

Städte- und Gemeindetag  
Mecklenburg-Vorpommern e.V.  
Herrn Vorsitzenden  
Dr. Reinhard Dettmann  
Bertha-von-Suttner-Str. 5

19061 Schwerin

EINGEGANGEN

30. Dez. 2008

Erl...Th...Fi... 10e

Schwerin, 18. Dezember 2008

**Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der  
Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern**  
hier: Übersendung des Referentenentwurfes

Anlage: - 1 -

Sehr geehrter Herr Dr. Dettmann,

mit Schreiben vom heutigen Tag ist der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Vorbereitung der Kabinettsbefassung in die Ressortanhörung gegeben worden.

Zu Ihrer Unterrichtung übersende ich Ihnen in der Anlage ein Exemplar des Referentenentwurfs.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Lenz



**Gesetz**  
**zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien**  
**Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern**  
 Vom .....

	Seite
<b>Inhaltsübersicht</b>	1
<b>Artikel 1 Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landkreisneuordnungsgesetz - LNOG M-V)</b>	9
Teil 1 Neugliederung des Gebietes der Landkreise und Einkreisung kreisfreier Städte	9
Kapitel 1 Gebietliche Regelungen	9
Kapitel 2 Folgen der Gebietsänderungen	11
Teil 2 Vorschriften des Kommunalverfassungsrechts	13
Teil 3 Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts	15
Teil 4 Vorschriften des kommunalen Dienstrechts	16
Kapitel 1 Beamte und Arbeitnehmer	16
Kapitel 2 Kommunale Wahlbeamte	19
Teil 5 Vorschriften des Kommunalwahlrechts	20
Teil 6 Sonstige Übergangsregelungen	22
<b>Artikel 2 Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern</b>	25
<b>Artikel 3 Änderung des Kommunalwahlgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern</b>	27
<b>Artikel 4 Landesverordnung über Aufgaben der großen kreisangehörigen Städte (GrKrLVO M-V)</b>	27
<b>Artikel 5 Änderung des Finanzausgleichsgesetzes</b>	30
<b>Artikel 6 Änderung des Sparkassengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern</b>	31
<b>Artikel 7 Änderung des Gesetzes über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern</b>	32
<b>Artikel 8 Kostenregelungen</b>	32
<b>Artikel 9 Inkrafttreten, Außerkrafttreten</b>	33

<b>Begründung</b>	34
<b>A. Allgemeines</b>	34
<b>I. Ausgangslage</b>	34
<b>II. Reformbedarf</b>	36
1) Bevölkerungsentwicklung	36
a) Bevölkerungsprognose	37
b) Abwanderung - Geburtenrückgang - Sterbefallüberschuss	39
c) Überalterung der Bevölkerung	40
d) Neue Verteilung der Bevölkerung	40
e) Konsequenzen	41
2) Finanzielle Rahmenbedingungen: Derzeitige Situation und Ausblick	42
a) Finanzlage des Landes	43
aa) Allgemeines	43
bb) Einnahmeentwicklung	44
cc) Personalsituation	45
dd) Sach- und Fachausgaben	46
ee) Investitionen	47
ff) Verschuldung	48
gg) Ausblick	49
b) Finanzlage der Kommunen	49
aa) Allgemeines	49
bb) Einnahmeentwicklung	52
cc) Personalsituation	53
dd) Sach- und Fachausgaben	54
ee) Investitionen	54
ff) Verschuldung	55
gg) Ausblick	56
<b>III. Überblick über den Reformprozess</b>	56
1) Bisheriges Verfahren	56
2) Gesamtrahmen für die umfassende Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern	57
3) Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern	58
a) Struktur der Landkreise	59
b) Struktur der kreisfreien Städte	59

c)	Stadt-Umland-Beziehungen	60
<b>IV.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Anforderungen</b>	60
1)	Befugnis und Verantwortung des Landtages	60
2)	Verfassungsrechtliche Vorgaben im Einzelnen	61
a)	Selbstverwaltungsgarantie der Landkreise	61
b)	Materielle Voraussetzungen einer Kreisstrukturreform	61
c)	Bestimmung des öffentlichen Wohls und Abwägung	62
d)	Insbesondere: Wesensmerkmale der kommunalen Selbstverwaltung	62
e)	Keine Mehrfachneugliederung	63
f)	Einkreisung kreisfreier Städte	63
<b>V.</b>	<b>Zukünftige Gestalt der Landkreise und kreisfreien Städte</b>	64
1)	Zur neuen Struktur der Landkreise	64
a)	Umsetzung der Vorgaben des Leitbildes des Landtages	64
b)	Mögliche Einspareffekte infolge der höheren Einwohnerzahlen	69
c)	Vereinbarkeit der Kreisflächen mit den aus der Verfassung folgenden Anforderungen des Ehrenamtes	72
d)	Bestimmung von Kreissitz und Kreisname	77
e)	Abwägung zwischen der neuen Struktur der Landkreise und anderen denkbaren Strukturen	81
aa)	Abwägung zu denkbaren Alternativen zur Neugliederung als solche	81
bb)	Abwägung zu denkbaren anderen Modellen	82
2)	Zur neuen Struktur der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte	83
a)	Umsetzung der Vorgaben des Leitbildes des Landtages	84
b)	Schaffung des neuen Gemeindestatus der großen kreisangehörigen Stadt	88
c)	Abwägung zwischen der neuen Struktur der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte und denkbaren Alternativen zur Einkreisung	90
aa)	Eingemeindungen	90
bb)	Kommunale Zusammenarbeit	91
d)	Kreisfreie Städte im bundesweiten Vergleich	96
<b>B.</b>	<b>Einzelbegründung</b>	99
<b>Zu Artikel 1</b>	<b>Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landkreisneuordnungsgesetz - LNOG M-V)</b>	99
<b>Zu § 1</b>	<b>Auflösung bisheriger Landkreise, Aufhebung der Kreisfreiheit</b>	99

