

Beantwortung des Schreibens vom 24. April 2008 zu den Vorstellungen der Landeshauptstadt Schwerin zur Umsetzung des Leitbildes für eine Kreisgebietsreform

Die Hauptursache für die Situation der Landeshauptstadt Schwerin liegt im Verlust der wirtschaftlichen Grundlagen vor allem durch den Rückgang von Einwohnern. Die Skizze der Einwohnerentwicklung der Landeshauptstadt Schwerin in der Zeit von 1990 bis 2006 (**Anlage 1**) endet mit der Feststellung, dass die Einnahmebasis der Stadt für Schlüsselzuweisungen in der Zeit von 1990 bis 2006 aufgrund der Einwohnerverluste um 24,5 % gesunken sind. Für den Zeitraum bis 2020 werden weitere Verluste in Höhe von 6,7 % erwartet. Zusätzlich sind die infrastrukturellen Rahmenbedingungen (kein Hafen, keine direkte BAB-Anbindung, kein Flughafen, keine zentralen Bahnanbindungen) ein Standortnachteil, der durch anderweitige Angebote und Maßnahmen noch nicht kompensiert werden konnte. Ferner muss auch im Sinne der Region eine dauerhafte Finanzierung der öffentlichen Dienstleistungen im sozialen und kulturellen Bereich sichergestellt werden.

Diesbezüglich wird in dem Gutachten „Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes“ der Gutachter Dr. Stefan Greiving und Prof. Dr. Rainer Winkel (**Anlage 2**) zur Situation der Landeshauptstadt Schwerin festgestellt, dass diese einen besonders hohen Einpendleranteil von 54,5 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufweist. Darüber hinaus wird konstatiert, dass der Bildungskoeffizient von 1,67 für Schwerin (d. h. ca. 40 % der Schüler in den Schulen der Landeshauptstadt Schwerin kommen aus dem Umland) einen Spitzenwert darstellt und dass erhebliche Leistungen für das Umland im Bereich der stationären und ambulanten Gesundheitsversorgung wie der Notfallversorgung erbracht werden (vgl. S. 44 ff.). Zusammenfassend gelangen die Gutachter zu der Einschätzung, dass insbesondere die Städte Schwerin und Neubrandenburg über einen ungünstigen Zentralitätsquotienten verfügen, was bedeutet, dass sie proportional gesehen die größten Lasten für ihren Versorgungsraum zu erbringen haben (vgl. S. 47).

Ein weiterer Grund des öffentlichen Wohls für Stadt und Umland liegt in der Veranstaltungskraft der Landeshauptstadt. Diese muss materiell und strukturell gestärkt werden. Die Landeshauptstadt Schwerin ist bundesweit die einzige Landeshauptstadt, die nicht Großstadtstatus besitzt.

Die räumliche Verflechtung Schwerins mit den Umlandgemeinden bedeutet auch, dass ein gemeinsamer regionaler Wohnungsmarkt besteht. Die notwendige Abstimmung und Koordination zur weiteren Siedlungsflächenentwicklung insgesamt und auch speziell zur denkbaren Verteilung von räumlichen und sachlichen Schwerpunkten wird aber von den Umlandgemeinden blockiert. Dies widerspricht dem öffentlichen Interesse. (Speziell sind hier zu nennen: Bundesraumordnungsgesetz, § 2 Abs. 2 Ziff. 2; die Programmsätze des Landesraumentwicklungsprogramms zur Siedlungsstruktur; die Anforderungen nach § 1 Abs. 5 BauGB an eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung). Angesichts des Strukturwandels der Wohnungswirtschaft nach 1990 und zukünftig vor allem aufgrund des demografischen Wandels gibt es auf dem Wohnungsmarkt vor allem in den größeren Städten in den neuen Bundesländern erhebliche Umbrüche. Um zu vermeiden, dass sich die aus einem wachsenden Wohnungsleerstand ergebenden städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Probleme dramatisch zuspitzen, hat die Bundesregierung seit 2001 das Programm Stadtumbau-Ost eingeführt. Auch die Landeshauptstadt Schwerin beteiligt sich an diesem Programm mit Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen in besonders betroffenen Stadtteilen. Rund 3.200 Wohnungen wurden bis 2008 in Schwerin im Rahmen dieses Programms abgerissen. Dafür sind erhebliche öffentliche Mittel eingesetzt worden (60 €/m² für den Abriss sowie rd. 70 €/m² Alt-schuldenhilfeentlastung). Gleichzeitig werden die dauerhaft zukunftsfähige Teile der Plattenbauquartiere aufgewertet und die Innenstadtsanierung wird fortgesetzt. Auch dafür werden in erheblichem Umfang öffentliche Mittel eingesetzt. Grundlage ist ein langfristiges strategi-

