

Matrix zur Unterstützung der Auswahl eines Kreismodells

Stand: 19.06.2008

Bewertungskriterien		Bewertung der Kreismodelle (zum Jahr 2020)																									
		6+1		6+2 Var. I		6+2 Var. II		6+2 Var. III		6+2 Var. IV		7+1		7+2 Var. I		7+2 Var. II		7+2 Var. III		7+2 Var. IV		7+6		8+2 Var. I		8+2 Var. II	
Bezeichnung	proz. Gew.	W	EE	W	EE	W	EE	W	EE	W	EE	W	EE	W	EE	W	EE	W	EE	W	EE	W	EE	W	EE	W	EE
a) Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung und der Bürgernähe ≈ Flächengröße der Landkreise	22,5%	1,4	0,3	1,4	0,3	3,0	0,7	3,8	0,9	5,4	1,2	5,8	1,3	6,6	1,5	6,6	1,5	8,2	1,8	8,2	1,8	6,6	1,5	6,8	1,5	8,4	1,9
b) Schaffung wirtschaftlicher und effizienter Verwaltungsstrukturen ≈ Einwohnerzahl der Landkreise im Jahr 2020	22,5%	9,0	2,0	9,0	2,0	9,0	2,0	9,0	2,0	9,0	2,0	7,4	1,7	7,0	1,6	5,8	1,3	7,0	1,6	6,4	1,4	2,4	0,5	2,0	0,5	2,4	0,5
c) Beachtung oberzentraler und mittelzentraler Verflechtungsbereiche	17,5%	6,9	1,2	6,6	1,1	6,6	1,1	6,6	1,1	6,6	1,1	5,1	0,9	4,7	0,8	2,7	0,5	5,9	1,0	6,9	1,2	3,3	0,6	5,7	1,0	5,9	1,0
d) Möglichkeit der Wahrnehmung im Zuge einer Funktionalreform zu übertragender Aufgaben	12,5%	7,0	0,9	6,0	0,8	6,0	0,8	6,0	0,8	6,0	0,8	6,0	0,8	5,0	0,6	5,0	0,6	5,0	0,6	5,0	0,6	3,0	0,4	4,0	0,5	4,0	0,5
e) Homogenität der kreislichen Strukturen	10,0%	7,4	0,7	8,1	0,8	8,5	0,9	8,1	0,8	8,3	0,8	7,0	0,7	8,4	0,8	7,9	0,8	5,7	0,6	8,5	0,9	6,5	0,7	5,0	0,5	3,6	0,4
f) Beachtung bestehender Verwaltungsstrukturen (Landkreise und Ämter)	10,0%	8,0	0,8	8,0	0,8	8,0	0,8	8,0	0,8	7,5	0,8	6,0	0,6	6,0	0,6	5,5	0,6	8,5	0,9	8,0	0,8	6,0	0,6	7,5	0,8	9,0	0,9
g) Beachtung landsmannschaftlicher und sonstiger historischer Gegebenheiten	5,0%	6,0	0,3	6,0	0,3	5,5	0,3	6,5	0,3	7,0	0,4	3,0	0,2	2,5	0,1	6,0	0,3	4,5	0,2	3,0	0,2	3,0	0,2	3,0	0,2	5,0	0,3
Gesamtbewertung		6,3		6,1		6,5		6,7		7,1		6,1		6,1		5,5		6,7		6,9		4,4		4,9		5,5	

Summe der prozent. Gewichtungen: 100%

Legende: W = Wertung EE = Einzelergebnis proz. Gew. = prozentuale Gewichtung

Erläuterungen:

Die Einzelergebnisse (EE) ergeben sich aus den Wertungen (W) multipliziert mit der jeweiligen prozentualen Gewichtung (proz. Gew.). Die Gesamtbewertungen der einzelnen Kreismodelle entsprechen der Summe der Einzelergebnisse. Hinweis: Die aufgeführten Werte wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit jeweils auf eine Dezimalstelle gerundet, fließen jedoch ungerundet in die entsprechenden Berechnungen ein.

