

Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes

Gutachten

Auftraggeber:

Universitäts- und Hansestadt Greifswald

Stadt Neubrandenburg

Hansestadt Rostock

Landeshauptstadt Schwerin

Hansestadt Stralsund

Hansestadt Wismar

Bearbeiter:

PD Dr. Stefan Greiving

Prof. Dr. Rainer Winkel

Dortmund, den 1. Juni 2008

Gliederung

0. ZUSAMMENFASSUNG	1
1. PROBLEMSTELLUNG	9
2. GEGEBENE STRUKTURELLE RAHMENBEDINGUNGEN	12
2. 1 Leistungen und Funktionen der Städte für Mecklenburg-Vorpommern laut LEP	12
2. 2 Die Bevölkerungsentwicklung	15
2. 3 Die Finanzsituation und Entwicklungsperspektiven	17
2. 3. 1 Die Situation der Kommunalfinanzen in Mecklenburg-Vorpommern	17
2. 3. 2 Die Finanzsituation der kreisfreien Städte	19
2. 3. 3 Die Wirkungen der Kommunalreform auf die öffentlichen Finanzen	22
2. 4 Versorgungsleistungen der kreisfreien Städte	27
2. 5 Einzelbetrachtung der sechs kreisfreien Städte	33
2. 5. 1 Greifswald	34
2. 5. 2 Neubrandenburg	38
2. 5. 3 Rostock	41
2. 5. 4 Schwerin	44
2. 5. 5 Stralsund	47
2. 5. 6 Wismar	51
2. 6 Fazit	54
3. VERWALTUNGSREFORM MECKLENBURG-VORPOMMERN – POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE UNTERSUCHUNG	55
3. 1 Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern	55
3. 2 Urteil des Landesverfassungsgerichts	56
3. 3 Gegenüberstellung der Aussagen zur Stadt-Umland-Problematik	60
3. 3. 1 Rückschau auf das Verwaltungsmodernisierungsgesetz	60
3. 3. 2 Aktuelle Positionen der Städte zur Stadt-Umland-Problematik	71
3. 4 Ziele, Leitbild und Leitlinien für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern	75
3. 5 Kommunalbericht 2007 des Landesrechnungshofes	78
3. 6 Fazit	82

4. ZU ERFÜLLENDE VORAUSSETZUNGEN ZUR SICHERUNG DER LEISTUNGSFÄHIGKEIT DER STÄDTE	83
4. 1 Mindestgrößen an Einwohnern und Flächen für eine effiziente Verwaltung	83
4. 1. 1 Mindestgrößen und Tragfähigkeit für zentralörtliche Infrastruktur	85
4. 1. 2 Mindestgröße in der Flächenversorgung	88
4. 1. 3 Einwohnermindestzahlen für tragfähige und effiziente Verwaltungsleistungen	89
4. 2 Finanzielle Entlastung der Städte als Träger kostenträchtiger Aufgaben oder Einrichtungen	94
4. 3 Finanzausstattung und die Finanzverteilung zwischen Stadt und Umland	96
4. 3. 1 Eingemeindungen	98
4. 3. 2 Kommunaler Finanzausgleich	100
4. 3. 3 Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Falle von Einkreisungen	103
4. 3. 4 Kooperative Stadt-Umland-Lösungen	104
4. 4 Fazit	105
5. LÖSUNGSMODELLE FÜR DIE ORGANISATION DER STADT-UMLAND RÄUME IN MECKLENBURG-VORPOMMERN	107
5. 1 Einführung	107
5. 2 Wesentliche Merkmale von Organisationsformen für Stadt-Umland-Räume	110
5. 3 Lösungsmodelle und ihre Eignung für die Situation in Mecklenburg-Vorpommern im Einzelnen	113
5. 3. 1 Stadt-Umland-Räume nach § 16a Landesplanungsgesetz	115
5. 3. 2 Lösungsmodell gemeinsame Flächennutzungsplanung	118
5. 3. 3 Lösungsmodell regionaler Flächennutzungsplan	120
5. 3. 4 Lösungsmodell raumordnerischer Vertrag	122
5. 3. 5 Lösungsmodell Stadtgemeinschaft	124
5. 3. 6 Lösungsmodell Stadt-Umland Verband	128
5. 3. 7 Lösungsmodell Regionalkreis	131
5. 3. 8 Lösungsmodell Stadtkreis	133
5. 3. 9 Lösungsmodell Einkreisung und Fortbestand als große kreisangehörige Stadt	140
5. 3. 10 Lösungsmodell einzelne Eingemeindungen	145
5. 3. 11 Lösungsmodell Regionalstadt	152
5. 4 Abschließende Empfehlungen	155
6. LITERATUR	162

0. Zusammenfassung

Die kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern

- Universitäts- und Hansestadt Greifswald,
- Hansestadt Rostock,
- Stadt Neubrandenburg,
- Landeshauptstadt Schwerin,
- Hansestadt Stralsund
- und Hansestadt Wismar

strahlen als Ober- beziehungsweise Mittelzentren mit ihrer wirtschaftlichen Kraft und Leistungsfähigkeit ins Umland aus. Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und seiner Gemeinden geht von den Zentren aus. Um diese Aufgaben zu erfüllen, müssen sie wirtschaftlich, administrativ und finanziell dazu in der Lage sein. Das vorliegende Gutachten untersucht geeignete Modelle, wie die Organisation der Stadt-Umland-Räume und die Finanzausstattung und die Finanzverteilung zwischen Stadt und Umland ausgestaltet werden kann.

Gegebene strukturelle Rahmenbedingungen

Insgesamt wird dargelegt, von welcher zentraler Bedeutung die sechs Städte und ihre Stadt-Umland-Räume für die Gesamtentwicklung des Landes sind. Sie sind die Wachstumsmotoren des Landes und vereinigen fast zur Gänze die höherwertigen Infrastruktureinrichtungen, sind aber aufgrund der begrenzten Flächenressourcen in ihrer Entwicklung gehemmt. Insbesondere Schwerin und Neubrandenburg verfügen über einen ungünstigen Zentralitätsquotienten, haben also proportional gesehen die größten Lasten für ihren Versorgungsraum zu erbringen. Die Stadt-Umland-Räume weisen daher bei zweifellos bestehenden Unterschieden im Detail gemeinsame Herausforderungen, der keine adäquate abgestimmte Problemwahrnehmung gegenübersteht. Zudem sind die Kernstädte finanziell unterausgestattet, was zu einem erheblichen Teil auf die Suburbanisierungsproblem zurückzuführen ist und zu entsprechenden Haushaltsdefiziten geführt hat. Es besteht also dringender Handlungsbedarf. Dies hat auch die Landesregierung erkannt und sieht die Lösung der Stadt-Umland-Probleme als eine wesentliche Aufgabe im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung.

Politische Rahmenbedingungen

Insgesamt plädieren die Verfasser für eine Gleichzeitigkeit von Kreisgebiets- und Gemeindegebietsreform; ein Ansatz, der beiden Seiten, d. h. den kreisfreien Städten wie den Landkreisen, gerecht werden will, kann das eine nicht vom anderen trennen. Dennoch greift dieser Dualismus zu kurz. Zugleich sind umfassende Kooperationsmöglichkeiten auf den Prüfstand zu stellen. Nur so kann der Gesetzgeber den dargelegten Begründungserfordernissen umfassend gerecht werden und die Erforderlichkeit einer möglichen Gebietsreform belegen. Es ist zu fragen, ob nicht eine Gebietsreform angesichts der Fülle von interkommunalen Kooperationsmöglichkeiten als milderer und zugleich flexibleres Mittel insgesamt entbehrlich sein könnte. Da es sich bei Eingemeindungen um

das schärfste Schwert, die Ultima Ratio einer Gebietsreform handelt, ist es aus verfassungsrechtlichen wie landespolitischen Gründen geboten, zunächst andere Lösungsvarianten zu diskutieren und ggf. zu verwerfen und dann das Eingemeindungserfordernis vor dem Hintergrund empfohlener Kooperationsmodelle zu beurteilen bzw. Alternativen aufzuzeigen, sollten diese nicht zustande kommen. Dies gilt im Prinzip auch für den mit einer Einkreisung kreisfreier Städte verbundenen Aufgabenentzug sowie die Auflösung von Landkreisen und entspricht dem Prinzip der Subsidiarität staatlichen Handelns.

Voraussetzungen zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der Städte

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die kreisfreien Städte von ihrer Einwohnergröße die hier näher betrachteten Aufgabenbereiche effizient verwalten können. Bei einer Einkreisung und Kompetenzübertragung für diese Aufgaben und Leistungsbereiche an die Landkreise ließen sich zwar wahrscheinlich die diesbezüglichen Verwaltungskosten je Einwohner etwas reduzieren, aber eine höhere Effizienz wird dadurch kaum erreicht; es wäre eher das Gegenteil wahrscheinlich. Durch die Zuständigkeitsverlagerung würden eindeutig Nachteile und damit Nutzenverluste entstehen, die voraussichtlich die eingesparten Aufwendungen bei weitem überwiegen dürften.

Die bestehenden Probleme resultieren vielmehr aus dem unausgewogenen Verhältnis zwischen zentralörtlicher Leistungsbereitstellung und der Finanzausstattung bzw. Kostenerstattung. Deshalb wird empfohlen, für Einrichtungen und Leistungen, die die Städte eindeutig für Besucher aus dem Umland oder zur Umlandentwicklung, wie im Bereich des Fremdenverkehrs erbringen, das Umland, vertreten durch die Landkreise, an den unrentablen Kosten der Zentren zu beteiligen. Dafür sollten entsprechende Kostenerstattungen seitens der Umlandkreise an die Städte erfolgen. Eine derartige Lösung hätte jedoch den Nachteil, dass die Kreise sich an den Kosten für Einrichtungen und Leistungen beteiligen müssten, auf deren Entwicklung sie keinerlei Einfluss haben. Das ließe sich problemlos praktizieren, wenn die betreffenden Einrichtungen in Geschäftsformen umgewandelt werden würden, mit denen eine gemeinsame Trägerschaft von Stadt und Landkreis einschließlich der Kostenübernahme geregelt ist. Dies wäre über das Lösungsmodell eines Stadt-Umland-Verbandes sichergestellt. Eine weitere Möglichkeit liegt schließlich darin, dass diese besonderen Leistungen der kreisfreien Städte eine höhere bzw. entsprechend angemessene Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich erhalten.

Die Finanzkraft der kreisfreien Städte muss unstrittig verbessert werden, damit sie ihre wichtigen Funktionen für die Landesentwicklung und Versorgung erfüllen können. Dafür gibt es wie dargelegt unterschiedliche Möglichkeiten. Dabei können die einzelnen Elemente in den aufgezeigten Möglichkeiten miteinander verknüpft werden. Diese Verknüpfung bzw. Verbindung der Elemente ist eine wichtige Option, denn damit lassen sich letztlich auch gangbare Lösungen für fast jeden Weg finden, der zukünftig politisch entschieden wird. Das gilt jedoch nur dann, wenn die dafür geeigneten Schritte zugleich im Finanzausgleich inhaltlich abgestimmt und mit der Entscheidung für eine organisatorische Lösung konsequent umgesetzt werden.

Lösungsmodelle für die Organisation der Stadt-Umland-Räume in Mecklenburg-Vorpommern

Die kritische Situation der Stadt-Umland-Räume ist im Wesentlichen auf die fehlende Kongruenz von „Problemraum“ und „Zuständigkeitsraum“ zurückzuführen. Dadurch ist es nicht möglich, die Gesamtheit der Aufgaben mit der Gesamtheit der verfügbaren Instrumente mit einem einheitlichen Gestaltungswillen, einer einheitlichen Planung und einer einheitlichen Entscheidungsgewalt zu lösen.

Neben der Inkongruenz von Verwaltungsraum und sozioökonomisch verflochtenem Siedlungsraum stellt der Widerstreit zwischen einzelgemeindlicher Selbstverwaltungshoheit und gemeindenachbarschaftlicher Raumverantwortung das zweite Kernproblem in den Stadt-Umland-Räumen dar.

Daraus ergibt sich ein Konflikt zwischen möglichst großer Leistungs- und Verwaltungskraft einerseits und der Erhaltung und Förderung der eigenverantwortlichen Entscheidungsfreiheit der örtlichen Gemeinschaften andererseits, für den ein Ausgleich gefunden werden muss.

Nach der Analyse und Bewertung von insgesamt 11 Modellen erfolgte die Auswahl von drei möglichen Szenarien, bei denen jeweils Elemente mehrerer Modelle kombiniert worden sind. Bewertungsmaßstäbe waren die gegebenen Ziele aus Landessicht¹:

- Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen
- Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung
- Stärkung von Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen
- möglichst weit gehende Übereinstimmung der administrativen Grenzen mit den Grenzen der wirtschaftlichen und funktionalen Verflechtungsräume
- Stärkung der Zentren (einschließlich der Grundzentren) als Grundlage für die Entwicklung der umliegenden Räume

Abgeleitet vom Gesichtspunkt der Stärkung der Zentren gilt es aus Sicht der kreisfreien Städte folgende Kriterien zu erfüllen:

- Gunst als Wirtschaftsstandort inkl. angemessener Flächenbestand
- Fähigkeit der Umlandversorgung
- angemessener Aufgabenbestand
- angemessene Finanzausstattung

Die Bewertung ergab, dass eine kooperative Lösung, die den Interessen des Landes, der kreisfreien Städte und ihrer Umlandgemeinden umfassend gerecht wird, wohl nicht gefunden werden kann. Vor dem Hintergrund der Schwächen der vorgestellten Kooperationsformen erscheinen Eingemeindungen verfassungsrechtlich gerechtfertigt, weil subsidiäre Lösungsmodelle nicht (alleine) tragen.

¹ LT.-Drs. 5/1409 vom 9.4.2009, S. 5.

Szenario 1: Beibehaltung der Kreisfreiheit in Kombination mit Eingemeindungen

Im Gegensatz zur ursprünglichen Fassung des Leitbilds schlägt die Enquete-Kommission unter Punkt 5.6 zur Einkreisung folgendes als Formulierung vor: „Über die Kreisfreiheit der anderen bisher kreisfreien Städte wird gesondert entschieden.“ Und weiter: „Es ist abzuwägen, ob dem Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des gesamten Landes eine Einkreisung kreisfreier Städte oder eine Aufrechterhaltung der Kreisfreiheit zweckdienlicher ist.“² Angesichts der dargelegten Schwächen aller möglichen Kooperationsmodelle wird daher bei Szenario 1, die Kreisfreiheit aller sechs Städte und nicht nur von Rostock und Schwerin aufrechterhalten. Damit sind weniger problematische Rückwirkungen auf das Gesamtland verbunden, als bei der Bildung von Stadtkreisen, da das Bevölkerungspotenzial der Stadt-Umland-Räume bei der Bildung neuer Landkreise weitgehend zur Verfügung steht. Auf diese Weise würde der oberzentrale Status der Wachstumsmotoren des Landes gestärkt. Gleichwohl ist bekanntlich bereits die derzeitige Situation, d. h. der Status als kreisfreie Stadt, unbefriedigend, da die mit der Suburbanisierung verbundenen Konflikte nicht alleine mit der bestehenden Abstimmung innerhalb der Stadt-Umland-Räume lösbar sind. Genauso erfordert die fiskalische Schieflage Veränderungen im Finanzausgleich, eine Beteiligung der Kosten für zentralörtliche Leistungen seitens der Kreise und eben möglichst auch Eingemeindungen

Dieses Szenario besitzt den Vorteil, dass sowohl die örtlichen als auch überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben transparent und eindeutig Gebietskörperschaften zugeordnet blieben (kreisfreie Stadt, Landkreis), die ausreichend demokratisch legitimiert sind.³ An der Fähigkeit auch der kleineren kreisfreien Städte, Verwaltungsleistungen effizient erbringen zu können, kann kein Zweifel bestehen (vgl. dazu Kap. 4.2).

Drei zentrale Gründe sprechen dabei für Eingemeindungen:

1. Eine Gründen des Allgemeinwohls erforderliche gemeinsame Aufgabenwahrnehmung – und Finanzierung in miteinander funktional verflochtenen Räumen

Einzelne Eingemeindungen von Gemeinden, zu denen ein unmittelbarer baulicher Zusammenhang besteht, die also an die Stadtgrenze der Kernstadt erkennbar herangewachsen sind und mit dieser einen homogenen Siedlungskörper bilden, sind daher als unabweisbar anzusehen. Gleiches kann für funktional besonders stark mit der Kernstadt verflochtene Nachbargemeinden gelten, von denen sich in den Stadt-Umland-Räumen zahlreiche finden lassen (vgl. für die Kriterien Kap. 5.3.10 sowie für die Ausprägung bestimmter Kriterium Kap. 2.4 sowie 3.3.2). Das Leitbild führt hier unter Punkt 5.6.1 aus: „Eingemeindungen sind zulässig, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls geeignet und erforderlich sind.“ Aufs intensivste mit einer Kernstadt verwobene Umlandgemeinden können sich mithin im Interesse des Gesamtlandes nur sehr eingeschränkt auf die Individualgewährleistungsgarantie ihrer Selbstverwaltung berufen. Insofern kann auch das bestehende Ziel, des Erhalts bzw. der Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung Eingemeindungen nicht per se entgegengehalten werden. Zudem ist zu bedenken, dass im Hinblick auf die vom Landesverfassungsgericht herausgestellten

² Enquete-Kommission (2008), S. 3.

³ So auch Gröpl/Groß (2007), S. 91.

Gesichtspunkte Bürgernähe und Demokratie Beachtung finden sollte, welchen „Wert“ die Stimme des Bürgers im Rahmen der Selbstverwaltung tatsächlich hat, sprich bei welchen ihn betreffenden Entscheidungen er maßgeblich mitwirken kann. In der kreisfreien Stadt, der die Bürger eingemeindeter Umlandgemeinden angehören würden, werden Entscheidungen in überörtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten getroffen, die die Bewohner von Umlandgemeinden betreffen, ohne dass diese bisher an der Entscheidungsfindung mitwirken konnten bzw. bei denen ihre Stimme auf Landkreisebene weniger Gewicht besitzt. Dabei könnten analog zur Gemeindeordnung NRW Stadtbezirke gebildet werden und so möglichen einzugemeindeten Umlandgemeinden Kompetenzen zur Regelung ortsteilbezogener Angelegenheiten verbleiben.

2. Die funktions- und strukturgerechte Entwicklung der Oberzentren

Dies war bereits eine wesentliche Begründung für Gebietsreformen in den alten Ländern, in deren Rahmen die Gemarkungsflächen von Kernstädten durch die Eingemeindung von Umlandgemeinden erweitert worden sind. Die Kernstädte konnten auf ihrem begrenzten Territorium die notwendige Entwicklung ihrer oberzentralen Funktionen nicht mehr sicherstellen. Die Ansiedlung von großflächigen Einrichtungen und Betrieben mit regionaler Bedeutung war in gleichem Maße erschwert, womit die regionale Entwicklung beeinträchtigt wird. Daraus ergeben sich unabweisbare Flächenbedarfe der Kernstädte.

3. Die Schaffung leistungsfähiger kommunaler Einheiten

Ferner wird für diejenigen Stadt-Umland-Räume eine stärker formalisierte Abstimmung empfohlen, die auch nach einzelnen Eingemeindungen im Wesentlichen fortbestehen würden. Dies trifft auf die flächen- und einwohnerstarken Räume Rostock und Schwerin zu. Im Unterschied zur Stadtkreislösung ist hier eine weitere Abstimmung der Siedlungsentwicklung, aber auch die gerechte Verteilung von Lasten im kulturellen und schulischen Bereich, als ungelöst zu betrachten. Als bewährtes Modell kann hier ein Stadt-Umland-(Mehrzweck-)Verband in der Rechtsform eines Zweckverbandes angesehen werden (Vgl. Kap. 5.3.6). Das Szenario 1, Beibehaltung der Kreisfreiheit stellt die günstigste Variante zur Stärkung der Einnahmen und Finanzkraft der sechs Städte dar, wenn

- zugleich die angeführten einzelnen Eingemeindungen erfolgen,
- die Umlandgemeinden und weiteren Gemeinden über den Kreis an den Kosten für die zentralörtlichen Einrichtungen beteiligt werden,
- im Finanzausgleich die Versorgungsleistungen der Städte durch eine höhere Berücksichtigung der Bedarfsmesszahlen mehr Berücksichtigung erfahren,
- ein Teil der Schlüsselzuweisungen aus den Wohnsitzgemeinden der Studenten an die Hochschulstandorte fließt und ein Landesausgleich für Studenten aus anderen Ländern erfolgt.
- und die Sozialkosten in Anlehnung an die Erfahrungen aus dem Großraum Hannover durch einen gemeinsamen Sozialfonds beglichen werden, an dessen Kosten die Stadt, die Gemeinden des näheren Umlandes und der Kreis beteiligt werden.

Szenario 2: Einkreisung in Kombination mit dem Status einer großen kreisangehörigen Stadt

Aus dem Leitbild geht eindeutig hervor, dass für den Fall einer Einkreisung in jedem Fall der Status einer großen kreisangehörigen Stadt verliehen werden würde: „Die bisher kreisfreien Städte erhalten - soweit sie nicht kreisfrei bleiben - den Sonderstatus einer „großen kreisangehörigen Stadt“. In Bereichen, die für die städtische Entwicklung von besonderer Bedeutung sind, sollten sie auch künftig bestimmte Aufgaben wahrnehmen, für die im übrigen Kreisgebiet der Landkreis zuständig ist.“

Dieses Szenario ist aus Sicht der Städte eindeutig als suboptimal anzusehen, da es kaum gelingen kann, einen umfassenden Aufgabenbestand zugewiesen zu bekommen und erst recht diesen nachhaltig zu sichern. Zusammenfassend sind die wesentlichen Aufgaben:

- Schulträgerschaft;
- Umfassende Zuständigkeit als untere staatliche Genehmigungs- und Fachplanungsbehörde („one-stop-shop“);
- Zuständigkeit für Krankenhaus/Rettungsdienst/ Berufsfeuerwehr/Katastrophenschutz;
- Trägerschaft des ÖPNV;
- Direkte Vertretung in der Verbandsversammlung der Planungsgemeinschaften.

Es sei hier daran erinnert, dass die Enquete-Kommission Folgendes beschlossen hat: „Es ist abzuwägen, welche Verwaltungsstruktur den tatsächlichen Lebens- und Wirtschaftsraum des Stadt-Umland-Raums der Städte (Verflechtungsraum) am besten abbildet und geeignet ist, dessen Leistungsfähigkeit im Sinne der Landesentwicklung für die Zukunft zu stärken.“ Durch den Status einer großen kreisangehörigen Stadt dürfte dieses Ziel wie dargelegt kaum erreichbar sein.

Sollte aus dem Interesse an der Schaffung nachhaltig tragfähiger Verwaltungsstrukturen für das Gesamtland dennoch eine Einkreisung erfolgen, besteht ein erheblicher Eingemeindungsbedarf, weil die Stadt-Umland-Probleme im engeren Sinn, d. h. eine abgestimmte Siedlungsentwicklung und die Flächenbedarfe der Kernstädte, fortbestehen. Daran würde sicherlich auch nicht die aus Sicht der Umlandgemeinden zu favorisierende Bildung einer Stadtgemeinschaft etwas ändern. Lediglich eine Verteilung der finanziellen Lasten im kulturellen Bereich und anderer Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die die Städte im Rahmen ihrer mittel- bzw. oberzentralen Funktionen erbringen, ist über die Kreisumlage vorstellbar. Die Einkreisung stellt für die Städte trotz der damit infolge des Aufgabenwegfalls verbundenen Entlastung voraussichtlich die ungünstigste Variante für ihre finanziellen Perspektiven dar. Dadurch erfahren die Städte keine Stärkung ihrer Einnahmen, sondern zusätzliche Verluste. Am problematischsten ist hier die Belastung durch die Kreisumlage zu erachten, die eine erhebliche Kostenbelastung darstellt und damit den ohnehin sehr engen finanziellen Handlungsspielraum der Städte noch weiter einschränkt. Deshalb wären umfassende Regelungen im kommunalen Finanzausgleich erforderlich, die sicherstellen, dass die Finanzkraft trotz des damit verbundenen Wegfalls von Mitteln und der hohen Belastung durch die Kreisfreiheit dennoch in den Städten gestärkt wird.

Zudem würde die Zielsetzung des LEP, das Oberzentren als Schwerpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung, der Versorgung, der Siedlungsentwicklung, kulturellen, bildungs-, sozialen- und sportlichen Infrastruktur sowie der Verwaltungsinfrastruktur (wozu auch die Kreisverwaltung zählt) sieht, gefährdet.

Szenario 3: Bildung von Stadtkreisen in Kombination mit einem modifizierten Finanzausgleich

Ein Stadtkreis würde für die Stadt-Umland-Räume die Effizienz und nachhaltige Tragfähigkeit der Verwaltungsstrukturen gewährleisten. Das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung könnte umfassend umgesetzt werden. Zudem ist ein Ausgleich der Lasten für die Vorhaltung zentralörtlicher Infrastruktur ebenso wie für soziale Aufgaben über die Stadtkreisumlage möglich. Für die Vorhaltung oberzentraler Leistungen bleibt eine zusätzliche Würdigung im kommunalen Finanzausgleich erforderlich, weil der Stadtkreis nur ungefähr den Nahbereich umfassen würde. An die Tragfähigkeit der Landkreis müssten deutliche Zugeständnisse gemacht werden.

Ausgegangen wird von einem Auftragsmodell da der parallele Fortbestand unabhängiger Stadt- und Stadtkreisverwaltungen politisch und ökonomisch keine Effizienzgewinne verspricht. Das heißt, der Stadtkreis würde über völlig eigenständige politische Organe verfügen und eine eigenständige Willensbildung vornehmen können. Dabei bedient er sich zur Entscheidungsvorbereitung der beauftragten Verwaltung der Kernstadt. Ob angesichts unterschiedlicher Rechtsauffassungen sicher gewährleistet werden könnte, dass eine derartige Organisationsform vor dem Landesverfassungsgericht Bestand hat, ist dennoch unsicher. Die einwohnermäßige Dominanz der Kernstadt würde eine abgestimmte Entwicklung der jetzigen Stadt-Umland-Räume gewährleisten, ohne die Bürger „zu entfremden“. Denn ein starker Stadtkreis gestattet eher, auf der Gemeindeebene noch vergleichsweise kleinteilige Strukturen zu erhalten (und damit die kommunale Selbstverwaltung zu fördern), weil die zentralen Versorgungs- und Entwicklungsaufgaben der Kommunen vom Stadtkreis übernommen werden. Dies gilt insbesondere für infrastrukturelle Fragen und einen fiskalischen Lastenausgleich, nicht jedoch für die Siedlungsentwicklung, da die Bauleitplanung als örtliche Angelegenheit weiterhin in der Trägerschaft der einzelnen Gemeinden verbleiben würde. Mithin würde ein Stadtkreis die bestehende Stadt-Umland-Abstimmung nicht entbehrlich machen, aber Eingemeindungen verzichtbar erscheinen lassen, da die enge Abstimmung über den von der Kernstadt dominierten Kreistag, etwa in Fragen der Wirtschaftsförderung eine Würdigung städtischer Interessen ermöglicht. Der Zusammenschluss der Umlandgemeinden zu amtsfreien Einheitsgemeinden ist allerdings ratsam. Eine kommunale Struktur, die in den Stadt-Umland-Räumen durch Ämter und amtsangehörige Gemeinden geprägt wird, erschwert die Willensbildung im Kreistag, so dass es den Umlandgemeinden schwer fallen würde, mit einer Stimme zu sprechen. Zudem müssen diese leistungsfähig genug sein, ihre örtlichen Angelegenheiten eigenständig wahrzunehmen. Der Fortbestand der Zwischenstufe der Ämter würde den Willensbildungsprozess über Gebühr erschweren.

In den ländlichen Räumen würden zu Gunsten der Erreichbarkeit kreislicher Einrichtungen und der Ermöglichung der ehrenamtlichen kommunalpolitischen Engagements Abstriche vom Ziel der ökonomischen Effizienz gemacht werden müssen, da die Einwohnerzahlen der Landkreise teilweise deutlich unter den Zielwert von 175.000 absinken würden. Dennoch können auch kleinere Landkreise tragfähig sein, wie Beispiele aus anderen Bundesländern belegen.

Das Szenario 3 beinhaltet gewisse Verbesserungen für die Finanzsituation der Städte, aber bei weitem nicht in dem Maße, wie bei Erhalt der Kreisfreiheit in Verbindung mit einzelnen Eingemeindungen. Mit dem Modell können die Umlandgemeinden zwar angemessen an den Kosten für zentralörtliche Einrichtungen beteiligt werden, aber die Kernstädte erhalten keine zusätzlichen Steuereinnahmen und müssen zudem auch die Kreisumlage an den Stadtkreis begleichen. In dem Fall wären ebenfalls weitere Maßnahmen erforderlich. Dabei bietet sich für den kommunalen Finanzausgleich vor allem die Lösung an, in der die Bedarfsmesszahl für die Städte heraufgesetzt und für die Umlandgemeinden gemindert wird. Außerdem sollten die großräumigen Versorgungsleistungen durch entsprechende Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich und/oder durch Kompensationszahlungen seitens des Kreises an die Stadt angemessen unterstützt werden.

Abschließende gutachterliche Empfehlung

Abschließend bleibt festzuhalten, dass Szenario 1, d. h. die Beibehaltung der Kreisfreiheit aller sechs Städte in Kombination mit einzelnen Eingemeindungen (und in den Fällen Rostock und Schwerin in Kombination mit einem Stadt-Umland-Verband), den Belangen aller beteiligten Akteure am ehesten entspricht. Dies ist daher die gutachterliche Empfehlung, um in Mecklenburg-Vorpommern die Stadt-Umland-Räume im Sinne der Landesentwicklung für die Zukunft zu stärken.

Bei dieser Lösung entstünden klare, über die Selbstverwaltungsgarantie im Unterschied zum Status einer großen kreisangehörigen Stadt vor staatlichen Eingriffen weitgehend geschützte Kompetenzverteilungen auf überörtlicher wie örtlicher Ebene. Ferner ist nicht mit verfassungsrechtlichen Problemen zu rechnen, die es ungewiss erscheinen lassen, ob die mögliche Bildung von Stadtkreisen überhaupt Bestand hätte. Die Eingemeindung von Umlandgemeinden ist dagegen in den allermeisten Bundesländern bereits höchstrichterlich geprüft und in den meisten Fällen auch bestätigt worden, sofern die gegebenen Anforderungen erfüllt sind.

Bei Umsetzung der dargelegten Empfehlungen für Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich sowie für Kompensationszahlungen der Umlandgemeinden bzw. des Landkreises für zentralörtliche Versorgungsleistungen ließen sich damit auch am ehesten und nachhaltigsten die Einnahmen und damit die Finanzkraft der kreisfreien Städte stärken.

1. Problemstellung

Die Problem- bzw. Fragestellung für das vorliegende Gutachten ergibt sich aus der folgenden Aufgabenbeschreibung, die von den sechs kreisfreien Städten Greifswald, Neubrandenburg, Rostock, Schwerin, Stralsund und Wismar unter Koordination des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern erarbeitet worden ist:

Die kreisfreien Städte des Landes strahlen als Ober- beziehungsweise Mittelzentren mit ihrer wirtschaftlichen Kraft und Leistungsfähigkeit ins Umland aus. Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und seiner Gemeinden geht von den Zentren aus.

Um diese Aufgaben zu erfüllen, müssen sie wirtschaftlich, administrativ und finanziell dazu in der Lage sein. Die Landkreisneuordnung im Jahre 1994 schaffte die Umlandkreise mit Sitz in den kreisfreien Städten ab, änderte aber nicht den Gebietsbestand der kreisfreien Städte. Damit wurde das Umland administrativ von den kreisfreien Städten weiter entfernt.

Im Entwurf eines Verwaltungsmodernisierungsgesetzes 2006 wurde ebenfalls der Gebietsbestand der kreisfreien Städte nicht verändert. Die kreisfreien Städte sollten ihre Kreisfreiheit verlieren und als große kreisangehörige Städte privilegiert kreisangehörig werden. Dabei gab es für einige Aufgaben Optionsmöglichkeiten.

Der Landtag hat in seiner Sitzung am 24.4.2008 beschlossen, die Empfehlungen der Enquetekommission umzusetzen und damit das von der Landesregierung vorgelegte Konzept Ziele, Leitbild und Leitlinien der Landesregierung für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern in modifizierter Form (Drucksache 5/1409) als dem gesetzgeberischen Gestaltungsauftrag an die Landesregierung vorgegeben.

Bekanntlich ist die Kreisgebietsreform in erster Linie an Abwägungsdefiziten gescheitert. Hier liegt auch der zentrale Ansatzpunkt für die vorliegende Studie: Es gilt, mögliche Lösungsalternativen zu untersuchen, die auf weniger einschneidende Weise gleichwohl dem erklärten Ziel der Erhöhung der Leistungskraft der Kreise Rechnung trägt und die Interessen der kreisfreien Städte im Blick behält, die ebenfalls durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützt sind.

Die kreisfreien Städte möchten weiter ihre Rolle als Motor für das Umland und das Land Mecklenburg-Vorpommern erfüllen und bitten dazu um Untersuchung folgender Fragen:

1. Wie muss das Verhältnis zum Umland organisiert werden, um eine optimale Abstimmung zwischen Zentrum und Umland zu erreichen, die es den Zentren ermöglicht ihre Aufgaben wahrzunehmen?
2. Welche Aufgaben sind zur Erfüllung dieser zentralen Funktion notwendig, auch bei eventuellem Verlust der Kreisfreiheit?
3. Wie müssen die Finanzausstattung und die Finanzverteilung zwischen Stadt und Umland ausgestaltet sein, um die Städte zu stärken und einen akzeptablen Ausgleich zwischen Stadt und Umland zu schaffen?
4. Ergeben sich bei einer Gesamtbetrachtung der Stadt-Umland-Räume angesichts der tief greifenden Veränderung der sozialen, demografischen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse und damit gewandelten kommunalen Aufgabenstellungen

zwingende Argumente, die im Sinne der Entwicklung dieser Räume für eine Zusammenfassung in einer Gemeinde („Stadtkreis“) sprechen?

5. Alternativ zu einem Stadtkreis sollte untersucht werden, welche administrativen Strukturen der Gemeinde- und Kreisebenen im Umland zu einer optimalen Abstimmung und zur Gewährleistung der zentralen Funktionen der Städte am besten geeignet sind.
6. Welche administrativen Aufgaben können die Städte für ihr Umland auch unterhalb einer Gebietsänderung wahrnehmen, um somit eine bessere Verwaltung für das gesamte Umland zu schaffen, ohne das Selbstverwaltungsrecht der Nachbargemeinden abzuschaffen?
7. Ergeben sich aus den notwendigen Aufgaben und der Finanzierung dieser Aufgaben Mindestgrößen an Einwohnern und Flächen, um eine höchstmögliche Effizienz der Verwaltung zu erreichen?
8. Ist es geboten, kostenträchtige Aufgaben oder Einrichtungen der Städte auf das Umland, vergrößerte Landkreise oder neue Formen der kommunalen Zusammenarbeit zu verteilen oder bei Aufgabenwahrnehmung für das Land dieses außerhalb des FAG zur Mitfinanzierung heranzuziehen, um die Städte als Träger für diese Einrichtungen oder Aufgaben zu entlasten (insbesondere im kulturellen Bereich)?
9. Welche strukturellen Änderungen der Kommunalverfassung könnte eine eventuell notwendige Anpassung der administrativen Grenzen beziehungsweise Verwaltungsorganisation flankieren, um eine demokratische Teilhabe der Bürger an dem tatsächlich vorhandenen, gemeinsamen Lebens- und Wirtschaftsraum zu gewährleisten?

Zur Beantwortung dieser Fragen werden zunächst die wesentlichen Rahmenbedingungen für ihre zukünftige Entwicklung untersucht (Kapitel 2), d. h.

- Wie werden die Städte zurzeit im Landesentwicklungsprogramm gewürdigt? (Kap. 2.1)
- Welche wirtschaftliche Bedeutung kommt ihnen zu? (2.2)
- Wie stellen sich die zukünftigen demografischen und fiskalischen Rahmenbedingungen dar? (2.3)
- Welche Versorgungsleistungen erbringen die kreisfreien Städte für das Land? (2.4)
- Wie sieht der Beitrag der sechs einzelnen Städte aus? (2.5)

Darüber hinaus gilt es, die wesentlichen Initiativen auf Ebene der Landespolitik zu untersuchen und zu bewerten, inwieweit diese den Stadt-Umland-Problemen angemessen Rechnung tragen (Kapitel 3). Daher werden

- das zwischenzeitlich gescheiterte Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (3.1),
- das dazu ergangene Urteil des Landesverfassungsgerichts (3.2),
- die zahlreichen politischen und gutachterlichen Aussagen zur Stadt-Umland-Problematik (3.3),

- der neue landespolitische Anlauf für eine Kreisgebietsreform (3.4)
- sowie der Kommunalbericht 2007 des Landesrechnungshofes (3.5)

ausgewertet.

Im Rahmen von Kap. 4 wird dargelegt, welche Rahmenbedingungen erfüllt sein müssen, damit die Städte ihren zentralörtlichen Aufgaben gerecht werden können. Dabei wird auf

- die erforderlichen Mindestgrößen an Einwohnern und Flächen für eine effiziente Verwaltung eingegangen (4.1),
- die erforderliche finanzielle Entlastung der Städte als Träger kostenträchtiger Aufgaben oder Einrichtungen diskutiert (4.2) und
- die Finanzausstattung und die Finanzverteilung zwischen Stadt und Umland angesprochen (4.3).

Kap. 5 wendet sich dann den in der wissenschaftlichen Diskussion befindlichen Organisationsmodellen zur Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse zu, die im Kap. 5 hinsichtlich der bestehenden Zielsetzungen sowohl auf Landes- wie auf kommunaler Ebene zur Beantwortung der neun o. g. Forschungsfragen bewertet werden.

2. Gegebene strukturelle Rahmenbedingungen

2.1 Leistungen und Funktionen der Städte für Mecklenburg-Vorpommern laut LEP

Das LEP 2005 trifft keine Aussagen zur administrativen Gebietsstruktur von Kreisen und Gemeinden und deren Leistungsfähigkeit. Genauso werden darin keine darauf bezogenen Aussagen zu evtl. anzustrebenden Veränderungen zur Erhöhung der Effizienz der Verwaltungsleistungen getroffen. Diese Ausrichtung ist jedoch schon dadurch bedingt, dass das LEP 2005 vor den Vorbereitungen und ersten Umsetzungsschritten der Verwaltungs- und Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern erstellt wurde und sich somit an den bis 2005 bestehenden Strukturen ausrichten musste.

Im LEP 2005 werden Neubrandenburg, Rostock und Schwerin als Oberzentren und Greifswald mit Stralsund als gemeinsames Oberzentrum sowie Wismar als Mittelzentrum ausgewiesen. Dabei werden für Neubrandenburg, Rostock und Schwerin jeweils Oberbereiche und für Greifswald und Stralsund ein gemeinsamer Oberbereich ausgewiesen. Das Mittelzentrum Wismar liegt mit seinem Mittelbereich im oberzentralen Verflechtungsraum des Oberzentrums Schwerin.

Der LEP legt Ziele für Wachstum und Entwicklung Mecklenburg-Vorpommerns fest. In Hinblick auf die Leistungen und Bedeutung der betrachteten Städte kommt vor allem folgenden Zielen im LEP Bedeutung zu:

- 2.1 Entwicklung von Mecklenburg-Vorpommern zu einer weltoffenen, europäischen Region im Ostseeraum.
- 2.1 Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Mecklenburg-Vorpommern.
- 2.3 Schaffung von Lebens- und Arbeitsperspektiven, insbesondere für junge Menschen und junge Familien.
- 2.4 Ausbau des Bildungs-, Kultur-, Wirtschafts- und Forschungs- sowie Technologiestandorts Mecklenburg-Vorpommern.
- 2.5 Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere zur Anbindung an den nationalen und europäischen Raum.“⁴

Zur Realisierung der angeführten Zielsetzungen schreibt das LEP vor allem den Zentren und folglich dem Konzentrationsprinzip Bedeutung zu. Die Wirtschaft soll über ein Netz von Städten Hand in Hand mit einer leistungsstarken Verwaltungsstruktur entwickelt werden. „Aufgrund des Gebotes eines effizienten Einsatzes der knappen öffentlichen Finanzmittel sowie vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs ist es erforderlich, öffentliche Investitions- und Fördermittel soweit zweckgebunden in geeigneten Zentren zu bündeln, um die hieraus resultierenden Synergieeffekte zur vollen Wirksamkeit bringen zu können. Diese

⁴ Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung (2005), S. 14f.

Zentren können sich so zu regionalen Wachstumspolen entwickeln, von denen auch Impulse auf das Umland ausgehen.“⁵ Dazu ist anzumerken, dass es nach der gegenwärtig vorherrschenden Fachmeinung für die Wirtschaftsentwicklung darauf ankommt, Wachstumspole zu entwickeln. Nur Ihnen werden im globalen Wettbewerb Erfolgchancen eingeräumt. Zugleich wird davon ausgegangen, dass sie auf das Umland und die ländlichen Räume ausstrahlen und so auch dort die Entwicklung sichern und stärken.

Die Umsetzung dieser Ziele ist eng mit der Entwicklung der genannten sechs Städte verknüpft. Die Stellung Mecklenburg-Vorpommerns im Ostseeraum sowie im europäischen Raum wird vor allem durch seine Städte, insbesondere durch die hier betrachteten, geprägt. Den Städten kommt zugleich größte Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung, das Arbeitsplatzangebot und damit für die Perspektiven der jungen Bevölkerung sowie für die Entwicklung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit zu. Das LEP führt dazu aus, dass in den Städten Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar bei einem Anteil von 30,2% der Wohnbevölkerung des Landes 43,2% aller Wirtschaftsleistungen erbracht werden:⁶ Diese Städte sind auch durch Universitäten in Rostock und Greifswald sowie die Fachhochschulstandorte in Neubrandenburg, Stralsund und Wismar von entscheidender Bedeutung für die Zielsetzungen, das Land als Bildungs-, Kultur-, Wirtschafts- und Forschungs- sowie Technologiestandort weiter zu entwickeln.

Das LEP unterstreicht zudem die Bedeutung der Zentren mit den Zielsetzungen und den Ausführungen zu zentralen Orten, in denen die Entwicklung gebündelt werden soll. In Kommunen, die nicht als zentraler Ort ausgewiesen sind, soll die Entwicklung auf den Eigenbedarf beschränkt werden. Das gilt sowohl für die Ausweisung neuer Wohnbauflächen als auch für gewerbliche Bauflächen. Dabei werden zu den Kategorien Oberzentren und Mittelzentren auch Grundzentren als unterste zentralörtliche Funktionszuweisung ausgewiesen. Für die Bedeutung dieser Städte spricht auch, dass die im LEP ausgewiesenen Entwicklungsachsen diese Städte einbinden. Ausgenommen Neubrandenburg liegen diese Städte auf den Entwicklungsachsen, teilweise sogar auf zwei bis zu drei Achsen. Gleichfalls sind sie Knotenpunkte oder zumindest Haltepunkte im vorhandenen und geplanten Schienenfernverkehrsnetz und liegen in günstiger Erreichbarkeit zu den Autobahnen.

Ferner werden Vorgaben für die Anforderungen bezüglich der Einwohner der Kernstadt und der Einwohner im oberzentralen bzw. mittelzentralen Verflechtungsraum sowie für Beschäftigte und Pendler getroffen. Sie sollen Schwerpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung, der Versorgung, der Siedlungsentwicklung, kulturellen, bildungs-, sozialen- und sportlichen Infrastruktur sowie der Verwaltungsinfrastruktur sein.⁷

Für Mittelzentren werden 10.000 Einwohner in der Gemeinde und 30.000 Einwohner im Mittelbereich, für Oberzentren 70.000 in der Gemeinde und 300.000 im Oberbereich verlangt.⁸ Mecklenburg-Vorpommerns bedeutendste Städte weisen deutlich ausgeprägte Stadt-Umland-Beziehungen auf, die deshalb einem besonderen Kooperations- und Abstimmungsgebot unterliegen. „Um die Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg,

⁵ Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung (2005), S. 10.

⁶ a. a. O., S. 18.

⁷ a. a. O., S. 24.

⁸ a. a. O., S. 26.

Stralsund, Greifswald und Wismar sind die Gemeinden festgelegt, die gemeinsam mit der jeweiligen Stadt einen leistungsstarken Stadt-Umland-Raum bilden“, der durch die Kernstadt und die Umlandgemeinden gebildet wird.⁹ Die Stadt-Umland-Räume ersetzen im LEP 2005 die ehemalige Kategorie von Ordnungsräumen. „Das Kooperations- und Abstimmungsgebot gilt für Planungen, Vorhaben und Maßnahmen mit Auswirkungen auf andere Gemeinden im Stadt-Umland-Raum, insbesondere in den Bereichen Wohnen, Gewerbe einschließlich Einzelhandel, Verkehr, Kultur- und Freizeiteinrichtungen...“ Das Abstimmungsgebot bezieht gleichfalls die Erstellung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte im Rahmen des Stadtumbaus ein.“ „Die Organisation und Moderation dieses Prozesses wird von der zuständigen unteren Landesbehörde übernommen. Mit In-Kraft-Treten des Landesentwicklungsprogramms beginnt der Prozess, ein erster Entwurf soll nach drei Jahren vorliegen, die erste verbindliche Stadt-Umland-Abstimmung nach fünf Jahren.“¹⁰

Der besondere Kooperations- und Abstimmungsbedarf wird im LEP überzeugend begründet. So werden neben benachbarten Gemeinden u. a. auch solche Gemeinden einbezogen, die zwischen 1995 und 2001 ein Bevölkerungswachstum von mehr als 30% aufzuweisen hatten und am 30.06.2000 einen Anteil an Auspendlern von mehr als 40% in die jeweilige Kernstadt zu verzeichnen hatten.

Die angeführten Städte haben in den Jahren seit 1990 bis zu 20% ihrer Bevölkerung größtenteils durch Abwanderungen an das Umland verloren. Dem gegenüber haben sich die Gemeinden im Umland dynamisch entwickelt, denn dort wuchsen Wohnungsbau, Einzelhandel und Gewerbe überproportional und weit über den Eigenbedarf hinaus. Diese Entwicklung führte wiederum dazu, dass kostenintensive Infrastruktureinrichtungen in den Kernstädten nicht länger ausgelastet sind. Dabei stehen die Kommunen in einer engen Wechselbeziehung. Bestimmte Leistungen der Kernstädte, wie insbesondere im kulturellen und im Ausbildungsbereich, kommen dem Umland zugute. Umgekehrt bietet das Umland wichtige Potentiale für die Naherholung der Städter. Der LEP sieht daher diese Räume als jeweiliges Ganzes bzw. als Gesamtraum an und will durch seine Vorgaben eine abgestimmte Entwicklung erreichen. Dieses Anliegen ist angesichts der zurückliegenden Entwicklung wichtig und nur zu unterstreichen. Offensichtlich wurden die Vorgaben der Landesplanung, die die Entwicklung in Orten, denen keine zentralörtlichen Funktionen zugewiesen wurden, auf die Eigenentwicklung beschränkt, in der Vergangenheit in Gemeinden dieser Stadt-Umland-Räume zum Schaden der Zentren nicht eingehalten.

Fazit:

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die betrachteten Städte von ihrer Wirtschaftskraft, den Arbeitsplätzen, ihren Angeboten - insbesondere im Ausbildungs-, Forschungs- und Kulturbereich - von entscheidender Bedeutung für die Umsetzung wichtiger Ziele des Landesentwicklungsplanes sind. Das gilt ganz besonders bezüglich der Außenwirkungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern und dessen Wirtschaftsentwicklung. Dieser kommt wiederum in Anbetracht der Strukturschwäche des Landes besonders große Bedeutung zu. Von daher lässt sich folgern, dass diese Städte auch aus dem Blickwinkel der

⁹ a. a. O., S. 17.

¹⁰ a. a. O., S. 18.

Landesplanung unbedingt in ihrer Entwicklung zu stärken und weiter zu entwickeln sind. Die Landesplanung unterstützt offensichtlich dieses Anliegen durch Vorgaben und Aussagen zu den Zentren, zu den Achsen und den Ausbau der Verkehrsverbindungen und durch die Ausweisung von Stadt-Umland-Räumen sowie den dafür getroffenen Vorgaben, mit denen die schädlichen Suburbanisierungswirkungen evtl. reduziert werden könnten.

2.2 Die Bevölkerungsentwicklung

Mecklenburg-Vorpommern weist wie die anderen Bundesländer eine deutlich unter der Sterberate liegende Geburtenrate auf, so dass das Land von einem natürlichen Bevölkerungsrückgang betroffen ist. Diese Entwicklung wird durch deutliche Abwanderungen überlagert, denen weitaus geringere Zuwanderungen gegenüberstehen. Zudem wandern vorrangig jüngere Einwohner ab und damit die für die Reproduktion entscheidenden Jahrgänge. Damit verliert das Land sowohl aufgrund der negativen Geburten-Sterbe-Salden als auch aufgrund der negativen Wanderungssalden Einwohner. Die Folgen sind ein im Vergleich zu anderen Bundesländern überdurchschnittlich hoch ausgeprägter Einwohnerrückgang und wegen der Abwanderung der Jungen zugleich auch ein stärkerer Anstieg der Alterung der Bevölkerung. Ein geringer Ausgleich wurde durch den Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung erreicht. Dieser Ausgleich hat jedoch sehr begrenzte Wirkungen zumal auf die Bevölkerungsreproduktion daraus keine Rückwirkungen hervorgehen. Außerdem erhöht sich dadurch die Alterung der Bevölkerung zusätzlich.

Für die Zukunft wird in sämtlichen neuen Bundesländern und Teilen Westdeutschlands eine Fortsetzung dieser Entwicklung erwartet. Nach den vorliegenden Prognosen verliert Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum von 2001 bis 2020 voraussichtlich etwa 250.000 bzw. 14,4% seinen Einwohner. Die Bevölkerung geht dadurch von derzeit 1,75 Mio. Einwohnern auf 1,5 Mio. zurück.¹¹ Zugleich wird wegen der geringen Geburtenrate, der steigenden Lebenserwartungen und der Abwanderung junger Einwohner ein deutlicher Anstieg der Alterung der Bevölkerung erwartet. Dabei wird die Entwicklung zu 73% auf das negative Geburten-Sterbesaldo und zu etwa 27% auf negative Wanderungssalden zurückgeführt.¹²

Die Geburtenrate lässt sich nach den heutigen Erkenntnissen kaum erhöhen, zumal inzwischen sämtliche europäische Länder eine ähnliche Entwicklung aufweisen. Aber selbst wenn es gelänge, die Geburten auf das höhere Niveau anderer europäischer Nachbarstaaten anzuheben, lägen sie noch deutlich unter der Sterberate. Ein Ausgleich des negativen Geburten-Sterbesaldos wäre nur dann möglich, wenn die Geburten die gleiche Anzahl wie die Sterberate erreichen. Aber selbst dann wäre eine stabile Bevölkerung erst in ca. 60 Jahren und bei bis dahin deutlich reduzierter Größe erreichbar, nämlich dann wenn die steigenden Geburtenzahlen nach und nach die Anzahl der potenziellen Väter und Mütter erhöhen und damit die Voraussetzungen für eine ausgeglichene natürliche Bevölkerungsentwicklung schaffen würden. In Anbetracht dieser Zusammenhänge und weil zudem bislang nichts für ein verändertes generatives Verhalten spricht, muss die Eintreffwahrscheinlichkeit der angeführten Prognosen als ausgesprochen hoch bzw. sicher

¹¹ Ministerium f. Arbeit, Bau u. Landesentwicklung (2003).

¹² a. a. O.

eingestuft werden. Die Wanderungen sind hingegen eine beeinflussbare Größe. Deshalb gilt es, die Lebensbedingungen und Perspektiven insbesondere für die junge Bevölkerung sowie das Arbeitsplatzangebot zu erhöhen. Das ist wichtig, nicht nur um eine Reduzierung der Abwanderungen zu erreichen, sondern auch um der Gefahr eines Abwanderungsanstieges zu begegnen.

Die neusten statistischen Daten zeigen dabei ein unterschiedliches Bild. Im Durchschnitt haben die Landkreise und kreisfreien Städte 2006 in Mecklenburg-Vorpommern - 0,4% ihrer Einwohner verloren. In den Landkreisen liegt der Rückgang zwischen - 0,2% in Mecklenburg-Strelitz und dem hohen Rückgang von - 0,9% in Demmin, im Durchschnitt also bei - 0,475%. Bis 2020 wird in acht Landkreisen der hohe Bevölkerungsverlust von - 20%, in zwei Kreisen sogar von ca. - 30% erwartet¹³. Die kreisfreien Städte weisen hingegen für den Zeitraum 2003 bis 2020 mit einem erwarteten durchschnittlichen Rückgang von - 6,5% eine etwas günstigere Entwicklung auf. Für diese Städte ist jedoch von großen Unterschieden in der bevorstehenden Entwicklung auszugehen, die in diesem Zeitraum von einem voraussichtlichen Einwohnerzuwachs von + 1,8% (Greifswald) bis zum Rückgang von - 22,8% (Neubrandenburg) reicht¹⁴. Eine Betrachtung nach der Gemeindegrößenklasse zeigt zudem auf, dass die Bevölkerungsverluste in den größeren Städten und Mittelstädten, bzw. in der Größenklasse von 20.000 bis 100.000 und mehr Einwohnern am niedrigsten sind. Die höchsten Verluste mit - 0,6% bis - 0,7% weisen dagegen Gemeinden zwischen 200 und 1.000 Einwohnern auf.

Von noch wesentlich größerer Bedeutung dürfte jedoch die räumliche Lage für den Bevölkerungsrückgang sein, wie die Prognosen für den Zeitraum 2002 bis 2020 zeigen. Der niedrigste Bevölkerungsrückgang wird demnach mit - 4,7% für die Planungsregion Mittleres Mecklenburg erwartet. Für Westmecklenburg ist von einem Rückgang von - 9,5%, für die beiden östlich gelegenen Regionen Mecklenburgische Seenplatte von - 21,5% und von Vorpommern von - 20,0% auszugehen. Das günstigere Abschneiden von Westmecklenburg könnte auf die Nähe zu den alten Bundesländern zurückzuführen sein, die statt eines Wegzuges ein Arbeitspendeln ermöglicht. Das dürfte hingegen für die beiden östlichen Regionen von der Entfernung her eher unbedeutend sein, so dass dort arbeitsmarktbedingte Wegzüge erfolgen. Diese Ausprägung lässt sich auch in anderen neuen Bundesländern, so eindeutig in Thüringen und in Sachsen, feststellen. Dort weisen ebenfalls die grenznahen Räume deutlich unterdurchschnittliche Abwanderungen und die grenzfernen Räume höhere Abwanderungen auf. Das etwas günstigere Abschneiden der dort gelegenen kreisfreien Städte dürfte durch deren größeres Arbeitsplatzangebot in diesen strukturschwachen Räumen begründet sein. Hervorzuheben sind die verhältnismäßig günstigen Prognosen für die Region Mittleres Mecklenburg Rostock. Der erwartete Rückgang von nur - 4,7% bis 2020 liegt unter dem Rückgang, der durch den Geburtensaldo bevorsteht. Diese Entwicklung ist nur durch positive Wanderungssalden erreichbar, von denen die Prognosen auch ausgehen. Diese Annahmen scheinen berechtigt und stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Entwicklung in Rostock¹⁵. Rostock hat schließlich im Zeitraum von 2006 bis 2007 bei einem

¹³ Seitz (2005), S. 11.

¹⁴ Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung, zitiert bei Seitz (2005), S. 13.

¹⁵ Ministerium f. Arbeit, Bau u. Landesentwicklung (2005), S. 9.

Einwohnerverlust von lediglich - 0,1% eine nahezu gleich bleibende Bevölkerung. Das ist eindeutig auf hohe Wanderungsgewinne zurückzuführen, mit denen die defizitäre natürliche Entwicklung nahezu ausgeglichen werden konnte. Die günstige Entwicklung im Umland der Stadt wird wiederum nicht unwesentlich durch die Suburbanisierung und die Ausstrahlung dieses Oberzentrums als Wirtschafts- und Arbeitsmarktstandort getragen. Von daher kommt Rostock für die demografische Entwicklung im Mittleren Mecklenburg entscheidende Bedeutung zu.

Fazit:

Der Bevölkerungsrückgang dürfte sich weiter fortsetzen. Die evtl. zu verändernde Einflussgröße sind die Wanderungsbewegungen und diese sind vor allem arbeitsmarktbedingt und damit von der Wirtschaftsentwicklung abhängig. Die günstige Entwicklung in Rostock, letztlich auch der unterdurchschnittliche Einwohnerrückgang in den anderen kreisfreien Städten verdeutlicht die Bedeutung der Zentren für die demografische Entwicklung.

2. 3 Die Finanzsituation und Entwicklungsperspektiven

2. 3.1 Die Situation der Kommunalfinanzen in Mecklenburg-Vorpommern

Die Finanzsituation von Mecklenburg Vorpommern ist sowohl für das Land, als auch seine Kreise und Kommunen qualifiziert und aktuell von einer unabhängigen Stelle, nämlich durch den Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2007¹⁶, dargelegt worden. Deshalb stützen sich die nachfolgenden Ausführungen weitgehend auf diesen Bericht. In der folgenden Darstellung werden in zusammengefasster Form die Aussagen dieses Berichtes herangezogen, die für die hier betrachteten Inhalte und Fragestellungen bedeutsam sind.

Die Kommunen weisen in Mecklenburg-Vorpommern offensichtlich eine sehr schwierige finanzielle Situation auf, was vor allem durch die Unterdeckung der Haushalte in den Jahren 2003, 2005 und 2006 deutlich wird¹⁷. Teilweise erreichen Sie nur den letzten Platz im Vergleich mit den Daten aus den anderen neuen Bundesländern und im Vergleich mit finanzschwachen westdeutschen Flächenländern. Die Daten beziehen sich zwar auf den kommunalen Durchschnitt, so dass die Situation in einzelnen Gemeinden deutlich besser sein kann. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass die Situation in den anderen Gemeinden noch ungünstiger aussieht.

Die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns erzielen lediglich 52% der Einnahmen der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer, wogegen Sachsen 65% erreicht und die anderen neuen Länder immerhin auf durchschnittlich 58% der Einnahmen dieser Vergleichsländer kommen¹⁸. Diese problematische Situation wird jedoch bislang durch hohe Zuweisungen von Land und Bund weitgehend kompensiert. Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes handelt es sich dabei um eine Überkompensation, da der Ausgleich die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt besser stellt als in Vergleichsländern¹⁹. Außerdem haben die Kommunen des Landes sogar von 2005 bis 2006

¹⁶ Landesrechnungshof 2007.

¹⁷ a. a. O., S. 7.

¹⁸ Landesrechnungshof (2007), S. 11.

¹⁹ Seitz (2005), S. VII.

mit 9,8% die höchste Wachstumsrate bei den Steuereinnahmen in den neuen Bundesländern erwirtschaftet.²⁰

Dabei liegt das Kernproblem nicht in der niedrigen Finanzausstattung der Gebietskörperschaften, sondern in zu den hohen Ausgaben²¹, denn die niedrigen Einnahmen der Kommunen werden durch Zuschüsse sogar überkompensiert.

Wegen dieser Ausgleichszahlungen sieht der Landesrechnungshof die grundsätzlichen Problemursachen auch weniger in den zu geringen Einnahmen, sondern in den hohen, d. h. zu hohen Ausgaben²² der Kommunen. Bezogen auf die Einwohner sind es die höchsten in den neuen Bundesländern. Die Problematik liegt vor allem darin begründet, dass die Ausgaben insbesondere in den Bereichen Sozialaufwendungen, Personalkosten und Sachkosten sehr hoch liegen, so dass nur niedrige, im Ländervergleich die niedrigsten Aufwendungen für Investitionen getätigt werden können²³. Die hohen Sozialkosten sind letztlich im Wesentlichen durch die Strukturschwäche des Landes mit hohen Arbeitslosenzahlen bzw. der höchsten Anzahl an Bedarfsgemeinschaften im Ländervergleich bedingt²⁴. Die hohen Personalkosten führt der Landesrechnungshof vor allem auf die kleinteilige Kommunalstruktur zurück, die nachweislich besonders kostenintensiv ist,²⁵ was auch von Seitz geteilt wird²⁶. Von daher spricht sich der Rechnungshof für eine Kommunalreform aus, in der die Gemeindegröße wenigstens auf 2.000 Einwohner angehoben wird und zugleich die Gemeinden von Ämtern zu Einheitsgemeinden zusammengefasst werden²⁷.

Die problematische Finanzsituation wird zudem durch die ansteigende und im Ländervergleich überproportionale Zunahme der Verschuldung²⁸ sowie den damit verbundenen hohen Aufwendungen für den Kapitaldienst und durch den starken Anstieg der Kassenkredite deutlich. Mecklenburg Vorpommern weist heute die höchste einwohnerbezogene Inanspruchnahme von Kassenkrediten durch die Kommunen unter sämtlichen Bundesländern auf²⁹. Die Kassenkredite, die zur kurzzeitigen Liquiditätssicherung gedacht sind, haben sich hier vielfach zu einem Instrument der Dauerfinanzierung entwickelt. Die gesetzliche Beschränkung der Kreditaufnahme für Investitionen kann nämlich mit Kassenkrediten umgangen werden, um diese zur Abdeckung laufender Ausgaben zu nutzen. Das entspricht zwar nicht den gesetzlichen Vorgaben für kommunale Kreditaufnahme, ist aber als Kassenkredit zulässig. Diese Möglichkeit beinhaltet jedoch einen schwerwiegenden Nachteil, da für Kassenkredite deutlich höhere Zinsen als bei normaler Kreditaufnahme zu zahlen sind.

Für die Zukunft muss ohne massive Gegenmaßnahmen mit einer sehr problematischen Entwicklung gerechnet werden, denn der Solidaritätspakt läuft in 11 Jahren aus. Gleichzeitig werden Veränderungen im Länderfinanzausgleich nach und nach wirksam. Dadurch steht ein Rückgang der Zuführungen aus dem Länderfinanzausgleich von derzeit 128% des

²⁰ a. a. O. S. IV.

²¹ Büttner et al. (2008), S. 13-49; Seitz (2005).

²² a. a. O., S. VI.

²³ a. a. O., S. VII, Sozialkosten im Ländervergleich, S. 35, zu den Investitionsausgaben siehe S. 48.

²⁴ 194 Bedarfsgemeinschaften je 1.000 Haushalte, in den anderen neuen Bundesländern durchschnittlich 162, in den alten Bundesländern 83, a. a. O., S. 40, s. a. S. 38

²⁵ Landesrechnungshof (2007), S. 34-35, 75

²⁶ Seitz, H. (2005), S. IX.

²⁷ Landesrechnungshof (2007), S. 80.

²⁸ Die höchste Schuldenzunahme von 2005-2006 unter sämtlichen Bundesländern, a. a. O., S. 55

²⁹ Landesrechnungshof (2007), S. V.

Verteilungsniveaus auf 98%, ggf. sogar auf nur noch 95% bevor. Das hat unmittelbare Auswirkungen auf die Verteilungsmasse, die dem Land Mecklenburg-Vorpommern im kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung steht. Anders ausgedrückt, diese wichtige, für viele Kommunen wichtigste Einnahmeart wird in diesem Zeitraum deutlich zurückgehen. Überdies muss ab 2013 auch mit einem deutlichen Rückgang der EU-Mittel gerechnet werden, so dass sich die Einnahmesituation noch weiter verschlechtern wird. Schließlich wirkt sich auch der Bevölkerungsrückgang abträglich auf die Einnahmen aus. Das gilt sowohl für den Länderfinanzausgleich, weil darin die Bevölkerungsgröße Berücksichtigung findet, als auch für die Einnahmen des Landes und seiner Kommunen.

In Anbetracht dieser Perspektiven spricht sich der Landesrechnungshof für noch stärkere Einsparungen bei den Kommunen, insbesondere bei den laufenden Ausgaben, und zugleich für eine Verstärkung bei der Ausschöpfung möglicher Einnahmen aus. Möglichkeiten für Einsparungen sieht der Landesrechnungshof vor allem in einer Gebietsreform, die größere Gemeinden schafft, Eingemeindungen von Umlandgemeinden in Kernstädte und in einer Haushaltskonsolidierung, mit der vor allem auch die teuren Kassenkredite vermieden werden. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes wären auch ohne Funktionalreform allein durch die Gebietsreform Einsparungen in dreistelliger Millionenhöhe bei den Personalausgaben sowie den sächlichen Verwaltungsausgaben möglich³⁰. Chancen zur Verbesserung der Einnahmen werden hingegen in einer Anhebung der niedrigen Steuerhebesätze, insbesondere der Grundsteuer B³¹, aber auch in den Gewerbesteuerhebesätzen sowie in den Gebühren gesehen, denn Mecklenburg-Vorpommern hat in diesen Bereichen mit die niedrigsten Sätze. Diese Vorschläge sind jedoch nicht unproblematisch, denn eine Anhebung würde z. T. zu deutlichen Mehrbelastungen der Bevölkerung führen. Es ist fraglich, in wieweit diese in strukturschwachen Räumen zu verkräften sind.

2.3.2 Die Finanzsituation der kreisfreien Städte

Die Situation der betrachteten kreisfreien Städte ist insgesamt als besonders problematisch einzustufen. Der Landesrechnungshof sieht neben den erforderlichen Anstrengungen der Haushaltskonsolidierung die Notwendigkeit, dass den kreisfreien Städten zusätzliche Finanzquellen erschlossen werden³². Die kreisfreien Städte erzielten zwar 2006 bezogen auf die Einwohner höhere Steuereinnahmen als die kreisangehörigen Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern, aber das ist in den anderen Bundesländern ebenfalls durchweg üblich, da diese Städte auch wesentlich mehr Leistungen, auch für ihr Umland, erbringen. Zudem erreichen die kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich ein deutliches geringeres Steueraufkommen als in vergleichbaren Ländern. In Sachsen erzielten im Jahre 2006 diese Städte 30% mehr Einnahmen. Der Durchschnitt der anderen neuen Länder liegt ca. 7,5% über dem in Mecklenburg-Vorpommern. Der Durchschnitt der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer ist sogar um 91% höher. Das ungünstige Abschneiden der kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns ist jedoch teilweise auch durch deren verhältnismäßig geringe Größe im Ländervergleich bedingt, da die Leistungskraft tendenziell mit der Größe der Städte zunimmt.

³⁰ a. a. O., S. IX.

³¹ a.a. O., S. 11-12.

³² a.a. O., S. 83.

Für schwerwiegende Probleme sprechen jedoch noch weitere Kriterien. Im Gegensatz zu den kreisangehörigen Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern hat sich in den Haushalten der kreisfreien Städte das strukturelle Defizit im Jahre 2006 erhöht³³. Problematisch ist auch deren Verschuldung. Zwar weisen die größeren und damit leistungsfähigeren Städte in Deutschland i. d. Regel eine überdurchschnittliche Verschuldung auf, aber in Mecklenburg-Vorpommern ist sie im Ländervergleich am höchsten, obwohl hier die niedrigsten Steuereinnahmen je Einwohner erzielt werden³⁴. Die Situation ist bereits derart prekär, dass investive Ausgaben in diesen Städten inzwischen vollständig nur noch durch Landeszuweisungen, Vermögensveräußerungen sowie Schuldenaufnahmen finanziert werden können³⁵. Außerdem mussten die großen kreisfreien Städte verstärkt Kassenkredite in Anspruch nehmen, so dass Rostock und Schwerin eine erhebliche Altschuldenmenge vor sich herschieben, die zu bewältigen ist³⁶. Die hohe Verschuldung ist z. T. auf Investitionen für wirtschaftsnahe Infrastruktur zurückzuführen, mit denen die Städte die Bedingungen für Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung verbesserten. Diese Investitionen kommen auch den einpendelnden Arbeitskräften aus dem Umland und als Steuereinnahmen auch deren Gemeinden zugute, ohne dass diese an den Aufwendungen beteiligt werden. Problematisch ist auch die für die kreisfreien Städte symptomatische sehr hohe Belastung durch Sozialausgaben.

Zudem ist anzumerken, dass die oben angeführten ungünstigen Perspektiven für die Finanzentwicklung genauso für die kreisfreien Städte gelten. Deshalb könnte sich deren schwierige Situation noch erheblich verschärfen.

Im Bericht des Landesrechnungshofes wird daher befürchtet, dass die kreisfreien Städte ihre zentralörtlichen Funktionen aufgrund der absehbar rückläufigen Einnahmenentwicklung nicht mehr aufrechterhalten können, wenn sich die bisherige Entwicklung fortsetzt. Das wird mit Bezugnahme auf das Landesentwicklungsprogramm als ausgesprochen problematisch erachtet, da gerade diese sechs Städte die wirtschaftlichen Zentren sind und daher größte Bedeutung für die zukünftige Entwicklung Mecklenburg-Vorpommerns haben³⁷.