Zu § 2	Neue Landkreise	101
Zu § 3	Landkreis Nordwestmecklenburg	103
Zu § 4	Landkreis Mittleres Mecklenburg	107
Zu § 5	Landkreis Nordvorpommern	111
Zu § 6	Landkreis Südvorpommern	116
Zu § 7	Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	121
Zu § 8	Landkreis Südwestmecklenburg	125
Zu § 9	Rechtsnachfolge	128
Zu § 10	Funktionsnachfolge	130
Zu § 11	Auseinandersetzung zwischen Landkreisen und eingekreisten Städten	131
Zu § 12	Auseinandersetzung zwischen Landkreisen	132
Zu § 13	Zusammenarbeit der bisherigen Landkreise	133
Zu § 14	Vorläufige Regelungen für die neuen Landkreise	134
Zu § 15	Orts- und Kreisrecht	136
Zu § 16	Wohnsitz	136
Zu § 17	Stellenausschreibungen für kommunale Wahlbeamte	136
Zu § 18	Überleitung der Haushalte	137
Zu § 19	Altfehlbetragsumlage	138
Zu § 20	Personalübergang der Beamten	138
Zu § 21	Personalübergang der Arbeitnehmer und Auszubildenden	139
Zu § 22	Regelung durch Verwaltungsakt	141
Zu § 23	Stellenbewirtschaftung	142
Zu § 24	Ende der Amtszeit kommunaler Wahlbeamter	142
Zu § 25	Dienstübertritt kommunaler Wahlbeamter	143
Zu § 26	Wahrnehmung der Aufgaben eines Landrates	144
Zu § 27	Durchführung der Kreistagswahlen und Landratswahlen	145
Zu § 28	Wahlgebiet und Wahlbereiche	146
Zu § 29	Kreiswahlausschuss und Kreiswahlleiter	146
Zu § 30	Bekanntmachung der Wahlergebnisse	147
Zu § 31	Konstituierung der Kreistage	148
Zu § 32	Übergang und Wahl der Personalvertretungen; Gesamtpersonalrat	148
Zu § 33	Dienstvereinbarungen	149
Zu § 34	Übergang und Wahl der Schwerbehindertenvertretungen	150
Zu § 35	Übergang und Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten	150

Zu § 36	Auswirkungen auf Sparkassen	150
Zu § 37	Berechnungsgrundlagen und Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz für das Jahr 2011	152
Zu § 38	Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes	152
Zu § 39	Anschubfinanzierung, Strukturbeihilfen und Anpassungshilfen	153
<b>Zu Artikel 2</b>	<b>Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern</b>	154
<b>Zu Artikel 3</b>	<b>Änderung des Kommunalwahlgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern</b>	156
<b>Zu Artikel 4</b>	<b>Landesverordnung über Aufgaben der großen kreisangehörigen Städte (GrKrLVO M-V)</b>	157
<b>Zu Artikel 5</b>	<b>Änderung des Finanzausgleichsgesetzes</b>	159
<b>Zu Artikel 6</b>	<b>Änderung des Sparkassengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern</b>	160
<b>Zu Artikel 7</b>	<b>Änderung des Gesetzes über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern</b>	161
<b>Zu Artikel 8</b>	<b>Kostenregelungen</b>	162
<b>Zu Artikel 9</b>	<b>Inkrafttreten, Außerkrafttreten</b>	162
<b>Anlagen</b>		163
<b>Verzeichnis der Anlagen</b>		163

**Artikel 1**  
**Gesetz**  
**zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte**  
**des Landes Mecklenburg-Vorpommern**  
**(Landkreisneuordnungsgesetz - LNOG M-V)**

**Inhaltsübersicht**

**Teil 1**  
**Neugliederung des Gebietes der Landkreise und Einkreisung kreisfreier Städte**

**Kapitel 1**  
**Gebietliche Regelungen**

- § 1 Auflösung bisheriger Landkreise, Aufhebung der Kreisfreiheit
- § 2 Neue Landkreise
- § 3 Landkreis Nordwestmecklenburg
- § 4 Landkreis Mittleres Mecklenburg
- § 5 Landkreis Nordvorpommern
- § 6 Landkreis Südvorpommern
- § 7 Landkreis Mecklenburgische Seenplatte
- § 8 Landkreis Südwestmecklenburg

**Kapitel 2**  
**Folgen der Gebietsänderungen**

- § 9 Rechtsnachfolge
- § 10 Funktionsnachfolge
- § 11 Auseinandersetzung zwischen Landkreisen und eingekreisten Städten
- § 12 Auseinandersetzung zwischen Landkreisen

**Teil 2**  
**Vorschriften des Kommunalverfassungsrechts**

- § 13 Zusammenarbeit der bisherigen Landkreise
- § 14 Vorläufige Regelungen für die neuen Landkreise
- § 15 Orts- und Kreisrecht
- § 16 Wohnsitz
- § 17 Stellenausschreibungen für kommunale Wahlbeamte

**Teil 3**

**Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts**

- § 18 Überleitung der Haushalte
- § 19 Altfehlbetragsumlage

**Teil 4**

**Vorschriften des kommunalen Dienstrechts**

**Kapitel 1**

**Beamte und Arbeitnehmer**

- § 20 Personalübergang der Beamten
- § 21 Personalübergang der Arbeitnehmer und Auszubildenden
- § 22 Regelung durch Verwaltungsakt
- § 23 Stellenbewirtschaftung

**Kapitel 2**

**Kommunale Wahlbeamte**

- § 24 Ende der Amtszeit kommunaler Wahlbeamter
- § 25 Dienstübertritt kommunaler Wahlbeamter
- § 26 Wahrnehmung der Aufgaben eines Landrats

**Teil 5**

**Vorschriften des Kommunalwahlrechts**

- § 27 Durchführung der Kreistagswahlen und Landratswahlen
- § 28 Wahlgebiet und Wahlbereiche
- § 29 Kreiswahlausschuss und Kreiswahlleiter
- § 30 Bekanntmachung der Wahlergebnisse
- § 31 Konstituierung der Kreistage

**Teil 6**  
**Sonstige Übergangsregelungen**

- § 32 Übergang und Wahl der Personalvertretungen; Gesamtpersonalrat
- § 33 Dienstvereinbarungen
- § 34 Übergang und Wahl der Schwerbehindertenvertretungen
- § 35 Übergang und Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten
- § 36 Auswirkungen auf Sparkassen
- § 37 Berechnungsgrundlagen und Zuweisungen nach dem  
Finanzausgleichsgesetz für das Jahr 2011
- § 38 Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes
- § 39 Anschubfinanzierung, Strukturbeihilfen und Anpassungshilfen

**Artikel 1**  
**Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte**  
**des Landes Mecklenburg-Vorpommern**  
**(Landkreisneuordnungsgesetz - LNOG M-V)**

**Teil 1**  
**Neugliederung des Gebietes der Landkreise und Einkreisung kreisfreier Städte**

**Kapitel 1**  
**Gebietliche Regelungen**

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

- (1) Die bisherigen Landkreise werden aufgelöst.
- (2) Die Kreisfreiheit der Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar sowie der Stadt Neubrandenburg wird aufgehoben (Einkreisung). Die Landeshauptstadt Schwerin und die Hansestadt Rostock bleiben kreisfrei.