Bewertungsmaßstab: 0 - 9 Punkte (0 Pkt. = sehr negative Auswirkungen, 9 Pkt. = sehr positive Auswirkungen)

	6+1	6+2 I	6+2 II	6+2 III	6+2 IV	7+1	7+2 I	7+2 II	7+2 III	7+2 IV	7+6	8+2 I	8+2 II
Anzahl der Landkreise, die die im Leitbild festgelegten Zielgrößen hinsichtlich Flächengröße und Einwohnerzahl erfüllen	3 von 6	3 von 6	5 von 6	5 von 6	4 von 6	3 von 7	4 von 7	3 von 7	5 von 7	4 von 7	2 von 7	3 von 8	3 von 8
prozentualer Anteil dieser Landkreise an Gesamtzahl der Landkreise je Kreismodell	50%	50%	83%	83%	67%	43%	57%	43%	71%	57%	29%	38%	38%
<i>bei 10%iger Abweichung von den Zielgrößen</i>	67%	67%	83%	83%	83%	71%	71%	57%	71%	71%	29%	50%	50%
<i>bei 15%iger Abweichung von den Zielgrößen</i>	83%	83%	83%	83%	100%	86%	86%	71%	71%	71%	43%	63%	50%
<i>bei 20%iger Abweichung von den Zielgrößen</i>	83%	83%	83%	83%	100%	86%	86%	86%	71%	86%	57%	63%	50%

Kreisstrukturreform

Matrix zur Unterstützung der Auswahl eines Kreismodells

Das Prüfraster (Matrix) dient dem Zweck, verschiedene Modelle für die Bildung von Kreisen in vergleich- und abwägbare Kategorien zu fassen, um so die Auswahl eines konkreten, leitbildgerechten Kreismodells zu unterstützen.

In einem ersten Schritt sind Kriterien festzulegen, die für den Kreiszuschnitt von erheblicher Bedeutung sind (A). In einem zweiten Schritt sind diese Kriterien untereinander zu gewichten (B). In einem dritten Schritt ist zu entscheiden, wie die einzelnen Kreismodelle anhand der so gewichteten Kriterien zu bewerten sind (C). In einem vierten Schritt sind die ausgewählten, gewichteten und bewerteten Kriterien handhabbar zu machen und „mit Leben zu füllen“(D).

A. Festlegung der Kriterien

Um die Überschaubarkeit und Handhabbarkeit der Matrix zu gewährleisten, werden sieben (Ober-)Kriterien festgelegt (Ziel der Matrix: Ermöglichung eines rationalen und übersichtlichen Entscheidungsprozesses). Im Folgenden werden zunächst diese sieben Kriterien dargestellt. Im Anschluss daran wird auf zwei Kriterien eingegangen, die nicht in die Matrix übernommen werden.

1. Diese sieben Kriterien werden ausgewählt:

a) Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung sowie der Bürgernähe ≈ Flächengröße der Landkreise

Der Erhalt und die Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung sind nach dem Leitbild eines der beiden Hauptziele der Reform:

„ ... muss ... erreicht werden, dass auch in Zukunft kommunale Selbstverwaltung in der von Landesverfassung und Grundgesetz vorgegebenen Form stattfinden kann. Dazu muss für die Bürgerinnen und Bürger auch unter den künftigen Strukturen ein Anreiz bestehen, sich ehrenamtlich kommunalpolitisch zu engagieren. ...“

„*Theoretisch*“ ist hier zu prüfen, inwieweit sich die Einwohner an (ehrenamtlichen) politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligen können. Etwa:

- Ist der Zugriff jedes Interessierten auf notwendige Informationen gewährleistet und sind Möglichkeiten der Beteiligung und Mitwirkung gegeben?
- Ist eine angemessene Repräsentanz der Einwohner der Gemeinden in der Vertretungskörperschaft des Kreises möglich?
- Haben die gewählten Vertreter hinreichende Möglichkeiten, sich Kenntnis von den zu entscheidenden Sachverhalten zu verschaffen?
- Ist die regelmäßige Teilnahme der gewählten Vertreter an Beratungen der Vertretungskörperschaft und deren Ausschüssen möglich?

„*Praktisch*“ fließen all diese theoretischen Aspekte zusammen in der Forderung: „Die Fläche der einzelnen Landkreise darf - gemessen an der Zielgröße des Leitbildes - nicht zu groß sein“.