Eine wesentliche Ursache für die schwierige Situation der kreisfreien Städte sieht der Landesrechnungshof in den Folgen der Stadt-Umland-Wanderungen. Durch diese in der Vergangenheit ausgeprägten Abwanderungen verlieren die Städte vor allem Schlüsselzuweisungen und Steuerzahler. Das wiegt umso schwerer angesichts des Größenanteils, die die Zuweisungen in ihren Haushalten einnehmen und weil es sich bei den Abwanderungen vor allem um besser verdienende Personen handelt, also Personen, die überdurchschnittliche Steuerzahlungen leisten. Im Gegensatz zur Abwanderung besser verdienender Bevölkerungsschichten verbleiben sozial schwache Haushalte in den Städten, denn sie sind tendenziell weniger mobil. Das hat dazu geführt, dass die Belastung durch Sozialkosten vor allem in diesen Städten besonders hoch ist.³⁸ In den Umlandgemeinden wird die Abwanderung aus den Städten zudem nicht nur durch Baulandausweisungen, sondern zugleich durch niedrigere Hebesätze für Grundsteuer B und die Gewerbesteuer forciert.

³³ a. a. O., S. 19.

³⁴ a. a. O., S. 58.

³⁵ a. a. O., S. 19.

³⁶ a. a. O., S. V.

³⁷ a. a. O., S. 7 u. 83.

³⁸ a. a. O., S. 83-85.

Den Städten gehen also wichtige Einnahmen verloren, aber sie „bleiben auf ihren Kosten ohne Ausgleich sitzen“. Das Missverhältnis bildet sich vor allem in der Infrastruktur ab, die die kreisfreien Städte vorhalten. Sie wird sowohl von den Städtern als auch von etlichen Umlandbewohnern genutzt, ohne dass diese Belastungen entsprechend der Kosten erfahren. Als Beispiel sei auf den ÖPNV der Städte verwiesen. Da kein ÖPNV kostendeckend arbeiten kann, müssen die Fahrpreise durch erhebliche städtische Zuschüsse auf eine akzeptable Größe herunter subventioniert werden. Die Fahrpreissubvention kommt aber genauso den Umlandbewohnern zu gute, die den ÖPNV nutzen, nur dass deren Gemeinden dadurch nicht belastet werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofes, der hier zugestimmt wird, muss deshalb neben einer Hauhaltskonsolidierung die Einnahmesituation der Städte verbessert werden. Dazu stellt der Rechnungshof vor allem die Möglichkeit eigener Einnahmeverbesserungen, eine bessere Berücksichtigung der Kommunalgröße im Kommunalen-Finanzausgleich sowie Eingemeindungen zur Diskussion. Die Möglichkeit zur Verbesserung der Einnahmen dürfte zumindest hinsichtlich einer Erhöhung der Hebesätze kaum umsetzbar sein. Damit würden sich die Unterschiede zum Umland noch weiter erhöhen mit eindeutigem Schaden für die Standortattraktivität der Städte. Bezüglich der Berücksichtigung der Kommunalgröße wird im Bericht des Landesrechnungshofes angeführt: „Aus Sicht des Landesrechnungshofes bestehen weiterhin gute Gründe für die Einführung von nach Größenklassen gewichteten Einwohnern als Hauptansatz zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen. Dies würde als positiven Nebeneffekt die Anreize für freiwillige Zusammenschlüsse auf gemeindlicher und kreislicher Ebene stärken und schon dadurch zu einer effizienten Gebietsstruktur beitragen helfen“³⁹. Zudem ist dazu anzuführen, dass die meisten Bundesländer eine Gewichtung der Einwohnerzahl bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen vornehmen. Die Erwartungen, dass dadurch eher kommunale Zusammenschlüsse erfolgen werden jedoch zumindest durch die sächsischen Erfahrungen kaum bestätigt.

Der Weg der Eingemeindungen zur Reduzierung der negativen Folgen der Stadt-Umland-Wanderungen wurde bisher in den anderen neuen Bundesländern, wie auch bei der großen Gebietsreform in Westdeutschland, bei unterschiedlicher Ausprägung mehr oder weniger verfolgt. Der Landesrechnungshof hat Modellberechnungen zu den fiskalischen Auswirkungen von Eingemeindungen erstellt. Die Modelbetrachtungen gehen davon aus, dass in einem solchen Fall die laufenden Ausgaben der eingemeindeten Umlandgemeinden an die Stadt übergehen. Da die Stadt die Verwaltungsaufgaben für die Umlandgemeinden übernimmt, kann eine effizientere Verwaltungsstruktur geschaffen werden bei gleichzeitiger Beseitigung von Doppelstrukturen. Gleichfalls fallen die Kreis- und Amtsumlagen in den Gemeinden weg. Die Einnahmen der Gemeinden an Steuern und anderer Art würden wiederum der Stadt zufließen. Da mit einer Eingemeindung auch die höheren Hebesätze der Stadt für die Grundsteuern und Gewerbesteuern in den eingemeindeten Umlandgemeinden rechtswirksam werden, wäre mit einem doppelten Effekt bei den Einnahmen zu rechnen. Der betreffende Landkreis würde hingegen Einbußen erfahren, wenngleich ihm ein Teilbetrag der Schlüsselzuweisungen verbliebe und er Entlastungen erfahren würde, da er von den Leistungen für die eingemeindeten Gemeinden entbunden wird. Da der Landkreis kaum in

³⁹ a. a. O., S. 25.

der Lage ist, seine Leistungen entsprechend des veränderten Gebietszuschnittes wegen der Kostenremanenz kurzfristig zu reduzieren, wären dafür für einen begrenzten Zeitraum Ausgleichszahlungen im kommunalen Finanzausgleich notwendig⁴⁰.

In einer Modellrechnung wurde dazu Rostock näher betrachtet. (Modellrechnungen wurden nicht nur zu Rostock gemacht) Bei Eingemeindung der 23 Umlandgemeinden (an dieser Stelle müsste deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich dabei um den gesamten Stadt-Umland-Raum handeln würde) würde sich die Einwohnerzahl der Hansestadt um + 21,2% auf ca. 241.390 Einwohner und die Fläche von 181 qkm auf 545 qkm erhöhen. Dies hätte jedoch zugleich zur Folge, dass der betroffene Landkreis Dobern 35% seiner Bevölkerung verlieren und von den bestehenden 6 Ämtern eins vollständig der Stadt zugänge und die übrigen Einwohnerverluste von 5% bis 90% erfahren würden. Bei einer Eingemeindung würden Rostock durch Übernahme der Ausgaben für diese Gemeinden Mehrkosten in Höhe von ca. 24 Mio. entstehen. Zugleich würde die Stadt die Steuereinnahmen dieser Gemeinden in Höhe von 18,9 Mio. erhalten. Durch Angleichung der Hebesätze würde dieser Betrag auf 24,6 Mio. steigen, so dass er die Ausgabenseite übertreffen würde. Da die Stadt zusätzlich noch die Schlüsselzuweisungen für die betreffenden Gemeinden sowie die dort anfallenden Gebühren, Entgelte und Sonstiges erhielte, würde sich die Eingemeindung in einem zusätzlichen Nettoeffekt in Höhe von etwa 21,5 Mio. Mehreinnahmen für Rostock auswirken⁴¹. Mit einer Durchsetzung der Eingemeindung der Umlandgemeinden in die sechs kreisfreien Städte ließe sich ein Nettoeffekt von ca. 60 Mio. zugunsten dieser Städte erzeugen. Dieser Schritt hätte jedoch zugleich eindeutige Rückwirkungen, was sich z. T. in Kostenbelastungen für die Bürger als auch in erheblichen Veränderungen für die administrative Struktur des Landes auswirken würde. Durch die Heraufsetzung der Hebesätze in den eingemeindeten Gemeinden würde die Belastung der dort ansässigen Einwohner steigen. Dieser Kostenanstieg ist jedoch hinzunehmen, weil damit die betreffende Bevölkerung an den realen Kosten, die für ihre Versorgung entstehen, angemessen beteiligt wird. Die Veränderung der Gebietsstruktur würde hingegen bewirken, dass dann 38% der Landesbevölkerung in den kreisfreien Städten lebten. Damit wären eindeutig finanziell nachteilige Effekte für die Landkreise und betroffenen Ämter verbunden. Zudem wäre dann die vom Landesrechnungshof geforderte ausreichende Größe von Landkreisen und Ämtern noch weniger gegeben. Deshalb könnten mit diesen Überlegungen weitgehend vorteilhafte Wirkungen nur im Rahmen einer umfassenden Gebietsreform erzielt werden, eine Reform die sowohl den Zuschnitt der Landkreise als auch der Kommunen und Ämter einbeziehen müsste.

2.3.3 Die Wirkungen der Kommunalreform auf die öffentlichen Finanzen

Die nachstehenden Betrachtungen basieren auf dem Gutachten von Seitz zu den ökonomischen und fiskalischen Effekten der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern⁴². Seitz verweist in seinem Gutachten auf die zu hohen Ausgaben in diesem Bundesland, die vor allem auch in zu hohen Personalkosten liegen. Die Finanzprobleme wurden zwar bislang durch die hohen Zuweisungen abgemindert, aber für die Zukunft muss mit erheblicher Verschärfung der Probleme gerechnet werden. Seitz führt dafür vor allem die

⁴⁰ a. a. O., S. 89-92.

⁴¹ a. a. O., S. 93-98.

⁴² Seitz (2005).

demografische Entwicklung und die Entwicklung der Zuweisungen und Transferzahlungen an das Land und seine Kommunen an.

Infolge hoher Kostenremanenzen für öffentliche Leistungen lassen sich die Aufwendungen nur begrenzt bzw. nur z. T. an den Bevölkerungsrückgang anpassen. Dadurch müssen die Kosten von immer weniger Einwohnern aufgebracht werden, so dass sie zwangsläufig je Einwohner ansteigen⁴³. Diese Zusammenhänge wurden auch von anderen Autoren nachgewiesen⁴⁴. Die hohen Kosten liegen dabei vor allem im Personalbereich und in den Infrastrukturaufwendungen. Seitz führt zwar an, dass sich bei Einwohnerrückgängen Kosten durch ein gezieltes Management senken lassen⁴⁵. Das hat auch Winkel bereits Ende der achtziger Jahre nachgewiesen⁴⁶. Das Einsparungspotential ist jedoch begrenzt, so dass trotzdem von merklich höheren Aufwendungen je Einwohner auszugehen ist. Problematisch ist dabei vor allem die kleinteilige Gebietsstruktur und die dadurch mit bedingten hohen Personalkosten. Seitz verweist darauf, dass beim heutigen Kreiszuschnitt im Jahre 2020 manche Kreise in Mecklenburg-Vorpommern auf die Einwohnerzahl einer Kleinstadt absinken⁴⁷. Bei der derzeitigen Kreisstruktur kann der Ausgabenüberhang der Kreise gegenüber den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern nach seinen Berechnungen nur zu 40% abgebaut werden⁴⁸. Das reicht nicht aus, insbesondere in Hinblick auf die zukünftigen finanziellen Entwicklungsperspektiven des Landes. Seitz erwartet genauso wie der Bericht des Landesrechnungshofes, dass aufgrund des Auslaufens der Solidaritätsmittel, der Veränderungen im Länderfinanzausgleich und der Folgen des Einwohnerrückgangs für die Ausgleichszahlungen die hohen Zuweisungen, die heute auf die Einwohner bezogen noch für das Land 23% und für die Kommunen 22% über denen in finanzschwachen westlichen Flächenländern liegen, deutlich zurückgehen. Nach seinen Berechnungen werden sie 2020 für das Land nur noch 98% und für die Kommunen 95,5% des Niveaus der finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer erreichen⁴⁹. Das entspricht einem Verlust von ca. einem Viertel der Einnahmen, der äußerst schwierig zu verkraften ist, was in Anbetracht der derzeitigen unter günstigen Bedingungen entstandenen schwierigen Finanzsituation besonderes Gewicht erhält. Die drastische Verschlechterung der Einnahmen ließe sich nach den Berechnungen von Seitz selbst dann nicht vermeiden, wenn das Land zukünftig kontinuierlich ein jährliches Wirtschaftswachstum von 1,5% erreichen würde⁵⁰.

Seitz räumt deshalb einer Konsolidierung der Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern größte Priorität für die zukünftige Entwicklung des Landes ein und sieht dabei in der Verwaltungsreform mit der Reduzierung auf vier Landkreise einen wichtigen Schritt zur Umsetzung dieser Erfordernisse. Er leitet daraus mehrfache Vorteile für die Entwicklung des Landes ab, nämlich die Kostenersparnisse, die damit ermöglicht werden und in den effizienteren Strukturen für das Verwaltungshandeln zum Wohl von Bürgern und Betrieben sowie in verbesserten Handlungsstrukturen für die Stadt-Umland-Beziehungen.

⁴³ Seitz (2005), S. 19.

⁴⁴ Vgl. Ewringmann/Heimann/Schaefer/Bertenrath (2004), S. 11.

⁴⁵ Seitz (2005), S. 19.

⁴⁶ Winkel (1989).

⁴⁷ Seitz (2005), S. 11.

⁴⁸ a. a. O., S. VIII.

⁴⁹ a. a. O., S. V.

⁵⁰ a. a. O., S. V.

Nach den Berechnungen von Seitz ermöglicht die Verwaltungsreform, mit der die Landkreise auf vier reduziert werden, jährliche Einsparungen in Höhe von 105 Mio. € an Personal und von ca. 50 Mio. € bei den laufenden Sachaufwendungen. Da diese Berechnungen aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Daten und Bezugszeiträume unvermeidliche Unsicherheiten aufweisen, ist bei den Personaleinsparungen von einer Streubreite von ca. 55 bis 115 Mio. € auszugehen, bei den Sachaufwendungen von ca. 70 bis 150 Mio. €. Daraus leitet er einen belastbaren Schätzwert von jährlichen Einsparungen von 100 Mio. € ab⁵¹. Bei diesen Daten entspricht das einer vorsichtigen Schätzung, ggf. könnten die Einsparungen noch deutlich höher liegen. Allerdings muss bei der Umsetzung der Verwaltungsreform temporär mit zusätzlichen Kosten gerechnet werden, da sich die vorhandenen Personal- als auch Sachstrukturen nicht kurzfristig und kostenneutral umstellen lassen. Diese Kosten treten jedoch im Gegensatz zu den Einsparungen nur für einen begrenzten Zeitraum auf. Die Einsparungen überwiegen aber die Kosten, so dass dennoch frühzeitig ein Spareffekt zu erwarten ist, der zudem im zeitlichen Verlauf deutlich ansteigen wird bis zu der angeführten Größe. Zudem ergeben sich weitere Einsparungen, weil dann auch die Kosten für die politischen Strukturen, also Landräte und Beigeordnete sowie deren Büros, in acht Kreisen wegfallen. Da zugleich zur Stärkung der Bürgernähe zusätzliche Stellen wie Fraktionsassistenten und dgl. vorgesehen sind, werden diese Einsparungen jedoch z. T. wieder aufgebraucht, so dass Seitz sie in seinen Berechnungen nicht explizit berücksichtigt hat.

Die durch die Verwaltungsreform erzielbaren effizienteren Verwaltungsstrukturen begründet Seitz vor allem damit, dass durch die Reform Aufgaben vom Land nach unten verlagert werden, also die Aufgabenerfüllung dichter an die Problemebene heranrückt durch die größeren Verwaltungseinheiten der zukünftigen Großkreise. Er veranschaulicht seine Position mit den Folgen der Funktionalreform für Wismar, wobei er die kreisfreie Stadt als kleinsten Kreis bezeichnet. Durch eine Funktionalreform ohne Einkreisung wären vom Landespersonal derzeit 40 Stellen auf die Hansestadt Wismar übergegangen, während bei einer Funktionalreform mit großzügiger Kreisgebietsreform auf den dann zukünftig kleinsten Großkreis Nordwest-Mecklenburg immerhin 220 Stellen übergangen. Bei dieser Größenordnung ist eine effiziente und optimale Bearbeitung der Sachvorgänge eher möglich, zumal dadurch die Voraussetzungen für spezialisiertes, qualifiziertes Personal verbessert werden.⁵² Außerdem werden damit die Verwaltungsvorgänge für den Bürger einfacher und transparenter. Die Kreise gewinnen größere Gestaltungsspielräume und können damit über ein wesentlich breiteres strukturpolitisches Instrumentarium verfügen. Seitz führt dazu an: „Die Größe der Neukreise ermöglicht es, durch die Zusammenlegung der gesamten Wirtschaftsfördereinrichtungen der bisherigen Kreise handlungsfähige one-stop-shops aufzubauen, die potentielle Investoren von Projektbeginn bis Projektabschluss begleiten und unterstützen können. Durch den reinen Größeneffekt werden diese „Ansiedlungsagenturen“ der Kreise auch binnen kurzer Zeit eine hinreichende Routine entwickeln und sich bei Bedarf auch professionelle Beratung leisten können⁵³.

Diese Wirkungserwartungen liegen nahe, doch ist die Darstellung nach der hier vertretenen Position etwas einseitig und kann auch anders gesehen werden. Seitz begrüßt in seiner

⁵¹ a. a. O., S. VIII.

⁵² a. a. O., S. X.

⁵³ a. a. O., S. VII.

Argumentation zum einen eine Aufgabenverlagerung vom Land nach unten zur Problemebene, also eine Dezentralisierung. Zugleich spricht er sich auf anderer Ebene für eine umgekehrte Vorgehensweise aus, nämlich für eine Verwaltungskonzentration in den zukünftigen Großkreisen. Diese gegensätzlichen Positionen können nur dann überzeugen, wenn Schwellwerte bewiesen werden, ab wann es effizient ist, Landesaufgaben zu delegieren und welche Größenordnung dazu jeweils erforderlich ist. Diese Beweisführung bleibt aus. Der am Beispiel des geplanten Landkreises Nordwest-Mecklenburg gestützten Argumentation von Seitz, dass eine große Verwaltung grundsätzlich bessere Leistungen erzielt, ist zu widersprechen. Natürlich muss eine Verwaltung eine Mindestgröße haben, um bestimmte Aufgaben zu bewältigen. Die könnte jedoch ebenso bei einer Übertragung auf eine Verwaltung mit 40 Stellen gegeben sein, und es müssen dafür nicht zwingend über 220 Stellen verfügbar sein, wie in der Ausstattung eines Großkreises was gerade in Hinblick auf die Ansiedlungsbemühungen der Kommunen gilt. Als Argument dazu sei auf ein Ranking des DIW (Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung) verwiesen, in dem im Jahre 2003 die Leistungen von Städten für Wirtschaftsansiedlungen betrachtet wurden.⁵⁴ Die vergleichsweise große Verwaltung der knapp 500.000 Einwohner zählenden sächsischen Landeshauptstadt Dresden erreichte hierbei lediglich eine mittlere Platzierung der dritten Kategorie. Das Sächsische Mittezentrum Döbeln mit damals ca. 24.500 Einwohnern wurde hingegen hervorragend bewertet und kam in die erste Kategorie. Das gute Abschneiden lag daran begründet, dass Döbeln trotz der geringen Größe Ansiedlungsinteressenten im Sinne eines one-stop-shops über das gesamte Verfahren von qualifiziertem, entscheidungsbefugtem Personal betreute, Dresden Ansiedlungen hingegen eher als Regelvorgänge einer Großverwaltung sieht. Von daher können sich Großverwaltungen gerade mit der von Seitz begrüßten Routine auch gegenteilig auswirken.

Des Weiteren wird hier auch die Argumentation bezüglich der Wirkungen auf die Stadt-Umland-Räume kritisch gesehen. Seitz verweist dazu zutreffend auf die Pendlerverflechtungen zwischen den kreisfreien Städten und den Umlandkreisen, die erhebliche Verzerrungseffekte erzeugen, da sie mit direkten und indirekten Kosten verbunden sind. Das spricht eindeutig für Handlungsbedarf, der ja ebenfalls auch vom Landesrechnungshof gesehen wird. Seitz führt nun dazu an: „Die Kreisreform schafft hingegen eine weitgehende *multidimensionale Einheit von Wirtschaftsraum, Lebensraum der Bevölkerung und administrativem Aktionsraum*, was zu einer Stärkung der Entwicklungsfähigkeit und Standortattraktivität des gesamten Landes beiträgt. Diese Struktur kann sogar eine „Leitbildfunktion“ übernehmen, deren Kerngedanke die Ausrichtung der Administrationsräume an den Handlungsräumen der Bürger und Betriebe ist, und einen Teilraum des Landes ermöglicht. Das im Rahmen der Untersuchung aus den Pendlerströmen abgeleitete 4-er Kreismodell ist sogar ökonomisch begründet und macht das Ziehen der Kreisgrenzen in der Sache nachvollziehbar“⁵⁵. Ein engeres Zusammenwirken ist in den Stadt-Umland-Räumen ohne Zweifel erforderlich, aber der Automatismus der positiven Wirkungen und Effekte, den Seitz unterstellt, wird hier angezweifelt. Bei den Zentren der erfolgreichsten deutschen Wirtschaftsräume handelt es sich durchweg um kreisfreie Städte und nicht um kreisangehörige Städte des umgebenden Landkreises. Der

⁵⁴ DIW (2003).

⁵⁵ a. a. O.

Erfolg für das notwendige Zusammenwirken lässt sich offensichtlich auch auf anderem Wege als durch Einkreisung der kreisfreien Stadt in den umgebenden Landkreis erzielen. Außerdem dürfte das erfolgreiche Zusammenwirken von etlichen weiteren Faktoren abhängen, die dabei zu berücksichtigen sind. Zudem können sich aus der Verwaltungsreform auch nachteilige Effekte für die Zentren einstellen, weil dann nämlich in manchen Entscheidungsvorgängen nicht mehr die Stadt entscheidungsbefugt ist, sondern der Landkreis oder zumindest dessen Einbeziehung erforderlich ist. Von daher lassen sich die Effekte nur bei einer genaueren Betrachtung zutreffend beurteilen.

Fazit

Die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns weisen eine schwierige Finanzlage auf, was weniger auf die zu geringen Einnahmen als vielmehr auf die zu hohen Ausgaben zurückzuführen ist. Die Finanzsituation der kreisfreien Städte sind besonders problematisch, was vor allem in den negativen Folgen der Stadt-Umland-Wanderungen der zurückliegenden Jahre seine Ursachen hat. Die Zukunft spricht für eine weitere, voraussichtlich wesentliche Verschärfung der finanziellen Lage, denn die Mittel für Zuschüsse und aus dem Finanzausgleich werden erheblich zurückgehen. Aufgrund der derzeitigen finanziellen Probleme und der finanziellen Entwicklungsperspektive befürchtet der Landesrechnungshof, dass die kreisfreien Städte ihre zentralörtlichen Funktionen nicht mehr im erforderlichen Umfang werden erfüllen können. Deshalb besteht für diese Kommunen besonderer Handlungsbedarf.

Der Landesrechnungshof stellt dazu eine Gebietsreform zur Diskussion, die auf umfassende Eingemeindungen von Umlandgemeinden durch die kreisfreien Städte basiert. Damit ließen sich voraussichtlich die Stadt-Umland-Probleme lösen oder zumindest reduzieren und es könnten zugleich deutliche Einsparungen, insbesondere im aufwendigen Personalbereich und bei den laufenden Sachkosten, verwirklicht werden. Außerdem wäre eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen Hebesätze zugunsten der Städte möglich. Bei einer derartigen Lösung würden jedoch zugleich die Landkreise derart viele Einwohner verlieren, dass eine tragfähige und effiziente Lösung nur bei einer gleichzeitigen, darauf abgestimmten Gebietsreform möglich wäre, wozu der Landesrechnungshof jedoch keine weiteren Aussagen trifft.

Das Gutachten von Seitz vergleicht die Beibehaltung des Status quo mit der Verwaltungs- und Gebietsreform, die in vier Landkreisen mündet. Seitz weist plausibel und überzeugend nach, dass mit dem 4-Kreismodell erheblich größere Einsparungen als bei einer Beibehaltung der derzeitigen Kreisstruktur möglich sind. Von daher sprechen sowohl die Überlegungen von Seitz als auch die des Landesrechnungshofes für den Handlungsbedarf und damit letztlich auch für eine Gebietsreform.

Der von Seitz unterstellte deutliche Effizienzzuwachs für das Verwaltungshandeln und die mit dem 4-Kreismodell unterstellte wesentliche Verbesserung der Stadt-Umland-Problematik wird hier hingegen nicht in gleichen Maße geteilt. Es gibt eindeutige Beispiele, dass Großverwaltungen mitunter bürokratisch und damit nachteilig handeln und mittlere Verwaltungen gerade in der von Seitz angeführten Ansiedlungsbetreuung wesentlich erfolgreicher sind. Darüber hinaus bewirkt die Zuordnung der kreisfreien Städte in einen Landkreis noch keine Lösung der Stadt-Umland-Probleme. Dazu müssten weiterreichende Aussagen getroffen werden, wie eben diese schädliche Konkurrenz vermieden und abgebaut

werden kann, was vor allem auch bezüglich der unterschiedlichen Steuerhebesätze gilt. Außerdem hat sich die Stadt-Umland-Wanderung inzwischen deutlich abgeschwächt. Es geht deshalb weniger um die Vermeidung derartiger zukünftiger Wanderungen, sondern um die Entzerrung der dadurch entstandenen negativen Auswirkungen. Wie das erfolgen soll, ist aus den Ausführungen von Seitz, abgesehen von seiner Forderung nach einer Modifizierung des Finanzausgleichs, nicht ersichtlich. Mit der vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Eingemeindung ließen sich hingegen die nachteiligen Folgen der Abwanderungen in das Umland für die kreisfreien Städte umfassend korrigieren.

2. 4 Versorgungsleistungen der kreisfreien Städte

Die Versorgungsleistungen der kreisfreien Städte für Mecklenburg-Vorpommern umfassen eine breite Palette, wobei die wesentliche Bedeutung folgenden Bereichen zukommt:

- Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarkt
- Fremdenverkehr, Tourismus, Erholung
 - Versorgung mit Gemeinbedarfseinrichtungen und –leistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheitsversorgung, Kultur, Freizeit und Sport sowie Verwaltung,

womit sie Zentren sozialer Kommunikation sind.

Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarkt

Den kreisfreien Städten kommt sowohl von ihrem Wirtschaftspotential, dem Arbeitsplatzangebot als auch ihrer Außenwirkung wesentliche Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung in Mecklenburg Vorpommern zu. In diesen Städten wurde im Jahre 2004 durchschnittlich ein BIP von 43.332 €/Erwerbstätigen erwirtschaftet, das für Mecklenburg-Vorpommern überdurchschnittlich ist. Dabei reichte die wirtschaftliche Leistungskraft der einzelnen Städte von 40.871 €/Erwerbstätigen bis zu 46.757 €/Erwerbstätigen. Die hohe Leistungskraft drückt sich auch in dem EU-Vergleichswert des BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards aus. Die sechs Städte erreichen darin bei einer Streubreite von 92,9 bis 126,7 Punkten einen Durchschnittswert von 107,2, der über dem EU Durchschnitt von 100 und sehr deutlich über den Landesdurchschnitt von 78,6 von Mecklenburg-Vorpommern liegt. Die hohe wirtschaftliche Leistungskraft drückt sich auch in der Gesamtzahl von 284.934 Erwerbstätigen und Arbeitnehmer im Jahre 2005 aus. Dabei könnten die wirtschaftlichen Leistungen wahrscheinlich noch höher liegen, wenn die Städte größere Potentiale an gewerblichen Nutzflächen hätten. Aufgrund der Flächenknappheit, die von der Mehrzahl der kreisfreien Städten angeführt wird (Ausnahmen: Greifswald und Schwerin), ergeben sich eindeutige Entwicklungsnachteile, die z. T. bereits den Verlust möglicher Ansiedlungen bewirkt haben.

Bei einem Bevölkerungsanteil der kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns von 30,7%⁵⁶ im Jahr 2006 betrug der Anteil aller Erwerbstätigen und Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz in der Stadt hatten, ca. 42%.

Die sechs kreisfreien Städte weisen dabei folgende Bevölkerungszentralität auf:

⁵⁶ Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern: Statistische Berichte A 133K.

Tabelle 1: Bevölkerungszentralität der sechs kreisfreien Städte

Stadt	Einwohner Gemeinde (1.7.2007)	Einwohner Stadt Umland-Raum (1.7.2007)	Einwohner mittelzentraler/oberze ntraler Verflechtungsbereich (31.12.2005)	Zentralitäts- quotient
Greifswald	53.125	11.002 (OVP) 578 (NVP)	84.954 384.595*	1,59 3,43
Neubrandenburg	67.237	743 (DEM) 364 (MÜR) 14.383 (MST)	157.593 367.822	2,31 5,39
Rostock	199.751	41.356 (DBR)	320.922 461.327	1,61 2,31
Schwerin	96.082	17.167 (LWL) 8.292 (NWM) 13.327 (PCH)	178.232 493.522	1,84 5,11
Stralsund	58.175	13.189 (NVP)	107.074 384.595*	1,82 3,43
Wismar	44.999	10.507 (NWM)	85.775 -	1,89

* Greifswald und Stralsund besitzen einen gemeinsamen Oberbereich

Quellen: Zentrale Orte in Mecklenburg-Vorpommern. Meldungen an IM am 8.11.2006 zur Berechnung der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben gemäß § 10 e FAG im Jahr 2007 (für Mittel- und Oberbereiche) sowie Enquete-Kommission Drs. 5/88.

Die Zahlen belegen, dass eine hohe Anzahl der Erwerbstätigen aus dem Umland in den kreisfreien Städten Beschäftigung findet. In Schwerin sind 54,5% der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer Einpendler, in Wismar kommen 48,3% aus dem Umland, in Rostock 38,2% und auch die anderen Städte verzeichnen einen hohen Einpendleranteil.

Der enorme Zentralitätsquotient aus Einwohnern im Versorgungsraum / Einwohner im zentralen Ort belegt das Ausmaß der Leistungen, die die kreisfreien Städte für Dritte erbringen. Größen von 5,11 für Schwerin oder 5,39 für Neubrandenburg sind bundesweit Spitzenwerte. Insbesondere die Gemeinden der Stadt-Umland-Räume sind stark auf die Kernstädte als Arbeitsorte ausgerichtet. So übertreffen fast alle der Gemeinden das 40%-Einpendlerkriterium in die Kernstadt⁵⁷, dass neben anderen laut Kapitel 3.1.3 LEP i.V.m. Abb. 5 die Einbeziehung in einen Stadt-Umland-Raum erforderlich macht.

Aktuell (Enquete-Kommission 2008c) trifft dies zu im

- Stadt-Umland-Raum Greifswald auf 11 von 11 Gemeinden (Durchschnitt: 54,9%)

⁵⁷ Erläuterung: Gemeint ist hiermit die Quote der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Gemeinde, die ihren Arbeitsplatz in der Kernstadt haben.

- Stadt-Umland-Raum Neubrandenburg auf 12 von 14 Gemeinden (Durchschnitt 54,7%)⁵⁸
- Stadt-Umland-Raum Rostock auf 22 von 23 Gemeinden (Durchschnitt 52,2%)⁵⁹
- Stadt-Umland-Raum Schwerin auf 23 von 24 Gemeinden (Durchschnitt 53,6%)⁶⁰
- Stadt-Umland-Raum Stralsund auf 11 von 11 Gemeinden (55,3%)
- Stadt-Umland-Raum Wismar auf 7 von 8 Gemeinden (46,4%)

Von daher haben die Städte zugleich eine große regionale Bedeutung für die jeweiligen Arbeitsmärkte bzw. als Arbeitsplatzspender für das Umland. Diese Bedeutung wird u. a. auch an den Kommunalfinzen von Wismar deutlich. Obwohl die Stadt deutlich überdurchschnittliche Wirtschaftskennziffern und deutlich überdurchschnittliche Gewerbesteuererinnahmen aufweist, erzielt sie für die kreisfreien Städte unterdurchschnittliche Einnahmen an Einkommensteuern. Diese Ausprägung ist offensichtlich in dem hohen Einpendleranteil begründet, womit ein Großteil der Einkommensteuer der Beschäftigten in der Stadt in das Umland abfließt. Mit ihrer Bedeutung für den regionalen Arbeitsmarkt entsprechen die kreisfreien Städte auch dem neuen raumordnerischen Ansatz, der darauf abzielt, die ländlichen Räume durch die Ausstrahlung von sogenannten „Wirtschaftsleuchttürmen“ zu sichern. Die dafür zur Verfügung stehende Flächenausstattung ist teilweise denkbar gering: zumindest die Gemarkungsflächen der vier kleineren Städte Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar sind auch im bundesweiten Vergleich ausgesprochen klein:

Tabelle 2: Einwohner und Gemarkungsfläche der sechs kreisfreien Städte

Stadt	Einwohner (2007)	Gemeindefläche in km ²	Dichte EW/km ²
Schwerin	96.082	130	744
Neubrandenburg	67.237	86	793
Greifswald	53.125	50	1066
Wismar	44.999	42	1081
Rostock	199.751	181	1101
Stralsund	58.175	39	1495

Quelle: eigene Darstellung

So haben denn auch vier von den sechs kreisfreien Städten in ihren Stellungnahmen gegenüber der Enquete-Kommission auf erhebliche Flächenbedarfe hingewiesen (Vgl. dazu auch Kap. 2.6 sowie Kap. 3.3.2).

⁵⁸ In der Aufstellung des Statistischen Landesamts für die Enquete-Kommission (2008c) fehlt aus nicht bekannten Gründen eine der 14 Gemeinden (Sponholz, Amt Neverin), die laut LEP ebenfalls zum Stadt-Umland-Raum Schwerin zählt und sogar unmittelbar an die Stadt Neubrandenburg grenzt. An der Gesamtaussage dürfte sich deshalb kaum etwas ändern.

⁵⁹ In der Aufstellung des Statistischen Landesamts für die Enquete-Kommission (2008c) sind zusätzlich vier weitere Gemeinden einbezogen worden, die nicht zum Stadt-Umland-Raum Rostock gehören und daher hier herausgerechnet worden sind.

⁶⁰ In der Aufstellung des Statistischen Landesamts für die Enquete-Kommission (2008c) fehlt aus nicht bekannten Gründen eine der 24 Gemeinden (Retgendorf, Amt Ostufer Schweriner See), die laut LEP ebenfalls zum Stadt-Umland-Raum Schwerin zählt. An der Gesamtaussage dürfte sich deshalb kaum etwas ändern.

Die Außenwirkung und die wichtige Bedeutung der kreisfreien Städte werden auch dadurch belegt, dass die wesentlichen wirtschaftlichen Entwicklungsimpulse heute eindeutig von den größeren Zentren in Europa und längst nicht mehr von den ländlichen Regionen ausgehen. Im Zeitalter der Europäisierung und Globalisierung kommt es auf eine Verflechtung und Einbindung in die innereuropäischen Entwicklungsströme an, und die vollziehen sich eindeutig zwischen den Zentren. Zudem konzentriert sich die Beschäftigtenentwicklung in Deutschland eindeutig auf die zentralen Räume⁶¹. Die ländlichen Räume sind dagegen in diese Entwicklung in sämtlichen Bundesländern, ausgenommen einiger kleinerer süddeutscher Teilräume, nur nachrangig oder gar nicht eingebunden. Die Bundesraumordnung hat dieser Entwicklung mit ihren neuen Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland mit der eindeutigen Zentrumsausrichtung längst Rechnung getragen⁶². Das tragende Gerüst des neuen Leitbildes der Bundesraumordnung *Wachstum und Innovation* geht dabei von 10 Metropolregionen für Deutschland aus. Für Mecklenburg-Vorpommern wird darin keine eigene Metropolregion ausgewiesen, sondern das Land den beiden Metropolregionen Berlin und Hamburg zugeordnet. In Anbetracht dieser Entwicklung ist es von größter Wichtigkeit, dass Mecklenburg-Vorpommern gerade seine Zentren stärkt. Das gilt umso mehr, da es sich bei den Zentren Mecklenburg-Vorpommerns im europäischen, aber auch selbst im innerdeutschen Vergleich, eher nur um mittlere bis kleinere Zentren handelt. Deshalb ist es umso wichtiger, dass die Zentren des Landes keine Schwächung, auch nicht durch weitere deutliche Einwohnerverluste erfahren, sondern dass sie gestärkt werden. Andernfalls entsteht die Gefahr, dass Mecklenburg-Vorpommern von der innerdeutschen und innereuropäischen Wirtschaftsentwicklung z. T. abgekoppelt wird, was mit größten Zukunftsnachteilen verbunden wäre.

Fremdenverkehr

Den kreisfreien Städten kommt durch ihre Ausstrahlung, ihrer kulturellen und freizeitbezogenen Infrastruktur sowie ihres breiten kulturellen Angebots wichtige Bedeutung für den Fremdenverkehr in Mecklenburg-Vorpommern zu. Die Einstufung der Innenstädte von Stralsund und Wismar zum Weltkulturerbe durch die UNESCO beinhaltet wesentliche Außenwirkungen, die weit über Deutschland hinausgehen. Das breite Kultur- und Freizeitangebot der kreisfreien Städte hat zudem nicht nur für den Städtetourismus Bedeutung, sondern bei den deutschen Wettergegebenheiten ebenfalls auch für Erholungs- und Strandurlauber. Von daher leisten die kreisfreien Städte auch einen wichtigen regionalen Beitrag für den Fremdenverkehr, der dem gesamten Lande zugute kommt.

Bildung

Die kreisfreien Städte haben große regionale Bedeutung im Bildungsbereich. Das gilt bereits für die allgemeinbildenden Schulen. Charakteristisch ist dabei die Ausprägung des zentralörtlichen Bildungskoeffizienten, der das Verhältnis der versorgten Schüler zu den ansässigen Schülern ausdrückt. Bei einem Koeffizienten von 0,97 bis 0,98 würde die Schüleranzahl etwa den am Ort wohnhaften Schülern entsprechen. Liegt der Koeffizient höher, ist die Ausprägung durch Schüler von außerhalb, also aus dem Umland begründet.

⁶¹ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005), S. 22.

⁶² Siehe die Beiträge in: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland, in: Informationen zur Raumentwicklung, 2006, H. 11/12.

Die kreisfreien Städte weisen dabei durchschnittlich einen zentralörtlichen Bildungskoeffizienten von 1,22 bei einer Streubreite von 1,02 bis 1,67 auf. Da in diesem Koeffizienten sämtliche Schulangebote berücksichtigt sind, aber der Schülerzugang aus dem Umland an Grundschulen niedrig ausfällt, liegt die reale Ausprägung für die 5. bis 10., noch stärker für die 11. bis 13. Schuljahre, deutlich höher. Dementsprechend sind die Leistungen der kreisfreien Städte in der Sek. I und noch mehr in der Sek. II für das Umland stark ausgeprägt. Eine hohe Bedeutung dürfte auch dem Angebot an Förderschulen für das Umland zukommen, wenngleich hier genauere Informationen über deren Umlandnutzung fehlen. Im beruflichen Bildungsangebot sind die Leistungen der kreisfreien Städte für das Umland noch ausgeprägter. Für die Berufsschulen, Berufsfachschulen und dgl. liegt der zentralörtliche Bildungskoeffizient sogar bei 2,1, wobei die Streubreite von 1,2 bis zu 2,8 reicht. Hinzu kommen weitere Angebote. So unterhält jede der kreisfreien Städte eine Volkshochschule, die ebenfalls auch von Teilnehmern aus dem Umland aufgesucht wird.

Die kreisfreien Städte sind die wesentlichen Standorte für die wissenschaftliche Qualifikation im Land Mecklenburg-Vorpommern. Zwei dieser Städte sind Standorte der großen Universitäten des Landes und die anderen vier sind Fachhochschulstandorte. Hinzu kommen weitere Ausbildungsstätten wie die Hochschule für Musik und Theater, das Baltic College oder die Schule für Technik der Bundeswehr. Von daher haben die Hochschulen und weitere Einrichtungen der Erwachsenenbildung in den kreisfreien Städten tragende Funktionen für die wissenschaftliche Nachwuchsqualifikation im Lande. Da in den kreisfreien Städten zugleich die Forschungseinrichtungen des Landes sowie weitere wichtige wissenschaftliche Institutionen, wie z. B. der Landestandort des Max-Planck-Instituts, angesiedelt sind, kommt ihnen ebenfalls für die Forschung in Mecklenburg-Vorpommern große Bedeutung zu. Diesen Aspekten ist zukünftig ein noch größerer Stellenwert beizumessen. Unter Experten wird gerade die Steigerung des hoch qualifizierten Fachkräftepotentials sowie die Verknüpfung von Wissenschaft und Forschung mit der gewerblichen Wirtschaft als entscheidend für notwendige Entwicklungsinnovationen erachtet. Aus diesem Grund kommt den kreisfreien Städten auch wegen ihres Leistungsangebotes in diesem Bereich eine wesentliche Bedeutung für die Entwicklung in sämtlichen Räumen des Landes zu.

Gesundheitsversorgung

Die kreisfreien Städte sind ausnahmslos Krankenhausstandort und beherbergen eine hohe Zahl an niedergelassenen Ärzten. Die Kapazitäten der dort gelegenen Krankenhäuser sind deutlich höher als die jeweiligen Städte zur Versorgung ihrer Einwohner benötigen. Das spricht eindeutig für einen hohen Anteil an der Umlandversorgung. Die Universitätskliniken in Rostock und Greifswald bieten für das gesamte Land ein spezifiziertes Behandlungsangebot. Zudem leisten die dortigen Krankenhäuser wie auch die in den anderen kreisfreien Städten einen wichtigen Anteil in der stationären medizinischen Grundversorgung von Mecklenburg Vorpommern. Ihrer Sicherung kommt in Anbetracht der gegenüber dem deutschen Durchschnitt deutlich höheren Fahrzeit bzw. längeren Anfahrtswege in Mecklenburg-Vorpommern besondere Bedeutung zu⁶³.

⁶³Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005), S. 123.

Die hohe Anzahl ansässiger Ärzte, insbesondere der Fachärzte, spricht ebenfalls eindeutig für umfangreiche ambulante gesundheitliche Versorgungsleistungen für das Umland dieser Städte. Diesem Angebot ist gerade unter Zukunftsaspekten größte Bedeutung beizumessen. Die Versorgung innerhalb der ländlichen Regionen wird inzwischen fast ausschließlich von Allgemeinmedizinern geleistet, was deutschlandweit gilt. Innerhalb der nächsten 10 Jahre wird ein Großteil dieser Ärzte, in manchen Räumen jeder zweite, altersbedingt in den Ruhestand treten. Damit stehen massive Probleme bevor, denn bereits heute weisen die ländlichen Räume einen sehr knappen Ärztesbesatz auf⁶⁴, und es ist ausgesprochen schwierig für Landärzte Nachfolger zu finden. Wegen der ungünstigeren Honorierung gilt das noch stärker für Ostdeutschland. Aber selbst bei einer höheren Vergütung lassen sich die Probleme nicht mehr vermeiden. Es gibt inzwischen weitaus weniger Studenten der Allgemeinmedizin als Allgemeinmediziner, die innerhalb der nächsten sechs Jahre die Altersgrenze zum Ruhestand erreichen. Im Freistaat Sachsen gibt es etwa halb so viele Studenten der Allgemeinmedizin, wie voraussichtlich während deren Studienzeit an Allgemeinmediziner in den Ruhestand treten. Von den zukünftigen Absolventen der Medizinerbildung bleiben jedoch nicht alle in Deutschland. Wegen der höheren Honorierung werden zudem teilweise eher Stellen in Westdeutschland und in der Pharmazie bevorzugt, so dass von einem noch geringeren Ärztepotential zur zukünftigen Versorgung der ländlichen Räume auszugehen ist. Deshalb dürfte die ambulante medizinische Versorgung zukünftig vor allem durch Fachärzte geleistet werden. Die sind jedoch größtenteils nur noch in den Städten, ab Mittelzentrum aufwärts, ansässig, was deutschlandweit gilt. Deshalb dürfte dem Facharztbesatz in den kreisfreien Städten zukünftig eine tragende Bedeutung für die Gesundheitsversorgung in Mecklenburg-Vorpommern zukommen, was auch für weite Bereiche des Umlandes gilt. Zudem sprechen neue Konzepte zur Sicherung der Versorgung in ostdeutschen ländlichen Räumen für eine starke Kooperation zwischen ambulanten Arztpraxen und den Krankenhäusern. Die kreisfreien Städte bieten dafür ebenfalls von ihrem Ausstattungspotential her günstige Voraussetzungen.

Kultur, Freizeit und Sport

Die kreisfreien Städte weisen ein breites Angebot an Kultur- und Freizeitinfrastruktur auf, das nicht nur vom nahen, sondern auch vom weiteren Umland genutzt wird. Dabei erfassen die Daten zur Infrastrukturausstattung dieses Leistungspotential nur zum Teil. Hinzu kommen nämlich noch etliche kulturelle Angebote und Veranstaltungen wie Tagungen, Kulturveranstaltungen und dgl., die ebenfalls vom weiteren Umland genutzt werden und damit einen wichtigen Beitrag zur Daseinsvorsorge auch für ländliche Regionen beinhalten. Außerdem wird in sämtlichen Städten das Angebot noch durch zahlreiche kleinere Einrichtungen wie Sportstudios und kleinere Aktivitäten wie Vernissage, Dichterlesungen und dgl. ergänzt, die ebenfalls häufig von Besuchern aus dem nahen Umland aufgesucht werden. Aus diesen Gründen sind die kreisfreien Städte auch die wesentlichen Kulturstandorte in Mecklenburg-Vorpommern mit entsprechender Bedeutung für das gesamte Land.

In den kreisfreien Städten liegen auch die Großsporteinrichtungen des Landes. Das gilt sowohl für die unterschiedlichen Stadien als auch für den Hallenwassersport. In diesen Sportstätten finden die Veranstaltungen mit überregionaler und deutschlandweiter

⁶⁴ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005), S. 120-121.

Bedeutung statt. Es sind letztlich diese Einrichtungen, mit denen Mecklenburg-Vorpommern in das deutschlandweite Sportgeschehen eingebunden ist und die daher für die sportinteressierte Bevölkerung aus dem gesamten Land wichtige Einrichtungen der Daseinsvorsorge darstellen. Hinzu kommt in allen sechs Städten ein breites Angebot an kleineren Sporteinrichtungen, das zumindest von der Bevölkerung des näheren Umlandes mitgenutzt wird.

Verwaltungsstandorte

Die kreisfreien Städte sind zugleich bei unterschiedlicher Ausprägung Verwaltungsstandorte, was an den Beschäftigtenzahlen deutlich wird. Schwerin nimmt darin als Landeshauptstadt mit Sitz zahlreicher Behörden eine herausragende Stellung ein. Aber auch Rostock sowie Neubrandenburg und Stralsund waren 2005 allein schon von der Beschäftigtenzahl her wichtige Behördenstandorte. Als Folge der gescheiterten Verwaltungsreform wäre jedoch ein Teil der öffentlichen Aufgaben und damit auch die Zuständigkeit für die betreffenden Behörden den Kreisen übertragen worden. Gleiches gilt weiterhin im Fall einer Einkreisung. Daraus müssen sich jedoch nicht zwangsläufig Standortverlagerungen ergeben, denn die Aufgaben können auch bei Zuständigkeit der Kreise weiterhin am gleichen Standort wahrgenommen werden, zumal sonst zusätzliche Kosten für Umzug und Verlagerung entstehen. Zudem gibt es wichtige Bereiche, die nicht an die Kreise zu übertragen sind, so vor allem die Gerichtsbarkeit und die Finanzämter. Sämtliche kreisfreien Städte sind Sitz eines Finanzamtes und zugleich Gerichtsstandort. Dabei gibt es in Greifswald drei, in Stralsund vier, in Neubrandenburg und Schwerin fünf und in Rostock sogar sechs Gerichte. Aus diesem Grund wird zumindest ein Teil der Behörden und Gerichte auch weiterhin in den kreisfreien Städten verbleiben, womit diese auch in diesem Bereich wichtige Versorgungsfunktionen für das gesamte Land erfüllen. Das ist auch sinnvoll, denn die kreisfreien Städte weisen überdurchschnittlich gute Verkehrsanbindungen auf, was sowohl für die überörtlichen Straßen- und Fernstraßenanbindungen als auch den Schienenverkehr und den ÖPNV gilt. Deshalb erscheint es sinnvoll, die Behörden, soweit sie nicht aufgelöst werden, an den derzeitigen Standorten zu belassen. Eine Verlagerung an andere Standorte dürfte i. d. Regel für die Bevölkerung zu einer schlechteren Erreichbarkeit führen.

2. 5 Einzelbetrachtung der sechs kreisfreien Städte

Die kreisfreien Städte erbringen nicht nur für ihre Bevölkerung, sondern für das gesamte Land Mecklenburg Vorpommern wichtige Leistungen in der Daseinsvorsorge, Wirtschaftsentwicklung und der Versorgung mit Arbeitsplätzen. Das gilt besonders für ihre jeweilige Region und ihren Verflechtungsbereich. Zur Darstellung dieser Leistungen wird im Folgenden in Kurzform zunächst das zentralörtliche Leistungsprofil der kreisfreien Städte aufgezeigt. Aufgrund der unterschiedlichen Datenzulieferungen und des ebenfalls unterschiedlichen Quellenmaterials konnten die Darstellungen wie auch die Bezugsjahre nicht einheitlich erfolgen, sondern weisen somit begrenzte Abweichungen auf.

2. 5. 1 Universitäts- und Hansestadt Greifswald

Greifswald hat 53.434 Einwohner (30.6.2007⁶⁵) und ist gemeinsam mit Stralsund Oberzentrum der Region Vorpommern. Bei einer Fläche von 51 qkm beträgt die Siedlungsdichte 1.052 EW/qkm. Die Stadt hat im Zeitraum 1990 bis Ende 2006 ca. 19,3% ihrer Einwohner verloren. Inzwischen weist Greifswald eine positive Wanderungsbilanz auf, die 2007 einem Einwohnergewinn von +0,84% entsprach. Die Stadt hat von 2005 bis 2006 einen Einwohnerzuwachs von 0,5% erfahren. Die Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes erwartet für den Zeitraum bis 2020 eine stabile Bevölkerungsentwicklung, die ggf. einen kleinen Zuwachs von +0,7% beinhalten könnte.⁶⁶ Berechnungen des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung erachten sogar im Zeitraum 2003 bis 2020 einen Einwohnerzuwachs von +1,8% für möglich⁶⁷.

Lage, Verkehr

Bahnanschluss Strecke Berlin-Anklam-Stralsund, 2 Bundesstraßen führen durch die Stadt, (B 105, B 109), Nähe zur BAB 20, Seehafen Greifswald-Ladebow.

Wirtschaft

Die Wirtschaft Greifswald wird vor allem vom Dienstleistungsgewerbe geprägt. Nur 13,3% der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer sind im produzierenden Gewerbe tätig, wobei davon 8,8% auf das verarbeitende Gewerbe entfallen. Im Dienstleistungsgewerbe sind es 84,9%, wovon 20,6% in den Branchen Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie 45,2% im Bereich öffentliche Dienstleister (Universität als größter Arbeitgeber der Stadt) und 6,5% im Bereich öffentlicher Verwaltung arbeiten⁶⁸. Im verarbeitenden Gewerbe kommt der Werftindustrie weltweit zu den größten Segelyachtenhersteller gehörend, Bedeutung zu. Das BIP (Bruttoinlandprodukt) je Erwerbstätigen lag 2004 bei 40.871 € bei deutlicher Steigerung innerhalb der letzten 10 Jahre. Die wirtschaftliche Bedeutung Greifswalds für Mecklenburg Vorpommern wird auch an dem BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards deutlich, einer Messgröße der volkswirtschaftlichen Gesamtgröße, mit der die Leistungen der EU-Mitgliedstaaten verglichen werden. Greifswald erreichte 2004 eine Messgröße von 92,9, die zwar noch unter dem EU Durchschnitt von 100 liegt, aber deutlich über dem Durchschnitt von Mecklenburg Vorpommern, der 78,6 betrug⁶⁹. Laut Prognos-Gutachten hat sich die Stadt im Betrachtungszeitraum 2004-2007 von sämtlichen deutschen Städten am positivsten und dynamischsten in Deutschland entwickelt⁷⁰. Die Universität und nachgeordnete Bereiche sind prägend für das Wirtschaftsprofil der Stadt, wogegen die anderen Branchen nicht die überragende Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung einnehmen, was auch am verhältnismäßig niedrigen Gewerbesteueraufkommen deutlich wird.

Arbeitsmarkt

⁶⁵ Einwohnerdaten aus: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: Statistische Berichte: Bevölkerungsstand der Kreise, Ämter und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern, 30.6.2007, Schwerin 23.10.2007.

⁶⁶ Die Prognosedaten entstammen: Landtag Mecklenburg Vorpommern, Drucksache 5/1059

⁶⁷ Angabe bei Seitz (2005), S. IV.

⁶⁸ Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern: Statistische Berichte A 663K.

⁶⁹ Datenzusammenstellung der Stadt Wismar, Berechnungen des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommern.

⁷⁰ Handelsblatt http://www.handelsblatt.com/news/Default.aspx?_p=30291_t=ft&_b=1245899

Greifswald wies 2005 ca. 27.700 Erwerbstätige und Arbeitnehmer auf, wobei sich jedoch deren Anzahl seit 1991 um -13,2% verringert hat⁷¹. Die Stadt hatte 2007 insgesamt 22.112 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, von denen 22,9% aus dem Umland kamen. Die Arbeitslosenquote lag im März 2007 bei 20,4%, im April 2008 bei 15,3%.⁷² 2005 waren bei einem Einwohneranteil von 3,03% des Landes in Greifswald 4% sämtlicher Erwerbstätigen und Arbeitnehmer von Mecklenburg-Vorpommern tätig.

Bildung

Allgemeinbildende Schulen: 5 Regionale Grundschulen (1.215 Schüler), 1 Grundschule mit Orientierungsstufe (238 Schüler), 2 Regionalschulen (746 Schüler), 3 Gymnasien (1.336 Schüler), 1 Gesamtschule ohne Oberstufe (384 Schüler), 1 Förderschule (224 Schüler), Waldorfschule (324 Schüler) 1 Gymnasium mit Grundschule (188 Schüler) Abendgymnasium (82 Schüler), 1 Förderschule (34 Schüler), 1 kirchliches Schulzentrum (174 Schüler), insgesamt 3.987 Schüler an öffentlichen Schulen und 958 Schüler an Schulen in freier Trägerschaft. Der zentralörtliche Bildungskoeffizient, der das Verhältnis des Schulangebotes ausdrückt, das über die Versorgung der eigenen Bevölkerung hinaus für das Umland erbracht wird, liegt bei den allgemeinbildenden Schulen bei 1,14.

Berufliche Bildung / Erwachsenenbildung: 4 Berufsschulen (mit 4.716 Schüler), 1 Berufsfachschule (124 Schüler) und 1 Berufsschule am Universitätsklinikum Greifswald (570 Schüler), Volkshochschule. Der zentralörtliche Berufsschulbildungskoeffizient liegt bei ca. 2,8.

Hochschulen: Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald.

Forschung: Die Stadt ist Standort eines Kernfusionsforschungsreaktors, eines Biotechnikums, des Technologiezentrums Vorpommern, des Bundesforschungsinstitutes für Tiergesundheit („Friedrich-Loeffler-Institut“), eines Teilinstitutes des Max-Planck-Institutes für Plasmaphysik, des Institutes für Niedertemperatur-Plasmaphysik, des Alfred-Krupp-Wissenschaftskollegs und weiterer Forschungseinrichtungen.

⁷¹ StatA: Statistische Berichte A 663K.

⁷² IAB regional IAB Nord, Strukturanalyse Wismar.

Daseinsvorsorge soziale Infrastruktur (außer Schulen/Bildung u. Gesundheitsversorgung)⁷³

Kultur und Freizeit: 1 Theater (der Vorpommern GmbH) und 1 Stadthalle, die sich derzeit im Bau befindet, Pommersches Landesmuseum, Multikomplexbibliothek, Stadtbibliothek, Musikschule, Tierpark, Stadtarchiv, Soziokulturelles Zentrum St. Spiritus, Sammlungen der Universität Greifswald, Sternwarte. Senioren: Zahlreiche Seniorendienste, Seniorenakademie. Sport: 1 Volksstadion, 1 Strandbad, 1 Multifunktionales Sport- und Freizeitbad, 1 Mehrzweckhalle, 5 Großsporthallen, 1 Tennisanlage (8 Plätze), 1 Bundeskegelbahn, 4 maritime Sondersportstätten, See- und Tauchsportzentrum sowie etliche weitere kleinere Einrichtungen und Angebote, die jedoch vorwiegend von der Stadtbevölkerung und dem nahen Umland genutzt werden.

Weitere Leistungen: In den Kindertagesstätten werden 361 Kinder aus dem Umland betreut, was ca. 12 % der Kapazitäten entspricht.

Gesundheit

Das Universitätsklinikum (798 Betten), 1 Krankenhaus und 1 Klinik, insgesamt Kapazitäten von 1.025 Betten, die sich nach den Erfahrungen der zurückliegenden Jahre auch auf 1.100 erhöhen lassen, 1 Neurologisches Rehabilitationszentrum. Die Bettenkapazitäten liegen deutlich über den Versorgungsbedarf der eigenen Bevölkerung. Mindestens 50% der Kapazitäten werden vom Umland genutzt.

Die ambulante Versorgung leisten 50 Allgemeinmediziner sowie 73 Fachärzte. In Anbetracht der ambulanten medizinischen Versorgungskapazitäten ist davon auszugehen, dass ein Teil der Allgemeinmediziner und der Großteil der Fachärzte vor allem Patienten aus dem Umland versorgt.

Greifswald als Standort des Universitätsklinikums und eines Rettungshubschraubers versorgt das Umland ebenfalls mit rettungsdienstlichen Leistungen im Rahmen der Notfallversorgung.

Verwaltung, Behörden, Landeseinrichtungen:

Land: Landesverfassungsgericht M-V, BBL-Geschäftsstelle, Finanzgericht, Amtsgericht, Oberverwaltungsgericht, Verwaltungsgericht, Landeszentralkasse, Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen, Finanzamt, Landesarchiv, Staatliches Schulamt, Landesinstitut für Schule und Ausbildung, Amt für Raumordnung und Landesplanung, Polizeidienststellen. 2005 waren 4.973 Personen im Dienste des Landes in der Stadt beschäftigt⁷⁴, ohne Bildungsbereich waren es 687 Personen.

Weiterhin befinden sich in Greifswald das Konsistorium der Pommerschen Evangelischen Landeskirche, die Landessynode, der Bischof und der Superintendent. Die wichtigsten Verbände sind die Kreishandwerkerschaft Greifswald-Ostvorpommern, die Industrie- und Handelskammer zu Neubrandenburg Zweigstelle Greifswald sowie der Regionale Fremdenverkehrsverband Vorpommern.

⁷³ Datenzuarbeit der Stadt von 2008.

⁷⁴ Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 4/1641 vom 28.4.2005.

Finanzen⁷⁵

Die Steuerausprägung 2004: Realsteueraufbringungskraft = 176,89 €/EW, gemeindliche Steuerkraft = 210,61 €/EW, Realsteuer-Istaufkommen = 182,30 €/EW. 2004 übertrafen die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes die Einnahmen. Hingegen erzielte der Vermögenshaushalt mehr Einnahmen als Ausgaben, wobei jedoch die Mehreinnahmen nicht zum völligen Ausgleich der Einnahmendifizite im Verwaltungshaushalt ausreichten. Daher ergab sich ein Fehlbetrag von ca. 9%.

Steuern und Einnahmen 2004 je Einwohner⁷⁶:

Steuern netto	Grundsteuern	Gewerbest. Netto	Gem.ant. Eink.St.	Gem.ant. Ums.St.	Zahl Bund LAF,ERP,L	Darunter allg. Zuw. Bund,L.
292,55 €	72,75 €	95,77 €	90,05 €	27,18 €	977,60 €	588,69 €

Schulden im Vermögenshaushalt (2006): 831 EUR/EW

Durch eine konsequente Konsolidierungspolitik hat Greifswald das Haushaltsjahr 2007 im Verwaltungshaushalt mit einem jahresbezogenen Überschuss von 7,5 Mio. EUR abgeschlossen. Auch der Haushaltsplan 2008 sieht einen Jahresüberschuss von fast 3 Mio. EUR vor. Der Abbau der Altfehlbeträge wird nach den Planungen der Stadt im Haushaltsjahr 2009 erreicht, so dass die volle finanzielle Handlungsfähigkeit ab 2010 wieder gegeben sein wird. Die Investitionsquote in Greifswald ist für eine Haushaltssicherungskommune hoch und betrug 2006 13,6 %, 2007 10,8 % und wird 2008 voraussichtlich 11,5 % betragen.

Zusammenfassendes Profil Hansestadt Greifswald

- Stabile Bevölkerungsentwicklung und positive Wanderungsbilanz
- Dominanz des Dienstleistungssektors, geringe Gewerbesteuererinnahmen
- Kaufkraftstandard mit 92,9 über Landesdurchschnitt
- Kein Flächenengpass
- Zwar kommen nur 22,9% der Beschäftigten aus dem Umland; die Beschäftigten der 11 Stadt-Umland-Gemeinden pendeln jedoch zu 54,9% in die Stadt Greifswald ein
- Bildungskoeffizient 1,14
- Oberzentraler Zentralitätsquotient 3,43
- Erhebliche Leistungserbringung für das Umland im Bereich stationäre und ambulante Gesundheitsversorgung sowie in der Notfallversorgung
- Haushaltsdefizit im Jahr 2004 von 9%; voraussichtlich wird der Haushalt nach Angaben der Stadt schon 2009 ausgeglichen sein

2. 5. 2 Stadt Neubrandenburg

Neubrandenburg ist Oberzentrum mit ca. 67.237 Einwohnern (30.6.2007) der Region Mecklenburgische Seenplatte/Ostmecklenburg mit ca. 400.000 Einwohnern. Bei einer Fläche

⁷⁵ Statistische Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2005, Statistische Jahrbuch Neubrandenburg

⁷⁶ Die Daten zu den Steuereinnahmen sind aus: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2005, Berlin 2005.

von 86 qkm beträgt die Siedlungsdichte 785 EW/qkm. Seit 1990 hat die Stadt Neubrandenburg ca. 24,4% ihrer Bevölkerung verloren, wovon sich ca. 6% im Umland ansiedelten (Suburbanisierung). Die Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes erwartet für den Zeitraum bis 2020 einen weiteren Einwohnerverlust von fast 21%, so dass dann die Bevölkerung nur noch 53.380 Personen betragen könnte.

Verkehr und Lage

Neubrandenburg hat eine günstige Lagebeziehung zu Berlin, Hamburg und Stettin. 3 Bundesstraßen, Nähe A 20 und B 197, Flughafen Neubrandenburg-Trollhagen.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft Neubrandenburgs ist ebenfalls der Dienstleistungssektor ausschlaggebend, wenngleich produzierendes und verarbeitendes Gewerbe eine etwas größere Bedeutung als in Greifswald haben. 15% der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer sind im produzierenden Gewerbe tätig, wovon 9,6% auf das verarbeitende Gewerbe entfallen. Im Dienstleistungsgewerbe arbeiten 84,6%, wovon 22,6% in den Branchen Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie 43,3% in Bereich öffentliche Dienstleister und 14,5% im Bereich öffentlicher Verwaltung beschäftigt sind. Das BIP lag 2004 bei 43.811 €/EW. Neubrandenburg erreicht bei der Messgröße BIP je Einwohner im Kaufkraftstandard den hohen Wert von 126,7, der deutlich über dem Durchschnittswert der EU von 100, über dem gesamtdeutschen Durchschnittswert von 115,8 und bei sehr hohem Abstand über dem Durchschnittswert von Mecklenburg-Vorpommern von 78,6 liegt. Die Stadt erreicht zudem mit 1.474 Mio. € eine sehr hohe Wertschöpfung im Dienstleistungsbereich⁷⁷. Im verarbeitenden Gewerbe kommt vor allem den Branchen Fahrzeugzulieferindustrie, Nahrungsgütermaschinenbau, lebensmittelverarbeitende Industrie, Gesundheitswirtschaft, Bau- und Baustoffindustrie und Technologiefirmen Bedeutung zu. Der Einzelhandel hat mit ca. 600 Betrieben und einer Verkaufsfläche von etwa 200.000 qm ebenfalls wichtige Bedeutung. Für den Fremdenverkehr gibt es 37 touristische Einrichtungen. Von den 663 ha Gewerbeflächen sind nur noch 13,7% nicht belegt und verfügbar, womit die Probleme in der Flächenversorgung deutlich werden. Die Stadt weist insgesamt ein breit gefächertes Wirtschaftsprofil auf, in dem neben dem dominanten Dienstleistungssektor auch die anderen Branchen wichtige Bedeutung einnehmen. Das hohe Gewerbesteueraufkommen und überdurchschnittliche Aufkommen an Einkommensteuern sprechen für die wirtschaftliche Bedeutung von Neubrandenburg.

Arbeitsmarkt

Neubrandenburg wies 2005 ca. 46.000 Erwerbstätige und Arbeitnehmer auf, wobei sich deren Anzahl jedoch seit 1991 um -9,1% verringert hat. Die Arbeitslosenquote lag im März 2007 bei 21,1%. 2005 waren bei einem Einwohneranteil von 3,9 % des Landes in Neubrandenburg 6,7 % der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer von Mecklenburg-Vorpommern tätig.

Bildung

Allgemeinbildende Schulen: 7 Grundschulen (1.636 bei 3,5% Umlandschüler), 2 Regionalschulen (935 Schüler bei 4,1% Umlandschüler), 3 Gesamtschulen (842 Schüler bei 15,5% Umlandschüler), 3 Gymnasien (2.087 Schüler bei 23,1% Umlandschüler), 4

⁷⁷ Datenlieferung der Stadt vom Frühjahr 2008.

Förderschulen (548 Schüler 14,7% Umlandschüler) und ein Abendgymnasium. Dabei werden in den allgemeinbildenden Schulen 28 Hauptschüler, 589 Realschüler, 505 Gesamtschüler, 551 Schüler, die eine Förderschule besuchen, sowie 2.837 Gymnasiasten und 78 Besucher des Abendgymnasiums unterrichtet. Der zentralörtliche Bildungskoeffizient, der das Verhältnis des Schulangebotes ausdrückt, das über die Versorgung der eigenen Bevölkerung hinaus für das Umland erbracht wird, liegt bei den allgemeinbildenden Schulen bei 1,15 (darunter bei den Gymnasien sogar bei 1,3).

Berufliche Bildung / Erwachsenen Bildung: Berufsschulen (2.075 Schüler), wobei 51,5% der Schüler aus dem Umland kommen, 1 Berufsfachschule (201 Schüler), 1 Fachoberschule (75 Schüler), 1 höheren Berufsfachschule (613 Schüler), 1 Berufsfachschule (236 Schüler), 1 Berufsfachgymnasiums (314 Schüler) sowie weitere berufsvorbereitende Maßnahmen, Volkshochschule. Der zentralörtliche Bildungskoeffizient beträgt bei den Berufsschulen 2,1.

Hochschulen: Fachhochschule Neubrandenburg.

Daseinsvorsorge soziale Infrastruktur (außer Schulen/Bildung u. Gesundheitsversorgung)⁷⁸

Kultur und Freizeit: Schauspielhaus, Konzertsaal, Konzertkirche, Theater, Orchester GmbH und die Niederdeutsche Bühne, Regionalbibliothek (28% der Nutzer aus dem Umland), Sozialkulturelles Bildungszentrum und die Kunstsammlung, 2 Kinos, 3 Museen.

Sport: 1 Schwimmhalle mit Wassersportzentrum sowie weitere Großsportanlagen und Wasserskianlage, wobei ca. 15% (1.800 Besucher) der Wassersporteinrichtungen und knapp 30% für sämtliche Sportanlagen aus dem Umland kommen.

Weitere Angebote: Das Kinderkrippen-, Kita- und Hortangebot ist zu 7% bis 10% von Kindern aus dem Umland belegt.

Gesundheitsversorgung

Die Stadt verfügt über ein Krankenhaus mit 1.001 Betten sowie an niedergelassenen Ärzten über 46 Allgemeinmediziner und 164 Fachärzte. Die Stadt weist damit eine ausgeglichene Versorgung der eigenen Bevölkerung auf. Die ansässigen Mediziner sind zugleich für das Umland tätig. Das gilt vor allem für die Fachärzte, die von ihrer Anzahl her deutlich über dem Versorgungsbedarf der Stadt liegen. Für die unmittelbaren Umlandgemeinden besteht ein medizinisches Versorgungsdefizit von fast 80% und für das weitere Umland von etwa 10%.

Verwaltung, Behörden, Landeseinrichtungen

Die Stadt ist Verwaltungszentrum der Region Mecklenburgische Seenplatte, Standort zahlreicher Bundes- und Landesbehörden.

Landesstellen: Landesrechnungshof, Staatsanwaltschaft, Landgericht, Amtsgericht, Justizvollzugsanstalt, Landessozialgericht, Sozialgericht, Arbeitsgericht, Landeszentralkasse, Finanzamt, Eichamt, Landesveterinäramt, Staatliches Schulamt, Amt für Raumordnung und Landesplanung, Amt für Umwelt und Naturschutz, Versorgungsamt, Amt für Arbeitsschutz u. technische Sicherheit, Landesjugendamt, Polizeidienststellen.