**§ 2**  
**Neue Landkreise**

- (1) Es werden sechs neue Landkreise gebildet.
- (2) Das Gebiet, der Name sowie der Sitz der neuen Landkreise bestimmen sich nach Maßgabe der §§ 3 bis 8.
- (3) Die Kreistage der neuen Landkreise können spätestens in ihrer zweiten Sitzung durch Beschluss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln aller Mitglieder abweichend von
  1. § 3 Absatz 1, § 4 Absatz 1, § 5 Absatz 1, § 6 Absatz 1, § 7 Absatz 1, § 8 Absatz 1 und § 94 Absatz 2 der Kommunalverfassung einen anderen Namen für den Landkreis festlegen,
  2. § 3 Absatz 3, § 4 Absatz 3, § 5 Absatz 3, § 6 Absatz 3, § 7 Absatz 3, § 8 Absatz 3 und § 94 Absatz 3 der Kommunalverfassung einen anderen Sitz des Landkreises festlegen.
- (4) Anstatt den Namen oder den Sitz des Landkreises selbst zu ändern, kann der Kreistag mit der Mehrheit aller Mitglieder spätestens in seiner zweiten Sitzung beschließen, innerhalb von drei Monaten über die Festlegung des Namens oder des Sitzes des neuen Landkreises einen Bürgerentscheid durchzuführen. Der Beschluss legt fest, welche Vorschläge zum Namen oder Sitz alternativ zu dem gesetzlich festgelegten Namen oder Sitz zur Abstimmung gestellt werden. Durch Bürgerentscheid festgelegt ist jeweils der Vorschlag, auf den die meisten gültigen Stimmen entfallen, sofern diese Mehrheit mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten beträgt. Ist die nach Satz 3 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Kreistag in der auf den Bürgerentscheid folgenden Sitzung die Möglichkeit, den Namen oder Sitz des Landkreises durch Beschluss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln aller Mitglieder festzulegen. Ist diese Mehrheit nicht erreicht worden, verbleibt es vorbehaltlich einer Änderung des Namens oder Sitzes auf der

Grundlage von § 94 Absatz 2, 3 der Kommunalverfassung beim gesetzlich festgelegten Namen und Sitz des Landkreises.

### **§ 3**

#### **Landkreis Nordwestmecklenburg**

- (1) Es wird ein Landkreis Nordwestmecklenburg gebildet.
- (2) Ihm gehören folgende Gemeinden an:
  1. die Gemeinden des bisherigen Landkreises Nordwestmecklenburg,
  2. die bisher kreisfreie Stadt Wismar.
- (3) Sitz des Landkreises ist die Hansestadt Wismar.

### **§ 4**

#### **Landkreis Mittleres Mecklenburg**

- (1) Es wird ein Landkreis Mittleres Mecklenburg gebildet.
- (2) Ihm gehören folgende Gemeinden an:
  1. die Gemeinden des bisherigen Landkreises Bad Doberan,
  2. die Gemeinden des bisherigen Landkreises Güstrow,
  3. die zum bisherigen Landkreis Demmin gehörende Stadt Dargun.
- (3) Sitz des Landkreises ist die Stadt Güstrow.

### **§ 5**

#### **Landkreis Nordvorpommern**

- (1) Es wird ein Landkreis Nordvorpommern gebildet.
- (2) Ihm gehören folgende Gemeinden an:
  1. die Gemeinden des bisherigen Landkreises Nordvorpommern,
  2. die Gemeinden des bisherigen Landkreises Rügen,
  3. die bisher kreisfreie Stadt Stralsund.
- (3) Sitz des Landkreises ist die Hansestadt Stralsund.

### **§ 6**

#### **Landkreis Südvorpommern**

- (1) Es wird ein Landkreis Südvorpommern gebildet.
- (2) Ihm gehören folgende Gemeinden an:
  1. die Gemeinden des bisherigen Landkreises Ostvorpommern,

2. die Gemeinden des bisherigen Landkreises Uecker-Randow,
  3. die zum bisherigen Landkreis Demmin gehörenden Mitgliedsgemeinden der Ämter Demmin-Land, Jarmen-Tutow und Peenetal/Loitz sowie die zum bisherigen Landkreis Demmin gehörende Hansestadt Demmin.
- (3) Sitz des Landkreises ist die Hansestadt Anklam.

## **§ 7**

### **Landkreis Mecklenburgische Seenplatte**

- (1) Es wird ein Landkreis Mecklenburgische Seenplatte gebildet.
- (2) Ihm gehören folgende Gemeinden an:
  1. die Gemeinden des bisherigen Landkreises Müritzt,
  2. die Gemeinden des bisherigen Landkreises Mecklenburg-Strelitz,
  3. die zum bisherigen Landkreis Demmin gehörenden Mitgliedsgemeinden der Ämter Malchin am Kummerower See, Stavenhagen und Treptower Tollensewinkel,
  4. die bisher kreisfreie Stadt Neubrandenburg.
- (3) Sitz des Landkreises ist die Stadt Neubrandenburg.

## **§ 8**

### **Landkreis Südwestmecklenburg**

- (1) Es wird ein Landkreis Südwestmecklenburg gebildet.
- (2) Ihm gehören folgende Gemeinden an:
  1. die Gemeinden des bisherigen Landkreises Ludwigslust,
  2. die Gemeinden des bisherigen Landkreises Parchim.
- (3) Sitz des Landkreises ist die Stadt Ludwigslust.