Ergänzend tritt das Kriterium des Erhalts und der Stärkung der Bürgernähe hinzu. Grundsätzlich könnten hier folgende Aspekte in die Prüfung einbezogen werden (soweit die „Bürgernähe“ die - potentiellen - Kreistagsmitglieder betrifft, findet sie Berücksichtigung bei der dargestellten „Ehrenamtsverträglichkeit“): Bürgernähe ist gegeben, wenn

- Dienstleistungen der Verwaltung vorrangig an den Bedürfnissen der Bürger ausgerichtet sind, und nicht vorrangig an den Bedürfnissen der Verwaltung,
- Entscheidungen der Verwaltung zügig, fachkompetent und rechtssicher getroffen werden (der Bürger kann sich auf seine Verwaltung verlassen),
- Erreichbarkeit von Personen, Daten und Serviceleistungen gewährleistet ist (persönlich, telefonisch, per E-Mail, idealerweise möglichst „rund um die Uhr“),
- die Zuständigkeit für Leistungen des öffentlichen Sektors für den Bürger durchschaubar ist und diese möglichst aus einer Hand erbracht werden.

Die ersten drei Aspekte sind weitestgehend von internen Organisations- und Verfahrensregelungen der einzelnen Landkreise abhängig, nicht hingegen von kreislichen Strukturen. Der vierte Aspekt hängt entscheidend von der Aufgabenverteilung ab, wie sie sich nach einer Funktionalreform darstellt. Vorliegend wird das Kriterium *ergänzend* zu dem Aspekt „Erhalt und Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“ aufgenommen. Denn bei *zu großen* Landkreisen ist die Bürgerfreundlichkeit ganz unabhängig von Fragen der Aufgabenstruktur und der internen Organisation der Landkreise nur unter erschwerten Bedingungen zu gewährleisten, soweit die Kontakte zur Kreis-

verwaltung in Frage stehen, die eine persönliche Begegnung vor Ort am Sitz der Kreisverwaltung erfordern.

b) Schaffung wirtschaftlicher und effizienter Verwaltungsstrukturen \approx Einwohnerzahl der Landkreise im Jahr 2020

Dies ist laut Leitbild das andere Hauptziel der Reform:

„... Verwaltungsstrukturen zu schaffen, die ... auch langfristig noch mit den dann voraussichtlich verfügbaren staatlichen und kommunalen Mitteln finanzierbar und dabei ihrerseits zugleich in der Lage sind, das erforderliche Spektrum an öffentlichen Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft im Land Mecklenburg-Vorpommern effizient zu erbringen.“

„*Theoretisch*“ kann man hier folgende Fragen stellen:

- Hat die Kreisverwaltung eine ausreichende Größe, um qualifizierte Fachkräfte in ausreichender Zahl zur Erledigung der Aufgaben bereitzustellen?
- Hat das im Kreisgebiet anfallende Aufgabenvolumen eines Bereiches einen Umfang, der eine wirtschaftliche Erledigung ermöglicht (Fallzahlen)?
- Inwieweit können übergemeindliche Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung im Kreisgebiet selbständig gelöst werden? Ist z.B. die Personenzahl einer Zielgruppe groß genug und reichen die personellen und finanziellen Mittel aus, um notwendige und hinreichend leistungsfähige Einrichtungen in eigener Zuständigkeit schaffen und erhalten zu können?

„*Praktisch*“ fließen all diese theoretischen Aspekte zusammen in der Forderung: „Die Einwohnerzahl der einzelnen Landkreise darf - gemessen an der Zielgröße des Leitbildes - nicht zu klein sein“.

c) Beachtung oberzentraler und mittelzentraler Verflechtungsbereiche

Das Kriterium greift den Strukturgrundsatz des Leitbildes auf:

„Bei der Zusammenlegung von Kreisen sind funktionsräumliche Gesichtspunkte der Raumordnung zu beachten.“