⁷⁸ Datenarbeit der Stadt von 2008.

2005 waren 2.909 Personen im Dienste des Landes in der Stadt beschäftigt, ohne das Personal in Ausbildung und Forschung 1.794 Personen.

Finanzen

Die Steuerausprägung 2004: Realsteueraufbringungskraft = 324,84,72 €/EW, gemeindliche Steuerkraft = 315,46 €/EW., Realsteuer-Istaufkommen = 323,42 €/EW. 2004 übertrafen die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes die Einnahmen, was ebenfalls für den Vermögenshaushalt galt, so dass ein Fehlbetrag vorlag (5.6 %).

Steuern und Einnahmen 2004 je Einwohner⁷⁹:

Steuern netto	Grundsteuern	Gewerbest. Netto	Gem.ant. Eink.St.	Gem.ant. Ums.St.	Zahl Bund LAF,ERP,L	Darunter allg. Zuw. Bund,L.
446,55 €	103,82 €	191,71 €	95,46 €	48,21 €	950,90 €	527,92 €

Schulden (2006): 583 €/EW.

Zusammenfassendes Profil Stadt Neubrandenburg

- Weiterhin starke Bevölkerungsverluste (21% bis 2020)
- Dominanz des Dienstleistungssektors
- Kaufkraftstandard mit 126,7 deutlich über Landes- und Bundesschnitt
- Deutlicher Flächenengpass
- Bildungskoeffizient 1,15
- Erhebliche Leistungserbringung für das Umland im ambulanter fachärztlicher Versorgung sowie der Notfallversorgung
- Haushaltsdefizit von 5,6%

⁷⁹ Die Daten zu den Steuereinnahmen sind aus: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2005, Berlin 2005.

2. 5. 3 Hansestadt Rostock⁸⁰

Rostock ist mit 199.868 Einwohnern (30.6.2007) das Oberzentrum der Region Mittleres Mecklenburg/Rostock mit ca. 450.000 Einwohnern. Bei einer Fläche von 181 qkm beträgt die Siedlungsdichte 1.101 EW/qkm. Die Stadt hat im Zeitraum 1990 bis Ende 2006 ca. 19,4% ihrer Einwohner verloren. Ein Teil der Einwohnerverluste ist auf die Suburbanisierung zurückzuführen, die sich jedoch inzwischen erheblich abgeschwächt hat. Die Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes erwartet für den Zeitraum bis 2020 lediglich einen Rückgang von 1,4%, was fast einer stabilen Bevölkerungsentwicklung entsprechen würde.

Verkehr und Lage

Rostock besitzt den größten Hafen in Mecklenburg-Vorpommern und ist der größte Fähr- und Kreuzschiffahrtshafen in Deutschland. Die Stadt bildet das größte Verkehrskreuz im Nordosten Deutschlands und hat eine günstige Lage zu Berlin, Hamburg und Kopenhagen. Sie ist mit dem Flughafen Rostock-Laage am Luftverkehr angeschlossen. 5 Regionalbahnstrecken, 1 Autobahnanschluss, 3 Bundesstraßen verbinden die Stadt.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft der Stadt ist ebenfalls der Dienstleistungsbereich dominant, der jedoch in enger Verbindung mit dem Hafen, ansässigen Reedereien und dem Verkehrsdrehkreuz Richtung Skandinavien sowie mit der größten Universität des Landes gesehen werden muss. Im Dienstleistungsgewerbe sind 86,8% der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer der Stadt tätig, hingegen im produzierenden Gewerbe nur 12,7%, wovon im verarbeitenden Gewerbe 7,2% arbeiten. Von den Beschäftigten im Dienstleistungsgewerbe stellen die Bereiche Handel, Gastgewerbe und Verkehr 24,9%, öffentliche und private Dienstleister 43% und öffentliche Verwaltung 12,5% der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer in der Stadt. Rostock erreichte 2004 mit 44.790 €/Erwerbstätigen das höchste BIP unter den kreisfreien Städten und Landkreisen in Mecklenburg-Vorpommern. Bei der Messgröße BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards erreicht die Stadt mit 104,3 einen Wert, der über dem EU-Durchschnitt von 100 und wesentlich über dem von Mecklenburg-Vorpommern mit 78,6 liegt. Im verarbeitenden Gewerbe kommt vor allem der Wertindustrie und dem Maschinenbau Bedeutung zu. Für die Wirtschaft sind ebenfalls die ansässigen Reedereien, der Einzelhandel, Dienstleistungen und der Tourismus von wichtiger Bedeutung. Die Auslastung der Gewerbeflächen liegt durchschnittlich bei 80%. Rostock weist ein breites Wirtschaftsprofil auf, das vor allem vom Hafen und der Lage sowie daran anknüpfenden wirtschaftlichen Aktivitäten, der ansässigen Industrie, der Universität und den Forschungseinrichtungen, dem Handel und dem Tourismus geprägt wird. Das hohe BIP und das für Mecklenburg-Vorpommerns Städte überdurchschnittliche Gewerbesteueraufkommen unterstreichen die wirtschaftliche Bedeutung der Stadt. Die wirtschaftlichen Entwicklungschancen der Stadt werden jedoch aufgrund fehlender Flächenreserven der Stadt beeinträchtigt.

⁸⁰ Angaben der Stadt, z. T. aus der Zuarbeit der Stadt für die Enquete Kommission.

Arbeitsmarkt

Rostock wies 2005 ca. 98.100 Erwerbstätige und Arbeitnehmer auf, wobei sich jedoch deren Anzahl seit 1991 um -25,9% verringert hat. 2005 hatten von den 71.323 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten 27.287 Personen ihren Arbeitsplatz im Umland, wobei 16.504 Personen Auspendler der Stadt waren. Die Arbeitslosenquote lag im März 2007 bei 18,8%. 2005 waren bei einem Einwohneranteil von 11,6% des Landes in Rostock 14,2% sämtlicher Erwerbstätigen und Arbeitnehmer von Mecklenburg-Vorpommern tätig.

Bildung

Allgemeinbildende Schulen: 21 Grundschulen mit 4.172 Schülern, 6 regionale Schulen mit 1.700 Schülern, 8 Gesamtschulen mit 3.726 Schülern, 8 Gymnasien mit 5.379 Schülern (1-4 Kl.= 156 Schüler, 5-10 Kl. = 2.819 Schüler, 11.-13. Klasse = 2.404 Schüler), 1 Abendgymnasium mit 247 Schülern und 10 Förderschulen mit 1.549 Schülern. Der zentralörtliche Bildungskoeffizient, der das Verhältnis des Schulangebotes ausdrückt, das über die Versorgung der eigenen Bevölkerung hinaus für das Umland erbracht wird, liegt bei den allgemeinbildenden Schulen bei 1,17.

Berufliche Bildung/Erwachsenenbildung: 10 berufliche Schulen mit 12.511 Schülern, Volkshochschule. Der zentralörtliche Bildungskoeffizient für den Berufsschulbereich liegt bei

1,87.
Hochschulen: Universität Rostock mit 14.142 Studenten, Hochschule für Musik und Theater mit 457 Schülern, Fachbereich Seefahrt Warnemünde der Hochschule Wismar mit 349 Studenten, 1 Privatuniversität, Leibniz-Institut, Institut für Ostseeforschung, Landesinstitut für Schule u. Ausbildung

Forschung: 5 weitere Forschungseinrichtungen.

Daseinsvorsorge soziale Infrastruktur (außer Schulen/Bildung u. Gesundheitsversorgung)⁸¹

Kultur und Freizeit: Volkstheater, Kinos, Kunsthalle Rostock, Kulturhistorisches Museum, Schiffbau- und Schifffahrtmuseum, 5 weitere Museen oder ähnliche Einrichtungen, Stadtbibliothek, Konservatorium

Sport: Ostseestadion für 28.000 Zuschauer, Leichtathletikstadion (1.800 überdachte Sitzplätze), Sportforum, Hallenschwimmbad (50 m und 25 m Bahnen), 7 Rasenfußballfeldern, 3 Kunstfußballfelder, Radrennbahn, Eissporthalle (für 1.400 Zuschauer), etliche Sporteinrichtungen mit regionaler Bedeutung, die noch durch zahlreiche kleinere Einrichtungen ergänzt werden.

Gesundheit

Rostock ist das wichtigste Gesundheitszentrum in Mecklenburg-Vorpommern. 1 Universitätsklinik, 6 Kliniken sowie weitere kleinere private Kliniken und stationäre Einrichtungen, Rehabilitationszentrum, insgesamt 19 Einrichtungen, sowie 124 praktizierender Allgemeinmediziner und 306 Fachärzte. Der dort ansässige Kassenärztliche Notdienst sicher zudem am Wochenende große Bereiche des Landkreises Doberan mit ab.

⁸¹ Datenarbeit der Stadt von 2008.

Die Krankenhäuser sichern die stationäre Versorgung für das nahe und weite Umland und die Anzahl der Fachärzte spricht dafür, dass die Versorgungsleistungen für das Umland hoch anzusetzen sind.

Verwaltung, Behörden, Landeseinrichtungen

Rostock ist bedeutender Bundeswehr- und Marinestandort

Landesstellen: Oberlandesgericht, Generalstaatsanwaltschaft, Staatsanwaltschaft, Landgericht, Amtsgericht, Justizvollzugsanstalt, Sozialgericht, Landesarbeitsgericht, Arbeitsgericht, Landeszentralkasse, Finanzamt, Landesamt für Straßenbau und Verkehr, Eichamt, Landespflanzenamt, Landesveterinäramt, Landesamt für Fischerei, Staatliches Schulamt, Amt für Raumordnung und Landesplanung, Staatliches Amt für Umwelt und Natur, Landesversorgungsamt, Versorgungsamt, Amt für Arbeitsschutz u. technische Sicherheit, Landesgesundheitsamt, Polizeidienststellen.

2005 waren 11.334 Personen im Dienste des Landes in der Stadt beschäftigt, ohne Personal in Bildung und Forschung waren es 3.777 Personen.

Finanzen

Die Steuerausprägung 2004: Realsteueraufbringungskraft = 242,72 €/EW, gemeindliche Steuerkraft = 251,66 €/EW, Realsteuer-Istaufkommen = 263,37 €/EW. 2004 übertrafen die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes die Einnahmen, was ebenfalls für den Vermögenshaushalt galt, so dass ein deutlicher Fehlbetrag vorlag (26,7%)

Steuern und Einnahmen 2004 je Einwohner⁸²:

Steuern netto	Grundsteuern	Gewerbest. Netto	Gem. ant. Eink. St.	Gem. ant. Ums. St.	Zahl Bund LAF, ERP, L	Darunter allg. Zuw. Bund, L.
378,19 €	92,32 €	150,85 €	83,24 €	40,57 €	892,04 €	512,17 €

Schulden (2006): 1.068 €/Ew.

Zusammenfassendes Profil Hansestadt Rostock

- In der Vergangenheit starke Verluste, auch auf Suburbanisierung zurückzuführen; zukünftig relativ stabile Bevölkerungsentwicklung
- Dominanz des Dienstleistungssektors
- Flächenengpass
- Kaufkraftstandard mit 104,3 überdurchschnittlich
- Bildungskoeffizient 1,17
- Günstiger oberzentraler Zentralitätsquotient von 2,31
- Anteil der Beschäftigten aus dem Umland 38,1%; Einpendleranteil der Beschäftigten aus dem Stadt-Umland-Raum nach Rostock 51,1%

⁸² Die Daten zu den Steuereinnahmen sind aus: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2005, Berlin 2005.

- Erhebliche Leistungserbringung für das Umland im Bereich stationäre und ambulante Gesundheitsversorgung sowie Notfallversorgung
- Deutliches Haushaltsdefizit von 26,7%

2. 5. 4 Landeshauptstadt Schwerin

Die Landeshauptstadt Schwerin ist mit 96.082 (30.6.2007) Einwohnern das Oberzentrum der Region Westmecklenburg mit einer Bevölkerung von 391.662 Personen im oberzentralen Verflechtungsraum. Bei einer Fläche von 131 qkm beträgt die Siedlungsdichte 736 EW/qkm. Die Stadt hat im Zeitraum 1995 bis 2005 etwa 24,5 % ihrer Bevölkerung verloren. Daran hatten Wanderungsverluste einen erheblichen Anteil, wobei die Stadt in jüngster Zeit eine nahezu ausgeglichene Wanderungsbilanz aufweist und sich auch der negative Geburtensaldo deutlich abgeschwächt hat. Die Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes erwartet für den Zeitraum bis 2020 jedoch einen weiteren Bevölkerungsrückgang von ca. 10%.

Verkehr und Lage

Günstige Lage zu Berlin und Hamburg sowie zu den Seehäfen Rostock und Wismar, 2 Autobahnen, 3 Bundesstraßen, vierspuriger Zubringer zur A 20, 37 km bis zum Verkehrsflughafen Schwerin-Parchim, Bahnstrecke Hamburg-Rostock, Anschluss Binnenwasserstraßen.

Wirtschaft

In Schwerin kommt ebenfalls dem Dienstleistungsgewerbe die größte Bedeutung im Wirtschaftsbesatz zu. Im produzierenden Gewerbe arbeiten 12,7%, davon 6,1% der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer im verarbeitenden Gewerbe, aber 87% im Dienstleistungssektor. Den höchsten Anteil im Dienstleistungssektor stellt der Bereich öffentlicher und privater Dienstleistungen mit 45,1%, gefolgt von Handel, Gastgewerbe und Verkehr mit 22,4% der Erwerbstätigen und Beschäftigten, wogegen ein Anteil von 17,4% auf öffentliche Verwaltung entfällt. Das BIP je Erwerbstätigen lag 2004 bei 42.876 €. Bei der Messgröße BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards erreicht die Stadt mit 123,3 einen Wert, der deutlich über dem EU-Durchschnitt von 100, über dem deutschen Durchschnitt von 115,8 und sehr hoch über dem von Mecklenburg-Vorpommern mit 78,6 liegt. Für die Wirtschaft der Stadt haben vor allem im verarbeitenden und produzierenden Gewerbe die Nahrungsmittelindustrie, Kunststoffindustrie, Maschinenbau, Kabelfertigung und Brauereibetrieb sowie das Dienstleistungsgewerbe, Einzelhandel und Handwerk Bedeutung. Die Wirtschaft der Stadt weist ebenfalls ein breites Profil auf, wobei der öffentlichen Verwaltung durch die Funktion als Landeshauptstadt hohe Bedeutung zukommt. Das verhältnismäßig hohe Aufkommen an Gewerbesteuern spricht für eine gefestigte Wirtschaftsentwicklung.

Arbeitsmarkt

Schwerin wies 2005 ca. 64.400 Erwerbstätige und Arbeitnehmer auf, wobei sich jedoch deren Anzahl seit 1991 um -11,9% verringert hat. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betrug 2007 ca. 47.400 Personen. 2005 umfasste deren Zahl 47.375 Personen, wovon 54,5% Einpendler waren⁸³. 2005 waren bei einem Einwohneranteil von

⁸³ Angaben der Stadt vom März 2008.

5,6% des Landes in Schwerin 9,4% sämtlicher Erwerbstätigen und Arbeitnehmer von Mecklenburg-Vorpommern tätig.

Die Arbeitslosenquote lag im März 2007 bei 18,4%.

Bildung

Allgemeinbildende Schulen: 14 Grundschulen mit 2.602 Kindern, 7 Regionalschulen mit 1.511 Schülern, 7 Gymnasien mit 3.719 Schülern einschließlich der Gesamtschulen und der Waldorfschule (Sek. I = 2.252 Schüler, Sek. II = 1.467 Schüler, darunter ein Abendgymnasium mit 120 Schüler der Sek. II), 2. Gesamtschule mit 872 Schülern (davon Sek. I = 697 Schüler und Sek. II = 175 Schüler). 2 Gesamtschulen, in denen 3.124 Kinder die 5. bis 10. Klasse besuchen, 3 Gymnasien, wobei insgesamt 1.724 Schüler die gymnasiale Oberstufe besuchen, 1 Förderschule, 1 Waldorfschule. Ca. 40% der Schüler kommen aus dem Umland. Der zentralörtliche Bildungskoeffizient, der das Verhältnis des Schulangebotes ausdrückt, das über die Versorgung der eigenen Bevölkerung hinaus für das Umland erbracht wird, liegt bei den allgemeinbildenden Schulen bei 1,67.

Berufliche Bildung/Erwachsenenbildung: 5 Berufsschulen mit 8.795 Schülern, was einem zentralörtlichen Berufsschulkoeffizienten von 2,5 entspricht. Hinzu kommen weitere Einrichtungen: 1 Kunsthochschule, 1 Konservatorium, 1 Musik- und Kunstschule, Volkshochschule.

Hochschulen: FH des Bundes, Baltic College, Designerschule Schwerin, University of Technology, Business and Design, Akademie für Wirtschaft Politik und Kultur in Mecklenburg-Vorpommern e. V. sowie 3 Forschungseinrichtungen

Daseinsvorsorge soziale Infrastruktur (außer Schulen/Bildung u. Gesundheitsversorgung)⁸⁴

Kultur und Freizeit: Staatstheater, Freilichtbühne, Kongresshalle, Kinos, Staatliche Museen, Volkskunde Museum. Schleswig-Holsteinhaus, Freilichtmuseum, Schlossmuseum, Technisches Landesmuseum sowie 3 weitere Museen und das Dokumentationszentrum für Opfer deutscher Diktaturen, Landesbibliothek, Stadtbibliothek, Sozialkulturelles Zentrum.

Sport: Sport- und Kulturzentrum, Sport- und Kongresshalle, 3 Sporthallen, Schwimmhalle, Freibäder, 5 Sportplätze und vergleichbare Einrichtungen,

Weitere Leistungen: In den Kindereinrichtungen werden 430 Kinder aus dem Umland betreut, was 8% der Kapazitäten entspricht.

Gesundheit

1 Krankenhaus mit 1.406 Betten, 1 Psychiatrisches Krankenhaus mit 145 Plätzen (73 vom Umland belegt), wobei die Kapazitäten deutlich über dem Eigenbedarf zur Bevölkerungsversorgung liegen und somit zugleich auch im hohen Maße das Umland versorgen. Die ambulante Versorgung wird durch 63 Allgemeinmediziner und 220 Fachärzte geleistet, was von den Kapazitäten her gleichfalls für erhebliche fachärztliche Versorgungsleistungen für das Umland spricht. Die Rettungsdienste betreuen z. T. angrenzende Gemeinden (ebenfalls auch die Feuerwehr).

⁸⁴ Datenarbeit der Stadt von 2008.

Verwaltung, Behörden, Landeseinrichtungen

Sitz der Landesregierung, Behördenzentrum des Landes, Gesundheitsamt.

Land: Staatskanzlei und Ministerien, Straßenbauamt, Landesrundfunkzentrale, BBL-Geschäftsstelle, Landesvermessungsamt, Statistisches Amt, Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz, Staatsanwaltschaft, Landgericht, Amtsgericht, Verwaltungsgericht, Sozialgericht, Arbeitsgericht. Landeszentralkasse, Finanzamt, Landesamt zur Regelung offen. Vermögensfragen, Straßenbauamt, Eichamt, Landesveterinäramt, Landesamt für Bodendenkmalpflege, Landesamt für Denkmalpflege, Landeshauptarchiv, Landesamt sowie Landesinstitut für Schule und Ausbildung, Staatliches Schulamt, Amt für Raumforschung und Landesplanung, Staatliches Amt für Umwelt und Natur, Versorgungsamt, Arzneiüberwachung und -prüfstelle, Amt für Arbeitsschutz und technische Sicherheit, Polizeidienststellen. 2005 waren 8.202 Personen im Dienste des Landes in der Stadt beschäftigt, ohne den Bildungsbereich waren es 7.009 Personen.

Finanzen

Die Steuerausprägung 2004: Realsteueraufbringungskraft = 274,13 €/EW, gemeindliche Steuerkraft = 299,80 €/EW, Realsteuer-Istaufkommen = 281,58 €/EW. 2004 übertrafen sowohl die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes als auch die des Vermögenshaushaltes deutlich die Ausgaben, so dass die Stadt eine positive Haushaltsbilanz mit Überschuss aufwies. Der Haushalt 2005 wies einen ausgeglichenen Vermögenshaushalt, aber im Verwaltungshaushalte ca. 45,6 Mio. höhere Ausgaben als Einnahmen auf, was einem Defizit von -22,3% des Verwaltungshaushaltes und von 18,2% des Gesamthaushaltes entspricht. 2006 konnte das Haushaltsdefizit durch massive Anstrengungen der Stadt auf ein Defizit von -6,2% reduziert werden⁸⁵.

Steuern und Einnahmen 2004 je Einwohner⁸⁶:

Steuern netto	Grundsteuern	Gewerbest. Netto	Gem.ant. Eink.St.	Gem.ant. Ums.St.	Zahl Bund LAF,ERP,L	Darunter allg. Zuw. Bund,L.
421,55 €	108,78 €	154,59 €	98,15 €	53,30 €	1.112,66€	552,91 €

Schulden (2006): 869 €/EW

Zusammenfassendes Profil Landeshauptstadt Schwerin

- Hohe Wanderungsverluste in der Vergangenheit, zukünftig weiter abnehmende Bevölkerung (10% bis 2020)
- Dominanz des Dienstleistungssektors
- Enormer Einpendleranteil von 54,5% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Schwerin sowie 53,6% Auspendler nach Schwerin aus Sicht der 23 Stadt-Umland-Gemeinden
- Stark überdurchschnittlicher Kaufkraftstandard mit 123,3

⁸⁵ Datenlieferung der Stadt, Frühjahr 2008.

⁸⁶ Die Daten zu den Steuereinnahmen sind aus: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2005, Berlin 2005.

- Bemerkenswert hoher Bildungskoeffizient mit 1,67, d. h. 40% der Schüler kommen aus dem Umland
- Ungünstiger oberzentraler Zentralitätsquotient von 5,11
- Erhebliche Leistungserbringung für das Umland im Bereich stationäre und ambulante Gesundheitsversorgung sowie der Notfallversorgung
- Hohes Haushaltsdefizit (18,2%)

2. 5. 5 Hansestadt Stralsund

Stralsund hat 58.175 Einwohner (30.6.2007⁸⁷) und ist gemeinsam mit Greifswald Oberzentrum der Region Vorpommern mit einer Bevölkerung von 384.595 Personen (Stand 31.12.2005) im oberzentralen Verflechtungsbereich. Bei einer Fläche von 39 qkm beträgt die Siedlungsdichte hohe 1.495 EW/qkm. Die Stadt hat im Zeitraum 1990 bis 2006 ca. 19,9% ihrer Einwohner verloren. Die Einwohnerverluste der Stadt sind zu einem großen Teil auf die Suburbanisierung zurückzuführen. So hat die Stadt hat von 1990 bis 1998 mehr als 10% ihrer Einwohner an das nähere Umland verloren. Teilweise erfuhren angrenzende Gemeinden innerhalb der letzten 15 Jahre dadurch deutliche Einwohnerzuwächse bis zu 162% und 186%. Die Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes erwartet für den Zeitraum bis 2020 einen leichten Bevölkerungsrückgang von ca. 4,1%.

Lage/Verkehr

das Tor nach Rügen; in der Nähe zur A 20; 3 Bundesstraßen durchqueren die Stadt; Bahnstrecken Saßnitz-Stralsund-Rostock-Schwerin-Hamburg, Saßnitz-Stralsund-Greifswald-Berlin, Saßnitz-Stralsund-Neubrandenburg-Berlin; Ostseehafen; Ostseeflughafen Stralsund-Barth.

Wirtschaft

In der Wirtschaft nimmt der Dienstleistungsbereich mit einem Anteil von 86,2% einen sehr hohen Anteil ein, dem gegenüber lediglich 13,3% der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer im produzierenden und davon 7,8% im verarbeitenden Gewerbe tätig sind. Von den Arbeitskräften im Dienstleistungssektor erreichen die Bereiche öffentliche und private Dienstleister 48%, Handel, Gastgewerbe und Verkehr 22,9% und öffentliche Verwaltung 17,9% der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer. Das BIP lag 2005 bei 41.583 €⁸⁸ je Erwerbstätigen. Bei der Messgröße BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards erreichte Stralsund 2004 den Wert 96,1, der merklich über dem Durchschnitt von 78,6 des Landes Mecklenburg-Vorpommern liegt. Im verarbeitenden und produzierenden Gewerbe ist der Werftindustrie und der damit im Zusammenhang stehenden maritimen Wirtschaft, dem Metallbau, der örtlichen Brauerei sowie dem Innovations- und Gründerzentrum Bedeutung beizumessen. Die Anzahl der Betriebe, noch mehr der Beschäftigten, ist zwar seit 1991 stark zurückgegangen, dafür konnte jedoch der Umsatz seit 1998 deutlich gesteigert werden und lag 2006 bei 334,2 Mio. €. Durch die Verleihung des Status als Weltkulturerbe und aufgrund

⁸⁷ Einwohnerdaten aus: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: Statistische Berichte: Bevölkerungsstand der Kreise, Ämter und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern, 30.6.2007, Schwerin 23.10.2007.

⁸⁸ Hansestadt Stralsund, Kommunalstatistik, Heft Jahresübersicht 2006.

zahlreicher Baudenkmäler ist die Stadt zugleich wichtiger Standort für den Städtetourismus und den Fremdenverkehr. 2006 waren 283.700 Übernachtungen zu verzeichnen⁸⁹. Der Einzelhandel verfügt über eine Verkaufsfläche von ca. 125.400 qm, wovon jedoch nur 19% in der Altstadt liegen. Die Stadt weist damit ein breites Wirtschaftsprofil auf, wobei das niedrige Gewerbesteueraufkommen und Aufkommen an Einkommensteuern für eine verhaltene Wirtschaftsentwicklung sprechen. Im Handel ist die verhaltene Entwicklung auch auf den Kaufkraftabzug durch großflächige Einzelhandelseinrichtungen im direkt angrenzenden Umland der Hansestadt begründet und in der gewerblichen Wirtschaft konkurrieren Gewerbeparks- und Industriegebiete von direkten Umlandgemeinden mit der Stadt. Die gewerbliche Entwicklung wird zudem durch die Flächenengpässe erschwert.

In der Wirtschaft nimmt der Dienstleistungsbereich mit einem Anteil von 86,2% einen sehr hohen Anteil ein, wobei lediglich 13,3% im produzierenden und davon 7,8% im verarbeitenden Gewerbe der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer tätig sind. Von den Arbeitskräften im Dienstleistungssektor erreichen die Bereiche öffentliche und private Dienstleister 48%, Handel, Gastgewerbe und Verkehr 22,9% und öffentliche Verwaltung 17,9% der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer. Das BIP lag 2005 bei 41.583 €⁹⁰ je Erwerbstätigen. Bei der Messgröße BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards erreichte Stralsund 2004 den Wert 96,1, der merklich über dem Durchschnitt von 78,6 des Landes Mecklenburg-Vorpommern liegt. Im verarbeitenden und produzierenden Gewerbe ist der Wertindustrie, dem Metallbau, der örtlichen Brauerei sowie dem Innovations- und Gründerzentrum Bedeutung beizumessen. Die Anzahl der Betriebe, noch mehr der Beschäftigten, ist zwar seit 1991 stark zurückgegangen, dafür konnte jedoch der Umsatz seit 1998 deutlich gesteigert werden und lag 2006 bei 334,2 Mio. €. Durch die Verleihung des Status als Weltkulturerbe und zahlreiche Baudenkmäler ist die Stadt zugleich wichtiger Standort des Städtetourismus und für den Fremdenverkehr. 2006 waren 283.700 Übernachtungen zu verzeichnen⁹¹. Der Einzelhandel verfügt über eine Verkaufsfläche von ca. 125.400 qm, wovon jedoch nur 19% in der Altstadt liegen. Die Stadt weist damit ein breites Wirtschaftsprofil auf, wobei das niedrige Gewerbesteueraufkommen und Aufkommen an Einkommensteuern für eine verhaltene Wirtschaftsentwicklung sprechen. Im Handel ist die verhaltene Entwicklung auch auf den Kaufkraftabzug durch großflächige Einzelhandelseinrichtungen im direkten Umland der Hansestadt begründet und in der gewerblichen Wirtschaft konkurrieren Gewerbeparks- und Industriegebiete von direkten Umlandgemeinden mit der Stadt. Die gewerbliche Entwicklung wird zudem durch die Flächen

Arbeitsmarkt
Stralsund wies 2005 ca. 32.000 Erwerbstätige und Arbeitnehmer auf, wobei sich deren Anzahl seit 1991 um -13,5% verringert hat. Im Jahre 2006 hatten von den 22.195 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten 16.986 ihren Wohnsitz in der Stadt (Stand 30.06.2006), so dass der Einpendleranteil bei 23,5% lag. Die Arbeitslosenquote lag im März 2007 bei 22,6%. 2005 waren bei einem Einwohneranteil von 3,4% des Landes in Stralsund 4,6% sämtlicher Erwerbstätigen und Arbeitnehmer von Mecklenburg-Vorpommern tätig.

Bildung

⁸⁹ Hansestadt Stralsund, Kommunalstatistik, Heft Jahresübersicht 2006.

⁹⁰ Hansestadt Stralsund, Kommunalstatistik, Heft Jahresübersicht 2006.

⁹¹ Hansestadt Stralsund, Kommunalstatistik, Heft Jahresübersicht 2006.

Allgemeinbildende Schulen: 8 Grundschulen (1.572 Schüler), 4 Regionalschulen (Haupt- + Realschulen mit 976 Schülern), 1 Gesamtschule (552 Schüler), 3 Gymnasien (1.317 Schüler) und 2 Förderschulen (340 Schüler), wobei weitere 560 Schüler Schulen mit mehreren Bildungsarten besuchten. Insgesamt hatte die Stadt 2006 4.769 Schüler⁹², von denen im Schuljahr 2006/2007 399 Schüler aus dem Umland kamen. Dementsprechend ergibt sich ein zentralörtlicher Bildungskoeffizient von etwa 1,09.

Berufsschulen/Erwachsenenbildung: Berufsschulen (2006 insgesamt 3.394 Schüler), Berufsförderwerk, Musikschule (851 Schüler), Volkshochschule, Musikschule, Theaterpädagogisches Zentrum, Volkshochschule (2006 ca. 3.300 Teilnehmer). Für die Berufsschulen ergibt sich in etwa ein zentralörtlicher Bildungskoeffizient von 2,4.

Hochschulen. FH Stralsund (2006/2007 mit 2.635 Studenten), Marinetechnikschule, die auf dem Gemarkungsgebiet der Nachgemeinde Kramerhof liegt.

Daseinsvorsorge soziale Infrastruktur (außer Schulen/Bildung u. Gesundheitsversorgung)⁹³

Kultur und Freizeit: Theater, Jugendtheater, Deutsches Meeresmuseum (mit ca. 600.000 Besuchern im Jahr das meistbesuchte Museum in Deutschland), Ozeaneum (Neueröffnung im Juli 2008), Kulturhistorisches Museum, weitere Museumseinrichtungen (z.B. Marinemuseum Dänholm), Stadtbibliothek (95.400 Besucher), Stadtarchiv, Tierpark (2006 ca. 94.400 Besucher), besondere kulturhistorische Bedeutung durch UNESCO Welterbestatus mit ca. 800 denkmalgeschützten Gebäuden, davon allein 526 in der Altstadt, Seebadeanstalt und Freibad, Kinocenter, derzeit Vorbereitungen zum Bau einer Multifunktionshalle

Sport: Bundesleistungszentrum (Gewichtheben), Sport- und Freizeitpark, 8 Sportboothäfen mit 1.240 Liegeplätzen, 19 Turn- und Sporthallen, 1 Tennisanlage sowie 19 Sport- und Kleinsportplätzen.

Gesundheit

1 Krankenhaus mit Augenklinik (2006 insgesamt 580 Betten), 1 Medizinisches Versorgungszentrum, 1 Reha-Zentrum sowie 27 praktizierende Allgemeinmediziner und 95 Fachärzte. Das Krankenhaus und die Fachärzte decken von ihren Kapazitäten bzw. ihrer Anzahl her ebenfalls Bedürfnisse in der Gesundheitsversorgung des Umlandes mit ab. Die Stadt verfügt außerdem über 10 Pflegeeinrichtungen (ohne Betreutes Wohnen), die 2006 von ca. 800 Bewohnern belegt waren. Darüber hinaus besteht in der Stadt eine Werkstatt für

Behinderte, Verwaltung, Behörden, Landeseinrichtungen

Land: Staatsanwaltschaft, Landgericht, Amtsgericht, Sozialgericht, Arbeitsgericht, Justizvollzugsanstalt, Finanzamt, Straßenbauamt, Eichamt, Bergamt, Staatliches Amt für Umwelt und Natur (StAUN), Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG), Landesamt für Gesundheit und Soziales M-V, Amt für Arbeitsschutz und technische Sicherheit, Polizeidienststellen.

⁹² Hansestadt Stralsund, Kommunalstatistik, Heft Jahresübersicht 2006.

⁹³ Datenarbeit der Stadt von 2008

2005 waren 2.351 Personen im Dienste des Landes in der Stadt beschäftigt, ohne Bildungsbereich 1.907 Personen.

Finanzen

Die Steuerausprägung 2004: Realsteueraufbringungskraft = 198,46 €/EW., gemeindliche Steuerkraft = 213,38 €/EW., Realsteuer-Istaufkommen = 205,22 €/EW. 2004 übertrafen sowohl die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes als auch die des Vermögenshaushaltes deutlich die Ausgaben, so dass die Stadt eine positive Haushaltsbilanz mit Überschuss aufwies. Problematisch ist jedoch die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen, deren Höhe 2006 sich gegenüber 1995 mehr als halbiert hat.

Steuern und Einnahmen 2004 je Einwohner⁹⁴:

Steuern netto	Grundsteuern	Gewerbest. Netto	Gem.ant. Eink.St.	Gem.ant. Ums.St.	Zahl Bund LAF,ERP,L	Darunter allg. Zuw. Bund,L.
309,10 €	81,50 €	112,16 €	73,99 €	30,79 €	873,06 €	570,89 €

Schulden (2006): 1.955 €/EW

Zusammenfassendes Profil Hansestadt Stralsund

- Starke Wanderungsverluste in das Umland. Korrelierende enorme Gewinne der Umlandgemeinden
- Akuter Flächenengpass, dadurch bereits Ansiedlung notwendiger oberzentraler Einrichtungen auf Nachbargemeindegebiet (Flächen im Eigentum der Hansestadt Stralsund)
- Dominierender Dienstleistungsbereich
- Kaufkraftstandard mit 96,1 über Landesdurchschnitt
- Ungünstiger oberzentraler Zentralitätsquotient von 5,39
- Relativ geringer Einpendleranteil von 23,5% an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Stralsund, aber enorme 55,3% Auspendler nach Stralsund aus Sicht der 23 Stadt-Umland-Gemeinden
- Konkurrierende Einzelhandelsbetriebe und Gewerbeparks im direkt angrenzenden Umland
- Erhebliche Leistungserbringung für das Umland im Bereich stationäre und ambulante Gesundheitsversorgung
- Hohe Schuldenlast

⁹⁴ Die Daten zu den Steuereinnahmen sind aus: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2005, Berlin 2005.

2. 5. 6 Hansestadt Wismar

Mit 44.999 Einwohnern (30.6.2007) ist Wismar Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen (in den Bereichen Bildung (Hochschule) und gewerbliche Wirtschaft (vor allem die See- und Hafenwirtschaft) im Dreieck zwischen der Metropolregion Hamburg/Lübeck und den Oberzentren Rostock und Schwerin. Der Mittelbereich Wismar hatte Ende 2005 insgesamt 85.774 Einwohner, wovon 66.000 im Nahbereich ansässig waren⁹⁵. Bei einer Fläche von 42 qkm beträgt die Siedlungsdichte 1.081 EW/qkm. Die Stadt hat im Zeitraum 1990 bis 2006 ca. 18,6% ihrer Einwohner verloren. 2006 wies Wismar eine ausgeglichene Wanderungsbilanz auf. Die Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes erwartet für den Zeitraum bis 2020 einen Bevölkerungsrückgang von 5,7%.

Verkehr und Lage

Wismar verfügt mit seinem Seehafen als seeseitige Anbindung in den Ostseeraum und der Lage an der Ostseeautobahn A 20, die die Metropolregion Hamburg/Lübeck über Rostock mit Polen verbindet, sowie als Ausgangspunkt der A 14, die über Schwerin eine Verknüpfung mit dem Großraum Berlin und mit Mittel- und Süddeutschland schafft, über eine strategisch günstige Verkehrssituation. Diese wird ergänzt durch den Verkehrslandeplatz und 4 Bundesstraßen.

Wirtschaft

Das produzierende Gewerbe stellt den hohen Anteil von 29,7% Erwerbstätigen und Arbeitnehmern in der Stadt, wobei 21,2% auf das verarbeitende Gewerbe entfallen. Laut IHK Schwerin ist Wismar Wirtschaftswachstumkern für Schiffbau und Holzwirtschaft und weist mit 85 Industriebeschäftigten je 1000 EW die größte Industriebeschäftigtendichte in Mecklenburg-Vorpommern auf. Das Dienstleistungsgewerbe erreicht einen Anteil von 69,9% der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer, wobei 18,5% auf Handel, Gastgewerbe und Verkehr, 37,1% auf öffentliche und private Dienstleister und nur 6,8% auf öffentliche Verwaltung entfallen. Im Einzelhandel kommt ca. ein Drittel der Kunden aus dem Umland. Es sind jedoch in diesem Wirtschaftsbereich zu geringe Umsätze festzustellen. Nach einer sehr starken Steigerung seit 1994 betrug 2004 das BIP 46.757 €. Bei dem EU-Vergleichswert BIP je Einwohner Kaufkraftstandards erreicht Wismar mit 100,1 etwa den EU Durchschnitt und zugleich einen deutlich höheren Wert als der Landesdurchschnitt von Mecklenburg-Vorpommern. Diese Steigerung und das hohe Gewerbesteueraufkommen sprechen ebenfalls für die wirtschaftliche Bedeutung der Stadt. Die dennoch unterdurchschnittliche Entwicklung des Einkommensteueraufkommens ist damit erklärbar, dass nahezu die Hälfte der Arbeitnehmer ihren Wohnsitz im Umland hat. Die Stadt verfügt über 355,4 ha Bruttofläche an Gewerbegebieten (240,16 ha Nettofläche), die zu 87,3 % (Stand: 06/2007) ausgelastet sind. Die Entwicklung wird durch die Flächenknappheit beeinträchtigt. Nur 30,4 ha - davon lediglich 7 ha zusammenhängend - stehen noch für Gewerbeansiedlungen und keine geeigneten Flächen mehr für Industrieansiedlungen zur Verfügung (Stand: 06/2007). Im ersten Halbjahr 2006 mussten daher nach Angaben der Stadt 15 Ansiedlungsvorhaben mit mehr als 1.000 Arbeitsplätzen wegen fehlender geeigneter Flächen abgewiesen werden.

⁹⁵ Zentrale Orte in Mecklenburg-Vorpommern. Meldungen am IM am 8.11.2006 zur Berechnung der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben gemäß § 10e FAG im Jahre 2007.

Wismar ist vom Profil her eine Gewerbe- und Industriestadt. Wismar ist zudem ein wichtiger Standort des Städtetourismus (195.347 Übernachtungen in 2006 in Beherbergungsbetrieben über 9 Betten.⁹⁶

Arbeitsmarkt

In Wismar ist es gelungen, die Zahl der Erwerbstätigen im Jahre 2004 (22.600) wieder auf das Niveau von 1995 (22.500) zurück zu führen und auf diesem zu halten (2006: 22.800⁹⁷). Von den 16.734 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wohnen 8.084 im Umland, was einem Anteil von 48,3% entspricht. Dabei liegt der Auspendleranteil nach Wismar in den acht Gemeinden des Stadt-Umland-Raumes bei durchschnittlich 46,3 % (zwischen 39,1 % und 55,3 %). 2005 waren bei einem Einwohneranteil von 2,7% des Landes in Wismar 3,3% sämtlicher Erwerbstätigen und Arbeitnehmer von Mecklenburg-Vorpommern tätig.

Bildung:

Allgemeinbildende Schulen: 6 Grundschulen (1.139/1.122 Schüler), 2 Regionalschulen, 1 Gesamtschule (460 Schüler), insgesamt 1.505 Schüler der Klassen 5. bis 10., 2 Gymnasien (447 Schüler der Oberstufe) und 1 Förderschule (220 Schüler), Volkshochschule. Der zentralörtliche Bildungskoeffizient, der das Verhältnis des Schulangebotes ausdrückt, das über die Versorgung der eigenen Bevölkerung hinaus für das Umland erbracht wird, liegt bei den allgemeinbildenden Schulen bei 1,015.

Berufsbildende Schulen: 1 Berufsschule mit 1.834 Schülern, was einem zentralörtlichen Berufsschulkoeffizienten von etwa 1,22 entspricht.

Hochschulen: Fachhochschule für Technik Wirtschaft und Gestaltung (University of Technology, Business and Design) mit 4.442 Studenten im Semester 2007/2008. Die Hochschule ist eng verbunden mit dem Technologie- und Forschungszentrum, dem Technologie- und Gewerbezentrum und dem Multimediaport, um eine Schnittstelle zur Praxis zu schaffen und für Absolventen der Hochschule Existenzgründungen zu erleichtern.

Daseinsvorsorge soziale Infrastruktur (außer Schulen/Bildung u. Gesundheitsversorgung)⁹⁸

Kultur und Freizeit: 1 Theater, 1 Kongresszentrum, Technisches Landesmuseum, Stadtmuseum, 2 Kinos und Landesfilmzentrum, Stadtarchiv, öffentliche Büchereien, Tierpark.

Sport: 1 Sport- und Mehrzweckhalle, Hallen- und Freizeitbad (privater Betreiber), größere Sportanlagen und 1 Kunstrasenplatz. Einkauf: Einkaufszone für Güter und Waren des gehobenen Bedarfs, Großkaufhaus und Warenhaus.

Gesundheit

Klinikum Wismar mit 475 Betten (453 vollstationär) sowie 94 niedergelassene Ärzte, davon 24 Allgemeinmediziner und 70 Fachärzte. Das Klinikum deckt von den Kapazitäten her ebenfalls z. T. die gesundheitliche Versorgung des Umlandes mit ab, was gleichfalls für die Fachärzte der Stadt gilt.

⁹⁶ Statistische Berichte des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern - Tourismus, Gastgewerbe – Heft 12/2006, S. 22.

⁹⁷ Statistische Berichte des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern – Erwerbstätigkeit 2006 -, S. 22.

⁹⁸ Datenarbeit der Stadt von 2008 Agentur für Arbeit Schwerin, Berechnungsstand Mai 2006.

Verwaltung, Behörden, Landeseinrichtungen

Land: Amtsgericht, Jugendarrestanstalt, Arbeitsverwaltung, Finanzamt, Polizeidienststellen.

2005 waren 1.269 Personen im Dienste des Landes in der Stadt beschäftigt, ohne Bildungsbereich 408 Personen.

Finanzen

2004 übertrafen die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes die Einnahmen, was ebenfalls für den Vermögenshaushalt galt, so dass ein merklicher Fehlbetrag vorlag (14%). Der Haushalt der Stadt wies ebenfalls in den Folgejahren einen Fehlbetrag auf, der jedoch mit knapp 5 Mio. € (5,6 %) in 2005, 3 Mio. € (2,6%) in 2006 und 2,93 Mio € (3 %) in 2007 inzwischen deutlich vermindert wurde. Der Haushaltsplan für 2008 weist ebenfalls einen Fehlbetrag von ca. 1,19 Mio. € (1,29 %) auf.

Die Steuerausprägung 2004: Realsteueraufbringungskraft = 240,62 €/EW, gemeindliche Steuerkraft = 235,96 €/EW, Realsteuer-Istaufkommen = 232,25 €/EW.

Steuern und Einnahmen 2004 je Einwohner:

Steuern netto	Grundsteuern	Gewerbest. netto	Gem.ant. Eink.St.	Gem.ant. Ums.St.	Zahl Bund LAF,ERP,L	Darunter allg. Zuw. Bund,L.
329,53 €	81,53 €	147,55 €	67,40 €	24,81 €	978,68 €	596,65 €

Schulden (2006): 2.358 €/EW

Zusammenfassendes Profil Hansestadt Wismar

- Leichter Bevölkerungsrückgang um 5,7% bis 2020 (Prognose), obwohl dem die ausgeglichene Wanderungsbilanz der letzten Jahre widerspricht
- Starke industrielle Basis und hohes Gewerbesteueraufkommen
- Umfassender Flächenengpass
- Überdurchschnittlicher Kaufkraftstandard (100,1)
- Nahezu 50% der Beschäftigten sind im Umland wohnhaft
- Durchschnittlicher Bildungskoeffizient
- Für Mittelzentrum mit 48,3% enormer Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Wohnort Umland. Dennoch (im Vergleich mit den fünf anderen Städten) verhältnismäßig geringer Auspendleranteil nach Wismar aus Sicht der Umlandgemeinden (46,4%).
- Erhebliche Leistungserbringung für das Umland im Bereich stationäre und ambulante Gesundheitsversorgung
- Merkliches Haushaltsdefizit (14%), das in den Folgejahren deutlich vermindert (ca. 3 % in 2006 und 2007) wurde

2. 6 Fazit

Insgesamt ist deutlich geworden, von welcher zentraler Bedeutung die sechs Städte und ihre Stadt-Umland-Räume für die Gesamtentwicklung des Landes sind. Sie sind die Wachstumsmotoren des Landes, sind funktional eng mit ihren Umlandgemeinden verflochten und vereinigen fast zur Gänze die höherwertigen Infrastruktureinrichtungen, sind aber aufgrund der begrenzten Flächenressourcen (Ausnahmen nach eigenen Angaben Greifswald und Schwerin) in ihrer Entwicklung gehemmt. Insbesondere Schwerin und Neubrandenburg verfügen über einen ungünstigen Zentralitätsquotienten, haben also proportional gesehen die größten Lasten für ihren Versorgungsraum zu erbringen. Die Stadt-Umland-Räume weisen daher bei zweifellos bestehenden Unterschieden im Detail gemeinsame Herausforderungen, denen keine adäquate abgestimmte Aufgabenwahrnehmung gegenübersteht. Zudem sind die Kernstädte finanziell unterausgestattet, was zu einem erheblichen Teil auf die Suburbanisierungsprobleme zurückzuführen ist. Es besteht also dringender Handlungsbedarf. Dies hat auch die Landesregierung erkannt und die Lösung der Stadt-Umland-Probleme als eine Aufgabe im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung gesehen. Ob und wie dabei die Stellung der kreisfreien Städte gewürdigt worden war bzw. im Kontext der aktuellen Diskussionen um das neue Leitbild gewürdigt wird, ist Gegenstand des folgenden Kap. 3.

3. Verwaltungsreform Mecklenburg-Vorpommern – politische Rahmenbedingungen für die Untersuchung

Im Folgenden wird die bisherige Diskussion über die Kreisgebietsreform sowie die Funktionalreform zusammenfassend dargestellt, so dass Schlüsse für die Bearbeitung des Gutachtens abgeleitet und insbesondere die Positionen bzw. Zielvorstellungen der beteiligten Akteure identifiziert werden können, um später für die Bewertung von Lösungsvarianten darauf zurückzukommen.

3. 1 Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Die Landesregierung hatte am 21.01.2003 „Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern“ beschlossen.⁹⁹

Folgende Ziele der Verwaltungsreform wurden damit verfolgt:

- mehr Bürgernähe
- weniger Bürokratie
- mehr Leistungsfähigkeit des Personals und der Organisation
- kostengünstige Aufgabenerledigung
- Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Ferner hatte die Landesregierung ausgeführt, dass die Probleme unzureichender Wahrnehmung der Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung durch die gegenwärtigen Landkreise und kreisfreien Städte und die durch die bisherige Zahl der Landkreise gesetzten Grenzen für die Übertragung von Aufgaben durch Bildung von fünf Regionalkreisen unter Aufhebung der Kreisfreiheit kreisfreier Städte zu lösen seien. Die Regionalkreise sollten jeweils über ein leistungsfähiges Oberzentrum verfügen.

Eine wesentliche Prämisse war dabei auch die sog. „Einräumigkeit der Verwaltung“ durch deckungsgleiche örtliche Zuständigkeiten der kommunalen Verwaltungsträger und der unteren Landesbehörden.

Am 12.05.2004 beschloss der Landtag dann eine „Grundkonzeption einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform“. ¹⁰⁰ Als Zweck der Reform wurde herausgestellt, für lange Zeit die Qualität der öffentlichen Verwaltung nachhaltig zu verbessern und zugleich die Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen, die nach Art. 3 Abs. 2 LV dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben diene, zu stärken.

Im Rahmen einer Sitzung des vom Landtag eingesetzten Sonderausschusses „Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform“, die am 20.05.2005 stattfand, stellte der Minister für Arbeit, Bau und Landesentwicklung aus Sicht der obersten Landesplanungsbehörde die Kreisstrukturreform vor, die sich in weiten Teilen an raumordnerischen Gesichtspunkten orientierte. Er stellte zudem die Prüfung von alternativen

⁹⁹ LT-Drs. 4/205 v. 04.02.2003.

¹⁰⁰ LT-Drs. 4/1184

Modellen einer Kreisgebietsreform dar. Aus rein raumordnerischer Sicht habe sich ergeben, das Vier-Kreis-Modell einzubringen, damit diese deckungsgleich mit den bestehenden vier Planungsregionen sind. Die Entscheidung könne allerdings nicht nur raumordnerisch und regionalpolitisch getroffen werden, sondern sie müsse auch kommunalpolitischen und finanzpolitischen Belangen sowie der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung tragen.

In der gleichen Sitzung wurde das Gutachten „Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern“ erörtert.¹⁰¹

In der Ersten Lesung des Gesetzentwurfs vom 08.06.2005 (PlenProt. 4/59) überwies der Landtag den Gesetzentwurf an den Sonderausschuss Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform zur federführenden Beratung. Im Rahmen einer Anhörungsphase gingen zahlreiche schriftliche Stellungnahmen ein, und es wurde die Gelegenheit gegeben, mündlich Stellung zu nehmen, wobei diese aber weitgehend ungewürdigt geblieben sind (Vgl. auch Kap. 3.3). Die Zweite Lesung fand am 05.04.2006 (PlenProt. 4/74) statt. Das Gesetz wurde in namentlicher Abstimmung mit 37 gegen 33 Stimmen beschlossen.

3. 2 Urteil des Landesverfassungsgerichts

Das Landesverfassungsgericht von Mecklenburg-Vorpommern (LVerfG M-V) hält in seinem Urteil vom 26.7.2007¹⁰² die im „Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ vom 23.5.2006 enthaltenen Bestimmungen zur Kreisgebietsreform für unvereinbar mit der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung und hat das Gesetz im Wesentlichen für gegenstandslos erklärt: „Auf die Verfassungsbeschwerden der Landkreise und den von Abgeordneten des Landtages gestellten Antrag auf abstrakte Normenkontrolle stellt das Landesverfassungsgericht fest, dass die §§ 72 bis 77 des Funktional- und Kreisreformgesetzes mit Art. 72 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar sind.“

Damit ist erstmals in einem Bundesland die vorgesehene Regionalkreisbildung aus verfassungsrechtlichen Gründen verhindert worden.

Im Wesentlichen stellte das Gericht als Basis für seine Entscheidung auf folgende Punkte ab:

- Selbstverwaltungsgarantie der Kreise

Entgegen der Auffassung der Landesregierung seien Kreise keine Zweckschöpfungen des Gesetzgebers mit „schwächelnder Selbstverwaltungsgarantie“.

Zwar habe Erbguth¹⁰³ angeführt, „Kreise stellen eben keine originären Selbstverwaltungsträger dar, ihr Selbstverwaltungsrecht ist, wie Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG verdeutlicht, vielmehr derivativ, genauer: gesetzesabhängig“. Dies lasse aber nicht die Folgerung zu, dass die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und der Kreise von unterschiedlicher Rechtsqualität ist. Die unterschiedliche Gesetzesabhängigkeit betreffe nicht das Selbstverwaltungsrecht, sondern lediglich die Aufgabenzuweisung. Für das Recht

¹⁰¹ Seitz (2005). Vgl. dazu ausführlich Kap. 2.3.3

¹⁰² LVerfG Urteile 9/06 – 17/06 vom 26.7.2007, verbundene Verfahren der Verfassungsbeschwerden von insgesamt 11 Landkreisen.

¹⁰³ Erbguth (2004), S. 1, 2

der Selbstverwaltung, also die Befugnis zur eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, das sich auf diesen Umkreis von Aufgaben bezieht, gilt aber nichts grundsätzlich anderes als für die Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.¹⁰⁴ Die Selbstverwaltung der Gemeinden und der Kreise bilde als kommunale Selbstverwaltung eine Einheit.¹⁰⁵

- Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und bürgerschaftlich-demokratischer Selbstverwaltung

Das Bundesverfassungsgericht¹⁰⁶ habe ausgesprochen, die Verfassung setze den ökonomischen Erwägungen, dass eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, den demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gebe ihm den Vorzug. Daher müsse der Gesetzgeber die Grundentscheidung des Grundgesetzes und der Landesverfassung für bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkung stets im Blick haben und mit dem entsprechenden Gewicht einbeziehen.

- Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls

Zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehöre, dass Bestands- und Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind.¹⁰⁷ Dementsprechend habe der Gesetzgeber das naheliegende Abwägungsmaterial zu ermitteln und auf dieser Grundlage die unterschiedlichen Belange und Interessen zu bewerten, um ein Abwägungsergebnis herbeizuführen, das auf der Summe der gewogenen Einzelaspekte beruht.

Nicht gefolgt werden könne deshalb der Auffassung der Landesregierung, für eine Kreisgebietsreform stelle das öffentliche Wohl eine „materiell niedrige Hürde“ dar. Die Verwirklichung des öffentlichen Wohls habe vielmehr Ziel und Zweck einer Gebietsreform zu sein.

- Berücksichtigung der strukturellen Anforderungen an Kreise

Das Verfassungsgericht betonte schließlich, dass eine Kreisgebietsreform, welche die strukturellen Anforderungen der Verfassung an Kreise im Sinne von Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV verfehlen würde, unzulässig wäre. Zu diesen Anforderungen gehöre auch die Überschaubarkeit des Kreisgebiets.¹⁰⁸ Dies gelte auch, wenn „andere Pfade“ gegangen werden sollen.

Interessanterweise lässt das Gericht jedoch bewusst die Frage offen, ob die neu gebildeten Kreise noch Kreise im Sinne des o. g. Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV sind. Wären sie dies nicht, so würde die Kreisgebietsreform eine verfassungswidrige Abschaffung der Kreise als Institution bedeuten (Instituts-gewährleistungsgarantie).

Zwar würdigt das Gericht die Auffassung der Beschwerdeführer insofern, als dass die Bedenken, was die Flächen angehe, nicht von der Hand zu weisen seien. Es sei aber noch nicht gelungen, überzeugungskräftig darzulegen, wo von Verfassungswegen eine äußerste

¹⁰⁴ BVerfGE 83, 363, 383; HessStGH, Urt. v. 20.10.1999 - P.St. 1294 -, DÖV 2000, 76, 77

¹⁰⁵ Dreier in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 28, Rn. 167.

¹⁰⁶ BVerfGE 79, 127, 153

¹⁰⁷ BVerfGE 50, 50 f.; 86, 90, 107

¹⁰⁸ Schmidt-Aßmann (1996), S. 533, 540

Grenze für die Fläche von Kreisen liege und wie weit die Grenze bei Einbeziehung weiterer Faktoren - etwa Verkehrsinfrastruktur und Bevölkerungsdichte - variabel wäre. Nicht näher geht es auf das Argument ein, dass die neuen Kreise auch aufgrund der Zuweisung zahlreicher Aufgaben, die bislang das Land unmittelbar wahrgenommen hat, eher staatliche Verwaltungsbezirke als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften seien.

Das Gericht glaubte, diese Frage unbeantwortet lassen zu können, weil die §§ 72 bis 77 FKrG M-V ohnehin verfassungswidrig seien und weil wesentlichen Belangen der durch Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV gewährleisteten Selbstverwaltung der Kreise nicht mit dem ihm zukommenden Gewicht Rechnung getragen worden sei. Dabei bezieht es sich auf die folgenden sieben Punkte:

1. Von vornherein wurde angestrebt, dass die Verwaltung überwiegend einräumig und einheitlich wird, und zwar in Kreisen und Landesbehörden.
2. Wird ein solches Modell gewählt, so sei es erforderlich, dass bei seiner Entwicklung und Würdigung im Gesetzgebungsverfahren die partizipatorisch-demokratischen Komponenten der kommunalen Selbstverwaltung im Blick behalten würden. Dem genüge der Gesetzgeber nicht, weil trotz fehlendem Leitbild nicht bereits auf Ebene der Grundsätze alle Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung in die Abwägung eingestellt und gewürdigt worden sind.
3. Der Zuschnitt der Kreise folge maßgeblich aus dem Bestreben, bisher von Landesbehörden wahrgenommene Aufgaben in großem Umfang auf die kommunale Ebene zu verlagern. Die bislang kreisfreien Städte seien unmittelbar dadurch betroffen, dass ihnen durch den Verlust der Kreisfreiheit Aufgaben entzogen würden. Diese Gesichtspunkte müssten in eine Abwägung eingestellt werden, wobei sie freilich durch Gegengründe überwunden werden könnten, es sei denn, es werde in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung eingegriffen. Voraussetzung für eine Überwindbarkeit sei jedoch die Prüfung schonenderer Reformen, was zumindest im Hinblick auf eine Untersuchung, die auf die spezifischen kommunalen Belange abstelle, nicht erfolgt sei. Auch fehle es an einer präzisen Beschreibung, was mit einer „Bestimmten Größe“ gemeint sei, ab der Aufgaben erst effektiv und wirtschaftlich zu erbringen seien.
4. Dabei habe der Gesetzgeber die kommunale Selbstverwaltung primär unter dem Blickwinkel der Erhöhung der Leistungskraft und der Aufgabenerweiterung der Kreise gewürdigt.
5. Demgegenüber habe der Gesetzgeber die bürgerlich-demokratische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung, soweit sie auf nachhaltiger Ausübung des Ehrenamts gerichtet ist, nicht hinreichend in seine Abwägung eingestellt. Insbesondere sei die Bedeutung der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften marginalisiert worden.
6. Das Gesetz zeige, dass die kommunale Selbstverwaltung der Kreise in erheblichem Maße negativ betroffen sei. Insbesondere erscheine die in Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV als ein prägendes Element der kommunalen Selbstverwaltung gewährleistete Ehrenamtlichkeit der Tätigkeit im Kreistag und in seinen Ausschüssen gefährdet. Ferner sei die Überschaubarkeit des Gebiets, die ein Wesensmerkmal des Kreises im

Sinne von Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV ist, bei den größeren der Kreise fraglich zu sein. Daraus schlussfolgert das Gericht, dass es fraglich sei, ob in den Kreisen noch ein Aufbau der Demokratie von unten nach oben im Sinne von Art. 3 Abs. 2 LV geleistet werden könne. Der Kreis könne schwerlich als Schule der Demokratie wirken, wenn faktisch weite Kreise der Bevölkerung von der Tätigkeit im Kreistag aufgrund der großen räumlichen Distanzen ausgeschlossen seien.^{109 110}

7. Dem verfassungsrechtlichen Gebot, weniger einschneidende Alternativen der Neugliederung wertend in das Gesetzgebungsverfahren einzuführen, sei der Gesetzgeber nicht hinreichend nachgekommen. Zumindest dies hätte nach Ansicht des Gerichts angesichts der Tatsache, dass die Bildung der Regionalkreise unter dem Blickwinkel der bürgerschaftlich-demokratisch geprägten Selbstverwaltung problematisch sei, erfolgen müssen. 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 sei indessen nicht geschehen. Überdies hat sich das Landesverfassungsgericht ausdrücklich noch nicht mit der Frage beschäftigt, ob für die Kreisfreiheit oder dem mit dem Status verbundenen Aufgabenbestand ein verfassungsrechtlicher Schutz besteht.

Damit ist die Kreisgebietsreform in erster Linie an Abwägungsdefiziten gescheitert.¹¹¹

Hier liegt auch der zentrale Ansatzpunkt für die vorliegende Studie: Es gilt, mögliche Lösungsalternativen zu untersuchen, die auf weniger einschneidende Weise gleichwohl dem erklärten Ziel der Erhöhung der Leistungskraft der Kreise Rechnung trägt und die Interessen der kreisfreien Städte im Blick behält, die ebenfalls durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützt sind. Das Gericht hat dabei umfassenden Modernisierungsbemühungen der Verwaltung ebenso wenig einen Riegel vorgeschoben, wie auch die kommunale Selbstverwaltung kein absolutes Hindernis darstellt. Es muss dann aber auch erlaubt sein, so argumentiert das Landesverfassungsgericht ausdrücklich, die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung zur Disposition zu stellen oder zu relativieren, weil umgekehrt auch nicht rein staatliche Belange dominieren dürften.

¹⁰⁹ So auch schon Dombert (2005), S. 531.

¹¹⁰ Dieses Argument glaubt allerdings Seitz entkräften zu können (Seitz 2007). In dem Papier „Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie“ glaubt er nachweisen zu können, dass eben kein Zusammenhang zwischen Kreisgröße und bürgerschaftlich-demokratischem Engagement bestehe: „Die in diesem Beitrag vorgelegte Evidenz steht somit im Widerspruch zu dem vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern ohne empirische Basis intensiv genutzten Argument, größere Kreise würden sich negativ auf das bürgerschaftlich-demokratische Engagement auf der Kreisebene auswirken. Bei Kreisstrukturereformen sei somit davon auszugehen, dass die "Kosten" der Schaffung größerer Kreisstrukturen in Termini des Verlusts an "bürgerschaftlich-demokratischem Engagement" vernachlässigbar gering sind. Damit ist ökonomischen Effizienzaspekten bei solchen Prozessen das entscheidende Gewicht einzuräumen. (S. 14)“. Offen bleibt jedoch die Frage nach dem Maßstab des Zumutbaren und der Tatsache, dass für Bevölkerungsgruppen, die auf den ÖPNV angewiesen sind, massive Erreichbarkeitsprobleme bestehen, die schon aufgrund der zunehmenden Ausdünnung der Netze weiter zunehmen.

¹¹¹ Vgl. auch Landesrechnungshof (2007), S. 69.

3. 3 Gegenüberstellung der Aussagen zur Stadt-Umland-Problematic

Zentrales Anliegen dieses Gutachtens ist die Würdigung der Stadt-Umland-Problematic. Wenn man die zahlreichen Gutachten und insbesondere das Gesetzgebungsverfahren Revue passieren lässt, die im Zuge der gescheiterten Verwaltungsreform entstanden sind, so fällt auf, dass die Stadt-Umland-Problematic durch den Gesetzgeber in der bisherigen Diskussion keine ihrer Bedeutung entsprechende Beachtung erfahren hat. Demgegenüber haben die beschwerdeführenden Städte dies als ein zentrales Problem angeführt, das durch die Reform ungelöst bleiben würde. Die Aussagen, die dazu in Gutachten gemacht worden sind, widersprechen sich teilweise diametral und nehmen jeweils eine eher einseitige Perspektive ein. Auch wenn das Verwaltungsmodernisierungsgesetz von 2006 bekanntlich gescheitert ist, erlaubt der Rückblick auf die vorgebrachten Argumente eine dezidierte Betrachtung der verschiedenen politischen Positionen, aber auch wissenschaftlichen Meinungen, die weiterhin aktuell sind.

3. 3. 1 Rückschau auf das Verwaltungsmodernisierungsgesetz

Quelle	Zentrale Aussagen zur Stadt-Umland-Problematic
Bericht der Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ vom 03.06.2002	„Man war sich darin einig, dass zur Schaffung einer Vertrauensbasis zwischen Stadt und Umlandgemeinden, die Voraussetzung für eine konstruktive Zusammenarbeit im Sinne aller Beteiligten ist, Regelungen getroffen werden sollen, die Eingemeindungen nur auf freiwilliger Basis vorsehen. Es wurde festgestellt, dass durch eine Eingemeindung gegen den Willen der Betroffenen die Stadt-Umland-Problematic keiner Lösung zugeführt wird. Wenn jedoch alle Bemühungen um interkommunale Kooperationsbeziehungen scheitern, sollte über eine mögliche Eingemeindung im Rahmen der momentanen Regelungen der Kommunalverfassung diskutiert werden.“ (S. 72)
Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.5.2006	<i>Zur Einkreisung der Städte:</i> „Durch die Verwaltungsreform sollen Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollaufgaben für jeweils ein Gebiet gebündelt werden. Heute enden etliche Planungen an den Grenzen zu den bisher kreisfreien Städten [...]. In Zukunft soll ein einheitlicher Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs-, und Kontrollraum für eine Region geschaffen werden. Dazu ist es erforderlich, die bisher kreisfreien Städte in die Kreise zu integrieren. Hierdurch können gerade auch die Stadt-Umland-Beziehungen entspannt werden. Die

unterschiedlichen und komplexen Verflechtungsbeziehungen der kreisfreien Städte mit ihrem Umland lassen sich besser lösen, wenn nur noch ein Verwaltungsträger dafür zuständig ist. [...]. Durch die Eingliederung der kreisfreien Städte in die Kreise kann es damit zu einem besserem Ausgleich zwischen Stadt und Land kommen.“

„Die Wahrnehmung der umfassenden Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollaufgaben der vergrößerten Kreise lässt es im Hinblick auf die angestrebte Einräumigkeit der Verwaltung geboten erscheinen, die bisherigen kreisfreien Städte in die Kreise zu integrieren. Damit wird zugleich ein wesentlicher Beitrag zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen geleistet.“

Zur Alternative Eingemeindungen:

„Als Alternative zur Eingliederung der kreisfreien Städte in die neuen Kreise kommt auch eine Vergrößerung des Gebietes der kreisfreien Städte durch Eingemeindungen in Betracht. Eingemeindungen würden bedeuten, dass die betroffenen Gemeinden ihre Selbständigkeit verlieren. Das würde diese Gemeinden und auch das ehrenamtliche Engagement vor Ort empfindlich treffen [...]. Im Vergleich zu Eingemeindungen greift der Verlust der Kreisfreiheit verfassungsrechtlich weniger intensiv in Rechte ein. Denn die Städte behalten ihren Status als Gemeinde mit allen hiermit verbundenen Rechten. Sie werden den neuen Status der großen kreisangehörigen Stadt erhalten und verfügen damit über eine Position, die ihre Größe und Bedeutung bei der Zuordnung von Aufgaben angemessen berücksichtigt. Durch eine Eingliederung der kreisfreien Städte in die Kreise können die Stadt-Umland-Beziehungen jedoch nachhaltig verbessert werden, ohne dass es zu Eingemeindungen kommen muss. Großangelegte Eingemeindungen könnten auch nur die Probleme im unmittelbaren Umfeld der kreisfreien Städte entspannen.“

Zur Alternative Kooperation und Finanzausgleich:

„Entspannungen – allerdings nur bei Einzelproblemen, wie etwa im Schulbereich - könnten Stadt-Umland-Verbände bringen, in denen etwa die kreisfreien Städte und ihre Umlandgemeinden oder gar die kreisfreien Städte und die sie umgebenden Kreise zwangsweise Mitglied wären. Hierdurch würde eine weitere Verwaltung geschaffen und umgekehrt der unmittelbar Einfluss der Gemeindevertretungen oder Kreistage geschmälert, weil sie dann nicht mehr direkt

	<p>entscheiden könnten. Das ist wenig effektiv, kostet Geld und widerspricht gerade dem Ziel der Reform, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Denkbar wäre auch, die Umlandgemeinden finanziell, etwa im Wege einer Sonderabgabe, an den von der kreisfreien Stadt vorgehaltenen Einrichtungen zu beteiligen. Abgesehen davon, dass eine gewisse finanzielle Kompensation der Städte schon über das Finanzausgleichsgesetz erfolgt, wäre es kaum möglich, diesen Umlandbereich Gemeindegrenzen und gerecht abzugrenzen. Des Weiteren sieht sich dieser Ansatz wieder dem Einwand ausgesetzt, dass er nur in Einzelfragen eine Entspannung bringen könnte. Die Gesamtprobleme des Landes und seiner Kommunen wären damit aber nicht angegangen. Lösung, die nur Einzelprobleme entspannt, gleichzeitig aber neue schaffen widersprechen dem umfassenden Reformansatz des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes, die Strukturen im gesamten Land zu reformieren, um damit auch eine umfassende Entspannung der Lage zu erreichen.“</p> <p><i>Zur Entwicklung der Gemeindestrukturen (§ 101):</i></p> <p>„Die Landesregierung legt dem Landtag bis zum 30. Juni 2007 einen Bericht über die Erfahrungen vor, die mit der Umsetzung der Empfehlungen der Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen“ gemacht worden sind. Dabei sind auch die Auswirkungen dieses Gesetzes auf Ämter und Gemeinden sowie das Verhältnis der zu bildenden Kreise zur unterkreislichen Ebene zu bewerten. Weiterhin ist das Verhältnis der Ober- und Mittelzentren zu ihrem jeweiligen Umland zu bewerten.“</p>
<p>Dr. Gottfried Timm/ Prof. Dr. Albert von Mutius, 12 Antworten auf vielfach gestellte Fragen vom 14.01.2005.</p>	<p><i>Frage 10: Aus Sicht mancher kreisfreien Städte ist jedenfalls deren Einkreisung verfassungswidrig, zumal deren historisch gewachsene und kulturell anerkannte Sonderrolle damit in Frage gestellt werde.</i></p> <p>„Dieser Einwand vermag nicht zu überzeugen [...]. Die Einkreisung wird sich auf die kreisfreien Städte positiv auswirken: Mit dem Status der großen kreisangehörigen Stadt erhalten sie entsprechend ihrer stärkeren Verwaltungskraft gegenüber den übrigen amtsfreien Gemeinden zusätzliche Aufgaben. In einem einheitlichen Planungsraum mit einer einheitlichen Planungsverantwortung werden sich die Stadt-Umland-Beziehungen entspannen. Die Funktion als</p>

	<p>Oberzentrum wird gestärkt. Im Übrigen ist vorgesehen zu prüfen, ob und inwieweit jedenfalls bis zum Jahre 2009 gewisse Korrekturen im Flächenbedarf der bisherigen kreisfreien Städte vorgenommen werden können oder gar müssen. Schließlich wird durch Einführung der differenzierten Kreisumlage die Lasten im kreisangehörigen Raum gerecht verteilt.“</p>
<p>Rechtsgutachten Prof. Dr. Bernhard Stür vom 24.02.2005.</p>	<p>„Das Modell eines einheitlichen Planungs-, Entscheidungs- und Verwaltungsraums kann allerdings die Einkreisung der 6 bisher kreisfreien Städte nicht rechtfertigen. Denn die Kreise werden dadurch – in der Tendenz verstärkt – zu Regionalkreisen, die eine die örtliche Ebene ergänzende Verwaltungseinheit nicht mehr gewährleisten.“ (S. 26)</p> <p>„Im Vergleich zu dem vorgeschlagenen Konzept einer Kreisneugliederung mit Einkreisung aller bisherigen kreisfreien Städte sind bessere Alternativen in Sicht, die den Gesetzesvorschlag daher nicht als erforderlich erscheinen lassen. Vor einer Einkreisung steht als Alternative eine Stärkung der kreisfreien Städte durch Lösung der Stadt-Umland-Problematik oder flankierende gesetzliche Regelungen an. Der Gesetzentwurf greift solche nahe liegenden, sich anbietenden Alternativen nicht auf und genügt damit zugleich nicht den Anforderungen an die Erforderlichkeit der Verwaltungsreform.“ (S. 5)</p>
<p>Stellungnahmen der Städte Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar zum Abschlussbericht und Empfehlungen des Sonderausschusses „Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform“</p>	<p><i>Hansestadt Stralsund</i></p> <p>Die Stadt hat dargelegt, dass die im vorliegenden Gesetzentwurf auf Drucksache 4/1710 enthaltene Begründung gegen die Erweiterung des Stadtgebiets Stralsund nicht überzeuge und die Abwägung nicht nachvollzogen werden könne. Im Hinblick auf ein sachgerechtes Gesamtkonzept und den Grundsatz, dass der ländliche Raum nur durch Ausstrahlung starker Städte entwickelt werde, stelle die Entziehung der Kreisfreiheit keinen geringeren Eingriff dar als die Eingemeindungen.</p> <p>Es sei nicht nachvollziehbar, warum die Einkreisung bisher kreisfreier Städte überhaupt notwendig sei, führe sie doch nicht zur Linderung von Stadt-Umland Problemen und gerechterer Lastenverteilung. Ohne eine angemessene Vergrößerung sei Stralsund innerhalb eines Großkreises keinesfalls seiner Bedeutung als (Teil-) Oberzentrum entsprechend vertreten. Die Notwendigkeit einer Neuordnung</p>

der Gemeindegrenzen werde von der Landesregierung jedoch ignoriert. Stralsund fehle der nötige Raum für die zukünftige bauliche und funktionale Entwicklung. Eine durchgehend leistungsfähige Gemeindegröße zu erreichen sei der eigentlich drängende Reformbedarf im Land Mecklenburg-Vorpommern, dafür biete der Gesetzentwurf aber keinen Lösungsansatz. Dies sei jedoch zwingend, um jedwede Reform in anderen Bereichen erfolgreich zu gestalten.

