoch nicht wiederholt. Teil C bietet somit Anregungen und Verbesserungsvorschläge innerhalb des von der Landesregierung vorgeschlagenen Modells, ohne sich dieses damit zu eigen zu machen.

## Teil A - Politische Bewertung

Der Städte- und Gemeindetag hat sich im Laufe aller Reformdebatten stets um eine konstruktive Haltung bemüht. Dabei ist es seine Aufgabe die Erforderlichkeit von Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung, sei es durch Strukturveränderungen oder Aufgabenverlagerungen, kritisch zu hinterfragen. Dieser Aufgabe kann er nur dann gerecht werden, wenn er sowohl die Frage nach dem Vorhandensein eines Reformbedarfs (unter 1.) stellt, als auch kritisch hinterfragt, ob die vorgeschlagenen Lösungen (unter 2.) geeignet sind den behaupteten oder auch bestehenden Reformbedarf zu befriedigen. In einer politischen Bewertung ist zu dem die Akzeptanz des Reformvorhabens (unter 3.) zu beleuchten. Den Ausführungen in den folgenden drei Kapiteln möchten wir folgende Bewertung voranstellen:

- Es besteht ein erhöhter Reformbedarf der öffentlichen Aufgaben und Verwaltungen vor dem Hintergrund der prognostizierten demographischen Entwicklung und der sich daraus ergebenden finanziellen Minder-einnahmen.
- Der sich aus der Wirtschaftsentwicklung oder den sozialräumlichen Entwicklungen ergebene Reformbedarf wird in der Gesetzesbegründung nicht beleuchtet.
- Die Notwendigkeit für strukturelle Veränderungen der Ebene der Landkreise ergibt sich nur unter der Voraussetzung gleichbleibender oder steigender Aufgabenbelastungen dieser Ebene. Die Frage der strukturellen Veränderungen hängt deshalb zentral mit der Frage zusammen, welche Aufgaben überhaupt noch und durch wen wahrgenommen werden sollen.
- Die Notwendigkeit der Einbeziehung der bisherigen kreisfreien Städte in die künftige Struktur der Landkreise, **allein** um qualitativ ausreichende Verwaltungsdienstleistungen **flächendeckend** organisieren zu können,

überzeugt nicht. Vielmehr muss der Schwerpunkt der Reformbemühungen darin liegen, die Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge nachhaltig zu sichern.

- Trotz der demographischen Entwicklung sind die kreisfreien Städte, aber auch die Mittelzentren, unverändert in der Lage, die ihnen obliegenden und zugewiesenen Aufgaben in hoher Qualität zu erfüllen.
- Der Entzug von Aufgaben aus dem demokratisch legitimierten Verantwortungsbereich der Städte ist nicht nur verfassungsrechtlich problematisch, sondern wird die Entwicklung der Städte und damit auch des Landes behindern.
- Es gilt deshalb gerade die Zugkraft unserer Städte entsprechend den Zielsetzungen des vom Landtag beschlossenen Leitbilds weiterhin und in verstärktem Maße für das Land zu nutzen.
- Die unter anderem vom Landesrechnungshof bemängelte finanzielle Unterausstattung der Städte muss durch geeignete Maßnahme behoben werden.
- Eine strukturelle Neuordnung ohne finanzielle Neujustierung sowohl des vertikalen als auch des horizontalen Finanzausgleichs läuft letztendlich leer.
- Eine strukturelle Veränderung der Landkreisebene (unter Einbeziehung der kreisfreien Städte) ist ohne nachhaltige Veränderungen weiterer Ebenen nicht Zielführend.
- Alle Städte und Gemeinden verlieren durch die vorgeschlagene Gebietsreform finanzielle Spielräume und Kompetenzen. Die kommunale Selbstverwaltung wird geschwächt.
- Damit fokussiert der vorliegende Gesetzentwurf nur auf Teilaspekte und ist deshalb nicht geeignet den Reformbedarf zu decken. Er birgt vielmehr tendenziell die Gefahr positive Entwicklungen in unseren Städten zu gefährden.

## ***Kapitel 1 – Der Reformbedarf***

Der Gesetzentwurf enthält in seiner Begründung auf den Seiten 40 bis 61 die Darstellung des Reformbedarfs. Beleuchtet werden nur vier Bereiche – die Bevölkerungsentwicklung, die Finanzlage des Landes, die Finanzlage der Kommunen und die Auswirkungen der Europäisierung und Internationalisierung. Damit ist festzuhalten, dass offensichtlich ein Reformbedarf vorrangig aus Einsparanfordernissen, die sich aus der bisherigen Finanzpolitik, der Ausgabenstruktur und der Einnahmesituation ergeben, abgeleitet wird. Überlegungen, ob sich ein Reformbedarf möglicher Weise auch aus der Notwendigkeit ergibt, auf sozialräumliche Entwicklungen und wirtschaftliche Bedürfnisse zu reagieren, werden gar nicht erst angestellt. Damit wird der Reformbedarf zumindest nur unvollständig untersucht und beschrieben.

### **Die demographische Entwicklung**

Basierend auf der vierten Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung wird zu nächst auf die zurückgehenden Bevölkerungszahlen bis 2020, 2030 und 2050 eingegangen. Dabei wird zutreffend dargestellt, dass der Bevölkerungsrückgang in den verschiedenen Landkreisen und kreisfreien Städten unterschiedlich ausfallen wird. Der Regierungsentwurf führt im Ergebnis aus: „Gerade weil das Land aufgrund seiner strukturellen Nachteile - geringe Bevölkerungsdichte und negative demographische Bilanz - immer bestimmte Mehrausgaben pro Einwohner zu leisten haben wird, muss es maximale, unter verfassungsrechtlichen, verwaltungstechnischen wie demokratiepolitischen Kriterien noch vertretbare Größenordnungen anstreben, um die Effizienz und Effektivität seiner Organisationsstrukturen aufrecht zu erhalten. **Will das Land zukunftsfähig bleiben, muss es** auf diese Herausforderungen reagieren und **die kreiskommunalen Strukturen ändern.**“<sup>1</sup> Diese Schlussfolgerung ergibt sich nur dann zwingend, wenn immer größer

---

<sup>1</sup> Seite 46 des Entwurfs

auch immer „günstiger“ bedeutet. Unstreitig gibt es Skaleneffekte, die größere Einheiten tendenziell effektiver erscheinen lassen. Andererseits ergeben sich möglicherweise bei der Überschreitung bestimmter Größen auch Kostensteigerungen. Größere Landkreise bedingen zum Beispiel höhere Reisekosten, Telefon- und Internetkosten und auf Grund der häufig auftretenden räumlichen Entfernung bei Verwaltungsentscheidungen auch Steuerungsverluste. Dies ist nicht untersucht worden. Die Begründung versucht auch auf die sich aus der Veränderung der Altersstruktur ergebenden Erfordernisse einzugehen und führt aus: „Der Bevölkerungsrückgang ist ein langfristig und nachhaltig wirkendes Phänomen, das eine **Anpassung der Strukturen des Landes und seiner Kommunen zwingend** erfordert. Dies ergibt sich ungeachtet der künftigen Entwicklung des öffentlichen Aufgabenumfanges zum einen aus der bei geringeren Einwohnerzahlen verminderten Wirtschaftlichkeit von Standardzuständigkeiten und -einrichtungen (Kfz-Zulassungsstellen, Schulen, Kindertagesstätten usw.), zum anderen aus einem Ausgabenanstieg für jene Leistungen, die aufgrund des demographischen Wandels insbesondere für einen höheren Anteil älterer Menschen zu erbringen sein werden. Hinzu treten die Kosten für die Umstellung der heutigen (vorwiegend kommunal getragenen) Infrastruktur auf die veränderten Bedarfe. Der heutige Gesetzgeber ist deswegen gehalten, zu reagieren und die Entscheidungen des damaligen Gesetzgebers den veränderten Erfordernissen anzupassen.“<sup>2</sup> In seinem Gutachten „Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben auf der Landes- und Gemeindeebene in MV“ kommt Prof. Dr. Seitz zu dem Ergebnis, dass die Ausgabenbelastung der Länder und Gemeinden erheblich „jugendlastig“ ist, während der Bund die Hauptlast der altersbedingten Ausgaben zu tragen hat. Deshalb geht Seitz davon aus, dass „die aufgezeigte demographische Entwicklung in Verbindung mit der „Jugendlastigkeit“ ... schon hier erkennen (lässt), dass durch den Rückgang der bildungsrelevanten Alterskohorten in Zukunft erhebliche Ersparnisse realisiert werden können, ..“<sup>3</sup> Die Begründung behauptet also ohne dies genauer zu untersuchen, dass die sich verändernde Alterspyramide zu

---

<sup>2</sup> Seite 42 des Entwurfs

<sup>3</sup> Seitz „Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben auf der Landes- und Gemeindeebene in MV“, Seite 34

Mehrausgaben führt, obwohl andere Untersuchungen die gegenteilige Vermutung nahelegen. Wie mit der vorgeschlagenen Strukturveränderung auf die unterschiedlichen Entwicklungen im Land und auf die abnehmende Bevölkerungsdichte reagiert werden soll, bleibt unbeantwortet. Es findet eine vordergründige allein auf fiskalische Effekte abzielende Betrachtung statt. Zu fragen wäre aus Sicht des Städte- und Gemeindetags:

- Wie kann den auf Grund der demographischen Entwicklung zu erwartenden Einnahmeverlusten begegnet werden?
- Welchen Einfluss hat die sich verändernde Altersstruktur auf die Ausgaben?
- Welchen Einfluss hat die abnehmende Bevölkerungsdichte auf die Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen?
- Welche Auswirkungen haben obige Entwicklungen auf den Daseinsvorsorgeauftrag der Städte, Gemeinden und Landkreise?

Die Frage, die der Entwurfsverfasser bereits im Rahmen der Darstellung des Reformbedarfs zu bejahen versucht, ob zur Begegnung dieser Entwicklungen strukturelle Veränderungen erforderlich und geeignet sind, wäre in der Begründung unserer Auffassung nach erst bei den vorgeschlagenen Maßnahmen (V der Begründung) zu beantworten. Unabhängig von der Frage inwieweit sich Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung tatsächlich verwirklichen, ergibt sich aus dem sich bereits vollziehenden demographischen Wandel generell die Notwendigkeit auch durch Reformen des Verwaltungshandelns darauf zu reagieren. Unseres Erachtens hätte unter Berücksichtigung der obigen Fragen genauer dargestellt werden müssen, worin sich der aus den demographischen Veränderungen ergebende Reformbedarf besteht. Dabei sind die rückgängigen Einnahmen nur ein Aspekt. Ebenso wären rückgängige Ausgaben und Veränderungen der Aufgabenintensitäten und –prioritäten darzustellen gewesen.

## Die Finanzlage des Landes

Anknüpfend an den dargestellten demographischen Wandel stellt die Begründung die zurückgehenden Einnahmen des Landes dar. Da neben dem Rückgang der Finanzausweisungen auf Grund der sinkenden Bevölkerungszahl auch noch die Mittel der Europäischen Union und die Mittel des Solidarpaktes II wegfallen werden, stehen dem Land im Jahr 2020 erheblich weniger Einnahmen zur Verfügung. Die Begründung prognostiziert bei allen Unwägbarkeiten, dass Mecklenburg-Vorpommern etwas unterhalb der Finanzausstattung der finanzschwachen-Flächenländer-west liegen wird. Wobei die Begründung von weiterhin steigenden Steuereinnahmen des Landes ausgeht. Gleichzeitig stellt die Begründung die bisherigen Bemühungen zur Realisierung von Einsparungen auf der Landesebene dar. Dabei wird die Personalsituation trotz des Personalkonzeptes von 2004 als noch zu teuer angesehen, weshalb eine Fortschreibung des Personalkonzeptes für erforderlich gehalten wird. Bei den Sach- und Fachausgaben werden lediglich die Höhe des kommunalen Finanzausgleichs und die der sozialen Sicherung beleuchtet, wobei im Ergebnis viel zu hohe Finanzausweisungen an die Kommunen und nicht Belastung derselben mit vereinigungsbedingten Sonderlasten genannt werden. Andere Sach- und Fachausgaben des Landes für Polizei, Hochschulen und Landesbehörden werden nicht beleuchtet. Dies ist zu kurz gegriffen und suggeriert, dass das Land weitgehend alle Hausaufgaben gemacht hat und es nunmehr dringend geboten ist, an der mittelbaren Landesverwaltung, den Kommunen, zu sparen. In der Begründung heißt es: „Die voranstehenden Ausführungen haben zudem verdeutlicht, dass das Land in der unmittelbaren Staatsverwaltung und im Landeshaushalt bereits erhebliche Strukturmaßnahmen ergriffen hat, die die Kommunen noch nicht betrafen. Auch damit entsprach das Land seiner Pflicht zum besonderen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung und zum Erhalt dezentraler Gestaltungsspielräume in der Form freiwilliger Ausgaben. Gleichwohl sind angesichts der gegenwärtig wie auch künftig schwierigen Rahmenbedingungen die Kommunen als mittelbare Landesverwaltung von erforderlichen Konsolidierungsbemühungen nicht auszunehmen, zumal es hierbei unbeschadet des Konnexitätsprinzips um eine Reduzierung der öffentlichen Gesamtausgaben auf dem

Wege effizienzfördernder Strukturveränderungen geht, die das Land (wie ebenfalls dokumentiert) in seinem Bereich in wichtigen Teilen bereits vorweggenommen hat.“<sup>4</sup> Der Städte- und Gemeindetag bestreitet nicht, dass die dramatisch sinkenden Einnahmen des Landes einen Reformbedarf der öffentlichen Verwaltungen begründen. Allerdings erwartet er eine umfängliche Darstellung der Situation auf der Ebene des Landes. Dazu gehört darzustellen, dass das Land einen Teil der künftig wegfallenden Zuweisungen gerade deshalb erhält um die Kommunen besser ausstatten zu können, weshalb die Finanzausstattung der Kommunen auch gerechtfertigt ist. Ebenso sollte die gesamte Verwaltungsstruktur des Landes dargestellt werden. Neben der Darstellung des Personalkonzeptes 2004 muss auch das Lehrpersonalkonzept dargestellt werden, da dieses einen nicht unerheblichen Teil der Ausgaben des Landes umfasst. Nur bei einer solchen umfänglichen Darstellung kann im Folgenden überprüft werden, welche Reformmaßnahmen geeignet sind der Finanzlage des Landes gerecht zu werden.