Anliegen der Raumordnung ist es, räumliche Strukturen derart zu gestalten, dass funktionsräumliche Zusammenhänge erhalten, möglichst optimiert werden. Funktionsräume bilden wichtige Bewegungsmuster im täglichen Leben der Menschen ab und basieren maßgeblich auf Pendlerverflechtungen zwischen Wohn- und Arbeits- bzw. Einkaufs-/Versorgungsort. Das Zentrale-Orte-System bildet Funktionsräume modellhaft ab. Jedem Zentralen Ort wird

entsprechend seiner Einstufung als Grund-, Mittel- oder Oberzentrum ein Verflechtungsbereich als Funktionsraum zugeordnet. Die Zentralen Orte sind nach einheitlichen Kriterien des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern (LEP) verbindlich festgelegt. Auf die 4 Oberzentren des Landes konzentrieren sich in erheblichem Maße wirtschaftliche, kulturelle, soziale, Bildungs- und sonstige Infrastruktur. Ihre Pendlerverflechtungen reichen weit in das Umland hinein und bilden die wichtigsten „Wirtschaftsräume“ als Funktionsräume ab. Eine möglichst große Übereinstimmung zwischen den Wirtschaftsräumen und den zukünftigen administrativen Räumen trägt zur weiteren Stärkung der Oberzentren bei. Bezüglich der Mittelzentren gelten die Ausführungen zu den Oberzentren grundsätzlich entsprechend. Allerdings ist die Konzentrationswirkung von Infrastruktur bei Mittelzentren erheblich schwächer als bei Oberzentren. Die Größe der Einzugsbereiche von Mittelzentren ist daher wesentlich kleiner als die der Oberzentren.

d) Möglichkeit der Wahrnehmung im Zuge einer Funktionalreform zu übertragender Aufgaben

Eine Übertragung von Aufgaben, die derzeit von der Landesverwaltung wahrgenommen werden, auf Landkreise erfordert eine Größe und Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen, die sicherstellen, dass die bisher vom Land erbrachten Leistungen zukünftig in zumindest gleicher Qualität zu höchstens gleichen Kosten erbracht werden können. Dies bedeutet, dass

- sich die Zahl der die Aufgaben erledigenden Verwaltungseinheiten gegenüber der derzeitigen Zahl möglichst nicht vergrößern darf,
- die Kreisverwaltungen über ebenso qualifiziertes Fachpersonal verfügen müssen, wie die derzeit die Aufgaben erledigenden Landesbehörden,
- den Kreisverwaltungen unter Beachtung des Konnexitätsprinzips die erforderlichen finanziellen Mittel bereit gestellt werden.

Im Leitbild heißt es hierzu:

„Kreisgebiets- und Funktionalreform bilden eine Einheit und sind aufeinander abzustimmen“.

Das Kriterium ist vorliegend insoweit von Bedeutung, als die für eine Übertragung theoretisch in Betracht kommenden Landesaufgaben gegenwärtig überwiegend von in Vierer- bis Sechserstrukturen organisierten Landesbehörden wahrgenommen werden. Die Anzahl der für die Aufgabenerledigung künftig zuständigen kommunalen Verwaltungsträger beeinflusst daher die Effizienz der Aufgabenerledigung.

e) Homogenität der kreislichen Strukturen

Die neu zu schaffende Struktur der Landkreise sollte möglichst homogen sein. Dies meint zum einen Homogenität der Landkreise untereinander, zum anderen aber auch eine Homogenität innerhalb der einzelnen Landkreise.

Homogenität zwischen den Landkreisen:

Die Abweichungen von den durchschnittlichen Einwohner- und Flächenzahlen sollten nicht allzu groß sein, um landesweit möglichst ähnliche Voraussetzungen für dauerhaft leistungsstarke Gebietskörperschaften zu schaffen. Dabei ist der Blick insbesondere auf die *Einwohnerzahl* zu richten, da das Leitbild für die Leistungskraft bzw. Wirtschaftlichkeit der Landkreise ganz wesentlich auf die Einwohnerzahlen abstellt. Die Fläche ist in diesem Zusammenhang vor allem deshalb von Belang, um bei der vielfach sehr dünnen Besiedelung die notwendige „kritische Masse“ an Einwohnern in einem Landkreis erreichen zu können.

Im Leitbild heißt es hierzu:

Die Landkreisstruktur muss aber eine gewisse Homogenität in den Grundstrukturen aufweisen, da nur so Kompetenzen gleich verteilt und die Verwaltungsdienstleistungen gleichermaßen effizient erbracht werden können. Auch unter Berücksichtigung der Anforderungen an das Ehrenamt sind möglichst ausgeglichene Strukturen anzustreben.