Stadt Neubrandenburg

Die Stadt Neubrandenburg hat kritisiert, dass der Gesetzentwurf [...] keine Erhebungen zur Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städte enthalte. Insbesondere am Beispiel Neubrandenburgs habe sich in der Vergangenheit deutlich gezeigt, dass interkommunale Zusammenarbeit erhebliche Synergieeffekte bringe und die gedeihliche Zusammenarbeit mit den umliegenden Landkreisen zur effektiven Aufgabenerledigung beitrage. Die Abwägungsentscheidung zugunsten der Einkreisung gegen die Eingemeindung begegne erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Einkreisungen und Eingemeindungen seien nicht gleich geeignete Mittel zur Lösung der Stadt-Umland Problematik; der Vergleich dieser Maßnahmen verbiete sich daher. Die Einkreisung sei nicht geeignet, Diskrepanzen zwischen dem Gebietszuschnitt kreisfreier Städte und ihrem Aufgabenbereich zu lösen, insbesondere aufgrund der Verflechtungsbeziehungen mit den Umlandgemeinden. Die Landesregierung lasse bei ihrer Abwägungsentscheidung unberücksichtigt, dass es durch Einkreisungen zu Interessenkonflikten zwischen ehemals kreisfreien Städten und Landkreisen kommen werde [...]. Auch eine Lösung der finanziellen Probleme könne durch die Einkreisung nicht erfolgen. Bei der Abwägung sei nicht berücksichtigt worden, dass durch Einrichtung von Ortsteilvertretungen mit erweiterten Kompetenzen der Eigenständigkeit einzugemeindender Umlandgemeinden und dem ehrenamtlichen Engagement ihrer Einwohner Rechnung getragen werden könnte [...].

Hansestadt Wismar

Eine Kreisstrukturreform sei jedoch nicht zwingende Voraussetzung der Funktionalreform, die vielmehr auch in den bisher vorhandenen Gebietsstrukturen sinnvoll umgesetzt werden könne. Dies gelte umso mehr, als dem

	<p>Gesetzesentwurf keine Defizitanalyse zugrunde liege und die fehlende Leistungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte nicht belegt sei. Ferner entspreche der Zuschnitt der vorgesehenen Großkreise nicht mehr dem Leitbild kommunaler Selbstverwaltung. Die Kreise wiesen weder von der Größe noch von der Einwohnerzahl her die erforderliche Bürgernähe auf. Dennoch seien nahe liegende Alternativen zur Kreisstrukturreform, wie z. B. Eingemeindungen, nicht in die Erwägung einbezogen worden [...]. Letztlich treffe die Kreisstrukturreform die Hansestadt Wismar erheblich, ohne dass ihr ein entsprechender Ausgleich geboten werde. Die Kreisfreiheit sei jedoch ein wesentlicher Standortfaktor, der die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre erst ermöglicht habe.</p> <p><i>Universitäts- und Hansestadt Greifswald</i></p> <p>Die Hansestadt Greifswald hat vorgetragen, dass die kreisfreien Städte mit ihren engeren Verflechtungszonen zusammengeschlossen werden sollten. Der Gesetzesentwurf löse die Stadt-Umland Problematik nicht. Außerdem stünden die bislang kreisfreien Städte dann nicht mehr in einem gleichberechtigten Verhältnis zu den Landkreisen. [...]. Die Begründung für die Teilung Vorpommerns sei widersprüchlich und nicht überzeugend, das gemeinsame Oberzentrum Stralsund und Greifswald würde in zwei Landkreisen angesiedelt, dies stelle eine bundesweit einzigartige Situation dar.</p>
<p>Verfassungsbeschwerde der Hansestädte Wismar und Stralsund vom 16.10.2006</p>	<p>„Der Einwand des Gesetzesentwurfs, die vorgeschlagene Einkreisung der Hansestädte sei gegenüber der Eingemeindung ein milderer Mittel, überzeugt schon deshalb nicht, weil damit verschiedene Sachverhalte verglichen werden. Denn eine maßvolle Neuordnung des Stadt-Umland-Verhältnisses würde zu einer Stärkung der Hansestädte führen. Die Einkreisung bewirkt demgegenüber das Gegenteil. Die Erfahrungen zeigen, dass durch die Einkreisung von bisher kreisfreien Städten der interkommunale Abstimmungsprozess nicht erleichtert wird. Insofern kann nur eine kommunale Neuordnung des Stadt-Umland-Verhältnisses zu durchgreifenden Erfolgen führen.“ (S. 14).</p> <p>„§ 101 VwModG (Funktionalreform- und Kreisstrukturgesetz) erteilt der Landesregierung lediglich einen Prüfauftrag u. a. hinsichtlich der Bewertung des Verhältnisses der Ober- und</p>

	<p>Mittelzentren zu ihrem jeweiligen Umland. Geprüft ist diese Möglichkeit, wie das Gesetz selbst belegt, bisher nicht. Auch dieses Defizit belegt die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes. Durch das VwModG werden allerdings durch die Bildung der 5 neuen Kreise unter Einschluss der bisher kreisfreien Städte abschließende Entscheidungen zur Kommunalstruktur getroffen, die auch nach Abschluss des Prüfauftrages in Art. 1 § 101 VwModG später kaum noch revidiert werden können. Insoweit wird mit dem Gesetz der zweite Schritt vor dem ersten getan. Zunächst hätte untersucht werden müssen, wie die kreisfreien Städte unter den aktuellen Erfordernissen einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung abzugrenzen sind. Erst auf der Grundlage des neuen Gebietszuschnitts der kreisfreien Städte hätte sich die Frage der Neuabgrenzung der Kreise gestellt. Auch wäre das Erfordernis einer Einkreisung in dann gebietlich vergrößerte Kreise in einem anderen Lichte erschienen. Dies alles hat der Gesetzgeber nicht beachtet.“ (S. 41)</p> <p>„Die Varianten zu den Stadt-Umland-Beziehungen sind eher cursorisch geprüft worden. Eine Prüfung eines aus mehreren Maßnahmen bestehenden Gesamtkonzeptes unterblieb, obwohl die mit dem VwModG verfolgte Variante schon nach den Ausführungen der Enquetekommission nur die Ebene Landkreis-Kreisfreie Stadt entspannt.“ (S. 52).</p> <p>„Die zur Lösung der Stadt-Umland-Problematik nahe liegende Lösung einer Eingemeindung der Gemeinden im so genannten Speckgürtel in die kreisfreien Städte wird aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt, obwohl diese Variante in anderen Bundesländern durch die Rechtsprechung als aus Gründen des Gemeinwohls (Stärkung der Städte angesichts der Siedlungsentwicklung) als gerechtfertigt angesehen wurde (Thüringer VGH, Urt. vom 18.05.1999 – 39/97-; Urt. vom 18.12.1996 – 2, 6/95-).“ (S. 62f).</p> <p>„Ferner wäre als weitere naheliegende und bisher ungeprüfte Variante aufzuführen, dass durch Veränderungen der Kommunalverfassung MV die Bereitschaft der an die Städte angrenzenden Gemeinden zu freiwilligen Eingemeindungen erhöht werden könnte.“ (S. 63)</p>
<p>Verfassungsbeschwerde der Stadt Neubrandenburg vom 8.1.2007</p>	<p>„Die Bevölkerungsentwicklung nach dem Beitritt verlief für die Beschwerdeführerin negativ. Bis zum Jahr 2000 verlor sie infolge von Abwanderungen in den Westen sowie in</p>

Umlandgemeinden und rückläufigen Geburtenzahlen rund 16.000 Einwohner. Zwischenzeitlich hat sich der Bevölkerungsrückgang verlangsamt, dauert aber weiterhin wenn auch in deutlich geringerem Umfang an. Die Abwanderung in Umlandgemeinden in der Zeit von 1993 bis zum 31.12.2003 trug zum Bevölkerungsrückgang i.H.v. etwa 4741 Personen bei.“

„Aufgrund der im übrigen positiven Entwicklung der Beschwerdeführerin und dem intensiven Ausbau kultureller und sportlicher Einrichtungen nimmt diese heute oberzentrale Funktion für geschätzte 350.000 Einwohner des Landes Mecklenburg-Vorpommern war und weist eine enge Verflechtungsbeziehung zu einer Vielzahl von Umlandgemeinden auf. In der Folge pendeln täglich rund 16.000 Einwohner der Umlandgemeinden zur Arbeit ein. Im Gemeindegebiet sind rund 4200 Unternehmen ansässig, die näherungsweise 42.000 Arbeitnehmer beschäftigen.“

„Zur Frage der Lösung der Stadt-Umland-Problematik war eine eingehende Stellungnahme durch die Beschwerdeführerin möglich. Hierzu teilte die Beschwerdeführerin in Ihrer Stellungnahme mit, dass mit der vorgesehen Einkreisung die Stadt-Umland-Problematik im Kern nicht behoben werde, soweit es auch infolge der Einkreisung bei der Problematik verbleibe, dass die Beschwerdeführerin die Kosten einer Vielzahl freiwilliger kultureller Einrichtungen trage, die in weitem Umfang von den Einwohnern der Umlandgemeinden in Anspruch genommen würden. Dabei legt die Beschwerdeführerin beispielhaft dar, dass das von ihr im Jahre 2005 mit mehr als 7 Mio. Euro bezuschusste kulturelle Angebot zu über 30 % von Einwohnern der Umlandgemeinden in Anspruch genommen werden. Im Sportbereich betrage die Anzahl der Nutzer aus den Umlandgemeinden fast 30 % und dieses Angebot sei im Jahr 2005 im Umfang von über 2 Mio. Euro bezuschusst worden.“

„Im Übrigen setzt sich die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme äußerst konkret mit der Begründung des Gesetzgebers auseinander und legt dezidiert und unter Beifügung diverserer Daten des Statistischen Landesamtes dar, dass die wesentlichen Abwanderungen in Umlandgemeinden abgeschlossen sei, insbesondere aber eine erhebliche Migration zu Lasten der Beschwerdeführerin und zu Gunsten bestimmter Umlandgemeinden in der

	<p>Vergangenheit zu verzeichnen war (S. 13 ff. der Stellungnahme). Zuletzt weist die Beschwerdeführerin daraufhin, dass die vorgesehene Einkreisung aufgrund der weiterhin als Oberzentrum wahrzunehmenden Aufgaben keinerlei positive Effekte erwarten lasse, vielmehr eine Verschärfung der Situation zu erwarten sei. Es liegt auf der Hand, dass die Beschwerdeführerin insoweit in ihrer Stellungnahme die Eingemeindung eben dieser Umlandgemeinden fordert und darauf hinweist, dass die beabsichtigte Einkreisung dieses zentrale Problem der Stadt-Umland-Problematik nicht im Ansatz löst.“</p> <p>In Ihrer Stellungnahme wendet sich die Beschwerdeführerin darüber hinaus gegen den Verlust der Schulträgerschaft für die weiterführenden Schulen und weist daraufhin, dass es sich bei dieser Aufgabe gerade und typischerweise um eine der örtlichen Gemeinschaft handele. Dabei weist sie auch daraufhin, dass eine Abwägung der von der Aufgabenentziehung betroffenen Belange nicht stattgefunden habe und nicht dargelegt werde, dass die Stadt nicht über die erforderliche Leistungsfähigkeit verfüge (S. 4 der Stellungnahme). In diesem Zusammenhang wies sie auch daraufhin, dass durch den vorgesehen Eigentumsübergang am „Schulvermögen“ ein Vermögenswert i.H.v. rund 19 Mio. Euro entschädigungslos entzogen werde. Zu den von der Gesetzesbegründung behaupteten Abstimmungsmängeln zwischen Kreis und kreisfreier Stadt insbesondere bei der Standortplanung teilt die Beschwerdeführerin mit, dass diese Annahme des Gesetzgebers nicht zutreffend sei, vielmehr die Beschwerdeführerin und die umliegenden Landkreise bereits Verhandlungen zur Bildung eines Berufsschulzweckverbandes aufgenommen hätten und die Beteiligten insoweit durchaus in der Lage seien, bürgernahe Lösungen zu finden (S. 4 der Stellungnahme).“</p>
<p>Erwiderung von Prof. Dr. Hans-Peter Bull vom 23.01.2007 auf die Verfassungsbeschwerde der Hansestädte Stralsund und Wismar</p>	<p>Stadt-Umland-Konflikte „lassen sich durch Vereinbarungen zwischen den beteiligten Kommunen regelmäßig nicht lösen. Auch die Regional- und Landesplanung ist oft nicht in der Lage, derartige Konkurrenzsituationen zu überwinden [...]“. (S. 37).</p> <p>„Hingegen sind Gemeinden, die von den zentralen Orten weiter entfernt liegen, zunehmend der Gefahr ausgesetzt, dass die wirtschaftliche Entwicklung der Region an ihnen vorbeigeht. Dieser Gefahr kann nicht dadurch begegnet werden, dass die zentralen Orte weiter gestärkt werden. Die</p>

	<p>Behauptung der Beschwerdeführerinnen, auch die Landgemeinden würden sich ökonomisch besser entwickeln, wenn die Städte stärker gefördert würden, ist durch nichts begründet [...]“ (S. 37)¹¹²</p> <p>„Es ist besser, konfliktreiche Konkurrenzsituationen zwischen Städten und Umland erst gar nicht entstehen zu lassen als die Folgen nachträglich finanziell ausgleichen zu wollen. Es bedarf also der übergreifenden Planung: Art und Intensität der Raumnutzung und Standorte regional bedeutsamer Einrichtungen sollten für das gesamte Gebiet einer Region mit dem Ziel festgelegt werden, möglichst in allen Gebietsteilen eine gedeihliche Entwicklung anzuregen und zu unterstützen [...]. Zu einer wirklich effektiven Planung dieser Art bedarf es eines einheitlichen Entscheidungszentrums; darin liegt ein wesentlicher Vorteil der Bildung großer Kreise und der Eingliederung der Städte in diese.“ (S. 38)¹¹³</p>
<p>Erwiderung vom Prof. Dr. Stefan Koch vom 23.02.2007 auf die Verfassungsbeschwerde der Hansestädte Stralsund und Wismar</p>	<p>„Die angestrebte Einräumigkeit der Verwaltung setzt [...] eine Homogenität der Kreise voraus [...]. Bestünde die Kreisfreiheit der großen Städte fort, wäre ein Dualismus zwischen Kreisen und kreisfreien Städten vorgezeichnet. Die in der jetzigen Gestalt der kommunalen Ebene nicht lösbare Stadt-Umland-Problematik („Speckgürtel“) bliebe erhalten [...]“ (S. 62).¹¹⁴</p> <p>„Vor allem Planungsentscheidungen werden nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Heute enden Planungen vielfach an den Gemeindegrenzen. Die Einkreisung als Teil der Kreisgebietsreform ist geeignet, diese Fehlentwicklungen und Defizite zu bekämpfen.“ (S. 63).¹¹⁵</p>

¹¹² Zwar hat der Verfasser Recht mit der Bemerkung (S. 38), dass die Verfassung dem Gesetzgeber keine bestimmte Politik vorschreibe, sondern bei Wahrung des Sozialstaatsprinzips sowohl eine Stärkung von Stärken als auch eine ausgleichende Entwicklung ermögliche, doch ändert dies nichts daran, dass die herrschende Meinung der raumwissenschaftlichen Literatur sehr wohl davon ausgeht, dass eine Stärkung der Zentren der beste Weg ist, um eine Region wirtschaftlich voranzubringen (für andere ARL (Hrsg. 2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier Nr. 69. Hannover; Zimmermann, H. (2005): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: ILS (Hrsg.): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? Dortmund 2005. Der Verfasser übersieht hier vor allem die Zielrichtung der neuen raumordnungspolitischen Leitbilder (Leitbild 1: „Wachstum und Innovation“, BMVBS 2006), der auch Mecklenburg-Vorpommern am 30.6.2006 zugestimmt hat und die insbesondere auf eine Stärkung der Stärken abzielen.

¹¹³ Hier verkennt der Autor die Bedeutung der Bauleitplanung, die innerhalb eines Kreises weiterhin den Städten und Gemeinden obliegt. Er selber hat zuvor richtig konstatiert, dass hier die Raumordnung in der Regel versage. Ferner ist nicht einzusehen, warum regional bedeutsame Einrichtungen nicht etwa über Verbandslösungen gemeinsam geplant, finanziert und betrieben werden könnten.

¹¹⁴ Es bleibt unklar, was sich daran bei der Zugehörigkeit zu einem Landkreis ändern würde, der seitens der Mandatsträger von den kleinen Gemeinden dominiert werden würde.

¹¹⁵ Hier widerspricht sich der Gutachter selber: Wenn Planungen an Gemeindegrenzen enden, nutzt nur eine gemeinsame Bauleitplanung bzw. im Endeffekt ein Stadtkreis, nicht aber die Zugehörigkeit zum selben Landkreis etwas, der bekanntlich keine Raumplanungskompetenz besitzt.

	<p>„Die Städte werden in ihrer raumordnerischen Funktion als Zentren gestärkt, indem ein einheitlicher Planungsraum und ein einheitlicher Raum für gemeinsame Entscheidungen [...] geschaffen werden.“ (S. 63)¹¹⁶</p> <p>„Die Städte von der Reform auszunehmen, würde vor allem bei den kleineren von ihnen zu einem Bedeutungsverlust gegenüber großen und starken beitragen und die Stadt-Umland-Probleme sogar verschärfen, weil die Kreise nicht mehr auf eine Kooperation angewiesen wären.“ (S. 64)</p> <p>„Eingemeindungen könnten nur im unmittelbaren Umfeld der kreisfreien Städte und in Teilbereichen die Umland-Problematik lösen. Der Einkreisung der Städte liegt demgegenüber ein umfassender Ansatz zugrunde, der vor allem die funktionalen Schwächen reduziert.“ (S. 66)¹¹⁷</p>
<p>Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 26.07.2007</p>	<p>„Die Möglichkeit, nur einigen kreisfreien Städten die Kreisfreiheit zu belassen, wird nicht behandelt. Es ist nur generell gesagt, dass bei kleineren Kreisen ohne die kreisfreien Städte die Stadt-Umland-Beziehungen nicht angegangen würden. Es gibt sicherlich auch andere Möglichkeiten als die Einkreisung, solche Beziehungen sachgerecht zu regeln, zumal sie für eine kreisfreie Stadt nicht nur im Verhältnis zum angrenzenden Landkreis, sondern auch zu den angrenzenden Gemeinden zu bewältigen sind.“ (S. 60)</p>

¹¹⁶ Ein solcher besteht bereits über das Kooperations- und Abstimmungsgebot innerhalb der Stadt-Umland-Räume.

¹¹⁷ Auch dieses Argument geht fehl, da nirgendwo behauptet worden ist, Eingemeindungen wären das einzige Idealmittel, ggf. ist vielmehr sowohl eine Kreis- wie eine Gemeindegebietsreform in Kombination im Rahmen eines wirklich integrierten Ansatzes erforderlich.

3. 3. 2 Aktuelle Positionen der Städte zur Stadt-Umland-Problematik

Diese Positionen ergeben sich aus der Beantwortung der Frage 4 der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ durch die Städte Rostock und Wismar (Schreiben vom 14.5.2007) sowie Neubrandenburg, Schwerin und Stralsund (4.9.2007). Die Informationen zu Greifswald sind den Angaben der Stadt vom 3.4.2008 entnommen.

Frage 4: Für welche Maßnahmen bestehen aus Ihrer Sicht als kreisfreie Stadt Wünsche nach Flächenausdehnung, welcher Sachstand spricht ggf. für notwendige Gebietsänderungen? Besteht dieser Wunsch bzw. diese Notwendigkeit im Hinblick auf Ihre vom Verwaltungsmodernisierungsgesetz vorgesehene Einkreisung fort?

Zusätzlich bestehen für Neubrandenburg und Stralsund gesonderte Untersuchungen zur Thematik Flächenausdehnung, die hinzugezogen worden sind.

Universitäts- und Hansestadt Greifswald

„Im Flächennutzungsplan (F- Plan) der Universitäts- und Hansestadt Greifswald sind dazu ausreichend Wohnbauflächen ausgewiesen.“

„Im F- Plan sind ca. 430 ha gewerbliche Bauflächen ausgewiesen, in denen teilweise noch offene Reserven bestehen. Ein zusätzlicher Bedarf besteht nicht.“

Stadt Neubrandenburg

„Das Oberzentrum Neubrandenburg hat mit ca. 86 km² ein relativ kleines Stadtterritorium. Städte mit einer vergleichbaren Einwohnerzahl, wie z. B. Rheine/Westfalen oder Arnsberg in Bayern, besitzen die doppelte bzw. dreifache Stadtfläche. Demzufolge ist die Einwohnerdichte von Neubrandenburg sehr hoch und kann mit einer Stadt wie Rostock verglichen werden. Dieses begrenzte Flächenangebot wird dadurch noch weiter eingeschränkt, als dass über 60% der Stadtfläche durch Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Wasserflächen, Wald, Bergwerksfelder und militärische Einrichtungen belegt sind und somit als Bauflächen nicht zur Verfügung stehen.“

Untersuchung: „Erweiterung der Stadtgrenze unter Berücksichtigung der Verflechtungsbeziehungen im Stadt-Umland-Raum von Neubrandenburg“ vom 16.12.2004.

- Demographie: Während die Einwohnerzahl von Neubrandenburg zwischen dem 31.12.1990 und dem 31.12.2003 um 22,5% gesunken ist, haben die Gemeinden des Stadt-Umland-Raumes ein Bevölkerungswachstum von 59,1% erfahren, bezogen auf den größer gefassten Ordnungsraum betrug das Wachstum immerhin noch 46,% im gleichen Zeitraum.
- Pendlerströme: Die im Stadt-Umland-Raum wohnenden Arbeitnehmer arbeiten zu 50 – 70 % in Neubrandenburg.
- Wohnungsbau: In einer direkten Korrelation zum Wanderungsverhalten stehen die zwischen 1990 und 2003 erfolgten Wohnungsneubauten in den Umlandgemeinden, der bis zu 71% des Bestandes (Woggersin) ausmacht.
- Erbringung von zentralörtlichen Versorgungsleistungen für die Umlandgemeinden. Insgesamt 79 Schüler wurden 2004/05 in Neubrandenburg beschult. Zwei ÖPNV-Routen

in den Stadt-Umland-Raum werden durch den ÖPNV Neubrandenburg bedient. Die technische Ver- und Entsorgung wird zu erheblichen Teilen für das Umland durch die Neubrandenburger Stadtwerke erbracht. Etliche Umlandgemeinden sind zudem an die Notfallvorsorge der Neubrandenburger Feuerwehr bzw. des Rettungsdienstes angeschlossen.

- Im Falle der Eingemeindung der Gemeinden des Stadt-Umland-Raumes wird je nach Umfang mit zusätzlichen Schlüsselzuweisungen in Höhe von 3 – 10 Millionen Euro/Jahr gerechnet, die sich aus den Grundbeträgen gemäß § 7 Abs. 3 FAG ergeben würden.

Hansestadt Rostock

„Durch Eingemeindungen würde die Stadt Rostock unabhängiger von Zuweisungen des Landes oder einer interkommunalen Umverteilung dauerhaft auf eigenen Füßen stehen können. Damit würde auch die kommunale Selbstverwaltung nachdrücklich gestärkt.“

„Zugleich zeigt sich, dass trotz interkommunaler Abstimmung die für eine langfristige Stadt- und Regionalplanung notwendigen Arbeitsschritte mit den Kommunen im Stadt-Umland-Raum nicht immer umgesetzt werden können.“

„Grundsätzlich ist zudem festzustellen, dass bereits heute die eigentlichen oberzentralen Funktionen über das Gebiet der Hansestadt Rostock weit ins Umland hinausgehen und eine Flächenvergrößerung der Hansestadt Rostock (Eingemeindung) daher nur eine funktionale und organisatorische „Neuordnung“ als logische Konsequenz darstellt. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Verwaltungsmodernisierungsgesetz muss der Erhalt einer starken und direkten kommunalen Planungs- und Gestaltungshoheit für das Oberzentrum der Region obersten Stellenwert besitzen. Dies bedeutet u. U. auch den Erhalt der Kreisfreiheit.“

Landeshauptstadt Schwerin:

„Derzeit bestehen keine konkreten Wünsche nach Flächenausdehnungen“.

Hansestadt Stralsund

„Diese grundsätzliche Problematik [der zu geringen Flächenausstattung] im Zusammenwirken mit einem nachteiligen Zuschnitt des Gemeindegebietes [...] besteht unabhängig von der Frage der Kreisfreiheit oder Einkreisung der Hansestadt Stralsund. Die mit dem Verwaltungsmodernisierungsgesetz vorgesehene Einkreisung trägt daher [...] in keiner Weise zu einer Lösung der Stadt-Umland-Problematik bei, da die Gemeindestrukturen als eigentlich wesentlicher Gegenstand der Reform erst gar nicht erörtert wurden.“

Untersuchung: „Das öffentliche Wohl aus Sicht der Hansestadt Stralsund. Begründung der Notwendigkeit einer Neuordnung der Gemeindegrenzen“ vom 23.12.1999. Durchgesehen und bestätigt am 5.6.2007.

Abgestellt wird insbesondere auf die räumliche Enge des Gemarkungsgebietes. In Folge dessen war bereits in den 1980er Jahren Siedlungsentwicklung auf dem Gebiet von Nachbargemeinden erfolgt, was sich in den 1990er Nachwendejahren auch auf zentralörtlich relevante Einrichtungen ausgeweitet hat (Marineteknikschule, Sport- und Freizeitpark, Einkaufszentrum, Großmarkt). Ein großes Industrie- und Gewerbegebiet konnte nur interkommunal mit Wendorf ausgewiesen werden. Bauland für den Wohnungsbau steht nur

sehr eingeschränkt zur Verfügung; der jährliche Bedarf von 500 Eigenheimen bis 2010 wird zu großen Teilen im Umland gedeckt werden müssen mit den bekannten negativen Konsequenzen für Wohnungsleerstände, Infrastrukturauslastung und Finanzkraft der Stadt. Schlussfolgernd wird die oberzentrale Entwicklung von Stralsund als „erheblich gestört“ eingeschätzt und damit Flächenerweiterungen reklamiert, um

- der erforderlichen Gestaltung oberzentraler Aufgaben nachkommen zu können,
- die Verwaltungsstruktur an die entstandenen sozio-ökonomischen Verhältnisse im Stadt-Umland-Raum anzupassen,
- die Planungshoheit der Stadt wiederherzustellen,
- die bestehenden Ziele der Raumordnung im Interesse der Region durchzusetzen.

Hansestadt Wismar

Die Stadt-Umland-Problematik wird durch das Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung vom 23.05.2006 nicht einmal vom Ansatz her gelindert. Die mit dem Gesetz verbundene Verschiebung einiger Zuständigkeiten von den kreisfreien Städten zu den zu bildenden Kreisen wird dem Problem nicht gerecht. Schon der Bericht der Enquetekommission (LT-Drs. 3/2959, S. 17) macht deutlich, dass die Aufhebung der Kreisfreiheit der Städte zugunsten von Landkreisen generell keine Lösung der Stadt – Umland – Beziehung im engeren Sinne darstelle. Dies werde möglicherweise die Lösung der Stadt – Landkreis – Beziehung erreichen. Daher sei eher in allen Bereichen der Daseinsvorsorge eine gesetzliche Verpflichtung zu mehr Kooperation denkbar. [...] Es besteht nämlich keine Verpflichtung, die Planungen auch in den Umlandgemeinden auf das Zentrum auszurichten. Daher besteht die Stadt-Umland-Problematik als Wachstumshemmnis für den gesamten Bereich fort. Anders als in der Gesetzesbegründung zum Verwaltungsmodernisierungsgesetz ausgeführt, sind nicht die günstigen originären Standortbedingungen ausschlaggebend für den Zuzug von Gewerbetreibenden ins Kreisgebiet. Der entscheidende Punkt ist, dass diese sich aus Gründen der Marktnähe und damit aus wirtschaftlichen Gründen eher im Stadtgebiet ansiedeln würden, doch hier keine ausreichenden und günstigen Flächen mehr vorhanden sind“ (S. 16)

Hansestadt Wismar: Grundsätzliche Anmerkungen im Rahmen der Beantwortung der Fragen der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ vom 18.7.2007

Die Stadt Wismar hat in diesem Zusammenhang auf strukturelle Probleme verwiesen, die ein erhebliches Wachstumshemmnis für Wismar darstellten und die Funktion als Wachstumskern gefährdeten. Dabei werden die folgenden Aussagen ausführlich mit statistischem Material belegt:

„1. Der Flächenbestand der Hansestadt Wismar befindet sich mit 42 km² immer noch auf dem Niveau zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Dieser Flächenbestand entspricht nicht mehr den heutigen Anforderungen für die Besiedlung sowie die Gewerbe- und die Industrieansiedlung, die naturschutzrechtliche Ausgleichsflächen und erhebliche Abstandsflächen zur Wohnbebauung erfordern. Schon heute kann die Hansestadt Wismar Gewerbeansiedlungen nur noch realisieren, wenn Flächen in umliegenden Gemeinden zugekauft werden. Industrieansiedlungen sind in der Hansestadt Wismar gar nicht mehr möglich.“

2. Die Umlandgemeinden leben von der Wachstumssubstanz der Städte. Aufgrund des gestiegenen Flächenbedarfs der Menschen und des Gewerbes, den die Städte in ihren Grenzen nicht mehr bereitstellen können, wandern diese in die umliegenden Gemeinden, den „Speckgürtel“ der Städte ab. So kann diese „Wachstumssubstanz“, die originär aus der Stadt kommt, weiter deren Vorteile als Verdichtungsraum nutzen, ohne sich an den Kosten zu beteiligen. Hätte die Stadt jedoch die erforderlichen Flächen, würde diese Abwanderung nicht stattfinden.

3. Die Wachstumssubstanz muss wieder mit der Stadt zusammengeführt werden. Die Probleme der Städte werden nur gelöst, wenn die Menschen und Betriebe, die aus der Stadt abgewandert sind, wieder unter dem Dach einer Kommune, nämlich dem der Stadt, zusammengefasst werden. Der Bereich des Speckgürtels gehört originär zum Zentrum. Nur mit der Eingemeindung von Umlandgemeinden werden die administrativen Grenzen wieder dem Lebens- und Arbeitsbereich der Bewohner des Stadt-Umlandraumes angepasst.“

Fazit

Es ist erkennbar, dass in Bezug auf Flächenbedarfe differenziert werden muss: Während Greifswald und Schwerin keine entsprechenden Bedarfe haben, lassen die Stellungnahmen der vier anderen Städte Neubrandenburg, Rostock, Stralsund und Wismar keinen Zweifel daran, dass der Wunsch nach einer deutlichen Flächenausdehnung besteht. Dieser lässt sich zweifelsfrei mit gewichtigen Argumenten begründen, die nicht nur für die Städte selber, sondern vor allem für Entwicklung des Landes insgesamt nachvollziehbar sind (vgl. dazu auch die Bedeutung der Städte für die Landesentwicklung in Kap. 2.4 und 2.5). Freilich ist die funktions- und strukturgerechte Entwicklung der Oberzentren und die sich daraus ergebenden Flächenbedarfe nicht der einzige wesentliche Grund für das mögliche Erfordernis von Eingemeindungen. Hinzu tritt eine aus Gründen des Allgemeinwohls erforderliche gemeinsame Aufgabenwahrnehmung und –finanzierung in miteinander verflochtenen Räumen (Vgl. Kap 5.3.10). Auch auch die Stadt-Umland-Räume von Rostock und Greifswald sind eng mit ihren Kernstädten verflochten (Vgl. Kap. 2.5), die dabei umfängliche Leistungen für ihren Verflechtungsraum erbringen (Vgl. Kap. 2.4) und dafür nur unzureichend mit Finanzmitteln ausgestattet sind (vgl. Kap. 2.3).

Diese gemeinsame Problemsicht wird auch durch das von allen sechs kreisfreien Städten am 29.4.2008 verfasste und an den Innenminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Herrn Caffier gerichtete, Schreiben zum Thema „Verwaltungs- und Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern“ deutlich: „Dementsprechend handelt es sich bei der Neuordnung des Stadt-Umland-Raumes um eine Entscheidung des Landesgesetzgebers, ab welchem Verflechtungsgrad er die daraus resultierenden Probleme zwischen Stadt und Umlandgemeinde für derart stark erachtet, dass diese nur durch einen Zusammenschluss der Gemeinden im Interesse des Landes gelöst werden können. Dies dürfte insbesondere für Kommunen mit hoher Pendlerquote zutreffen, in denen mehr als 40 Prozent der Einwohner in der angrenzenden Stadt arbeiten. Auf dieser Basis hat das Land Sachsen-Anhalt sinnvolle Eingemeindungen vollzogen.“

3. 4 Ziele, Leitbild und Leitlinien für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern

Das Landesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 26.7.2007¹¹⁸ darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber von dem Entscheidungsmuster abgewichen sei, nach dem gemeinhin umfassende Kreisgebietsreformen konzipiert und durchgeführt werden. Insbesondere wurde auf die Bedeutung eines Leitbildes auf Grundlage allgemeiner Ziele verwiesen. Erst darauf folge die Umsetzung der Ziele, Grundsätze und Maßstäbe in der Fläche durch die konkrete Abwägung nach entsprechender Sachverhaltsermittlung. Zwar sei das Vorgehen des Gesetzgebers als solches nicht von vornherein verfassungswidrig. Dennoch seien in diesem Fall besonders hohe Anforderungen an die Abwägung aller Aspekte und insbesondere der partizipatorisch-demokratischen Komponenten bereits auf Ebene der Grundsätze erforderlich. Dem genüge die Kreisgebietsreform nicht.

Um diesem potenziellen Fallstrick eines neuen gesetzgeberischen Anlaufs aus dem Weg zu gehen, hat die Landesregierung am 27.11.2007 das Konzept „Ziele, Leitbild und Leitlinien für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern“ vorgelegt, dessen Entwicklung bis hin zur Beschlussfassung durch den Landtag am 24.4.2008 hier nachgezeichnet und bewertet wird.¹¹⁹

Dabei erkennt die Landesregierung die Sichtweise des Landesverfassungsgerichts insofern an, als dass ausdrücklich betont wird: „Der Beschluss eines solchen Konzeptes hat rechtliche Bedeutung für die aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Selbstbindung des Gesetzgebers. Durch das Aufstellen von Grundsätzen sollen für die landesweite Reform einheitliche Kriterien aufgestellt und so der Willkür vorgebeugt werden. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Gesetzgeber an die einmal beschlossenen Grundsätze starr gebunden ist. Das Leitbild definiert vielmehr einen konkretisierungsbedürftigen Rahmen, den der Gesetzgeber aus sachlichen Gründen verlassen darf.“¹²⁰

Ebenso folgt sie dem Landesverfassungsgericht bei ihren allgemeinen Zielen hinsichtlich des Erfordernisses, die Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen in Einklang zu bringen mit dem Erhalt und der Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung. Dabei stünden die Aspekte „Erhalt zumutbarer äußerer Bedingungen für die Mandatsausübung“ und „Ausstattung der kommunalen Körperschaften mit materiellen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten“ teilweise in einem Zielkonflikt zueinander, „da umfangreiche und bedeutende Kompetenzen eines Kreises in einem dünn besiedelten Land auch eine bestimmte Flächenausdehnung erfordern, welche potenziell Erschwernisse in den äußeren Bedingungen der Mandatsausübung mit sich bringt.“

Aufbauend auf diesen allgemeinen Zielen wurde das Leitbild formuliert. Im Folgenden wird dabei auf diejenigen Aspekte fokussiert, die von unmittelbarer Relevanz für die kreisfreien Städte sind. Es sollen u. a. Strukturen geschaffen werden,

¹¹⁸ LVerfG Urteile 9/06 – 17/06 vom 26.7.2007, verbundene Verfahren der Verfassungsbeschwerden von insgesamt 11 Landkreisen.

¹¹⁹ Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg. 2007).

¹²⁰ a.a.O.

- „in denen die administrativen Grenzen und die Grenzen der wirtschaftlichen und funktionalen Verflechtungsräume möglichst weit übereinstimmen.“ Dies würde aus Sicht der kreisfreien Städte eine Orientierung an den bestehenden Stadt-Umland-Räumen bedeuten (Vgl. Abschnitt 3.1.2 LEP 2005), für die es einen besonderen Kooperations- und Abstimmungsbedarf gibt.
- „in denen die Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen zwischen den Zentren und ihrem angrenzenden Umland nachhaltig gestärkt werden.“ Auch hier kann mit Recht die Auffassung vertreten werden, dass eine Orientierung an den Stadt-Umland-Räumen Sinn machen würde.
- „die auch zu einer Stärkung der Zentren (einschließlich der Grundzentren) als Grundlage für die Entwicklung der umliegenden Räume beitragen.“ Die bedeutsamsten Zentren, die laut LEP 2005 ca. 30,2 % der Wohnbevölkerung des Landes und rund 43,2 % aller Wirtschaftsleistungen erwirtschaften, sind die kreisfreien Städte bzw. Oberzentren.

Dem Leitbild folgen konkrete Leitlinien, die die Abwägung der einzelnen Aspekte im Einzelfall dirigieren sollen. Dabei wird ausdrücklich auch auf die Situation der kreisfreien Städte und ihrer Beziehungen zum Umland eingegangen:

Unter 5.5 „Stadt-Umland-Beziehungen“ wird anerkannt, dass zwischen den kreisfreien Städten und den Nachbarlandkreisen sowie den in ihrem Umland liegenden Gemeinden ein zum Teil sehr dichtes Netz von Verflechtungsbeziehungen entstanden sei. Dazu gehörten auch Suburbanisierungsprozesse, die zu vielschichtigen gegenseitigen Abhängigkeiten und Konkurrenzen mit nachteiligen Effekten für die gebotene Kooperation geführt hätten. Zudem wird auf die Inkongruenz von Problemraum- und Aufgabenwahrnehmungsräumen hingewiesen. Schließlich seien die zunehmenden Verflechtungen mit Ordnungs- und Verteilungsproblemen verbunden.

Deshalb sei es erforderlich, „das Verhältnis zwischen kreisfreien Städten und ihrem Umland, sowohl auf der Ebene Stadt-Landkreis als auch auf der Ebene Stadt-Umlandgemeinde, bei Bedarf strukturell neu zu regeln.“ Zu Recht betont die Landesregierung, dass dabei „die Interessen der Städte an der Steigerung ihrer Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit einerseits und das Recht auf kommunale Selbstverwaltung der Umlandgemeinden andererseits zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen“ seien.

Konkret stellt die Landesregierung zur Regelung der Stadt-Umland-Beziehungen auf drei unterschiedliche Maßnahmen ab:

- Verstärkung der kommunalen Zusammenarbeit,
- Anpassung der finanziellen Ausgleichsregelungen sowie
- Eingemeindungen von Umlandgemeinden.

Im Verhältnis Stadt-Umlandgemeinden seien die Formen der kommunalen Zusammenarbeit sowie die Anpassung finanzieller Ausgleichsregelungen gegenüber Eingemeindungen als die schonenderen Mittel prioritär in Betracht zu ziehen. Eingemeindungen seien erst dann zulässig, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls geeignet und zwingend erforderlich

sind. Daher müsse man zuvor prüfen, ob die bestehenden Stadt-Umland-Probleme nicht auch mit weniger schwer wiegenden Möglichkeiten aufgelöst werden könnten.

Zum Verhältnis der kreisfreien Städte zu den Landkreisen wird ausgeführt: „Auch zwischen den künftig kreisfreien Städten und den Landkreisen bieten sich Formen der kommunalen Zusammenarbeit zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung an. Insbesondere ist die Zweckmäßigkeit der Zusammenarbeit in bestimmten Aufgabengebieten, wie ÖPNV, Schülerbeförderung und Wirtschaftsförderung zu prüfen.“

Freilich stellt die Landesregierung ebenso klar, dass für sie die Einkreisung der kleineren kreisfreien Städte in einen Landkreis „mit einer insgesamt ausgewogenen Gesamtstruktur“ in Betracht kommt. Zur Begründung wird darauf abgestellt, dass so die Möglichkeit bestünde, „Stadt-Umland-Problemen zu begegnen, die nicht effizient und transparent über kommunale Kooperationen gelöst werden können.“ Ferner werfe auch die negative demografische Entwicklung die Frage des zukünftigen Status insbesondere der kleineren kreisfreien Städte

auf. Als explizite Prüfkriterien stellt die Landesregierung bei der Frage der Einkreisung auf

- mögliche Aufgabenentlastungen für die Stadt und die erzielbare Stärkung des Landkreises sowie
- eine ausgewogene Gesamtstruktur des Landkreises ab. Es sei zu verhindern, dass in der eingekreisten Stadt mehr als 40 % der Einwohner des Landkreises leben.¹²¹

Obwohl Leitlinien die Abwägung im Einzelfall lediglich dirigieren, aber nicht vorwegbinden sollten, äußert sich die Landesregierung wie folgt bereits konkret zur Zukunft bestimmter kreisfreier Städte: „Die Hansestadt Rostock sollte aufgrund ihrer potenziellen Leistungsfähigkeit kreisfrei bleiben. Über die Kreisfreiheit der Landeshauptstadt Schwerin soll wegen ihrer Sonderrolle als Landeshauptstadt gesondert entschieden werden.“

Auf die übrigen vier Städten Greifwald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar bezieht sich mithin der folgende Absatz: „Die bisher kreisfreien Städte erhalten - soweit sie nicht kreisfrei bleiben - den Sonderstatus einer „großen kreisangehörigen Stadt“. In Bereichen, die für die städtische Entwicklung von besonderer Bedeutung sind, sollten sie auch künftig bestimmte Aufgaben wahrnehmen, für die im übrigen Kreisgebiet der Landkreis zuständig ist.“

Diese Ziele, Leitbilder und Leitlinien befanden sich in einem Diskussionsprozess. So haben die Koalitionsfraktionen SPD und CDU am 19. bzw. 20.2.2008 mit den Kommissionsdrucksachen 5/75 und 5/77 Anträge zur Veränderung des Gesamtrahmens für die Verwaltungsmodernisierung vorgelegt. Wesentliche Veränderungsanträge zielten dabei auf eine Stärkung der Zentren ab und verbessern damit die Position der kreisfreien Städte¹²²:

- Der auch in diesem Gutachten geforderte Gleichzeitigkeit von Kreis- und Gemeindegebietsreform wird wie folgt entsprochen: „Bei Mittel- und Oberzentren kann

¹²¹ Bemerkenswert ist der Umstand, dass dieser Wert im Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ vom 23.5.2006 noch 30% betrug. Damit soll wohl dem Umstand Rechnung getragen werden, dass bei der Bildung kleinerer Kreise als beabsichtigt, eine Einkreisung ansonsten nicht mehr möglich wäre. Zudem dürfte ohne Gleichzeitigkeit von Kreis- und Gemeindegebietsreform bei einer kreislichen Neugliederung für zukünftige Eingemeindungen kaum noch Spielraum bestehen, ohne Gefahr zu laufen, die 40%-Schwelle zu überschreiten.

¹²² Enquete-Kommission (2008, 2008a).

eine Stärkung durch Gebietserweiterung notwendig sein. Sollten moderate Eingemeindungen notwendig sein, müssen diese zeitgleich mit der Kreisgebietsreform erfolgen.“ (Punkt 5.6.1)

- „Es ist abzuwägen, welche Verwaltungsstruktur den tatsächlichen Lebens- und Wirtschaftsraum des Stadt-Umland-Raumes der Städte (Verflechtungsraum) am besten abbildet und geeignet ist, dessen Leistungsfähigkeit im Sinne der Landesentwicklung für die Zukunft zu stärken.“ (Punkt 5.6).
- Im Gegensatz zur ursprünglichen Fassung wird unter Punkt 5.7 zum Status der kreisfreien Städte folgendes ausgesagt: „Über die Kreisfreiheit der anderen bisher kreisfreien Städte wird gesondert entschieden.“ Und weiter: „Es ist abzuwägen, ob dem Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des gesamten Landes eine Einkreisung kreisfreier Städte oder eine Aufrechterhaltung der Kreisfreiheit zweckdienlicher ist.“

Diese Änderungsanträge sind auch in den Zwischenbericht der Enquete-Kommission aufgenommen¹²³ und als Drucksache 5/1409 am 24.4.2008 vom Landtag des Landes Mecklenburg-Vorpommern weitgehend unverändert angenommen worden.¹²⁴ Allerdings wurde von der o.g., aus gutachterlicher Sicht erforderlichen, Gleichzeitigkeit von Kreis- und Gemeindegebietsreform wieder Abstand genommen. In der vom Landtag beschlossenen Version lautet die entsprechende Passage (Punkt 5.6.1) jetzt: „Eingemeindungen sind zulässig, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls geeignet und erforderlich sind. Damit muss ein Eingriff in den Gebietsstand einer Gemeinde das letzte Mittel sein; es darf also keine für die Gemeinden weniger schwerwiegendere Möglichkeiten geben.“ Diese Aussage ist als problematisch zu werten, da nicht ausdrücklich klargestellt wird, dass die „weniger schwerwiegenden Möglichkeiten“ auch geeignet sein müssen, die konstatierten Probleme zu lösen und so zur beabsichtigten Stärkung der Zentren beizutragen. Anders ausgedrückt ist dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung zu tragen, indem die Eignung spezifischer Lösungsmodelle nicht absolut, sondern immer vor dem Hintergrund der formalisierten Zielvorstellungen geprüft wird (vgl. dazu auch Kap. 5 dieses Gutachtens).

3. 5 Kommunalbericht 2007 des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof stellt in seinem Jahrsbericht 2007 ausführlich auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts und die daraus zu ziehenden Schlüsse ab.¹²⁵

Besonders interessant ist die Betonung der folgenden drei Handlungsalternativen, die in ihrer Breite weit über den Rahmen des neuen Leitbilds und der daraus abgeleiteten Leitlinien hinausgehen:¹²⁶

1. Die mit dem o. g. Urteil vorläufig gescheiterte Dezentralisierungslösung, mit dem neuen Leitbild aber teilweise wieder aufgegriffenen Kreisgebietsreform mit erheblichen Aufgabenübertragungen vom Land an die Kreise.

¹²³ Enquete-Kommission (2008b).

¹²⁴ Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2008).

¹²⁵ Landesrechnungshof (2007).

¹²⁶ a. a. O., S. 70.

2. Eine Kreisgebietsreform ohne Funktionalreform, also unter Beibehaltung bestehender Aufgabenverteilungen
3. Eine Zentralisierungslösung, bei der vier neue staatliche Bündelungsbehörden, orientiert an den Planungsregionen, sämtliche staatliche Aufgaben wahrnehmen.¹²⁷ Dabei sei jedoch weiterhin eine Kreisgebietsreform notwendig.

Im Unterschied zur entgeltigen Fassung des Leitbilds, wie es von vom Landtag am 24.4.2008 beschlossen worden ist, plädiert der Landesrechnungshof für eine Gleichzeitigkeit von Kreis- und Gemeindegebietsreform, wobei ausdrücklich auch auf Eingemeindungen zu Gunsten der kreisfreien Städte abgestellt wird. Im Leitbild nur als Option im Einzelfall („In Einzelfällen ist zu prüfen, ob durch eine Änderung und Anpassung der bestehenden finanziellen Ausgleichsregelungen zur Entspannung der bestehenden Probleme beigetragen werden kann“) angesprochen, kommt auch einer FAG-Reform bei den Ausführungen des Landesrechnungshofes eine fundamentale Bedeutung zu. Insbesondere wird für die Einführung eines „gewichteten Einwohners im Hauptansatz zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen“ plädiert, u. a. ausdrücklich zur Stärkung der Zentren gegenüber der Fläche, damit zentralörtliche Leistungen finanzierbar bleiben.¹²⁸

Insgesamt muss man angesichts der breiteren Darlegungen des Landesrechnungshofes zu dem Schluss kommen, dass der Ansatz der Landesregierung erneut nicht den Anforderungen an eine umfassende Prüfung aller Alternativen gerecht wird, indem frühzeitig wieder auf die Dezentralisierungslösung fokussiert und nicht angemessen alle Alternativen zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme auf den Prüfstand gestellt werden, die auch bei der Zusammenschau unter Kap. 3.3 angesprochen worden sind.

Im weiteren Verlauf des Kommunalberichts übernimmt der Landesrechnungshof quasi selber die Aufgabe der Alternativendiskussion, indem umfänglich die Stadt-Umland-Beziehungen aus fiskalischer Sicht analysiert und dabei auch die Variante großräumiger Eingemeindungen in die kreisfreien Städte untersucht werden.¹²⁹ Dabei stellt der Landesrechnungshof seine Auffassung klar, dass trotz der erforderlichen Anstrengungen zur weiteren Reduzierung der Verwaltungsaufgaben insbesondere zentralörtliche Leistungen dauerhaft nur bei der Erschließung neuer Einnahmequellen erbracht werden können. Dabei seien Eingemeindungen als das einschneidende, gleichzeitig aber auch effektivste Mittel zur Lösung der bestehenden Stadt-Umland-Problematik anzusehen. Diese Problematik belegt der Landesrechnungshof unter Bezug auf die Bevölkerungsverluste der kreisfreien Städte, die zu einem erheblichen Teil das unmittelbare Umland, nämlich die Stadt-Umland-Räume des LEP, begünstigt haben. Des Weiteren weist er auf die damit verbundenen negativen fiskalischen Effekte hin, die neben der rein quantitativen Ebene (d. H. dem Verlust von Steuern und Schlüsselzuweisungen) noch dadurch verstärkt werden, dass insbesondere die überdurchschnittlich gut verdienenden Bevölkerungsgruppen abwanderten. Dies wird mit Verweis auf die überdurchschnittlich hohen Sozialhilfequoten der kreisfreien Städte belegt. Schließlich verweist der Landesrechnungshof auch auf das bekannte Problem des

¹²⁷ Hier wird deutlich, dass die etwa auch von Erbguth (2004, S. 5) zutreffend als politisch zweckmäßig angesehene „räumlich organisatorische Vernetzung von räumlicher Gesamtplanungs- und Vollzugskompetenz“ auch ohne die Bildung von Großkreisen gelingen könnte.

¹²⁸ a. a. O., S. 70.

¹²⁹ a. a. O. S. 83ff.

Auseinanderfallens von Steuer- und Leistungsgemeinde im Bereich der öffentlichen Infrastruktur. Definitionsgemäß übernehmen Oberzentren für einen großen Versorgungsraum die Vorhaltung von Infrastruktureinrichtungen. Für diese Leistung ist eine finanzielle Gegenleistung zu erbringen, die nicht vom Benutzer direkt erhoben werden kann. Um eine angemessene Finanzierung und finanziellen Ausgleich zu ermöglichen ist folglich eine entsprechende Veränderung im kommunalen Finanzausgleich erforderlich, eine gemeinsame Trägerschaft dieser Einrichtungen, territoriale Veränderungen oder eine Verknüpfung dieser Möglichkeiten. Als Lösungsweg schlägt der Landesrechnungshof territoriale Veränderungen im Sinne großflächige Eingemeindungen vor, die das Territorium der sechs Städte um knapp 300% und die Einwohnerzahl um 24,6% vergrößern würden. Er errechnet ferner einen mittelfristig erreichbaren saldierten fiskalischen Nettoeffekt von knapp 60 Mio. € jährlich.¹³⁰ Dabei wird nicht verhehlt, dass dies teilweise zu Lasten der verbleibenden Restämter bzw. Landkreise gehen würde, die ebenfalls neu geordnet werden müssten.

Wertung: So überzeugend die Effektivität großflächiger Eingemeindungen und deren positive fiskalische Effekte auch sein mögen, so sehr muss sich der Landesrechnungshof jedoch die gleiche Kritik gefallen lassen, der sich die Landesregierung seitens des Verfassungsgerichts ausgesetzt gesehen hat: Wenn Eingemeindungen als „einschneidend“ bezeichnet werden, genügt es nicht, Kooperationslösungen, deren Existenz und grundsätzliche Eignung der Landesrechnungshof nicht in Frage stellt, gänzlich aus der weiteren Betrachtung alleine mit dem Verweis auszuklammern, es bestünden für „das Eingehen von Kooperationen für das Umland der kreisfreien Städte kaum Anreize“.¹³¹ Vielmehr müsste zunächst geprüft werden, auf welche Weise entsprechende Anreize geschaffen werden könnten oder - falls nicht ausreichend - welche gesetzlichen Möglichkeiten zur Schaffung von kooperativen Strukturen auch gegen den erklärten Willen der Umlandgemeinden geeignet sind (z. B. Pflichtverbände). Schließlich zeigt die Erfahrung aus anderen Bundesländern, dass die Bereitschaft zur Kooperation auch dann steigt, wenn dies für die Beteiligten das kleinere Übel wäre, d. h. durch die Bereitschaft zur Kooperation Eingemeindungen vermieden werden können, ohne diese jedoch zwingend zu erfolgen hätten.¹³²

Eine umfassende Eingemeindung der Stadt-Umland-Räume in die kreisfreien Städte hätte Folgewirkungen in das Umland und würde bestehende Ämter und Landkreise bevölkerungsmäßig und finanziell stark belasten.¹³³ Eine Einkreisung zumindest der vier kleineren Städte würde diese wiederum unverhältnismäßig belasten, wenn keine Lösung für die Stadt-Umland-Problematik gefunden wird. Zwar würde die Angehörigkeit zu einem Landkreis manches Abstimmungsproblem lösen (Trägerschaft der Sozial- und Jugendhilfe läge beim Kreis auf den auch defizitäre öffentliche Einrichtungen übergehen könnten), jedoch weder die fundamentale Frage der Siedlungsentwicklung noch die bereits

¹³⁰ a. a. O., S. 93.

¹³¹ a. a. O., S. 88.

¹³² Greiving/Turowski (2002); Greiving (2006).

¹³³ Hier gilt es freilich darauf hinzuweisen, dass Ämter keinen eigenen verfassungsrechtlichen Schutz genießen, da sie nur eine von den Gemeinden abgeleitete und keine direkte demokratische Legitimation durch die Bevölkerung besitzen. Für die Landkreise dürfte die Einkreisung ebenfalls nicht verfassungsrechtlich relevant sein, da die als Gemeindeverband keinen Anspruch auf die Erhaltung der Zusammensetzung ihrer Mitgliedsgemeinden haben.

entstandenen Missstände lösen. Für beides bedarf es einer einheitlichen Bauleitplanung und nivellierter Steuerhebesätze.

Mithin gilt es die vom Landesrechnungshof vorschnell verworfene Alternative umfassender Kooperationslösungen auf ihre Tauglichkeit zur Problemlösung näher zu prüfen. Rothe sieht in Kooperationslösungen eine Möglichkeit, die scheinbar im Widerspruch stehenden Ziele „Wahrung des Demokratieprinzips“ und „effektive Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben“ zu vereinbaren, wobei er eine Fülle von Möglichkeiten aufzeigt, wie auch bei Kooperationslösungen die demokratische Legitimation der Entscheidungsfindung gesichert werden kann.¹³⁴

Zudem kann bei Kooperationslösungen ein zweckmäßiger, dem Problemraum angepasster Aufgabenwahrnehmungsraum zugeschnitten werden. Folglich sind die für die verschiedenen Stadt-Umland-Probleme jeweils häufig nicht deckungsgleiche Problemräume jeweils mit anderen Kooperationspartnern bzw. Aufgabenwahrnehmungsräumen adäquat lösbar, während bei einer Gebietsreform ein zwar neuer, aber immer noch einheitlicher Verwaltungsraum entstehen würde.

In der Zusammenschau möglicher organisatorischer Lösungen geht man davon aus, dass eine „mixed strategy“ angezeigt ist¹³⁵, die zum einen

- aus festen, formalisierten Institutionen für bindende Entscheidungen und einem effektiven Vollzug besteht, die die Erledigung dauerhaft anfallender Aufgaben sicherstellen (etwa eine gemeinsame Planung, einen überörtlichen ÖPNV oder Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge),
- zum anderen eher „weiche“ netzwerkartige und informelle Strukturen enthalten, die eine flexible Anpassung an neue Herausforderungen erlauben und schnelles und innovatives Reagieren ermöglichen.

Einer - nicht abschließenden - Aufstellung des Innenministeriums vom 12. Juni 2007 zufolge besteht eine Fülle von Kooperationen zwischen den kreisfreien Städten und ihrem Umland; die zentralen Stadt-Umland-Probleme werden dabei aber kaum thematisiert. So gibt es keine wirkliche Abstimmung in Fragen der Siedlungsentwicklung; die Stadt-Umland-Pläne bestehen bisher erst aus ersten Zielsetzungen.

Mithin kann es nicht heißen, Kooperationen oder Eingemeindungen, sondern immer sowohl als auch: Soweit Kooperationen möglich sind und geeignet, die gegebenen Stadt-Umland-Probleme zu lösen, sind diese als das mildere Mittel schon aus verfassungsrechtlichen Gründen heraus zu wählen, scheitern diese oder sind sie nicht hinreichend (z. B. für besonders stark mit der Kernstadt verflochtene Gemeinden) sind ergänzend Eingemeindungen als ultima Ratio gerechtfertigt. So argumentiert auch das Leitbild in Punkt 5.6.1, ohne aber auf die Eignung der Kooperationsansätze als Prüfmaßstab abzustellen.

Dabei sind die Maßstäbe Effektivität und Integrationsfähigkeit als gleichberechtigt anzusehen,¹³⁶ denn aus der Tatsache, dass sich „Bürgernähe“ nur bedingt in Zahlen messen

¹³⁴ Rothe (2004), S. 185f.

¹³⁵ Vgl. Fürst (1999), S. 616; Hesse (2005), S. 11.

¹³⁶ Knemeyer (2000), S. 878; Gröpl/Groß (2007), S. 88.

lässt, ist nicht auf eine geringere Bedeutung dieses auf dem Demokratieprinzip fußenden Aspekts zu schließen.¹³⁷ So ist es immer geboten, die Integrationskraft einer neu zu bildenden Gebietskörperschaft über Befragungen der Betroffenen, den sog. „Bürgerwillen“ zu ermitteln.¹³⁸

3. 6 Fazit

Insgesamt plädieren die Verfasser für eine Gleichzeitigkeit von Kreisgebiets- und Gemeindegebietsreform; ein Ansatz, der beiden Seiten, d. h. den kreisfreien Städten wie den Landkreisen, gerecht werden will, kann das eine nicht vom anderen trennen. Auch wenn diesbezüglich die Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse sicherlich vordringlich erscheint, ist aus gutachterlicher Sicht eine landesweite und flächendeckende Gemeindegebietsreform als Optimallösung zu betrachten, um das Land insgesamt, aber auch die kommunale Ebene, in ihrer Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit zu stärken.

Dennoch greift dieser Dualismus zu kurz, wie er auch im Schreiben der kreisfreien Städte vom 29.4.2008 an den Innenminister zum Ausdruck kommt (Vgl. Kap. 3.3). Zugleich mit der Prüfung des Erfordernisses von gebietlichen Änderungen sind umfassende Kooperationsmöglichkeiten auf den Prüfstand zu stellen. Nur so kann der Gesetzgeber den dargelegten Begründungserfordernissen umfassend gerecht werden und die Erforderlichkeit einer möglichen Gebietsreform belegen.

Es ist zu fragen, ob nicht eine Gebietsreform angesichts der Fülle von interkommunalen Kooperationsmöglichkeiten als milderer und zugleich flexibleres Mittel insgesamt entbehrlich sein könnte. Da es sich bei Eingemeindungen um das schärfste Schwert, die Ultima Ratio einer Gebietsreform handelt, ist es aus verfassungsrechtlichen wie landespolitischen Gründen geboten, zunächst subsidiäre Lösungsvarianten zu diskutieren und ggf. zu verwerfen und dann das Eingemeindungserfordernis vor dem Hintergrund empfohlener Kooperationsmodelle zu beurteilen bzw. Alternativen aufzuzeigen, sollten diese nicht zustande kommen. Dies entspricht dem Prinzip der Subsidiarität staatlichen Handelns.¹³⁹

Auch dies wird vom jüngsten Entwurf der Regierungsfractionen anerkannt, in dem es heißt: „Es ist abzuwägen, welche Verwaltungsstruktur den tatsächlichen Lebens- und Wirtschaftsraum des Stadt-Umland-Raums der Städte (Verflechtungsraum) am besten abbildet und geeignet ist, dessen Leistungsfähigkeit im Sinne der Landesentwicklung für die Zukunft zu stärken.“¹⁴⁰

Dabei sind auch einzelne Eingemeindungen, wenn denn die Verflechtungsintensität sowie die mangelnde Entwicklungsfähigkeit der Kernstadt dies gebietet, oder Kooperationslösungen nicht tragen, integrierbar. Diese Thematik wird mit Kap. 5 wieder aufgegriffen. Zuvor wird in Kap.4 dargelegt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die Leistungsfähigkeit Städte nachhaltig gesichert werden kann.

¹³⁷ Vgl. auch Stürer (2004), S. 10. Abweichend Erbguth (2004), S. 3.

¹³⁸ Vgl. etwa Greiving/Turowski (2002).

¹³⁹ Gunst (1990), S. 207; Greiving/Turowski (2002).

¹⁴⁰ Enquete-Kommision (2008).

4. Zu erfüllende Voraussetzungen zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der Städte

4. 1 Mindestgrößen an Einwohnern und Flächen für eine effiziente Verwaltung

Mit dem Begriff Effizienz wird das Verhältnis von Aufwand zum Nutzen ausgedrückt. Der Aufwand für Verwaltungsleistungen lässt sich in den Kosten je Bürger eindeutig abbilden. Deshalb wird häufig das Verhältnis von Kosten je Bürger als Effizienzmaßstab herangezogen nach dem Motto, je geringer der Aufwand je Bürger, umso höher die Effizienz. Dieser Maßstab beinhaltet jedoch erhebliche Unzulänglichkeiten, denn allein mit den Kosten je Bürger lassen sich die Nutzen nicht hinreichend darstellen¹⁴¹. Zudem reduzieren die unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung bis hin zu unterschiedlichen Standardvorgaben in den Kreisen Mecklenburg-Vorpommerns die Vergleichbarkeit und damit die Aussagekraft dieses Maßstabs¹⁴². Außerdem ist zu bedenken, wenn mit umfassenderen Verwaltungsleistungen in der Wirtschaftsförderung, die auch höhere Kosten je Bürger verursachen, wesentlich bessere Ansiedlungserfolge erreicht werden, wird mit dem Mitteleinsatz trotz der erhöhten Kosten eine höhere Effizienz erzielt. Deshalb sollten sich Betrachtungen zur Verwaltungseffizienz nicht ausschließlich an den Kosten je Bürger orientieren, sondern zugleich die Wirkungszusammenhänge, insbesondere den erzielbaren Nutzen, mit einbeziehen.

Die realen Aufwendungen je Einwohner für öffentliche Leistungen sind unterschiedlich, wobei offensichtlich von der Größe der jeweiligen Einrichtung wesentliche Wirkungen ausgehen. Ein Kindergarten für 30 Kinder erfordert i. d. Regel deutlich höhere Aufwendungen je Kind als ein Kindergarten für 120 Kinder, oder eine einzügige Schule verursacht deutlich höhere Aufwendungen je Schüler als eine dreizügige Schule. Die mögliche Größe der Einrichtungen hängt wiederum von der zugehörigen Bevölkerung ab. Deshalb gehen von der Bevölkerungsgröße der betreffenden Gebietskörperschaft ebenfalls wesentliche Rückwirkungen aus. In Anbetracht der demografischen Entwicklung erhalten diese Zusammenhänge zusätzliches Gewicht, denn dadurch geht die Auslastung von Einrichtungen unvermeidlich zurück. In kleinen Einrichtungen kann dadurch schnell die Mindestgröße für eine Tragfähigkeit unterschritten werden, was dann den Fortbestand der Einrichtung gefährdet oder den Aufwand je Einwohner unverhältnismäßig hoch ansteigen lässt. Deshalb ist es zweifelsohne richtig und wichtig, diese Zusammenhänge zu berücksichtigen, indem Einrichtungen auf Größen ausgelegt werden, die auch einen effizienten Betrieb bei dem bevorstehenden weiteren Bevölkerungsrückgang ermöglichen.

Auf eine grundsätzliche Ausrichtung auf Großeinrichtungen nach dem Motto, je größer umso effizienter, sollte aus diesen Zusammenhängen jedoch nicht geschlossen werden. Dazu müssten zunächst die Aufgaben und Leistungen der Gemeinden vergleichbar sein. Das sind sie jedoch wegen der unterschiedlichen Ausprägung sowie wegen unterschiedlicher Standardvorgaben in den Gebietskörperschaften, die auch Unterschiede zwischen den Landkreisen aufweisen, nicht. Zudem stehen den durch die größeren Einheiten scheinbar erzielbaren Kosteneinsparungen auch deutliche Nachteile gegenüber, wie umgekehrt die

¹⁴¹ Büttner et al. (2008), S. 13-52.