## **Die Finanzlage der Kommunen**

Einen weiteren Reformbedarf sieht die Begründung in den hohen kommunalen Haushaltsdefiziten, die insbesondere in den Jahren nach 2001 entstanden sind. Dabei wird leider nicht untersucht und belegt worin die Ursachen für diese Entwicklung begründet sind. In der Begründung ist zu lesen: „In der Gesamtschau sind bis zum Jahr 2001 vergleichsweise befriedigende Ergebnisse in der Haushaltswirtschaft der Kommunen festzustellen. Sofern Kommunen - und hier insbesondere des kreisangehörigen Raums - in dieser Zeit den Haushaltsausgleich nicht erreichten, waren besondere selbstverschuldete Probleme ursächlich. Ausweislich der Anlage 11, die die Rechnungsergebnisse der Landkreise und kreisfreien Städte ab dem Jahr 2000 enthält, schlossen im Jahr 2000 nur eine kreisfreie Stadt und drei Landkreise ihre Haushaltsrechnungen mit negativem Ergebnis ab. **Seit dem Jahr 2003 verschärfte sich die finanzielle Situation** insbesondere bei den kreisfreien Städten und Landkreisen erheblich. In diesem Jahr wiesen bereits fünf von sechs kreisfreien

---

<sup>4</sup> Seite 54 des Entwurfs

Städten und neun von zwölf Landkreisen Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt aus. Diese negative Entwicklung setzte sich in den folgenden Jahren fort.“<sup>5</sup> Offensichtlich geht die Begründung davon aus, dass der rapide Anstieg der Fehlbeträge bei den kreisfreien Städten und Landkreisen nicht auf eigenes Verschulden zurückgeführt werden kann. Auch der Landesrechnungshof kommt in seinem Kommunalbericht 2007 zu dem Ergebnis, dass zumindest die kreisfreien Städte unterfinanziert sind. Dem hat der LRH seine umstrittene Modellrechnung zu den Einsparpotentialen der Eingemeindung entgegengesetzt. Der Präsident des LRH hat dazu ausgeführt: „Mit Sorge sehe ich die divergierende finanzwirtschaftliche Entwicklung innerhalb der kommunalen Ebene des Landes. Ganz besonders fallen die Ungleichgewichte zwischen den Gemeinden im Speckgürtel der kreisfreien Städte und den Zentren selbst auf. Für letztere besteht auf der Einnahme- und Ausgabe Seite in einigen Bereichen eine fiskalische Doppelbelastung. Auch diesem Thema hat sich der Landesrechnungshof im Kommunalbericht 2007 ausführlich gewidmet, indem die finanzwirtschaftlichen Potenziale von Eingemeindungen in die Kernstädte aufgezeigt werden. Denkbare Optionen bestehen auch in freiwilligen Eingemeindungen oder dem Eingehen von Kooperationen. Die vom Landesrechnungshof in diesem Bericht modellhaft errechneten fiskalischen Effekte von Eingemeindungen für alle sechs kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns, mit einem mittelfristig realisierbarem positiven Nettoeffekt von 60 Mio. Euro pro Jahr, stellen insofern eine Messlatte für die Wirksamkeit der gegenwärtig in der Landespolitik präferierten, kooperativen Lösungen dar.“<sup>6</sup> Ohne den Anregungen des LRH in diesem Punkt folgen zu müssen, muss man wohl anerkennen, dass die finanzielle Misere der kreisfreien Städte auf einer zu geringen finanziellen Ausstattung beruht, um ihre ober- und mittelzentralen Aufgaben erfüllen zu können. Der Reformbedarf besteht insofern darin, die Städte nachhaltig in die Lage zu versetzen, ihre ober- und mittelzentralen Aufgaben wahrzunehmen. Zu treffend ist in der Begründung nachzulesen: „Dies ist besonders deshalb besorgniserregend, weil nach den vorliegenden Erkenntnissen und den Hinweisen aus dem kommunalen Bereich gerade die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben unter starkem Konsolidierungsdruck stehen. So

---

<sup>5</sup> Seite 54 des Entwurfs

<sup>6</sup> Jahresbericht 2007 – Teil 1 Kommunalbericht, LT-Drucksache 5/960, Seite 4f.

werden freiwillige Angebote von kommunalen oder kommunal geförderten Kultureinrichtungen, insbesondere Theater, Museen und Bibliotheken sowie Angebote im sozialen Bereich, wie Jugend- oder Alteneinrichtungen, soziale Beratungsstellen u.ä. in den letzten Jahren zunehmend zurückhaltender finanziell dotiert. Manche Dienstleistungsangebote werden insoweit erheblich eingeschränkt oder gänzlich aufgegeben, oder es wird der Versuch unternommen, sie in private Trägerschaft zu verlagern. Deshalb ist es naheliegend, in diesem Zusammenhang von einer **permanenten Aushöhlung kommunaler Selbstverwaltung** zu sprechen, zumal die kommunalen Haushalte durch die wesentlichen Ausgabeblöcke der Sozialhilfeaufwendungen und der Personalausgaben dominiert werden und die Einnahmesituation seit Jahren hinter den Erwartungen zurückbleibt. Die Gebietskörperschaften müssen konsequenterweise ihre Investitionen deutlich zurückführen, wodurch wiederum Anstöße für eine konjunkturelle Belebung verloren gehen. Für einen hinreichenden Beitrag zur Stabilisierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes, wie er in § 43 Absatz 1 der Kommunalverfassung postuliert ist, bleibt kein Raum. Investitionen werden auch für die Zukunft zunehmend schwieriger, da die Eigenfinanzierung von Investitionen durch erwirtschaftete Überschüsse aus den Verwaltungshaushalten überwiegend ausfällt und Vermögensveräußerungen nur noch begrenzt in Frage kommen.“<sup>7</sup> Der Reformbedarf besteht also darin, die Städte und Gemeinden, denn die beschriebenen Aufgaben sind freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben derselben und können deshalb nicht auf andere Ebenen verlagert werden, in die Lage zu versetzen im Sinne der Bürger und der Wirtschaft verstärkt wieder Daseinsvorsorgeleistungen zu erbringen. Am Rande wird der dargestellte Reformbedarf mit Verweis auf die Finanzlage des Landes auf strukturelle Veränderungen gelenkt, da eine Aufstockung der Finanzausgleichsleistungen des Landes nicht in Frage komme.<sup>8</sup> Auch wenn hier bereits der Untersuchung der in Frage kommenden Reformmaßnahmen erneut vorgegriffen wird, macht dies deutlich, dass das eigentliche Problem der zu geringen Finanzausstattung der Städte und Gemeinden zwar erkannt wird, Begehrlichkeiten gegenüber dem Land aber gleich abgewehrt werden sollen. Damit werden aber Überlegungen in welcher Form beispielsweise

---

<sup>7</sup> Seite 56 des Entwurfs

<sup>8</sup> vergl. Seite 56 des Entwurfs

die eigenen, nach wie vor zu geringen Einnahmen der Kommunen<sup>9</sup>, gesteigert werden können oder aber die pflichtigen Ausgaben der Kommunen verringert werden können, sofort beiseite gedrängt. Da die Begründung selber davon ausgeht, dass insbesondere die pflichtigen Sozialhilfeausgaben zu der Misere in erheblichem Maße beitragen, erscheint aber gerade auf der Ausgabenseite ein Umsteuern erforderlich zu sein. Der Städte- und Gemeindetag würde den Reformbedarf der sich aus den sich in der Begründung findenden Kennzahlen zur kommunalen Haushaltslage ergibt wie folgt beschreiben:

- Steigerung der eigenen kommunalen Einnahmen.
- Senkung der pflichtigen Ausgaben.
- Sicherung der Finanzierung der zentralörtlichen Aufgaben.
- Ermöglichung und Sicherung einer umfassenden Daseinsvorsorge für die Bürger und die Wirtschaft in den Städten und Gemeinden.

### **Auswirkung der Europäisierung und Internationalisierung**

Die Begründung greift zur Darstellung des Reformbedarfs als letzten Punkt die Notwendigkeit auf im internationalen Wettbewerb der Regionen zu bestehen und den Anforderungen der Europäisierung der Verwaltung gerecht zu werden. In der Begründung liest man hierzu: „Daraus ergibt sich einerseits für die kommunale Ebene - insbesondere auch im Bereich der Verwaltungsdienstleistungen - ein verschärfter europäischer und weltweiter Wettbewerb, dessen Rahmenbedingungen sich nationaler Einflussnahme und Regulierung weitgehend entziehen. Andererseits ergeben sich daraus neue Möglichkeiten und Chancen (z. B. durch grenzüberschreitende Kooperationen, Förderprogramme der Europäischen Union), die bestmöglich genutzt und gestaltet werden müssen. Die kommunale Ebene muss daher Ressourcen solcher Qualität und Quantität erhalten, die ihr einen Spezialisierungsgrad mit der notwendigen Effizienz ermöglicht, um

- die Landkreise als Regionen europaweit und international zu etablieren,

---

<sup>9</sup> vergl. Seite 57f. des Entwurfs

- die Investorenwerbung und Wirtschaftsförderung durch attraktive Verwaltungsleistungen zu unterstützen und

- die Förderprogramme der Europäischen Union optimal nutzen zu können.

Die Landkreise müssen wie das Land die europäische Dienstleistungsrichtlinie umsetzen. Hierfür müssen sie Verwaltungsverfahren vereinfachen, bürokratische Hindernisse abbauen (Deregulierung) sowie das gegenseitigen Vertrauen zwischen den Regionen und zwischen Dienstleistungserbringern und Verbrauchern stärken.

Hinzu kommt, dass der Einfluss des europäischen Rechts auf die kommunale Ebene stetig zunimmt. Die EU erwartet die konsequente Anwendung ihres Rechtes einschließlich der Entscheidungen der europäischen Institutionen. Etwaige Mängel und Fehler bei dessen Anwendung können zu erheblichen finanziellen Konsequenzen für Deutschland, auch für die deutschen Länder und Kommunen führen und auch Folgen für die nicht unmittelbaren Verursacher des Verstoßes haben (Anlastungsrisiko, Verhängung von Zwangsgeldern). Um diese Risiken im Interesse des Allgemeinwohls zu minimieren, ist es notwendig, die Fähigkeit zur Qualifizierung und Spezialisierung bei der Anwendung des Rechtes der EU zu steigern.<sup>10</sup> Es ist fraglich, ob es einen internationalen Wettbewerb von Verwaltungsdienstleistungen und Daseinsvorsorgeleistungen überhaupt geben kann. Soweit man dies bejaht, wohl deshalb weil dies weiche Standortfaktoren für die Ansiedlung von Unternehmen sind. Gerade die kreisfreien Städte, Städte und Gemeinden haben in der Vergangenheit unter Beweis gestellt, dass sie diesen Anforderungen gewachsen sind. Erfolgreiche Ansiedlungen in Greifswald, Wismar oder Rostock belegen dies nachdrücklich. Die hohen Anforderungen die das Europäische Recht auch an kommunale Verwaltungen stellt sind bekannt. Wenn man sich die Verfahren die die Kommission anstrengt genauer ansieht, lässt sich allerdings nicht erkennen, dass größere Verwaltungseinheiten in Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen eine höhere Gewähr für „EU-konformes“ Verhalten bieten. Fraglich erscheint hier mehr die häufig mangelhafte oder verspätete Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht durch die Länder oder den Bund und die häufig geringe Qualifikation der Rechtsaufsichtsbehörden.

---

<sup>10</sup> Seite 61f. des Entwurfs

## **Fazit**

Aus den finanziellen, demographischen, politischen und hier leider nicht näher beleuchteten wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen ergibt sich ein Reformbedarf. Leider fokussiert die Begründung immer wieder allein auf den fiskalischen Aspekt sinkender Einnahmen. Dies ist sicher ein wesentlicher Aspekt, aber kann und darf nicht der alleinige sein. Wir haben deshalb auf verschiedene Aspekte hingewiesen. Der Reformbedarf ergibt sich unseres Erachtens nicht nur aus sinkenden Einnahmen, sondern auch aus:

- steigenden Ausgaben (Sozialhilfe, Jugendhilfe)
- veränderten Anforderungen (Alterspyramide, Wirtschaftsstruktur)
- Umschichtung von Einnahmen und Ausgaben
- Erschließung von Einsparpotentialen (Jugendlastigkeit)
- Steigender Bedarf an Daseinsvorsorgeleistungen
- Zunehmende Bedeutung der zentralörtlichen Funktionen, bei abnehmender Bevölkerungsdichte

Wird nur die Einnahmeseite betrachtet, erweisen sich im Folgenden Reformmaßnahmen als geeignet, die bei einer Gesamtbetrachtung alleine oder in der vorgeschlagenen Form nicht geeignet sind den tatsächlichen Reformbedarf zu decken.

## ***Kapitel 2 – Geeignetheit der vorgeschlagenen Lösung***

Der Gesetzentwurf schlägt als Antwort auf den Reformbedarf eine Kreisgebietsreform vor, die im Ergebnis das Land in sechs große Landkreise und zwei kreisfreie Städte untergliedern würde, ohne die Gemeindestruktur zu verändern. Dabei baut der Gesetzentwurf auf einem vom Landtag beschlossenen Gesamtrahmen einer Reform und dem Leitbild zur Kreisgebietsreform auf<sup>11</sup>. Der Städte- und Gemeindetag will deshalb nachfolgend einerseits hinterfragen, ob der Ge-

---

<sup>11</sup> siehe LT-Drucksache 5/1059 und Kommissionsdrucksache 5/82

setzentwurf eine Antwort auf den Reformbedarf darstellt und andererseits eine konsequente Umsetzung des Leitbilds des Landtages ist, und soweit er davon abweicht, die Abweichungen besser geeignet sind den Reformbedarf zu erfüllen. Eine Betrachtung des Gesamtrahmens wird nachfolgend nicht erfolgen. Es wird auch nicht untersucht, ob der vorliegende Gesetzentwurf möglicherweise bei Umsetzung aller anderen im Gesamtrahmen genannten Maßnahmen ein sinnvolles Teilreformstück darstellt. Dem Städte- und Gemeindetag liegen zum jetzigen Zeitpunkt keine weiteren Gesetzentwürfe vor, so dass der vorliegende Gesetzentwurf alleinstehend bewertet werden muss. Dies mag dazu führen, dass eine ablehnende Haltung allein deshalb zu Tage tritt, weil die vom Städte- und Gemeindetag seit Jahren geforderte gleichzeitige Umsetzung einer umfassenden Funktionalreform mit der Zielsetzung der Reduzierung der Landesverwaltung und eine Neujustierung der Finanzverteilungen bisher nicht vorliegt. Informelle Gespräche und Gerüchte haben verständlicher Weise keinen Platz in einer Stellungnahme. Es kann deshalb im Ergebnis aber bereits eines vorweg genommen werden: **Eine Kreisgebietsreform ohne umfassende Funktionalreform und neue Finanzverteilung macht keinen Sinn!**

In der Gesetzesbegründung findet sich auf den Seiten 70 bis 108 Ausführungen zu der Frage in wie weit das vorgeschlagene Kreismodell dem Leitbild des Landtages entspricht und den Reformbedarf befriedigt. Dabei wird der Reformbedarf endgültig auf die erforderliche Anpassung der Verwaltungsausgaben an die sinkenden Einnahmen reduziert. Im Übrigen wird nur dargestellt, in wie weit die Vorgaben des Leitbildes erfüllt werden, wobei zentrale Aussagen des Leitbildes – wie die Stärkung der Zentren - nur ungenügend betrachtet werden. Im Folgenden werden wir versuchen, die Geeignetheit der Kreisgebietsreform hinsichtlich der Stillung des Reformbedarfs zu bewerten und anschließend auf die Übereinstimmung mit dem Leitbild einzugehen:

## **Anpassung der Verwaltungskosten an sinkende Einnahmen**

Dass das Ziel die künftigen Verwaltungskosten an die sinkenden Einnahmen anzupassen erreicht wird, soll mit den beratenden Äußerungen des Landesrechnungshofes „Einspareffekte einer geplanten Kreisgebietsreform“<sup>12</sup> belegt werden. In seinen beratenden Äußerungen kommt der Landesrechnungshof zu einem „Einsparvolumen“ von ca. 59 bis 67 Mio. € Dabei addiert der Landesrechnungshof das in den bestehenden Strukturen erzielbare Optimierungspotenzial und das Fusionspotenzial, wobei ersteres rund 55% der Gesamteinsparungen ausmacht. Auch wenn dem Landesrechnungshof sicherlich gefolgt werden kann, dass das Optimierungspotenzial in den bestehenden Strukturen nicht ohne Qualitätsverluste ausgeschöpft werden kann, kann dies nicht einfach dem Fusionspotenzial hinzugerechnet werden, um ein möglichst hohes der Reform zu zuschreibendes Einsparpotenzial zu erreichen. Die der Berechnung zu Grunde gelegten Bruttopersonalkosten in Höhe von 48.000 € liegen zu dem rund 4.000 € über den vom Innenministerium ermittelten<sup>13</sup>. Zweifelhaft ist auch, ob die für den Modellkreis „Stralsund“ errechneten Einsparungen pro Einwohner auf alle anderen neugebildeten Landkreise hochgerechnet werden können. Ausgangslagen und Veränderungen sind viel zu unterschiedlich. Bei den vom Landesrechnungshof als einsparbar bezeichneten Sachkosten, wurde unseres Erachtens unbeachtet gelassen, dass durch zu nehmende Entfernungen und weitere Aufgabenbündelung in größeren Landkreisen diese Kosten pro Mitarbeiter steigen werden. Entstehende Schnittstellenkosten in der Stadt finden ebenso wenig Berücksichtigung. Es muss deshalb bezweifelt werden, ob das vom Landesrechnungshof angegebene „Einsparpotenzial“ erreicht werden kann. Unstreitig werden die geplanten Veränderungen verhindern, dass Verwaltungskosten weiter oder gar überproportional steigen. Es ist aber zu beachten, dass in den ersten Jahren personalbedingte Einsparungen kaum erzielbar sein werden, zu mal Kündigungen in den ersten drei Jahren ausgeschlossen und auch darüberhinaus weit-

---

<sup>12</sup> LT-Drucksache 5/2180

<sup>13</sup> vergl. Kommissionsdrucksache 5/140

gehend unmöglich sein werden, den erzielbaren Einsparungen zu dem Ausgaben für die Umstellung gegenüberstehen. Nach Aussage des Innenministeriums überwiegen die Umstellungsbedingten Mehrkosten in den ersten sieben Jahren sogar die behaupteten Einsparungen . Auf Dauer werden die Einsparungen durch Inflation, steigende Personal- und Sachkosten aufgebraucht. Damit kann auch mittelfristig bestenfalls ein weiteres Ansteigen der Verwaltungskosten verhindert werden. Langfristig wird auch dies nicht erreicht.