Homogenität in den Landkreisen:

Die einzelnen Landkreise sollen in der Lage sein, zwischen ihren Städten und Gemeinden ausgleichend zu wirken. Der Ausgleich bezieht sich auf die finanzielle Leistungsfähigkeit, auf ergänzende Angebote, die Beratung bei gemeindlichen Problemen sowie die Vermittlung im Konfliktfall („Aufsichtsspanne“). Hierbei ist auch ein hinreichender Interessenausgleich zwischen Zentren und ländlichem Raum zu berücksichtigen. Mögliche Einkreisungen würden unter anderem auch deshalb erfolgen, um Stadt-Umland-Beziehungen zu entlasten und die größeren Städte als wichtige Impulsgeber für ihre Landkreise und damit für die Landesentwicklung insgesamt zu stärken. Schließlich ist an dieser Stelle auch die Frage der Dominanz einer eingekreisten Stadt im neu geschaffenen Landkreis von erheblicher Bedeutung.

Im Leitbild des Landtages heißt es hierzu:

Eine Einkreisung darf nicht dazu führen, dass die eingekreiste Stadt den Landkreis dominieren würde. Dies wird dann anzunehmen sein, wenn in der Stadt mehr als 40 % der Einwohner des Landkreises leben.

f) Beachtung bestehender Verwaltungsstrukturen (Landkreise und Ämter)

Soweit dies einer sinnvollen Neugliederung der kreiskommunalen Ebene nicht offensichtlich entgegensteht, sollten bestehende Verwaltungsstrukturen (sofern sie vor Ort mehrheitlich akzeptiert sind) möglichst nicht angetastet werden. Bestehende Landkreise sollten möglichst ungeteilt einem neuen Landkreis zugeordnet werden, bestehende Ämter sollten möglichst nicht geteilt werden.

Das Kriterium greift damit folgenden Strukturgrundsatz des Leitbildes auf:

Soweit die allgemeinen Ziele, insbesondere das der Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen, es ermöglichen, sollen die von der Neugliederung betroffenen Gebietskörperschaften möglichst vollständig in der neuen Struktur aufgehen.

g) Beachtung landsmannschaftlicher und sonstiger historischer Gegebenheiten

Hierbei müssen ... neben der abstrakten Zielgröße weitere Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Zu nennen sind hier insbesondere ... historische und landsmannschaftliche Verbundenheiten.

Es ist zu prüfen, inwieweit landsmannschaftliche und sonstige historische Prägungen sich auf die Akzeptanz der Bildung von Kreisen auswirken können.

2. Keine eigenständige Berücksichtigung finden folgende Kriterien:

- „Beachtung infrastruktureller und naturräumlicher Zusammenhänge“

Keine gesonderte Berücksichtigung als eigenständiges Prüfkriterium findet die „Beachtung infrastruktureller und naturräumlicher Zusammenhänge“. Zwar heißt es im Leitbild:

„Hierbei müssen ... neben der abstrakten Zielgröße weitere Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Zu nennen sind hier insbesondere die Zumutbarkeit kommunalpolitischer Mandatsausübung, die Gewährleistung effizienter Verwaltungsarbeit, eine geringe Einwohnerdichte (*siehe hierzu Anlage 4*), raumordnerische und landesentwicklungspolitische Gründe, wirtschaftliche, infrastrukturelle und naturräumliche Zusammenhänge sowie historische und landsmannschaftliche Verbundenheiten.“

Solche Zusammenhänge spielen für die Bewertbarkeit und Vergleichbarkeit der verschiedenen Kreismodelle im Rahmen der vorliegenden Matrix nur eine untergeordnete Rolle. Die Auswirkungen bzw. möglichen Probleme der Natur-

räume Müritz, Rügen, Peene, Trebel beschränken sich in allen Modellen auf jeweils einen Landkreis, so dass sich keine relevanten Schlussfolgerungen für die Bewertbarkeit der Modelle ergeben. Auch die Küstenlage zahlreicher Landkreise ist hierbei ohne Bedeutung. All diese naturräumlichen Gegebenheiten werden selbstverständlich insoweit beachtet, als natürliche Grenzen und Hindernisse dem Zuschnitt eines *einzelnen Kreises* nicht offensichtlich entgegenstehen dürfen. Auswirkungen auf die Gesamtstruktur der Landkreise ergeben sich aber nicht.