¹⁴² Hesse (2007), S. 15f.

höheren Aufwendungen kleinerer Gebietskörperschaften mit einer Reihe von Vorteilen verbunden sein können. Deshalb kommt das jüngst erstellte Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern zu dem Schluss, dass es nicht eindeutig zu klären ist, ob große oder kleine Gebietseinheiten mehr Vorteile oder Nachteile beinhalten. Diese Frage ist nur mit aufwendigen empirischen Untersuchungen verlässlich zu beantworten¹⁴³. Aus diesem Grunde stellt das Gutachten wegen der fehlenden Betrachtung der Ausgestaltung öffentlicher Leistungen in einem Gutachten von Seitz für Schleswig-Holstein die Aussagen in Frage, wonach eine 1%ige Erhöhung der Kreiseinwohnerzahlen Kosteneinsparungen von 0,5396 % bringt¹⁴⁴. In seinem Gutachten zu den ökonomischen Effekten der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern kommt Seitz zu einer ähnlichen Aussage, nämlich dass ein Anstieg der Einwohnerzahlen in den Kreisen um 1% die Pro-Kopf-Ausgaben für Personal um 0,44% reduziert¹⁴⁵. Derartige Aussagen können in dieser absoluten Form ohnehin nicht stimmig sein, denn bei einer Einwohnererhöhung eines Landkreises um 227% müssten sich demnach die Kosten auf Null reduzieren. Das ist nicht möglich, also können die Kosteneinsparungen nicht linear verlaufen, sondern nur im Verlauf einer Kurve mit einem Sättigungsgrad, nach dem keine weitere Optimierung möglich ist. Darauf geht Seitz überhaupt nicht ein.

Bezüglich der Frage der Ausgestaltung sind vor allem auch die häufigen Nebeneffekte großer Verwaltungsstrukturen zu berücksichtigen, die abträglich wirken und oft eine nachteilige Bürokratie beinhalten. Als Beispiel für abträgliche Folgen durch Infrastrukturkonzentration sei in ländlichen Räumen auf das Konzept der Schließung unausgelasteter Schulen und Zusammenfassung der Schüler an einem Standort verwiesen. Dem dadurch wieder ermöglichten effizienten Unterricht mit weniger Lehrern stehen die dann deutlich höheren Transportkosten für den Schülerverkehr gegenüber. Die Kosteneinsparung für den Lehrbetrieb erzeugt somit höhere Kosten an anderer Stelle. Außerdem kann die Ausdünnung des Schulnetzes zu nachteiligen Folgen für die gesamte Entwicklung von Standorten führen (Nachteile für die Ansiedlungsgunst von Gewerbe oder z. B. bei der Wiederbesetzung von Arztpraxen). Großstrukturen beinhalten in der Verwaltung tendenziell längere Instanzenwege und damit eine Zunahme an Bürokratie, die einer effizienten Aufgabenbewältigung entgegenstehen kann. Eine Entwicklung, die z. T. auch durch die Wirtschaft bestätigt wird, wo oft mittlere Betriebe höhere Umsätze und Gewinne je Beschäftigten erwirtschaften als Großkonzerne, oder wo die wesentlich kleinere Autofirma Porsche derartige Gewinne erzielt, dass sie mit dem Aufkauf des Großkonzerns Volkswagen beginnt

Hinsichtlich der Einwohnergröße und der Leistungskraft der kreisfreien Städte sei zudem eine gesetzliche Vorgabe im Nachbarland Schleswig-Holstein angeführt. § 22 des LVwGSH sagt aus, dass kreisangehörigen Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern grundsätzlich Kreisaufgaben übertragen werden sollen, weil sie als Mittelstädte über eine hinreichende Wirtschafts- und Verwaltungskraft verfügen¹⁴⁶. Da selbst die kleineren kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern mehr als doppelt soviel Einwohner wie dieser Schwellwert

¹⁴³ Büttner et al. (2008), S 29.

¹⁴⁴ a. a. O., S.177.

¹⁴⁵ Seitz (2005), S. 100.

¹⁴⁶ Hesse (2007), S. 119.

aufweisen, erscheint die Folgerung berechtigt, dass sie auf jeden Fall über eine ausreichende Größe verfügen, um effizient die Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

Die hier angeführten Vorbehalte gegenüber Großstrukturen beziehen sich jedoch genauso wie im Verständnis der angeführten Gutachten und Experten auf große Gebietseinheiten wie Landkreise und große Städte und nicht auf die teilweise sehr kleinteilige Kommunalstruktur in Mecklenburg-Vorpommern. Die vielen Kleingemeinden im Land können trotz der Zusammenfassung in Ämtern kaum als effiziente administrative Einheiten eingestuft werden. Im Gegenteil, die kleinteilige Gemeindestruktur dürfte mit ein wesentlicher Grund für die im Ländervergleich hohen Ausgaben und damit finanziellen Probleme der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern sein.

Bei der Frage nach Mindestgrößen und Effizienz geht es für die kreisfreien Städte um drei Aspekte:

- die Mindestgrößen und Tragfähigkeit für zentralörtliche Infrastruktur,
- die Mindestgröße in der Flächenversorgung sowie
- um Einwohnermindestzahlen für tragfähige und effiziente Verwaltungsleistungen.

Für die Wirtschaft und zentralörtlichen Infrastrukturbereiche ergeben sich folgende Zusammenhänge für eine effiziente Größenstruktur:

4. 1. 1 Mindestgrößen und Tragfähigkeit für zentralörtliche Infrastruktur

Wirtschaft

In der Wirtschaft kommt es vor allem auf die Sicherung und Schaffung optimaler Standortbedingungen und ein enges kooperatives Zusammenarbeiten sowie auf Außenwirkungen im regionalen Zusammenhang an. Das kooperative Zusammenwirken am Standort lässt sich am ehesten durch räumliche Nähe und gegenseitiges Interesse erreichen, was vor allem dann gegeben ist, wenn die zuständigen Verwaltungsstellen sich am gleichen Standort befinden. Bezüglich einer effizienten, vor allem wirksamen Ansiedlungsberatung und Betreuung kommt es vor allem auf sachgerechte und kompetente Begleitung an, die auch auf individuelle Vorstellungen von Ansiedlungsinteressenten eingeht. Dabei zeigen Rankingvergleiche, dass diese keinesfalls von größeren Großstädten am erfolgreichsten erbracht werden, was wahrscheinlich an der Bürokratisierung größerer Verwaltungsstrukturen liegt. Teilweise schneiden dabei Mittelstädte mit 20.000 bis 25.000 Einwohnern wie die unter Kap. 2.3.3 angeführte Stadt Döbeln deutlich besser ab, weil dort eben die Betreuung wesentlich flexibler (z. B. auch nach Behördenschluss und an Sonn- und Feiertagen) und entscheidungskompetenter erfolgt. Von daher haben sämtliche kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern, einschließlich die von der Einwohnerzahl her kleineren Städte Greifswald und Wismar, durchaus eine ausreichende Größe, um organisatorisch eine effiziente und kompetente Wirtschaftsbetreuung sowie Ansiedlungsberatung und -begleitung sicherzustellen.

Bezüglich der Außenwirkung kommt es jedoch auf ein regionales Zusammenwirken an. Ansiedler interessieren sich i. d. Regel für die jeweiligen regionalen Märkte, und die sind kaum auf den einzelnen Standort begrenzt. Deshalb sollten die Städte in dieser Hinsicht

sowohl eng mit dem Land als auch mit ihren Umlandkreisen zusammenarbeiten und kooperieren. Für dieses Zusammenwirken ist jedoch eine Einkreisung keinesfalls zwingende Voraussetzung, sondern ist der Zugriff auf die Entwicklungsflächen entscheidend. Hier muss angesichts der Flächenengpässe in den Kernstädten, mit dem Landkreis und den Umlandgemeinden zusammengearbeitet werden, da den Gemeinden die Komplementärmittel für die Ansiedlung fehlen und diese der Landkreis bereitstellen müsste. Allerdings müsste dazu auf Kreisebene wichtigen städtischen Belangen mehr Beachtung eingeräumt werden, wie eben durch eine stärkere Berücksichtigung der evtl. Folgen für die Städte, wenn es um die Ausweisung zusätzlicher Flächen für Wohnen und Gewerbe oder um die Zulassung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in Umlandgemeinden der Städte geht.

Bildung

Sämtliche kreisfreie Städte verfügen derzeit und auch zukünftig über ein ausreichendes Schülerpotential zur Auslastung ihrer allgemeinbildenden Schulen. Ein evtl. Anpassungsbedarf durch sinkende Schülerzahlen oder zur Erzielung einer höheren Effizienz der Aufwendungen für den Lehrbetrieb kann unproblematisch durch Zusammenfassung von Schulen bewältigt werden, wobei wegen der räumlichen Nähe auch keine wesentlich höheren Transportkosten entstehen. Evtl. Probleme, die längerfristig in den kleineren kreisfreien Städten für das Kurssystem an Gymnasien oder für einen differenzierten berufsspezifischen Unterricht entstehen können, ließen sich mit neuen Bildungskonzepten, wie eben mit der teilweisen Zusammenlegung von Fächern der gymnasialen Oberstufe mit dem Berufsschulunterricht, ausräumen. Ein Handlungs- und Anpassungsbedarf im Bereich der allgemeinbildenden Schulen und der Berufsschulen besteht von der Größe der kreisfreien Städte her derzeit und auch in absehbarer Zukunft nicht. Für den Hochschulbetrieb ist davon auszugehen, dass der demografisch bedingte Rückgang der möglichen Studentenzahlen zumindest z. T. durch eine zunehmend höhere Studierquote ausgeglichen wird. Dafür spricht, dass der Industriestandort Deutschland kaum umhin kommt, seine Studentenzahlen der Entwicklung in anderen EU-Staaten anzupassen.

Zentralörtliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge (außer Bildung und Gesundheit)

Die kreisfreien Städte halten wichtige Einrichtungen der Daseinsvorsorge vor, die auch dem Umland im hohen Maße zugute kommen. Diesbezüglich sind vor allem Theater, Bühnen, Kongresshallen, Museen und große Sporteinrichtungen anzuführen. Für die kulturellen Einrichtungen gibt es jedoch keine Kennzahlen, die Aussagen über die erforderliche Stadtgröße je Einrichtungen treffen. Aufgrund der hohen Kosten sollten diese jedoch eher in größeren Städten liegen, was ganz besonders für Theater und Bühnen gilt, da sich dort diese Kosten im Verhältnis zum gesamten Haushaltsvolumen etwas geringer ausnehmen und damit eher zu verkraften sind. Deshalb werden diese Einrichtungen auch größtenteils als oberzentrale Einrichtungen eingestuft. Für Theater gibt es die Empfehlung, dass im Einzugsbereich 300.000 Personen leben sollten. Diese Ausrichtung ist jedoch keinesfalls dogmatisch zu interpretieren, da die Aufwendungen im hohen Maße auch vom organisatorischen Geschick und einer hohen Auslastung der Einrichtung abhängen und somit auch von den Besuchern aus dem Umland. Zudem belegen die Daten, dass der Aufwand je Besucher und der Zuschussbedarf in Theatern in Deutschen Mittelstädten weit

unterdurchschnittlich ist ¹⁴⁷, was auch an der eher kleineren Größe der jeweiligen Einrichtungen in diesen Städten liegen dürfte. Eine Einkreisung bringt für die Tragfähigkeit von Theatern keine Verbesserung, denn dadurch erhöht sich weder die Besucherzahl aus der Stadt noch aus dem Umland. Der einzige Vorteil läge darin, dass in dem Fall eher der Kreis an den Kosten zu beteiligen wäre. Eine Kostenbeteiligung der jeweiligen Umlandkreise an den Theatern in kreisfreien Städten ist aber ohnehin zu fordern, da die Kreisbevölkerung als Besucher ebenfalls das Theaterangebot nutzt. Von daher kommt es auf organisatorische und fiskalische Regelungen an, mit denen die Kosten gerechter auf die Nutzer und deren Gebietskörperschaften aufgeteilt werden. Wenn die Unterhaltung zu einem kaum noch zu bewältigendem Aufwand für Kommunen führt, sollten zudem andere organisatorische Lösungen wie z. B. Kooperationen und ggf. gemeinsame Bewirtschaftung und Bespielung der Bühnen im Verbund zwischen Theatern angestrebt werden, wie er bereits zwischen Stralsund und Greifswald existiert. Damit lassen sich die Kosten senken, wie z. B. der Ländergrenzen überschreitende Theaterverbund zwischen der bayrischen Stadt Hof und der sächsischen Stadt Plauen belegt.

Ähnliches gilt für große Sporteinrichtungen. Der Bedarf ist zudem außerhalb der Einrichtungen für den Schulsport ohnehin nicht exakt zu bestimmen, seitdem wegen der begrenzten Relevanz die Orientierungskenndaten im *Goldenen Plan Ost* ¹⁴⁸ keine Anwendung mehr finden. Die Einrichtung und Unterhaltung von Sportstadien, großen Schwimmhallen und ähnlichen Einrichtungen hängen vor allem von der Finanzkraft der Städte ab, denn die damit erwirtschafteten Einnahmen decken i. d. Regel bei weitem nicht die anfallenden Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen. Diese Einrichtungen kommen ebenfalls nicht nur der jeweiligen Stadtbevölkerung, sondern auch der des weiteren Umlandes zugute. Großeinrichtungen wie das große Stadion in Rostock haben landesweite Bedeutung bzw. kommen weiten Teilen der sportinteressierten Bevölkerung des gesamten Landes zugute. Von daher kommt es für diese Einrichtungen ebenfalls auf eine gerechtere Kostenverteilung an, die durch stärkere Beteiligung der Umlandkreise oder entsprechender Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich möglich wäre. Eine Einkreisung bringt auch bei diesen Einrichtungen bis auf die dann größere Verpflichtung der Kreise zur Kostenbeteiligung keine Vorteile, denn dadurch verändern sich die Nutzerzahlen aus Stadt und Umland nicht. Evtl. erforderliche Anpassungsmaßnahmen oder notwendige Schritte zur Aufwandsreduzierung sind vor allem durch organisatorische Lösungen anzustreben. Ggf. könnte die Entwicklung auch die Reduzierung von Kapazitäten bzw. Schließung von Einrichtungen erfordern. Dieses mögliche Problem wird durch eine Einkreisung kaum geringer, und eine Verlagerung von Einrichtungen in die Fläche der Kreise ist allein schon wegen der dann ungünstigeren Verkehrsanbindung und des zusätzlichen Bauaufwandes abzulehnen. Ein Handlungsbedarf wird deshalb von der Größe der kreisfreien Städte her weder für kulturelle Einrichtungen noch für zentralörtliche große Sportinfrastruktur gesehen.

Gesundheit

Die stationäre Gesundheitsversorgung wird i. d. Regel durch die Bedarfsplanung des Sozialministeriums des jeweiligen Bundeslandes geplant, so dass hier nur ein sehr

¹⁴⁷ Siehe Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2005, S. 208-235.

¹⁴⁸ Deutsche Olympische Gesellschaft (1991).

begrenzter Einfluss möglich ist. Für die ambulante ärztliche Versorgung ist die Kassenärztliche Vereinigung zuständig, worauf eine Gebietsreform oder eine Verwaltungsmodernisierung seitens des Landes keinen Einfluss hat. Unabhängig davon lässt sich jedoch wie im Kapitel zwei dargelegt feststellen, dass die Gesundheitseinrichtungen der kreisfreien Städte im erheblichen Maße Leistungen für ihr Umland erbringen, was sowohl für den stationären als auch den ambulanten Bereich gilt. Die stationären Einrichtungen sind unbedingt zu erhalten, da sonst das ohnehin dünne Versorgungsnetz mit den höchsten Erreichbarkeitszeiten innerhalb Deutschlands noch weiter ausgedünnt wird¹⁴⁹. Ein deutlicher Bedarfsrückgang ist in der Gesundheitsversorgung aufgrund des deutlichen Anstiegs des Altersdurchschnitts ohnehin nicht zu erwarten. Damit geht zwar die medizinisch zu versorgende Bevölkerung zurück, aber aufgrund der stark ansteigenden Alterung steigt auch der gesundheitliche Versorgungsbedarf für die verbleibende Bevölkerung stark an. Soweit die Kosten für die stationären Einrichtungen nicht von anderer Seite (Krankenkassen, Patienten usw.) voll getragen werden und eine Beteiligung der jeweiligen Stadt erforderlich ist, wäre es ebenfalls richtig, wenn die Gebietskörperschaften der Umlandnutzer mit einbezogen würden, was am sinnvollsten über eine Landkreisbeteiligung durchzuführen wäre. Von der Größe der kreisfreien Städte her lässt sich kein Handlungsbedarf für die stationäre Gesundheitsversorgung ableiten. Als Beispiel sei auf die hessische Stadt Bad Nauheim verwiesen, in der bei einer Größe von ca. 30.000 Einwohnern effizient etliche Krankenhäuser bestehen, die weite Teile des Umlandes und von Hessen abdecken. Ähnlich verhält es sich mit der ambulanten Versorgung. Lediglich für Chirurgen weisen die vertragsärztlichen Bedarfsplanungsrichtlinien eine größere Personenanzahl aus als die Einwohnerzahl von Wismar und für Urologen als diejenige von Greifswald und Wismar. Da die niedergelassenen Fachärzte jedoch gleichzeitig weite Teile des Umlandes abdecken, ist die Tragfähigkeit für diese Fachärzte auch in diesen Städten gegeben. Von daher kann von der Größe der kreisfreien Städte her nicht auf Effizienz Nachteile für die Gesundheitsversorgung geschlossen werden. Eine Einkreisung würde keinen Vorteil bringen, es sei denn eine Beteiligung der Kreise an anfallenden Kosten, die ansonsten allein die Städte begleichen müssen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich aus der Größe der kreisfreien Städte, auch der kleineren kreisfreien Städte, keine Rückschlüsse auf eine ineffiziente Versorgung mit zentralörtlicher Infrastruktur ableiten lassen. Eine Einkreisung würde darin ebenfalls keine Vorteile erbringen, höchstens denjenigen einer gerechteren Kostenbeteiligung durch die Landkreise, die sich jedoch auch durch andere Regelungen erreichen ließe.

4. 1. 2 Mindestgröße in der Flächenversorgung

Eine ausreichende Bereitstellung und Verfügbarkeit von Bauflächen für Wohn- und Gewerbebedarf ist unverzichtbare Grundvoraussetzung für jede kommunale Entwicklung.

Aussagen zum Flächenbedarf lassen sich jedoch schwer treffen. Die Orientierungswerte, die früher zeitweilig in Landesplanungen, der Regionalplanung und in der Stadtplanung zur Anwendung kamen, mit denen in etwa der Bedarf an gewerblichen Nutzflächen je 1.000

¹⁴⁹ BBR (2005).

Einwohner bestimmt wurde, haben sich nicht bewährt. Deshalb ist die Fachwelt von diesen Werten abgerückt. Dennoch muss jeder Standort über ausreichende Flächen für seine Entwicklung verfügen, wenn diese nicht verhindert werden soll. Die Sicherstellung einer ausreichenden Flächenversorgung gilt im ganz besonderen Maße für zentrale Orte, insbesondere, wenn es sich dabei um Mittelzentren, noch mehr um Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen oder gar um Oberzentren handelt. Zudem trifft der Landesentwicklungsplan eindeutige Aussagen, dass in den zentralen Orten die Entwicklung zu konzentrieren und voranzubringen ist und dass dafür den kreisfreien Städten wesentliche Bedeutung zukommt. Dafür müssen dort unerlässlich ausreichende Flächen und Flächenreserven verfügbar sein.

Diese Voraussetzungen sind in den kreisfreien Städten jedoch nur im sehr eingeschränkten Maße gegeben. Sie weisen durchweg Probleme in der Flächenversorgung auf, wodurch verschiedentlich schon wichtige Ansiedlungsvorhaben gescheitert sind. Die Flächenprobleme werden auch durch die hohe bis sehr hohe Siedlungsdichte der kreisfreien Städte belegt, wobei vier Dichten von über 1.000 Einwohnern je qkm und eine davon sogar fast 1.500 Einwohner je qkm aufweist. Diese hohe Dichte wird nur von wenigen anderen Städten vergleichbarer Größe in Deutschland erreicht¹⁵⁰. Da die vorhandenen Gewerbegebiete durchweg zu 85% bis 90% oder vollständig belegt sind und kaum Flächenreserven für Neuerschließungen existieren, zeichnen sich schwerwiegende Entwicklungsnachteile ab. Um eine ausreichende gewerbliche Entwicklung in nächster Zukunft zu sichern, müssten die Städte mindestens über freiverfügbare Gewerbeflächen in der Größenordnung von 10% bis 15% des Bestandes verfügen können. Diese Flächen müssten zudem möglichst zusammenhängend sein, keine Konflikte mit naher Wohnbebauung hervorrufen und sich für industrielle Nutzungen eignen. Da es jedoch nicht nur um die Entwicklung in nächster Zukunft geht, sollten in den Städten Flächenreserven in einer Größenordnung von 20% des Flächenbestandes bestehen oder zumindest machbar sein. Dieser Bedarf lässt sich aber nur durch Eingemeindungen abdecken. Dafür gibt es im Umland aller kreisfreier Städte geeignete Umlandgemeinden, die sowohl von der baulichen und sonstigen Verflechtung her bereits enge Beziehungen zur jeweiligen kreisfreien Stadt haben und auch über geeignete Flächenpotentiale verfügen (vgl. Kap. 3.3.2).

4. 1. 3 Einwohnermindestzahlen für tragfähige und effiziente Verwaltungsleistungen

Bezüglich der Mindestgröße für eine effiziente Verwaltung wird häufig der Aufwand je Einwohner als Maßstab gewählt, obwohl dieser Maßstab, wie oben dargelegt, die tatsächliche Effizienz nur unzulänglich abbilden kann. Mecklenburg Vorpommern strebt deshalb mit der geplanten Gebietsreform Kreisgrößen an, mit denen auch im Jahre 2020 eine Bevölkerung von mehr als 175.000 Einwohnern sichergestellt ist, die auch in dem Gutachten von Seitz als effiziente Größe eingeschätzt werden. Diese Größenordnung als ideale Effizienzgröße ist jedoch wissenschaftlich kaum nachweisbar. Bei einer Erhöhung auf 300.000 Einwohner, noch mehr auf 500.000 Einwohner würden sich voraussichtlich rechnerisch noch günstigere Werte je Einwohner ergeben. Derartige Einwohnerzahlen bedingen in Ländern mit dünner Besiedlungsdichte wie eben in Mecklenburg-Vorpommern

¹⁵⁰ Vgl. Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden 2005, Tabelle ausgewählte Strukturdaten.

teilweise sehr weite Wege zu den Kreisstädten und der Kreisverwaltung und damit auch eindeutig Nachteile, die in diesem Effizienzmaßstab keine Berücksichtigung erfahren. Deshalb orientieren sich andere Bundesländer für ihre dünn besiedelten Räume, wie z. B. Sachsen-Anhalt, an deutlich kleineren Bevölkerungszahlen für ihre angestrebten Kreisgrößen (Vgl. auch Kap. 5.3.7). Dabei liegen deren Verwaltungsaufwendungen je Einwohner in ihren Landkreisen bislang eher unter denen in Mecklenburg-Vorpommern. Von daher werden hier die für Mecklenburg-Vorpommern angestrebten Großkreise als problematisch erachtet. In Abwägung der zu erfüllenden Aufgaben und der Erreichbarkeit des Kreissitzes sollten ggf. Kreisgrößen mit geringeren Einwohnerzahlen erwogen werden.

Für die Verwaltung der kreisfreien Städte belegen die Berechnungen von Seitz bei Berücksichtigung des seit 2001 erfolgten Personalabbaus, dass dort bereits 2004 der Personalaufwand unter denjenigen in den finanzschwachen Flächenländern Westdeutschlands lag¹⁵¹. Mit hoher Wahrscheinlichkeit würde heute der Vergleich infolge des inzwischen erfolgten weiteren Entwicklungsverlaufs noch günstiger ausfallen. Von daher ist zunächst festzustellen, dass die kreisfreien Städte allein schon von den Kosten je Einwohner her eine effiziente Verwaltung aufweisen. Bezüglich der Frage nach Mindestgrößen für effiziente Verwaltungsstrukturen in den kreisfreien Städte geht es jedoch letztlich um die Verwaltungsbereiche, die für deren zentralörtlichen Funktionen und für ihre Entwicklung wichtig sind, für die jedoch eine Verlagerung durch die Verwaltungsreform und -modernisierung seitens des Landes an die Kreise vorgesehen ist.

Dabei müssen unerlässlich im Sinne des Effizienzbegriffes besonders die Nutzen der Zuordnung dieser Einrichtungen zu den Städten und nicht nur die reinen Kosten der Verwaltung je Bürger beachtet werden (Vgl. auch Kap. 5.3.8). Diesbezüglich werden hier die nachstehenden Bereiche wegen ihrer besonderen Bedeutung näher betrachtet. Damit werden die städtischen Belange für die Beibehaltung ihrer Zuständigkeit in anderen Bereichen jedoch nicht in Frage gestellt, aber die nachstehenden erscheinen diesbezüglich von besonderer Wichtigkeit:

- Schulverwaltung/Schulamt,
- Flächenplanung/Bauaufsicht,
- Gewerbeaufsicht,
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen,
- Straßenbauamt,
- Katastrophenschutz und Rettungsdienste.

Das Schulamt, Schulträgerschaft und Schulverwaltung sollten wegen der oben angeführten wichtigen Bedeutung des Bildungsbereiches für die Standortprofilierung und wirtschaftliche Wettbewerbskraft der Zentren von der Sache her ortsnah gelegen sein. Von der Größenordnung der Städte ist selbst von der Einwohnerzahl von Wismar her eine hinreichende Größe für eine effiziente Schulverwaltung gegeben. Die Zuständigkeit für ihre Schulen und Bildungseinrichtungen hat für die kreisfreien Städte zudem noch aus einem weiteren Grund größte und wichtige Bedeutung.

¹⁵¹ Stellungnahme der Hansestadt Wismar zum Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, S. 75.

Einer der wichtigsten Grundanforderungen für Wirtschaftsstandorte ist die Verfügbarkeit über ausreichendes Fachpersonal. Diese Voraussetzung ist aber heute an vielen Standorten nicht mehr gegeben. Das gilt auch für Räume mit hoher Arbeitslosenzahl. Es kommt nicht auf die Menge der verfügbaren Arbeitskräfte an, sondern auf die Verfügbarkeit über gut bis hoch qualifizierte Kräfte. Deren Kenntnisse müssen zudem den Anforderungen der relevanten Branchen entsprechen. Einzig an den fehlenden Fachkräften sind z. B. im Freistaat Sachsen in diesem Jahrzehnt bereits Ansiedlungsvorhaben gescheitert.

Diese Probleme werden wegen der Folgen aus der demografischen Entwicklung in nächster Zukunft deutlich zunehmen, da der potentielle Nachwuchs erheblich schwindet. 2001 wies Mecklenburg-Vorpommern bei den für die zukünftigen Fachkräfte relevanten Ausbildungsjahrgängen der 16- bis 20-jährigen noch 109.518 Personen auf. 2007 waren es noch 68.045 Personen dieser Altersgruppe und 2010 werden es nur noch 40.760 sein¹⁵². Im nächsten Jahrzehnt ist zwar mit einem leichten Anstieg dieser Altersgruppe zu rechnen, dem jedoch danach ein noch stärkerer Rückgang folgt. Diese Problematik betrifft letztlich das gesamte Deutschland, wenngleich die Teilregionen aufgrund der unterschiedlichen Wanderungen und demografischen Gegebenheiten davon anders betroffen sind.

Von daher rechnen Wirtschaftsexperten seit längerem damit, dass Deutschland zukünftig ein massives Fachkräftedefizit bevorsteht mit entsprechend abträglichen Folgen für die Wirtschaftsstandorte. Konzepte zur ausreichenden Bereitstellung qualifizierter Kräfte werden bereits als innovatives Konzept zur Wirtschaftsentwicklung gehandelt¹⁵³. Der Sicherung eines qualifizierten Nachwuchses dürfte daher für die zukünftige Standortentwicklung wesentliche Bedeutung zukommen.

Aus diesen Gründen ist es für Wirtschaftsstandorte von größter Wichtigkeit, sämtliche Möglichkeiten zur Ausbildungsqualifikation zu nutzen. Ein enges Zusammenwirken zwischen Berufsschulbildung und Betrieben hat sich in Deutschland seit langem bewährt. Zukünftig kommt es aber zunehmend auch auf eine enge Verbindung von schulischer Ausbildung, insbesondere ab der Sek. I, und der ansässigen Wirtschaft an. Diese Entwicklung wird zudem auch von pädagogischer Seite durch neue Überlegungen von Bildungsexperten gestützt. Zur Bewältigung der Probleme, die der Schwund der jüngeren Jahrgänge für die Absicherung des Kurssystems an manchen Gymnasien wie auch für ein differenziertes Berufschulangebot aufwirft, sprechen sich Bildungsexperten inzwischen auch für eine teilweise Zusammenlegung des Unterrichts in der gymnasialen Oberstufe mit den Berufsschulen aus¹⁵⁴.

Wenn Wirtschaftsstandorte sich behaupten wollen, kommt der Sicherung ausreichender Fachkräfte mit fortschreitendem Zeitverlauf immer größere Bedeutung zu, eine Bedeutung, die mehr Gewicht als die Bereitstellung neuer Flächen erlangen dürfte, denn sie betrifft nicht nur Neuansiedlungen, sondern auch den Wirtschaftsbestand. In Anbetracht dieser Zusammenhänge liegt es nahe, dass Wirtschaftsstandorte bzw. Städte auf diesen wichtigen Entwicklungsfaktor Einfluss nehmen wollen bzw. Möglichkeiten suchen, um die Voraussetzungen zur Schaffung eines qualifizierten Nachwuchses zu verbessern. Dafür gibt es durchaus günstige Möglichkeiten, nämlich wenn die Städte auf ein enges

¹⁵² Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern: Bevölkerungsentwicklung A183L, Schwerin 2007.

¹⁵³ Winkel (2003).

¹⁵⁴ Vgl. Weishaupt (2008).

Zusammenwirken ihrer Bildungseinrichtungen mit der Wirtschaft hinwirken, die eben bereits in der Sek. I beginnen sollte. Dazu bedarf es kurzer Entscheidungswege und einer engen Beziehung zwischen Schulverwaltung, Schulämtern und den Wirtschaftsbetrieben vor Ort, die von der Stadtverwaltung initiiert sind. Für den Erfolg ist jedoch ein sachgerechtes Zusammenwirken mit wenig Bürokratie entscheidend. Dies sind Voraussetzungen, die am besten bei dichter räumlicher Nähe gegeben sind. Es ist anzuzweifeln, dass diese Voraussetzungen noch vorhanden sind, wenn die Städte ihre Schulträgerschaften für die weiterführenden Schulen verlieren. In dem Fall wären allein die Schulämter der Kreise für derartige Kontakte und Kooperationen zuständig. Bei den Entscheidungsträgern in den Schulämtern handelt es sich jedoch kaum um Personen mit tieferen Kenntnissen der ökonomischen Entwicklungszusammenhänge und bei einem anderen Standort des Schulamtes auch kaum mit genaueren Kenntnissen der Ausbildungsanforderungen aus Sicht der ortsansässigen Betriebe. Von daher ist bei einem Verlust der Schulträgerschaft, die von den kreisfreien Städten effizient wahrgenommen werden kann, für die Städte mit nachteiligen Wirkungen auf deren zukünftige Standortchancen zu rechnen.

Die Entwicklungsplanung, insbesondere hinsichtlich der regionalen Zusammenhänge, und die Flächennutzungsplanung sowie die Bauaufsicht sind aus mehrfachen Gründen unbedingt bei den kreisfreien Städten zu belassen. Den Städten muss sowohl wie bisher ein Mitspracherecht bei Fragen der regionalen Entwicklung als auch die Kompetenz für ihre eigene Flächenentwicklung erhalten und gesichert werden. Bei einer Einkreisung mit Übertragung der Zuständigkeiten an den Landkreis ist zu befürchten, dass die städtischen Belange zu wenig Berücksichtigung erfahren. Das gilt besonders bei Interessenkonkurrenz mit anderen Landkreisgemeinden wie insbesondere mit Stadtumlandgemeinden. Begründet sind diese Befürchtungen eindeutig in der zurückliegenden Entwicklung. Die Landkreise haben viel zu wenig ihre Aufsichtskompetenz gegen unangemessene Flächenausweisungen im Umland der kreisfreien Städte und bei Ansiedlungsvorhaben von Verbrauchermärkten geltend gemacht. Bei einer derartigen Zuordnung wird sich kaum etwas an der Entwicklung im Umland der bisherigen kreisfreien Städte verändern, aber die Kreise, in denen die Mehrheit der kleinen Gemeinden letztlich ein Entscheidungsübergewicht hat, können über ihre Aufsichtskompetenz über die städtischen Flächennutzungsbelange mitentscheiden. Derartige Regelungen würden zu einem unausgewogenen Kräfteverhältnis zwischen den kleinen Landkreisgemeinden und den kreisfreien Städten führen, was Entwicklungsnachteile bewirken könnte.

Das Baugenehmigungsrecht einschließlich der Einflussnahme auf die übergeordneten Planungsebenen ist ebenfalls von großer Wichtigkeit für die wirtschaftlichen Entwicklungsbelange. Betriebliche Investitionen, insbesondere Neuansiedlungen, hängen häufig von sehr zügigen Entscheidungsvorgängen ab. Dazu muss ggf. das notwendige Baurecht einschließlich einer Änderung im B-Plan und im F-Plan, soweit es die Rechtslage und andere wichtige Belange wie der Umweltschutz zulassen, in möglichst kurzer Zeit geändert und angepasst werden. Die Voraussetzungen sind dafür wesentlich günstiger, wenn alle Akteure vor Ort sind. Außerdem dürfte eine Stadt im Ansiedlungsfalle merklich intensiver das für sie vorteilhafte und erstrebenswerte Vorhaben vorantreiben als eine Landkreisverwaltung, die ggf. an anderem Ort sitzt und für die das Ansiedlungsvorhaben eben ein Vorgang neben anderen aus der Vielzahl ihrer Gemeinden ist. Für eine Stadt kann

sich in dem Fall auch ein höherer Personaleinsatz zur Realisierung des Vorhabens bestens lohnen, den der Landkreis schon aus Gründen einer gerechten Gleichbehandlung seiner Gemeinden kaum leisten wird.

Von ihrer Einwohnergröße her sind alle kreisfreien Städte durchaus in der Lage, eine effiziente Wahrnehmung ihrer regionalen Belange, der Belange ihrer Flächenplanung wie auch der Baugenehmigungen durch ihre Verwaltung effizient zu leisten. Dafür spricht eindeutig die Zuordnung dieser Verwaltungsaufgaben in etlichen anderen Städten dieser Größenordnung in Deutschland.

Die Gewerbeaufsicht ist für die Genehmigung neuer Betriebe und neuer Anlagen sowie auch die Betriebsüberwachung zuständig. Von daher ist ein enger Ortsbezug von Vorteil. Außerdem können bei engem Ortsbezug Genehmigungsfragen einfacher im Vorfeld geklärt werden, was sowohl für Ansiedlungsvorhaben als auch für die Betriebsentwicklung am Standort wichtig ist. Auch aus diesem Grunde sollte man diese Zuordnung ebenfalls bei den kreisfreien Städten belassen.

Bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hat sich eine enge Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen, den Städten und der ansässigen Wirtschaft bewährt. Gerade dieser enge Vor-Ort-Bezug dürfte ein wesentlicher Grund für den überdurchschnittlichen Erfolg von Städten bei der Integration von Arbeitshilfeempfängern in den 1. Arbeitsmarkt sein. Eine ggf. an einem entfernten Standort befindliche Großbehörde wird kaum die Eingliederungserfolge wie eben eine örtliche Behörde erzielen. Diesen Aspekten kommt in Verbindung mit dem Bildungsbereich zukünftig noch wesentlich größere Bedeutung zu. Aufgrund der demografischen Veränderungen wird es dann nämlich - wie oben dargelegt - nicht nur um die Wiedereingliederung von Arbeitslosen gehen, sondern zugleich auch darum, dem zunehmenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Von daher sollte die Zuständigkeit allein schon aus sachlichen Gründen und wegen des Nutzens im Verhältnis zum Aufwand bei den kreisfreien Städten verbleiben.

Eine gute Straßenanbindung ist seit langer Zeit einer der wichtigsten Standortkriterien für die wirtschaftliche Entwicklung. Aus diesem Grunde ist es für die Zentren Mecklenburg-Vorpommerns von immenser Wichtigkeit, dafür günstige Voraussetzungen zu schaffen. Dazu gehört sowohl die Zuständigkeit in ihrem eigenen Bereich als auch die Einwirkung auf die Straßen im Umland durch Mitwirkung an der Regionalplanung. Diese Kompetenzen sind somit ausgesprochen wichtig für die Möglichkeiten der Standortprofilierung. Eine Übertragung der Zuständigkeit bei Einkreisung an den Landkreis würde deutliche Nachteile bringen. Damit könnten die Städte ihre regionalen Belange nicht mehr selber vertreten. Sie würden zudem auch die Zuständigkeit für wichtige Hauptverkehrsstraßen in ihrem Stadtgebiet verlieren und zudem auch Finanzmittel für den Straßenbau, die dann an den Landkreis fließen. Der Landkreis kann die besonderen Belange der Städte nicht in dem Maße berücksichtigen, denn er muss darüber ausgewogen gegenüber seinen anderen Gemeinden entscheiden, zumal diese die Mehrheit im Kreistag haben. Von daher ist nicht auszuräumen, dass dann die Mittel für den Straßenbau zugunsten der kleinen Landkreisgemeinden umverteilt werden, mit entsprechenden Nachteilen für die Entwicklung der kreisfreien Städte. In Anbetracht der Aufgabenwahrnehmung in anderen Städten dieser Größe ist davon auszugehen, dass die

Straßenbauverwaltung auch von der Verwaltung der kreisfreien Städten effizient geleistet werden kann.

Katastrophenschutz und Rettungsdienste stehen in Wirtschaftsstandorten oft vor besonderen Herausforderungen, was ganz besonders für die Sicherung von Betrieben in Industrie- und Gewerbegebieten gilt. Deshalb hat sich ein enges Zusammenarbeiten zwischen Betrieben und diesen Diensten seit langem bewährt, das möglichst schon im Vorfeld, also bereits vor einem Unglücksfall, einsetzen sollte und was in den kreisfreien Städten durchweg auch praktiziert wird. Bei einer Verlagerung der Zuständigkeit an den Kreis und damit ggf. an einen weiter entfernten Standort werden die Voraussetzungen für dieses Zusammenwirken nicht besser, sondern sie verschlechtern sich.

4. 2 Finanzielle Entlastung der Städte als Träger kostenträchtiger Aufgaben oder Einrichtungen

Die kreisfreien Städte halten verschiedene Einrichtungen mit sehr hohem Aufwand vor, die zugleich von der Bevölkerung des Umlandes, teilweise von Bevölkerung aus dem gesamten Land, mitgenutzt werden und anderen Gebietskörperschaften eindeutig Vorteile bringen. Diesbezüglich sind vor allem anzuführen:

- Theater, Konzert- und Kongresshallen und dgl.
- große Sporteinrichtungen
- weiterführende Schulen
- stationäre Gesundheitseinrichtungen
- ÖPNV
- Einrichtungen mit großer Ausstrahlung für den Fremdenverkehr

Für den Bereich **Theater, Konzert- und Kongresshallen** lassen sich die Probleme gut am Beispiel der Theater verdeutlichen. Die städtischen Bühnen lassen sich in keiner deutschen Stadt kostendeckend bewirtschaften. Deshalb erhalten die Städte dafür Landes- und Bundeszuschüsse. Diese Zuschüsse und die Eintrittsgelder reichen jedoch dennoch bei weitem nicht zur Kostendeckung aus. Deshalb mussten im Spieljahr 2003/2004 Rostock ca. 7,7 Mio., Schwerin 6,6 Mio., Stralsund und Greifswald 6,2 Mio., Neubrandenburg mit Neustrelitz 3,6 Mio. und Wismar fast 0,5 Mio. € an Zuschüssen für ihr Theater zahlen. Jeder Einwohner Schwerins wurde dadurch mit 68,00 €, von Greifswald und Stralsund mit 55,70 €, von Neubrandenburg/Neustrelitz mit 45,40 €, von Rostock mit 38,80 € und von Wismar mit 10,20 € rechnerisch belastet¹⁵⁵. Dabei liegen die Aufwendungen der Bühnen in Mecklenburg-Vorpommern durchaus etwa im deutschen Durchschnitt. Die Zahlen belegen, dass die kreisfreien Städte trotz der Bundes- und Landeszuschüsse durch ihre Bühnen hoch belastet werden. Es ist schwer einsehbar, dass z. B. jeder Bürger Schwerins mit 68,00 € oder jeder Bürger in Greifswald und Stralsund mit 55,70 € für sein Theater belastet wird, aber der Besucher aus dem Umland nur mit dem Eintrittspreis, der bei weitem nicht die realen Kosten abdeckt. Die Stadt Schwerin beispielsweise hat sich in der Vergangenheit

¹⁵⁵ Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2005, S. 208-235.

bemüht, mit nahen Umlandgemeinden, deren Einwohner eindeutig auch Theaterbesucher stellen, Vereinbarungen zur Kostenbeteiligung zu erlangen, jedoch ohne jeglichen Erfolg. Das zeigt, dass hier kaum freiwillige Vereinbarungen wahrscheinlich sind und daher der Gesetzgeber Regelungen für einen gerechten Ausgleich schaffen muss.

Diese Problematik besteht vergleichbar auch für große **Sporteinrichtungen** mit regionaler Bedeutung. Die Eintrittsgelder von Stadionbesuchern decken lange nicht die Betriebs- und Unterhaltungskosten ab. Schwimmbäder, insbesondere große Hallenbäder, müssen ebenfalls hochgradig bezuschusst werden, Aufwendungen, die dann letztlich allein von den Einwohnern der Stadt und nicht von den Umlandbesuchern getragen werden.

Im **Bildungsbereich** kommt in sämtlichen kreisfreien Städten ein Teil der Schüler aus dem Umland, was vor allem für die Sek. I und die Förderschulen und noch mehr für die Sek. II und die Berufsschulen wie auch die Volkshochschulen gilt. Für diese Versorgungsleistungen für ihr Umland erhalten die kreisfreien Städte jedoch im Gegensatz zu anderen Leistungsbereichen einen Ausgleichsbetrag je Schüler.

Die kreisfreien Städte haben in den zurückliegenden Jahren erhebliche Investitionen im **Gesundheitsbereich**, insbesondere zur Modernisierung und baulichen Sanierung ihrer Krankenhäuser, vorgenommen. Diese Aufwendungen werden ebenfalls nicht durch Kostenerstattungen voll gedeckt. Sie müssen teilweise von den Städten durch Aufnahme von Krediten getragen werden. Die Krankenhäuser werden jedoch eindeutig auch von Patienten aus dem Umland genutzt. Dafür spricht schon der Art. 1 § 59 VerModG, in dem geregelt ist, dass im Rahmen der Durchführung des Gesetzes die Einrichtung bei einer Belegung von mindestens 25% der Patienten aus dem Umland an den Kreis übergeht. Deshalb ist davon auszugehen, dass grundsätzlich ein Teil, häufig ein Viertel, ggf. auch mehr Patienten aus dem Umland kommen, die bislang die Städte belasten. Hierfür sind Regelungen für einen angemessenen Ausgleich zu treffen.

Das **ÖPNV**-Angebot in den Städten erstreckt sich z. T. in die Umlandgemeinden. Es wird von dort wie auch innerhalb der Städte ebenfalls von Umlandbewohnern mitgenutzt. Der ÖPNV ist jedoch mit dem Fahrpreisentgelt nicht kostendeckend machbar, was deutschlandweit gilt. Deshalb erfordert der ÖPNV hohe Zuschüsse seitens der Städte, Zuschüsse die letztlich auch den Umlandgemeinden zugute kommen.

Fremdenverkehr: Bestimmte Einrichtungen wie insbesondere das Deutsche Meeresmuseum mit etwa 600.000 Besuchern oder der Tierpark mit fast 95.000 Besuchern im Jahr in Stralsund haben nicht nur für Besucher aus der Stadt Bedeutung, sondern auch für Besucher aus dem Umland und zugleich eine regionale Bedeutung für den Fremdenverkehr. Damit wird eindeutig die regionale Attraktivität im Fremdenverkehr gestärkt, auch zum Nutzen etlicher Gemeinden außerhalb der Städte. Diese Einrichtungen erfordern hohe Betriebsaufwendungen, die sich ebenfalls nicht durch die Eintrittsgelder abdecken lassen, so dass hohe Zuschüsse seitens der Städte erforderlich sind und deren Bevölkerung einseitig belasten.

Für diese Leistungsfelder ist eine angemessene Beteiligung der Umlandgemeinden zu fordern. Dabei besteht jedoch das Problem, dass der jeweilige Anteil der Umlandnutzer nicht genau bekannt ist und somit nur grob geschätzt werden kann oder es müssten Befragungen durchgeführt werden. Aber die fehlende Genauigkeit sollte nicht dazu führen,

dass eine Kostenbeteiligung völlig ausbleibt, denn die Aufwendungen werden ja für Umlandbewohner real geleistet. Von daher erscheint es sinnvoll, Besucherherkunftsbefragungen ähnlich eines Mikrozensus vorzunehmen und daran einen Kostenausgleich seitens der Kreise an die Städte auszurichten.

Bezüglich des **ÖPNV** ist ebenfalls Handlungsbedarf gegeben. Eine Übertragung und alleinige Zuständigkeit an die Landkreise, wie sie im Falle einer Einkreisung erwogen wird, erscheint nicht dienlich. Dann wären nämlich auch die Landkreise für innerstädtische ÖPNV-Belange zuständig, die zweifelsohne die Städte als Betroffene und wegen der räumlichen Nähe weit besser beurteilen können. Stattdessen wird die Bildung eines Verkehrszweckverbands zwischen der kreisfreien Stadt und dem Umlandkreis als Vertreter der Umlandgemeinden empfohlen. In dem Zweckverband wären die Belange von beiden Beteiligten ausgewogen vertreten. Der ÖPNV könnte durch die gemeinsame Planung zum Nutzen der Bevölkerung optimiert werden und die Kosten ließen sich angemessen auf die Beteiligten verteilen.

Zur Finanzierung der **Soziallasten**, insbesondere der Sozialhilfe, erhalten die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern Landesmittel, die sich nach der Zahl der Einwohner bemessen. Diese Regelung stellt jedoch eine eindeutige Benachteiligung der kreisfreien und größeren Städte dar. Dort wandert insbesondere die besser verdienende Bevölkerung in das Umland ab, so dass in den Umlandgemeinden geringere bzw. unterdurchschnittliche Sozialaufwendungen anfallen. Diesbezüglich sei auf genauere Untersuchungen aus dem Großraum Hannover verwiesen. Sie belegen, dass die Stadt Hannover etwa mit doppelt so hohen Sozialaufwendungen wie die Umlandgemeinden belastet werden¹⁵⁶. In den Städten konzentriert sich nämlich nachweislich ein überdurchschnittliches Potential an sozialbedürftigen Personen, so dass sie entsprechend höher belastet werden. Deshalb bedarf es Veränderungen in den Finanzausweisungen, die diesen Gegebenheiten Rechnung tragen oder aber neuer organisatorischer Lösungen (Vgl. dazu Kap. 5.3).

Bei einer Einkreisung würden zwar die meisten dieser Einrichtungen und Leistungen an den Kreis übergehen, aber damit wären die finanziellen Probleme nicht gelöst. In dem Fall stellt sich zunächst die Frage nach einem Wertausgleich für die Städte und wie mit Krediten und deren Kapitaldienst umzugehen ist, die die Städte für Investitionen in diesen Einrichtungen aufgenommen haben. Eine komplizierte Materie, da die kommunalen Kredite nicht objektbezogen, sondern als Gesamtheit aufgenommen werden. Außerdem würden die Kreise die Städte dann wiederum über die Kreisumlage an diesen Kosten beteiligen, nur mit dem Unterschied, dass dann die Städte zwar Kosten übernehmen müssten, aber für ihre ehemaligen Einrichtungen keine Kompetenzen und Zuständigkeiten mehr hätten.

4. 3 Finanzausstattung und die Finanzverteilung zwischen Stadt und Umland

Die kreisfreien Städte haben deutliche Haushaltsprobleme. In 2006 übertrafen die Ausgaben die Einnahmen, so dass die Haushaltspläne einen Fehlbetrag aufwiesen und zwar bis zur Größenordnung von mehr als 20%. Die neusten Daten belegen zudem, dass in 2007 alle

¹⁵⁶ Auskunft des Sozialdezernenten der Region Hannover vom 29.5.2008.

sechs Städte Fehlbeträge in ihren Haushalten aufweisen. Dabei liegen die Ursachen offensichtlich nicht in einer finanziellen Misswirtschaft, sondern in strukturellen Problemen, wie aus den im zweiten Kapitel dargestellten Ausführungen des Landesrechnungshofes hervorgeht. Der Landesrechnungshof als neutrale, unabhängige Experteninstanz erachtet die Einnahmen der kreisfreien Städte für zu gering, um die zentralörtlichen Funktionen hinreichend wahrzunehmen, und fordert deshalb Verbesserungen für die Einnahmen¹⁵⁷. Die Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ kommt ebenfalls zu einer vergleichbaren Einschätzung mit der Schlussfolgerung „Insgesamt ist der prozentuale Anteil der Zentren an den Finanzmitteln, die nach dem Finanzausgleichsgesetz verteilt werden, zu steigern.“¹⁵⁸ Diese Einschätzung wird auch durch die Ergebnisse der vorliegenden Studie belegt, die aufzeigen, dass die kreisfreien Städte etliche Leistungen für das Umland und Land erbringen, deren Aufwand jedoch längst nicht durch die erhaltenen Zuweisungen und Zuschüsse gedeckt wird¹⁵⁹. Von daher besteht Handlungsbedarf, die Finanzausstattung zu verbessern. Da die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern nur die niedrige Eigenfinanzierungsquote von 40% erreichen¹⁶⁰, kommt dem kommunalen Finanzausgleich besondere Bedeutung zu. Das gilt besonders deshalb, weil sich diese wichtige Einnahmegröße nach einhelliger Expertenmeinung zukünftig rückläufig entwickeln wird.

Der kommunale Finanzausgleich richtet sich derzeit vor allem an der Finanzkraft der Gemeinden aus, wobei er zum einen ausgleichend zwischen der unterschiedlichen Finanzkraft der Gemeinden wirken und zum andern die Mittel zur Wahrnehmung der Gemeindeaufgaben sicherstellen soll. Dabei wird als Messgröße für den Mittelbedarf vor allem die Einwohnerzahl und in den Kreisen zusätzlich der Indikator Fläche verwandt. Da in diese Bemessung auch die verhältnismäßig hohe Finanzkraft der kreisfreien Städte eingeht, aber ihre Aufgaben zu wenig Berücksichtigung erfahren, werden diese im Finanzausgleich benachteiligt. Als andere und sachgerechtere Möglichkeit bietet sich scheinbar ein aufgabenorientierter Finanzausgleich nach dem sogenannten Zweisäulenmodell an. Dabei erfolgt die Zuweisungen nach dem voraussichtlichen Finanzbedarf zur Erfüllung der Pflichtaufgaben und der freiwilligen Aufgaben. Dieses Modell, das seit kurzem in Thüringen zur Anwendung kommt, ist jedoch problematisch, da die unterschiedlichen Ausprägungen in der Aufgabenwahrnehmung und der ortsspezifischen sowie regionalen Standardvorgaben die erforderliche Vergleichbarkeit der Aufgaben nur sehr begrenzt zulassen. So weisen z. B. die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern für den Einzelplan 1 *Öffentliche Sicherheit und Ordnung* eine Ausgabenbreite von 15 €/Einwohner bis zu 101 €/Einwohner auf¹⁶¹. Von daher wird dieses im Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern ausführlich betrachtete Modell auch nicht für die Gestaltung des zukünftigen Finanzausgleiches in diesem Land empfohlen.

¹⁵⁷ Landesrechnungshofes (2007), S. V.

¹⁵⁸ Enquete-Kommission (2008).

¹⁵⁹ Landesrechnungshofes 2007, S. V.

¹⁶⁰ Büttner et al. (2008), S. 141ff; Landtag Rheinland-Pfalz Enquete-Kommission „Kommunen“ Sitzung am 25.6.2004.

¹⁶¹ Büttner et al. (2008), S. 77.

Die Finanzprobleme der kreisfreien Städte sind, wie oben bereits angesprochen, im hohen Maße auch auf die Stadt-Umland-Situation zurückzuführen¹⁶². Besser verdienende Bevölkerungsteile verlagerten ihren Wohnsitz in das Umland und konkurrierende Gewerbebetriebe haben gleichfalls ihren Standort in nächsten Umlandgemeinden. Dadurch gehen den kreisfreien Städten erhebliche Steuereinnahmen und ebenfalls auch Schlüsselzuweisungen verloren. Die Suburbanisierung bewirkt zudem eine gewisse Einkommenssegregation, die zu einer überdurchschnittlich hohen Anzahl von Sozialhilfebedürftigen in den Städten führt. Deshalb erfahren die Städte sowohl Steuerverluste als zugleich auch zusätzliche Belastungen¹⁶³. Die Umlandbewohner nutzen jedoch Leistungen der Daseinsvorsorge in den Städten ohne volle Kostenbeteiligung. Bemühungen der Städte, Vereinbarungen mit den Umlandgemeinden zur Kostenbeteiligung einzugehen, scheitern i. d. Regel an der fehlenden Bereitschaft der Umlandgemeinden. In Anbetracht dieses Missverhältnisses plädiert der Landesrechnungshof für umfangreiche Eingemeindungen sowie ebenfalls für eine Berücksichtigung der Einwohnerzahl im Hauptansatz zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen. Auf die möglichen Lösungsansätze hat die grundsätzliche Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleiches wie auch die Verwaltungsreform, die zukünftige Ausgestaltung der Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit den möglichen Rückwirkungen auf das Verhältnis zwischen Kreisen und kreisfreien Städten sowie die damit verbundenen Aufgaben, wichtige Bedeutung.

Als mögliche Varianten werden hier folgende Optionen betrachtet:

- Eingemeindungen,
- Berücksichtigung in der Einwohnerzahl im Hauptansatz der Schlüsselzuweisungen,
- Kommunaler Finanzausgleich,
- Einkreisung,
- Kooperative Stadt-Umland-Lösungen.

4. 3. 1 Eingemeindungen

Mit den vom Landesrechnungshof empfohlenen und von den kreisfreien Städten geforderten Eingemeindungen ließen sich die Probleme in der Finanzausstattung erheblich reduzieren. Damit würden die überdurchschnittlichen Einkommen und damit Steuerzahlungen der Suburbanisierungsbevölkerung wieder den Städten zugute kommen, womit deren Beteiligung an der Finanzierung der von ihnen genutzten zentralörtlichen Infrastruktur sichergestellt wäre. Eine derartige Lösung würde für die Städte deutliche Verbesserungen bringen.

Eine angemessene und gerechte Finanzausstattung erfordert jedoch zusätzliche Schritte. Durch eine Eingemeindung wird zwar die Kosten-Leistungsproblematik für die Bevölkerung des nächsten Umlandes gelöst, aber nicht für die Bevölkerungsteile, die aus dem weiteren Umland kommen und ebenfalls die städtische Infrastruktur nutzen. Um hier eine gerechte Aufteilung und angemessene Finanzausstattung der kreisfreien Städte durchzusetzen,

¹⁶² Büttner et al. (2008), S. 141ff; Landtag Rheinland-Pfalz Enquete-Kommission „Kommunen“ Sitzung am 25.6.2004.

¹⁶³ Vgl. auch Stadt Mainz (2004), S. 45.

bieten tangierende Regelungen sowie Modifikationen im kommunalen Finanzausgleich geeignete Möglichkeiten.

Zur zentralörtlichen Infrastruktur, die sowohl von der Bevölkerung der nächsten Umlandgemeinden als auch der Bevölkerung weiter entfernt liegender Ortschaften mit genutzt wird, zählen vor allem Hochschulen, stationäre Einrichtungen des Gesundheitswesens, Berufsschulen, teilweise Gymnasien und große Sport- und letztlich auch Kultureinrichtungen.

Wenn Umlandbewohner eine stationäre Einrichtung des Gesundheitswesens, eine große Sport- oder Kultureinrichtung in der kreisfreien Stadt nutzen, wird diese Leistung von der Stadt erbracht, womit die Wohnortgemeinde eine entsprechende Entlastung erfährt. Von daher wäre es richtig, wenn die betreffende und somit von Leistungen entlastete Gemeinde sich an den Kosten für die Leistungsbereitstellung in der kreisfreien Stadt beteiligt. Da für diese Leistungen nicht die einzelnen Gemeinde, sondern der Landkreis zuständig ist, wäre eine Kostenerstattung - zumindest Beteiligung durch den Landkreis – angemessen und etwa im Sinne der Zahlung eines „Sport-Kultur-Gesundheitsbeitrages“ vorstellbar. Die Leistungen der Krankenhäuser für Umlandbewohner lassen sich von der Datenlage her eindeutig ermitteln, jedoch nicht die Herkunft der Besucher von Sport- und Kultureinrichtungen. Dennoch wäre es wünschenswert, wenn die Landkreise auch einen Teil dieser Aufwendungen mit tragen würden. Ggf. sind dafür Besucherbefragungen stichprobenartig durchzuführen, um eine ungefähre Orientierungsgröße für einen Kostenausgleich zu erhalten.

Weiterhin gilt es, bei nur wenigen Eingemeindungen auf eine gerechte Verteilung der hohen Sozialaufwendungen hinzuwirken, da die Städte wie oben angesprochen mit diesen Kosten im erheblich höherem Maße als die Umlandgemeinden belastet werden. Ein Weg dazu könnte die Anlehnung an diesbezügliche Regelungen in der Region Hannover sein. Dort ist gemäß den gesetzlichen Regelungen für Sozialhilfe und Jugendhilfe der Regionalkreis zuständig. Die Aufgabe finanziert sich aus der Kreisumlage, die die Stadt Hannover und 21 Gemeinden aufbringen. Gemeinden mit mindestens 30.000 Einwohnern können auf Antrag diese Sozialleistungen selbst übernehmen. In dem Fall erhalten sie jedoch im Sinne eines Vorteils-Lastenausgleich eine Aufwandsentschädigung, für die Sozialhilfe für Sachkosten und für die Jugendhilfe sowohl für Sachkosten als auch für Personalkosten. Der Stadt Hannover werden dadurch 50% ihrer hohen Sozialhilfeaufwendungen und 80% ihrer Aufwendungen für die Jugendhilfe erstattet¹⁶⁴. Eine vergleichbare Regelung ließe sich zum Vorteils-Lastenausgleich für die kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern erreichen, wenn diese Kosten aus einem gemeinsamen Sozialfonds beglichen werden, der von der Stadt und den Umlandgemeinden des näheren Verflechtungsbereiches getragen wird. Die Aufteilung könnte dergestalt erfolgen, dass die Gesamtaufwendungen für diese Sozialleistungen anteilsmäßig von den Gemeinden dieser Räume nach deren Einwohnerzahl zu begleichen sind. Ein derartiger Ausgleich lässt sich jedoch nach den niedersächsischen Erfahrungen kaum auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen erreichen, sondern erfordert eindeutige gesetzliche Regelungen. Hier ist das Land Mecklenburg-Vorpommern gefordert, um mit vergleichbaren Regelungen die Leistungsfähigkeit seiner wichtigsten Städte ähnlich wie das Land Niedersachsen für dessen Stadt Hannover zu sichern. Wenn die Umlandgemeinden oder der Kreis mit zur Finanzierung von

¹⁶⁴ Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (2003) S. 37-38, 136.

zentralörtlichen Leistungen herangezogen werden, die der Bevölkerung ihrer Gebietskörperschaft zugute kommen, müsste ihnen jedoch ein Mitspracherecht für die Ausgestaltung dieser Leistungen im zentralen Ort eingeräumt werden, da von der Ausgestaltung die Kosten im erheblichen Maße abhängen können. Den Städten muss klar sein, dass die erwünschte Kostenbeteiligung sich nur mit einem Mitspracherecht des Umlandes und damit mit einer Reduzierung der eigenen Entscheidungskompetenzen erreichen lässt. Für die Umlandbeteiligung bieten sich mehrere Möglichkeiten an, nämlich freiwillige Vereinbarungen, die Bildung von Zweckverbänden zur gemeinsamen Wahrnehmung der jeweiligen Aufgabe oder auch privatrechtliche Organisationsformen wie die Bildung von Vereinen, Stiftungen oder einer GmbH, die diese Aufgaben dann wahrnehmen¹⁶⁵.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Mit Eingemeindungen ließen sich die Finanzprobleme der Städte deutlich reduzieren. Zur umfassenden Bewältigung der Finanzprobleme und Durchsetzung gerechterer Mittelzuteilungen wären aber weitere tangierende Maßnahmen erforderlich, wofür sich sowohl die im Folgenden aufgeführten Vorschläge für den kommunalen Finanzausgleich als auch Kompensationszahlungen von den Kreisen an die Zentren anbieten. Umfassende Eingemeindungen würden zudem weitere Vorteile bringen. Damit könnten ebenfalls die Probleme durch unabgestimmte Gewerbeentwicklung sowie die Entwicklungsnachteile durch die bestehende Flächenknappheit in den kreisfreien Städten ausräumt und ein wesentlich besseres Zusammenwirken erreicht werden. Diese Lösung stellt jedoch einen erheblichen Eingriff in die kommunale Eigenständigkeit der betroffenen Gemeinden dar bzw. hebt diese auf und hätte ebenfalls auch Folgen für die Leistungskraft der Kreise. Deshalb sind zunächst kooperative Lösungen zu prüfen (Vgl. Kap. 5.3). Damit ließe sich ein deutlicher Beitrag zur Lösung der Probleme erreichen, aber zugleich wird damit auch die Wichtigkeit der Umsetzung der oben angeführten weiteren Maßnahmen bzw. Veränderungen in der Mittelausstattung der kreisfreien Städte deutlich.

4. 3. 2 Kommunalen Finanzausgleich

Die bisherigen Regelungen im kommunalen Finanzausgleich führen offensichtlich zu Verteilungsungerechtigkeiten, insbesondere gegenüber den kreisfreien Städten, so dass sie zu diskutieren sind. Die an sich überzeugende Ausrichtung, sich zukünftig vorrangig an den Aufgaben und damit an den Ausgaben zu orientieren, käme zwar einer gerechten Lösung für die Zentren sehr entgegen, aber sie wäre nach den Ausführungen im Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern mit etlichen Problemen behaftet und somit kaum umsetzbar.¹⁶⁶ Von daher wird hier keine wirkliche Alternative zur Einwohnerorientierung als Bemessungsgröße, zumindest als Kernbestandteil der Bemessungsgröße, gesehen. Jedoch spricht einiges für Modifikationen der derzeitigen Regelungen. Die vom Landesrechnungshof empfohlene Berücksichtigung der Einwohnerzahlen im Hauptansatz der Schlüsselzuweisungen im Sinne eines mit der Einwohnergröße ansteigenden Zuschlages wäre ebenfalls ein gangbarer Weg, die Einnahmen in den kreisfreien Städten zu verbessern und eine gerechtere Aufteilung der Mittel in den Stadt-

¹⁶⁵ Stadt Mainz (2004), S. 93.

¹⁶⁶ März (2004).

Umland-Gebieten durchzusetzen. Dieser Weg beinhaltet jedoch auch Fragwürdigkeiten. In dem Fall bekämen grundsätzlich größere Kommunen mehr Finanzmittel, was auch dann gilt, wenn sie für ihr Umland keine nennenswerten Versorgungsleistungen erbringen. Deshalb soll z. B. in Hessen auf diesen Ansatz völlig verzichtet werden, wobei jedoch in diesem Bundesland im gleichen Zug auf anderem Wege eine deutliche Verbesserung der Finanzausstattung der zentralen Orte, also der Zentren vorgesehen ist. Ein Konzept zur direkten Berücksichtigung der zentralörtlichen Versorgungsfunktionen in der Finanzausstattung ist gegenüber der Berücksichtigung der Einwohnerzahlen im Hauptansatz der Schlüsselzuweisungen deshalb sinnvoller und beinhaltet mehr Verteilungsgerechtigkeit.

Solange dieser Weg nicht beschritten wird, wäre jedoch eine progressiv ansteigende Berücksichtigung der Einwohnerzahlen im Hauptansatz der Schlüsselzuweisungen auf jeden Fall eine geeignete und eine empfehlenswerte Möglichkeit. Um die oben angeführte evtl. ungerechtfertigte Begünstigung größerer Gemeinden ohne Versorgungsfunktionen für ihr Umland zu begrenzen, wird hier ein zweistufiges Verfahren empfohlen. Die Mittelverbesserung sollte nur z. T. über die Einwohnergrößenprogression im Finanzausgleich erfolgen und zum anderen Teil über die oben beschriebene direkte Kostenerstattung der Kreise für ihre Einwohner, die die zentralörtlichen Einrichtungen nutzen.

Für die Messgröße Einwohnerzahl ist der Raumbezug zu diskutieren. Diese Messgröße, die seit langem als Grundlage für den kommunalen Finanzausgleich in den Bundesländern verwandt wird, stammt schließlich aus einer Zeit, in der Wohnsitz und Lebensraum für große Teile der Bevölkerung weitgehend identisch waren. Das ist jedoch inzwischen längst nicht mehr der Fall. In den ländlichen Kreisen Deutschlands pendeln 35% bis 70% der Beschäftigten, um ihren Arbeitsplatz zu erreichen. Die hohe Motorisierung hat dazu geführt, dass sich Einkaufsverhalten und Freizeitaktivitäten für einen Großteil der Bevölkerung weit über ihren Wohnort hinaus erstrecken. Von daher kann eine an der Einwohnerzahl der einzelnen Orte orientierte Bemessung der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich keine leistungsgerechte Zuweisung mehr beinhalten. Es müssten vielmehr die unterschiedlichen Versorgungsleistungen berücksichtigt werden, welche die jeweiligen Orte erbringen. Diese lassen sich zumindest für zentrale Orte in etwa bestimmen, nämlich durch die Einwohner ihres jeweiligen Verflechtungsbereiches, ggf. unterteilt in Nah-, Mittel- und Oberbereich. Deshalb wurde von Greiving und Winkel im Gutachten für die Landesentwicklung in den Bundesländern Hessen und Sachsen-Anhalt empfohlen, zur angemessenen Finanzierung zentralörtlicher Leistungen nicht nur die Einwohner des jeweiligen Ortes, sondern auch die Einwohner ihres Verflechtungsraumes mit heranzuziehen. Dementsprechend wären für die Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich zusätzlich zur Berücksichtigung der Einwohner des zentralen Ortes mit einer gewissen, noch zu bestimmenden Quote auch die Einwohner des Verflechtungsbereiches anzusetzen. Relevant dafür wäre der Zentralitätsquotient, wie in Tabelle 2 dargestellt.

Im Bundesland Rheinland-Pfalz wird in Hinblick auf die Stadt-Umland-Wanderung ein weiterer interessanter Ansatz zur Diskussion gestellt. Die Überlegungen gehen davon aus, dass die Umlandgemeinden unterdurchschnittliche Ausgabenbelastungen erfahren, weil sie etliche Leistungen der Daseinsvorsorge nicht vorhalten müssen und nicht vorhalten, denn ihre Bevölkerung nimmt das betreffende Angebot im nahen zentralen Ort wahr. Von daher werden sie durch den kommunalen Finanzausgleich ungerechtfertigt begünstigt. Deshalb der

Vorschlag, dass die Bedarfsmesszahl der Umlandgemeinden entsprechend abgemindert wird¹⁶⁷. Als weitere Möglichkeit ist eine gleichzeitige Anhebung der Bedarfsmesszahlen für die Zentren zu überlegen. Als Indikator werden in einer von der Stadt Mainz verfassten Studie „die Zahlen über die Bevölkerungswanderung zwischen den Gemeinden, verbunden mit der Entwicklung der Einkommensteuer herangezogen“ wobei „der Ausgleich zwischen den Gemeinden dann nicht mehr alleine gemessen am Landesdurchschnitt, sondern zusätzlich gemessen an einem Regionsdurchschnitt“ erfolgen würde.¹⁶⁸

Eine weitere wichtige Maßnahme wäre die stärkere und vor allem häufigere Anhebung des Sockelbetrages. Erfolgt diese nur mit großer Verzögerung, werden die Gemeinden mit hohen Steuerzahlen eindeutig benachteiligt. Hohe Steuerzahler gibt es gerade in den Städten, die den wichtigen Ausgleich zu den vielen Personen und Wirtschaftsakteuren mit geringen oder keinen Steuerleistungen ausmachen. Bei einer fehlenden Angleichung werden die Steuereinnahmen der Städte mit ansteigender Inflationsrate entsprechend reduziert und damit im Gegensatz zu den Ausgaben abgemindert. Eine derartige Regelung würde jedoch die Umlandgemeinden wegen der dort ansässigen überdurchschnittlich verdienenden Bevölkerung weiter begünstigen. Deshalb kommt deren Eingemeindung zusätzliche Bedeutung zu. Zum angemessenen Ausgleich der besonderen Leistungen und damit auch Lasten der Städte sind weitere Veränderungen zu überlegen, was vor allem bezüglich der Belastungen der Hochschulstandorte und durch die Straßenlasten gilt. Die Städte bekommen nur für die Studenten, die am Studienort ihren Hauptwohnsitz anmelden, Schlüsselzuweisungen. Da die meisten Studenten ihren Hauptwohnsitz jedoch nicht am Studienort anmelden, sondern in ihrer Wohnortgemeinde behalten, was deutschlandweit gilt, erhalten die Studienorte für diesen Personenkreis keine Schlüsselzuweisungen. Diese Studenten nutzen somit an ihrem Studienort die Einrichtungen der Daseinsvorsorge ohne allgemeine Kostenbeteiligung. Von daher wäre es richtig, hier eine Änderung vorzunehmen. Dazu bieten sich die Möglichkeiten an, dass die Studienorte je Student einen Zuschlag im kommunalen Finanzausgleich bekommen oder dass die Schlüsselzuweisungen für die Studenten grundsätzlich zur Hälfte an den Studienort gehen, auch wenn der Student dort keinen Wohnsitz angemeldet hat. Da die Studenten durch ihre Immatrikulation und ihrer Wohnsitzmeldung bekannt sind, ließe sich eine derartige Regelung zumindest von der Datenlage her unproblematisch durchsetzen.