### **Erschließung von Einsparpotenzialen**

Einsparpotenziale die mittel- oder langfristig so hoch sind, dass - wie in der Begründung behauptet - neue Spielräume für die kommunale Selbstverwaltung entstehen, ergeben sich aus der Kreisgebietsreform nicht. Insbesondere die vielzitierten Einsparungen bei den künftigen großen kreisangehörigen Städten durch die Abgabe „kreislicher Aufgaben“ sind für uns nicht erkennbar. Nach der beratenden Äußerung des Landesrechnungshofes<sup>14</sup> spart die Hansestadt Stralsund durch die Fusion 174 Stellen ein. Unbeachtlich der Tatsache, dass erhöhte Kosten durch neu entstehende Schnittstellen nicht untersucht wurden und es sich uns nicht erschließt wie das „kreisliche“ Personal ermittelt wurde, ergibt dies eine Ersparnis für Stralsund in Höhe von  $176 \cdot 43.250,04 \text{ €}^{15} = 7.525.506,96 \text{ €}$  Personalkosten. Dafür müsste Stralsund nach den bisherigen Regelungen in § 11 FAG bei einem Kreisumlagesatz von 38% ca. 19,7 Mio. € Kreisumlage zahlen<sup>16</sup>.

Welche darüberhinausgehenden Einsparungen durch den Entzug eigener Aufgaben in Stralsund realisiert werden könnten, lässt sich nur schwer bestimmen.

---

<sup>14</sup> Seite 5 a.a.O.

<sup>15</sup> Bruttopersonalkosten nach Angaben des Innenministeriums a.a.O, der Landesrechnungshof geht von 48.000 € aus und kommt deshalb zu 8.352.000 € Personalkosten.

<sup>16</sup> Abweichungen zum Arbeitspapier des Landesrechnungshofes ergeben sich einerseits aus der angenommenen Höhe des Kreisumlagesatzes und andererseits dadurch, dass als Grundlage die Steuerkraftmesszahl 2008 gewählt wurde. Die Berechnung des Kreisumlagesatzes durch den Landesrechnungshof geht davon aus, dass der neugebildete Landkreis von Anfang an mit der „idealen“ Stellenzahl arbeitet. Dies ist hingegen kaum zu erwarten, so dass davon auszugehen ist, dass der „neue“ Landkreis nicht nur bis zum Ablauf des gesetzlichen Kündigungsschutzes, sondern auch darüberhinaus mit einem Stellenüberhang arbeiten muss. Hinzu ist fraglich, ob die Annahmen zur Bestandskraft des § 19 des vorliegenden Entwurfs tatsächlich haltbar sind. Sollte dies – wie von uns angenommen - nicht der Fall sein, wird die Höhe der Kreisumlage oberhalb von 38% liegen.

Das hierzu angekündigte Gutachten des Landesrechnungshofs liegt nicht vor<sup>17</sup>. Der Enquetekommission wurde erst auf erheblichen Druck ein „Arbeitspapier“ des Landesrechnungshofs als „Ersatz“ übergeben<sup>18</sup>. Die Begründung des Präsidenten des Landesrechnungshofes, dass „das Gesetzgebungsverfahren zum Kreisstrukturgesetz und die damit im Zusammenhang zu sehende Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen auf die Hansestadt Stralsund noch zahlreiche Unbekannte beinhaltet“<sup>19</sup>, ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Insbesondere die Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen sind schwer abzuschätzen. Die vom Landesrechnungshof angenommenen Varianten II und III<sup>20</sup>, sind jedenfalls mit Sicherheit unzutreffend. Bei sinkendem Aufgabenbestand wird die Schlüsselzuweisung für die Städte eher sinken als steigen. Der Landesrechnungshof hat nach eigenem Bekunden keine eigenen Untersuchungen dazu angestellt, welche Ausgabenentlastungen und welche Mindereinnahmen für die Hansestadt Stralsund tatsächlich zu erwarten sind. Vielmehr beruft er sich auf ein E-Mail der Hansestadt Stralsund vom 22.09.2008, dass er lediglich auf Plausibilität überprüft haben will<sup>21</sup>. Dieses E-Mail liegt weder der Enquetekommission noch uns vor. Deshalb ist es schwer nachzuvollziehen, worauf diese Zahlen beruhen und ob sie zutreffend sind. Für die kreisangehörigen Gemeinden kommt der Landesrechnungshof zu einem geringen Verlust, wobei dabei die Belastungen aus der angedachten Altfehlbetragsumlage noch nicht einberechnet wurden<sup>22</sup>. Für die Hansestadt Stralsund ermittelt der Landesrechnungshof – ohne die Datengrundlage ausreichend darzustellen – eine Entlastung von rund 3,5 Mio. €<sup>23</sup>. Selbst wenn man von einer solchen Einsparung ausgehen würde, ist mehr als fraglich, ob diese ausreicht, um den Verlust an bürgerschaftlich demokratischen Teilhaberechten zu begründen. Der Landesrechnungshof setzt aber die Personalkosteneinsparungen um 826.493,04

---

<sup>17</sup> Pressemitteilung des Präsidenten des Landesrechnungshofes vom 20. März 2009

<sup>18</sup> Kommissionsdrucksache 5/177

<sup>19</sup> Pressemitteilung des Präsidenten des Landesrechnungshofes vom 20. März 2009

<sup>20</sup> Kommissionsdrucksache 5/177

<sup>21</sup> Kommissionsdrucksache 5/177, Seite 13

<sup>22</sup> Kommissionsdrucksache 5/177

<sup>23</sup> Kommissionsdrucksache 5/177, Seite 26

€ zu hoch an, so dass dann nur noch ein Einsparvolumen von 2.657.331,19 € besteht. Da unserer Auffassung nach die Kreisumlage mit 37,02% viel zu niedrig angesetzt ist, sind - eine Kreisumlage von 38% zu Grunde gelegt - von den vom Landesrechnungshof angenommenen Einsparungen zu dem weitere 1.833.239,5 € abzuziehen. Damit betrüge das Einsparvolumen nur noch 824.091,69 €. Bei einer Kreisumlage von 40% (20.736.842,11 €) entstünde ein Defizit von 595.686,69 €, bei einer Kreisumlage von 42% (21.773.684,21 €) betrüge das Defizit bereits 1.632.528,79 €. Ob die behaupteten Minderausgaben und -einnahmen zutreffen, kann nicht beurteilt werden, da die Grundlage fehlt. Es sei aber darauf hingewiesen, dass auch im Bereich der Jugendhilfe und der Sozialhilfe freiwillige Leistungen bestehen, die nicht auf den Landkreis übergehen. Zudem muss die Hansestadt Stralsund Immobilien die mit der Aufgabenwahrnehmung verbunden sind (Schulgebäude, Sporthallen) an den Landkreis abgeben. Dafür bekommt sie zwar einen „Wertausgleich“, verliert aber dauerhaft Vermögen, was im Rahmen der Eröffnungsbilanz bei Einführung der Doppik erhebliche Auswirkungen haben wird. In wie weit die Wertverluste durch Abgabe von Vermögenswerten (Schulgebäude) tatsächlich ausgeglichen werden können, ist daher offen. Eine Entlastung Stralsunds von aufgelaufenen Krediten und Fehlbeträgen sieht das Gesetz weder zu Lasten des künftigen Landkreises noch anderweitig vor.

Offen ist auch, ob die Schlüsselzuweisungen für die Hansestadt Stralsund dauerhaft unverändert bleiben. Der Gesetzentwurf sieht zwar die Beibehaltung des Drei-Säulen-Modells im FAG und die Zuordnung der großen kreisangehörigen Städte in die dritte Säule vor, ob diese aber auf Dauer so beibehalten wird, lässt sich nicht voraussagen. Anders als der Landesrechnungshof gehen wir jedenfalls nicht von steigenden Schlüsselzuweisungen aus. Auch die tatsächliche Höhe der künftigen Kreisumlage ist offen. Alle Mehrbelastungen, die bei den künftigen Landkreisen durch die Fusion entstehen, werden auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden umgelegt.

So tritt unseres Erachtens bei den kreisfreien Städten keine Entlastung ein, die zu neuen Spielräumen führt. Damit wird nicht nur das Ziel einer Stärkung der Zentren vollkommen verfehlt, sondern diese verlieren Kompetenzen (Aufgabenentzug) und werden zu dem finanziell belastet. Eine Stärkung kommunaler Selbstverwaltung tritt nicht ein, da die Stadtvertreter weniger zu entscheiden und zu dem weniger finanzielle Spielräume für ihre Entscheidungen haben.

Auch für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden ergeben sich keine neuen Spielräume. Sie werden die neuen Lasten der zu bildenden Landkreise über die Kreisumlage tragen müssen<sup>24</sup> und über den Umweg der Altfehlbetragsumlage auch noch allein für die Fehlbeträge der Altkreise verantwortlich gemacht. Sie bekommen auch keine neuen Aufgaben, so dass auch bei allen anderen Städten und Gemeinden keine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erreicht wird, sondern diese eine weitere Beeinträchtigung erfährt.

Soweit also überhaupt Einsparungen erreicht werden können, und diese nicht durch Inflation und Tarifsteigerungen aufgebraucht werden, liegen diese einseitig beim Land.

### **Reaktion auf die veränderten Bedarfe auf Grund des demographischen Wandels**

Die veränderten Gebietszuschnitte, wie der Gesetzentwurf sie vorschlägt, stellen keine Reaktion auf die sich aus der gewandelten Alterspyramide ergebenden Veränderungen dar. Zunächst verweisen wir noch einmal auf das Gutachten von Prof. Dr. Seitz<sup>25</sup>, in dem er ausführt, dass auf Grund der Jugendlastigkeit der Länderaufgaben hier Einsparungen zu erwarten sind. Diese Einsparungen werden vom Entwurfsverfasser nicht thematisiert. Der veränderte Gebietszuschnitt wird hingegen zu Landkreisgrößen führen, die eine flächendeckende Gesund-

---

<sup>24</sup> dies räumt auch der Landesrechnungshof ein, Kommissionsdrucksache 5/177

<sup>25</sup> Seitz „Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben auf der Landes- und Gemeindeebene in MV“

heitsversorgung, flächendeckende Pflegeangebote und einen altengerechten ÖPNV erschweren. Der vorliegende Gesetzentwurf stellt also keine Antwort auf die demographischen Herausforderungen dar.

### **Umverteilung der Einnahmen**

Eine Umverteilung der Einnahmen zu Gunsten der Städte und Gemeinden und insbesondere der Zentren sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Ob gegebenenfalls mit der seit Monaten überfälligen FAG-Novelle diese Ziele erreicht werden, lässt sich hier nicht beurteilen, kann aber bezweifelt werden. Insbesondere eine gerechtere Einnahmeverteilung zwischen Land und Kommunen, zum Beispiel durch ein Zwei-Quellen-Modell ist wohl entgegen der Beschlüsse des Landtages der letzten Legislaturperiode nicht gewollt. Somit ist nicht zu erkennen, wie die Einnahmesituation durch die vorgeschlagenen Reformschritte verbessert werden kann.

### **Reduzierung der Ausgaben durch Veränderung des Aufgabenbestandes**

Der Entwurf beschränkt sich auf eine Kreisgebietsreform und enthält somit weder Ansätze Verwaltung zu vereinfachen, Aufgaben entfallen zu lassen oder neu zu verteilen. Ohne solche Maßnahmen werden sich wirkungsvolle Einsparungen und Effizienzsteigerungen, Stärkung kommunaler Selbstverwaltung und mehr Bürgernähe nicht erreichen lassen. Die angekündigte Funktionalreform zwischen dem Land und den Landkreisen und kreisfreien Städten beschränkt sich auf wenige Aufgaben und Stellen und wird deshalb weder zu nennenswerten Einsparungen noch zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung führen. Zu dem ist so gut wie keine Übertragung in den eigenen Wirkungskreis der Kommunen angedacht. Der gänzliche Ausfall der Funktionalreform zwischen Landkreisebene und Gemeinden lässt auch für die Gemeinden nicht erkennen, wie diese gestärkt werden sollen. Gebietsreformen ohne funktionale Neuausrich-

tung machen, dies haben wir von Anfang an gesagt und dies macht auch der Gesamtrahmen den der Landtag beschlossen hat deutlich.<sup>26</sup>

Öffentliche Verwaltung muss sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene effizienter werden. Doppelstrukturen müssen abgebaut, Verwaltungsstrukturen insgesamt schlanker werden.

Dafür ist eine fortlaufende Aufgabenkritik auf allen Verwaltungsebenen notwendig. Zentrale Frage ist, welche der derzeit von der öffentlichen Hand

wahrgenommenen Aufgaben auch in Zukunft notwendig sind und wie sie erfüllt werden können.

Die nach erfolgter Aufgabenkritik erforderlichen öffentlichen Aufgaben müssen auf der Verwaltungsebene wahrgenommen werden, die die Gewähr für größtmögliche Wirtschaftlichkeit, Bürger- und Wirtschaftsnähe, Rechtssicherheit und fachliche Qualität bietet. Bei einer Zuordnung auf die kommunale Ebene sind die Besonderheiten der kommunalen Selbstverwaltung zu beachten.

Das Gesetz über die Funktionalreform wird parallel zum Gesetz über die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern erarbeitet und tritt *spätestens* zeitgleich mit diesem in Kraft.

Der Landtag wollte eine parallele Erarbeitung der Gesetzentwürfe, da er sich bewusst war, dass das eine ohne das andere nicht beurteilt werden kann. Nunmehr sind wir aber dazu aufgefordert, den Kreisgebietsreformgesetzentwurf zu beurteilen ohne die Aufgabenzuordnungen zu kennen.

### **Deckung des steigenden Bedarfs an Daseinsvorsorgeleistungen**

Die abnehmende Bevölkerungsdichte wird dazuführen, dass es schwieriger werden wird, ÖPNV-Leistungen zu organisieren, Verwaltungsdienstleistungen an den Bürger heranzubringen, Angebote für alle Altersgruppen in hinnehmbarer Entfernung und zu bezahlbaren Preisen anzubieten, Infrastruktureinrichtungen (wie z.B.: Strom, Gas, Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung oder Telefondienstleistungen) vorzuhalten. Gleichzeitig werden elektronische Dienstleistungsangebote wichtiger, die alle vor immense infrastrukturelle Aufgaben stellen. Rück- und Umbau von Einrichtungen werden erforderlich sein. Durch die vorgeschlagenen Gebietsänderungen werden diese Probleme nicht gelöst, eine isolierte

---

<sup>26</sup> Kommissionsdrucksache 5/82

Vergrößerung der Landkreisstrukturen wird einen erheblichen Teil der Herausforderungen sogar erschweren.

## **Zunehmende Bedeutung der zentralörtlichen Funktion – Stärkung der Zentren**

Da in der Fläche immer weniger Einwohner leben werden, wird es in zunehmendem Maße die Aufgabe der Grund- und Mittelzentren sein, die Grundversorgung der Einwohner unseres Landes sicherzustellen. Unstreitig gehen zudem die wichtigsten Impulse für eine soziale und wirtschaftliche Entwicklung in unserem Land von den Zentren, insbesondere den Ober- und Mittelzentren, aus. Auch die Vermarktung dreht sich neben den Regionen, Rügen, Usedom und Müritz vornehmlich um die Oberzentren. Kulturelle Angebote, Gesundheitsversorgung und ähnliche Leistungen werden sich künftig auf die Zentren konzentrieren. Es muss deshalb gelingen, die Zentren nachhaltig in die Lage zu versetzen diese Leistungen dauerhaft vorzuhalten. Die geplante Kreisgebietsreform leistet hierzu keinen Beitrag.

## **Leitbildgerechte Einwohner- und Flächengrößen**

Der Landtag hat in seinem Leitbild festgelegt<sup>27</sup>, dass die Landkreise im Jahr 2020 nicht mehr als 4000 qkm und nicht weniger als 175.000 Einwohner haben sollen. Wobei die Einwohnerzielgröße als Untergrenze definiert ist. Der geplante Landkreis Nordwestmecklenburg unterschreitet diese Mindestgröße mit nur 158.375 Einwohnern erheblich. Die im Leitbild genannte Flächenzielgröße war als Obergrenze beschrieben und wird von den Landkreisen Südvorpommern (4400 qkm), Mecklenburgische Seenplatte (4950 qkm) und Südwestmecklenburg (4700qkm) erheblich überschritten. Das Leitbild erlaubt zwar ausdrücklich auch Zielabweichungen, vorliegend erfüllen aber vier von sechs Landkreisen die aufgestellten Kriterien nicht. Damit wird die Abweichung von den Zielgrößen

---

<sup>27</sup> Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Kreisgebietsreform, Beschluss vom 24. April 2008

zur Regel. Das ist rechtlich bedenklich und wird sicherlich bei möglichen Klagen eine Rolle spielen.