Raumordnerische, landesentwicklungspolitische, wirtschaftliche und infrastrukturelle Zusammenhänge sind über das Kriterium 1. c) mit erfasst. Die Beachtung funktionsräumlicher Verflechtungen stellt auf wirtschaftsräumliche Zusammenhänge der größeren Städte ab, in denen wesentliche Infrastruktureinrichtungen konzentriert sind.

- **Erreichbarkeit der Kreissitze**

Kein eigenständiges Prüfkriterium bildet die Erreichbarkeit der künftigen Kreissitze. Für die „Ehrenamtsverträglichkeit“ ist die Erreichbarkeit der Kreissitze (ausgedrückt in der notwendigen Reisezeit, nicht in Entfernungen, sei es gemessen als Luftlinie oder als Straßenkilometer) von erheblicher Bedeutung; auch für die „Bürgernähe“ ist die Erreichbarkeit von Bedeutung. Aspekte dieses Kriteriums werden aber durch die bei Kriterium 1. a) berücksichtigten Flächengrößen der Landkreise aufgenommen.

Für einige denkbare neue Landkreise mag es auch „geborene“ Kreissitze geben. In einem denkbaren Neukreis gebildet aus Nordwestmecklenburg und der Hansestadt Wismar kann aber zur Gewährleistung einer rechtssicheren Abwägung keinesfalls ohne eingehende Prüfung im Rahmen der Erarbeitung des Gesetzentwurfs festgelegt werden, ob die Hansestadt Wismar oder die Stadt Grevesmühlen Kreissitz wird. Gleiches gilt etwa für einen denkbaren Neukreis gebildet aus der Hansestadt Greifswald, Ostvorpommern und Uecker-Randow für das Verhältnis der Hansestadt Greifswald zur Hansestadt Anklam.

B. Gewichtung der Kriterien

Alle sieben Kriterien zusammen bilden 100 % der Gewichtung ab, wobei den einzelnen Kriterien unterschiedliches Gewicht zukommt. Eine Spreizung der Faktoren in fünf Stufen (5, 10, 12,5, 17,5 und 22,5 %) ist angemessen: Sie gewährleistet, dass das „wichtigste“ gegenüber dem „am wenigsten wichtigen“ Kriterium angemessen zur Geltung kommt und ermöglicht innerhalb der Kriterien die notwendige Unterscheidungsmöglichkeit.

1. Die unter A. aufgeführten Kriterien werden wie folgt gewichtet:

	Kriterium	Gewicht. in %
a	Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung und der Bürgernähe \approx Flächengröße der Landkreise	22,5
b	Schaffung wirtschaftlicher und effizienter Verwaltungsstrukturen \approx Einwohnerzahl der Landkreise im Jahr 2020	22,5
c	Beachtung oberzentraler und mittelzentraler Verflechtungsbereiche	17,5
d	Möglichkeit der Wahrnehmung im Zuge einer Funktionalreform zu übertragender Aufgaben	12,5
e	Homogenität der kreislichen Strukturen	10
f	Beachtung bestehender Verwaltungsstrukturen (Landkreise und Ämter)	10
g	Beachtung landsmannschaftlicher und sonstiger historischer Gegebenheiten	5
		100

2. Zur Gewichtung im Einzelnen:

- Die Kriterien a und b bilden die allgemeinen Hauptziele des Leitbildes ab. Den beiden Kriterien zusammen muss deutlich mehr als ein Drittel des Gesamtgewichts zukommen. Daher Gewichtung mit zusammen 45 %.
- Kriterium c bildet entscheidende raumordnerische Aspekte ab und ist ein Strukturgrundsatz des Leitbildes, so dass kumuliert 17,5 % angemessen erscheinen. Die oberzentralen Verflechtungen sind dabei deutlich höher zu gewichten als die mittelzentralen Verflechtungen.
- Kriterium d ist ebenfalls ein wichtiger Punkt, dem im Leitbild eine hohe Bedeutung beigemessen wird; daher erfolgt die Gewichtung mit 12,5 %.
- Kriterium e erfährt mit 10 % eine angemessen hohe Gewichtung. Da in zahlreichen Bundesländern sowohl bei der Fläche als auch bei der Einwohnerzahl erhebliche Spreizungen sowohl vom höchsten zum niedrigsten Wert als auch vom rechnerischen Durchschnittswert zu verzeichnen sind, steht vor allem die Frage nach der Dominanzproblematik im Mittelpunkt.
- Kriterium f ist mit 10 % hoch gewichtet - der Grundsatz der Nichtteilung von Landkreisen ist einer von drei Strukturgrundsätzen, allerdings wird er im Leitbild selbst erheblich relativiert. Hinzu kommt die Frage nach der Teilung von Ämtern.
- Kriterium g ist in der Gesamtschau aller Kriterien nur mit 5 % zu gewichten. Historische und landsmannschaftliche Prägungen wirken auch unabhängig vom Zuschnitt von Landkreisen.