Eine derartige Regelung ließe sich jedoch nicht auf die Studenten aus anderen Bundesländern und dem Ausland bzw. auf deren Herkunftsgemeinden ausweiten, so dass diese dann gegenüber demn Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern einen scheinbaren Vorteil erlangen würden. Dem ist nicht so, denn das Land Mecklenburg-Vorpommern erfährt zugleich eine finanzielle Entlastung, weil ein Teil seiner jungen Bevölkerung in anderen Bundesländern oder im Ausland studiert. Wenn die Anzahl dieser Studenten in etwa der Anzahl der auswärtigen Studenten an den Hochschulen des Landes entspricht, würden sich diese Leistungen ausgleichen. Aber selbst wenn dem nicht so sein sollte, bringen Studenten aus anderen Bundesländern und dem Ausland Vorteile. Dadurch werden wichtige Wirtschafts- und Entwicklungskontakte für die Zukunft geknüpft und letztlich zugleich die Voraussetzungen für ein ausreichendes Fachkräftepotential des Landes verbessert. Die

¹⁶⁷ Stadt Mainz (2004), S. 39.

¹⁶⁸ Stadt Mainz (2004), S. 91.

Anzahl dieser Studenten wird zudem i. d. R. bei Hochschulevaluierungen und Hochschulrankings als positives Merkmal gewertet und hat so wichtige Rückwirkungen auf das Außenimage der Landeshochschulen. Von daher muss die Studienbeteiligung aus anderen Bundesländern und dem Ausland im Landesinteresse liegen. Deshalb wäre es angemessen, wenn das Land für diese Leistungen aufkommt und den Hochschulstandorten ihre Leistungen für die Anzahl dieser Studenten durch Sonderzuweisungen oder durch Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich vergütet.

Eine weitere besondere Belastung stellen die Aufwendungen für die Straßeninstandsetzung dar, die sich nicht direkt den Einwohnerzahlen oder der kommunalen Finanzkraft zuordnen lässt. Von daher erscheint die Einführung einer Straßenmesszahl sinnvoll, die sich aus der Straßenlänge pro Einwohner der Kreisstraßen und Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen in kommunaler Trägerschaft ergibt und im kommunalen Finanzausgleich bei der Bemessung des Finanzbedarfs zu berücksichtigen ist.¹⁶⁹

4. 3. 3 Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Falle von Einkreisungen

Die bislang kreisfreien Städte haben entscheidende Bedeutung für die Entwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, was letztlich, wie oben dargelegt, auch im Landesentwicklungsprogramm hervorgehoben wird. Für diese wichtige Aufgabe und Funktion müssen sie handlungsfähig bleiben und dazu mit den notwendigen Finanzen ausgestattet werden. Diese grundsätzlichen Erfordernisse gelten auch für den Fall einer Einkreisung. Durch die Einkreisungen sind die Finanzprobleme nicht gelöst, und es sind zugleich weitere Probleme zu bewältigen. Bei einer Einkreisung verlieren die Städte nach den bislang vorliegenden Landesplänen und Gesetzesentwürfen etliche Funktionen und Aufgaben und zugleich wichtige Zuwendungen seitens des Landes. Der Verlust der Aufgaben stellt eine Schwächung der Entwicklungsmöglichkeiten und deren Gestaltung durch die Städte und damit letztlich ihrer gesamten Entwicklungsmöglichkeiten dar, was im Widerspruch zu den Zielsetzungen und Aussagen im Landesentwicklungsprogramm steht. Hesse schlägt deshalb für den Fall einer Einkreisung mit der Ausbildung der Kategorie *großer kreisangehöriger Städte* ein abgestuftes Aufgabenmodell zugunsten der großen kreisangehörigen Städte vor, in dem eine funktionsgerechte Aufgabenteilung zwischen diesen Städten und dem Kreis erfolgt¹⁷⁰. Eine derartige Möglichkeit erfordert jedoch entsprechende Vorgaben zur Ausgestaltung, die von übergeordneter Ebene, also vom Land kommen müssten. Im Falle einer Einkreisung wäre es höchst unsicher, wie weit die Kreise angemessen Aufgaben an eine der ihnen dann nachgeordneten Gebietskörperschaften abgeben.

Mit der geplanten Aufgabenverlagerung von den bislang kreisfreien Städten an die Kreise sind zudem die Finanzprobleme keinesfalls gelöst. Als Beispiel sei auf den ÖPNV verwiesen, für den dann die Landesmittel an den Kreis gehen würden. In der Konsequenz heißt das, die unvermeidlichen Zuschüsse zur Sicherung des innerstädtischen Verkehrs müssten alleine von den Städten aufgebracht werden, was zusätzliche Belastungen ohne Ausgleich bewirkt und somit die Finanzlage der Städte weiter schwächt. Angesichts dieser Probleme spricht sich Hesse nachdrücklich dafür aus, dass bei Verlust der Kreisfreiheit diese für die

¹⁶⁹ Stadt Mainz (2004), S. 39.

¹⁷⁰ Hesse (2007), S. 201.

betreffenden Städte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu kompensieren sind¹⁷¹. Dementsprechend wären im Falle der Umsetzung der Vorstellungen der Landesregierung zur Gebietsreform zeitgleich entsprechende Neuregelungen des FAG (Finanzausgleichsgesetzes) vorzunehmen. Das gilt umso mehr, weil die Städte bei einer Einkreisung an der Kreisumlage beteiligt werden, d. h. sie würden zusätzlich Mittel verlieren. Da die Städte eine überdurchschnittliche Finanzkraft aufweisen, könnten sie besonders hoch mit der Kreisumlage belastet werden, denn deren Höhe richtet sich vor allem nach der Finanzkraft der Gemeinde. Hesse sieht die Gefahr, dass die höheren Ausgaben der Städte in der Umlagenbemessung zu wenig berücksichtigt werden. Deshalb ist in diesen Fällen eine differenzierte Kreisumlage vorzusehen, die gerechte Lösungen im Balanceakt zwischen zentralörtlichen Vorteilen und Nachteilen ermöglicht¹⁷².

Eine Einkreisung löst ebenfalls nicht die hohen Finanzbelastungen und damit verbundenen Probleme, die in den Städten durch wichtige freiwillige Aufgaben der Daseinsvorsorge im Bereich Freizeit und Kultur bestehen. So bleiben die Aufwendungen in der Daseinsvorsorge an Hochschulstandorten, die Aufwendungen für Theater und ähnliche Einrichtungen wie auch für nicht zum Schulsport gehörende Sportstätten. Dafür wären Regelungen im kommunalen Finanzausgleich zu treffen, die einen angemessenen Ausgleich dieser Belastungen ermöglichen, wozu im Prinzip die oben angeführten Vorschläge aufgegriffen werden könnten.

Ein weiteres grundsätzliches Problem bei einer Einkreisung stellt der Übergang städtischer Einrichtungen und Anlagen an den Kreis, der Umgang mit Verbindlichkeiten sowie bestehende Bürgschaften und dgl. dar. Im Rahmen der Aufgabenverlagerung an die Landkreise ist vorgesehen, dass die für diese Aufgaben bestehenden Einrichtungen, z. B. Schulen und Krankenhäuser, an die Landkreise übergehen. In der Konsequenz heißt das, Einrichtungen, die mit den Steuergeldern der städtischen Bevölkerung geschaffen wurden, gehen damit in das Eigentumsrecht der Gebietskörperschaft sämtlicher Landkreisgemeinden bzw. an den Kreis über. Damit fragt sich, wie weit ein derartiger Vermögensnachteil für die Städte auszugleichen ist? Ein Großteil dieser Einrichtungen wurde umfassend saniert oder sogar neu errichtet, wozu die bislang kreisfreien Städte hohe Kredite aufnehmen mussten. Damit wird die oben angesprochene Frage aufgeworfen, wie der Kapitaldienst für die Kredite nach der Übereignung der Einrichtung an den Landkreis zu begleichen ist. Das wird sich wie oben dargelegt schwer präzise klären lassen, da kommunale Kreditaufnahmen nicht wie in der Privatwirtschaft projektbezogen erfolgen und es auch keine Hypotheken mit vergleichbaren Grundschulden gibt, sondern die Mittel eben zur ggf. fehlenden Deckung des gesamten Haushalts beschafft werden. Weiterhin stellt sich die Frage, wie mit Bürgschaften umzugehen ist, z. B. im Bereich der Sparkassen, die nach der Neuregelung ebenfalls an die Kreise übergehen sollen.

4. 3. 4 Kooperative Stadt-Umland-Lösungen

Eine weitere Möglichkeit zum gerechteren Umgang mit den Belastungen der kreisfreien Städte und der Stadt-Umland-Problematik sind kooperative Lösungen (Vgl. dazu Kap. 5.3). Die Städte könnten gemeinsam mit den Umlandgemeinden Kooperationsformen bzw.

¹⁷¹ Hesse (2007), 153.

¹⁷² So auch Hesse (2007), S. 236.

Organisationsformen bilden und diesen die Wahrnehmung dieser Aufgaben übertragen. Das kann durch die Bildung von Zweckverbänden geschehen, was z. B. häufig für den ÖPNV erfolgt, durch die Bildung von Vereinsträgerschaften, z. B. für die Wahrnehmung gemeinsamer kultureller Belange, durch die Schaffung von Stiftungen oder die Bildung einer GmbH für die Wahrnehmung wirtschaftlicher Aufgaben bis hin zur Ausbildung eines Umlandverbandes, wenn der jeweilige engere Verflechtungsraum dafür eine ausreichende Größe aufweist. Diese Aspekte und Möglichkeiten werden im folgenden Kapitel 5 ausführlich behandelt, so dass mit diesem Querverweis hier nicht näher darauf eingegangen wird.

Als weitere interessante Möglichkeit zur gerechten Bewältigung der Sozillasten ist auf die oben dargelegten Regelungen in der Region Hannover sowie die daran anknüpfenden Vorschläge für die Bildung eines gemeinsamen Sozialfonds zu verweisen. Dessen Finanzierung könnte ggf. auch nach der Steuerkraft der Gemeinden in diesem Raum erfolgen, was für die Stadt-Umland-Beziehungen von Vorteil ist. Wenn nämlich Umlandgemeinden durch die Suburbanisierung von Wohnbevölkerung und Gewerbe Vorteile und zugleich die Kernstadt dadurch Nachteile erfährt, drückt sich das in Veränderungen ihrer Steuerkraft aus. Als Folge daraus steigt die Beteiligung der Umlandgemeinden als Gewinner an der Sozialkasse und umgekehrt geht die Beteiligung der Kernstadt als Verlierer zurück.

4. 4 Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die kreisfreien Städte von ihrer Einwohnergröße die hier näher betrachteten Aufgabenbereiche effizient verwalten können. Bei einer Einkreisung und Kompetenzübertragung für diese Aufgaben und Leistungsbereiche an die Landkreise ließen sich zwar wahrscheinlich die diesbezüglichen Verwaltungskosten je Einwohner etwas reduzieren, aber eine höhere Effizienz wird dadurch kaum erreicht; es wäre eher das Gegenteil wahrscheinlich. Durch die Zuständigkeitsverlagerung würden eindeutig Nachteile und damit Nutzenverluste entstehen, die voraussichtlich die eingesparten Aufwendungen bei weitem überwiegen dürften.

Die bestehenden Probleme resultieren vielmehr aus dem unausgewogenen Verhältnis zwischen zentralörtlicher Leistungsbereitstellung und der Finanzausstattung bzw. Kostenerstattung. Deshalb wird empfohlen, für Einrichtungen und Leistungen, die die Städte eindeutig für Besucher aus dem Umland oder zur Umlandentwicklung, wie im Bereich des Fremdenverkehrs erbringen, das Umland vertreten durch die Landkreise an den unrentablen Kosten zu beteiligen. Dafür sollten entsprechende Kostenerstattungen seitens der Umlandkreise an die Städte erfolgen. Eine derartige Lösung hätte jedoch den Nachteil, die Kreise müssten sich an den Kosten für Einrichtungen und Leistungen beteiligen, auf deren Entwicklung sie keinerlei Einfluss haben. Diesbezüglich könnten Regelungen aus der Schweiz beispielhaft sein. Dort ist es möglich, dass in derartigen Fällen Umlandgemeinden zur Kostenbeteiligung verpflichtet werden können, wobei sie jedoch im Gegenzug ein Mitspracherecht an diesen Einrichtungen erhalten¹⁷³. Das ließe sich problemlos praktizieren, wenn die betreffenden Einrichtungen in Geschäftsformen umgewandelt werden, mit denen eine gemeinsame Trägerschaft von Stadt und Landkreis einschließlich der

¹⁷³ Büttner et al. (2008), S. 180.

Kostenübernahme geregelt ist. Dies wäre über das Lösungsmodell eines Stadt-Umland-Verbandes sichergestellt (Vgl. Kap. 5.3.5). Eine weitere Möglichkeit liegt schließlich darin, dass diese besonderen Leistungen der kreisfreien Städte eine höhere bzw. entsprechend angemessene Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich erhalten.

Die Finanzkraft der kreisfreien Städte muss unstrittig verbessert werden, damit sie ihre wichtigen Funktionen für die Landesentwicklung und Versorgung erfüllen können. Dafür gibt es, wie dargelegt, unterschiedliche Möglichkeiten. Dabei können die einzelnen Elemente in den aufgezeigten Möglichkeiten miteinander verknüpft werden. Diese Verknüpfung bzw. Verbindung der Elemente ist eine wichtige Option, denn damit lassen sich letztlich auch gangbare Lösungen für fast jeden Weg finden, der zukünftig politisch entschieden wird. Das gilt jedoch nur dann, wenn die dafür geeigneten Schritte im Finanzausgleich zugleich und inhaltlich abgestimmt mit der Entscheidung für eine organisatorische Lösung (vgl. dazu Kap. 5.3) konsequent umgesetzt werden.

5. Lösungsmodelle für die Organisation der Stadt-Umland Räume in Mecklenburg-Vorpommern

Das folgende Kapitel 5 zielt auf die Beantwortung derjenigen Forschungsfragen (Vgl. Kap. 1), die unmittelbar auf die Organisation der Stadt-Umland-Räume in Mecklenburg-Vorpommern abstellen. Dies sind namentlich:

1. Wie muss das Verhältnis zum Umland organisiert werden, um eine optimale Abstimmung zwischen Zentrum und Umland zu erreichen, die es den Zentren ermöglicht, ihre Aufgaben wahrzunehmen? (Vgl. Kap. 5.3 in Gänze und insbesondere Kap. 5.3.10).
2. Welche Aufgaben sind zur Erfüllung dieser zentralen Funktion notwendig, auch bei eventuellem Verlust der Kreisfreiheit? (Vgl. dazu Kap. 5.3.8, aber auch Kap. 4).
3. Wie müssen die Finanzausstattung und die Finanzverteilung zwischen Stadt und Umland sein, um die Städte zu stärken und einen akzeptablen Ausgleich zwischen Stadt und Umland zu schaffen? (Vgl. dazu Kap. 4,2 und insbesondere Kap. 4.3)
4. Ergeben sich bei einer Gesamtbetrachtung der Stadt-Umland-Räume angesichts der tief greifenden Veränderung der sozialen, demografischen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse und damit gewandelten kommunalen Aufgabenstellungen zwingende Argumente, die im Sinne der Entwicklung dieser Räume für eine Zusammenfassung in einer Gemeinde („Stadtkreis“) sprechen? (Vgl. Kap. 5.3.8)
5. Alternativ zu einem Stadtkreis sollte untersucht werden, welche administrativen Strukturen der Gemeinde- und Kreisebenen im Umland zu einer optimalen Abstimmung und zur Gewährleistung der zentralen Funktionen der Städte am besten geeignet sind. (Vgl. insbesondere Kap. 5.3.5 und 5.3.6).
6. Welche administrativen Aufgaben können die Städte für ihr Umland auch unterhalb einer Gebietsänderung wahrnehmen, um somit eine bessere Verwaltung für das gesamte Umland zu schaffen, ohne das Selbstverwaltungsrecht der Nachbargemeinden abzuschaffen? (Vgl. insbesondere Kap. 5.3.5).

Diese Fragen werden zwar teilweise auch ganz explizit in den o. g. Unterkapiteln angesprochen, können letztendlich in Abwägung untereinander nur im Zusammenhang beantwortet werden, weil bei der Diskussion jedes einzelnen Lösungsansatzes stets die Rückwirkungen auf andere Fragestellungen zu berücksichtigen sind.

5. 1 Einführung

Die hinreichend bekannten negativen Auswirkungen der Suburbanisierung im Umland der großen Städte in der alten Bundesrepublik haben nach der Wiedervereinigung auch die neuen Länder erfasst.

Die kritische Situation der Stadt-Umland-Räume ist im Wesentlichen auf die fehlende Kongruenz von „Problemraum“ und „Zuständigkeitsraum“ zurückzuführen.¹⁷⁴ Dadurch ist es nicht möglich, die Gesamtheit der Aufgaben mit der Gesamtheit der verfügbaren Instrumente

¹⁷⁴ Lenort (1961), S.57.

mit einem einheitlichen Gestaltungswillen, einer einheitlichen Planung und einer einheitlichen Entscheidungsgewalt zu lösen.

Neben der Inkongruenz von Verwaltungsraum und sozioökonomisch verflochtenem Siedlungsraum stellt der Widerstreit zwischen einzelgemeindlicher Selbstverwaltungshoheit und gemeindenachbarschaftlicher Raumverantwortung das zweite Kernproblem in den Stadt-Umland-Räumen dar.¹⁷⁵

Daraus ergibt sich ein Konflikt zwischen möglichst großer Leistungs- und Verwaltungskraft einerseits und der Erhaltung und Förderung der eigenverantwortlichen Entscheidungsfreiheit der örtlichen Gemeinschaften andererseits, für den ein Ausgleich gefunden werden muss.

Einen wichtigen Meilenstein in der Geschichte der deutschen Verwaltungsreformen stellt der 45. Deutsche Juristentag 1964 dar, auf welchem die Forderung nach einer Revision der gegenwärtigen kommunalen Gebietsstruktur erhoben wurde.¹⁷⁶ Damit war das Tabu der Unantastbarkeit der überkommenen Territorialstruktur der mehr als 24.000 Gemeinden in der damaligen Bundesrepublik Deutschland gebrochen. In der Folgezeit entwickelte sich in allen Ländern der Bundesrepublik – mit Ausnahme selbstverständlich von Berlin, Bremen und Hamburg – der feste politische Wille zu umfassenden Verwaltungs- und Gebietsreformen, die dann auch in den Jahren 1974 bis 1978 in Kraft gesetzt wurden.¹⁷⁷

Eine neue Welle an Gebietsreformen setzte nach der Wiedervereinigung ein, da die neuen Länder administrative Strukturen vorgefunden haben, die in den 40 Jahren der DDR den neuen Aufgaben für eine moderne Verwaltung nicht hinreichend angepasst worden waren. Dies war gerade auf kommunaler Ebene aber auch nicht erforderlich, da alle wesentlichen Entscheidungen auf zentraler Ebene getroffen wurden und eine kommunale Selbstverwaltung weder faktisch bestand, noch eine Institutsgewährleistung verfassungsrechtlich garantiert war. So gesehen besaßen die Kommunen auch keine Planungshoheit, aus deren ungesteuertem Gebrauch sich in den ersten Jahren seit der Wiedervereinigung zum 3.10.1990 ein Großteil der siedlungsstrukturellen Fehlentwicklungen erklären lässt.

Zudem sind seit 1990 die räumlich-funktionalen Verflechtungen in den neuen Ländern deutlich gewachsen – besonders trifft dies auf die Oberzentren und ihre Verflechtungsbereiche zu, auf deren Gebiet sich ein Großteil der Entwicklungsdynamik konzentriert. Hier wurden binnen weniger Jahre Suburbanisierungsprozesse nachgeholt, für die die alten Länder Jahrzehnte benötigt haben. Gleichzeitig waren in den ersten Jahren keine funktionierende Kommunalaufsicht und keine für die Interessen des Gesamtraumes verantwortliche Landes- und Regionalplanung vorhanden. Damit erklärt sich ein besonderes Problem, nämlich die Konzentration konkurrierender Einrichtungen und Angebote rund um die Oberzentren, insbesondere in Form großer Einkaufs- und Freizeitzentren sowie Gewerbeparks und Industriegebiete.

Die Lösung der Stadt-Umland-Probleme ist für eine zukunftsfähige Landesentwicklung von erheblicher Bedeutung, da sie als Voraussetzung für eine leistungsfähige

¹⁷⁵ Halstenberg (1958).

¹⁷⁶ Weber (1964).

¹⁷⁷ Timmer (1981).

Verwaltungsstruktur, für eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung sowie für wirtschaftliche Entwicklungen in einer globalisierten Welt zu sehen ist.

Dabei stellt sich in den neuen Ländern ein anderes Problem erheblich dramatischer dar als dies in den alten Ländern der Fall ist: Die Überlagerung von Suburbanisationsprozessen, einem dramatischen Geburtenrückgang und hohen Wanderungen in die alten Länder hat zu immer noch andauernden Bevölkerungsverlusten in den Kernstädten geführt.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist das Bevölkerungswachstum in den Umlandgemeinden seit 1990 besonders kritisch zu beurteilen. Dies gilt aber auch für noch nicht ausgeschöpfte Baurechte. Insgesamt führen die dramatischen Bevölkerungsverluste aufgrund der damit verbundenen Steuerausfälle zu enormen Finanzproblemen in den Kernstädten und zur Schließung sozialer und kultureller Einrichtungen, die auch das Umland nutzt, aber bisher nicht mitfinanziert. Zudem entstehen durch den Abriss- bzw. Rückbaubedarf in den großen Plattenbausiedlungen volkswirtschaftliche Kosten, während auf der anderen Seite Neuerschließungen mit Fördergeldern unterstützt werden.

In einem erheblichen Ausmaß hat eine Suburbanisierung auch im gewerblichen Bereich stattgefunden, insbesondere in den ersten Jahren seit der Wiedervereinigung. Hier lassen sich eine Reihe von hemmenden Faktoren in den Kernstädten ausmachen¹⁷⁸:

- ungeklärte Eigentumsverhältnisse an Grundstücken und Gebäuden am bisherigen Standort,
- sprunghaft gestiegene Grundstücks- und gewerbliche Mietpreise,
- keine oder begrenzte Erweiterungsmöglichkeiten auf vielen Altstandorten und/oder fehlende Mittel für die Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen,
- unzureichende Verkehrsanbindung unter den neuen logistischen Bedingungen
- sowie fehlende verbindliche (Bauleit-)Planungen für innerstädtische Standorte.

Auf der anderen Seite bieten Standorte in Umlandgemeinden für Unternehmen entscheidende Vorteile. Dazu gehören insbesondere:

- schnelle planerische und eigentumsrechtliche Verfügbarkeit neuer Baugebiete bei kaum bestehenden Flächenbegrenzungen („Grüne Wiese“),
- günstige Preiskonditionen für den Grunderwerb, niedrige Gewerbesteuerhebesätze und damit die Möglichkeit für Bankkredite,
- eine moderne infrastrukturelle Erschließung (unter Rückgriff auf Fördergelder),
- eine gute regionale und in der Regel überregionale Erreichbarkeit.

Diese Vorteile werden meist noch unterstützt durch eine kooperative und unternehmensfreundliche Verwaltung und kurze Entscheidungswege in den Umlandgemeinden.

Ein weiteres Problem stellt die Einzelhandelssuburbanisierung dar. Diese hat sich zwar in den letzten Jahren verlangsamt, doch ein brisantes Thema ist die Erweiterung der Verkaufsflächen an den bestehenden großflächigen Einzelhandelsstandorten an nicht-

¹⁷⁸ Usbeck in Moser/Breuste (2000), S. 21.

integrierten Standorten außerhalb der festgelegten zentralen Orte, die in vielen Fällen zur Attraktivitätssteigerung um Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen ergänzt werden sollen. Diese qualitative Aufwertung durch Ergänzungsfunktionen trägt nach Auffassung der Städte Leipzig und Halle wesentlich zur Verstärkung der negativen Grundsituation im Einzelhandelsbereich bei.¹⁷⁹

Insgesamt muss darauf hingewiesen werden, dass bei der Standortwahl von Unternehmen und der Beurteilung von Standortbedingungen in erster Linie ein Wirtschaftsraum und weniger eine Verwaltungseinheit (ob Stadt oder Umlandgemeinde) im Mittelpunkt steht. Erst nach der Wahl des Wirtschaftsraumes entscheidet sich ein Unternehmen für den Standort, der ihm für seine Tätigkeit die besten Standortbedingungen bietet. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, planerisches Denken, Verwaltungshandeln, Wirtschaftsförderung und auch Finanz- und Ausgleichsregelungen auf die Ebene eines Stadt-Umland-Raumes abzustellen.¹⁸⁰ Die Einwohnerdichte der Kernstädte mag dabei aufgrund der Schrumpfungsprozesse tendenziell abnehmen; dies korreliert aber nicht mit dem ungebrochenen Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen, das sich mit

- weiter abnehmender Haushaltsgröße,
- abnehmender Arbeitsplatzdichte,
- zunehmender Verkaufsfläche
- und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur

begründet, womit der funktinale Grad der Verflechtung innerhalb der Stadt-Umland-Räume zunimmt und sich damit auch ein wachsendes Erfordernis einer regional abgestimmter Aufgabenwahrnehmung ergibt.

In Anbetracht der zu geringen Finanzausstattung der kreisfreien Städte, auf die, wie oben angeführt, auch der Landesrechnungshof verweist, stellen die fiskalischen Folgen der Suburbanisierung und Stadt-Umland-Problematik ein großes Problem dar. Dadurch verlieren die Städte deutliche Einnahmen, so dass ihre ohnehin zu geringen finanziellen Mittel zusätzlich gemindert werden.

5. 2 Wesentliche Merkmale von Organisationsformen für Stadt-Umland-Räume

In dem Kontinuum möglicher Organisationsformen zur regionalen Integration von politisch-administrativen Entscheidungsstrukturen in Stadt-Umland-Beziehungen stellt der Regionalkreis eine der am weitestgehenden Formen dar. Solche Integrationsmodelle sind zweistufig organisiert: Lokalebene und Regionalebene. Eine genuine Eingemeindung, bei der nur noch eine Ebene übrig bleibt und die integrierten Gemeinden untergehen, steht zwar außerhalb dieser Bandbreite, wird aber dennoch einbezogen, weil trotz der Etablierung von Kooperationsstrukturen regelungsbedürftige Konflikte verbleiben können.

¹⁷⁹ Golnik in Moser/Breuste (2000), S. 18.

¹⁸⁰ Usbeck in Moser/Breuste (2000), S. 23.

Die moderne Organisationsentwicklung geht insgesamt davon aus, dass es keine „richtige“ Organisation, sondern nur eine zweckmäßige gibt, wobei das Urteil über die Zweckmäßigkeit primär von den beteiligten Akteuren zu treffen ist.

Das Kontinuum beginnt auf der einen Seite mit Integrationsformen, die den beteiligten Gemeinden ein Maximum an Autonomie bewahren (Vereine), und endet bei Formen der „Verbandsstadt“ nach Berliner Vorbild (Regionalstadt, in der die Mitgliedsgemeinden zu Stadt-Bezirken mit Bezirksverfassungen reduziert werden). Zwischen beiden Endpunkten finden sich auf der einen Seite Verbandsmodelle, die nach Zweckverbandsrecht organisiert werden, hybride Formen mit gebietskörperschaftlichen Elementen (direkt gewählte regionale Legislative wie in der Region Stuttgart und im früheren Umlandverband Frankfurt), die Regionalkreise und die „Erweiterten Stadtkreise“ nach früheren sächsischen Vorstellungen.¹⁸¹ Was mit klingvollen Begriffen wie „Städteverband“, „erweiterter Stadtkreis“, „Regionalkreis“, „Mehrzweckverband“, „Planungsverband“ etc. bezeichnet wird, ist im konkreten Falle keineswegs eindeutig. Denn das sind unterschiedliche Konkretisierungen auf diesem Kontinuum, die durch Tiefe und Breite der Aufgabenintegration geprägt werden,

- Integrationstiefe:
 - ob die Kooperation freiwillig oder pflichtig erfolgt,
 - ob die regionale Institution eigene Einnahmen besitzt oder über Umlagen (Beiträge) finanziert wird,
 - ob die regionale Institution direkt-demokratisch oder über Delegierte der beteiligten Gemeinden kontrolliert wird,
 - gebietskörperschaftlich oder verbandlich organisiert ist
 - und welche Entscheidungs- und Gestaltungskompetenz den sich regional integrierenden Gemeinden verbleibt.

- Integrationsbreite:
 - ob viele oder wenige Aufgaben auf die regionale Institution übertragen werden
 - und ob Massengeschäfte oder auch schöpferisch gestaltende Aufgaben übertragen werden.

Zwischen diesen Faktoren bestehen bestimmte Zusammenhänge. So erstrecken sich **freiwillige Kooperationen** zumeist auf einzelne ausgesuchte Aufgaben, bei denen die fiskalischen und technischen Vorteile der Zusammenarbeit offensichtlich und die Kosten (Autonomie- und Kontrollverlust, Lastenausgleich) begrenzt sind. Zugleich besitzen solche Handlungsformen vor allem deshalb eine geringere Integrationskraft, weil sie sowohl inhaltlich und materiell als auch territorial selektiv bleiben und die Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen öffentlichen Funktionen nicht verbindlich abbilden. Demgegenüber beziehen sich **formalisierte Kooperationen** regelmäßig auf materiell bedeutsamere Zuständigkeiten (z. B. gemeinsame Trägerschaften der Daseinsvorsorge,

¹⁸¹ Müller/Trute (1996), S. 69 f.

gemeinsame Flächennutzungsplanung im Rahmen von Zweckverbänden). Damit einher geht das Erfordernis, die Bildung von gemeinsamen Trägerstrukturen gesetzlich bzw. extern vorzuschreiben oder sogar territorial und institutionell eindeutig zu definieren (Mehrzweckverbände, Regionalkreis etc.)¹⁸²

Die folgende Tabelle ordnet die im Kap. 5.3 diskutierten Lösungsmodelle in dieses Kontinuum ein:

Tabelle 3: Lösungsmodelle für Stadt-Umland-Probleme

Integrationsbreite	Freiwillige bis schwach formalisierte Verwaltungszusammenarbeit	Integration von politischer Willensbildung (Funktionsnachfolge)	Gebietskörperschaftliche Lösungen
Zusammenarbeit in einzelnen Themenbereichen	Gem. FNP (Regionaler) FNP Öff.-recht.- Vereinbarungen insb. raumordnerische Verträge	Planungsverband i. d. F. eines Zweckverbands	
Zusammenarbeit in wesentlichen Aufgabenbereichen	Stadt-Umland-Räume	Stadt-Umland- (Mehrzweck-) Verband i. d. F. eines Zweckverbands	Einkreisung und Status als große kreisangehörige Stadt Regionalkreis
Vollständige Aufgabenintegration	Stadtgemeinschaft		Regionalstadt Stadtkreis Einzelne Eingemeindungen

Quelle: eigene Darstellung

Dem Prinzip der Subsidiarität staatlichen Handelns und dem Übermaßverbot folgend, werden die Modelle beginnend mit freiwilligen, schwach formalisierten Ansätzen zur Integration von Verwaltungsaufgaben, über Ansätze, bei denen auch Willensbildungsprozesse auf neue Rechtspersonlichkeiten übergehen bis hin zu gebietskörperschaftlichen Lösungen entlang zunehmender Eingriffsintensität auf ihre Eignung hin geprüft. Eingriffe in die Selbstverwaltungsrechte der Kreise, kreisfreien Städte und Gemeinden sind immer nur dann aus Gründen des öffentlichen Wohls gerechtfertigt, wenn subsidiäre Lösungsvarianten nicht geeignet sind, die gegebenen, im vom Landtag beschlossenen Leitbild bzw. den Verlautbarungen der beteiligten Städte dargelegten Ziele zu erfüllen.¹⁸³ Dabei werden bewusst nur solche Modelle betrachtet, die potenziell für die Lösung von Stadt-Umland-Konflikten geeignet sind.¹⁸⁴ Deutlich wird, dass bei der Zusammenarbeit in einzelnen Themenfeldern primär schwach formalisierte Organisationsformen Verwendung finden, während eine vollständige Aufgabenintegration in einer neuen Rechtspersonlichkeit immer mit dem Verlust von

¹⁸² Hesse (2005), S. 19f.

¹⁸³ Vgl. dafür Kap. 3.

¹⁸⁴ Vgl. für eine vollständige Übersicht etwa Wagener (1974) sowie Gawron/Jähnke (2001).

Hoheitsrechten bestehender Körperschaften einhergeht, die einen erhöhtes Ermittlungs- und Begründungserfordernis mit sich bringt.

Der zentrale Ansatzpunkt für die vorliegende Studie besteht darin, Lösungsalternativen zu untersuchen, die auf weniger einschneidende Weise als die ursprünglich vorgesehene Schaffung von Regionalkreisen unter Einkreisung der kreisfreien Städte gleichwohl dem erklärten Ziel der Erhöhung der Leistungskraft der Kreise Rechnung trägt und die Interessen der kreisfreien Städte im Blick behält, die ebenfalls durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützt sind. Gleichzeitig sind wesentliche Erkenntnisse der Organisationsforschung und verfassungsrechtliche Schranken zu berücksichtigen. Daraus ergeben sich folgende Bewertungskriterien, die gleichermaßen an alle Modellvarianten zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen angelegt werden, wobei die Bewertung jeweils im Anschluss an die Vorstellung der wesentlichen Merkmale der jeweiligen Modelle erfolgt.

Bewertungsmaßstäbe sind die gegebenen Ziele aus Landessicht¹⁸⁵:

- Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen
- Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung
- Stärkung von Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen
- möglichst weit gehende Übereinstimmung der administrativen Grenzen mit den Grenzen der wirtschaftlichen und funktionalen Verflechtungsräume
- Stärkung der Zentren (einschließlich der Grundzentren) als Grundlage für die Entwicklung der umliegenden Räume

Abgeleitet vom Gesichtspunkt der Stärkung der Zentren gilt es aus Sicht der kreisfreien Städte folgende Kriterien zu erfüllen:

- Gunst als Wirtschaftsstandort inkl. angemessener Flächenbestand
- Fähigkeit der Umlandversorgung
- angemessener Aufgabenbestand
- angemessene Finanzausstattung

Dabei wird davon ausgegangen, dass bei allen Modellvarianten außer dem Status Quo eine Einkreisung erfolgt. Soweit dies die Datenlage zulässt, werden dabei auch differenzierte Aussagen zu den sechs Städten getroffen.

Bezüglich der Verbesserung der Finanzausstattung der Städte geht es um zwei Handlungsebenen: Zum einen darum, die Gebietskörperschaften, deren Bevölkerung die zentralörtlichen Einrichtungen der Städte nutzt, an den Kosten zu beteiligen, bzw. zu Ausgleichzahlungen heranzuziehen, was gleichfalls auch für die hohen Sozialbelastungen der Städte gilt. Zum anderen geht es um grundsätzliche Verbesserung der Finanzausstattung durch stärkere Berücksichtigung der zentralörtlichen Leistungen im kommunalen Finanzausgleich. Dabei bestehen deutliche Wechselwirkungen zwischen diesen Möglichkeiten. Falls die Aufwendungen für zentralörtliche Leistungen durch

¹⁸⁵ LT.-Drs. 5/1409 vom 9.4.2009, S. 5.

Ausgleichszahlungen seitens des Kreises deutlich gemindert werden, bedarf es einer entsprechend geringeren Berücksichtigung dieser Leistungen im kommunalen Finanzausgleich. Sollte das jedoch nicht der Fall sein, wird der Ausgleich über den kommunalen Finanzausgleich umso wichtiger. Dabei dürfte jedoch eher eine Regelung politische Akzeptanz finden, mit der zum einen ein begrenzter Ausgleich durch den Kreis und zum anderen über den kommunalen Finanzausgleich erfolgt. Von daher sind auch generelle Aussagen nur eingeschränkt und nur zum Teil möglich. Grundsätzlich kann jedoch gesagt werden, dass Regelungen über den kommunalen Finanzausgleich sicherer sind oder es müssten eindeutige gesetzliche Vorgaben zur Kostenbeteiligung an den zentralörtlichen Leistungen durch die Landkreise getroffen werden. Als weitere grundsätzliche Empfehlungen, die unabhängig von den im Folgenden dargelegten Modellvarianten gelten, sind zu nennen:

- Zur Sicherung der Finanzausstattung sollte eine zeitnahe Anpassung der Sockelbeträge im kommunalen Finanzausgleich erfolgen.
- Hochschulstandorte und Standorte der Erwachsenenbildung, die deren ganzwöchige Anwesenheit erfordern, sollten für die Studien- bzw. Ausbildungsdauer von Studierenden mit Hauptwohnsitz in entfernten Gemeinden durch Aufteilung der Schlüsselzuweisungen davon einen Teil erhalten und das Land einen Ausgleichsbetrag für Studenten aus anderen Bundesländern und dem Ausland leisten (als Sonderzahlung oder durch Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich).
- Für sämtliche Modelle, in denen keine Einkreisung erfolgt, bietet es sich an, zur gerechten Verteilung der Soziallasten Regelungen zu treffen, mit vergleichbaren Wirkungen wie das Modell des Großraumes Hannover. Dazu sollten diese Kosten aus einem gemeinsamen Sozialfonds beglichen werden, der von der Stadt und den Umlandgemeinden getragen wird. Weiterhin empfiehlt es sich auch grundsätzlich, die Belastungen für den Unterhalt und die Instandsetzungen der Straßen durch eine Messgröße im kommunalen Finanzausgleich mit zu berücksichtigen.

5. 3 Lösungsmodelle und ihre Eignung für die Situation in Mecklenburg-Vorpommern im Einzelnen

5. 3. 1 Stadt-Umland-Räume nach § 16a Landesplanungsgesetz

§ 16 a Abs. 1 LPIG lautet wie folgt: „Im Landesraumentwicklungsprogramm werden Stadt-Umland-Räume für Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar festgelegt, in die die Gemeinden mit besonders intensiven Verflechtungsbeziehungen zu diesen Kernstädten einbezogen werden. Die Gemeinden in den Stadt-Umland-Räumen unterliegen untereinander einem besonderen Kooperations- und Abstimmungsgebot. Dieses Gebot gilt für Planungen, Vorhaben und Maßnahmen in den Bereichen Flächennutzung, gemeindliche Einrichtungen sowie sonstige Infrastruktur, von denen Auswirkungen auf mehrere Gemeinden im Stadt-Umland-Raum ausgehen. Das Nähere und das Verfahren zur Abstimmung und Kooperation regelt das Landesraumentwicklungsprogramm.“

Das LEP widmet sich mit Kapitel 3.1.2 den Stadt-Umland-Räumen und führt aus:

„(1) Unter Beachtung ihrer jeweiligen Struktur sollen die Stadt-Umland-Räume so gestärkt werden, dass sie weiterhin einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes leisten. [...]“

„(2) Gemeinden, die Stadt-Umland-Räumen zugeordnet sind, unterliegen einem besonderen Kooperations- und Abstimmungsgebot [...].“ Die Gemeinden sind abschließend bezeichnet. Dem kommt Zielqualität zu.

„(3) Das Kooperations- und Abstimmungsgebot gilt für Planungen, Vorhaben und Maßnahmen mit Auswirkungen auf andere Gemeinden im Stadt-Umland-Raum, insbesondere in den Bereichen Wohnen, Gewerbe einschließlich Einzelhandel, Verkehr, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, naturschutzfachliche Ausgleichsmaßnahmen sowie für die Vorhaltung kommunaler Einrichtungen [...].“

„(4) Das Abstimmungsergebnis ist in Text und Karte zu dokumentieren und durch Selbstbindung der Städte und Gemeinden als Entwicklungsrahmen für einen Zeithorizont von ca. zehn Jahren zur Verbindlichkeit zu bringen.“

„(5) Die raumbedeutsamen Ergebnisse der Stadt-Umland-Abstimmung sind als Erfordernisse der Raumordnung in die Regionalen Raumordnungsprogramme aufzunehmen.“

„(6) Die Organisation und Moderation dieses Prozesses wird von der zuständigen Unteren Landesplanungsbehörde übernommen.“ Bei Nichtzustandekommen eines Entwurfes nach drei bzw. eines Beschlusses nach fünf Jahren, kann die Regionalplanung diesen erstellen bzw. für verbindlich erklären.

„(7) Die Stadt-Umland-Abstimmungen sind Grundlage für den Einsatz von Förderinstrumentarien des Landes.“

Im Rahmen der Anhörung der Städte durch die Enquete-Kommission wurde mit Frage 7 auch nach der Einschätzung der Stadt-Umland-Kooperation gefragt: *„Wie bewerten Sie aus Ihrer Sicht als kreisfreie Stadt oder als Umlandgemeinde das unter Punkt „3.1.2 Stadt-Umland-Räume“ fixierte besondere Kooperations- und Abstimmungsgebot?“*

Rostock:

„Das im Landesraumentwicklungsprogramm fixierte Kooperations- und Abstimmungsgebot ist generell zu begrüßen. Mittel- und langfristig können Entwicklungspotentiale bei Berücksichtigung reduzierter öffentlicher finanzieller Mittel nur durch einen effizienteren Einsatz erschlossen werden. Dazu sind kommunale Zuständigkeiten neu zu ordnen bzw. kommunalrechtliche Voraussetzungen zu schaffen, was z. T. im Rahmen der Verwaltungsgebietsreform geplant ist. Förderprogramme sind entsprechend neu auszurichten.“

Wismar:

„Das Kooperations- und Abstimmungsgebot ist nicht so ausgestaltet, dass das Ziel eine nachhaltige Stärkung der Kernstädte als Zentren der Stadt-Umland-Räume ist. Demnach mangelt es an einem Planungsvorrang für die Zentren. Weiterhin ist aufgrund des vorgesehenen langwierigen Abstimmungsverfahrens nicht ersichtlich, inwieweit damit tatsächlich auf entstandene oder noch entstehende planerische Fehlentwicklungen Einfluss genommen werden kann. Demzufolge ist zu erwarten, dass, wie es Rothe zutreffend beschreibt, bei einer Einkreisung die starke Position der bisherigen Oberzentren geschwächt werden muss, sollen sie nicht die Region und deren Umlandgemeinden majorisieren (Rothe, Björn: Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen; Baden-Baden 2004, S. 198).“ (S. 20)

Neubrandenburg:

„Die Forderung des LEP nach einem Abstimmungs- und Kooperationsgebot [...] wird grundsätzlich positiv bewertet. [...]. Zur praktischen Anwendung sind die o. g. Regelungen zwischen der Stadt Neubrandenburg und den Umlandgemeinden jedoch noch nicht gekommen. [...]. Jedoch wird unter Federführung des Amtes für Raumordnung und Landesplanung Mecklenburgische Seenplatte durch eine Kernarbeitsgruppe „Kooperation und Abstimmung im Stadt- Umland- Raum“ an der Ausgestaltung der im LEP Ziff. 3.2.1 geregelten Abstimmungszielen gearbeitet.“

Stralsund:

„Auf der Grundlage der Vorgaben des LEP 2005 [...] wurden die Stadt-Umland-Abstimmungen [...] im Januar 2007 wieder aufgenommen. Bisher liegen verbindliche Ergebnisse allerdings noch nicht vor.“

Schwerin

„Kommend wird das Thema Siedlungsentwicklung behandelt werden. Probleme, hier zu verbindlichen Vereinbarungen zu kommen, dürften insbesondere darin bestehen, dass die Umlandgemeinden die Obergrenzen der Wohnbaulandentwicklung auf der Grundlage des o.g. Gutachtens des AfRL als einen Eingriff in ihre kommunale Planungshoheit empfinden. Darüber hinaus fehlt den Gemeinden hier offensichtlich grundsätzlich die Einsicht für das Erfordernis einer Steuerung.“

Greifswald

Es liegen keine Aussagen vor.

Wertung:

Mit Blick auf die dargelegten Antworten auf die Frage 7 der Enquete-Kommission wird deutlich, dass es noch zu früh ist, um den Erfolg dieses Ansatzes abschließend beurteilen zu können. Immerhin ist der Ansatz mit dem Innenministerium abgestimmt, so dass tatsächlich klar ist, dass bei Kommunen, die sich der Kooperation verweigern, künftig Investitionen nicht mehr durch das Land gefördert werden würden. Hier gilt es freilich zu bedenken, dass viele Kommunen den erforderlichen Eigenanteil ohnehin nicht beibringen können.

Zwar begrüßen die befragten Städte grundsätzlich die Bildung der Stadt-Umland-Räume, sind jedoch skeptisch, ob die bestehenden Probleme vollständig gelöst werden können.

Diese Skepsis sollte differenziert betrachtet werden, wenn man folgende Aspekte bedenkt:

- Bisherige planerische Fehlentwicklungen und deren fiskalische Folgen bleiben ausgeklammert. Die Tatsache, dass Stadt-Umland-Abstimmungen Grundlage für den Einsatz von Förderinstrumentarien des Landes sind, hilft hier nur sehr bedingt weiter, da darin nicht der kommunale Finanzausgleich eingeschlossen ist und damit eine angemessene Finanzausstattung der Kernstädte nicht gewährleistet werden kann.
- Die Stadt-Umland-Räume besitzen keine eigene Rechtsqualität, sind keine Institution im eigentlichen Sinne, sondern lediglich ein neues, weitgehend informelles Planungsinstrument, das seine Verbindlichkeit lediglich indirekt über die Aufnahme in andere, verbindliche Planwerke erfährt. Freilich ist angedacht, dass das Abstimmungsergebnis zum Gegenstand eines raumordnerischen Vertrags gemacht wird. Derartige verbindliche Vertragsformen für den Interessenausgleich und die Mit- bzw. Gemeinschaftsverwaltung werden als sehr bedeutsam eingeschätzt (Hesse 2007, S. 170).
- Zwar sollen, wie unter Kap. 3.1.2 Absatz 5 LEP ausgeführt, raumbedeutsame Ergebnisse in die RROP aufgenommen werden. Doch gilt es hier zweierlei Einschränkungen zu machen: Zum einen sind „Erfordernisse“ lediglich in der Abwägung zu berücksichtigen, gehen dieser aber im Unterschied zu Zielen nicht vor. Allerdings besteht die Möglichkeit, entsprechend sachlich und räumlich bestimmbare Inhalte auch mit einem Ziel der Raumordnung zu unterlegen. In jedem Fall steht vor der Aufnahme derartiger Ergebnisse zunächst ein Beschluss durch die zuständige Verbandsversammlung, an der bekanntlich gemäß § 14 Abs. 3 Satz 3 LPLG keines der Verbandsmitglieder einen höheren Stimmenanteil als 40 von Hundert haben darf - also auch nicht die Kernstadt eines Stadt-Umland-Raumes, womit immer zumindest ein Teil des ländlich strukturierten Teils des Planungsraumes zustimmen muss.

Zwar wird über den Erhalt der gemeindlichen Eigenständigkeit einem erklärten Landesziel Rechnung getragen und werden Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen gestärkt, doch ist keinesfalls davon auszugehen, dass diese Kooperation nachhaltig tragfähige und effiziente Verwaltungsstrukturen in den Stadt-Umland-Räumen schaffen würde. Auch die maßgeblichen Ziele der Kernstädte sind aufgrund der oben ausgeführten Grenzen bzw. Schwächen dieser Kooperationsform nicht erfüllbar. So wird in keiner Weise ein Aufgabenbestand garantiert oder die Fähigkeit zur Umlandversorgung angesprochen.

Das Modell der Ausbildung von Stadt-Umland-Räumen hat zudem keine unmittelbaren und direkten Auswirkungen auf die Finanzausstattung der kreisfreien Städte. Um diese zu verbessern, bedarf es bei diesem Modell sowohl Modifikationen im kommunalen

Finanzausgleich als auch der oben angesprochenen tangierenden Kompensationszahlungen. Als Möglichkeiten bieten sich in dem Fall insbesondere an:

- Die Berücksichtigung der Versorgungsleistungen für das nähere und das weitere Umland durch Berücksichtigung der Bevölkerungszahl und Heraufsetzung der Bedarfsmesszahlen für die Stadt bei gleichzeitiger Absenkung der Bedarfsmesszahlen für die nahen Umlandgemeinden.
- Für Hochschulstandorte sollte die oben angesprochene Regelung zur Aufteilung der Schlüsselzuweisungen zum tragen kommen.
- In Ergänzung dazu wären die Umlandgemeinden an den Kosten für zentralörtliche Einrichtungen der Städte, wie eben durch einen Kultur- und Sportbeitrag und Gesundheitsbeitrag zu beteiligen, was am sinnvollsten über einen Stadt-Umland-Verband zu leisten wäre, auf den diese Einrichtungen übergehen könnten (Vgl. dazu Kap. 5.3.6).
- Die Umlandgemeinden sind an den hohen Sozialaufwendungen der Städte zu beteiligen. Das könnte über den oben angesprochenen gemeinsamen Sozialfonds erfolgen, durch direkte Beteiligung der betreffenden Kommunen, oder ggf. durch den Kreis stellvertretend für seine Kommunen, oder indem der Kreis für Kommunen im engeren Verflechtungsraum mit unterdurchschnittlichen Sozialaufwendungen je Bürger einen Ausgleich an die kreisfreien Städte und ggf. an weitere Kommunen mit überdurchschnittlichen Sozialaufwendungen leistet.
- Wenn jedoch die Empfehlung zum Tragen kommt, dass die Bedarfsmesszahl für die Städte heraufgesetzt und für die nahen Umlandgemeinden gemindert wird, dürften diese Gemeinden nicht gleichzeitig mit derartigen Beiträgen belastet werden.

5. 3. 2 Lösungsmodell gemeinsame Flächennutzungsplanung

Über die obligatorische Abstimmung der Flächennutzungsplanung benachbarter Gemeinden gemäß § 2 Abs. 2 BauGB hinaus kann eine gemeinsame Planung angezeigt sein, wenn Nachbargemeinden in ihrer städtebaulichen Entwicklung gemeinsame Voraussetzungen oder Bedürfnisse haben, die z. B. etwa übergemeindliche Infrastruktureinrichtungen eine gemeinsame Planung erfordern.

Gemeinsame Flächennutzungsplanung (§ 204 BauGB): In diesem Fall beschließen die Gemeinden den Flächennutzungsplan gemeinsam, wobei die Zustimmung jeder einzelnen Gemeinde zu jedem Verfahrensschritt und auch späteren Planänderungen erforderlich ist.

Planungsverband (§ 205 BauGB): Neben einem gemeinsamen Flächennutzungsplan besteht auch die Möglichkeit eines Planungsverbandes. Diesem kann optional nur die Flächennutzungsplanung, nur die Bebauungsplanung oder die komplette Bauleitplanung übertragen werden. Die dann erforderliche gemeinsame Bauleitplanung erfolgt, indem sich Gemeinden und/oder sonstige öffentliche Planungsträger zu einem Planungsverband zusammenschließen, der dann für die Bauleitplanung an die Stelle der Gemeinden tritt und nach Erfüllung der Aufgabe wieder aufzulösen ist. Damit geht die Planungs- und Vollzugshoheit auf den Verband über (Funktionsnachfolge).

Dabei ist darauf zu achten, dass Planungsverbände nicht nur durch bloße Willenserklärung zur Bildung einer Vereinigung zustande kommen können. Die Bildung eines Planungsverbandes setzt vielmehr eine Organisationsstruktur voraus, die entweder die teilnehmenden Gemeinden selber als Mitglieder vorsieht („echte Verbandsstruktur“) oder ihnen ersatzweise diejenigen Mitwirkungsrechte einräumen muss, die den teilnehmenden Gemeinden in einem echten Verband zustünden, auch wenn der Zusammenschluss ansonsten gebietskörperschaftlich organisiert ist.¹⁸⁶

Das Bundesrecht lässt den Ländern über § 205 Abs. 6 BauGB ausdrücklich die Option offen, den Zusammenschluss zu einem Planungsverband auch nach Zweckverbandsrecht oder aufgrund eines Sondergesetzes zuzulassen. Letzteres gilt für die vor kurzem beschlossene Regelung in Sachsen-Anhalt.

Die Entscheidung über den gemeinsamen Flächennutzungs- oder Bebauungsplan trifft eine Kammer aus Vertretern der Gemeinden. § 205 BauGB schreibt dabei nicht generell vor, dass die Planentwürfe von den Mitgliedern des Verbandes einstimmig beschlossen werden müssen. Maßgeblich ist vielmehr die in der Verbandssatzung aufgrund von Zweckmäßighkeitsüberlegungen getroffene Regelung der Stimmenverhältnisse. Dies kann eine einfache oder qualifizierte Mehrheit oder auch eine Einstimmigkeit bedeuten.

Kommt eine Einigung über die Satzung oder den Plan unter den Mitgliedern nicht zustande, kann gemäß § 205 Abs. 3 Satz 1 BauGB die zuständige Landesbehörde eine Satzung oder einen Plan aufstellen und dem Planungsverband zur Beschlussfassung vorlegen. Einigen sich die Mitglieder über die Satzung oder den Plan nicht, setzt die Landesregierung die Satzung oder den Plan fest.

Wertung:

Trotz dieser formal guten Voraussetzungen für eine interkommunal bzw. regional abgestimmte Bauleitplanung hat sich in der Planungspraxis deutlich gezeigt, dass am Ende dieser zwischengemeindlichen Zusammenarbeit meist eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner steht. Die eigentliche Aufgabe, die ein gemeinsamer Flächennutzungsplan in einer Planungsgemeinschaft erfüllen sollte, nämlich eine sinnvolle übergemeindliche Nutzungszuordnung und das Aufzeigen von langfristigen Entwicklungsperspektiven für die jeweiligen Mitgliedskommunen, gelingt nicht.¹⁸⁷ Beispiele dazu gibt es genug. Man denke nur an den Stadtverband Saarbrücken, den Umlandverband Frankfurt oder die Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg. Im Raum Stuttgart hat man bewusst die Trägerschaft der Flächennutzungsplanung zugunsten einer Stärkung der Regionalplanung durch den neuen Verband Region Stuttgart an die Gemeinden zurückgegeben. Egoismen der Einzelgemeinden behalten bei der gemeinsamen Flächennutzungsplanung meist die Oberhand.¹⁸⁸ Eine koordinierte Entwicklung, die über das bloße Zusammenfügen der (Teil-)Flächennutzungspläne (Planungsverbände) hinausgehen oder sich auf operationalisierbare Ziele (Regionalverbände) verständigen würde, findet in der

¹⁸⁶ Gawron (2004), S. 19.

¹⁸⁷ Greiving (1998), S. 282.

¹⁸⁸ Bunzel/Meyer (1996), S. 91.

Regel nicht statt.¹⁸⁹ So schreiben auch Apel/Henkel, „Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass eine Koordination der Belange von Kernstadt und Umland besonders in Bezug auf die Flächennutzungsplanung in der Regel nicht gegen Partikularinteressen einzelner Gemeinden durchgesetzt werden kann und daher überwiegend nur im Minimalkonsens möglich ist.“¹⁹⁰

Infolgedessen ist nicht davon auszugehen, dass eine gemeinsame Flächennutzungsplanung auch nur ansatzweise die bestehenden Ziele erfüllen würde. Es würde allenfalls eine Stärkung der Kooperationsbeziehungen erfolgen und eine gewisse maßstäbliche Konkretisierung der im Rahmen der Stadt-Umland-Räume zu erfolgenden Abstimmung der Siedlungsentwicklung stattfinden.

Von einer gemeinsamen Flächennutzungsplanung würden keine direkten Wirkungen auf die Finanzsituation der Städte ausgehen. Ggf. finden dadurch die städtischen Belange mehr Beachtung. Dadurch könnten konkurrierende Flächenausweisungen im Umland und damit die Suburbanisierung von Bevölkerung und Gewerbe geringer ausfallen. Die haben sich aber ohnehin abgeschwächt und die negativen finanziellen Folgen aus der Stadtumlandwanderung resultieren vor allem aus der zurückliegenden Entwicklung und darauf hat die gemeinsame Flächennutzungsplanung nur wenig Einfluss. Deshalb bleiben die Finanzprobleme weitgehend bestehen, so dass zur Verbesserung der Einnahmen der Städte sowohl Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich als auch Ausgleichzahlungen aus dem Umland bzw. durch den Kreis für zentralörtliche Leistungen angeraten erscheinen, wobei die wechselseitigen Wirkungsbeziehungen dieser beiden Möglichkeiten zu beachten und zu berücksichtigen sind. Von daher gelten für das Modell der gemeinsamen Flächennutzungsplanungen die gleichen Aussagen, die oben für das Modell der Stadt-Umland-Räume getroffen wurden (siehe 5.3.1).

5. 3. 3 Lösungsmodell regionaler Flächennutzungsplan

Von dem neuen Modell des regionalen Flächennutzungsplanes gemäß § 9 Abs. 6 ROG erhofft man sich erstmals eine wirkliche regionale Abstimmung der Siedlungsentwicklung und zugleich eine Vereinfachung des Planungssystems, da dieser Plan für seinen Geltungsbereich zugleich die Funktion eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes übernehmen soll.

Voraussetzung für die Anwendung ist neben der Umsetzung in das jeweilige Landesplanungsrecht materiell das Vorliegen von Verdichtungen oder sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen und formell eine kommunal organisierte Regionalplanung. Eine derartige landesrechtliche Regelung ist zwar im LPIG Mecklenburg-Vorpommerns von 1998 nicht gegeben, könnte aber eingeführt werden.

Ein regionaler Flächennutzungsplan ist nicht ohne direkte Vertretung aller kreisangehörigen Gemeinden in dem beschlussfassenden Organ möglich.¹⁹¹ Das ergibt sich aus der analogen Problematik des „Regionalkreises“ Stadtverband Saarbrücken, dem vom Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde, dass Flächennutzungsplanung auf regionaler

¹⁸⁹ Koch (2000), S. 391.

¹⁹⁰ Apel/Henkel (1995), S. 125.

¹⁹¹ Koch (2000), S. 395; Albert (2000), S. 247; ARL (2000), S. 3; Spannowsky (1999), S. 413.

Ebene nur zulässig ist, wenn die Kommunen daran institutionell beteiligt werden.¹⁹² Daher ist die Mitwirkung sämtlicher Kommunen im Teilraum sicherzustellen; entweder über eine direkte Vertretung in der Beschlusskammer der Regionalplanung oder über eine eigene Gemeindegemeinschaft (beim Stadtverband Saarbrücken „Planungsrat“ genannt). Im neuen Planungsverband Frankfurt Region RheinMain entscheiden die Beschlussgremien des Verbandes (Verbandskammer mit Vertretern aller Mitgliedskommunen) und der Regionalplanung (Regionalversammlung Südhessen) gemeinsam über das Planwerk.

Die Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplanes für eine komplette Planungsregion ist nur schwer vorstellbar, da die mit der Funktion eines Flächennutzungsplanes verbundene notwendige Detaillierung sich mit der Größe eines regionalen Planungsraumes schwerlich in Einklang bringen lässt. Hinzu tritt das bereits ausgeführte Mitwirkungsrecht der Kommunen. Ein Neuzuschnitt von Planungsregionen zu fordern, ist indessen sowohl fachlich abzulehnen (Zersplitterung der Planungsräume) als auch politisch kaum durchsetzbar.

Als geeignetes Modell für eine Realisierung eines Regionalen Flächennutzungsplanes wird daher allgemein die sogenannte „Integrationslösung“ angesehen.¹⁹³ Das Integrationsmodell sieht die Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplanes für einen besonders verflochtenen Teilraum innerhalb bestehender Planungsregionen vor: im vorliegenden Fall also für die in § 16a LPIG genannten „Stadt-Umland-Räume“. Der regionale Flächennutzungsplan ist in den Regionalplan zu integrieren. Beide sind stets zusammen zu beraten und zu verabschieden.

Dabei sind die regionalplanerischen Festlegungen und die flächennutzungsplanerischen Darstellungen getrennt darzustellen. Die Regelungsdichte einer regionalen Flächennutzungsplanung, die sich an regionalen Erfordernissen auszurichten hat, lässt den Kommunen einen ausreichenden Spielraum für ihre planerische Gestaltungsfreiheit.

Aus planerischer Sichtweise stellt der RFNP eine deutliche Komplexitätssteigerung dar.¹⁹⁴ Aus Sicht der Raumordnung besteht die potenzielle Steuerungswirkung eines RFNP darin, dass mit der unmittelbaren Integration der Flächennutzungsplanung eine Annäherung an die eigentliche Umsetzungsebene, nämlich den überplanten bzw. überplanbaren Baugebieten des B-Planes gemäß §§ 5-7 BauGB i.V. § 1, Abs. 2-10 und §§2-14 BauNVO stattfindet.¹⁹⁵

Während die herkömmliche regionalplanerische Steuerung aufgrund der Tatsache, dass Raumordnung keine parzellenscharfen Festlegungen treffen kann, stets Spielräume für kommunale Entwicklungen offen halten muss und damit Fehlentwicklungen fast schon vorprogrammiert sind, besteht gerade an dieser Stelle die besondere Stärke des RFNP: Er ermöglicht die Planung und Entwicklung von innerregional wie interkommunal abgestimmten, bereits flächenbezogenen Siedlungskonzepten, die die konventionelle Flächennutzungsplanung durch adäquate Abgrenzung der Siedlungsflächen auch im regionalen Planungsmaßstab ermöglicht. Zugleich eröffnet das Instrument des RFNP Steuerungswirkung aufgrund der Raumordnungsklausel des § 4 ROG auch gegenüber den privilegierten Fachplanungen.

¹⁹² BVerfGE 77, S.288 ff., bes. 304 f.

¹⁹³ ARL (2000), S. 3.

¹⁹⁴ Gawron (2004), S. 64.

¹⁹⁵ Bunzel (2002), S. 82.

Wertung:

Die Eignung dieses Kooperationstyps ist an bestimmte raumstrukturelle Voraussetzungen und hier insbesondere an die Abgrenzbarkeit eines Stadt-Umland-Raumes gebunden, was monozentrale Räume wie in Mecklenburg-Vorpommern geeignet erscheinen lässt, während polyzentrale Räume wie das Ruhrgebiet aufgrund ihrer Größe und schwierigen Abgrenzbarkeit dieses Instrument an seine Grenzen stoßen lässt.¹⁹⁶ Freilich gilt einschränkend das Gleiche wie für den Umlandverband und den gemeinsamen Flächennutzungsplan: Es wird lediglich auf die Abstimmung zukünftiger Siedlungsentwicklung, nicht jedoch die Lösung bestehender Fehlentwicklungen und die daraus erwachsenden fiskalischen Belastungen der Kernstädte abgestellt, wobei selbst in Fragen der Siedlungsentwicklung zumeist eine Einigung auf kleinstem gemeinsamen Nenner erfolgt. Insofern gelten für den RFNP im Prinzip die gleichen Einschränkungen wie für den gemeinsamen Flächennutzungsplan. Dies gilt auch für die fiskalischen Wirkungen.

5. 3. 4 Lösungsmodell raumordnerischer Vertrag

§ 13 Abs. 5 ROG sieht vor, dass vertragliche Regelungen zur Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen getroffen werden können. Zweck können vertragliche Stadt-Umland-Kooperationen mit Träger- und Vollzugsfunktionen sein. Hierbei handelt es sich weiterhin um freiwillige, jedoch materiell konkretere Formen der Zusammenarbeit. Sie konzentrieren sich auf klar definierte Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen.¹⁹⁷ Damit geht ihr mögliches Einsatzfeld zwar weit über den hier relevanten Bereich der Lösung von Stadt-Umland-Problemen hinaus, doch vielfach ist ein interkommunaler Interessenausgleich Voraussetzung dafür, dass die Landesplanung ihre Ziele umsetzen kann. Im Gegensatz zu städtebaulichen Verträgen gemäß § 12 BauGB ist hier auch das Land Vertragspartner, womit nicht nur eine horizontale Abstimmung zwischen Kommunen, sondern auch eine vertikale zwischen Land und Kommunen ermöglicht wird.

Von der Verwaltung (hier öffentlichen Planungsträgern) geschlossene Verträge lassen sich unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zum Privatrecht oder öffentlichen Recht als Verwaltungsverträge qualifizieren. Da bei raumordnerischen Verträgen in der Regel Vereinbarungen über raumplanerische Sachverhalte beschlossen werden, handelt es sich hier um öffentlich-rechtliche Verträge. Sie dienen dem Vollzug einer gesetzlichen Regelung, die dem öffentlichen Recht angehört. Raumordnerische Verträge können sowohl koordinationsrechtliche als auch subordinationsrechtliche Verträge sein. Dies hängt von den Vertragsparteien, ihren rechtlichen Verhältnis zueinander und den Regelungsinhalten im Einzelfall ab.

Zur Durchsetzung vertraglich vereinbarter Ziele sind Klagen und Zwangsgeldanordnungen analog zu § 172 VwGO denkbar.¹⁹⁸ Die Verbindlichkeit der Verträge kann erhöht werden, indem die Landes- bzw. Regionalplanung die vertraglich vereinbarten Ziele als Ziele der Landesplanung in Raumordnungspläne aufnimmt, womit zusätzliche Bindungswirkungen entstehen, weil alle öffentlichen Planungsträger strikt daran gebunden sind (§ 4 Abs. 1 ROG).

¹⁹⁶ Greiving (2006a).

¹⁹⁷ Hesse (2005), S. 19.

¹⁹⁸ Spannowsky (2000), S. 43.

Beim Vertrag sind die üblichen rechtlichen Grenzen bei öffentlich-rechtlichen Verträgen auf der Grundlage der §§ 54ff VwVfG zu beachten. Ferner sind hier die Regeln der Abwägung zu befolgen (keine Vorwegbindung, vgl. auch § 2 Abs. 3 BauGB). Man kann nicht automatisch davon ausgehen, dass alle Vertragsinhalte in einen Raumordnungsplan eingehen können, vor allem dann nicht, wenn Dritte, die nicht Vertragspartner sind, ihre Belange artikulieren (Drittbetroffenheit). Der Vertrag als solcher gilt nämlich nur inter partes.

Im Bereich der Umsetzung bereits fixierter raumordnerischer Ziele können raumordnerische Verträge für eine vorhabenbezogene Konkretisierung dieser Zielvorstellungen sorgen und damit die Landes- bzw. Regionalplanung in den Umsetzungsprozess abstrakter raumordnerischer Zielvorstellungen einbeziehen.

Wertung:

Der raumordnerische Vertrag bietet aufgrund seiner großen Flexibilität die Möglichkeit, eine maßgeschneiderte Lösung für ein Stadt-Umland Problem in relativ kurzer Zeit freiwillig und kooperativ fixieren zu können. In der Regel wird dem eine Phase informeller Absprachen vorangehen, in der eine grundsätzliche Übereinstimmung über bestimmte Zielvorstellungen herbeigeführt wird. An deren Ende kann der Wunsch nach Formalisierung des erzielten Konsenses stehen.

Im Gegensatz zu informellen Absprachen besteht der wesentliche Vorteil eines raumordnerischen Vertrages in seiner Verbindlichkeit für die beteiligten Parteien. Informelle Absprachen reichen für eine verlässliche Kooperation nicht aus, da sie häufig personenabhängig sind und beim Wechsel dieser Personen, sei es durch eine Änderung politischer Mehrheiten oder schlicht infolge des Erreichens der Altersgrenze, häufig nicht mehr gelten. Es wäre also vorstellbar, den Ergebnissen der Abstimmungen in den Stadt-Umland-Räumen eine höhere Verbindlichkeit zu verschaffen, indem die Beteiligten sich auf deren Umsetzung vertraglich verpflichten.¹⁹⁹ Dies kann jedoch nur eine Facette innerhalb eines umfassenden Lösungskonzepts sein und wird keinesfalls dem Gewicht der bestehenden Stadt-Umland-Probleme gerecht. Zudem ist Voraussetzung für eine vertragliche Vereinbarung, dass ein Konsens zwischen allen Beteiligten herbeigeführt wird.