## **Kapitel 2**

### **Folgen der Gebietsänderungen**

## **§ 9**

### **Rechtsnachfolge**

- (1) Die neuen Landkreise sind nach Maßgabe des Absatzes 2 Gesamtrechtsnachfolger der aufgelösten Landkreise.

(2) Für den aufgelösten Landkreis:

der neue Landkreis:

Bad Doberan	Mittleres Mecklenburg
Demmin	Mecklenburgische Seenplatte
Güstrow	Mittleres Mecklenburg
Ludwigslust	Südwestmecklenburg
Mecklenburg-Strelitz	Mecklenburgische Seenplatte
Müritz	Mecklenburgische Seenplatte
Nordvorpommern	Nordvorpommern
Nordwestmecklenburg	Nordwestmecklenburg
Ostvorpommern	Südvorpommern
Parchim	Südwestmecklenburg
Rügen	Nordvorpommern
Uecker-Randow	Südvorpommern

## § 10

### Funktionsnachfolge

(1) Die Kreisaufgaben, für die die nach § 1 Absatz 2 Satz 1 eingekreisten Städte bis zu ihrer Einkreisung zuständig waren, verbleiben bis zum Ablauf des 30. Juni 2012 in deren Zuständigkeit. Zum 1. Juli 2012 gehen diese Aufgaben, soweit sie nicht nach Artikel 4 auch weiterhin von den eingekreisten Städten wahrgenommen werden, auf den Landkreis über, in den die Einkreisung erfolgt ist.

(2) Für die Mitgliedschaft in Zweckverbänden, denen die eingekreisten Städte bis zu ihrer Einkreisung Aufgaben im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 übertragen haben, gilt Absatz 1 entsprechend. § 36 Absatz 1 Satz 2 bleibt unberührt.

## § 11

### Auseinandersetzung zwischen Landkreisen und eingekreisten Städten

(1) Die nach § 1 Absatz 2 Satz 1 eingekreisten Städte schließen spätestens sechs Monate nach dem Zeitpunkt des Aufgabenübergangs nach § 10 Absatz 1 mit dem Landkreis, in den sie eingekreist wurden, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Regelung der Rechtsfolgen, die sich aus der Einkreisung ergeben. Im Rahmen der Vermögensübertragung ist sicherzustellen, dass die für die künftige Aufgabenerfüllung erforderlichen Vermögensgegenstände gegen einen angemessenen Wertausgleich zur Verfügung gestellt werden. Der Vertrag bedarf der Genehmigung des Innenministeriums. Für die Aufteilung des Personals gelten abweichend von Satz 1 bis 3 die §§ 20 bis 22.

(2) Kommt ein Vertrag nicht innerhalb der Frist nach Absatz 1 zustande oder enthält er keine hinreichenden Regelungen oder kann wegen einzelner seiner Bestimmungen die Genehmigung nicht erteilt werden, trifft das Innenministerium nach Anhörung der

Beteiligten innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf der Frist nach Absatz 1 die im Interesse des öffentlichen Wohls erforderlichen Bestimmungen durch Verwaltungsakt.

(3) Die Regelungen nach Absatz 1 oder 2 sind durch das Innenministerium im Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern zu veröffentlichen, sobald die Genehmigung des Vertrages bestandskräftig geworden ist.

(4) Die Regelungen nach Absatz 1 oder 2 begründen mit Ablauf des Tages, an dem die Veröffentlichung gemäß Absatz 3 erfolgt, Rechte und Pflichten der Beteiligten und bewirken den Übergang, die Beschränkung oder die Aufhebung von dinglichen Rechten. Die neuen Rechtsinhaber ersuchen die zuständigen Behörden um die Berichtigung der öffentlichen Bücher.

## **§ 12**

### **Auseinandersetzung zwischen Landkreisen**

(1) Wird das Gebiet eines aufgelösten Landkreises mehreren neuen Landkreisen zugeordnet, so schließen die neuen Landkreise spätestens sechs Monate nach ihrer Bildung einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Regelung der Rechtsfolgen, die sich aus der Aufteilung des Gebietes des bisherigen Landkreises ergeben. Der Vertrag hat insbesondere Regelungen zur Vermögensauseinandersetzung zu treffen. Dabei sind die Verwendungsmöglichkeiten für die Aufgabenerfüllung in den neuen Landkreisen und die Belegenheit unbeweglicher Vermögensgegenstände zu berücksichtigen. Bei Zuordnung unbeweglicher Vermögensgegenstände ist unter Berücksichtigung des Gesamtdeckungsprinzips die Übernahme anteiliger Schulden aus Investitionskrediten zu regeln. In dem Vertrag ist auch die Übernahme der in den letzten beiden Haushalten nach kameralem Rechnungssystem ausgewiesenen Fehlbeträge des aufgelösten Landkreises durch die neuen Landkreise entsprechend dem Verhältnis der Anzahl der auf den jeweiligen neuen Landkreis übergehenden Einwohner zur Anzahl der Einwohner des aufgelösten Landkreises zu regeln. Stichtag für die Bestimmung der Einwohnerzahlen ist der 31. Dezember 2007.

(2) § 11 Absatz 1 Satz 3 und 4 und Absatz 2 bis 4 gilt entsprechend.

## **Teil 2**

### **Vorschriften des Kommunalverfassungsrechts**

## **§ 13**

### **Zusammenarbeit der bisherigen Landkreise**

(1) Zur Vorbereitung auf die neue Struktur der Landkreise und kreisfreien Städte sollen die Landräte der Landkreise und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte, deren Gebiet ganz oder in Teilen zum Gebiet eines neuen Landkreises gehört, vertrauensvoll zusammenarbeiten. Die Kreistage und die Stadtvertretungen der einzukreisenden Städte bilden zu diesem Zweck darüber hinaus jeweils einen zeitweiligen Ausschuss. Die Kreistage der Landkreise, für die § 9 denselben Rechtsnachfolger bestimmt, und die einzukreisende Stadt, die demselben neuen Landkreis angehören werden, bilden gemeinsame beratende Gremien.