C. Bewertung der Kriterien

Um Vergleiche und Abwägungen transparent zu machen, werden die Prüfkriterien mit einer **zehnstufigen Bewertungsskala** versehen. Das Bewertungsraster gestaltet sich wie folgt:

0	sehr negative Auswirkungen
1	dto.
2	negative Auswirkungen
3	dto.
4	ausgeglichene Auswirkungen
5	dto.
6	positive Auswirkungen
7	dto.
8	sehr positive Auswirkungen
9	dto.

Um eine ausreichende Möglichkeit der Spreizung zwischen ganz herausragenden und eher nebensächlichen Kriterien zu erreichen, genügt eine geringere Spreizung (etwa nur von 1 bis 3) nicht.

Der Einstiegswert in die Bewertung muss bei „Null“ liegen, da nur so eindeutig negative Auswirkungen klar zum Ausdruck gebracht werden können (dies wird insbesondere bei Kriterien deutlich, die stark gewichtet werden. Trotz Gewichtung eines Kriteriums etwa mit 20 % ergäbe sich bei einer Bewertung mit „Null“ im Ergebnis - was auch angemessen wäre - immer noch „Null“).

Bei jedem Kriterium ergibt sich anhand der Bewertung und deren Gewichtung ein Einzelergebnis. Das rechnerisch beste Modell ist sodann durch Addition aller Einzelergebnisse ablesbar.

D. Konkrete „Ausfüllung mit Leben“ der ausgewählten, gewichteten und bewerteten Kriterien

a) Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung ≈ Flächengröße der Landkreise

Im Leitbild heißt es:

„Um die Überschaubarkeit und die Kenntnis der regionalen Belange zu gewährleisten, sollte die Zielgröße der Fläche der Landkreise 4.000 km² in der Regel nicht überschreiten.“

In diesem Zusammenhang ist der Begriff „Zielgröße“ zu erläutern. Das Leitbild stellt für die Leistungskraft bzw. Wirtschaftlichkeit der Landkreise ganz wesentlich auf die Einwohnerzahlen ab. Die Fläche kommt im Ergebnis insoweit zum Zug, um die notwendige „kritische Masse“ an Einwohnern in ei-

nem Landkreis erreichen zu können. Mit anderen Worten: Kleine und einwohnerstarke Landkreise sind ideal (weil „ehrenamtsverträglich“ und dazu leistungsstark), große Landkreise sind eher „ehrenamtsunverträglich“, aber zur Erreichung der notwendigen Einwohnerstärke hinzunehmen. Keinesfalls ist ein abstrakter Wert von 4.000 qkm *erforderlich*, um eines der Hauptziele der Reform - Leistungskraft und „Ehrenamtsverträglichkeit“ - zu erreichen. Entscheidend ist daher, wie viele der Landkreise jeweils die Zielgröße von 4.000 qkm überschreiten (0 Kreise = 9 Punkte). Daneben werden zur Bewertung auch die Durchschnittsflächen herangezogen (Durchschnittsfläche der Kreise größer als 4.000 qkm = 0 Punkte). In der Gesamtschau ist zu beachten, dass im Urteil des LVerfG der „Kreis Mecklenburgische Seenplatte“ (5.809 qkm) als „wohl zu groß“ bezeichnet wird und daher Flächen, die 4.000 qkm deutlich überschreiten „gerade noch so“ vertretbar sein dürften.