sches Konzept für die Landeshauptstadt Schwerin, das 2003 von der Stadtvertretung beschlossen wurde und sich inzwischen in der zweiten Fortschreibung befindet (Integriertes Stadtentwicklungskonzept Wohnen in Schwerin). Dieses Konzept ist bereits 2003 unter Moderation des Amtes für Raumordnung und Landesplanung (AfRLPL) auch den Umlandgemeinden vorgestellt worden. Es haben sich allerdings trotz des Angebots der Landeshauptstadt keine Ansatzpunkte für eine Zusammenarbeit ergeben. Auch die im Herbst 2007 vom AfRLPL Westmecklenburg durchgeführte Abstimmungsrunde zur Vorbereitung des nach Landesraumentwicklungsprogramm verbindlich vorgesehen Stadt-Umland-Konzeptes hat sehr deutlich gezeigt, dass keine Bereitschaft der Umlandgemeinden zur Abstimmung über die weitere Siedlungsentwicklung besteht. Die Vorbereitung des Stadt-Umland-Konzeptes durch das AfRLPL ruht seither.

2. Zu den Fragen

Zunächst ist anzumerken, dass in den aufgeworfenen Fragen zumindest ausdrücklich weder das Verhältnis der Zentren zu den Umlandbereichen noch die nach der Beschlusslage des Landtages vom 24.04.2008 vorzunehmende Prüfung einer möglichen Einkreisung derzeit kreisfreier Städte angesprochen wird. Damit wird aus hiesiger Sicht nur ein Teil der Beschlusslage des Landtages vom 24.04.2008 zur Diskussion gestellt. Zudem verkennt die deutliche Fokussierung auf die Ebene der Landkreise, dass Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuerst in Zuständigkeit der Gemeinden liegen und dementsprechend diese Ebene primär Prosperität gewährleistet.

Der Ausschuss für Verwaltungsmodernisierung und Umlandbeziehungen der Stadtvertretung der Landeshauptstadt Schwerin thematisiert fortlaufend sämtliche Aspekte zum Reformvorhaben. Vor dem Hintergrund einer möglichen Einkreisung befasste sich dieser Ausschuss am 07.03.2008 mit einer Position der Landeshauptstadt Schwerin innerhalb des derzeitigen Reformprozesses (**Anlage 3**). Unter Hinweis auf die anderenfalls drohende Randlage am nördlichen bzw. südlichen Rand eines der in Aussicht genommenen neuen Kreise im Bereich Westmecklenburg wird deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sich die Landeshauptstadt Schwerin für die Beibehaltung ihrer Kreisfreiheit einsetzen wird.

Mit einer Beschlussempfehlung für die Sitzung der Stadtvertretung am 07.07.2008 (**Anlage 4**) setzt sich der Ausschuss erneut mit Nachdruck für eine Stärkung der wirtschaftlichen Grundlagen der Landeshauptstadt Schwerin ein und fordert eine ergebnisoffene Prüfung der Gemeinde- und Verwaltungsstrukturen im Verflechtungsbereich der Stadt.

Ferner hat die Stadtvertretung der Landeshauptstadt Schwerin mit der Beschlussfassung zum Haushaltssicherungskonzept 2008 – 2020 in ihrer Sitzung vom 09.06.2008 folgendes festgestellt:

“Das vorliegende Haushaltssicherungskonzept zeigt, dass trotz erheblicher Anstrengungen ein struktureller Haushaltsausgleich im Konzeptzeitraum nicht zu erreichen ist. Zudem wird eine lediglich physikalische Veränderung nicht ausreichen, die langfristig notwendige strukturelle Stärkung der Landeshauptstadt Schwerin zu gewährleisten.

Die Stadtvertretung der Landeshauptstadt Schwerin schließt sich auch der Einschätzung des Landesrechnungshofs zu den erzielbaren finanziellen Effekten, die zu einer Verbesserung von knapp 15 Mio. € führen würden, an. Hierdurch ließe sich der gegenwärtig noch nicht gedeckte Fehlbedarf auflösen.“

Wie ist das zwischen „Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung“ und „Schaffung wirtschaftlicher und effizienter Verwaltungsstrukturen“ be-

stehende Spannungsfeld des Leitbildes bei der Bildung neuer Landkreise in Ihrer Region aufzulösen?

Im Vordergrund steht zunächst die Verpflichtung, öffentliche Dienstleistungen für die Einwohner zugänglich zu halten. Hierzu bestehen sowohl räumliche als auch finanzielle Aspekte. Wirtschaftliche und effiziente Verwaltungsstrukturen beinhaltet vor allem die strukturelle Voraussetzung, die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wirtschaftlich und sparsam wahrnehmen zu können.

Ehrenamtlich ausgeübte kommunale Selbstverwaltung ist nur dann wirkungsvoll und für potentielle Funktionsträger attraktiv, wenn die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen die maßgebliche Mitgestaltung der örtlichen Lebensverhältnisse ermöglichen.