### **Leitbildgerechte innere und äußere Homogenität der neuen Landkreise**

Das vom Landtag beschlossene Leitbild fordert eine möglichst homogene Struktur der neu zu bildenden Landkreise. Wobei sie sowohl eine innere Homogenität (keine Dominanz einzelner Städte, vergleichbare gemeindliche Strukturen) als auch eine äußere Homogenität (Vergleichbarkeit der Landkreise untereinander) aufweisen sollen. Die Einkreisung von Wismar, Stralsund, Greifswald und Neubrandenburg führt allein dadurch, dass es in den zu bildenden Landkreisen keine vergleichbar großen Städte gibt, zu einer erheblichen Unwucht innerhalb der Landkreise. Die vorgeschlagenen Strukturen führen zu völlig unterschiedlichen Gebietseinheiten in Mecklenburg-Vorpommern. Keiner der neu zu bildenden Landkreise lässt sich mit einem der anderen vergleichen. Nordwestmecklenburg als kleinster künftiger Landkreis, mit dem Mittelzentrum Wismar als dominierender Stadt, der Landkreis Mittleres Mecklenburg als Mantelkreis um die Stadt Rostock, Nordvorpommern mit der Insel Rügen und dem zentral gelegenen Stralsund, der Landkreis Ostvorpommern mit dem am nördlichen Rand liegenden Greifswald, der riesige Kreis Mecklenburgische Seenplatte mit der Stadt Neubrandenburg in der Mitte und der Landkreis Südwestmecklenburg, der aus dem Zusammenschluss zweier Landkreise ohne Einbeziehung einer Stadt entsteht, sind alle nicht mit einander zu vergleichen.

### **Leitbildgerechte Einkreisung**

Das vom Landtag beschlossene Leitbild führt aus:<sup>28</sup> „Es ist abzuwägen, ob dem Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des gesamten Landes eine Einkreisung kreisfreier Städte oder eine Aufrechterhaltung der Kreisfreiheit zweckdienlicher

---

<sup>28</sup> Leitbild aaO

ist.“ Die Begründung des Gesetzentwurfs stellt allein auf die Aufrechterhaltung einer qualitativ hochwertigen Verwaltung in der Fläche ab und führt aus:<sup>29</sup>

„Für die Frage der Einkreisung ist nicht von ausschlaggebender Bedeutung, ob die einzukreisenden Städte in der Lage sind, die kreislichen Aufgaben, die in einer kreisfreien Stadt zu erledigen sind, heute oder zukünftig angemessen erfüllen zu können. Grundlagen für die vier Einkreisungen sind keine Defizitanalysen bezogen auf die Verwaltungs- oder Finanzkraft (weder die heutigen noch für das Jahr 2020 prognostizierten) der heute kreisfreien Städte. Nicht ausschlaggebend ist daher etwa auch, ob eine der Städte trotz ihrer im bundesweiten Vergleich sehr geringen Einwohnerzahl eine Verwaltungskraft erreicht, über die sonst nur erheblich größere Städte verfügen (wodurch im Übrigen ja nicht etwa ausgeschlossen würde, dass die Verwaltung nach Einbeziehung der Stadt in eine größere kreisliche Einheit noch effektiver arbeiten kann als bisher). Entscheidend ist vielmehr die Frage, ob auch im Jahr 2020 die **gesamte kreisliche Ebene** im Land Mecklenburg-Vorpommern in der Lage sein wird, die kreislichen Aufgaben bei geringerer Einwohnerzahl und Finanzausstattung angemessen wahrzunehmen (die Landkreise Uecker-Randow und Ostvorpommern sind schon unter den aktuellen Bedingungen nicht mehr zukunftsfähig). Dies wird nur dann der Fall sein, wenn jetzt eine großangelegte Gesamtreform der kreiskommunalen Ebene erfolgt, die auch die vier kleineren kreisfreien Städte miteinbezieht.“

Damit wird das Landesinteresse an einer nachhaltigen Entwicklung auf die kreisliche Aufgabenwahrnehmung reduziert. Dabei wird verkannt, dass die wichtigen Reaktionen auf den demographischen Wandel und die entscheidenden Impulse für eine wirtschaftliche Entwicklung nicht von der Landkreisebene ausgehen, sondern essentieller Bestandteil der gemeindlichen Selbstverwaltung sind. Dabei sind insbesondere die Zentren und besonders die Oberzentren ausschlaggebend bei der Vorhaltung von Daseinsvorsorgeleistungen insbesondere in dünnbesiedelten Räumen. Das Interesse des Landes an den Städten auf ihren Beitrag zum Erhalt einer bezahlbaren Kreisverwaltung zu reduzieren, verkennt nahezu sträflich deren eigentliche Funktionen und deren Bedeutung für das

---

<sup>29</sup> Seite 92 des Entwurfs

Land. Der Entwurfsverfasser wird damit dem vom Landtag formulierten Abwägungsauftrag nicht gerecht.

### **Leitbildgerechte Stärkung der Zentren**

„Für eine dauerhafte und nachhaltige Entwicklung des gesamten Landes ist eine Stärkung der Grund-, Mittel- und Oberzentren unabdingbare Voraussetzung.“<sup>30</sup> führt das Leitbild des Landtages aus. Eine Stärkung der Zentren kann auf dreierlei Weise erreicht werden:

1. Verbesserung der Einnahmesituation,
2. Verminderung der Ausgabenbelastung und/oder
3. Kompetenzzuwachs.

Im Idealfall sollte eine Kombination aller drei Punkte angestrebt werden. Tatsächlich führt der vorliegende Entwurf zu einem Entzug von Kompetenzen bei den einzukreisenden Städten und einem Anwachsen der Ausgabenbelastung (Kreisumlage, Altfehlbetragsumlage). Es wird also nicht nur das Ziel der Stärkung der Zentren nicht erreicht, sondern im Gegenteil eine weitere Schwächung derselben herbeigeführt.

### **Leitbildgerechte „Abwägung“**

„Die Einzelnen Kriterien sind mit ihrer jeweiligen Bedeutung in die Abwägung über eine tragfähige Neuordnung der Kreisstruktur zusammenzuführen.“<sup>31</sup>, führt das vom Landtag beschlossene Leitbild aus. Das Kriterium der Stärkung der Zentren wurde vollkommen verfehlt, die leitbildgerechte Abwägung der Einkreisung zu einseitig betrachtet, Homogenität, Einwohnerzielgröße und Flächenzielgröße nicht ausreichend beachtet. Damit konnte auch keine leitbildgerechte Abwägung erfolgen. Im Leitbild wurde keine Abwägung von Alternativen durchgeführt oder gefordert. Diese ist jedoch verfassungsrechtlich geboten und erfolgt auch im Entwurf nur unzureichend (siehe unter B, Kapitel 1).

---

<sup>30</sup> Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Kreisgebietsreform, Beschluss vom 24. April 2008, Punkt 5.6

<sup>31</sup> Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Kreisgebietsreform, Beschluss vom 24. April 2008, Punkt 5.8

## **Leitbildgerechte Kreisnamen**

Im Leitbild hat der Landtag festgelegt, dass die neuen Landkreise nach der eingekreisten Stadt benannt werden sollen<sup>32</sup>. Der Gesetzentwurf führt in seiner Begründung aus, warum diesen Festlegungen des Leitbilds nicht gefolgt werden soll:<sup>33</sup> „Aufgabe des Gesetzgebers ist es auch, die **Namen der neuen Landkreise** festzulegen. Der Entwurf entscheidet sich vorliegend für geographische Bezeichnungen, die die Lage der neuen Landkreise zueinander und insbesondere in den beiden Landesteilen Mecklenburg und Vorpommern beschreiben. Im Interesse an einer landesweit einheitlichen und damit insgesamt konsistenten Namensgebung weicht der Gesetzentwurf an dieser Stelle von den Festlegungen des Leitbildes des Landtages ab,...“. Bei der Namenswahl sollte es immer darauf ankommen, ob sich einerseits Einwohner damit identifizieren können und andererseits dieser Name vermarktbar ist. Dies wäre selbst bei geographischen Namen nur dann der Fall, wenn damit unverkennbar Regionen verbunden sind (Müritz, Rügen, Usedom). Die im Entwurf gewählten Namen sind aber gerade keine geographischen Bezeichnungen und finden sich deshalb auch in keinem Atlas. Sie bezeichnen lediglich die Lage des Landkreises im jeweiligen Landesteil, also innerhalb Mecklenburgs und innerhalb Vorpommerns. Dies ist wenig glücklich und wird im Übrigen auch nicht der kulturhistorischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Ober- und Mittelzentren gerecht.

## ***Kapitel 3 - Akzeptanz des Reformvorhabens***

Der Landtag hat in seinem Leitbild festgelegt, dass die Verwaltungsreform im engen Dialog mit den betroffenen Kommunen und den kommunalen Verbänden erfolgt<sup>34</sup>. Die Kommunen und kommunalen Verbände wurden zwar zu den Modellen des Innenministeriums im Sommer 2008 und werden nun zum Gesetzentwurf angehört, einen Dialog hat es indes weder mit den Verbänden noch mit den betroffenen Kommunen gegeben. Allenfalls gab es Einzelgespräche zu Ein-

---

<sup>32</sup> aaO, Punkt 5.7

<sup>33</sup> Seite 86 des Entwurfs

<sup>34</sup> aaO, Punkt 6

zelauspekten. Auch in der Enquetekommission hat sich anders als in der der vorletzten Legislaturperiode kein offener Diskussionsprozess entwickelt. Zwar ist es gelungen, das Leitbild abzuändern und einen Gesamtrahmen zu entwickeln, diese wurden allerdings wie dargelegt nicht umgesetzt. Es lässt sich deshalb festhalten: Ein wirkliches Interesse an einem Dialog bestand und besteht nicht. Damit konnten für einen erneuten Reformansatz kaum Befürworter gewonnen werden. Zwischenzeitlich zeigt sich, dass der Entwurf einhellig auf Ablehnung stößt.

### ***Fazit der politischen Bewertung***

Der Entwurf wird weder dem Leitbild des Landtages noch dem Gesamtrahmen gerecht. Der Reformbedarf ist unvollständig erfasst und das vorgeschlagene Kreismodell nicht geeignet eine Antwort auf diesen Reformbedarf zu geben. Die Städte verlieren erheblich an kommunalen Entscheidungsspielräumen, sie verlieren Aufgaben, Kompetenzen und finanzielle Spielräume. Alle übrigen Gemeinden verlieren zwar keine Kompetenzen, aber ebenfalls finanzielle Spielräume. Kommunale Selbstverwaltung wird nicht gestärkt, sondern geschwächt. Der Entwurf ist deshalb in Gänze abzulehnen.

## **Teil B – verfassungsrechtliche Fragestellungen**

Im Folgenden wollen wir uns auf vier Fragestellungen verfassungsrechtlicher Art beschränken, denen aus unserer Sicht besondere Bedeutung zukommt. Dies ist zum einen die Frage nach den erforderlichen Abwägungen (Kapitel 1), desweiteren die Frage nach den Gründen des öffentlichen Wohls (Kapitel 2), die Frage nach den verfassungsrechtlichen Erforderlichkeiten einer Einkreisung (Kapitel 3) und letztlich wollen wir noch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Altfehlbetragsumlage beleuchten (Kapitel 4). Zu treffend ist zwar, dass die verfassungsrechtlich gebotenen Abwägungen allein durch den Gesetzgeber durchzuführen sind, und somit dieser es in der Hand hat, gegebene Mängel abzuwehren, wir halten es aber trotzdem für geboten bereits in der Verbandsanhö-

rung der Landesregierung auf mögliche verfassungsrechtliche Probleme einzugehen. Damit können gravierende Fehler vor Einbringung in den Landtag behoben werden.

### ***Kapitel 1 – Verfassungsrechtlich gebotene Abwägung der Alternativen***

*„Bei einer Kreisgebietsreform muss die kommunale Selbstverwaltung mit dem ihr von Verfassung wegen zukommenden Gewicht einbezogen werden. Dabei müssen die beiden tragenden Komponenten – die Leistungsfähigkeit im Sinne rationeller Aufgabenerfüllung einerseits und die bürgerschaftlich-demokratische Dimension andererseits – in den Blick genommen werden. Wird eine dieser beiden Komponenten als Regelungsziel in den Vordergrund gestellt, so ist die Kontrolle notwendig, ob auch der anderen Komponente hinreichend genügt ist. Erforderlich ist eine eigene Überprüfung und Gewichtung durch das Parlament (BVerfGE 86, 90, 116).“<sup>35</sup>*

Die Begründung des vorliegenden Entwurfs versucht diesem von unserem Landesverfassungsgericht formuliertem Anspruch dadurch gerecht zu werden, in dem es – teilweise gutachterlich unterlegt – nachweist, dass auch die gewählten Landkreisgrößen nicht zu einer Beeinträchtigung der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension auf Landkreisebene führen. Wie dargelegt, hat der Entwurfsverfasser sich aber nicht mit dem Verlust an bürgerschaftlich-demokratischer Partizipation auf der Ebene der Städte und Gemeinden beschäftigt. Die einzukreisenden Städte verlieren Aufgaben, die damit der Bürgerschaft oder Stadtvertretung vor Ort entzogen werden. Damit schrumpfen auch die direkten Einflussmöglichkeiten der Bürger dieser Städte. Die bürgerschaftlich-demokratische Dimension wird somit erheblich beeinträchtigt. Eine weitere Beeinträchtigung erfährt sie durch die kleiner werdenden finanziellen Spielräume bei allen Städten und Gemeinden (Kreisumlage, Atfnehlbetragsumlage). Der Entwurfsverfasser hat dies nicht einmal erkannt geschweige denn in seine Ab-

---

<sup>35</sup> Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.07.2007, LVerfG 09/06, LVerfG 10/06, LVerfG 11/06, LVerfG 12/06, LVerfG 13/06, LVerfG 14/06, LVerfG 15/06, LVerfG 16/06, LVerfG 17/06

wägung zur Findung geeigneter Modelle eingestellt. Damit liegt ein Abwägungsdefizit vor, das die verfassungsmäßige Zulässigkeit des Gesetzes berührt.

Das Landesverfassungsgericht hat zudem klare Anforderungen an die Erforderlichkeit der Abwägung von Alternativmodellen aufgestellt:

„Dem in dieser Lage geltenden verfassungsrechtlichen Gebot, weniger einschneidende Alternativen der Neugliederung wertend in das Gesetzgebungsverfahren einzuführen, ist der Gesetzgeber nicht hinreichend nachgekommen.“<sup>36</sup>

Das Landesverfassungsgericht stellt klar:

„Ist danach das Ergebnis der Kreisgebietsreform – die Bildung von fünf Großkreisen – unter dem Blickwinkel der bürgerschaftlich-demokratisch geprägten Selbstverwaltung problematisch, so könnte es verfassungsrechtlich allenfalls hingenommen werden, wenn als Grundlage für eine verantwortliche Entscheidung der Abgeordneten des Landtages in das Gesetzgebungsverfahren oder wenigstens bei seiner Vorbereitung schonendere Alternativen wertend eingeführt worden wären. Nur so hätten die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Modelle für die Verwaltungseffizienz einerseits und für die bürgerlich-demokratische Komponente der kommunalen Selbstverwaltung andererseits sachgerecht in den Blick genommen werden können. Dies ist indessen nicht geschehen.“<sup>37</sup>

Der Entwurfsverfasser wägt als Alternative zur Landkreisneuordnung nur folgende Varianten ab:

- Verzicht auf eine Neugliederung<sup>38</sup>
- mehr als sieben Landkreise<sup>39</sup>
- sieben Landkreise<sup>40</sup>
- Beibehaltung der Kreisfreiheit aller sechs Städte<sup>41</sup>
- weniger als sechs Landkreise<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.07.2007, LVerfG 09/06, LVerfG 10/06, LVerfG 11/06, LVerfG 12/06, LVerfG 13/06, LVerfG 14/06, LVerfG 15/06, LVerfG 16/06, LVerfG 17/06

<sup>37</sup> Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.07.2007, LVerfG 09/06, LVerfG 10/06, LVerfG 11/06, LVerfG 12/06, LVerfG 13/06, LVerfG 14/06, LVerfG 15/06, LVerfG 16/06, LVerfG 17/06

<sup>38</sup> Seite 87 des Entwurfs

<sup>39</sup> Seite 88 des Entwurfs

<sup>40</sup> Seite 89 des Entwurfs

<sup>41</sup> Seite 89 des Entwurfs

<sup>42</sup> Seite 89 des Entwurfs

Als Alternative zu den vorgeschlagenen Einkreisungen untersucht der Entwurfsverfasser folgende Modelle:

- Eingemeindungen<sup>43</sup>
- Kommunale Zusammenarbeit<sup>44</sup>
  - Arbeitsgemeinschaften
  - öffentlich-rechtliche Vereinbarungen
  - Verwaltungsgemeinschaften
  - Zweckverbände
  - sonstige Verbände

Es bleibt völlig unklar, warum die verschiedenen Formen kommunaler Zusammenarbeit nur als Alternative zu den Einkreisungen, nicht aber als Alternative zu der vorgeschlagenen Kreisgebietsreform als Ganzes abgewogen werden. Unklar ist auch, warum die Eingemeindungen nur als Alternative zur Einkreisung nicht aber als flankierende Maßnahme zur Einkreisung oder auch zur Absicherung der kreisfreiebleibenden Städte Schwerin und Rostock untersucht wird. Als insbesondere für die kreisfreien Städte schonendere Alternative wäre ein Mix aus Land- und Stadtkreisen zu untersuchen gewesen. Die Ablehnung der Beibehaltung der Kreisfreiheit aller sechs Städte wird – schon in Anbetracht des vorliegenden Gutachtens von PD Dr. Greiving und Prof Dr. Rainer Winkel<sup>45</sup> – viel zu kurz beleuchtet: „Im Ergebnis **nicht vertretbar** wäre auch eine Kreisreform unter **Beibehaltung der sechs kreisfreien Städte**, da dies die ohnehin strukturschwachen östlichen Landkreise gegenüber der vorgesehenen Lösung erheblich schwächen und im Bereich der besonders dünn besiedelten Seenplatte dazu führen würde, dass entweder ein übermäßig großer oder ein sehr einwohnerschwacher Landkreis entstünde.“<sup>46</sup> Bei der Abwägung von weniger einschneidenden Alternativen hätten die Belange der Städte eine andere Gewichtung erfahren müssen. Insgesamt ist deshalb die Abwägung als unzureichend zu werten.