Die hohe Flexibilität raumordnerischer Verträge ermöglicht es, Regelungen zu treffen, mit denen die Vertragspartner unter den Umlandgemeinden zu angemessenen Ausgleichszahlungen für die Mitbenutzung zentralörtlicher Einrichtungen der Städte herangezogen werden können. Dabei sollten in dieser Hinsicht auch die Kreise einbezogen werden, um ebenfalls die Nutzung zentralörtlicher Einrichtungen durch weiter entfernt ansässige Bevölkerung, deren Wohnorte nicht Bestandteil der Stadt-Umland-Räume sind, angemessen an einem Kostenausgleich beteiligt werden. Um eine angemessene Stärkung der Einnahmekraft der Städte zu erreichen, wären jedoch auch beim Modell der raumordnerischen Verträge Veränderungen im Finanzausgleich erforderlich, so wie sie unter 5.3.1 beschrieben wurden. Falls es jedoch nicht zu Erhöhung der Bedarfsmesszahl für die Städte und der gleichzeitig empfohlenen Reduzierung der Bedarfsmesszahl für nahe Umlandgemeinden im kommunalen Finanzausgleich kommt, könnte zwischen den

¹⁹⁹ Vgl. dafür auch Greiving (2003).

beteiligten Gemeinden eine entsprechende Veränderung der Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich auch per raumordnerischen Vertrag vereinbart werden. Da jedoch die Bereitschaft derartiger vertraglicher Regelungen in den Umlandgemeinden höchst unsicher, eher sogar sehr unwahrscheinlich ist, dürfte es sich hierbei eher nur um eine theoretische Möglichkeit handeln. Aus diesem Grunde sollten die o. g. Empfehlungen für Modifikationen im kommunalen Finanzausgleich realisiert werden.

5. 3. 5 Lösungsmodell Stadtgemeinschaft

Auf der bestehenden gesetzlichen Grundlage der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern könnte die verfassungskonforme Bildung einer sog. „Stadtgemeinschaft“²⁰⁰ gelingen, bei der die Kernstadt Trägerin aller örtlichen (aber nicht der überörtlichen) Verwaltungsaufgaben wäre, also eine vollständige Verwaltungsintegration auf lokaler Ebene erfolgen würde. Eine Stadtgemeinschaft wäre Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Dienstherrenfähigkeit, aber ohne das Recht der Selbstverwaltung und ohne unter die Garantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG zu fallen. Eigenständig wahrnehmen würde die Gemeinschaft alle Auftragsangelegenheiten, während Selbstverwaltungsangelegenheiten nach Weisung des jeweiligen Gemeinderates im Namen der Mitgliedsgemeinden besorgt werden würden.

Mit Blick auf die Kommunalverfassung wird jedoch deutlich, dass auch der Stadtgemeinschaft in Form einer Verwaltungsgemeinschaft kommunalrechtliche Grenzen gesetzt sind:

§ 149 Kommunalverfassung („Grundsätze und Formen kommunaler Zusammenarbeit“) stellt mit Abs. 1 zwar explizit klar, dass selbst über Kreisgrenzen hinweg kooperiert werden kann: „Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die über die Grenzen von Gemeinden, Ämtern und Kreisen hinauswirken, sollen die beteiligten Körperschaften zusammenarbeiten. Dem dienen Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Verwaltungsgemeinschaften.“ Demnach könnte eine Stadtgemeinschaft auch ohne Einkreisung der Kernstadt entstehen.

Gemäß § 167 Abs. 1 Kommunalverfassung können „Amtsfreie Gemeinden, Ämter, Zweckverbände, auf Gesetz beruhende sonstige Verbände und Kreise [...] durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren, dass ein Beteiligter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nimmt (Verwaltungsgemeinschaft).“

Das zentrale Problem besteht dabei darin, dass amtsangehörige Gemeinden nicht befugt sind, Verwaltungsgemeinschaften zu bilden und demzufolge die Kernstadt auch nicht die Geschäfte der Verwaltung einzelner Umlandgemeinden übernehmen kann. Zulässig ist lediglich, dass mit ganzen Ämtern entsprechende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen getroffen werden. Diese gegebene Einschränkung hat etwa im Fall der Gemeinde Barnekow dazu geführt, dass die in 2004 beabsichtigte Erledigung der Verwaltungsaufgaben durch die Stadt Wismar vom Innenministerium untersagt worden ist.

In diesem Fall müsste sich also eine mögliche Stadtgemeinschaft aus ganzen Ämtern zusammensetzen, die nur bedingt deckungsgleich mit dem jeweiligen Stadt-Umland-Raum

²⁰⁰ Vgl. für dieses Modell Jochum (2005), S. 637.

sind. Die Kommunalverfassung insoweit zu ändern, dass auch Vereinbarungen mit einzelnen amtsangehörigen Gemeinden getroffen werden können, scheint angesichts der gegebenen Regelungen des § 125 Abs. 1 Kommunalverfassung aber problematisch, weil es in die Grundstruktur der Ämter eingreifen würde („Die Ämter sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die aus Gemeinden desselben Kreises bestehen. Sie dienen der Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung im ländlichen Raum. Die Ämter treten als Träger von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung an die Stelle der amtsangehörigen Gemeinden, soweit dieses Gesetz es bestimmt oder zulässt“) sowie

§ 126 Abs. 1: „Das Amt soll zur Durchführung seiner Aufgaben eine eigene Verwaltung einrichten. Es sorgt für die erforderlichen Dienstkräfte und Verwaltungseinrichtungen. Verzichtet das Amt auf eine eigene Verwaltung, muss es entweder

1. einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit einer größeren amtsangehörigen Gemeinde schließen, in der sich diese zur Verwaltung des Amtes verpflichtet (geschäftsführende Gemeinde), oder
2. eine Verwaltungsgemeinschaft nach § 167 mit einer außerhalb des Amtes liegenden amtsfreien Gemeinde oder einem anderen Amt vereinbaren.“

Im Sinne einer ganzheitlichen, den gesamten Stadt-Umland-Raum umfassenden Lösung, die die gegebene Kommunalverfassung zulässt, erscheint die Kooperation mit einzelnen, amtsangehörigen Gemeinden aber ohnehin suboptimal. Insofern wird davon abgeraten, die Kommunalverfassung entsprechend zu ändern.

Als wesentlicher Nachteil einer Stadtgemeinschaft ist zu konstatieren, dass dies lediglich Aufgaben der örtlichen, nicht jedoch der überörtlichen Selbstverwaltung übernehmen könnte. Insofern tragen aber die von Gröpl/Groß geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken nicht.²⁰¹ Gröpl/Groß führen an, es bleibe unklar, welche Einheit überörtliche Aufgaben erledigen soll. Sei hierfür die „Stadtgemeinschaft“ zuständig, fehle es hier an der erforderlichen demokratischen Legitimation, die nur eine gebietskörperschaftliche Lösung gewährleisten könnte, da das Kollegialorgan, der Stadtgemeinschaftsausschuss, mit den Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden besetzt und damit nicht direkt durch das Volk gewählt wäre. Dies würde Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verletzen. Hier wird aber wie gesagt davon ausgegangen, dass von der Stadtgemeinschaft lediglich örtliche Aufgaben wahrgenommen werden. Dabei könnte die Stadtgemeinschaft im Unterschied zum Stadtkreis Trägerin einer (gemeinsamen) Flächennutzungsplanung sein. Zudem vermögen die o. g. Bedenken auch materiell nicht zu überzeugen, da auch im Fall verbandlicher Strukturen wie etwa in Stadt-Umland-Verbänden regelmäßig örtliche wie überörtliche Selbstverwaltungsaufgaben inklusive der damit verbundenen Satzungsrechte bei nur mittelbarer demokratischer Legitimation im Sinne der Funktionsnachfolge auf den Verband übergehen.

²⁰¹ Gröpl/Groß (2007), S. 91.

Wertung:

Aus Sicht des Gesamtlandes ist positiv zu konstatieren, dass die Bevölkerungspotenziale der Stadt-Umland-Räume den Landkreisen erhalten bleiben würden, womit die Schaffung nachhaltig tragfähiger Strukturen uneingeschränkt möglich bleiben würde. Zugleich würden Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen ebenso gestärkt wie die kommunale Selbstverwaltung erhalten bleiben könnte.

Freilich müsste eine Stadtgemeinschaft stets von der Delegation bestimmter überörtlicher Aufgaben auf die dann großen kreisangehörigen Städte begleitet werden, so diese denn eingekreist werden sollen (Vgl. dazu Kap. 5.3.9). Als weiterer Nachteil ist anzuführen, dass der finanzielle Ausgleich von durch die Kernstadt überproportional zu tragenden Lasten von Sozial- und Jugendhilfeleistungen im Sinne der §§ 26, 27, 28a SGB I sowie gemäß § 6 SGB II unterbleiben würde und zumindest ohne ergänzende Verbandslösung die Mitfinanzierung von Einrichtungen im kulturellen Bereich nicht stattfinden könnte. Zudem erfolgt keine politische Abstimmung über Angelegenheiten von regionalem Interesse.

Durch die Wahrnehmung von Aufgaben für die Umlandgemeinden ist zudem eine Effizienzrendite zu erwarten, die ebenfalls der Stadt zu gute kommt. Wahrscheinlich lässt sich durch die dann wesentlich engeren Beziehungen auch eher eine angemessene Finanzbeteiligung der Umlandgemeinden an den zentralörtlichen Leistungen für ihre Bevölkerung durch die Stadt erreichen, was aber nicht zwingend der Fall sein muss. Die grundsätzlichen Probleme für die Verbesserung der Einnahmen der Städte und zur Kostenbeteiligung an zentralörtlichen Leistungen durch weiter entfernte Kommunen werden dadurch jedoch nicht gelöst. Deshalb empfehlen sich Regelungen, mit denen ein Kostenausgleich mit diesen Gemeinden über den Kreis erfolgt. Ebenfalls sollte der kommunale Finanzausgleich verändert werden, wobei sich vor allem die Einbeziehung der Bevölkerung des Verflechtungsbereiches in die Bedarfsmesszahl zur Heraufsetzung der Bedarfsmesszahl für die Städte als wichtig und ggf. eine Reduzierung der Bedarfsmesszahl für Umlandgemeinden, insbesondere und höher für die nahen Umlandgemeinden, angeraten ist. Bei einer Herabstufung der Bedarfsmesszahl für die nahen Umlandgemeinden und gleichzeitiger Heraufsetzung für die Städte ist von vertraglichen Regelungen für Ausgleichszahlungen von den nahen Umlandgemeinden abzusehen, weil diese sonst damit doppelte Belastungen erfahren würden. Außerdem sind dabei ebenfalls die Wechselwirkungen zwischen stärkerer Berücksichtigung der zentralörtlichen Leistungen im kommunalen Finanzausgleich und evtl. Kompensationszahlungen seitens der Landkreise zu berücksichtigen.

Insgesamt vermag das Modell einer Stadtgemeinschaft dennoch nur bedingt überzeugen, da es keine integrierte, entflochtene Lösung der Stadt-Umland-Probleme „aus einer Hand“ anbietet.²⁰² Die Vorteile für das Land und die Umlandgemeinden überwiegen deutlich die positiven Aspekte für die Kernstädte, denen lediglich im Sinne der Forschungsfrage 6 eine Möglichkeit geboten werden würde, administrative Aufgaben für Umlandgemeinden wahrzunehmen, ohne dass in deren Selbstverwaltungsrechte eingegriffen werden müsste. Die gerade für Stadt-Umland-Räume wichtige Abstimmung überörtlicher Aufgaben

²⁰² Hesse (2004), S. 313.

unterbliebe jedoch. Mithin bliebe deren Trägerschaft und verbindliche Abstimmung offen, was eine erhebliche Schwäche dieses Modells darstellt.

Zwischenfazit:

Damit ist deutlich geworden, dass die vorhandenen, schwach formalisierten Kooperationsformen nicht geeignet sind, den Zielen aller Beteiligten gerecht zu werden.

Zudem kann ein solches Arrangement nur funktionieren, wenn die Beteiligten eine ausgeprägte Kooperationskultur entwickelt haben und eine hinreichende Vertrauensbasis zwischen den Akteuren besteht. Hilfreich kann auch ein Druck von außen sein. Dies haben Untersuchungen bei der Festlegung funktionsteiliger zentraler Orte deutlich belegt: Um sicherzustellen, dass tatsächlich zentralörtliche Aufgaben arbeitsteilig wahrgenommen werden, ist die raumordnerische Funktionszuweisung von materiellen Voraussetzungen abhängig zu machen. Konkret haben die Kooperationspartner dies in einem raumordnerischen Vertrag zuzusichern, dessen Erfüllung evaluiert wird.²⁰³

Das allen freiwilligen Kooperationen innewohnende Konsensprinzip ist aber aus folgenden Gründen auch nicht unproblematisch: Der Zwang zu einstimmigen Entscheidungen führt erfahrungsgemäß vielfach zu Konsensbildungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Es ist zu befürchten, dass Entscheidungen über wichtige Konfliktentscheidungen unterbleiben oder um des Konsenses willen sachlich fragwürdige Kompromisse gefunden werden. Ein damit verbundenes generelles Problem liegt in der Frage, ob ein Arrangement von kommunalen Planungsakteuren mit dem Zwang zu einstimmigen Entscheidungen, der freiwilligen Kooperationen immanent ist, überhaupt in der Lage ist, bei der Steuerung eines Stadt-Umland-Raumes eine genuin regionale Sichtweise zugrunde zu legen. Es ist zu befürchten, dass die beteiligten Gemeinden vor allem ihre jeweiligen lokalen Interessen und Planungsvorstellungen einbringen und untereinander abstimmen. Eine genuin regionale Perspektive impliziert die Berücksichtigung übergeordneter Prinzipien, beispielsweise hinsichtlich interkommunaler Flächenausgleiche. Naturgemäß treten dabei Konflikte zwischen den beteiligten Gemeinden auf, welche nicht immer im Konsens befriedigend lösbar sein dürften. Es spricht viel für die These, dass eine Planung, die primär regional ausgerichtet ist und nicht nur aus regional zusammengefassten kommunalen Planungen besteht, ohne Formalisierung und Mehrheitsentscheidungen nicht auskommt.

In sämtlichen Modellen erfahren zudem die Städte keine deutliche Verbesserung ihrer Einnahmen. Die Wirkungen sind unterschiedlich und weitgehend nur indirekt. Von daher blieben grundsätzlich Veränderungen im kommunalen Fonanzausgleich und in unterschiedlicher Ausprägung auch Kompensationszahlungen der Umlandgemeinden und Kreise für die zentralörtlichen Leistungen an die Städte erforderlich.

Infolgedessen ist jetzt ein Blick auf stärker formalisierte Formen der Zusammenarbeit gerechtfertigt, bei denen Verwaltungsfunktionen inklusive der politischen Willensbildung bzw. Beschlussfassungsrechte auf Dritte im Sinne einer Funktionsnachfolge übergehen.

²⁰³ Greiving (2006); Greiving et al. (2008).

5. 3. 6 Lösungsmodell Stadt-Umland Verband

Stadt-Umland-Verbände sind verwaltungsorganisatorische Einheiten in den Verdichtungsräumen des Bundesgebietes mit öffentlichen Planungs- und teilweise auch Durchführungsaufgaben. Die Problem- und Aufgabenstellung ist daher durch das Verhältnis von Kernstadt und Umlandgemeinden geprägt. Die Verbände unterscheiden sich hinsichtlich der organisationsrechtlichen Grundlage, Aufgabenfülle, Kompetenzen, Finanzausstattung. Grundlagen sind dabei Sondergesetze der Länder.

In der Regel finden die für Zweckverbände geltenden Vorschriften Anwendung, die Vertreter der Mitgliedskommunen wählen die Verbandsversammlung, wobei teilweise gebietskörperschaftliche Elemente hinzukommen (Direktwahl einer Verbandsversammlung und des Verbandsdirektors im Verband Region Stuttgart).

Im Gegensatz zu Zweckvereinbarungen können sich an einem Zweckverband auch andere Körperschaften, Stiftungen, Anstalten und natürliche bzw. juristische Personen beteiligen. Er stellt eine eigene Rechtspersönlichkeit dar und entlastet die Beteiligten von bestimmten Aufgaben, die sie freiwillig (Freiverband) übertragen wollen und zu deren Wahrnehmung sie berechtigt sind.

Handelt es sich dagegen um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, können Gemeinden oder Gemeindeverbände durch aufsichtsbehördliche Verfügung zu einem Pflichtverband zusammengeschlossen werden. Eine besondere Form ist der Gesetzliche Zweckverband, der von der zuständigen Aufsichtsbehörde gebildet werden kann, wenn eine Gebietskörperschaft einer Aufgabe nicht nachkommt.

Ein Zweckverband im Sinne eines Freiverbandes im Bereich planerischer Kooperation ist immer dann sinnvoll, wenn mehrere hoheitliche Aufgaben (etwa Regionalplanung) in einem zusammenhängenden Aufgabenfeld für verschiedene Kooperationspartner längerfristig wahrgenommen werden sollen.

Im Zweckverband werden alle Rechte und Pflichten einschließlich des Satzungs- und Ordnungsrechtes gebündelt. Die Kostenaufteilung ist frei regelbar und kann sich daher an den Anteilen und den Nutzen der Verbandsmitglieder an der jeweiligen Aufgabenerfüllung orientieren; Verbandsumlagen sind erhebbar (§ 162 Kommunalverfassung). Dies wird dann in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag gemäß §§ 54 ff VwVG geregelt, der die Gestaltung der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeiten zum Inhalt haben kann. Zum Beispiel kann eine Ausgleichsvereinbarung über Vor- und Nachteile eines Zweckverbandes getroffen werden (siehe auch § 153 Kommunalverfassung).

In etlichen Bundesländern sind gesetzliche Zweckverbände (z. B. Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg) bzw. Stadt-Umland-Verbände auf sondergesetzlicher Grundlage (z. B. Regionalverband Ruhr, Planungsverband Frankfurt Rhein-Main) geschaffen worden. Jüngst wurden entsprechende Regelungen auch in Sachsen-Anhalt im Rahmen des Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetzes vom 11.5.2005. getroffen. Damit sollte nach § 1 (1) das Verhältnis zwischen den kreisfreien Städten und den Kommunen in deren Umland neu geregelt werden. Explizit betont worden ist die Rolle der kreisfreien Städte als Kerne einer Region wirtschaftlichen Wachstums und Schwerpunkte der Daseinsvorsorge, die

es zu stärken und ihre Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit langfristig zu sichern gilt. Dabei soll in den Räumen Magdeburg und Halle nach § 2 ein Zweckverband gebildet werden, dem zunächst die vorbereitende Bauleitplanung zu übertragen ist. Die Übertragung weiterer Aufgaben im Sinne eines Mehrzweckverbandes soll jedoch angestrebt werden. Schließen sich die Gemeinden nicht bis zum 30. Juni 2006 zu einem Zweckverband im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 und 2 zusammen, können sie zu einem solchen zusammengeschlossen werden. Das Nähere wird durch Gesetz bestimmt. Da sich in beiden relevanten Räumen (Magdeburg und Halle) die Gemeinden bis zum o. g. Stichtag nicht freiwillig zusammengeschlossen hatten, erfolgte die Bildung eines gesetzlichen Zweckverbandes.

Wertung:

Stadt-Umland-Verbände können im Sinne eines Planungsverbands nach § 205 BauGB Träger der vorbereitenden Bauleitplanung (z. B. Nachbarschaftsverbände Baden-Württemberg), der Regionalplanung (z. B. Verband Region Stuttgart), bestimmter Fachplanungen wie der Landschaftsplanung und der Verkehrsplanung und zahlreicher Durchführungsaufgaben gerade im Bereich der Ver- und Entsorgung und auch des regionalen ÖPNV-Betriebes sein. Auch kostenträchtige Aufgaben im Bereich der Erbringung freiwilliger Aufgaben (kulturelle, sportliche Einrichtungen) können im Rahmen einer umfassenden Gebietskooperation auf den Verband übergehen, womit das Umland über die Verbandsumlage an deren Finanzierung beteiligt und damit mittelbar die Finanzausstattung der Kernstädte verbessert wird. Insofern sind sie grundsätzlich durchaus zur Erreichung wesentlicher Ziele der Kernstädte geeignet. Sie tragen zweifellos aber auch zum Erhalt der Selbstverwaltung und zur Stärkung von Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen bei. Eine Stärkung der Selbstverwaltung würde erfolgen, wenn in ein Verbandsmodell gebietskörperschaftliche Elemente integriert werden würden, wie etwa eine Direktwahl einer Verbandsversammlung bzw. eines Verbandspräsidenten (vgl. Verband Region Stuttgart). Auf diese Weise könnte die Verbundenheit der Bevölkerung mit diesem Verband ebenso gestärkt werden wie eine regionale Orientierung der Entscheidungsträger, die nicht mehr direkt von Gemeinden delegiert und diesen ebenso nicht mehr direkt verpflichtet wären.

Mit diesem Modell lässt sich durch das enge Zusammenwirken mit den Umlandgemeinden der Suburbanisierung und einer weiteren Ausweitung der damit verbundenen negativen finanziellen Folgen für die Städte entgegenwirken. Zudem können damit die Umlandgemeinden zur Finanzierung der Kosten für die zentralörtlichen Leistungen mit herangezogen werden, was eine deutliche Kostenentlastung bewirken kann. Die Kreise sollten als Mitglied in den Stadt-Umland-Verband einbezogen werden und sich für ihre weiter entfernt liegenden Gemeinden an den Kosten für die zentralörtlichen Leistungen der Städte beteiligen. Einschränkung muss betont werden, dass das Problem des finanziellen Ausgleichs bei der Bewältigung der Lasten aus dem Bereich der Sozialleistungen bestehen bleiben würde, weil die örtlichen Träger der Sozialleistungen die kreisfreien Städte und die Landkreise sind. Zudem verfügt ein Verband nicht wie ein gebietskörperschaftlich organisierter Regionalkreis neben den Mitgliedsbeiträgen (Kreis- bzw. Verbandsumlage) über weitere Finanzierungsquellen, die unabhängig von der Haushaltslage der Gemeinden fließen (Grunderwerbssteuer, Schlüssel- und Finanzausweisungen, Bußgelder usw.).

Die Einnahmesituation der Städte wird somit nur im Maße der Ausgestaltung der Regelungen begrenzt verbessert. Deshalb sind zugleich Einnahmeverbesserungen über Veränderungen des kommunalen Finanzausgleichs angeraten. Soweit weitgehende Regelungen über die Kostenbeteiligung der Umlandgemeinden über das Modell Stadt-Umland-Verband getroffen werden, insbesondere auch für einen Ausgleich der Soziallasten, wäre das bei der Heraufsetzung der Bedarfsmesszahlen für die Städte zu berücksichtigen. Dennoch bleibt diese Heraufsetzung wichtig, weil damit ein Ausgleich für die zentralörtlichen Leistungen für weitere entfernte Gemeinden geleistet wird, soweit dieses nicht über entsprechende Kompensationszahlungen seitens der Kreise erfolgt.

Zudem gilt es zu bedenken, dass überkreisliche Verbandsstrukturen zur Ausbildung neuer Verwaltungsebenen und institutioneller Eigeninteressen tendieren, die dann Stadt-Umland-Konflikte überdecken, nicht jedoch effizient abbauen.²⁰⁴ Daher dürfte das Landesziel der Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen nur bedingt erreicht werden.

Zwischenfazit

Insgesamt können Modelle, die eine Integration der politischen Entscheidungsfindung vorsehen, lediglich teilweise zur Lösung der bestehenden Probleme beitragen, aber als grundsätzlich geeigneter betrachtet werden als schwach formalisierte Lösungen bzw. die Abstimmung einzelner, isolierter Aufgaben. Stadt-Umland-Verbände können als Teil eines Bündels von Maßnahmen in Erwägung zu ziehen sein, wenn sich weiterreichende Eingriffe in Hoheitsrechte über gebietskörperschaftliche Lösungen nicht durchsetzen lassen. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen es zu einem Fortbestand der Kreisfreiheit kommt, da dann selbst bei einer ggf. um einzelne Umlandgemeinden vergrößerten Kernstadt Abstimmungsbedarf mit den umliegenden Landkreisen verbleibt. Damit dürfte dieses Modell primär für Rostock und Schwerin in Betracht kommen, deren Stadt-Umländ-Räume so groß sind, dass neben unmittelbar benachbarten Gemeinden, die ggf. für eine Eingemeindung in Betracht kommen, zahlreiche weitere Gemeinden, die den neu zu bildenden Landkreisen angehören, stark mit den Kernstädten verflochten sind.

Wesentliche Aufgaben des Mehrzweckverbandes sollten, ähnlich wie bei bestehenden Stadt-Umland-Verbänden, sein:

- Koordination der Siedlungsentwicklung im Stadt-Umland-Raum; ggf. ergänzt um einen regionalen Flächennutzungsplan
- regionale Verkehrsplanung;
- Ver- und Entsorgung (Wasser, Abfall);
- regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (insbesondere Entscheidung über die Vergabe von Bundes- und Landesfördermittel im Sinne einer regionalisierten Strukturpolitik);
- Schul- und Weiterbildungsbereich;
- Kulturwirtschaft (Trägerschaft von Theater, Oper, Museen usw.);
- Umweltschutz.

²⁰⁴ Hesse (2007), S. 170.

Es gilt aber deutlich herauszustellen, dass es sich bei der Verbandslösung nur um eine zusätzliche, aber alleine nicht hinreichende Maßnahme handeln kann, da

- sich die Herausbildung einer regionalen Identität mangels einer direkt gewählten Vertretungskörperschaft schwierig darstellen würde;
- ein institutionelles Nebeneinander der kreisfreien Städte, der neu zu bildenden Landkreise und des Verbandes mit allen sich daraus potenziell entwickelnden zusätzlichen Kompetenzkonflikten entstehen würde;
- das Problem des finanziellen Ausgleichs bei der Bewältigung der Soziallasten bestehen bleiben würde, weil ein Verband nicht Träger der Sozialleistungen sein kann (allerdings könnten Ausgleichregelungen getroffen werden);
- ein Verband nicht wie ein Stadt- bzw. Regionalkreis neben den Mitgliedsbeiträgen (Kreis- bzw. Verbandsumlage) weitere Finanzierungsquellen hat, die unabhängig von der Haushaltslage der Gemeinden fließen (Grunderwerbssteuer, Schlüssel- und Finanzausweisungen, Bußgelder usw.);
- in einem größeren Umfang Eingemeindungen erforderlich sein werden als im Fall einer Stadtkreisbildung, weil der Verband keinen finanziellen Ausgleich der Soziallasten ermöglicht.
- bei Verbandslösungen die Möglichkeiten zur angemessenen Kostenbeteiligung der Umlandgemeinden und des Kreises für zentralörtliche Leistungen konsequent ausgeschöpft werden müssen. Wie weit das tatsächlich erfolgen würde, bleibt aber unsicher;
- zwar eine Kostenreduzierung, aber keine grundsätzliche Verbesserung der Einnahmesituation der Städte möglich ist, so dass dafür ebenfalls Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich angeraten erscheinen.

5. 3. 7 Lösungsmodell Regionalkreis

Einleitend sei bemerkt, dass sich die Diskussion im Folgenden auf Regionalkreise als Lösungsmodell für Stadt-Umland-Probleme, nicht jedoch als landesweites Modell zur Herstellung der Einräumigkeit der Verwaltung bezieht.

Das neue Verständnis des Regionalkreises, wie es vor allem durch die Diskussion zur Region Hannover²⁰⁵ oder auch Frankfurt²⁰⁶ ausgelöst wurde, unterscheidet sich grundsätzlich von früheren Vorstellungen aus der Zeit der Gebietsreform der 70er Jahre. Damals wurde mit dem Regionalkreis die Idee verbunden, die Mittelinstanz einzusparen und Regionalkreise flächendeckend an die Stelle der Landkreise zu setzen. Mithin ist das mit dem Urteil des Landesverfassungsgerichts gescheiterte Modell einer Kreisgebietsreform keineswegs ein neuer Ansatz gewesen, sondern vielmehr ein Rückgriff auf Überlegungen aus den 70er Jahren, die in der wissenschaftlichen Diskussion längst als überholt galten.

Organisationen, die zum Typ „Regionalkreis“ zu rechnen sind, bieten sich dort an, wo die Verflechtung zwischen den Gemeinden sehr intensiv und folglich die Zahl der regionalen

²⁰⁵ Priebis (1999).

²⁰⁶ Jordan (2001).

Gemeinschaftsaufgaben relativ hoch ist, gleichzeitig aber die kommunale Selbstverwaltung weitgehend in bisheriger Form erhalten bleiben soll.

Regionalkreise übernehmen die regionalen Gemeinschaftsaufgaben, die primär in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Verkehr, Umweltpolitik, Wirtschaftsförderung, ausgewählte Kulturaufgaben und räumliche Planung liegen, während den Gemeinden alle die Aufgaben verbleiben, die sich auf die Dienstleistungen für private Haushalte und soziale Integration der Bürger beziehen und die eine räumliche Nähe der Verwaltung erfordern. Zudem übernehmen die Regionalkreise regionale Ausgleichsfunktionen zwischen den Gemeinden. Das betrifft primär hochrangige Kultureinrichtungen mit regionalem Einzugsbereich sowie Sozialhilfesaufgaben nach Bundessozialhilfegesetz: Indem die Region diese Aufgaben übernimmt, werden Umlandgemeinden an der Mitfinanzierung beteiligt (Finanzausgleich zugunsten der Kernstadt). Diese Grobtrennung wird im Einzelfall modifiziert, weil historische Aufgabenzuordnungen, Besitzstände, Zweckmäßigkeitüberlegungen und Machtaushandlungen zu berücksichtigen sind. Interessant sind diesbezüglich die oben dargelegten Regelungen in der Region Hannover, die bewirken, dass die Stadt ihre gegenüber dem Umland doppelt so hohen Sozialaufwendungen für die Sozialhilfe zu 50% und die Jugendhilfe zu 80% von der Region erstattet bekommt. Bei Regionalkreisen ist zwischen der Schaffung einer Organisationseinheit in Form einer neuen Verwaltungsebene, die Aufgaben der allgemeinen Verwaltung übernimmt, und einer Zusammenarbeit in einzelnen oder mehreren Sachfragen, insbesondere aber in der Raumplanung zu trennen.

Der wesentliche Unterschied zwischen Verbandslösungen und dem Regionalkreismodell besteht darin, dass mit dem Regionalkreis eine regionale Gebietskörperschaft geschaffen wird, die nicht nur bei der Aufgabenwahrnehmung an die Stelle der originär zuständigen Gebietskörperschaft tritt, sondern als kommunaler Zusammenschluss Aufgaben übernimmt, die nach Umfang und Gewicht denen der übrigen Gebietskörperschaften gleichen und Gebietshoheit besitzen.

Der Regionalkreis übernimmt dabei als Gebietskörperschaft die Aufgaben eines Landkreises bzw. einer eingekreisten kreisfreien Stadt. Bei den Aufgaben handelt es sich um

- überörtliche Selbstverwaltungsaufgaben,
- die Unterstützung der angehörigen Gemeinden durch Erledigung bestimmter örtlicher Aufgaben, die deren Leistungsfähigkeit übersteigen,
- sowie um Fremdverwaltung der vom Staat oder höheren Gemeindeverbänden übertragenen Angelegenheiten (der Kreis ist zugleich Bezirk der allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungsbehörde).

Auf diese Weise wäre eher als über Verbandsstrukturen der Erhalt bzw. die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung gewährleistet.

Wertung:

Die heutige Konzeption sieht den Regionalkreis primär als Organisationsmodell für integrierte Steuerung der Verdichtungsräume. Es verbindet sich damit zwar die alte Vorstellung von „Kreisen“, allerdings umfasst der Regionalkreis den gesamten Verdichtungsraum und „kreist“ die bisherige kreisfreie Stadt wieder ein.

Der Regionalkreis wird dabei nicht als Konzept betrachtet, das für alle Kreise sinnvoll ist, sondern primär für Verdichtungsräume, um

- intern einen angemessenen Aufgabenverantwortungsraum auf einen großflächig intensiv verflochtenen Problemraum zu finden und
- extern diesen in der internationalen Regionenkonkurrenz und im Hinblick auf die wachsende Bedeutung der EU wettbewerbsfähiger zu machen.

Jedoch erscheint das Modell flächendeckender Regionalkreise, wie es die Landesregierung angestrebt hatte, grundsätzlich ungeeignet zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen in primär ländlich strukturierten Räumen zu sein, auch wenn damit unbestritten die Möglichkeit der Einräumigkeit und damit Effizienz von Verwaltung gegeben wäre. Zwar wären die Kooperationsbeziehungen zwischen (Regional-)kreis und eingemeindeter Kernstadt gestärkt worden, was aber einseitig zu Lasten der Kernstadt erfolgt wäre. Insofern hätten selbst flächendeckende Regionalkreise zusätzlichen Abstimmungsbedarf unvermeidbar bestehen lassen.

Bezüglich der finanziellen Wirkungen kann der Regionalkreis zu einer Kostenentlastung für die Städte bei entsprechender gleichzeitiger Kostenbeteiligung durch die Umlandgemeinden führen. Wie sich die Wahrnehmung der Aufgaben und die Kosten tatsächlich verhalten, hängt davon ab, welche organisatorische Ausgestaltung für die Aufgabenwahrnehmung und deren Kostentragung dann für den Status einer großen kreisangehörigen Stadt vorgegeben sind (Vgl. dazu Kap. 5.3.9). Im Fall eines Regionalkreises würden die Städte zudem durch die Kreisumlage deutliche Einbußen erfahren. Deshalb ist es erforderlich, durch entsprechende Regelung im kommunalen Finanzausgleich ihre Einnahmen zu stärken. Dabei sind jedoch evtl. Veränderungen im Finanzausgleich unter Berücksichtigung möglicher Ausgleichsvereinbarungen mit dem Kreis vorzunehmen. Das Modell hätte zugleich Konsequenzen für den städtischen Vermögenshaushalt, die vorher zu klären und angemessen zu regeln wären.

Aber auch das moderne Verständnis von Regionalkreisen bildet nicht die realen Probleme in Mecklenburg-Vorpommern bzw. dessen Stadt-Umland-Räumen ab, die durchweg räumlich eng geschnitten und nur relativ kleinräumig stark verflochten sind. Entscheidend dafür, dass hier von Regionalkreisen abgeraten wird, ist daher der bei Regionalkreisen zu große räumliche Umgriff bei der Bildung einheitlicher Aufgabenwahrnehmungsräume, nicht jedoch die Idee einer gebietskörperschaftlich organisierten Lösung, womit die Diskussion bei Stadtkreisen angelangt wäre.

5. 3. 8 Lösungsmodell Stadtkreis

Ein um bestimmte Umlandgemeinden erweiterter Stadtkreis hat im Prinzip die gleichen Konsequenzen für die Rechtsstellung der Kernstadt und die Aufgabenverteilung zwischen Kreis und Gemeinden wie ein Regionalkreismodell. Der wesentliche Unterschied ist nur der kleinere räumliche Zuschnitt: Lediglich hoch verflochtene Teile des Umlands einer kreisfreien Kernstadt werden in den Stadtkreis einbezogen, womit dieser faktisch zu einem neuen Landkreis wird, da die kommunale Selbständigkeit der in den Stadtkreis aufzunehmenden Gemeinden nicht prinzipiell in Frage gestellt wird, während die Kernstadt ihre Kreisfreiheit

aufgibt. Ein Stadtkreis hätte also einen direkt gewählten Kreistag sowie je nach Modellvariante auch einen Land- bzw. „Stadtrat“.

Der Stadtkreis wäre insbesondere Träger von Sozial- und Jugendhilfeleistungen im Sinne der §§ 26, 27, 28a SGB I sowie gemäß § 6 SGB II Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende für die Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1, 2 Nr. 1 bis 4, § 22 und § 23 Abs. 3. Außerdem könnten auf ihn kulturelle und soziale Einrichtungen mit überörtlicher Bedeutung übergehen. Auf diese Weise würden über die Kreisumlage die Gemeinden des Stadt-Umland-Raumes an der Finanzierung der Leistungen der Kernstädte beteiligt werden können. Insofern würden sich bei diesem Modell weitere Fragen einer gemeinsamen Trägerschaft erübrigen. Natürlich reorganisiert ein Stadtkreis faktisch den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden, weil über das Umlagesystem und die Verlagerung von Aufgaben der kreisfreien Stadt auf den Kreis die Umlandgemeinden an der Mitfinanzierung ehemaliger Aufgaben der Kernstadt beteiligt werden. Solche impliziten Finanzausgleichsregelungen enthalten genauso wie explizite Finanzausgleichsregelungen Zündstoff. Wichtig ist eine gerechte Ausgleichslösung, die die unterschiedliche Verflechtung der Umlandgemeinden einerseits und die der weiter entfernt liegenden Gemeinden andererseits berücksichtigt.

Zugleich wäre der Stadtkreis genau wie Landkreise Träger staatlicher Aufgaben und hier insbesondere als untere staatliche Verwaltungsebene mit Bündelfunktion für alle Fachplanungen zuständig.

Überlegungen zu Stadtkreisen (wie auch Regionalstädten) kamen aufgrund der Kritik an überkomplexen und den lokalen Gegebenheiten vernachlässigenden Konstruktionen und Modellen nach Abschluss der Gebietsreformen der 1970er Jahre weitgehend zum Erliegen.²⁰⁷

Das bekannteste Beispiel für einen derartigen, gebietlich eng gefassten Stadtkreis stellt faktisch der Stadtverband Saarbrücken dar, auf den sondergesetzlich die Aufgaben des früheren Landkreises Saarbrücken übergegangen sind, während die zuvor kreisfreie Stadt Saarbrücken ihre Kreisfreiheit verloren hat. Die Kernstadt verlor ihre Kreisfreiheit, hat damit aber kostenintensive Aufgaben (Sozialhilfe, Jugendarbeit) auf den Stadtverband übertragen. Zudem erfüllt er die Aufgaben eines Planungsverbandes nach § 205 Abs. 6 BauGB. Auf ihn ist also im Sinne der Funktionsnachfolge die Trägerschaft der Flächennutzungsplanung übergegangen. Damit wird eine solidarische Finanzierung der sozialen Aufgaben erreicht. Saarbrücken erhielt allerdings relativ viele Kreisaufgaben (als untere staatliche Verwaltungsbehörde). Der Verband finanziert sich zu 63% durch die Stadtverbandsumlage, mit 15% aus Landeszuweisungen und außerdem durch eigene Steuereinnahmen. De jure handelte es sich bei dem Stadtverband aber um ein Verbandsmodell und nicht um eine gebietskörperschaftliche Lösung.²⁰⁸

Die Alternative auch organisatorisch völlig getrennter Verwaltungen von Kernstadt und Stadtkreis macht überhaupt keinen Sinn, weil auf diese Weise keine stadt-regionale Abstimmung erfolgen würde und zudem der Stadt-Umland-Raum alleine keine tragfähige

²⁰⁷ Hesse (2005), S. 9.

²⁰⁸ Die Verfassungskonformität des Stadtverbandsmodells wurde mit dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Saarlands vom 18.12.1974 bestätigt. Vgl. Eildienst Landkreistag NRW vom 28.2.1975, S. 29ff.

Kreisverwaltung ermöglicht. Andernfalls müssten den bisher kreisfreien Städten alle überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben genommen werden, was zu den unter 5.3.9 diskutierten Problemen führt.

Folgende Sub-Varianten sind bei Stadtkreisen neben dem Fortbestand paralleler Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen auf Kernstadt und Stadtkreisebene denkbar bzw. sind für die Fortentwicklung des Stadtverbands Saarbrücken entwickelt worden:²⁰⁹

- Das Auftragsmodell: Mit der Trägerschaft der überörtlichen Verwaltungsaufgaben des Stadtkreises wird die ehemals freie Kernstadt beauftragt. Separate Gemeindeverwaltungen können dennoch nicht entfallen, da diese zur Regelung örtlicher Angelegenheiten weiterhin benötigt werden. Im Kern steht die „Heranziehung des zentralen Ortes und seiner Verwaltungsorgane zur Erledigung [gemeinde]verbandlicher Aufgaben“²¹⁰
- Das Halbintegrationsmodell: Zusätzlich zur Auftragsituation ist die Einrichtung eines Stadtkreistages vorgesehen, dem als geborene Mitglieder die Hauptverwaltungsbeamten angehören sollen und der durch von den Gemeinderäten entsandte Mitglieder im proportionalen Besatz die jeweiligen parteipolitische Zusammensetzung und das bevölkerungsmäßige Gewicht der Mitgliedskommunen widerspiegeln soll, falls der legitimatorische Fokus primär auf der Rückbindung an die örtlichen Strukturen liegen soll. Steht die bürgerschaftliche Identifikation im Mittelpunkt, wäre der Stadtkreisrat von den Bürgern direkt zu wählen.
- Das Vollintegrationsmodell: Der Stadtkreis besäße weiterhin mit dem Stadtkreisrat ein kollegiales Vertretungsorgan. Die Wahl des Oberbürgermeisters wird auf die Bürger des Stadtkreises ausgedehnt, wie er zugleich für Stadtkreisangelegenheiten zuständig sein soll, auch wenn die Gemeinden politisch selbstständig bleiben und weiter lokale Verwaltungen besitzen. Damit wären der Oberbürgermeister und seine Verwaltung Vollzugsorgan des Stadtrates wie zugleich des Stadtkreistages.
- Aus dem Raum des Amts Ostufer Schweriner See wurde am 5.2.2008 eine Initiative an die Enquete-Kommission herangetragen, die teilweise sogar über das Vollintegrationsmodell hinausgeht, da nicht nur der Stadtkreis auf eine eigene Verwaltung verzichten und sich stattdessen der Stadtverwaltung der Kernstadt bedienen soll, sondern auch die stadtkreisangehörigen Gemeinden sich der Kernstadt zur Regelung örtlicher Angelegenheiten bedienen soll. Dabei soll auf die Wahl eines Stadtkreisrates zugunsten der geschäftsführenden Beauftragung des Oberbürgermeisters verzichtet werden. Allerdings soll ein Kreistag direkt gewählt werden.

Wertung

Das Stadtkreismodell würde als kleinräumigere sicherlich den raumstrukturellen Voraussetzungen in Mecklenburg-Vorpommern eher als ein Regionalkreis entsprechen, da die Verflechtungsintensität wesentlich geringer ist, als in den großen Verdichtungsräumen und insgesamt auch mit zunehmender Entfernung von der Kernstadt steiler abfällt. Eine Kombination mit einzelnen Eingemeindungen ist ebenso denkbar.

²⁰⁹ Hesse (2004a); (2005), S. 76f.

²¹⁰ Hesse (2004a), S. 397.

Dieses Modell würde den Zielen der Kernstädte umfassend gerecht, da

- ihre umfassende Zuständigkeit für alle Fragen der Wirtschaftsförderung, insbesondere als „one-stop-shop“ erhalten bleiben würde,
- ihnen die Trägerschaft mittel- bzw. oberzentralörtlicher Einrichtungen ebenso garantiert wäre wie deren Mitfinanzierung über die Kreisumlage durch diejenigen Gemeinden, die davon in erster Linie profitieren,²¹¹
- damit eine angemessene Finanzausstattung leichter zu gewährleisten sein würde.

Zugleich würden Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen innerhalb der Stadt-Umland-Räume gestärkt, was nicht ausschließt, dass die Stadtkreise über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen oder Zweckverbände auch mit den umliegenden Landkreisen kooperieren könnten. Der Stadtkreis löst wahrscheinlich am Besten das Dilemma zwischen Effizienz und Demokratie, vor dem jede Gebietsreform steht. Das Thema hatte die Gebietsreform durchgängig durchgezogen, ist aber stark ideologisch besetzt worden und die Empirie zeigt, dass der Gegensatz zwischen Effizienz und Demokratie eigentlich nicht existiert.²¹²

Stadtkreise würden die Stadt-Umland-Verflechtungen und damit eine abgestimmte Entwicklung eines Problemraumes ermöglichen, ohne die Bürger „zu entfremden“. Denn ein starker Stadtkreis gestattet eher, auf der Gemeindeebene noch vergleichsweise kleinteilige Strukturen zu erhalten (und damit die demokratischen Belange/ Bürgerbeteiligung zu fördern), weil die zentralen Versorgungs- und Entwicklungsaufgaben der Kommunen vom Stadtkreis übernommen werden. Ob damit allerdings Zusammenschlüsse von Gemeinden ausgeschlossen sind, ist aus verwaltungsökonomischen Gründen eine andere Frage. Für die erforderliche Delegation von Aufgaben an die kommunale Ebene ist eine Mindestverwaltungskraft Voraussetzung. Der Zusammenschluss zu amtsfreien Einheitsgemeinden ist daher ratsam. Zudem erschwert die kommunale Struktur, die in den Stadt-Umland-Räumen durch Ämter und amtsangehörige Gemeinden geprägt wird, die Willensbildung im Kreistag, so dass es den Umlandgemeinden schwer fallen wird, mit einer Stimme zu sprechen.

Zu bedenken ist ferner, dass eine solche Lösung im Widerspruch zu den Leitlinien der Landesregierung steht, nachhaltig tragfähige und effiziente Verwaltungsstrukturen zu schaffen – weniger deshalb, weil die Stadtkreise dieses Ziel nicht erfüllen könnten, sondern wegen der Rückwirkungen auf den Rest des Landes. Außerhalb der Stadtkreise müssten nämlich die angestrebten Zielwerte für Bevölkerung (175.000 Einwohner in 2020) und maximale Kreisgröße (4.000 km²) in Frage gestellt werden.

Zur dominierenden Stellung („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.“) ist einzuwenden, dass es ja gerade

²¹¹ Einschränkung muss hier eingeräumt werden, dass gerade oberzentrale Einrichtungen von einem wesentlich größeren Versorgungsraum nachgefragt werden, als ein Stadt-Umland-Raum bzw. Stadtkreis integrieren könnte. In diesem Punkt war die Regionalkreislösung zweifellos dem Stadtkreismodell überlegen. Dies schließt aber natürlich nicht aus, dass über den landesweiten kommunalen Finanzausgleich bzw. entsprechende Zentrale-Orte-Zuschläge mittelbar auch weitere Gemeinden an der Finanzierung oberzentraler Aufgaben beteiligt werden können.

²¹² Laux (1999), Franzke (2001).

der Grundidee eines Stadtkreises entspricht, dass die Kernstadt ihren Stadt-Umland-Raum aus gutem Grund dominiert, da es zentral auf ihre Stärkung als Wachstumsmotor ankommt. Insofern würde diese Aussage für die hier diskutierte Lösungsvariante unerheblich sein.

Im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Rest des Landes kommt eine überschlägige Berechnung, die für die Ausdehnung der sechs Stadtkreise von dem Territorium der derzeit kreisfreien Kernstädte plus ihre jeweiligen Stadt-Umland-Räume ausgeht, zu folgendem Ergebnis:

Tabelle 4: Mögliche Stadtkreise und ihre Auswirkungen auf die Gesamtstruktur des Landes

Kreisfreie Stadt Landkreis Land	Bevölkerung 01.07.2007	Bevölkerung im Stadt-Umland- Bereich	Fläche in km ² Status Quo	Einwohner möglicher Stadt- bzw. Landkreis	Fläche in km ² Modell
Greifswald	53 125	11 580	51	64 705	270
Neubrandenburg	67 237	15 490	86	82 727	344
Rostock	199 751	41 356	181	241 107	484
Schwerin	96 082	38 786	131	134 868	432
Stralsund	58 175	13 189	39	71 364	210
Wismar	44 999	10 507	42	55 506	174
Bad Doberan	119 116	77 760	1 362	178040	2905
Nordwestmecklenburg	119 079	100 280	2 076		
Demmin	85 516	84 773	1 922	189067	3958
Güstrow	103 699	104 294	2 058		
Ludwigslust	126 768	109 001	2 517		
Parchim	100 816	87 489	2 233	196490	4498
Mecklenburg-Strelitz	81 758	67 375	2 090		
Müritz	66 855	66 488	1 714		
Nordvorpommern	110 291	96 524	2 172		
Rügen	70 259	70 259	976	166783	2958
Ostvorpommern	108 739	97 737	1 911		
Uecker-Randow	75 842	75 842	1 625		
				173579	3335
Mecklenburg-Vorpommern	1 693 754		23 182		

Quelle: eigene Darstellung

Die oben stehende Tabelle zeigt, dass bereits unter Zugrundelegung der jetzigen Bevölkerung in einem Fall der Richtwert für Landkreise deutlich und in zwei weiteren Fällen leicht, während die Flächengröße der Landkreise nur im Fall Ludwigslust/Parchim deutlich überschritten werden würde. Dieses Problem ist womöglich lösbar, wenn beim Neuzuschnitt der Kreise bisherige Kreise aufgeteilt würden. Demgegenüber ist deutlich erkennbar, dass die Gesamtbevölkerung außerhalb der kreisfreien Städte und Stadt-Umland-Räume nicht ausreicht, um sechs Landkreise zu bilden, falls an dem Zielwert von 175.000 Einwohnern

nicht gerüttelt werden sollte. Daran würde sich auch bei anderen Modellen nichts ändern, die sich etwa vollständig an den regionalen Planungsräumen orientieren. Diese Orientierung würde bei Bildung von sechs Stadtkreisen zumindest erschwert, weil außer im Fall Vorpommern Resträume verbleiben würden, die flächen- und bevölkerungsmäßig nur schwer in jeweils zwei Landkreise aufteilbar wären. Ähnlich bedeutungslos wäre der Einfluss von Eingemeindungen, da sich diese aus dem Bevölkerungspotenzial der Stadt-Umland-Räume ergeben und mithin ein Nullsummenspiel wären.

Dieser Zielwert von 175.000 Einwohnern ist aber natürlich als normative Setzung anzusehen, wie auch an Punkt 5.4 des Leitbilds („Abweichungen von den Zielgrößen“) deutlich wird, wo ausdrücklich Ausnahmen zugelassen werden: „In diesem Spannungsfeld kann eine tragfähige Lösung nicht allein durch zahlenmäßige Festlegungen definitiv und endgültig erreicht werden“. Das Erfordernis von Ausnahmen wird auch mit Blick auf andere Bundesländer deutlich. Verwiesen sei hier nur auf das Beispiel des Nachbarlandes Sachsen-Anhalt. Das Gesetz zur Kreisreform hat zum 1.7.2007 neue Strukturen geschaffen, dabei aber den Fortbestand des Altmarkkreises mit in 2015 voraussichtlich noch 87.400 Einwohnern auf 2.294 km², des Landkreises Stendal (118.800 EW auf 2.423 km²) sowie Anhalt-Jerichow (112.902 EW auf 2.044 km²) trotz eines Richtwerts von 150.000 Einwohnern zugelassen. Auch der Fortbestand des kreisfreien Oberzentrums Dessau-Roßlau mit in 2015 etwa 77.000 Einwohnern wurde garantiert.

Mithin erscheinen die Bedenken gegenüber einer nicht hinreichend tragfähigen Bevölkerung nicht unüberwindbar zu sein, wenn man die Vorteile, die eine umfassende Regelung der Stadt-Umland-Probleme für die Landesentwicklung insgesamt bedeuten würde, in eine Gesamtabwägung einstellen würde. Zugleich würde eine Stadtkreislösung jedenfalls in den allermeisten Fällen Eingemeindungen entbehrlich machen. Andererseits würde der Fortbestand der Kreisfreiheit geringere Probleme für die Bildung leistungsstarker Landkreise verursachen als die Neuordnung der Stadt-Umland-Räumen in Form von Stadtkreisen, da die dann unabweislichen einzelnen Eingemeindungen nicht die gesamten Stadt-Umland-Räume abbilden würden.

Die finanziellen Wirkungen wären für das Stadtkreismodell vergleichbar mit denjenigen, die für das Modell des Regionalkreises dargestellt wurden, nur das der Bezugsraum kleiner wäre. Deshalb kommt bei diesem Modell ausgleichenden Regelungen zur Kostenbeteiligung an zentralörtlichen Leistungen sowie für die Sozialleistungen für Gemeinden aus dem Umland des Stadtkreises große Bedeutung zu. Außerdem sind ebenfalls Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich erforderlich, um die Einnahmen der Städte zu verbessern. Diese sollten vor allem über eine höhere Berücksichtigung der Einwohner im Verflechtungsbereich bei der Festsetzung der Bedarfsmesszahlen erfolgen, wobei Neuregelungen im Finanzausgleich in enger Abhängigkeit zu evtl. Ausgleichsleistungen bzw. Kostenbeteiligungen durch den Kreis erfolgen müssten. Die im Abschnitt 5.3.7 angesprochenen notwendigen Konsequenzen und Regelungen für den Vermögenshaushalt wären bei diesem Modell ebenfalls zu bewältigen.

Allerdings gibt es erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken insbesondere gegen die Integrationsvarianten des Stadtkreismodells²¹³, die die höchsten Effizientrenditen versprechen. Diese Bedenken haben im Fall Saarbrücken dazu geführt, dass das von Hesse entworfene Stadtkreismodell, das die Aufgabe der parallelen Verwaltungsstrukturen zugunsten der Stadtverwaltung Saarbrücken vorsah, verworfen worden ist. Zum 01.01.2008 wurde der Stadtverband Saarbrücken stattdessen in den Regionalverband Saarbrücken umgewandelt.²¹⁴

Zwar sind bei den o. g. Stadtkreismodellvarianten wohl nicht die Selbstverwaltungsrechte der stadtkreisangehörigen Gemeinden verletzt. Dies gilt zumindest soweit, als dass der Stadtkreis für seine Mitgliedsgemeinden lediglich überörtliche Selbstverwaltungsaufgaben übernimmt und lediglich an die Stelle des Landkreises tritt (anders jedoch der o. g. Vorschlag des Amts Ostufer Schweriner See, der aufgrund dessen die Selbstverwaltungsrechte der Mitgliedsgemeinden verletzt), doch gilt dies nicht für die Selbstverwaltungsrechte des Stadtkreises selber, die stark ausgehöhlt werden würden. Zwar unterliegen die kommunalverfassungsrechtlichen Grundstrukturen etwa im Hinblick auf die Festlegung kommunaler Organe und der Abgrenzung ihrer Befugnisse und Zuständigkeiten dem Zugriff des Landesgesetzgebers und kann die Organisationshoheit der Kommunen insoweit eingeschränkt werden.²¹⁵ Diese würden jedoch insbesondere beim Integrationsmodell so weitgehend ausgehöhlt, dass von einer eigenständigen organisatorischen Gestaltungsfähigkeit und körperschaftseigenen Aufgabenerfüllung keine Rede mehr sein kann, die laut Bundesverfassungsgericht gewährleistet sein muss.²¹⁶ Aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG lässt sich ableiten, dass Kommunen über ein kollegiales Vertretungsorgan verfügen müssen, das direkt zu wählen ist; insofern also die Selbstverwaltung immer auf die örtliche Bürgerschaft zurückzuführen sein muss. Ein Stadtkreis wäre beim Integrationsmodell nicht mit einem eigenen monokratischen Vollzugsorgan (sprich den Hauptverwaltungsbeamten in Form des Stadtkreisrates) ausgestattet. Würde ein Oberbürgermeister durch den gesamten Stadtkreis gewählt, würde dies in Bezug auf den Stadtkreis der erforderlichen demokratischen Legitimation Genüge tun, nicht jedoch hinsichtlich der Funktion als Oberbürgermeister, der nicht von Bürgern der Umlandgemeinden mitgewählt werden dürfte, da es sich bei dieser Position um eine örtliche Funktion handelt. Umgekehrt, d. h. wenn der Oberbürgermeister trotz seiner Funktion als Hauptverwaltungsbeamter für den Stadtkreis nur von den Bürgern der Kernstadt gewählt werden würde, läge ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vor, da die Bürger der Umlandgemeinden von der Wahl ihres Vollzugsorgans ausgeschlossen wären.²¹⁷ Die vom Amt Ostufer Schweriner See vorgebrachte Analogie mit der geschäftsführenden Gemeinde bzw. Verwaltungsgemeinschaft trägt dabei nicht, da es sich dabei um

²¹³ Priebis, A./Schwarz, K. A. (2008), S. 48; Jochum (2005), S. 635ff; Gröpl/Groß (2007), S. 89f.

²¹⁴ Priebis/Schwarz (2007); (2008), S. 49f. Im Wesentlichen erfüllt der Regionalverband aber dennoch die Aufgaben eines Landkreises. Schwerpunkte liegen in den Bereichen Jugend und Soziales sowie der Schulträgerschaft. Der Regionalverband erhielt neben dem von der Bevölkerung gewählten Gremium einen Kooperationsrat, der sich aus den Bürgermeistern und weiteren Vertretern der zehn Städte und Gemeinden des Stadtverbandes zusammensetzt und so nur mittelbar demokratisch legitimiert ist. Gleichwohl bestehen die Doppelverwaltungen, d. h. die Verbandsverwaltung und die Verwaltung der Stadt Saarbrücken fort, was zu Ineffizienzen führt.

²¹⁵ Gröpl/Groß (2007), S. 89; BVerfGE 91, 228, 239.

²¹⁶ BVerfGE 22, 180 (205), BVerfGE 197, 1 (12).

²¹⁷ Gröpl/Groß (2007), S. 91.

verbandliche Organisationsformen ohne Selbstverwaltungsgarantie handelt, die die Selbstverwaltungsaufgaben der Mitgliedsgemeinden besorgen, soweit diese ihr nicht zur Erfüllung übertragen worden sind. Zudem steht derartigen verbandlichen Organisationen nicht die Repräsentation der Mitgliedsgemeinden zu.

Allenfalls ein Auftragsmodell unter fortbestehender Eigenständigkeit der politischen Organe und Willensbildung könnte verfassungskonform sein. Selbst hier bestehen aber Zweifel fort, inwieweit eine vollständige Aufgabenübertragung noch der Organisationshoheit und der Entscheidungsbefugnis über den inneren Verwaltungsaufbau entsprechen würde.²¹⁸

Allerdings wäre bei einer eigenständigen Willensbildung des Stadtkreises über die einwohnermäßige Dominanz der Kernstadt dennoch sichergestellt, dass eine abgestimmte Entwicklung der jetzigen Stadt-Umland-Räume die Interessen der Kernstädte aufnimmt. Dies gilt insbesondere für infrastrukturelle Fragen, nicht jedoch für die Siedlungsentwicklung, da die Bauleitplanung als örtliche Angelegenheit weiterhin in der Trägerschaft der einzelnen Gemeinden verbleiben würde. Mithin wird die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes empfohlen.

5. 3. 9 Lösungsmodell Einkreisung und Fortbestand als große kreisangehörige Stadt

Die Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern i. d. F. vom 8. Juni 2004 hatte in § 7 Abs. 2 normiert: „Die kreisfreien Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als Gemeinden in ihrem Gebiet alle Aufgaben, die den Landkreisen obliegen.“

Demgegenüber legte die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Mai 2006 (GVOBl. M-V S. 194) geänderte Fassung des § 7 KV M-V, deren Änderung mit dem Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 26.7.2007 für nichtig erklärt worden ist, fest:

„(1) Große kreisangehörige Städte sind die Landeshauptstadt Schwerin, die Stadt Neubrandenburg sowie die Hansestädte Greifswald, Rostock, Stralsund und Wismar.

(2) Die großen kreisangehörigen Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als amtsfreie Gemeinden in ihrem Gebiet die Aufgaben der Kreise, die ihnen durch oder aufgrund eines Gesetzes zugewiesen wurden.“

Auch die neue politische Grundlage für die Kreisgebietsreform²¹⁹ greift diesen Status in Punkt 5.7 erneut auf: „Die bisher kreisfreien Städte erhalten - soweit sie nicht kreisfrei bleiben - den Sonderstatus einer „großen kreisangehörigen Stadt“. In Bereichen, die für die städtische Entwicklung von besonderer Bedeutung sind, sollten sie auch künftig bestimmte Aufgaben wahrnehmen, für die im übrigen Kreisgebiet der Landkreis zuständig ist.“

Dafür waren gemäß Teil 2 Kapitel 2 §§ 48 – 58 des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes folgende Aufgaben vorgesehen:

- Übertragung der Entsorgungsträgerschaft nach Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz,
- Überwachungsaufgaben nach Bundesimmissionsschutzgesetz,

²¹⁸ Jochum (2005), S. 636.

²¹⁹ Enquete-Kommission (2008).

- Funktion als untere Denkmalschutzbehörde,
- Vollzug des Waffengesetzes,
- Funktion als untere Naturschutzbehörde,
- Trägerschaft der Jugend- und Sozialhilfe (auf Antrag unter Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit),
- Funktion als Straßenverkehrsbehörde,
- Sicherstellung des ÖPNV,
- Fortbestand der Trägerschaft von Krankenhäusern,
- Funktion als untere Bauaufsichtsbehörde.

Eine vergleichbar dezidierte Benennung, was aktuell unter „bestimmten Aufgaben“ zu verstehen ist, erfolgt im Leitbild nicht.

Die Umsetzung derartiger Delegationsmöglichkeiten ist mit Blick auf funktionale wie organisationsökonomische Gesichtspunkte nach Hesse²²⁰ immer dann zu befürworten, wenn

- damit keine vollzugsrelevanten und/oder -notwendigen Aufgabenbeziehungen unterbrochen, also vertikale Zergliederungen von Erledigungsprozessen vermieden werden;
- die erforderliche horizontale Kooperation nicht zu einer unverhältnismäßigen Komplexitätssteigerung und zu Steuerungsverlusten führt.

Unter Zugrundelegung dieser Kriterien scheidet eine Reihe von Aufgaben grundsätzlich für eine flächendeckende bzw. gesetzlich vorgeschriebene Übertragung auf die Städte und Gemeinden aus; hierzu zählen insbesondere:

- Sozial- und Jugendhilfeaufgaben, etwa nach § 16 Abs. 2 SGB II, bei der Gewährung von aktivierenden Leistungen und Trägerschaften (aufgrund des notwendigerweise integrativen und gesamthaften Vollzugskonzept einer vernetzten und auch präventiv wirksamen sozialen Daseinsvorsorge). Dennoch sah das Verwaltungsmodernisierungsgesetz hier auf Antrag eine Aufgabendelegation vor.
- Komplexere Sonderordnungsaufgaben, die zum einen einer gewissen Ortsferne (und hierüber vermittelten Objektivität) bedürfen, zum anderen gerade bei miteinander verflochtenen Genehmigungsbelangen eine unmittelbare und zügige Abstimmung mit anderen, themenverwandten Aufgaben erforderlich machen (Veterinär- und Lebensmittelaufsichtswesen, Natur-, Gewässer-, Boden- und technischer Umweltschutz als Beispiele, insbesondere im Rahmen von Planfeststellungsverfahren). Demzufolge ist vor allem die geplante Teilzuständigkeit im Umwelt- und aufsichtsbehördlichen Bereich funktional kritisch zu sehen, weil miteinander verflochtene Belange unterschiedlichen Aufgabenträgerschaften zugeordnet werden sollen. Zudem ist hier auch ein Widerspruch zu den erkennbaren Interessen der kreisfreien Städte sichtbar, die aus gutem Grund auf den „one-stop-shop“ bei Fragen der Wirtschaftsförderung und

²²⁰ Hesse (2007), S. 121.

Genehmigung abzielen und daher das komplette Aufgabenspektrum einer unteren staatlichen Genehmigungsbehörde wahrnehmen wollen.

Zudem ist zu bedenken, dass die bei Delegation auf große kreisangehörige Städte auf der Kreisebene verbleibenden Zuständigkeiten weiterhin eine ökonomisch tragfähige Größenordnung bilden müssen, was zumindest dann fraglich sein dürfte, wenn die zuvor kreisfreie Stadt einen erheblichen Anteil an der Gesamtbevölkerung des neuen Kreises hat. Es ist anzunehmen, dass die Wirtschaftlichkeitsberechnung bei den Personalkosten und der gesetzten Zielgröße von 175.000 Einwohnern auf einer umfassenden Zuständigkeit des Kreises für überörtliche Selbstverwaltungsaufgaben basiert, womit die beabsichtigten Effizienzrenditen mit zunehmendem Umfang der Aufgabendelegation abnehmen dürften.

Wertung:

Bei der Frage, ob ein Status als große kreisangehörige Stadt in der Summe mehr Vor- als Nachteile für eine gegenwärtig kreisfreie Stadt mit sich bringen würde, kommt es entscheidend darauf an, ob nur für die Kommunalpolitik weniger relevante Zuständigkeiten (etwa Massengeschäfte der allgemeinen Verwaltung oder die o. g. komplexen Sonderordnungsaufgaben) abgegeben werden. Zugleich ist zu prüfen, ob die gestaltungsintensiven Bereiche in der Zuständigkeit der Stadt verbleiben. Dies ist auf Basis der gegenwärtigen Überlegungen nur bedingt der Fall.

Einer der gestaltungsintensiven, kommunalpolitisch höchst bedeutsame Bereiche, die Schulträgerschaft, gehört nicht in die zugewiesenen Bereiche, sondern sollte explizit als Selbstverwaltungsaufgabe den Kreisen zugeordnet werden (§ 17 Schulangelegenheiten).

Auch für die Wirtschaftsförderung kann bei dieser Aufgabenverteilung nicht sichergestellt werden, dass alle notwendigen Genehmigungs- und Förderentscheidungen aus einer Hand getroffen werden können (z. B. ist bisher nicht vorgesehen, die Funktion der unteren Wasserbehörde zu delegieren).

In der Regionalplanung würde der Status der großen kreisangehörigen Städte gegenüber ihrem jetzigen Status als kreisfreie Städte geschwächt, weil die Oberbürgermeister bisher gemäß § 14 LPIG geborene Mitglieder der Verbandsversammlung und des Vorstandsvorstands sind und zum Vorsitzenden bzw. Stellvertreter der Versammlung gewählt werden können, während große kreisangehörige Städte lediglich über ihre Einwohnerzahl Mitglieder in die Versammlung entsenden und ggf., falls sich eine Mehrheit findet, diese in den Vorstand gewählt werden können. Hier wäre eine Sonderregelung für große kreisangehörige Städte vorzusehen, um diese gegenüber ihrem jetzigen Status nicht zu benachteiligen.

Gleiches gilt für Rettungsdienst, Berufsfeuerwehr und Katastrophenschutz, die, da die bisherigen gesetzlichen Zuständigkeiten an die Kreisfreiheit anknüpfen, nach derzeitigem Stand ebenfalls an die Kreise übergehen würden.

Nachteilig wirken sich für die Kreise in jedem Fall die verminderten Effizienzrenditen aus, wenn lediglich für eine um die große kreisangehörige Stadt geminderte Bevölkerung Leistungen zu erbringen sind. Hesse²²¹ schlägt hier vor, dass Kreis und Stadt bestimmte kreisweite Aufgaben „austauschen“, so dass einer großen kreisangehörigen Stadt also im

²²¹ Hesse (2007), S. 201.

Rahmen einer Auftragsverwaltung (vertikale Kooperation) kreisweite Kompetenzen zur Erledigung überantwortet werden (er nennt Brand- und Katastrophenschutz, bestimmte Sozialaufgaben als Beispiele). Hierdurch erhielt die Stadt eine herausgehobene Position, würde zudem funktionale Bezüge zu ihrem Umland aufbauen, könnte jedoch ebenso zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung im neuen Kreis beitragen. Diese Überlegungen dürften je weniger realistisch sein, desto größer und einwohnerstärker das Gebiet des Landkreises ist, dem die Stadt zugeordnet wird. Zudem sind ähnliche Effizienzrenditen für den Fall erwartbar, dass innerhalb eines Stadtkreises oder einer Stadtgemeinschaft Aufgaben durch die Verwaltung der Kernstadt übernommen werden.

Mit Blick auf andere Bundesländer wird schnell klar, dass es hier keine einheitliche Vorgehensweise gibt, sondern die Delegation von Aufgaben einem ständigen Wandel unterworfen ist, den Zweckmäßigkeitserwägungen ebenso beeinflussen wie politische Opportunitäten. Zudem besteht in keinem Bundesland eine Übersicht darüber, welche Aufgaben zu einem bestimmten Zeitpunkt gerade auf große kreisangehörige Städte übertragen sind, die es als Sonderform mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in allen Flächenländern gibt.²²²

Im Übrigen ist nicht davon auszugehen, dass der Status und der Aufgabenbestand einer großen kreisangehörigen Stadt, insoweit ihr staatliche Aufgaben oder Aufgaben der überörtlichen Selbstverwaltung lediglich einfachgesetzlich oder per Rechtsverordnung übertragen worden sind, durch die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG vor Eingriffen geschützt sind. Vielmehr ist der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber frei, nach eigenem Ermessen weitere Aufgaben zu übertragen oder übertragene Aufgaben wieder zu entziehen. Auch der im Rahmen des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes neu eingeführte § 7 Abs. 2 der Kommunalverfassung („Die großen kreisangehörigen Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als amtsfreie Gemeinden in ihrem Gebiet die Aufgaben der Kreise, die ihnen durch oder aufgrund eines Gesetzes zugewiesen wurden.“) legt diese Aufgaben nicht im Detail fest. Insgesamt scheint daher eine sowohl den Interessen der Landkreise an einem ökonomisch und gestalterisch tragfähigen Aufgabenbestand und den Bedürfnissen der Städte, weiterhin umfassend für gestaltungsintensive Bereiche zuständig zu bleiben, gleichermaßen orientierte Aufgabenverteilung kaum konstruierbar zu sein.