Dazu ist es einerseits nötig, Verwaltungsstrukturen so zu schaffen, dass den ehrenamtlichen Entscheidungsträgern noch Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um in ihren Kommunen tatsächlich etwas bewirken zu können. Angesichts der bekannten demographischen und finanziellen Rahmenbedingungen macht dies deutliche Konzentrationsprozesse für die Aufgabenwahrnehmung erforderlich. Die technische Entwicklung ermöglicht moderne Verwaltungsdienstleistungen im Zuge von e-Government-Lösungen möglichst ortsnahe verfügbar zu machen, so dass Verwaltungseinheiten und der hierdurch entstehende Verwaltungsaufwand reduzierbar sind. Damit werden Ehrenamt und kommunale Selbstverwaltung unmittelbar gestärkt.

Kommunalverfassungsrechtlich ist insbesondere die Stärkung der Ortsteilvertretungen bedeutsam. Dies kann etwa in Form eines eigenen beschränkten Budgetrechts geschehen. Kurzfristig befördert werden sollten darüber hinaus alle kooperativen Ansätze nach §§ 149 ff. Kommunalverfassung M-V. Der Kooperationsbericht der Landeshauptstadt Schwerin zur Zusammenarbeit mit den umliegenden Landkreisen macht in diesem Zusammenhang deutlich, dass Verwaltungskooperationen ein Mittel sein können, bürgerfreundlicheres und effektiveres Verwaltungshandeln zu befördern. Finanzielle Anreize wären in diesem Zusammenhang ein Ansatz, um Verwaltungskooperationen als ein Mittel zu effektiveren Verwaltungsstrukturen zu befördern.

Welche Verbesserungen bei der Wahrnehmung kreislicher Aufgaben, auch im Hinblick auf weitere vom Land auf die Landkreise zu übertragene Aufgaben, verbinden Sie mit der von Ihnen favorisierten Landkreisstruktur vor Ort?

Die Landeshauptstadt Schwerin hatte bereits im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zum Verwaltungsmodernisierungsgesetz wiederholt bekundet, dass eine umfassende Bereitschaft zur Übernahme weiterer Aufgaben vorliegt. Es wird erwartet, dass eine gestärkte lokale Verwaltung einen umfassenderen Beitrag zur Entwicklung des kreisfreien Oberzentrums in Westmecklenburg und in der Region leisten kann. Allerdings wird bezweifelt, dass bei den gegebenen Rahmenbedingungen, vor allem im Hinblick auf das strikte Konnexitätsprinzip seitens des Landes, eine Funktionalreform ernsthaft angestrebt wird.

Wie verhalten sich die neuen Strukturen, die Sie bevorzugen, zu den Aussagen des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern betreffend die ober- und mittelzentralen Verflechtungsräume?

Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst erneut auf das bereits erwähnte Gutachten der Herren Dr. Greiving und Prof. Dr. Winkel verwiesen. Im Sinne der Verflechtungsräume nach den raumordnungsrechtlichen Maßgaben müssen im Bereich des Stadt-Umland-Raumes die einheitlichen Lebens- und Wirtschaftsbereiche auch zu einer gemeinsamen administrativen

Struktur zusammengeführt werden. Nur so kann die für die Landesentwicklung bedeutsame Stärkung der zentralen Orte bewirkt werden.

Verwiesen wird ferner auf den Kommunalbericht 2007 des Landesrechnungshofes, wonach mit der vorstehend geforderten Zusammenführung von Lebens- und Verwaltungsräumen auch eine nachhaltige Stärkung der finanziellen Basis der Oberzentren erreicht werden könnte. Diese Ausführungen hat sich die Landeshauptstadt zu eigen gemacht.

Inwieweit sind die Strukturen, die Sie für Ihr Gebiet befürworten, in Einklang zu bringen mit dem Ziel, landesweit starke und einigermaßen vergleichbare Landkreise zu schaffen?

Aus Sicht der Landeshauptstadt geht Prosperität primär von Zentren aus. Daher ist es notwendig, die raumordnerischen Vorgaben bei Strukturänderungen zu beachten und damit eine gleichmäßige Entwicklungschance für Zentren und Fläche anzulegen. Aus Sicht der Landeshauptstadt wird sich die Fläche nur in dem Maße entwickeln können, wie sie von der Ausstrahlung der Zentren zu profitieren in der Lage ist. Auch vor diesem Hintergrund ist eine isolierte Kreisstrukturreform aus Sicht der Landeshauptstadt ungeeignet, den bestehenden Reformbedarf dauerhaft aufzulösen.

Können oder sollen Verwaltungsstrukturen vor Ort angetastet werden, d. h. sollen bestehende Landkreise und Ämter ungeteilt einem neuen Landkreis zugeordnet werden? Was spricht im konkreten Fall für eventuell gewünschte Aufteilungen?

Nur eine umfassende Einbeziehung der bestehenden Verwaltungs- und Gemeindestrukturen einschließlich der Aufgabenzuordnungen wird die notwendigen Synergiepotentiale verfügbar machen.