---

<sup>43</sup> Seite 96 des Entwurfs

<sup>44</sup> Seiten 97 bis 102 des Entwurfs

<sup>45</sup> Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes von PD Dr. Stefan Greiving und Prof. Dr. Rainer Winkel

<sup>46</sup> Seiten 88f. des Entwurfs

## ***Kapitel 2 – Abwägung der Gründe des öffentlichen Wohls***

Das Landesverfassungsgericht hat neben den Abwägungserfordernissen klar- gestellt:

„In die Abwägung muss der Gesetzgeber die im konkreten Fall angesprochenen Gemein- wohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung einstellen (BVerfGE 86, 90, 109). Sonst leidet seine Entscheidung an einem Abwägungsdefizit. Ob die für die Abwägung wesentlichen Belange auf Grund zutreffender oder vertretbar ermittelter Fakten mit ihrem vor dem Hintergrund der Verfassung richtigen Gewicht eingestellt worden sind, unterliegt der vollen Prüfung durch das Landesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 86, 90, 110 ff.).“

Und weiter führt das Landesverfassungsgericht aus:

„Nicht gefolgt werden kann deshalb der Auffassung der Landesregierung, für eine Kreisge- bietsreform stelle das öffentliche Wohl eine „materiell niedrige Hürde“ dar. Das öffentliche Wohl ist nicht etwas, das wie eine Hürde überwunden werden müsste. Vielmehr ist die Ver- wirklichung des öffentlichen Wohls Ziel und Zweck einer Gebietsreform.“<sup>47</sup>

Diese Gründe des öffentlichen Wohls muss der Gesetzgeber umfassend be- schreiben. Der Entwurfsverfasser hat letztlich nur noch einen Grund angeführt: Die flächendeckende Versorgung der Bürger mit hochwertigen und bezahlbaren kreislichen Verwaltungsdienstleistungen. Dies ist sicherlich ein Aspekt bei der Beschreibung der Gründe des öffentlichen Wohls, aber kaum der einzige. An- dere sich aus der demographischen Entwicklung, den Ansprüchen der Bürger an die Daseinsvorsorge und der bürgerschaftlich-demokratisch Dimension in den Städten und Gemeinden ergebenden Gründe muss der Gesetzgeber ebenfalls in seiner Abwägung berücksichtigen. Bei den Ausführungen auf Seite 87f. des Entwurfs wird nicht untersucht, ob andere Reformansätze, wie zum Beispiel vorrangig funktionalreformerische Modelle eben soviel oder mehr Einsparef- fekte erbringen. Es hätte dargelegt werden müssen, dass durch neue Aufgaben-

---

<sup>47</sup> Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.07.2007, LVerfG 09/06, LVerfG 10/06, LVerfG 11/06, LVerfG 12/06, LVerfG 13/06, LVerfG 14/06, LVerfG 15/06, LVerfG 16/06, LVerfG 17/06

zuordnungen und Wegfall ganzer Aufgaben nicht ein ebenso großer Effekt erzielt werden kann. Auch in soweit ist die Zielsetzung und Abwägung fehlerhaft.

### ***Kapitel 3 – Verfassungsrechtliche Fragen der Einkreisung***

Zu diskutieren ist, in wie weit die kreisfreien Städte verfassungsrechtlich vor einer Einkreisung geschützt sind. Die Begründung des Gesetzentwurfs führt unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen im Ergebnis zu treffend aus:<sup>48</sup>

„Dem **Status** einer Gemeinde als „kreisfreie Stadt“ als solchem kommt **keine unmittelbare verfassungsrechtliche Bedeutung** zu.“

Der Verfassungsgerichtshof formuliert etwas präziser:

„Dieser Schutz erstreckt sich aber nicht auf die spezifische Organisationsform der Kreisfreien Stadt. Deren Bestand wird in der Sächsischen Verfassung weder ausdrücklich gefordert noch institutionell vorausgesetzt. Vielmehr ist die Kreisfreie Stadt verfassungsrechtlich Gemeinde i.S.v. § 82 Abs. 2 SächsVerf (vgl. § 3 Abs. 1 SächsGemO) und lediglich gemäß § 3 Abs. 3 SächsGemO einfach-rechtlich als untere Verwaltungsbehörde im Sinne bundes- und landesrechtlicher Vorschriften ausgestaltet.“<sup>49</sup>

Der Verfassungsgerichtshof stellt klar, dass die kreisfreie Stadt verfassungsrechtlich Gemeinde ist, der einfachgesetzlich staatliche Aufgaben als unterer Verwaltungsbehörde zugewiesen wurden. Damit stellt der Verfassungsgerichtshof klar, dass kreisfreie Städte nicht etwa Gemeinde und Landkreis sind, sondern nur Gemeinde. Damit sind alle Selbstverwaltungsaufgaben der kreisfreien Städte gemeindliche Aufgaben. Zu treffend führt der Verfassungsgerichtshof deshalb weiter aus:

„Dessen ungeachtet berührt die Einkreisung die Antragstellerin in einer Intensität, die mit Blick auf die Selbstverwaltungsgarantie einer besonderen Rechtfertigung bedarf

---

<sup>48</sup> Seite 69 des Entwurfs

<sup>49</sup> Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Vf. 19-VIII-08 u. 20-VIII-08, Beschl. v. 22.8.2008, Seite 17

aa) Mittelbar gehen mit der Einkreisung erhebliche Auswirkungen im Bereich der Finanzen, der Personalwirtschaft und der demokratischen Legitimation der Aufgabenerfüllung einher. In finanzieller Hinsicht hat der Statusverlust insbesondere auf die Einnahmen aus dem Finanzausgleich gewichtigen Einfluss. Der Antragstellerin bisher zustehende Geldmittel, etwa die Schlüsselzuweisungen nach § 10 FAG und die Ausgleichsbeträge nach § 16 FAG, entfallen oder vermindern sich. Selbst wenn insoweit höhere Zuweisungen an den neu zu bildenden Vogtlandkreis erfolgen sollten, könnte doch die Antragstellerin nicht mehr über deren Verwendung entscheiden. Des Weiteren führt die Einkreisung dazu, dass die Antragstellerin wegen des geringeren Personalbedarfs arbeits- und dienstrechtliche Maßnahmen ergreifen muss. Auch beeinflusst der Verlust der Kreisfreiheit die Rechtsstellung verschiedener Gemeindeorgane (vgl. § 51 Abs. 4, § 55 Abs. 1 SächsGemO). Die Antragstellerin ist darüber hinaus in ihrem Gebiet künftig nicht mehr einzige Trägerin der kommunalen Selbstverwaltung, sondern hat diese mit dem neu zu bildenden Vogtlandkreis zu teilen. Dies wirkt auf die Intensität der kommunalen Selbstverwaltung zumindest insoweit ein, als ihre Bürger und sonstigen Wahlberechtigten nicht mehr ausschließlich die Organe der kommunalen Selbstverwaltung bestimmen. Nunmehr kommt diese Befugnis hinsichtlich der dem Landkreis zugewiesenen Selbstverwaltungsangelegenheiten den Bürgern und sonstigen Wahlberechtigten des neu zu bildenden Vogtlandkreises zu. Zumindest tendenziell wird hierdurch auch die von der Antragstellerin auf ihre Einwohner ausgehende Identitätsstiftende Wirkung reduziert. Schließlich können sich aus der Einkreisung – bislang auszuschließende – Zuständigkeitskonflikte zwischen der Antragstellerin und dem künftigen Vogtlandkreis ergeben, die strukturell geeignet sind, die kommunale Selbstverwaltung zu schwächen.

bb) Unmittelbar führt die Einkreisung zu einer Aufgabenverlagerung von der Antragstellerin auf den künftigen Vogtlandkreis, also einer Kompetenzverschiebung zwischen zwei Selbstverwaltungsträgern. Diese erfasst nicht nur jene Aufgaben, die der Kreisfreien Stadt als untere Verwaltungsbehörde (vgl. § 3 Abs. 3 SächsGemO), also von der staatlichen Ebene, zugewiesen sind. Vielmehr geht die Antragstellerin infolge ihrer Einkreisung auch solcher – bis dahin gemeindlicher – Selbstverwaltungsangelegenheiten verlustig, die innerhalb eines Kreisgebietes gemäß § 2 Abs. 1 SächsLKrO vom Landkreis wahrgenommen werden.

Jedenfalls Letzteres stellt einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie dar.“<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Vf. 19-VIII-08 u. 20-VIII-08, Beschl. v. 22.8.2008, Seite 18

Die vorliegende Gesetzesbegründung setzt sich mit diesen Fragen gar nicht oder nur unzureichend auseinander. Der Verfassungsgerichtshof stellt deshalb folgende Anforderungen an den Gesetzgeber:

„Materiell gehört zum Inhalt des verfassungsrechtlich gewährleisteten Kernbereiches des Selbstverwaltungsrechts auch, dass Verlagerungen von Aufgaben mit relevantem örtlichen Bezug nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit zulässig sind.

aa) Der Gesetzgeber hat zunächst den unbestimmten Begriff des Gemeinwohls innerhalb der ihm durch die Sächsische Verfassung gezogenen Grenzen zu konkretisieren. Dabei bedarf es umso gewichtiger gesetzgeberischer Ziele, je intensiver auf den kommunalen Aufgabenbestand eingewirkt wird.

bb) Bindet der Gesetzgeber die Einkreisung in ein umfassendes Neugliederungsvorhaben ein, müssen darüber hinaus die Grundsätze und Leitlinien der Gebietsreform für sich den verfassungsrechtlichen Wertungen entsprechen und dem allgemeinen Wohl dienen. Dazu gehört insbesondere, dass die angelegten Kriterien zu keiner offensichtlich fehlsamen Bewertung anderer Formen kommunaler Aufgabenerledigung führen.

cc) Die Verfassung gebietet des Weiteren, dass das Ergebnis der Abwägung den Geboten der Systemgerechtigkeit und der kommunalen Gleichbehandlung genügt und dass Abweichungen von den aufgestellten Grundsätzen und Leitlinien gerechtfertigt sind.“<sup>51</sup>

Spätestens der Gesetzgeber muss deshalb den Begriff des Gemeinwohls auch in Bezug auf den Aufgabenentzug bei den kreisfreien Städten konkretisieren. Er muss untersuchen, in wie weit der Entzug gemeindlicher Aufgaben (ÖPNV, Schulträgerschaften, Schulentwicklungsplanung, Abfallentsorgung, Jugendhilfe und Sozialhilfe) der kreisfreien Städte vor dem Hintergrund der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension und der Selbstverwaltungsgarantie gerechtfertigt ist. Dabei ist es nicht ausreichend wenn der Gesetzgeber, wie in der Begründung des Gesetzentwurfs, allein darauf abstellt, dass die Einkreisung für eine Stärkung der Landkreise, die Schaffung einer möglichst homogenen Gesamtstruktur der kreiskommunalen Ebene und eine flächendeckend qualitativ hoch-

---

<sup>51</sup> Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Vf. 19-VIII-08 u. 20-VIII-08, Beschl. v. 22.8.2008, Seite 19

wertige Verwaltung im Land erforderlich ist.<sup>52</sup> Vielmehr muss sich der Gesetzgeber bei der Konkretisierung des öffentlichen Wohls auch mit der Entwicklung der Städte, ihrer Funktion als Ober- und Mittelzentren, ihrer Wirtschaftskraft und ihrer Bedeutung für die demokratisch-bürgerschaftliche Dimension auseinandersetzen. Eine solche kann der vorliegenden Gesetzesbegründung nicht entnommen werden. Zudem hätten die einzelnen Aufgaben daraufhin untersucht werden müssen, in wie weit sich ein Entzug derselben zur Erreichung des wie oben gefordert konkretisierten Gemeinwohls begründen lässt. Die einzelnen Aufgabenblöcke werden in der Gesetzesbegründung nicht einmal erwähnt. In sofern wird der Eingriff in den gemeindlichen Aufgabenbestand der kreisfreien Städte für unbegründet und damit verfassungswidrig erachtet.

#### ***Kapitel 4 – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Altfehlbetragsumlage***

§ 19 des vorliegenden Gesetzentwurfs enthält Regelungen zu einer so genannten „Altfehlbetragsumlage“. Danach sollen die jeweiligen Gemeinden der durch das Gesetz aufzulösenden Altkreise fünf Jahre lang für deren Fehlbeträge aufkommen. Diese Regelung begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Es ist mehr als fraglich, ob die gemeindliche Ebene für die durch die Landkreise zu Verantwortenden Fehlbeträge „haftbar“ gemacht werden kann. Der Gesetzgeber verlagert hiermit die Schulden einer Ebene auf eine andere Ebene, die keinen Einfluss auf das Entstehen dieser Fehlbeträge hatte. Die Altfehlbetragsumlage dürfte einer Verfassungsrechtlichen Überprüfung auch deshalb nicht stand halten, da auch die Verpflichtung, die Kosten eines anderen Trägers der öffentlichen Verwaltung bezahlen zu müssen, eine Aufgabe im Sinne des Art. 72 der Landesverfassung (Konnexitätsprinzip) ist.<sup>53</sup> Da die kreisangehörigen Gemeinden bislang nicht verpflichtet waren, die Fehlbeträge der Landkreise zu bezahlen und das

---

<sup>52</sup> Seite 90ff. des Entwurfs

<sup>53</sup>vergl. Landesverfassungsgericht in dem KiföG Urteil (LVerfG MV 15/04 S. 8)

Land den Gemeinden auch keine Refinanzierung anbietet, ist die Regelung nicht verfassungskonform.

## **Teil C – Bewertung der Einzelnormen**

Im nachfolgenden erlauben wir uns zu den Einzelnormen des Gesetzentwurfs Stellung zu nehmen, so weit diese aus unserer Sicht in besonderer Weise zu hinterfragen sind. Soweit Bedenken gegen Einzelnormen auf der politischen oder verfassungsrechtlichen Einschätzung beruhen wird auf diese verwiesen.

### ***Artikel 1***

#### **§ 1 Auflösung bisheriger Landkreise, Aufhebung der Kreisfreiheit**

Mit Artikel 1 § 1 Abs.1 wird rechtlich die Auflösung aller bisherigen Landkreise festgeschrieben. Damit wird quasi ein „Urzustand“ hergestellt. Mit Abs.2 wird die Einkreisung der Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar sowie der Stadt Neubrandenburg angeordnet und gleichzeitig festgelegt, dass die Hansestadt Rostock und die Stadt Schwerin kreisfrei bleiben. Letzteres entspricht dem Leitbild zu der Einkreisung, im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen auf den Seiten 17, 18 und 23ff. dieser Stellungnahme.