Durch die Abtretung etlicher Aufgaben an den Kreis erfährt die Stadt deutliche Entlastungen, die letztlich wiederum von der genauen Ausgestaltung der Aufgabenverlagerung an den Kreis und der dann noch für den Status einer großen Kreisstadt verbleibenden Aufgaben abhängen. Bei einer evtl. Aufgabenrückübertragung an die Städte würde das zwar den Städten entgegen kommen, wenn sie dafür auch die entsprechenden Mittel bekommen, aber damit wären eindeutig Effizienz Nachteile für den Kreis verbunden, was nicht den Zielen der Verwaltungsmodernisierung entsprechen kann. Von daher werden die Städte in diesem Modell schon eindeutig und umfangreich Aufgaben und damit auch im größeren Maße Zuweisungen und Einnahmen erhalten. Da in den Städten die Kosten für die an den Kreis abgegebenen Aufgaben i. d. Regel nicht sofort auf Null sinken, aber die dafür ehemals

²²² Dafür wurden die Gemeindeordnungen aller Flächenländer analysiert und im April 2008 eine Telefonbefragung der kommunalen Spitzenverbände bzw. der jeweiligen Innenministerien durchgeführt.

erhaltenen Zuweisungen sofort verlustig gehen, entstehen für einen begrenzten Zeitraum Kosten ohne Einnahmendeckungen. Zudem verbleiben den Städten nach der Einkreisung Aufgaben innerhalb ihres Stadtgebietes, wie z. B. der städtische ÖPNV oder die Straßenunter- und -erhaltung, für die dann die Zuweisungen wegfallen.

Am problematischsten ist jedoch die Belastung durch die Kreisumlage zu erachten, die eine erhebliche Kostenbelastung darstellt und damit den ohnehin sehr engen finanziellen Handlungsspielraum der Städte noch weiter einschränkt. Ohne weitreichende tangierende Maßnahmen wird bei diesem Modell die Finanzsituation der Städte nicht verbessert, sondern eher weiter geschwächt. Deshalb werden bei diesem Modell umfangreiche Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich erforderlich, um die Städte angemessen mit Finanzmitteln auszustatten. Weiterhin wäre zur Verbesserung ihrer Finanzausstattung die Bevölkerung im Umland und im Verflechtungsbereich durch Heraufsetzung der Bedarfsmesszahl zu berücksichtigen und für Hochschul- und Ausbildungsstandorte gilt es ebenfalls die Vorschläge zur Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für Studenten umzusetzen. Abhängig von diesen Regelungen sind Ausgleichszahlungen zwischen den Umlandgemeinden und weiteren Gemeinden des Kreises vorzusehen, die über den Landkreis erfolgen sollten. Die Neuregelungen im kommunalen Finanzausgleich sind dabei grundsätzlich derart zu gestalten, dass sie sicherstellen, dass die Städte entsprechende Mehreinnahmen erhalten, mit denen sie die finanziellen Aufwendungen für die Kreisumlage kompensieren können und ihnen zugleich noch zusätzliche Einnahmen verbleiben, damit der Zielsetzung einer Stärkung der Städte durch höhere Einnahmen entsprochen wird. Als weiteres Problem sind bei diesem Modell die Konsequenzen für den städtischen Vermögenshaushalt zu klären und Ausgleichszahlungen für die mit der Aufgabenübertragung vollzogenen Vermögensübergänge durch die Kreise an die Städte zu regeln.

Insgesamt erscheint angesichts der vielschichtigen Probleme eine sowohl den Interessen der Landkreise an einem ökonomisch und gestalterisch tragfähigen Aufgabenbestand und den Bedürfnissen der Städte, weiterhin umfassend und langfristig gesichert für gestaltungsintensive Bereiche zuständig zu bleiben, gleichermaßen Genüge tuende Aufgabenverteilung kaum konstruierbar zu sein.

Zwischenfazit:

Mit Blick auf die bisher vorgestellten gebietskörperschaftlichen Lösungsmodelle wird klar, dass eine Lösung, die den Interessen des Landes, der kreisfreien Städte und ihrer Umlandgemeinden umfassend gerecht wird, wohl nicht gefunden werden kann. Auch wenn betont werden sollte, dass Eingemeindungen sicher nicht zum Kontinuum von Kooperationsmodellen zu zählen sind, sind sie als Lösungsvariante auch vor dem Hintergrund der partiellen Schwächen der vorgestellten Kooperationsformen im Rahmen dieser Untersuchung nachfolgend zu diskutieren. Sie sind, wie schon unter Kap. 3.6 ausgeführt, gerechtfertigt, wenn subsidiäre Lösungsmodelle nicht (alleine) tragen. Dies ist in Mecklenburg-Vorpommern der Fall.

5. 3. 10 Lösungsmodell einzelne Eingemeindungen

Drei zentrale Gründe können für Eingemeindungen sprechen, die im Weiteren näher ausgeführt werden.

1. Die funktions- und strukturgerechte Entwicklung der Oberzentren

Dies war bereits eine wesentliche Begründung für Gebietsreformen in den alten Ländern, in deren Rahmen die Gemarkungsflächen von Kernstädten durch die Eingemeindung von Umlandgemeinden erweitert worden sind. Die Kernstädte konnten auf ihrem begrenzten Territorium die notwendige Entwicklung ihrer oberzentralen Funktionen nicht mehr sicherstellen. Die Ansiedlung von großflächigen Einrichtungen und Betrieben mit regionaler Bedeutung war in gleichem Maße erschwert. Daraus ergeben sich unabwiesbare Flächenbedarfe.

Zwar rechtfertigt der Raum- bzw. Flächenbedarf der Kernstädte für sich genommen noch keine Eingemeindungen. Wenn raumordnerische Zielsetzungen wie die Lenkung der Siedlungsentwicklung oder die Leistungsfähigkeit der Kernstädte in Gefahr geraten, besteht aber sehr wohl ein Interesse des Allgemeinwohls, wie es ja auch die Enquete-Kommission einräumt: „Bei Mittel- und Oberzentren kann eine Stärkung durch Gebietserweiterung notwendig sein. Sollten moderate Eingemeindungen notwendig sein, müssen diese zeitgleich mit der Kreisgebietsreform erfolgen.“²²³

Gerade in Mecklenburg-Vorpommern werden die Grenzen der gemeindlichen Planungshoheit angesichts einer bisher ausgebliebenen Gemeindegebietsreform überdeutlich. Fehlentwicklungen in der Siedlungsentwicklung werden der Regionalplanung zur Last gelegt und nicht auf die Zersplitterung kommunaler Aufgabenwahrnehmung zurückgeführt. *„Anstatt jedoch zunächst daran zu gehen, leistungsfähige kommunale Grundeinheiten zu schaffen und die Kooperationsformen zwischen diesen kommunalen Aufgabenträgern zu verbessern, wird immer wieder über eine Stärkung der staatlichen Regionalplanung zu Lasten der kommunalen Planungshoheit nachgedacht.“*²²⁴

Der VGH Thüringen²²⁵ hat in diesem Kontext in einer Entscheidung zur Eingemeindung von Umlandgemeinden in die Stadt Weimar ausgeführt, dass das Ziel der Sicherung leistungsfähiger kreisfreier Städte mit Entwicklungsmöglichkeiten für die nächsten Jahrzehnte und der Ordnung bestehender Verflechtungsräume als Gründe des Gemeinwohls anzuerkennen sei. Die Eingemeindung wurde mit der starken Anziehungskraft der Stadt auf gewerbliche Investoren gerechtfertigt, deren Flächenbedarf den Vorrat an verfügbaren Flächen übersteigt. Ferner mit der Stadt-Umland-Problematik durch großflächige Gewerbebetriebe, -gebiete und Wohnbebauung, die in einer Landgemeinde ohne Nähe zur Stadt keine Grundlage gehabt hätten.

2. Eine Gründen des Allgemeinwohls erforderliche gemeinsame Aufgabenwahrnehmung – und Finanzierung in miteinander funktional verflochtenen Räumen

²²³ Enquete-Kommission (2008a), S. 2.

²²⁴ Kiepe in Umlandverband Frankfurt (1997), S. 109.

²²⁵ Urteil vom 08.09.1997 - 9/95.

Indizien dafür, dass die Herausbildung eines einheitlichen, wesentlich von der Kernstadt geprägten gemeindlichen Aufgabenraums vorliegt (funktionale Verflechtungen) sind folgende Kriterien²²⁶:

- bauliche Zusammenhänge (zusammengewachsene oder erkennbar aufeinander zuwachsende Siedlungsflächen)
- schulische und sonstige infrastrukturelle Verflechtungen
- gemeinsame Versorgungseinrichtungen
- starke verkehrliche Beziehungen (insbesondere ÖPNV)
- Stadt-Umland Wanderungsbilanzen
- Pendlerverflechtungen

Insbesondere bestehende bauliche Zusammenhänge respektive Konkurrenzen aufgrund einer der raumordnerischen Funktionszuweisung einer Gemeinde nicht angemessenen Ausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen sprechen für die Notwendigkeit der Schaffung einheitlicher Aufgabenwahrnehmungsräume über Eingemeindungen.

Die Ideallösung für eine nachhaltige Abstimmung der Siedlungsentwicklung in Stadt-Umland-Räumen ist die Schaffung leistungsfähiger kommunaler Einheiten, deren Gemarkungsfläche mit deutlich abgegrenzten Siedlungsflächen übereinstimmt. Ähnlich sehen dies Experten aus dem Bereich Mobilität: *„Es sollte so sein, dass sich zukünftig die Siedlungsentwicklung nur noch auf die Haltestellen des ÖPNV bezieht. Voraussetzung dafür ist eine Verwaltungsreform.“*²²⁷

Hierzu sei auf den Beschluss des BVerfG vom 27.11.1978 verwiesen²²⁸, in dessen Rahmen explizit darauf abgestellt wird, dass ein einheitliches Siedlungsgebiet jedenfalls langfristig einem einzigen Planungsträger zugewiesen werden sollte. Bauliche Zusammenhänge (Hinauswachsen städtischer Siedlungsstrukturen über die Stadtgrenzen, eine gegenseitige Annäherung und „Verzahnung“ städtischer und umlandgemeindlicher Siedlungsstrukturen und die Herausbildung siedlungsstruktureller Bänder an Verbindungsstraßen) sind daher als bedeutsamstes Kriterium für die Eingemeindungsreife einer Umlandgemeinde anzusehen.

Einzelne Eingemeindungen von Gemeinden, zu denen ein unmittelbarer baulicher Zusammenhang besteht, die also an die Stadtgrenze der Kernstadt erkennbar herangewachsen sind und mit dieser einen homogenen Siedlungskörper bilden, sind daher als unabweisbar anzusehen. Gleiches kann für funktional besonders stark mit der Kernstadt verflochtene Nachbargemeinden gelten, von denen sich in den Stadt-Umland-Räumen zahlreiche finden lassen (vgl. für die Kriterien Kap. 5.3.10 sowie für die Ausprägung bestimmter Kriterium Kap. 2.4 sowie 3.3.2).

Aufs intensivste mit einer Kernstadt verwobene Umlandgemeinden können sich im Interesse des Gesamtlandes nur sehr eingeschränkt auf die Individualgewährleistungsgarantie ihrer Selbstverwaltung berufen. Insofern kann auch das bestehende Ziel, des Erhalts bzw. der

²²⁶ Vgl. Greiving/Turowski (2001, 2002).

²²⁷ Forum Zukunft Bauen (2000), S. 11.

²²⁸ BVerfGE 50, 50 – 2 BvR 165/75.

Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung Eingemeindungen nicht per se entgegengehalten werden.

Das Leitbild führt hier aus: „Das Leitbild führt hier unter Punkt 5.6.1 aus: „Eingemeindungen sind zulässig, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls geeignet und erforderlich sind. Damit muss ein Eingriff in den Gebietsstand einer Gemeinde das letzte Mittel sein; es darf also keine für die Gemeinden weniger schwerwiegendere Möglichkeiten geben.“

In Sachsen-Anhalt wurde jüngst im Rahmen des Gesetzes über die Grundsätze für die Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse und die Neugliederung der Landkreise (Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz – KomNeuglGrG vom 11. Mai 2005) primär auf die funktionalen Verflechtungen als Kriterien für Eingemeindungen abgestellt. Dabei ist klar auf das Prinzip der Subsidiarität eingegangen worden, indem in § 1 (3) Folgendes betont wird: „In das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen im Umland der kreisfreien Städte soll dabei nur so weit eingegriffen werden, wie dies für das Erreichen der Ziele nach Absatz 2 aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlich ist.“ § 4 (1) lautet: „Eine Gemeinde im Umland einer kreisfreien Stadt kann aus Gründen des öffentlichen Wohls durch Gesetz im Sinne des § 17 Abs. 2 der Gemeindeordnung aufgelöst und in die kreisfreie Stadt eingegliedert werden. Gründe des öffentlichen Wohls liegen insbesondere vor, wenn ein Siedlungszusammenhang zwischen dem Gebiet der Gemeinde und dem Gebiet der kreisfreien Stadt besteht, sich Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 und Abs. 3 nicht als ausreichend zum Zwecke der Sicherung und Stärkung der Funktionsfähigkeit der kreisfreien Stadt erwiesen haben [Bildung eines Zweckverbandes], dieser Zweck auch durch Maßnahmen nach § 3 [Teileingemeindung] nicht zu erreichen ist und die Gemeinde mindestens zwei der folgenden Merkmale aufweist:

1. Der Anteil der in der Gemeinde wohnenden, sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in die kreisfreie Stadt auspendeln, beträgt mehr als 50 v. H., oder in das Gebiet der Gemeinde, in der großflächige Industrie- und Gewerbeansiedlungen liegen, pendeln mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte hinein als aus ihm hinauspendeln;
2. die Einwohnerzahl der Gemeinde ist seit 1990 um mehr als 33 v. H. gestiegen;
3. die Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde hat sich seit 1994 um mehr als 10 v. H. vergrößert.“

3. Die Schaffung leistungsfähiger kommunaler Einheiten

Der Deutsche Städtetag hat in seinem Grundsatzpapier „Das Verhältnis der Städte und Gemeinden zu den Kreisen“ auf das bei der Aufgabenwahrnehmung verfassungsrechtlich bestehende Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Gemeinde und Kreis verwiesen. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Rastede-Entscheidung bestätigt.²²⁹ Der entscheidende Punkt liegt jedoch in der Tatsache, dass *leistungsfähige* kreisangehörige Gemeinden einen Anspruch darauf haben, dass ihnen ihre Eigenständigkeit nicht durch den Zugriff des Kreises entzogen wird.

²²⁹ BVerfGE 79, 127, 152.

Dieser Aspekt gilt im Unterscheid zu den beiden ersten im Übrigen für die gemeindlichen Strukturen des Gesamtlands und nicht nur für die Stadt-Umland-Räume.

Die Herstellung der Leistungsfähigkeit ist vor dem Hintergrund des Staatsziels der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu verstehen. Dies begründet sich mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GG) sowie dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG. Durch eine gleichmäßige Daseinsvorsorge soll allen Bürgern gleiche Chancen zur Entwicklung ihrer Persönlichkeit gegeben werden. Daher ist das Selbstverwaltungsrecht als Verpflichtung der Gemeinde und des Staates zu verstehen, leistungsfähige Verwaltungsorganisationen zu schaffen und zu unterhalten.²³⁰

Gemäß Art. 28 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 72 Abs. Abs. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sind die Kommunen insbesondere nicht nur berechtigt, sondern im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit gleichzeitig verpflichtet, alle öffentlichen Aufgaben selbstständig wahrzunehmen, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind.

Das BVerwG sieht in der Selbstverwaltungsgarantie nicht nur eine Garantie eines Kernbereichs hinreichend gewichtiger Selbstverwaltungsangelegenheiten, sondern auch einen Schutz vor einem sachlich ungerechtfertigten Aufgabenentzug nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.²³¹

Die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde bildet zwar keine Grenze der örtlichen Kompetenz, sehr wohl aber eine Grenze des Selbstverwaltungsprinzips. Der Verfassungsauftrag zur Entfaltung der Selbstverwaltung wird immer dann verletzt, wenn eine Gemeinde im Fall der Leistungsunfähigkeit unter Berufung auf die örtliche Zuständigkeit bei der Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe deren Verlagerung auf eine leistungsfähigere Instanz zu verhindern versucht.

Daher lässt sich eine kommunale Gebietsreform zur Gewährleistung einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung vor dem Hintergrund des Gemeinwohlprinzips rechtfertigen. Nur auf dieser Grundlage sind Eingriffe des Staates in die gemeindliche Gebietshoheit zulässig.²³²

Allerdings zwingt das Sozialstaatsprinzip damit nicht automatisch zur Zentralisation von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft und bedeutet auch nicht, dass eine nivellierende Gleichmacherei erforderlich wäre. Verlangt wird lediglich ein sozialgerechtes Mindestniveau, eine gewisse Gleichrichtung der Aufgabenträger, von dessen Basis aus Möglichkeiten zur Ausgestaltung entsprechend örtlicher Besonderheiten und Finanzlage möglich sein müssen. Deshalb können Zielgrößen, wie im Leitbild genannt, die als Messlatte für die Leistungsfähigkeit von Kreisen (oder analog Vorgaben für die Leistungsfähigkeit von Gemeinden) dienen sollen, auch nur von diesem Mindestniveau ausgehen und keine Maximalversorgung der Bevölkerung zum Maßstab nehmen.

Leistungsfähigkeit ist in einer Ziel-Mittel-Relation im Übrigen lediglich als das Mittel anzusehen, um das Staatsziel der gleichmäßigen Daseinsvorsorge und damit das

²³⁰ Evers (1970), S. 230.

²³¹ BVerwG Urteil vom 4.8.1983 – 7 C 2.81, DÖV 1984, S. 164f.

²³² BVerfGE 50, 195, 203.

Gemeinwohlprinzip zu verwirklichen und nicht als eigenständiges Ziel, das u. U. Staatsziele in den Hintergrund treten lässt.²³³

Dies gilt insbesondere für das Demokratieprinzip, das als grundlegender Bestandteil des Gemeinwohlprinzips zu verstehen ist, da die deutsche Verfassung demokratisch konzipiert ist. Somit müssen alle Hoheitsakte auf eine demokratische Legitimierung zurückgehen.

Grundsätzlich ist die chancengleiche Beteiligung aller Bürger und Bürgerinnen auf allen Ebenen des Gemeinwesens ein ganz wesentlicher Aspekt, der die Auswirkungen des Demokratieprinzips auf das Selbstverwaltungsprinzip verdeutlicht. Eine lokale Vertretung ist zur Regelung des örtlichen Aufgabenbereiches legitimer als die Gesamtvertretung des Volkes.²³⁴ Eine lokale Vertretung, die eine erhebliche räumliche und personelle Ferne zu den Betroffenen aufweist, stellt dies in Frage. Neben diesen materiellen Aspekten stellen für die Bürger betroffener Gemeinden in erster Linie ideelle Aspekte wie der Verlust der Identität ihrer Gemeinden und das Verschwinden traditioneller Ortsnamen und Strukturen ein gravierendes Problem dar.²³⁵

Es gilt daher, auch bei der Schaffung leistungsfähiger kommunaler Einheiten, einheitliche Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräume zu erhalten. Die örtliche Gemeinschaft ist der entscheidende Faktor für eine Gemeinde im Sinne des Art. 28 Abs. 1 und 2 GG, der sich über die sogenannte örtliche Verbundenheit (bzw. Bürgernähe) manifestiert. Dabei ist dieser Begriff nicht statischer, sondern dynamischer Natur. Während bis weit in die Nachkriegszeit eine Reise in die nächste Stadt für viele eine zeitaufwändige Angelegenheit war, schrumpfen die Entfernungen mit dem Grad der Motorisierung zeitlich zusammen. Auch das Einkaufs- und Freizeitverhalten hat sich in Richtung größerer Aktionsradien geändert. Deshalb kann eine Entfernung von einigen Kilometern zum Stadtzentrum heute nicht mehr prinzipiell gegen die Möglichkeit einer örtlichen Verbundenheit sprechen.

Dennoch ist es als wesentlicher Maßstab jeder Territorialreform anzusehen, dass die Integrationsfähigkeit der neu zu bildenden Gemeinde zu gewährleisten ist. Nur so kann sich eine neue örtliche Gemeinschaft herausbilden, im Bewusstsein der Bevölkerung ein neues Gemeinwesen entstehen, was wiederum Voraussetzung dafür ist, dass die örtliche Demokratie funktioniert. Daher gilt es, insbesondere historisch gewachsene kulturelle Bindungen zu berücksichtigen, aber auch die Integrationsfähigkeit nicht zu überschätzen. Einer Einheitsgemeinde mit zu vielen Ortsteilen wird es schwer fallen, eine gemeinsame Identität zu entwickeln.

Im Übrigen geht es dem Sozialstaatsprinzip auch um die Mitwirkung bei der Sozialgestaltung im Rahmen kommunaler Eigenverantwortlichkeit. Die Beibehaltung einer Volksvertretung in Gemeinden ohne hinreichende Regelungsbefugnis der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und eigener Finanzhoheit trägt daher ebenso wenig wie der umgekehrte Weg. Die Gewährleistung der Eigenverantwortlichkeit nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und das Gebot der Einrichtung von Volksvertretungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gehören daher

²³³ Brückmann (1972), S. 37.

²³⁴ Brückmann (1972), S. 50.

²³⁵ Gunst (1990), S. 194.

untrennbar zusammen. Die Eigenverantwortlichkeit stützt sich ja gerade auf die vom (Teil-)Volk bezogene Legitimation.²³⁶

Die Integrationsfähigkeit neu zu bildender Gemeinden bzw. Gemeindeverbände (relevant auch für die mögliche Bildung von Stadtkreisen o. ä.) lässt sich dabei an den folgenden Dimensionen festmachen:²³⁷

- die Qualität der Leistungserbringung einer Verwaltung und hier Bündelungsfähigkeit von Ressourcen und Kompetenzen im Bereich weisungsfreier, zumindest aber ermessensbasierter und strategisch relevanter Aufgaben,
- die Erreichbarkeit der Leistungserbringung,
- die Einsehbarkeit der zugrunde liegenden Entscheidungen,
- die Aktivierung bürgerschaftlicher Mitwirkungsbereitschaft
- die Identität wie Abdeckung gegebener kultureller und landsmannschaftlicher Bezüge durch den neuen Gebietszuschnitt.

Infolgedessen lassen sich zusammenfassend folgende Anforderungen an eine Gebietsreform anführen, wobei der abstrakte Begriff des Allgemeinwohls mit konkreten Inhalten durch mit den Gebietsreformen in den alten Ländern befassten Gerichte wie folgt herausgearbeitet worden ist:²³⁸

- Schaffung einer einheitlichen Lebens- und Umweltqualität
- Stärkung der kommunalen Leistungskraft und Effektivität
- Verwaltungsvereinfachung und Rationalisierung der Verwaltung
- besserer Einsatz moderner technischer Hilfsmittel
- Verbesserung der Integrationsfähigkeit
- Beseitigung ineffektiver Zwerggemeinden
- Abbau des Leistungsgefälles zwischen Verdichtungsräumen und dünn besiedelten Gebieten
- Lösung von Stadt-Umland-Problemen

Innerhalb einer von einem Landesgesetzgeber entwickelten Modellvorstellung, die den o. g. Kriterien folgt, wurde von der Gerichtsbarkeit großer Wert auf eine so genannte „Systemgerechtigkeit“ gelegt. Diese findet ihre Grenzen erst im Willkürverbot, d. h. im konkreten Einzelfall kann davon abgewichen werden, sofern sich hierfür sachgerechte Gründe vorbringen lassen.²³⁹

Eine Gebietsänderung darf nur aus Gründen des Allgemeinwohls (der Begriff ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz und unbestimmter Rechtsbegriff) erfolgen. Dies bedeutet insbesondere die Wahrung des Sozialstaatsprinzips und des Demokratieprinzips. Zwischen

²³⁶ Brückmann (1972), S. 64f.

²³⁷ Hesse (2007), S. 224, Greiving/Turowski (2001), S. 49.

²³⁸ Gunst (1990), S. 201.

²³⁹ Gunst (1990), S. 202f.

dabei ggf. im Widerspruch zueinander stehenden Anforderungen ist dabei ein tragfähiger Ausgleich zu schaffen.

Wesentlich ist die Wahrung des Rechtsstaatsprinzips (ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren). Eine Gebietsreform durch Gesetz bedarf dabei der folgenden Voraussetzungen:²⁴⁰

- Begründungszwang (die Gründe, die die Gebietsreform rechtfertigen sollen, sind darzulegen);
- Ermittlungszwang (die Interessen und der Wille der Beteiligten müssen vollständig ermittelt worden sein);
- Rechtfertigungszwang (die Gewichtung der Interessen der Beteiligten und mithin die Begründung für die Gebietsreform müssen sachlich fundiert und nachvollziehbar sein und dürfen nicht willkürlich erscheinen).

Wertung:

Wer also die kommunale Planungshoheit als Grundpfeiler der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie nachhaltig bewahren will, muss Eingemeindungen zumindest in Betracht ziehen. Diese Lösungen dienen letztendlich der Stärkung der kommunalen Ebene insgesamt gegenüber staatlichen Eingriffen. Leistungsschwache Kleinstgemeinden oder aufs intensivste mit einer Kernstadt verwobene Umlandgemeinden können sich mithin im Interesse des Gesamtlandes nur sehr eingeschränkt auf die Individualgewährleistungsgarantie ihrer Selbstverwaltung berufen. Insofern kann auch das bestehende Ziel eines Erhalts bzw. einer Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung, einer Eingemeindung nicht per se entgegengehalten werden.

Auch wenn Eingemeindungen den Interessen der Kernstädte gerecht werden würden, kommen sie immer nur als letztes Mittel in Betracht. Dabei sind die Abhängigkeiten mit der Lösungskraft vorgeschalteter Kooperationslösungen zu bedenken: Je weitergehend die bestehenden Stadt-Umland-Probleme bereits gelöst sind, desto höher sind die Hürden für Eingemeindungen und umgekehrt. Das heißt, dass im Fall von Varianten, die zwar auf eine abgestimmte, in die Zukunft gerichtete Planung abstellen (gegenwärtige Stadt-Umland-Räume, Stadt-Umland-Verband, RFNP etc.), aber weder soziale Lasten ausgleichen, noch über Gebietshoheit verfügen, ein größerer Eingemeindungsbedarf verbleibt als bei einer Stadtkreislösung. Voraussetzung ist aber stets eine Gleichzeitigkeit von Kreis- und Gemeindegebietsreform. Dabei muss bedacht werden, dass der Verlust der Kreisfreiheit mit dem erklärten Ziel, Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen zu stärken, Eingemeindungserfordernisse keineswegs entbehrlich erscheinen lässt, wie schon in Kap. 3.3 dargelegt wurde. Insbesondere bleibt der Raum- und Flächenbedarf der Städte bestehen, ohne dass innerhalb eines Landkreises für eine abgestimmte Siedlungsentwicklung Sorge getragen werden würde.

Das Lösungsmodell einzelne Eingemeindungen beinhaltet eindeutige Verbesserungen der städtischen Einnahmen, wenngleich damit nicht sämtliche Probleme zu lösen sind. Durch sinnvolle Eingemeindungen bekommen die Städte vor allem die

²⁴⁰ Stern/Püttner (1968).

Suburbanisierungsgemeinden zurück, d. h. die Gemeinden, an denen die Städte tendenziell überdurchschnittlich gut situierte Bürger und Gewerbetriebe verloren haben. Damit fließen deren Steuereinnahmen auch wieder an die Städte. Zugleich müssen die Städte dann auch die Versorgungsleistungen in der Daseinsvorsorge für diese Gemeinden und ihre Bevölkerung tragen. Diese Aufwendungen werden dann jedoch niedriger als in den einzelnen Gemeinden sein, da die Städte diese durch ihre größere Verwaltung tendenziell effizienter erbringen können. Von daher werden die Städte aus den Eingemeindungen letztlich Mehreinnahmen erwirtschaften, die die zusätzlichen Aufwendungen überwiegen und aus denen dem Land insgesamt Effizienzgewinne erwachsen.

Als Folge des damit verbundenen Flächenzuwachses werden auch die Entwicklungsmöglichkeiten wesentlich verbessert, so dass die Städte darüber zukünftig weitere und zusätzliche Einnahmen realisieren können. Trotz der damit ermöglichten grundsätzlichen Verbesserung der Finanzsituation wären auch bei diesem Modell zusätzlicher Maßnahmen angebracht. So sollte zur Finanzierung der zentralörtlichen Versorgungsfunktion für das weitere Umland eine Berücksichtigung der Bevölkerung im jeweiligen Verflechtungsbereich durch Heraufsetzung der Bedarfsmesszahl im kommunalen Finanzausgleich erfolgen und/oder der Kreis stellvertretend für seine Kommunen sich mit Kompensationszahlungen an den Kosten der zentralörtlichen Einrichtungen beteiligen, wobei die Wechselwirkungen zwischen diesen Möglichkeiten zu beachten und zu berücksichtigen sind.

5. 3. 11 Lösungsmodell Regionalstadt

Der Begriff „Regionalstadt“ ist zunächst einmal die Umschreibung eines funktionalen Zustandes, eines Organismus, der eine oder mehrere Städte und Umlandgemeinden einschließt, welche als eine zusammenhängende Umwelt, als ein einheitliches System funktionieren.

Im formalisierten Sinne handelt es sich um eine Form der gebietskörperschaftlichen Lösung mit zweistufigem Aufbau:

- Auf der gesamtstädtischen Ebene gibt es eine direkt gewählte Vertretung und einen (Regions-)Bürgermeister.
- Unterhalb davon gibt es Stadtbezirke oder Teilgemeinden mit ebenfalls direkt gewählten Bezirksparlamenten und -bürgermeistern.

Die (sachgerecht abgegrenzte) Stadtregion wird in eine schlagkräftige und wahrnehmbare gebietskörperschaftliche Form gebracht.²⁴¹ Durch die Gliederung der Kernstadt in Stadtbezirke oder Teilgemeinden wird der Gegensatz zwischen bisherigen Kernstädtern und bisherigen Vorortbewohnern aufgehoben. Im Gegensatz zur klassischen Eingemeindung bleibt auf kommunaler, bürgernaher Ebene eine substantielle Selbstverwaltungsstruktur bestehen. Eine (auch personelle) Kontinuität in der Ortspolitik und -verwaltung ist möglich, durch die politische Repräsentanz wird die Identität der Gemeinden besser gesichert als bei einer klassischen Eingemeindung.

²⁴¹ Scheller (1998), S. 197.

Im Gegensatz zu einer kreisverfassten Gebietskörperschaft hat eine Regionalstadt umfassende Gebietshoheit, eigene Steuereinnahmen und ist nicht ausschließlich auf Umlagefinanzierung und den landesweiten kommunalen Finanzausgleich angewiesen.

Als Regionalstadt im administrativen Sinne kann man die Stadtstaaten Berlin und Hamburg bezeichnen. Sie sind als kreisfreie Städte Gebietskörperschaften (und zugleich ein Bundesland), haben ihren Stadtbezirken aber weitreichende Kompetenzen übertragen. Dies betrifft auch die Planung, da den Bezirken die Aufgabe der verbindlichen Bauleitplanung obliegt.

Eine derartige „Regionalstadt“ würde also entstehen, wenn die sechs kreisfreien Städte ihren Stadt-Umland-Raum zur Gänze oder so doch zu wesentlichen Teilen eingemeinden und durch eine strukturelle Änderung der Kommunalverfassung den entstehenden Stadtbezirken weitreichende Kompetenzen zur Regelung lokaler Angelegenheiten inklusive Budgetrechte übertragen werden würden.

Dies sind beispielsweise in Nordrhein-Westfalen gemäß § 37 Abs. 1 Gemeindeordnung:

(1) Soweit nicht der Rat nach § 41 Abs. 1 ausschließlich zuständig ist, entscheiden die Bezirksvertretungen unter Beachtung der Belange der gesamten Stadt und im Rahmen der vom Rat erlassenen allgemeinen Richtlinien in allen Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht, insbesondere in folgenden

Angelegenheiten:

a) Unterhaltung und Ausstattung der im Stadtbezirk gelegenen Schulen und öffentlichen Einrichtungen, wie Sportplätze, Altenheime, Friedhöfe, Büchereien und ähnliche soziale und kulturelle Einrichtungen;

b) Angelegenheiten des Denkmalschutzes, der Pflege des Ortsbildes sowie der Grünpflege;

c) die Festlegung der Reihenfolge der Arbeiten zum Um- und Ausbau sowie zur Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen, Wegen und Plätzen von bezirklicher Bedeutung einschließlich der Straßenbeleuchtung, soweit es sich nicht um die Verkehrssicherungspflicht

handelt;

d) Betreuung und Unterstützung örtlicher Vereine, Verbände und sonstiger Vereinigungen und Initiativen im Stadtbezirk;

e) kulturelle Angelegenheiten des Stadtbezirks einschließlich Kunst im öffentlichen Raum, Heimat- und Brauchtumspflege im Stadtbezirk, Pflege von vorhandenen Paten- oder Städtepartnerschaften;

f) Information, Dokumentation und Repräsentation in Angelegenheiten des Stadtbezirks.

Zudem erfüllen die Bezirksvertretungen ihnen zugewiesene Aufgaben im Rahmen der vom Rat bereitgestellten Haushaltsmittel; dabei sollen sie über den Verwendungszweck eines Teils dieser Haushaltsmittel allein entscheiden können (§ 37 Abs. 3 Satz 1 GO NRW). Schließlich sind in Stadtbezirken nach § 38 Abs. 1 eigene Verwaltungsstellen einzurichten.

Demgegenüber sieht die Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern mit § 42 lediglich sog. „Ortsteilvertretungen“ vor: „ (1) In großen kreisangehörigen Städten kann die Stadtvertretung für Ortsteile Ortsteilvertretungen wählen. Entsprechendes gilt in anderen Gemeinden für Gebiete, die früher selbständige Gemeinden waren. Die Wahl erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Wählbar sind Einwohner des Ortsteils und Gemeindevertreter.

(2) Die Ortsteilvertretung ist über alle für den Ortsteil wichtigen Angelegenheiten zu unterrichten. Der Vorsitzende der Ortsteilvertretung hat in der Gemeindevertretung und in den Ausschüssen das Rede- und Antragsrecht, soweit Angelegenheiten des Ortsteils betroffen sind.“

Eine eigenverantwortliche Kompetenz zur Regelung ortsteilbezogener Angelegenheiten ist ebensowenig wie eigene Haushaltsmittel vorgesehen.

Wertung:

Angesichts der beschränkten Größe der betroffenen Städte und ihrer Stadt-Umland-Räume, insbesondere aber der geringen Verwaltungskraft der allermeisten Umlandgemeinden, die die Einrichtung von Bezirksverwaltungsstellen ineffizient erscheinen lässt, ist eine derartige Regionalstadt und die Aufgabenübertragung auf zu bildende Stadtbezirke, die zurzeit amts-angehörige Gemeinden sind, dennoch als unzweckmäßig anzusehen. Das Modell einer föderalen Stadt ist also zu verwerfen und steht auch nicht im Einklang mit den bestehenden Zielen auf Landesebene.

Dennoch könnten analog zur Gemeindeordnung NRW Stadtbezirke gebildet und so möglichen einzugemeindeten Umlandgemeinden Kompetenzen zur Regelung örtsteilbezogener Angelegenheiten verbleiben.

Die finanziellen Auswirkungen dieses Modells wären für die städtischen Finanzen noch günstiger als bei dem Modell der einzelnen Eingemeindungen, weil die Eingemeindungen noch umfassender erfolgen. Dementsprechend würde durch die oben empfohlene Einbindung weiterer Gemeinden die Kostenbeteiligung durch den Kreis an Gewicht verlieren. Das gleiche gilt für die empfohlenen Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich. Diese werden damit jedoch keinesfalls hinfällig oder bedeutungslos sondern die Durchsetzung entsprechender Regelungen ist nicht ganz so dringlich, wie in den anderen Modellen.

5. 4 Abschließende Empfehlungen

Im Folgenden werden die diskutierten Modelle vor dem Hintergrund der eingangs dargelegten Ziele auf Landes- wie auf kommunaler Ebene zusammenfassend bewertet und darauf aufbauend Empfehlungen zur Organisation der Stadt-Umland-Räume ausgesprochen.

„++“ steht dabei für volle Zielerfüllung

„+“ steht für überwiegende Zielerfüllung

„o“ bedeutet, dass Vor- und Nachteile sich die Waage halten bzw. keine Auswirkungen auf ein Ziel zu erwarten sind.

„-“ heißt, dass eher negative Wirkungen auf bestehende Ziele zu erwarten sind

„--“ deutet schließlich starke Konflikte zu bestehenden Zielen an

Damit macht sich das vorliegende Gutachten den Auftrag des Leitbilds zu eigen „Es ist abzuwägen, welche Verwaltungsstruktur den tatsächlichen Lebens- und Wirtschaftsraum des Stadt-Umland-Raumes der Städte (Verflechtungsraum) am besten abbildet und geeignet ist, dessen Leistungsfähigkeit im Sinne der Landesentwicklung für die Zukunft zu stärken.“

Für eine separate Darstellung der Modelle, die nur einzelne Aspekte regeln, wie gemeinsame und regionale Flächennutzungspläne sowie raumordnerische Verträge wird aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht gesondert eingegangen. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass diese flankierend die Grundmodelle unterstützen.

Die auf der folgenden Seite dargestellte Matrix ist alleine nur bedingt aussagekräftig, da aufgrund der Komplexität der Thematik und der Gleichzeitigkeit der Neuregelung landesweiter, regionaler und lokaler Strukturen immer eine Kombination aus mehreren Modellen zur Anwendung kommen muss. Daher ist die Matrix ergänzungsbedürftig. Dafür werden mehrere, unter Berücksichtigung der Vorbewertung der Grundmodelle, denkbare Szenarien entwickelt und bewertet, wobei jeweils alle denkbaren Unterfälle der Vollständigkeit halber zu berücksichtigen sind, auch wenn nur auf drei nach Diskussion aller Modelle sinnvolle Kombinationen eingegangen wird. Dazu gehört als Grundmodell auch die Beibehaltung der Kreisfreiheit, die sozusagen den Status quo darstellt, aber mit mehreren Kooperationsmodellen kombinierbar ist. Dabei erfolgt schließlich auch eine Aussage, für welche der sechs Städte welches Szenario aus gutachterlicher Sicht und in Würdigung der Interessen aller Akteure zu bevorzugen ist.

Tabelle 5: Zusammenfassende Bewertung der Organisationsmodelle

Variante/ Zieldimension	Stadt- Umland- Raum i. V. m. raumordn. Vertrag	Stadtgemeins- chaft über öffentlich- rechtliche Vereinbarung	Mehrzweck- verband i. V. m. gem. FNP	Stadtkreis	Einkreisung als „Große kreisange- hörige Stadt“ mit Sonderstatus	Einzelne Eingemein- dungen	Kreisfreiheit i. V. m. Eingemeindu- ngen und Mehrzweck- verband
Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen	-	0	-	++/- ²⁴²	0	+	+
Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung	+	+	+	++/- ²⁴³	0	-	+
Stärkung von Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen	+	+	+	++	+	-	+
Stärkung der Zentren - Gunst als Wirtschaftsstandort, - Fähigkeit der Umlandversorgung, - angemessener Aufgabenbestand - Finanzausstattung	0	0	+	++	-	+	++

²⁴² Sehr positiv für die Stadt-Umland-Räume, negativ für den Rest des Landes.

²⁴³ Grundsätzlich sehr positiv für die Umlandgemeinden, allerdings sind leistungsfähige amtsfreie Gemeinde zu bilden, also umfängliche Fusionen anzuraten.

Szenario 1: Beibehaltung der Kreisfreiheit

Folgende Untervarianten sind denkbar, wobei die näher erläuterte Variante fett unterlegt ist.

1 a) Kreisfreiheit in Kombination mit einzelnen Eingemeindungen

aa) in Kombination mit einem Stadt-Umland-Verband

ab) in Kombination mit dem Fortbestand der Stadt-Umland-Abstimmung

1 b) Kreisfreiheit ohne Eingemeindungen

ba) in Kombination mit einem Stadt-Umland-Verband

bb) in Kombination mit dem Fortbestand der Stadt-Umland-Abstimmung

Im Gegensatz zur ursprünglichen Fassung des Leitbilds schlägt die Enquete-Kommission unter Punkt 5.6 zur Einkreisung folgendes als Formulierung vor: „Über die Kreisfreiheit der anderen bisher kreisfreien Städte wird gesondert entschieden.“ Und weiter: „Es ist abzuwägen, ob dem Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des gesamten Landes eine Einkreisung kreisfreier Städte oder eine Aufrechterhaltung der Kreisfreiheit zweckdienlicher ist.“²⁴⁴

Angesichts der dargelegten Schwächen aller möglichen Kooperationsmodelle wird daher bei Szenario 1, die Kreisfreiheit aller sechs Städte und nicht nur von Rostock und Schwerin aufrechterhalten. Damit sind weniger problematische Rückwirkungen auf das Gesamtland verbunden, als bei der Bildung von Stadtkreisen, da das Bevölkerungspotenzial der Stadt-Umland-Räume bei der Bildung neuer Landkreise weitgehend zur Verfügung steht. Auf diese Weise würde der oberzentrale Status der Wachstumsmotoren des Landes gestärkt. Gleichwohl ist bekanntlich bereits die derzeitige Situation, d. h. der Status als kreisfreie Stadt, unbefriedigend, da die mit der Suburbanisierung verbundenen Konflikte nicht alleine mit der bestehenden Abstimmung innerhalb der Stadt-Umland-Räume lösbar sind. Genauso erfordert die fiskalische Schieflage Veränderungen im Finanzausgleich, eine Beteiligung der Kosten für zentralörtliche Leistungen seitens der Kreise und eben möglichst auch Eingemeindungen.

Dieses Szenario besitzt den Vorteil, dass sowohl die örtlichen als auch überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben transparent und eindeutig Gebietskörperschaften zugeordnet blieben (kreisfreie Stadt, Landkreis), die ausreichend demokratisch legitimiert sind.²⁴⁵ An der Fähigkeit auch der kleineren kreisfreien Städte, Verwaltungsleistungen effizient erbringen zu können, kann kein Zweifel bestehen (vgl. dazu Kap. 4.2).

Drei zentrale Gründe sprechen dabei für Eingemeindungen:

1. Eine Gründen des Allgemeinwohls erforderliche gemeinsame Aufgabenwahrnehmung – und Finanzierung in miteinander funktional verflochtenen Räumen

Einzelne Eingemeindungen von Gemeinden, zu denen ein unmittelbarer baulicher Zusammenhang besteht, die also an die Stadtgrenze der Kernstadt erkennbar herangewachsen sind und mit dieser einen homogenen Siedlungskörper bilden, sind daher als unabweisbar anzusehen. Gleiches kann für funktional besonders stark mit der Kernstadt verflochtene Nachbargemeinden gelten, von denen sich in den Stadt-Umland-Räumen zahlreiche finden lassen (vgl. für die Kriterien Kap. 5.3.10 sowie für die Ausprägung bestimmter Kriterium Kap. 2.4 sowie 3.3.2). Das Leitbild führt hier

²⁴⁴ Enquete-Kommission (2008), S. 3.

²⁴⁵ So auch Gröpl/Groß (2007), S. 91.

unter Punkt 5.6.1 aus: „Eingemeindungen sind zulässig, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls geeignet und erforderlich sind.“ Aufs intensivste mit einer Kernstadt verwobene Umlandgemeinden können sich mithin im Interesse des Gesamtlandes nur sehr eingeschränkt auf die Individualgewährleistungsgarantie ihrer Selbstverwaltung berufen. Insofern kann auch das bestehende Ziel, des Erhalts bzw. der Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung Eingemeindungen nicht per se entgegengehalten werden. Zudem ist zu bedenken, dass im Hinblick auf die vom Landesverfassungsgericht herausgestellten Gesichtspunkte Bürgernähe und Demokratie Beachtung finden sollte, welchen „Wert“ die Stimme des Bürgers im Rahmen der Selbstverwaltung tatsächlich hat, sprich bei welchen ihn betreffenden Entscheidungen er maßgeblich mitwirken kann. In der kreisfreien Stadt, der die Bürger eingemeindeter Umlandgemeinden angehören würden, werden Entscheidungen in überörtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten getroffen, die die Bewohner von Umlandgemeinden betreffen, ohne dass diese bisher an der Entscheidungsfindung mitwirken konnten bzw. bei denen ihre Stimme auf Landkreisebene weniger Gewicht besitzt. Dabei könnten analog zur Gemeindeordnung NRW Stadtbezirke gebildet werden und so möglichen einzugemeindeten Umlandgemeinden Kompetenzen zur Regelung ortsteilbezogener Angelegenheiten verbleiben.

2. Die funktions- und strukturgerechte Entwicklung der Oberzentren

Dies war bereits eine wesentliche Begründung für Gebietsreformen in den alten Ländern, in deren Rahmen die Gemarkungsflächen von Kernstädten durch die Eingemeindung von Umlandgemeinden erweitert worden sind. Die Kernstädte konnten auf ihrem begrenzten Territorium die notwendige Entwicklung ihrer oberzentralen Funktionen nicht mehr sicherstellen. Die Ansiedlung von großflächigen Einrichtungen und Betrieben mit regionaler Bedeutung war in gleichem Maße erschwert, womit die regionale Entwicklung beeinträchtigt wird. Daraus ergeben sich unabwiesbare Flächenbedarfe der Kernstädte.

3. Die Schaffung leistungsfähiger kommunaler Einheiten

Ferner wird für diejenigen Stadt-Umland-Räume eine stärker formalisierte Abstimmung empfohlen, die auch nach einzelnen Eingemeindungen im Wesentlichen fortbestehen würden. Dies trifft auf die flächen- und einwohnerstarken Räume Rostock und Schwerin zu. Im Unterschied zur Stadtkreislösung ist hier eine weitere Abstimmung der Siedlungsentwicklung, aber auch die gerechte Verteilung von Lasten im kulturellen und schulischen Bereich, als ungelöst zu betrachten. Als bewährtes Modell kann hier ein Stadt-Umland-(Mehrzweck-)Verband in der Rechtsform eines Zweckverbandes angesehen werden (Vgl. Kap. 5.3.6).

Das Szenario 1, Beibehaltung der Kreisfreiheit stellt die günstigste Variante zur Stärkung der Einnahmen und Finanzkraft der sechst Städte dar, wenn

- zugleich die angeführten einzelnen Eingemeindungen erfolgen,
- die Umlandgemeinden und weiteren Gemeinden über den Kreis an den Kosten für die zentralörtlichen Einrichtungen beteiligt werden,
- im Finanzausgleich die Versorgungsleistungen der Städte durch eine höhere Berücksichtigung der Bedarfsmesszahlen mehr Berücksichtigung erfahren,
- ein Teil der Schlüsselzuweisungen aus den Wohnsitzgemeinden der Studenten an die Hochschulstandorte fließt und ein Landesausgleich für Studenten aus anderen Ländern erfolgt.

- und die Sozialkosten in Anlehnung an die Erfahrungen aus dem Großraum Hannover durch einen gemeinsamen Sozialfonds oder andere geeignete Regelungen beglichen werden, an dessen Kosten die Stadt, die Gemeinden des näheren Umlandes und der Kreis beteiligt werden.

Szenario 2: Einkreisung in Kombination mit dem Status einer großen kreisangehörigen Stadt

2a) In Kombination mit dem Fortbestand der Stadt-Umland-Abstimmung

2b) In Kombination mit substantiellen Eingemeindungen

2c) In Kombination mit der Bildung einer Stadtgemeinschaft

Aus dem Leitbild geht eindeutig hervor, dass für den Fall einer Einkreisung in jedem Fall der Status einer großen kreisangehörigen Stadt verliehen werden würde: „Die bisher kreisfreien Städte erhalten - soweit sie nicht kreisfrei bleiben - den Sonderstatus einer „großen kreisangehörigen Stadt“. In Bereichen, die für die städtische Entwicklung von besonderer Bedeutung sind, sollten sie auch künftig bestimmte Aufgaben wahrnehmen, für die im übrigen Kreisgebiet der Landkreis zuständig ist.“ (Punkt 5.7).

Dieses Szenario ist aus Sicht der Städte eindeutig als suboptimal anzusehen, da es kaum gelingen kann, einen umfassenden Aufgabenbestand zugewiesen zu bekommen und erst recht diesen nachhaltig zu sichern. Auf die gestaltungsintensiven Aufgaben, die in jedem Fall aus städtischer Sicht zu delegieren wären, ist bereits unter Kap. 4.2 sowie Kap. 5.3.9 eingegangen worden wie auch auf die Konfliktlagen hinsichtlich der Trägerschaft von Sozial- und Jugendhilfeaufgaben. Zusammenfassend sind die wesentlichen Aufgaben jedenfalls:

- Schulträgerschaft;
- Umfassende Zuständigkeit als untere staatliche Genehmigungs- und Fachplanungsbehörde („one-stop-shop“);
- Zuständigkeit für Krankenhaus, Rettungsdienst, Berufsfeuerwehr und Katastrophenschutz;
- Trägerschaft des ÖPNV;
- Direkte Vertretung in der Verbandsversammlung der Planungsgemeinschaften.

Es sei hier daran erinnert, dass die Enquete-Kommission Folgendes beschlossen hat: „Es ist abzuwägen, welche Verwaltungsstruktur den tatsächlichen Lebens- und Wirtschaftsraum des Stadt-Umland-Raums der Städte (Verflechtungsraum) am besten abbildet und geeignet ist, dessen Leistungsfähigkeit im Sinne der Landesentwicklung für die Zukunft zu stärken.“²⁴⁶ Durch den Status einer großen kreisangehörigen Stadt dürfte dieses Ziel wie dargelegt kaum erreichbar sein.

Sollte aus Interessen der Schaffung nachhaltig tragfähiger Verwaltungsstrukturen für das Gesamtland dennoch eine Einkreisung erfolgen, besteht ein erheblicher Eingemeindungsbedarf, weil die Stadt-Umland-Probleme im engeren Sinn, d. h. eine abgestimmte Siedlungsentwicklung und die Flächenbedarfe der Kernstädte, fortbestehen. Daran würde sicherlich auch nicht die aus Sicht der Umlandgemeinden zu favorisierende Bildung einer Stadtgemeinschaft etwas ändern. Lediglich eine Verteilung der finanziellen Lasten im kulturellen Bereich und anderer Einrichtungen

²⁴⁶ Enquete-Kommission (2008).

der Daseinsvorsorge, die die Städte im Rahmen ihrer mittel- bzw. oberzentralen Funktionen erbringen, ist über die Kreisumlage vorstellbar. Die Einkreisung stellt für die Städte trotz der damit infolge des Aufgabewegfalls verbundenen Entlastung voraussichtlich die ungünstigste Variante für ihre finanziellen Perspektiven dar. Deshalb wären umfassende Regelungen im kommunalen Finanzausgleich erforderlich, die sicherstellen, dass die Finanzkraft trotz des damit verbundenen Wegfalls von Mitteln und der hohen Belastung durch die Kreisumlage dennoch in den Städten gestärkt wird.

Zudem würde die Zielsetzung des LEP, das Oberzentren als Schwerpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung, der Versorgung, der Siedlungsentwicklung, kulturellen, bildungs-, sozialen- und sportlichen Infrastruktur sowie der Verwaltungsinfrastruktur (wozu auch die Kreisverwaltung zählt) sieht, gefährdet.

Szenario 3: Bildung von Stadtkreisen

3a) Stadtkreis in Kombination mit Änderungen des Finanzausgleichs

3b) Stadtkreis in Kombination mit einzelnen Eingemeindungen

Ein Stadtkreis würde für die Stadt-Umland-Räume Effizienz und nachhaltige Tragfähigkeit der Verwaltungsstrukturen gewährleisten. Das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung könnte umfassend umgesetzt werden. Zudem ist ein Ausgleich der Lasten für die Vorhaltung zentralörtlicher Infrastruktur ebenso wie für soziale Aufgaben über die Stadtkreisumlage möglich. Für die Vorhaltung oberzentraler Leistungen bleibt eine zusätzliche Würdigung im kommunalen Finanzausgleich erforderlich, weil der Stadtkreis nur ungefähr den Nahbereich umfassen würde. An die Tragfähigkeit der Landkreis müssten deutliche Zugeständnisse gemacht werden.

Ausgegangen wird von einem Auftragsmodell da der parallele Fortbestand unabhängiger Stadt- und Stadtkreisverwaltungen politisch und ökonomisch keine Effizienzgewinne verspricht. Das heißt, der Stadtkreis würde über völlig eigenständige politische Organe verfügen und eine eigenständige Willensbildung vornehmen können. Dabei bedient er sich zur Entscheidungsvorbereitung der beauftragten Verwaltung der Kernstadt. Ob angesichts unterschiedlicher Rechtsauffassungen sicher gewährleistet werden könnte, dass eine derartige Organisationsform vor dem Landesverfassungsgericht Bestand hat, ist dennoch unsicher.

Die einwohnermäßige Dominanz der Kernstadt würde eine abgestimmte Entwicklung der jetzigen Stadt-Umland-Räume gewährleisten, ohne die Bürger „zu entfremden“. Denn ein starker Stadtkreis gestattet eher, auf der Gemeindeebene noch vergleichsweise kleinteilige Strukturen zu erhalten (und damit die kommunale Selbstverwaltung zu fördern), weil die zentralen Versorgungs- und Entwicklungsaufgaben der Kommunen vom Stadtkreis übernommen werden. Dies gilt insbesondere für infrastrukturelle Fragen und einen fiskalischen Lastenausgleich, nicht jedoch für die Siedlungsentwicklung, da die Bauleitplanung als örtliche Angelegenheit weiterhin in der Trägerschaft der einzelnen Gemeinden verbleiben würde. Mithin würde ein Stadtkreis die bestehende Stadt-Umland-Abstimmung nicht entbehrlich machen, aber Eingemeindungen verzichtbar erscheinen lassen, da die enge Abstimmung über den von der Kernstadt dominierten Kreistag, etwa in Fragen der Wirtschaftsförderung eine Würdigung städtischer Interessen ermöglicht.

Der Zusammenschluss der Umlandgemeinden zu amtsfreien Einheitsgemeinden ist allerdings ratsam. Eine kommunale Struktur, die in den Stadt-Umland-Räumen durch Ämter und

amtsangehörige Gemeinden geprägt wird, erschwert die Willensbildung im Kreistag, so dass es den Umlandgemeinden schwerfallen würde, mit einer Stimme zu sprechen. Zudem müssen diese leistungsfähig genug sein, ihre örtlichen Angelegenheiten eigenständig wahrzunehmen. Der Fortbestand der Zwischenstufe der Ämter würde den Willensbildungsprozess über Gebühr erschweren.

In den ländlichen Räumen würden zu Gunsten der Erreichbarkeit kreislicher Einrichtungen und der Ermöglichung der ehrenamtlichen kommunalpolitischen Engagements Abstriche vom Ziel der ökonomischen Effizienz gemacht werden müssen, da die Einwohnerzahlen der Landkreise teilweise deutlich unter den Zielwert von 175.000 absinken würden. Dennoch können auch kleinere Landkreise tragfähig sein, wie Beispiele aus anderen Bundesländern belegen.

Das Szenario 3 beinhaltet gewisse Verbesserungen für die Finanzsituation der Städte, aber bei weitem nicht in dem Maße, wie bei Erhalt der Kreisfreiheit in Verbindung mit einzelnen Eingemeindungen. Mit dem Modell können die Umlandgemeinden zwar angemessen an den Kosten für zentralörtliche Einrichtungen beteiligt werden, aber die Städte erhalten keine zusätzlichen Steuereinnahmen und müssen zudem auch die Kreisumlage an den Stadtkreis begleichen. In dem Fall wären ebenfalls weitere Maßnahmen erforderlich. Dabei bietet sich für den kommunalen Finanzausgleich vor allem die Lösung an, in der die Bedarfsmesszahl für die Städte heraufgesetzt und für die Umlandgemeinden abgemindert wird. Außerdem sollten die großräumigen Versorgungsleistungen durch entsprechende Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich und/oder durch Kompensationszahlungen seitens des Kreises an die Stadt angemessen unterstützt werden.

Abschließende gutachterliche Empfehlung

Abschließend bleibt festzuhalten, dass Szenario 1, d. h. die Beibehaltung der Kreisfreiheit aller sechs Städte in Kombination mit einzelnen Eingemeindungen (und in den Fällen Rostock und Schwerin in Kombination mit einem Stadt-Umland-Verband), den Belangen aller beteiligten Akteure am ehesten entspricht (vgl. auch Tabelle 5). Dies ist daher die gutachterliche Empfehlung, um in Mecklenburg-Vorpommern die Stadt-Umland-Räume im Sinne der Landesentwicklung für die Zukunft zu stärken.

Bei dieser Lösung entstünden klare, über die Selbstverwaltungsgarantie, im Unterschied zum Status einer großen kreisangehörigen Stadt, vor staatlichen Eingriffen weitgehend geschützte Kompetenzverteilungen auf überörtlicher wie örtlicher Ebene. Ferner ist nicht mit verfassungsrechtlichen Problemen zu rechnen, die es ungewiss erscheinen lassen, ob die mögliche Bildung von Stadtkreisen überhaupt Bestand hätte, die zudem negativere Rückwirkungen auf die Tragfähigkeit neuer Landkreise hätte. Die Eingemeindung von Umlandgemeinden ist dagegen in den allermeisten Bundesländern bereits höchststrichterlich geprüft und in den meisten Fällen dabei auch bestätigt worden, sofern die in Kap. 5.3.10 dargelegten Anforderungen erfüllt waren.

Bei Umsetzung der dargelegten Empfehlungen für Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich sowie für Kompensationszahlungen der Umlandgemeinden bzw. des Landkreises für zentralörtliche Versorgungsleistungen ließen sich damit auch am ehesten und nachhaltigsten die Einnahmen und damit die Finanzkraft der kreisfreien Städte stärken.

6. Literatur

- Albert, S. (2000): Inhaltliche Ausgestaltung eines regionalen Flächennutzungsplanes. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 139 - 149.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2000): Regionaler Flächennutzungsplan. Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 213 Hannover.
- Apel, D./Henkel, D. (1995): Flächen sparen, Verkehr reduzieren - Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung Band 16, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1995.
- Brückmann, W. (1972): Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 49, Berlin 1972.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Bundesraumordnungsbericht 2005, Bonn 2005.
- Bunzel, A./Meyer, U. (1996): Die Flächennutzungsplanung - Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis; Difu-Beiträge zur Stadtforschung Band 20. Berlin.
- Büttner, T./Enß, P./Holm-Hadulla, F./Schwager, R./Starbatty, C./Webering, W. (2008): Der Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven. Teil I: Der vertikale Finanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern. 31.01.2008. Georg-August-Universität Göttingen und ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
- Dombert, M. (2005): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: juristisches Neuland oder verfassungsrechtlicher Irrweg? In: LKV 2005, S. 526 – 531.
- Deutsche Olympische Gesellschaft (1991): Goldener Plan Ost, Frankfurt M. 1991.
- Deutsches Institut für Urbanistik (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau. Beiträge zur Stadtforschung Nr. 34. Berlin.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Ranking der erfolgreichen Ansiedlungsberatung in deutschen Städten. Berlin 2003.
- Enquete-Kommission Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (2008): Antrag der Fraktionen der SPD und der CDU zu der Unterrichtung durch die Landesregierung Ziele, Leitbild und Leitlinien der Landesregierung für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache 5/1059). Kommissionsdrucksache 5/75 vom 19.02.2008.
- Enquete-Kommission Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (2008a): Gesamtrahmen für die Verwaltungsmodernisierung in der 5. Legislaturperiode des Landtages Mecklenburg-Vorpommern. Kommissionsdrucksache 5/77 vom 19.02.2008.
- Enquete-Kommission Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (2008b): Entwurf des Zwischenberichts der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ - zur Unterrichtung durch die Landesregierung „Ziele, Leitbild und Leitlinien der Landesregierung für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern auf Drucksache 5/1059. Kommissionsdrucksache 5/83 vom 10.03.2008.
- Enquete-Kommission Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (2008c): Pendlerverhalten der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Stadt-Umland-Räumen der kreisfreien Städte Wismar, Rostock, Schwerin, Stralsund, Greifswald und Neubrandenburg.
- Erbguth, W. (2004): Modellvorhaben Verwaltungsreform Mecklenburg-Vorpommern? Anmerkungen aus rechtlicher Sicht. In: LKV 1/2004, S. 1 – 5.
- Evers, H.(1970): Zum Rechtsgebot der Systemtreue bei Gebietsreformen. In: Der Städte- und Gemeindebund 1970, S. 270ff.
- Ewringmann/Heimann/Schaefer/Bertenrath (2004): Gutachten Finanzprobleme schrumpfender gemeinden im zentralen Erzgebirge um Johannegeorgienstadt, Köln 2004.

- Franzke, J. (2001): Kommunale Gebietsreform im Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Verwaltungseffizienz. In: Stadt Garbsen/Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.): Junge Städte in ihrer Region. Garbsen 2001, S. 129 – 146.
- Forum Zukunft Bauen (Hrsg. 2000): Mobilitätskongress 2000. Berlin 2000.
- Gawron, T./Jähnke, P. (2001): Regionale Kooperation - Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Graue Reihe Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, S. 11 - 34.
- Gawron, T. (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? UFZ Berichte 25/2004. Leipzig.
- Greiving, S. (2003): Der Raumordnerische Vertrag als Instrument zur Absicherung von Kooperationen im zentralörtlichen System. In: Raumforschung und Raumordnung 5/2003, S. 371 - 378.
- Greiving, S. (2006): Das raumordnerische Konzept der Städteverbände und seine Umsetzung in der landesplanerischen Praxis. In: Raumforschung und Raumordnung 1/2006, S. 5 - 18.
- Greiving, S.: (2006a): Regionale Flächennutzungspläne für das Ruhrgebiet – Ein Beitrag zur Lösung der bestehenden Stadt-Umland-Probleme? In: Finke, L. (Hrsg.): Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen. ARL-Arbeitsmaterialien Nr. 327. Hannover 2006.
- Greiving, S./Pietschmann, H./Winkel, R. (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Werkstatt:Praxis Reihe des BBR. Nr. 54. Bonn.
- Greiving, S./Turowski, G. (2001): Untersuchung der Verflechtungsbeziehungen zwischen den kreisfreien Städten Magdeburg, Halle und Dessau und deren Umlandgemeinden. Dortmund 2001.
- Greiving, S./Turowski, G. (2002): Zur Bestimmung und Ausgestaltung eines gemeinsamen Aufgabenwahrnehmungsraumes im Stadt-Umland – Folgerungen aus der kommunalen Gebietsreform im Land Sachsen-Anhalt. In: LKV 2002. S. 548 – 553.
- Gröpl, C./Groß, M. (2007): Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung von Stadt-Umland-Räumen. In: LKRZ 2007, S. 86 – 92.
- Gunst, D. (1990): Gebietsreform, Bürgerwille und Demokratie. Entsprach die kommunale Gebietsreform tatsächlich und rechtlich dem Gemeinwohl? In: Archiv für Kommunalwissenschaften 1990, S. 189 – 209.
- Halstenberg, F. (1958): Planungsraum und Planungsorganisation. Regionale und administrative Probleme der Orts- und Landesplanung. In: Gemeinnütziges Wohnungswesen 11. Heft 9.
- Hesse, J. J. (2004): Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich. In: LKV 2004, S. 306 – 314.
- Hesse, J. J. (2004a): Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport. Berlin.
- Hesse, J. J. (2005): Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport. Berlin.
- Hesse, J. J. (2007): Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein. Berlin.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg. 2007): Ziele, Leitbild und Leitlinien der Landesregierung für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin 27.11.2007.
- Jochum, H. (2005): Der „Stadtkreis“: Ein neues Modell zur Bewältigung interkommunaler Konflikte? In: Die öffentliche Verwaltung 2005, S. 632 – 638.

- Jordan, J. (2001): Der Regionalkreis Rhein-Main. In: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.): Hannover Region 2001. Hannover 1997 (Beiträge zur regionalen Entwicklung, H. 59), S. 43 - 58.
- Knemeyer, F. L. (2000): Kommunale Selbstverwaltung neu denken. In: DVBl 2000, S. 876ff.
- Koch, R. (2000): Der regionale Flächennutzungsplan. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 389 - 398.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2008): Beschlussprotokoll über die 40. Sitzung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern am Mittwoch, dem 24. April 2008.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2008a): ANTRAG der Fraktionen der SPD und CDU Umsetzung der Empfehlung der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ aus dem Zwischenbericht - Drucksache 5/1380“. Drs. 5/1409 vom 9.4.2008.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg. 2007): Jahresbericht 2007. Teil 1. Kommunalbericht. Schwerin. Landtagsdrucksache 5/960.
- Laux, E. (1999): Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreform. In: Wollmann, H./Roth, R. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Bonn 1999 (Bundeszentrale für politische Bildung), S. 186 – 205.
- Lenort, N. J. (1961): Entwicklungsplanung in Stadtregionen. Köln und Opladen.
- März, W. (2004): Das 5. FAG-Änderungsgesetz, Verfassungsrechtliche Probleme des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Rostock 2004.
- Ministerium für Arbeit, Bau u. Landesentwicklung (2003): Bevölkerungsentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Raumentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, Informationen der Obersten Landesplanungsbehörde Nr. 7, 10/2003.
- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung (2005): Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin 2005.
- Moser, P./Breuste, J. (Hrsg. 2000): Ostdeutsche Stadt-Umland-Regionen unter Suburbaisierungsdruck. UFZ-Bericht Nr. 14/2000. Leipzig.
- Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg): Die Region Hannover, eine erste Bilanz. Hannover 2003.
- Priebs, A. (1999): Die Region ist die Stadt! In: Informationen zur Raumentwicklung 1999, S. 617 – 628.
- Priebs, A./Schwarz, K.-A. (2007): Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Saarbrücken. Gutachten im Auftrag des Deutschen Landkreistages. Hannover/Kiel/Dinkelsbühl 2007.
- Priebs, A./Schwarz, K.-A. (2008): Stadtverband - Stadtkreis - Regionalverband - Zur Reform der Verwaltungsstrukturen im Großraum Saarbrücken. In: DÖV 2008, S. 45 - 53.
- Rothe, B. (2004): Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden Baden.
- Schmidt-Aßmann, E. (1996): Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise. In: DVBl 1996, S. 533 - 540.
- Scheller, J. P. (1998): Rhein-Main. Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz. Reihe Materialien, Band 25. Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Frankfurt 1998.
- Seitz, H. (2005): Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Dresden 2005.
- Seitz, H. (2007): Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie. Beitrag für "ifo dresden berichtet". Dresden September 2007.

- Spannowsky, W. (1999): Der "Regionale Flächennutzungsplan" als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums. In: Umwelt- und Planungsrecht, S. 409 - 417.
- Spannowsky, W. (2000): Raumordnerische Verträge als Instrument des interkommunalen Interessenausgleichs. In: Jähnke, P./Gawron, T. (Hrsg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Materialien des IRS 21. Erkner 2000, S. 35 – 46.
- Stadt Mainz (2004): Stadt-Umland-Studie Mainz Rheinhessen. Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Wahlen. Mainz Oktober 2004.
- Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (2007): Bevölkerungsentwicklung A183L, Schwerin 2007.
- Stern, K./Püttner, G. (1968): Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland. Empfehlungen zur Neuordnung von Ballungsgebieten, dargestellt am Großraum Hannover. Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd.7.
- Stür, B. (2004): Region und Regionalisierung – Verwaltungsorganisatorische Konzeption – verfassungsrechtliche Grenzen. In: LKV 1/2004, S. 6 – 11.
- Timmer, R. (1981): Verwaltungsgliederung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Daten zur Raumplanung, Teil A, Hannover.
- Umlandverband Frankfurt (Hrsg. 1997): Verwaltungsreform – Modell zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Frankfurt/RheinMain. Ansichten zur Region Band 6. Frankfurt 1997.
- Wagener, F. (1969): Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41, Berlin.
- Wagener, F. (1974): Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung. In: Schneider, H./Götz, V. (Hrsg.): Im Dienst an Land und Stadt. Festschrift für Werner Weber. Berlin, S. 957 - 977.
- Wagener, F. (1982): Stadt-Umland-Verbände. In: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2: Kommunalverfassung, 2. Auflage. Springer Berlin 1982.
- Weber, W (1964): Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, München. Berlin.
- Weishaupt, H. (2008): Einschnitte in der Schulversorgung durch erheblichen Schülerrückgang – welche Lösungsmöglichkeiten bestehen? Vortrag auf der 3. Fachtagung des MORO-Vorhabens im BMVBS am 21.2.2008 in Berlin.
- Winkel, R. (1989): Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung, Frankfurt/New York 1989.
- Winkel, R. (2003): Neue Impulse für die Wirtschaftsentwicklung braucht das Land. In: Ländlicher Raum 2003, H. 12.
- Zimmermann, H. (2005): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: ILS (Hrsg.): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? Dortmund 2005.