(2) Die bisherigen Landkreise haben alle Maßnahmen zum vollständigen Ausgleich der Haushalte unter Berücksichtigung der Vorjahresfehlbeträge zu ergreifen. Die Beteiligten haben alles zu unterlassen, was zu unangemessenen und dauerhaften neuen finanziellen Belastungen für die neuen Landkreise führen kann. Soweit Entscheidungen der bisherigen Landkreise Genehmigungen der Rechtsaufsichtsbehörde erfordern, sind diese zu versagen, wenn durch die Entscheidung eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch die neuen Landkreise verhindert oder erheblich beeinträchtigt werden kann. Dies ist insbesondere der Fall, wenn langfristige finanzielle Verpflichtungen nicht mit dem Bedarf und der finanziellen Leistungsfähigkeit der neuen Landkreise in Einklang stehen. Genehmigungen können auch unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden, die sicherstellen, dass die in Satz 1 bis 4 genannten Voraussetzungen eingehalten werden. Entsprechendes gilt für Entscheidungen, deren Wirksamkeit von der vorherigen Anzeige bei der Rechtsaufsichtsbehörde abhängt.

(3) Die Beteiligten berücksichtigen bei ihren Entscheidungsprozessen und Maßnahmen die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern und richten ihre Tätigkeiten auf die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter als durchgängiges Leitprinzip aus. Hierzu haben sie die Gleichstellungsbeauftragten der Körperschaften, die demselben neuen Landkreis angehören werden, in ihre Entscheidungsprozesse einzubinden.

(4) Die Beteiligten berücksichtigen bei ihren Entscheidungsprozessen und Maßnahmen die besonderen Bedürfnisse von behinderten Menschen. Hierzu haben sie die Schwerbehindertenvertretungen der Körperschaften, die demselben neuen Landkreis angehören werden, in ihre Entscheidungsprozesse einzubinden.

## § 14

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

(1) Die Landkreise, für die § 9 denselben Rechtsnachfolger bestimmt, und die einzukreisende Stadt, die demselben neuen Landkreis angehören werden, erlassen bis spätestens vier Monate vor Bildung der neuen Landkreise einvernehmlich eine vorläufige Hauptsatzung für den neuen Landkreis. Sie können für diesen einvernehmlich weitere vorläufige Regelungen treffen, insbesondere zur Vereinheitlichung des Kreisrechts und der Abgabensätze. Für den Erlass der vorläufigen Hauptsatzung gelten § 92 Absatz 3 und § 5 Absatz 2 der Kommunalverfassung entsprechend.

(2) Der Landrat des Landkreises, der unter den bisherigen Landkreisen, deren Gebiet ungeteilt zum Gebiet des neuen Landkreises gehört, zum 31. Dezember 2007 die höchste Einwohnerzahl hat, ist befugt, die für das Inkrafttreten der Regelungen nach Absatz 1 notwendigen Verfahrensschritte, insbesondere die Durchführung vorgeschriebener Anzeige- und Genehmigungsverfahren sowie die Ausfertigung und die Veranlassung der öffentlichen Bekanntmachungen, für den neuen Landkreis bereits vor dessen Bildung vorzunehmen. Er bedient sich dazu der Hilfe der Körperschaften, die ganz oder in Teilen demselben neuen Landkreis angehören werden. Diese machen die Regelungen nach den für sie jeweils geltenden Bestimmungen öffentlich bekannt.

(3) Die Landräte der Landkreise, für die § 9 denselben Rechtsnachfolger bestimmt, und der Oberbürgermeister der einzukreisenden Stadt, die demselben neuen Landkreis angehören werden, legen eine vorläufige innere Organisation und eine Geschäftsverteilung des Landkreises fest.

(4) Die vorläufigen Regelungen nach den Absätzen 1 und 3 gelten ab Bildung der neuen Landkreise und solange fort, bis das jeweils zuständige Organ über ihre Weitergeltung entschieden hat, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2012.

### **§ 15 Orts- und Kreisrecht**

(1) In den Landkreisen gilt das bisherige Kreisrecht fort, bis es durch neues ersetzt wird oder aus anderen Gründen außer Kraft tritt.

(2) Für das bisherige Ortsrecht, das die nach § 1 Absatz 2 Satz 1 eingekreisten Städte in Wahrnehmung von nach § 10 Absatz 1 Satz 1 auf die Landkreise übergehenden Aufgaben erlassen haben, gilt Absatz 1 entsprechend.

### **§ 16 Wohnsitz**

Soweit für Rechte und Pflichten die Dauer des Wohnens im Gebiet eines neuen Landkreises maßgebend ist, wird den Einwohnern die Wohndauer in dem aufgelösten Landkreis beziehungsweise der eingekreisten Stadt angerechnet.

### **§ 17 Stellenausschreibungen für kommunale Wahlbeamte**

(1) Der Landrat des Landkreises, der unter den bisherigen Landkreisen, deren Gebiet ungeteilt zum Gebiet des neuen Landkreises gehört, zum Stichtag 31. Dezember 2007 die höchste Einwohnerzahl hat, schreibt die Stelle des Landrates des neuen Landkreises bis spätestens drei Monate vor Bildung der neuen Landkreise öffentlich aus. Erfolgt innerhalb der in Satz 1 genannten Frist keine Ausschreibung, so schreibt das Innenministerium die Stelle aus.

(2) Absatz 1 Satz 1 gilt für die Stellen der Beigeordneten entsprechend, soweit die Zahl der bei dem neuen Landkreis nach dem Dienstübertritt nach § 24 vorhandenen Wahlbeamten den tatsächlichen Bedarf unterschreiten wird. Vor der Ausschreibung ist das Einvernehmen mit den übrigen Landkreisen, für die § 9 denselben Rechtsnachfolger bestimmt, herzustellen.

### **Teil 3 Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts**

### **§ 18 Überleitung der Haushalte**

(1) Die bisherigen Landkreise erlassen für das Haushaltsjahr 2011 Haushaltssatzungen bis zum Tag vor der Bildung der neuen Landkreise. Zu diesem Tag haben sie nach den jeweils geltenden Regelungen für Jahresabschlüsse oder Jahresrechnungen die Rechnungen abzuschließen.