#### **§ 2 Neue Landkreise**

§ 2 Abs.1 und Abs.2 ordnen die Bildung sechs neuer Landkreise nach der Maßgabe der folgenden §§ 3 bis 8 an. Das damit in den Entwurf aufgenommene 6+2 Modell entspricht weder dem Leitbild des Landtages (Seiten 18ff. dieser Stellungnahme) noch ist es geeignet eine Lösung des Reformbedarfs darzustellen (Seiten 13ff. dieser Stellungnahme).

Die Regelung des § 2 Abs.3 räumt den Kreistagen der neugebildeten Landkreise die Möglichkeit ein, abweichend von den Festlegungen in den §§ 3 bis 8 Kreisnamen und –sitz zu regeln. Allerdings dürfen sie dies nur in ihren ersten zwei Sitzungen. Fraglich ist, warum hier eine von § 94 KV abweichende Regelung

getroffen werden soll. § 94 Abs.1 KV legt fest, dass Landkreise ihren gesetzlich bestimmten Namen führen. Der Gesetzgeber ging also bei der Beschlussfassung der Kommunalverfassung davon aus, dass es Aufgabe des Gesetzgebers ist, diesen Namen festzusetzen. In § 94 Abs.2 wird den Kreistagen eingeräumt, einen anderen Namen mit 2/3-Mehrheit zu wählen. Allerdings fordert die Kommunalverfassung anders als der vorliegende Entwurf Gründe des öffentlichen Wohls und eine Genehmigung des Innenministeriums. § 94 Abs.3 KV bestimmt für den Kreissitz, dass dieser auf Antrag von 2/3 aller Kreistagsmitglieder durch das Innenministerium geändert werden kann. Offensichtlich will der Entwurfsverfasser – zumindest vorübergehend – die Stellung des Kreistages stärken. Darüber hinaus räumt der Gesetzentwurf in Abs.4 die Möglichkeit ein, dass anstelle des Kreistagsbeschlusses ein Bürgerentscheid tritt. Dieser muss innerhalb der ersten drei Monate nach Neubildung erfolgen. Aus unserer Sicht ist es wenig zielführend die Diskussion in neugebildeten Landkreisen auf dieses hoch emotionale Thema zu lenken. Insbesondere die Möglichkeit eines Bürgerentscheids sollte noch einmal überdacht werden.

### **§ 3 Landkreis Nordwestmecklenburg**

§ 3 ordnet die Bildung eines Landkreises Nordwestmecklenburg, bestehend aus den Gemeinden des bisherigen Landkreises Nordwestmecklenburg und der Hansestadt Wismar, an. Der so gebildete Landkreis entspricht nicht den Vorgaben des vom Landtag beschlossenen Leitbildes (vergl. Seiten 18ff. dieser Stellungnahme). Selbst die Einkreisung der Hansestadt Wismar vermag nicht zu leitbildgerechten Einwohnergrößen führen. Die Hansestadt Wismar ist als Weltkulturerbe und Wirtschaftsmotor der Region in der Abwägung zur Einkreisung nicht ausreichend gewürdigt worden. Insbesondere wird verkannt, dass die Aufgabenbündelung bei einer städtischen Verwaltung in großem, wenn nicht in überwiegendem Maße, zu dem wirtschaftlichen Erfolg Wismars beigetragen hat. Der Verlust der Schulträgerschaften, Schulentwicklungsplanung, Jugendhilfe und

des ÖPNV bedeutet einen Verlust an Steuerungsmöglichkeiten wichtiger weicher Standortfaktoren. Damit verlieren die Bürger Wismars zu dem wichtige direkte Einwirkungsmöglichkeiten. Die demokratisch-bürgerschaftliche Dimension wird vom Entwurfsverfasser verkannt.<sup>54</sup> Die Namenswahl entspricht nicht den Vorgaben des Leitbilds und wird – die nicht ausreichend begründet Einkreisung Wismars vorausgesetzt – der Bedeutung dieser Stadt nicht gerecht.

#### **§ 4 Landkreis Mittleres Mecklenburg**

§ 4 ordnet die Bildung eines Landkreises Mittleres Mecklenburg, bestehend aus den Gemeinden des Landkreises Bad Doberan, des Landkreises Güstrow und der Stadt Dargun, an. Der so gebildete Landkreis entspricht zwar weitgehend den Vorgaben des Leitbilds, bildet aber um die kreisfrei bleibende Hansestadt Rostock einen Kragenkreis. Dadurch bleiben die Stadt-Umland-Probleme der Stadt ungelöst. Auch künftige Kooperationen mit den Umland-Gemeinden werden auf den „guten Willen“ des neuen Landkreises angewiesen sein.<sup>55</sup> Die Namenswahl entspricht nicht dem Leitbild. Der gewählte Name ist auch keine geographische Bezeichnung und zumindest schon deshalb irritierend, da er unmittelbar an Vorpommern grenzt und keineswegs in der Mitte Mecklenburgs liegt.

#### **§ 5 Landkreis Nordvorpommern**

§ 5 ordnet die Bildung eines Landkreises Nordvorpommern, bestehend aus den Gemeinden der ehemaligen Landkreise Nordvorpommern und Rügen und der

---

<sup>54</sup> verwiesen wird ausdrücklich auf: Stellungnahmen der Hansestadt Wismar im Sonderausschuss des Landtages der letzten Legislaturperiode, Stellungnahme der Hansestadt Wismar zur Stadt-Umland-Problematik im Rahmen der Enquetekommission „Stärkung kommunaler Selbstverwaltung“, Anträge und Wortbeiträge von dem Kommissionsmitglied Frau Dr. Wilcken in den Beratungen der Enquetekommission, Wortbeiträge des Städte- und Gemeindetags in den Beratungen der Enquetekommission

<sup>55</sup> verwiesen wird auf: die Stellungnahmen der Hansestadt Rostock im Sonderausschuss des Landtages der letzten Legislaturperiode, die Stellungnahme der Hansestadt Rostock zu den Stadt-Umland-Problemen im Rahmen der Enquetekommission „Stärkung kommunaler Selbstverwaltung“, die Wortbeiträge des Städte- und Gemeindetags in den Beratungen der Enquetekommission

Hansestadt Stralsund, an. Die Einkreisung der Hansestadt Stralsund berücksichtigt nicht die oberzentrale Funktion dieser Stadt und ihre Rolle als wirtschaftlicher Motor und kulturelles Zentrum. Auch die Wirtschaftsansiedlungen im Landkreis Nordvorpommern rund um die Hansestadt waren nur auf Grund der guten Entwicklung dieser Stadt möglich. Insbesondere wird verkannt, dass die Aufgabenbündelung bei einer städtischen Verwaltung in großem, wenn nicht in überwiegendem Maße, zu dem wirtschaftlichen Erfolg Stralsunds beigetragen hat. Der Verlust der Schulträgerschaften, Schulentwicklungsplanung, Jugendhilfe und des ÖPNV bedeutet einen Verlust an Steuerungsmöglichkeiten wichtiger weicher Standortfaktoren. Damit verlieren die Bürger Stralsunds zu dem wichtige direkte Einwirkungsmöglichkeiten. Die demokratisch-bürgerschaftliche Dimension wird vom Entwurfsverfasser verkannt.<sup>56</sup> Der Name Nordvorpommern wird – eine Einkreisung der Hansestadt Stralsund vorausgesetzt – der Bedeutung Stralsunds und auch der Bedeutung Rügens nicht gerecht.

## **§ 6 Landkreis Süd-vorpommern**

§ 6 ordnet die Bildung eines Landkreises Süd-vorpommern, bestehend aus den Gemeinden der ehemaligen Landkreise Ost-vorpommern und Uecker-Randow, den Gemeinden der Ämter Demmin-Land, Jarmen-Tutow und Peenetal/Loitz, der Hansestadt Demmin und der Hansestadt Greifswald, an. Der so gebildete Landkreis entspricht nicht den Vorgaben des vom Landtag beschlossenen Leitbildes (vergl. Seiten 18ff. dieser Stellungnahme). Die Hansestadt Greifswald ist als Universitätsstadt und Wirtschaftsmotor der Region in der Abwägung zur Einkreisung nicht ausreichend gewürdigt worden. Insbesondere wird verkannt, dass die Aufgabenbündelung bei einer städtischen Verwaltung in großem, wenn nicht in überwiegendem Maße, zu dem wirtschaftlichen Erfolg Greifswalds bei-

---

<sup>56</sup> verwiesen wird auf: die Stellungnahme der Hansestadt Stralsund im Sonderausschuss des Landtages der letzten Legislaturperiode, die Stellungnahme der Hansestadt Stralsund gegenüber der Enquetekommission „Stärkung kommunaler Selbstverwaltung“, die Wortbeiträge von Frau Dr. Wilcken und vom Städte- und Gemeindetag in den Beratungen der Enquetekommission

getragen hat. Der Verlust der Schulträgerschaften, Schulentwicklungsplanung, Jugendhilfe und des ÖPNV bedeutet einen Verlust an Steuerungsmöglichkeiten wichtiger weicher Standortfaktoren. Damit verlieren die Bürger Greifswalds zu dem wichtige direkte Einwirkungsmöglichkeiten. Die demokratisch-bürgerschaftliche Dimension wird vom Entwurfsverfasser verkannt.<sup>57</sup> Insbesondere die Randlage der Hansestadt Greifswald in dem neu zu bildenden Landkreis hätte zu dem Anlass gegeben, darüber nachzudenken, die Stadt kreisfrei zu belassen.<sup>58</sup> Insbesondere bietet sich hier eine intensive Prüfung eines Stadt-kreismodells an, zu mal der Landkreis „Südvorpommern“ auch ohne die Hansestadt Greifswald die nach dem Leitbild erforderliche Größe aufweist. Entgegen der Darstellung der Gesetzesbegründung wurde auch der Zuordnungswunsch der Hansestadt Demmin nur unvollständig berücksichtigt. Die Stadtvertretung hatte in ihrem Beschluss den vorrangigen Willen zum Ausdruck gebracht, dass der Landkreis Demmin als geschlossener Landkreis in einen neuen Landkreis übergeht. Des Weiteren berücksichtigt das Gesetz nicht, dass sich die Stadtvertretung der Hansestadt Demmin, wenn schon eine Teilung des Landkreises erfolgen soll, für eine Kreisstadt Greifswald ausgesprochen hat.<sup>59</sup> Die Namenswahl entspricht nicht den Vorgaben des Leitbilds und wird – die nicht ausreichend begründete Einkreisung Greifswalds vorausgesetzt – der Bedeutung dieser Stadt nicht gerecht. Die Festlegung des Kreissitzes Anklam –

---

<sup>57</sup> verwiesen wird auf: die Stellungnahme der Hansestadt Greifswald im Sonderausschuss des Landtages der letzten Legislaturperiode, die Stellungnahme der Hansestadt Greifswald gegenüber der Enquetekommission „Stärkung kommunaler Selbstverwaltung“, die Wortbeiträge von Frau Dr. Wilcken und vom Städte- und Gemeindetag in den Beratungen der Enquetekommission

<sup>58</sup> vergl. hierzu die Entscheidung des Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.07.2007, LVerfG 09/06, LVerfG 10/06, LVerfG 11/06, LVerfG 12/06, LVerfG 13/06, LVerfG 14/06, LVerfG 15/06, LVerfG 16/06, LVerfG 17/06, zur Frage der Einkreisung der Landeshauptstadt Schwerin

<sup>59</sup> Der Beschluss der Stadtvertretung der Hansestadt Demmin vom 25.06. 2008 lautet:

1. Die Stadtvertretung der Hansestadt Demmin begrüßt grundsätzlich die Bemühungen in unserem Land, zukunftsfähige Strukturen auf kreislicher Ebene zu schaffen.
2. Eine Kreisgebietsreform ohne die weitere Übertragung von Aufgaben auf die Landkreise, Städte und Gemeinden (Ämter) wird abgelehnt.
3. Im Interesse des Erhalts bestehender wirtschaftlicher Unternehmen, öffentlicher Einrichtungen und Institutionen wird die Aufteilung des derzeitigen Landkreises Demmin abgelehnt.
4. Im Falle einer Aufteilung des Landkreises Demmin wird eine Zuordnung der Hansestadt Demmin in Richtung Vorpommern mit einer Kreisstadt Greifswald favorisiert.
5. Im Falle der Zusammenlegung ungeteilter Landkreise erwarten wir, dass die Hansestadt Demmin weiterhin Sitz der Kreisverwaltung ist.
6. Für den möglichen Verlust des Kreissitzes wird ein Ausgleich gefordert.

welche aus Sicht dieser Stadt zu begrüßen ist – bedeutet für Greifswald ein zusätzliches Handicap.

## **§ 7 Landkreis Mecklenburgische Seenplatte**

§ 7 ordnet die Bildung eines Landkreises Mecklenburgische Seenplatte, bestehend aus den Gemeinden der ehemaligen Landkreise Müritz und Mecklenburg-Strelitz, den Gemeinden der Ämter Malchin am Kummerower See, Stavenhagen und Treptower Tollensewinkel und der Stadt Neubrandenburg, an. Der so gebildete Landkreis entspricht nicht den Vorgaben des vom Landtag beschlossenen Leitbildes (vergl. Seiten 18ff. dieser Stellungnahme). Die Stadt Neubrandenburg ist als Oberzentrum und Wirtschaftsmotor der Region in der Abwägung zur Einkreisung nicht ausreichend gewürdigt worden. Insbesondere wird verkannt, dass die Aufgabenbündelung bei einer städtischen Verwaltung in großem, wenn nicht in überwiegendem Maße, zu dem wirtschaftlichen Erfolg Neubrandenburgs beigetragen hat. Der Verlust der Schulträgerschaften, Schulentwicklungsplanung, Jugendhilfe und des ÖPNV bedeutet einen Verlust an Steuerungsmöglichkeiten wichtiger weicher Standortfaktoren. Damit verlieren die Bürger Neubrandenburgs zu dem wichtige direkte Einwirkungsmöglichkeiten. Die demokratisch-bürgerschaftliche Dimension wird vom Entwurfsverfasser verkannt.<sup>60</sup> Die Vorschläge zu einer mehr aufgabenbezogenen Betrachtung unter Prüfung der Möglichkeiten zur Bildung von höheren Kommunalverbänden sind bisher nicht ausreichend diskutiert.

## **§ 8 Landkreis Südwestmecklenburg**

---

<sup>60</sup> verwiesen wird auf: die Stellungnahme der Stadt Neubrandenburg im Sonderausschuss des Landtages der letzten Legislaturperiode, die Stellungnahme der Stadt Neubrandenburg gegenüber der Enquetekommission „Stärkung kommunaler Selbstverwaltung“, die Schriftsätze von dem Kommissionsmitglied Dr. Krüger, die Wortbeiträge von Frau Dr. Wilcken und vom Städte- und Gemeindetag in den Beratungen der Enquetekommission

§ 8 ordnet die Bildung eines Landkreises Südwestmecklenburg, bestehend aus den Gemeinden der ehemaligen Landkreise Ludwigslust und Parchim, an. der so gebildete Landkreis entspricht nicht dem Leitbild des Landtages (vergl. Seite 18ff. dieser Stellungnahme).<sup>61</sup>

## **§ 9 Rechtsnachfolge**

Geschickt bestimmt § 9 für alle ehemaligen Landkreise einen Rechtsnachfolger. Dabei wird der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte Rechtsnachfolger des bisherigen Landkreises Demmin, womit der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte der einzige Landkreis sein wird, der zusätzlich mit der Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit zwei anderen Landkreisen belastet ist.<sup>62</sup>

## **§ 10 Funktionsnachfolge**

Der Entwurfsverfasser hält eine Rechtsnachfolge bezüglich der kreisfreien Städte, die diesen Status verlieren nicht für erforderlich. Vielmehr ordnet er eine Funktionsnachfolge für die Kreisaufgaben der Städte an. Diese Formulierung ist zu nächst einmal unsauber, da es keineswegs um die Funktionsnachfolge für Kreisaufgaben geht, sondern vielmehr für staatliche und gemeindliche Aufgaben<sup>63</sup>. Für die Anordnung einer solchen Funktionsnachfolge müsste zu nächst ausreichend begründet sein, dass den Städten ihre gemeindlichen Aufgaben entzogen werden, was bisher nicht geleistet wurde (vergl. Seite 24ff. dieser Stellungnahme). Die Funktionsnachfolge wird zu dem zeitversetzt zur Einkreisung auf den 30. Juni 2012 angeordnet. Diese zeitliche „Entzerrung“ scheint auf den

---

<sup>61</sup> verwiesen sei auf die Stellungnahmen der Landkreise Ludwigslust und Parchim, sowie die Stellungnahmen der Städte Ludwigslust und Parchim

<sup>62</sup> Die Hansestadt Demmin merkt in ihrer Stellungnahme an:

Die Hansestadt Demmin kann nicht akzeptieren, dass der neue Landkreis Mecklenburgische Seenplatte Gesamtrechtsnachfolger des aufgelösten Landkreises Demmin wird. Die Interessen der Hansestadt Demmin können durch diesen neuen Landkreis nicht ausreichend vertreten werden. Insbesondere der § 12 wird in der Praxis für die betroffenen Kommunen mit unplanbaren und absolut unbeeinflussbaren Risiken in der Haushaltsplanung verbunden sein. Die im Gesetz enthaltene Auflösung eines Landkreises und Zuordnung von Gebieten in mehreren Landkreisen zeigt hier die Grenzen einer Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte auf.