**b) Schaffung wirtschaftlicher und effizienter Verwaltungsstrukturen
≈ Einwohnerzahl der Landkreise im Jahr 2020**

Entscheidend ist hier, wie viele der Landkreise in den einzelnen Modellen nach der Prognose für das Jahr 2020 die Zielgröße von 175.000 Einwohnern je Landkreis erreichen (alle Kreise = 9 Punkte, kein Kreis = 0 Punkte). Daneben werden zur Bewertung auch die durchschnittlichen Einwohnerzahlen herangezogen. Am unteren Ende der Skala sind hier 0 Punkte zu vergeben, wenn der Durchschnittswert der Einwohnerzahlen im Jahr 2020 nicht einmal den Richtwert der Kreisgebietsreform 1993/1994 (100.000 Einwohner) erreicht.

c) Beachtung oberzentraler und mittelzentraler Verflechtungsbereiche

Zu den oberzentralen Verflechtungsbereichen: Soweit sich zukünftige Kreise möglichst passfähig in die vier im Landesraumentwicklungsprogramm ausgewiesenen oberzentralen Verflechtungsbereiche einfügen lassen, erfolgen hohe Bewertungen, soweit die Grenzen der Oberbereiche durch Kreise massiv geschnitten werden, erfolgen niedrige Bewertungen. Der Raum Nordvorpommern ist diesbezüglich zu vernachlässigen, da keines der Modelle hier die Oberbereichsgrenze aufgreift. Dies wäre auch nur unter Hin-nahme des Zerschneidens mehrerer bestehender Ämter und des bestehenden Landkreises Nordvorpommern möglich. Ähnliches gilt für den Raum Demmin.

Zu den mittelzentralen Verflechtungsbereichen: Soweit sich die Mittelbereiche in zukünftige Kreise passfähig einfügen lassen, erfolgen hohe Bewertungen, soweit Kreisgrenzen Mittelbereichsgrenzen schneiden, erfolgen niedrigere Bewertungen. Da im Raum Schwerin nur ein sog. „Kragenkreis“

um Schwerin herum keine Mittelbereichsgrenzen schneiden würde, ein solcher Landkreis aber wegen der erheblichen Schwächung der umliegenden Landkreise bei einer Gesamtbetrachtung der kreislichen Strukturen ausscheidet, wird dieser Raum außer Betracht gelassen.

d) Möglichkeit der Wahrnehmung im Zuge einer Funktionalreform zu übertragender Aufgaben

Entsprechend der Behördenstruktur auf Landesebene wäre - neben anderen Aspekten, wie etwa dem grundlegenden Ziel der Vermeidung von Doppelstrukturen - für die kreisliche Erledigung bisher vom Land wahrgenommener Aufgaben tendenziell eine Struktur von 4/5+0 Landkreisen - theoretisch - am geeignetsten (9 Punkte für 4+0, 8 Punkte für 5+0), die gegenwärtige Struktur von 12+6 Landkreisen bzw. kreisfreien Städte wäre hierfür am wenigsten geeignet (max. 1 Punkt).

e) Homogenität der kreislichen Strukturen

Keine allzu großen Spreizungen insbesondere bei den Einwohnern, aber auch nicht bei den Flächen der Landkreise; möglichst geringe Dominanz einer eingekreisten Stadt im Landkreis; keine zu große Koordinierungs- und Aufsichtsspanne über Ämter und amtsfreie Gemeinden.

f) Beachtung bestehender Verwaltungsstrukturen (Landkreise und Ämter)

Viele Punkte sind zu vergeben, wenn möglichst wenige Landkreise oder Ämter zerschnitten werden (gar keine Teilung von Kreis- und Amtsgrenzen = 9 Punkte).

g) Beachtung der Landmannschaft Vorpommern und sonstiger historischer Gegebenheiten

Hier ist das Augenmerk auf die Beachtung der historischen Grenze zwischen Mecklenburg und Vorpommern im Raum Demmin und Uecker-Randow/Mecklenburg-Strelitz zu legen. Der Raum Nordvorpommern ist diesbezüglich gleich (un)problematisch, da keines der Modelle hier die historische Grenze aufgreift (was nur bei Zerschneidung mehrerer Ämter und des Landkreises Nordvorpommern möglich wäre).