(2) Die neuen Landkreise erlassen eine Haushaltssatzung für das restliche Haushaltsjahr 2011. In der Haushaltssatzung ist der Kreisumlagesatz festzusetzen. Bis zum Inkrafttreten der Haushaltssatzung gilt § 49 der Kommunalverfassung entsprechend mit der Maßgabe, dass unabhängig von den Voraussetzungen des § 49 Absatz 1 Nummer 1 durch den neuen Landkreis nach Beschluss des Kreistages Ausgaben für freiwillige Leistungen, für die Ausgaben in den Haushaltssatzungen eines der bisherigen Landkreise vorgesehen waren, geleistet werden dürfen. Das Innenministerium ist befugt, einen Höchstbetrag des Kassenkredites beziehungsweise der Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit festzusetzen. Die Festsetzung ist bis zum Inkrafttreten der Haushaltssatzung wirksam.

## **§ 19**

### **Altfehlbetragsumlage**

Die bisherigen Landkreise haben alle Maßnahmen zum vollständigen Ausgleich der Haushalte unter Berücksichtigung der Vorjahresfehlbeträge zu ergreifen. Zum Abbau von nach § 9 übernommenen und nicht in Umsetzung des § 39 reduzierten Altfehlbeträgen können die neuen Landkreise von ihren Gemeinden entsprechend deren Zugehörigkeit zu den aufgelösten Landkreisen, aus deren Gebiet die neuen Landkreise gebildet wurden, in den fünf auf die Neubildung der Landkreise folgenden Kalenderjahren eine Umlage erheben (Altfehlbetragsumlage). § 11 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Januar 2006 (GVOBl. M-V S. 22), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Dezember 2007 (GVOBl. M-V S. 472) geändert worden ist, gilt entsprechend.

## **Teil 4**

### **Vorschriften des kommunalen Dienstrechts**

#### **Kapitel 1**

#### **Beamte und Arbeitnehmer**

## **§ 20**

### **Personalübergang der Beamten**

(1) Geht das Gebiet eines aufgelösten Landkreises vollständig in einem neuen Landkreis auf, treten die Beamten des aufgelösten Landkreises mit Bildung der neuen Landkreise kraft Gesetzes in den Dienst des neuen Landkreises über.

(2) Wird das Gebiet eines aufgelösten Landkreises auf mehrere neue Landkreise aufgeteilt, treten die Beamten des aufgelösten Landkreises mit Bildung der neuen Landkreise kraft Gesetzes in den Dienst des nach § 9 zu dessen Rechtsnachfolger bestimmten Landkreises. Dieser hat mit den übrigen von der Gebietsaufteilung betroffenen neuen Landkreisen innerhalb von sechs Monaten nach Bildung der neuen Landkreise in jeweils einem Personalüberleitungsvertrag Regelungen zur anteiligen Überleitung von Beamten zu treffen. Die Beamten sind nach Maßgabe des Personalüberleitungsvertrages nach Satz 2 von den neuen Landkreisen zu übernehmen.

(3) Gehen Aufgaben nach § 10 Absatz 1 von einer eingekreisten Stadt auf einen neuen Landkreis über, haben die beteiligten Körperschaften bis zum Ablauf des Tages vor dem

Aufgabenübergang nach § 10 Absatz 1 in einem Personalüberleitungsvertrag Regelungen zur anteiligen Überleitung von Beamten zu treffen. Absatz 2 Satz 3 gilt entsprechend.

(4) Die Personal verwaltenden Stellen der neuen Landkreise und der eingekreisten Städte können zur Vorbereitung der Personalüberleitungsverträge nach den Absätzen 2 und 3 den jeweils beteiligten Landkreisen ohne Einwilligung der Beamten Auskünfte aus den Personalakten erteilen. Auf Verlangen des jeweiligen Verhandlungspartners sind sie zur Auskunft verpflichtet.

(5) In den Personalüberleitungsvertrag nach den Absätzen 2 und 3 sind folgende Angaben aufzunehmen:

1. Namen der Beamten, die auf die neuen Landkreise übergehen sollen,
2. Behörde und Dienort vor Überleitung,
3. Besoldungsgruppe,
4. Kurzbeschreibung der wahrgenommenen Tätigkeit,
5. geplanter neuer Dienort.

## § 21

### **Personalübergang der Arbeitnehmer und Auszubildenden**

(1) Geht das Gebiet eines aufgelösten Landkreises vollständig in einem neuen Landkreis auf, gehen die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer des aufgelösten Landkreises mit Bildung der neuen Landkreise kraft Gesetzes auf den neuen Landkreis über.

(2) Wird das Gebiet eines aufgelösten Landkreises auf mehrere neue Landkreise aufgeteilt, gehen die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer des aufgelösten Landkreises mit Bildung der neuen Landkreise kraft Gesetzes auf den nach § 9 zu dessen Rechtsnachfolger bestimmten Landkreis über. Dieser hat mit den übrigen von der Gebietsaufteilung betroffenen neuen Landkreisen innerhalb von sechs Monaten nach Bildung der neuen Landkreise in jeweils einem Personalüberleitungsvertrag Regelungen zur anteiligen Überleitung von Arbeitnehmern zu treffen. § 20 Absatz 4 und 5 gilt entsprechend. Die betroffenen Arbeitnehmer sind unverzüglich nach Vertragsschluss über den Zeitpunkt und die Folgen des Übergangs ihrer Arbeitsverhältnisse zu unterrichten. Die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer gehen nach Maßgabe des Personalüberleitungsvertrages nach Satz 2 kraft Gesetzes zum 1. Juli 2012 auf den neuen Landkreis über.

(3) Gehen Aufgaben nach § 10 Absatz 1 von einer eingekreisten Stadt auf einen neuen Landkreis über, haben die beteiligten Körperschaften bis zum Ablauf des Tages vor dem Aufgabenübergang in einem Personalüberleitungsvertrag Regelungen zur anteiligen Überleitung von Arbeitnehmern zu treffen. Absatz 2 Satz 4 sowie § 20 Absatz 4 und 5 gelten entsprechend. Die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer gehen nach Maßgabe dieses Personalüberleitungsvertrages mit dem Tag des Aufgabenübergangs nach § 10 Absatz 1 kraft Gesetzes auf den neuen Landkreis über. Kommt innerhalb der in Satz 1 genannten Frist keine Einigung über die Überleitung der Arbeitnehmer zustande, gehen die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer, die mit Ablauf des Tages vor dem Aufgabenübergang nach § 10 Absatz 1 mit künftig von den Landkreisen wahrzunehmenden Aufgaben betraut sind, mit dem Tag des Aufgabenübergangs kraft Gesetzes auf die neuen Landkreise über.