<sup>63</sup> vergl.: Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Vf. 19-VIII-08 u. 20-VIII-08, Beschl. v. 22.8.2008, Seite 18ff.

ersten Blick sinnvoll zu sein, führt aber in der Folge zu erschwerten Auseinandersetzungen zwischen den eingekreisten Städten und den neuen Landkreisen. Sie birgt zu dem die Gefahr, dass Beschäftigte der eingekreisten Städte in den neuen Landkreisen nur Beschäftigte zweiter Klasse sind, da alle Führungsposten bereits besetzt sein werden. Absatz 2 ordnet für die Mitgliedschaft in Zweckverbänden (z.B.: Abfall) ebenfalls eine Funktionsnachfolge an. Unseres Erachtens müsste hierfür eine Rechtsnachfolgeregelung getroffen werden. Gänzlich unbeantwortet bleibt das Schicksal kommunaler Unternehmen, die gegründet wurden um Aufgaben wahrzunehmen, die nunmehr entzogen werden sollen. Die sich damit auftuende Frage ist, ob die Städte Unternehmen betreiben dürfen, für deren Geschäftsbereich sie gar keine Aufgabenverantwortung mehr haben, bleibt unbeantwortet. Fraglich ist auch, wie diese Unternehmen im Wettbewerb bestehen sollen, wenn sie nicht mehr im Wege eines „In-House-Geschäfts“ beauftragt werden können. § 10 muss deshalb dringend verbessert werden, da er den Anforderungen der Praxis nicht gerecht wird.

## **§ 11 Auseinandersetzung zwischen Landkreisen und eingekreisten Städten**

Die Auseinandersetzung über die nach § 10 angeordnete Funktionsnachfolge soll gemäß § 11 Abs.1 bis Ende 2012 erfolgen. Dazu soll der neugebildete Landkreis mit der eingekreisten Stadt einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen. Dabei sollen alle für die Funktionsnachfolge erforderlichen Vermögensgegenstände an den Landkreis übertragen werden. Dieser soll einen angemessenen Wertausgleich bezahlen. Der Vertrag bedarf der Genehmigung des Innenministeriums. Absatz 2 bestimmt, dass das Innenministerium, wenn kein Vertrag nach Absatz 1 zustande kommt, spätestens sechs Monate nach Ablauf der Frist des Absatzes 1 eine Regelung durch Verwaltungsakt trifft. Absatz 3 beinhaltet die Verpflichtung des Ministeriums den Vertrag nach Absatz 1 oder ersatzweise den Verwaltungsakt nach Absatz 2 im Amtsblatt bekannt zu ma-

chen. Absatz 4 ordnet an, dass Rechte und Pflichten der Beteiligten mit Bekanntmachung im Amtsblatt begründet werden und den gesetzlichen Übergang von dinglichen Rechten, so dass der Übergang ohne Eintragung und Auflassung erfolgt.

Diese Regelung erfolgt auf der Grundlage des Artikels 126 EGBGB. Dieser erlaubt es dem Landesgesetzgeber den Eigentümerwechsel an einem Grundstück von einem Kommunalverband auf einen anderen Kommunalverband zu regeln. Fraglich ist bereits was das EGBGB unter Kommunalverband versteht. Kreisfreie Städte sind verfassungsrechtlich und staatsorganisatorisch gerade keine Kommunalverbände sondern Gemeinden. Im Übrigen ist fraglich, ob Artikel 126 EGBGB erlaubt, den Übergang für noch nicht näher bestimmte Grundstücke zu bestimmen. Unseres Erachtens verstößt eine solche Regelung gegen den Bestimmtheitsgrundsatz der Verfassung. Der in Artikel 126 EGBGB formulierte Gesetzesvorbehalt verbietet es, die Bestimmung der betroffenen Grundstücke der Exekutive zu überlassen.

Desweiteren erscheint uns die Regelung des Absatzes 1 deshalb als nicht ausreichend, weil sie lediglich bestimmt, dass der Landkreis einen angemessenen Wertausgleich zu bezahlen hat. Damit bleiben die zur Einkreisung vorgesehenen Städte auf ihren Kreditbelastungen sitzen und verlieren gleichzeitig dauerhaft Vermögensgegenstände. Auch die auf Grund der Ausübung der ihnen bisher zustehenden Aufgaben entstandenen Fehlbeträge werden nicht ausgeglichen und verbleiben bei dem bisherigen Rechtsträger.

Die Regelung des § 11 greift deshalb zu kurz und ist zu dem verfassungsrechtlich bedenklich.

## **§ 12 Auseinandersetzung zwischen Landkreisen**

Diese Regelung betrifft nur den Sonderfall des aufgelösten Landkreises Demmin. Mit ihr wird geregelt, dass der Rechtsnachfolger des Landkreises Demmin, der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, mit den beiden anderen Landkrei-

sen, in die Gemeinden des Landkreises Demmin aufgehen, ebenfalls einen Auseinandersetzungsvertrag schließen soll. Im Übrigen sollen die Regelungen des § 11 gelten, weshalb die dort vorgetragenen Bedenken auch hier greifen.

## **§ 12a Straßenverkehrsrecht**

Die nachfolgenden Aussagen erfolgen ohne damit die Einkreisung zu akzeptieren. Nur für den Fall, dass trotz fehlender Erforderlichkeit eine Einkreisung erfolgt, geben wir nachfolgendes zu bedenken.

Mit § 12a wird den „großen kreisangehörigen“ Städten die Aufgaben des Straßenverkehrsrechts zu gewiesen. Ähnliche Regelungen enthalten die §§ 12b – d. Damit wird – anders als ursprünglich vorgesehen – die Aufgabenprivilegierung gesetzlich geregelt. Dies ist richtig und wird ausdrücklich begrüßt. Allerdings ist der für die Privilegierung vorgesehene Aufgabenbestand viel zu gering, was möglicherweise darin begründet liegt, dass der Entwurfsverfasser sich eben nicht mit dem Aufgabenentzug ausreichend beschäftigt hat. Zu den Privilegierten Aufgaben müssen insbesondere folgende Selbstverwaltungsaufgaben zählen:

64

- Trägerschaft der Schulen - dies um so mehr, als derzeit eine ganze Reihe von Gymnasien in Form von kooperativen Gesamtschulen oder Schulzentren von den Landkreisen an die Gemeinden „herunter gegeben“ werden (Dorf Mecklenburg, Malchow, Neukloster, Barth), weshalb wir fordern, die Schulen gänzlich in die Trägerschaft der Gemeinden zu geben
- Zuständigkeit für Kitas - auch diese Aufgabe sollte weitgehend an alle Gemeinden herunter gegeben werden.
- Trägerschaft des örtliche ÖPNV
- Abfallwirtschaft
- Optionsrecht für Sozial- und Jugendhilfe

---

<sup>64</sup> vergl. Stellungnahme des Städte- und Gemeindetags zum Verwaltungsmodernisierungsgesetz

Neben Baurecht und Denkmalschutz muss eine Privilegierung schon deshalb im Bereich der Selbstverwaltung erfolgen, um der demokratisch-bürgerschaftlichen Dimension Rechnung zu tragen. Die Privilegierung im Straßenverkehrsrecht, so wie sie § 12a vorsieht, ist nicht zu beanstanden. Allerdings sollten die Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde, wie im Verwaltungsmodernisierungsgesetz bereits vorgesehen, auf alle Gemeinden übertragen werden und stellen in soweit unseres Erachtens keinen Privilegierungstatbestand dar, sondern sollten vielmehr Eingang in die leider fehlende Funktionalreform II finden.

### **§ 12b Immissionsschutzrecht**

Die in § 12b vorgesehene Privilegierung wird überwiegend für zutreffen erachtet. Es ist allerdings fraglich, ob die Aufteilung in genehmigungs- und nicht genehmigungsbedürftige Anlagen (§12b Abs.1 Nr.1 a)) zielführend ist.

### **§ 12c Baurecht**

Die Privilegierung im Baurecht wird der besonderen Bedeutung des Bauordnungsrechts für die Entwicklung in den Städten gerecht.

### **§ 12d Denkmalschutzrecht**

Die Zuweisung des Denkmalschutzes in die Kompetenz der Städte ist insbesondere für die Weltkulturerbe-Städte Stralsund und Wismar zwingend. Wir könnten uns allerdings vorstellen, diese Aufgabe zu einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe zu machen und sie möglicher Weise den Gemeinden zu zuordnen, da Denkmäler ausschließlich in den Gemeinden verwurzelt sind.

## Funktionalreform II

Nicht nur im vorliegenden Gesetzentwurf, sondern auch in den begleitenden Diskussionen, fehlt der Blick auf die Funktionalreform II gänzlich. Das Innenministerium behauptet mit Hinweis auf die Kleinteiligkeit der Gemeinde- und Ämterstrukturen die Funktionalreform II auf die nächste Legislaturperiode verschieben zu können<sup>65</sup>. Dies entspricht nicht den zur Funktionalreform geführten Gesprächen, und den tatsächlichen Entwicklungen und Möglichkeiten<sup>66</sup>. Wir möchten deshalb an dieser Stelle ausdrücklich darauf hinweisen, dass die Reformziele, insbesondere eine Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, verfehlt werden, wenn Gemeinden nicht mit mehr Kompetenzen versehen werden. Dabei sollte man unseres Erachtens auch überlegen, Gemeinden unterschiedlicher Größen, die Möglichkeit einzuräumen unterschiedliche Aufgaben wahrzunehmen. Nachfolgende Aufgaben sollten Eingang in eine Funktionalreform II finden:

- Trägerschaft der Schulen - dies um so mehr, als derzeit eine ganze Reihe von Gymnasien in Form von kooperativen Gesamtschulen oder Schulzentren von den Landkreisen an die Gemeinden „herunter gegeben“ werden (Dorf Mecklenburg, Malchow, Neukloster, Barth), dies entspricht im Übrigen auch den Vorschlägen der Expertenkommission Bildung<sup>67</sup>
- Zuständigkeit für Kitas
- Denkmalschutz
- Straßenverkehrsbehörde<sup>68</sup> und

---

<sup>65</sup> Schreiben des Innenministeriums an die Kommunalen Verbände vom 19. März 2009

<sup>66</sup> z.B.: Gymnasien werden derzeit in Kooperative Gesamtschulen oder Schulzentren umgewandelt und von den Landkreisen in die Zuständigkeit der Gemeinden/Ämter gegeben (Dorf Mecklenburg, Malchow, Barth). Der Städte und Gemeindetag hält es deshalb für folgerichtig, diese Aufgabe den Gemeinden zuzuordnen. Es besteht auch kein Einvernehmen, dies erst in der nächsten Legislaturperiode in Angriff zu nehmen. Bereits das Verwaltungsmodernisierungsgesetz enthielt den Vorschlag, die Aufgaben nach der StVO an alle Gemeinden zu geben. Dies war damals trotz kleinteiliger Gemeinde-/Ämterstruktur möglich und ist es auch heute. Der Hinweis auf die Komplexität und überregionalität der Aufgabe ist ebenso unzutreffend, wie die angeblich erforderliche Spezialisierung – hierzu sei ausdrücklich auf die umfangreichen Anhörungen im Sonderausschuss des Landtages während der letzten Legislaturperiode verwiesen.

<sup>67</sup> Abschlussbericht der Expertenkommission Bildung, Homepage des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

<sup>68</sup> siehe Begründung und Anhörungsprotokolle zum Verwaltungsmodernisierungsgesetz

- Baurecht optional für größere Gemeinden.

## **E-Government**

Die Idee der letzten Legislaturperiode, die amtsfreien Gemeinden und Ämter zu „Eingangstoren“ der Verwaltung zu machen, sollte wieder aufgegriffen werden. Auch bei den jetzt vorgesehenen Landkreisgrößen müssen die Bürger die Möglichkeit bekommen, bei ihrer örtlichen Verwaltung alle sie betreffenden Probleme lösen zu können.

### **§ 13 Zusammenarbeit der bisherigen Landkreise**

An die Stelle der im Verwaltungsmodernisierungsgesetz vorgesehenen Aufbaustäbe, tritt nach Absatz 1 die deklaratorische Aufforderung zur Vertrauensvollen Zusammenarbeit. Dazu sollen die Landkreise und kreisfreien Städte zeitweilige Ausschüsse bilden und gemeinsame beratende Gremien. Was gemeinsame beratende Gremien sind sagt der Gesetzentwurf nicht. Auch die Begründung schweigt sich aus. Welche Stellung haben diese „Gremien“, wie werden sie beteiligt, was können oder sollen sie bewirken?

Absatz 2 enthält daran anschließend die Aufforderung, dass die bisherigen Landkreise alles zu einem vollständigen Haushaltsausgleich Erforderliche zu unternehmen haben. Auch dies ist eine deklaratorische Aussage, da dem Entwurfsverfasser bekannt ist, dass dieses Ziel in Anbetracht der hohen Defizite nicht zu erreichen sein wird. Die Anordnung an die Aufsichtsbehörde, Genehmigungen dann nicht zu erteilen, wenn dadurch der neu zu bildende Landkreis belastet wird, ist sicherlich gut.

Insgesamt ist nicht erkennbar, wie die Regelungen einen geordneten Übergang sicherstellen sollen.

## **§ 14 Vorläufige Regelungen für die neuen Landkreise**

Absatz 1 regelt, dass die Landkreise und die einzukreisende Stadt gemeinsam für den jeweiligen neuen Landkreis eine Hauptsatzung erlassen. Wie diese gemeinsame Erarbeitung aussehen soll, sagt der Entwurf nicht. Soll das heißen, dass alle Kreistage und die Stadtvertretung gesondert über den gleichen Hauptsatzungsentwurf entscheiden sollen? Was ist, wenn die einen „ja“, die anderen aber „nein“ sagen? Soll das „gemeinsame beratende Gremium“ die Vorbereitungen treffen? Absatz 2 ermächtigt lediglich den Landrat des bevölkerungsreichsten Landkreises die notwendigen Bekanntmachungsverfahren durchzuführen. Die Handhabbarkeit der Regelungen bleibt ein Geheimnis.

## **§ 15 Orts- und Kreisrecht**

Hiermit wird angeordnet, dass in den Landkreisen das bisherige Kreisrecht und in den eingekreisten Städten das jeweilige Ortsrecht fort gilt. Diese Formulierungen sind irreführend. Gemeint ist wohl, dass in dem neuen Landkreis für die Gebiete der nach § 1 Abs.1 aufgelösten Landkreise das bisher geltende Kreisrecht und für das Gebiet der nach § 1 Abs.2 eingekreisten Städte das für auf die Landkreise übergehende Aufgaben geltende Ortsrecht fort gilt, bis es durch ein einheitliches Kreisrecht ersetzt wird. Dies muss präziser formuliert werden. Es stellt sich im Übrigen die Frage, ob man entweder dauerhaft unterschiedliches Kreisrecht zulassen will, oder aber einen Zeitpunkt benennt, bis zu dem eine Vereinheitlichung erreicht sein muss.

## **§ 18 Überleitung der Haushalte**

Absatz 1 bestimmt, dass die bisherigen Landkreise für das Haushaltsjahr 2011 nur Haushaltssatzungen bis zum Tag vor der Bildung der neuen Landkreise erlassen. Zu diesem Tag müssen sie dann die Rechnungen abschließen. Dies ist für die kontinuierliche Arbeit in den Gebieten nicht sehr förderlich, lässt sich aber

wohl nicht anders regeln. Für die eingekreisten Städte wird keine solche Regelung aufgestellt. Dies ist wohl auch nicht erforderlich, da sie als Rechtspersönlichkeiten fortbestehen. Allerdings erscheint es sinnvoll, zumindest einen zum Zeitpunkt der Funktionsnachfolge gemäß § 10 einen Zwischenabschluss zu erstellen, um die erforderliche Auseinandersetzung zu erleichtern.

Absatz 2 bestimmt, dass der neue Landkreis eine Haushaltssatzung für das restliche Haushaltsjahr zu erlassen hat, wobei ausdrücklich angeordnet wird, dass er auch den Kreisumlagesatz festsetzen muss. Diese Anordnung ist unseres Erachtens entbehrlich, da die Festsetzung des Kreisumlagesatzes Bestandteil der Haushaltssatzung ist. Durch die Regelung wird es zwischen dem Tag der Neubildung und dem Beschluss der Haushaltssatzung zwingend zu einer vorläufigen Haushaltsführung kommen. Die Anordnung in Satz 3, wonach die in den Haushalten der aufgelösten Landkreise festgesetzten Ausgaben für freiwillige Leistungen weiter getätigt werden können, macht unseres Erachtens keinen Sinn, da die Haushalte der bisherigen Landkreise gemäß Absatz 1 am Tag vor der Neugliederung abgeschlossen sind, also folglich für die Zeit danach keine Festsetzungen enthalten können.

Völlig ungeklärt ist, wie die Haushaltsaufstellung in den neuen Landkreisen im Jahr 2012 erfolgen soll. Am 30. Juni 2012 sollen die neuen Landkreise die Aufgaben der bisherigen kreisfreien Städte übernehmen. Auch hier müssen für die Jahreshälften getrennte Haushalte aufgestellt werden.

Unklar ist auch wie die Kreisumlage für die eingekreisten Städte vor dem Aufgabenübergang und wie sie danach festgesetzt werden soll. Hier bedarf es klarstellender Regelungen.

## **§ 19 Altfehlbetragsumlage**

§ 19 des vorliegenden Gesetzentwurfs enthält Regelungen zu einer so genannten „Altfehlbetragsumlage“. Danach sollen die jeweiligen Gemeinden der durch das Gesetz aufzulösenden Altkreise fünf Jahre lang für deren Fehlbeträge aufkom-

men. Diese Regelung begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Es ist mehr als fraglich, ob die gemeindliche Ebene für die durch die Landkreise zu verantwortenden Fehlbeträge „haftbar“ gemacht werden kann. Der Gesetzgeber verlagert hiermit die Schulden einer Ebene auf eine andere Ebene, die keinen Einfluss auf das Entstehen dieser Fehlbeträge hatte. Die Altfehlbetragsumlage dürfte einer verfassungsrechtlichen Überprüfung auch deshalb nicht standhalten, da auch die Verpflichtung, die Kosten eines anderen Trägers der öffentlichen Verwaltung bezahlen zu müssen, eine Aufgabe im Sinne des Art. 72 der Landesverfassung (Konnexitätsprinzip) ist.<sup>69</sup> Da die kreisangehörigen Gemeinden bislang nicht verpflichtet waren, die Fehlbeträge der Landkreise zu bezahlen und das Land den Gemeinden auch keine Refinanzierung anbietet, ist die Regelung nicht verfassungskonform.

## **§ 20 Personalübergang der Beamten**

Der Übergang nach Absatz 1 ist unproblematisch. Absatz 2 regelt für den Landkreis Demmin, dass dessen Beamte zunächst einmal kraft Gesetzes auf den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte übergehen. Dieser soll dann die anteilige Übernahme der Beamten durch die Landkreise Mittleres Mecklenburg und Südvorpommern durch Personalüberleitungsvertrag regeln. Gleiches gilt für die Beamten der eingekreisten Städte, die mit Aufgaben, die nach § 10 übergehen, betraut sind. Anders als bei den aufgelösten Landkreisen erfolgt also kein gesetzlicher Übergang. Wie in der letzten Legislaturperiode wird es wieder äußerst schwierig sein, dass mit den Aufgaben betraute Personal zu bestimmen. Eine Regelung für den Fall, dass ein Personalüberleitungsvertrag nicht zu Stande kommt findet sich in § 22. Da der Übergang von den eingekreisten Städten auf die Landkreise erst ein Jahr nach der Neugliederung erfolgen soll, werden die wichtigen Posten in den neuen Landkreisen bereits besetzt sein. Es besteht des-

---

<sup>69</sup>vergl. Landesverfassungsgericht in dem KiföG Urteil (LVerfG MV 15/04 S. 8)

halb die Gefahr, dass die Beamten aus den Städten in den neuen Landkreisen Beamte zweiter Klasse werden.

## **§ 21 Personalübergang der Arbeitnehmer und Auszubildenden**

Die Regelungen für die Arbeitnehmer und Auszubildenden in den Absätzen 1 bis 3 entsprechen denen für Beamte mit dem Unterschied, dass die durch die Personalüberleitungsverträge bestimmten Arbeitnehmer kraft Gesetzes am 1. Juli 2012 auf den neuen Landkreis übergehen. Eine Beteiligung der Arbeitnehmer und der Personalvertretungen ist nicht vorgesehen. Dies erscheint uns bedenklich. Zu dem verstößt die Regelung gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz, da die durch Gesetz übergehenden Arbeitnehmer erst durch den Personalüberleitungsvertrag bestimmt werden. Vollkommen offen ist, wie der unbestimmte Rechtsbegriff der überwiegenden Betrauung auszulegen ist. Ein heftiger Streit zwischen den beteiligten Körperschaften ist vorprogrammiert. Insbesondere bei den kreisfreien Städten, die in den Bereichen Jugendhilfe und Schulen nur einen Teil ihres Personals übertragen sollen, wird dies sehr häufig strittig sein. Der in Absatz 5 normierte Kündigungsschutz führt dazu, dass nicht einmal betriebsbedingte Änderungskündigungen möglich sind, womit ein flexibler Umgang mit dem Personal nicht möglich ist. Die Regelungen des § 21 sind nicht Praxis tauglich und müssen dringend überarbeitet werden.

## **§ 22 Regelung durch Verwaltungsakt**

Kommen Überleitungsverträge nach den §§ 20 und 21 nicht zu Stande, regelt das Innenministerium durch Verwaltungsakt. Wie das Ministerium die überwiegend betrauten Mitarbeiter in den eingekreisten Städten bestimmen will, ist unklar. Die Regelung, wonach die durch Verwaltungsakt des Innenministeriums bestimmten Arbeitnehmer am 1. Januar 2013 kraft Gesetzes übergehen, verstößt unseres Erachtens wiederum gegen den Bestimmtheitsgrundsatz.

### **§ 23 Stellenbewirtschaftung**

Schwierigkeiten macht erneut die Zuordnung der städtischen Mitarbeiter gemäß Absatz 2 bei den Aufgabenfeldern, die sich nicht ohne weiteres trennscharf zuordnen lassen. Hier müssen handhabbare Wege gefunden werden.

### **§ 25 Dienstübertritt kommunaler Wahlbeamter**

In Absatz 1 sollte klargestellt werden, dass eine Entlassung nur dann erfolgen kann, wenn dies von dem kommunalen Wahlbeamten gewollt ist.

### **§ 28 Wahlgebiet und Wahlbereiche**

Problematisch könnte die Festlegung von Wahlbereichen in gegenseitiger Absprache und im Einvernehmen mit dem Wahlleiter werden. Dies provoziert Auseinandersetzungen zwischen den Städten und Landkreisen.

### **§ 36 Auswirkungen auf Sparkassen**

Die Regelung des § 36 Absatz 2 ist für die Sparkasse Neubrandenburg-Demmin von besonderer Brisanz. Diese Sparkasse entstand aus den Sparkassen Neubrandenburg und Demmin, wobei die Sparkasse Neubrandenburg die Sparkasse Demmin übernommen hat, um diese zu retten. Die fusionsbedingten Kosten, die der Sparkasse Neubrandenburg entstanden, konnten bisher nicht wieder erwirtschaftet werden. Auf Grundlage der vorgeschlagenen Regelung muss die Sparkasse Neubrandenburg-Demmin die Filialen in Demmin, Dargun, Jarmen und Loitz an die Sparkassen der Landkreise Südvorpommern und Mittleres Mecklenburg abgegeben. Dabei besteht die Gefahr, dass die fusionsbedingten Aufwendungen allein bei der Sparkasse Neubrandenburg verbleiben. Dieses Ergebnis wäre nicht Ziel führend. Der Gesetzgeber sollte deshalb hier klare Regelun-

gen zur Aufteilung der fusionsbedingten Aufwendungen auf die drei betroffenen Sparkassen vornehmen.

### **§ 38 Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes**

Absatz 1 bestimmt, dass das Finanzausgleichsgesetz mit Wirkung zum 1. Januar 2012 geändert wird. Damit sind - auch ausweislich der Begründung<sup>70</sup> - über die in Absatz 2 und Artikel 5 vorgesehenen Änderungen hinaus, weitere Anpassungen gemeint. Dabei soll Ziel sein, die Regelungen des FAG an die veränderten Strukturen und Aufgabenneuzuordnungen der Landkreise, kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte anzupassen. Damit lässt sich derzeit nicht einschätzen, ob die Festlegungen des § 38 Absatz 2 und des Artikel 5 zum drei-Säulen-Modell Bestand haben werden. Auch die Aufteilung der Vorwegabzüge – soweit es diese dann noch gibt – bleibt damit offen. Eine Bewertung der finanziellen Folgen der vorgeschlagenen Reform, insbesondere in Bezug auf die kreisfreien Städte, lässt sich damit nicht vornehmen. Schon allein deshalb kann der vorliegende Gesetzentwurf als nicht ausreichend bewertet werden. Die Festlegungen in Absatz 2 wonach die großen kreisangehörigen Städte in die selbe Teilschlüsselmasse geordnet werden, wie die verbleibenden zwei kreisfreien Städte, wird wie dargestellt bereits durch Absatz 1 relativiert. Die Aussage in Absatz 2 Nr.2 wonach die großen kreisangehörigen Städte nicht überproportional zur Finanzierung der Landkreise herangezogen werden dürfen, lässt viel Raum für Interpretationen. Sollte damit allein die sich in Artikel 5 beschriebene differenzierte Kreisumlage gemeint sein, greift dies zu kurz.

### **§ 39 Anschubfinanzierung, Strukturbeihilfen und Anpassungshilfen**

Das Land stellt 36 Millionen Euro zur Verfügung. Davon sollen 12 Mio. € als Anschubfinanzierung für die neuen Landkreise dienen und 12 Mio. € zum

---

<sup>70</sup> vergl. Seite 161 des Entwurfs

Schuldenabbau bei selbigen. In Anbetracht der aufgelaufenen Summe von 152 Mio. €<sup>71</sup> auf der Ebene der Landkreise greift diese Summe viel zu kurz. Gänzlich außer Acht bleibt bei dieser Betrachtung der Schuldenberg der kreisfreien Städte von rund 400 Mio. €. Es erschließt sich uns nicht, warum das Land einen Beitrag zur Entschuldung der Landkreise leisten will, aber keinen für die Entschuldung der kreisfreien Städte. Die Entschuldungsmaßnahmen dürfen natürlich nicht dazu führen, dass diejenigen Kommunen, die ihre „Hausaufgaben“ gemacht haben, nunmehr bestraft werden. Deshalb sollten nicht nur diejenigen Hilfen bekommen, die Schulden haben, sondern auch diejenigen, die ausgeglichene Haushalte aufweisen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob nicht alle Landkreise und kreisfreien (große kreisangehörige) Städte denselben Betrag erhalten sollten, mit der Auflage davon zunächst Schulden zu tilgen. Die Städte die ihren Kreissitz verlieren oder nicht bekommen (Greifswald) erhalten 12 Mio. € Da es sich dabei um genau 10 betroffene handelt, erhält jeder 1,2 Mio. € Dies entspricht zwar in etwa der Summe, die die heutigen Kreisstädte an die Kreissitze von vor 1994 zahlen mussten, gleicht den Verlust an Arbeitsplätzen und Kauf- und Steuerkraft nicht aus.

### *Artikel 2 Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern*

Die Änderungen in der Kommunalverfassung dienen vornehmlich dem Ziel, die große kreisangehörige Stadt als neuen Gemeindetypus in die Kommunalverfassung aufzunehmen. Dabei definiert der Entwurfsverfasser - wie schon in dem Verwaltungsmodernisierungsgesetz - nicht, was eine große kreisangehörige Stadt ist, sondern legt fest, dass die Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar sowie die Stadt Neubrandenburg nunmehr große kreisangehörige Städte sind. Wir halten es nach wie vor für besser, den Status zu definieren. Es ist zu dem überraschend, dass die aufgezählten Städte auf die ihnen zugewiesenen

---

<sup>71</sup> gemeint sind Altfehlbeträge

Aufgaben verzichten können und so weit sie auf alle diese Aufgaben verzichten, den Status einer großen kreisangehörigen Stadt verlieren. Warum ist es dann nicht auch möglich auf Antrag diese Aufgaben zugeordnet zu bekommen und so den Status einer großen kreisangehörigen Stadt zu erlangen? Wir sind der Meinung, dass eine solche Regelung getroffen werden sollte, die es Gemeinden ermöglicht ab einer bestimmten Größe derartige Anträge zu stellen und den Status zu erreichen.

Unklar ist, welche Bedeutung die vorgeschlagene Regelung des § 88 Absatz 2 haben soll, wonach Landkreise für eine bürgernahe Verwaltung sorgen. Sollen die Landkreise nach dem Vorbild Ludwigslust in den Ämtern und amtsfreien Gemeinden elektronische Eingangsportale vorhalten? Wenn dies gemeint sein sollte, lehnen wir dies ausdrücklich ab. Die geplanten Landkreise sind nicht in der Lage eine bürgernahe Verwaltung zu organisieren. Dies sollte den Gemeinden überlassen bleiben.

#### *Artikel 5 Änderung des Finanzausgleichsgesetzes*

Die Neufassung des §7 entspricht den bisherigen Absichtserklärungen zur Beibehaltung des drei-Säulen-Modells, steht aber unter dem Vorbehalt des Artikel 1 § 38 Abs.1. Die Festsetzung der differenzierten Kreisumlage in § 11 zu Gunsten der großen kreisangehörigen Städte entspricht ebenfalls den Ankündigungen, reicht aber allein nicht aus, der Zielsetzung des Artikel 1 § 38 Abs.2 Nr.2 zu genügen. Wir vermissen gänzlich eine Regelung zur Begrenzung der Kreisumlage für alle kreisangehörigen Gemeinden.

#### *Artikel 6 Änderung des Sparkassengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern*

Wie bereits unter Artikel 1 § 36 ausgeführt, muss die Regelung des § 28 Abs.9 um eine Regelung zum Ausgleich der fusionsbedingten Kosten ergänzt werden.

Dies könnte der Gestalt geschehen, dass der angemessene Ausgleich dahingehend definiert werden sollte, dass die Kosten einer innerhalb von 10 Jahren vor der Übertragung von Filialen nach § 28 Abs.9 stattgefundenen Fusion, soweit sie nicht bereits erwirtschaftet wurden, anteilig auf die zu übertragenden Filialen aufzuteilen sind, und den angemessene Ausgleich um diesen Betrag erhöhen.

### *Artikel 7 Änderung des Gesetzes über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*

Die Regelungen des § 12 Abs.2 werden begrüßt. Sie tragen der Bedeutung der Ober- und Mittelzentren Rechnung und sollten unabhängig von einer Landkreisneuordnung erfolgen. Dementsprechend wird auch die Neuregelung des § 14 begrüßt.

### **Schlussbemerkungen**

Abschließend erlauben wir uns festzuhalten:

1. Der Gesetzentwurf genügt weder hinsichtlich der Konkretisierung der Gründe des öffentlichen Wohls, der Abwägung derselben und der Abwägung der Alternativen den verfassungsrechtlichen Anforderungen.
2. Der Entwurf verkennt die Bedeutung der bürgerschaftlich- demokratischen Dimension in den kreisfreien Städten und Gemeinden.
3. Der Entwurf würdigt den Entzug gemeindlicher Aufgaben bei den kreisfreien Städten nicht in ausreichendem Maße und bleibt auch deshalb hinter den verfassungsrechtlichen Anforderungen zurück.
4. Das Reformziel der Stärkung kommunaler Selbstverwaltung wird verfehlt. Die einzukreisenden Städte verlieren Aufgaben und finanzielle Spielräume und auch die kreisangehörigen Gemeinden verlieren finanzielle Spielräume.

5. Der Reformbedarf ist nicht umfassend beschrieben, insbesondere die Auswirkungen der Veränderungen der Alterspyramide sind nicht dargestellt.
6. Das vorgeschlagene 6+2 Modell entspricht nicht dem Leitbild des Landtages.
7. Eine isolierte Gebietsreform ist nicht geeignet den Reformbedarf zu decken.
8. Die finanziellen Folgen der Reform sind unzureichend dargestellt.
9. Viele einzelne Normen sind ungenau oder verletzen ihrerseits höherrangiges Recht.

**Wir sind deshalb der Auffassung, dass der vorgelegte Entwurf so nicht weiterverfolgt werden sollte.**