(4) Solange kein Tarifvertrag abgeschlossen wird, der entsprechende Arbeitsbedingungen regelt, sind betriebsbedingte Kündigungen aus Gründen, die in Zusammenhang mit der Kreisstrukturreform stehen, für die Dauer von drei Jahren ab dem Zeitpunkt des Übergangs des jeweiligen Arbeitsverhältnisses ausgeschlossen. Das Recht zur Kündigung aus anderen Gründen bleibt unberührt.

(5) Die Absätze 1 bis 4 gelten für die Ausbildungsverhältnisse der Auszubildenden entsprechend.

## **§ 22**

### **Regelung durch Verwaltungsakt**

(1) Kommen die nach § 20 Absatz 2 und 3 und § 21 Absatz 2 vorgesehenen Regelungen zur Überleitung von Beamten und Arbeitnehmern nicht fristgemäß zustande, werden diese durch Verwaltungsakt des Innenministeriums erlassen und den beteiligten Körperschaften zugestellt. Der Verwaltungsakt kann Nebenbestimmungen enthalten. Ein hiergegen gerichteter Rechtsbehelf hat keine aufschiebende Wirkung. § 20 Absatz 4 und 5 gilt entsprechend.

(2) Die Beamten sind nach Maßgabe des Verwaltungsaktes nach Absatz 1 Satz 1 von dem neuen Landkreis zu übernehmen.

(3) Die Arbeitnehmer sind durch den Landkreis, auf den die Arbeitsverhältnisse übergeleitet werden, unverzüglich nach Zustellung des Verwaltungsaktes nach Absatz 1 Satz 1 über den Zeitpunkt und die Folgen des Übergangs ihrer Arbeitsverhältnisse zu unterrichten. Die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer gehen nach Maßgabe des Verwaltungsaktes nach Absatz 1 Satz 1 abweichend von § 21 Absatz 2 Satz 5 zum 1. Januar 2013 kraft Gesetzes auf den neuen Landkreis über.

## **§ 23**

### **Stellenbewirtschaftung**

(1) Die bisherigen Landkreise dürfen

1. freie oder frei werdende Stellen nicht besetzen; ausgenommen sind Stellen, für deren Besetzung bereits eine schriftliche Einstellungszusage gegeben wurde, und Stellen, denen alle Landkreise, für die § 9 denselben Rechtsnachfolger bestimmt, zugestimmt haben;
2. Höhergruppierungen von Arbeitnehmern nur bei Bestehen eines entsprechenden rechtlichen Anspruchs durchführen;
3. keine Beförderungen von Beamten durchführen.

In dringenden Fällen kann das Innenministerium Ausnahmen zulassen.

(2) Für die einzukreisenden Städte gilt Absatz 1 entsprechend, soweit die betroffenen Stellen der Wahrnehmung von Aufgaben, die nach § 10 Absatz 1 auf die neuen Landkreise übergehen, zugeordnet werden können.

## **Kapitel 2 Kommunale Wahlbeamte**

### **§ 24**

#### **Ende der Amtszeit kommunaler Wahlbeamter**

(1) Scheidet ein Landrat oder Beigeordneter eines bisherigen Landkreises aus seinem Amt aus, findet keine Wahl eines Nachfolgers statt.

(2) Beruht das Ausscheiden auf dem Ablauf der Amtszeit, so führt der Beamte sein Amt mit seiner Zustimmung im Beamtenverhältnis auf Zeit bis zur Auflösung des Landkreises fort.

(3) Beruht das Ausscheiden auf anderen Gründen als dem Ablauf der Amtszeit oder stimmt der Beamte der Weiterführung seines Amtes nicht zu, so kann das Innenministerium auf Antrag des Landkreises für den ausscheidenden Beamten einen Beauftragten bestellen. Der Beauftragte nimmt die Aufgaben bis zur Auflösung des Landkreises im Beamtenverhältnis auf Zeit zum Land Mecklenburg-Vorpommern wahr. Ein neben diesem Beamtenverhältnis auf Zeit bestehendes weiteres Beamtenverhältnis ruht. § 21 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 des Beamtenstatusgesetzes und § 8 Absatz 5 des Landesbeamtengesetzes finden keine Anwendung. § 26 Absatz 3 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

### **§ 25**

#### **Dienstübertritt kommunaler Wahlbeamter**

(1) Die kommunalen Wahlbeamten der aufgelösten Landkreise werden auf Antrag mit Ablauf des Tages vor der Bildung der neuen Landkreise in den einstweiligen Ruhestand versetzt, sofern sie die Wartezeit von fünf Jahren nach Maßgabe des § 4 Absatz 1 des Beamtenversorgungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1999 (BGBl. I S. 322, 847, 2033), zuletzt geändert durch § 22 Absatz 1 des Gesetzes vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2861) erfüllt haben; haben sie diese Wartezeit nicht erfüllt, sind sie zu diesem Zeitpunkt aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit zu entlassen. Der Antrag nach Satz 1 muss spätestens vier Monate vor dem Tag der Bildung der neuen Landkreise bei der für die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand zuständigen Stelle vorliegen.

(2) Im Übrigen findet § 27 Absatz 2 des Landesbeamtengesetzes mit der Maßgabe Anwendung, dass die kommunalen Wahlbeamten, die nicht zum Landrat eines neuen Landkreises gewählt werden, bis zum Ablauf ihrer ursprünglichen Amtszeit nur als Beigeordnete weiterverwendet werden können.

(3) Die Beschränkung der Höchstzahl von Beigeordneten in Landkreisen nach § 117 Absatz 2 Satz 1 der Kommunalverfassung gilt im Hinblick auf zum neuen Landkreis übergetretene Wahlbeamte nicht. Die Vorschrift des § 117 Absatz 2 Satz 4 der Kommunalverfassung findet im Hinblick auf die die Höchstzahl der Beigeordneten nach § 117 Absatz 2 Satz 1 der Kommunalverfassung übersteigende Anzahl von Beigeordneten keine Anwendung. Wahlen von Beigeordneten in den neuen Landkreisen dürfen nur stattfinden, wenn eine Weiterverwendung von übergetretenen kommunalen Wahlbeamten in diesen Ämtern nicht möglich ist.

## **§ 26**

### **Wahrnehmung der Aufgaben eines Landrates**

- (1) Die Landkreise schlagen gemeinsam bis spätestens vier Monate vor Bildung der neuen Landkreise für den nach § 9 zu ihrem Rechtsnachfolger bestimmten Landkreis einen ihrer Beamten als Beauftragten und einen weiteren als dessen Stellvertreter vor. Die Bestellung erfolgt durch das Innenministerium bis spätestens drei Monate vor Bildung der neuen Landkreise. Erfolgt innerhalb der in Satz 1 genannten Frist kein Vorschlag, bestimmt das Innenministerium einen Beauftragten und dessen Stellvertreter.
- (2) Der Beauftragte nimmt in der Zeit zwischen der Bildung des Landkreises und dem Amtsantritt des Landrats die Aufgaben und Befugnisse des Landrats wahr, soweit deren Erledigung nicht bis zum Amtsantritt des Landrats aufgeschoben werden kann.
- (3) Der Beauftragte nimmt die Aufgaben nach Absatz 2 für die Zeit zwischen Bildung des neuen Landkreises und dem Amtsantritt des Landrates im Beamtenverhältnis auf Widerruf zum Land Mecklenburg-Vorpommern wahr; das neben diesem Beamtenverhältnis auf Widerruf bestehende bisherige Beamtenverhältnis ruht. Auf den Beauftragten sind die für den Landrat geltenden Vorschriften des Besoldungsrechts entsprechend anzuwenden. Die entstehenden Kosten trägt der Landkreis.

## **Teil 5**

### **Vorschriften des Kommunalwahlrechts**

## **§ 27**

### **Durchführung der Kreistagswahlen und Landratswahlen**

- (1) Die Kreistage und Landräte der neuen Landkreise werden am Tag der Bildung der neuen Landkreise gewählt.
- (2) Die Wahlen nach Absatz 1 finden nach den allgemeinen Grundsätzen der Kommunalverfassung und nach dem Kommunalwahlgesetz sowie der Kommunalwahlordnung statt, soweit sich aus den Bestimmungen dieses Gesetzes nichts anderes ergibt.
- (3) Die darauffolgenden allgemeinen Kreistagswahlen finden gemeinsam mit den regelmäßigen Wahlen der Gemeindevertretungen im Jahr 2014 statt.

## **§ 28**

### **Wahlgebiet und Wahlbereiche**

- (1) Wahlgebiet für die Kreistagswahl und die Landratswahl ist das jeweilige Gebiet der neuen Landkreise.
- (2) Die Zahl und die Abgrenzung der Wahlbereiche im Sinne von § 5 Absatz 1 Satz 2 des Kommunalwahlgesetzes bestimmen die Vertretungskörperschaften der nach § 1 aufzulösenden Landkreise und einzukreisenden Städte, deren Gebiet zum Gebiet des selben neuen Landkreises gehören wird, in gegenseitiger Absprache und im Einvernehmen mit dem Landeswahlleiter. Erfolgt diese Bestimmung nicht spätestens vier Monate vor Bildung der neuen Landkreise, bestimmt das Innenministerium die Wahlbereiche.

## **§ 29**

### **Kreiswahlausschuss und Kreiswahlleiter**

- (1) Für jeden neuen Landkreis wird ein Kreiswahlausschuss gebildet.
- (2) Der Kreiswahlausschuss setzt sich zusammen aus je drei Vertretern der bisherigen Landkreise, für die § 9 denselben Rechtsnachfolger bestimmt, sowie der in den neuen Landkreis einzukreisenden Stadt.
- (3) Jede beteiligte Vertretungskörperschaft wählt die auf ihre Gebietskörperschaft entfallenden Vertreter sowie die gleiche Anzahl Stellvertreter für den Kreiswahlausschuss nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Erfolgt diese Wahl nicht bis acht Monate vor der Wahl, bestimmt das Innenministerium die Mitglieder des Kreiswahlausschusses.
- (4) Der Kreiswahlausschuss wird vom Innenministerium unverzüglich einberufen, nachdem seine Mitglieder nach Absatz 3 gewählt oder bestimmt wurden. Das Innenministerium benennt ein Mitglied des Kreiswahlausschusses als Leiter der Sitzungen und ein Mitglied als dessen Stellvertreter bis der Kreiswahlausschuss aus seiner Mitte den Kreiswahlleiter und dessen Stellvertreter gewählt hat. Bis zu diesem Zeitpunkt nehmen die vom Innenministerium benannten Mitglieder die Aufgaben des Kreiswahlleiters und seines Stellvertreters wahr. Tritt ein Verhinderungsfall nach § 12 Absatz 1 Satz 1 des Kommunalwahlgesetzes ein, bestimmt das Innenministerium ein anderes Mitglied zum Kreiswahlleiter oder dessen Stellvertreter.
- (5) Der Landkreis, der unter den bisherigen Landkreisen, deren Gebiet ungeteilt zum Gebiet des neuen Landkreises gehört, zum 31. Dezember 2007 die höchste Einwohnerzahl hat, stellt dem Kreiswahlleiter das für die Durchführung seiner Aufgaben erforderliche Personal und die hierfür erforderlichen Verwaltungsmittel zur Verfügung. Die übrigen Landkreise und kreisfreien Städte, deren Gebiet ganz oder in Teilen zum Gebiet des neuen Landkreises gehört, leisten die erforderliche Unterstützung.

## **§ 30**

### **Bekanntmachung der Wahlergebnisse**

Die öffentliche Bekanntmachung der Ergebnisse der Kreistagswahlen und der Landratswahlen nach § 40 des Kommunalwahlgesetzes erfolgt im gesamten Wahlgebiet in Tageszeitungen.

## **§ 31**

### **Konstituierung der Kreistage**

Der jeweilige Kreiswahlleiter nach § 29 Absatz 4 beruft den Kreistag mit einer Ladungsfrist von einer Woche zu seiner konstituierenden Sitzung ein, die spätestens drei Wochen nach der Kreistagswahl abgehalten werden muss. Für die öffentliche Bekanntmachung hierzu gilt § 30 entsprechend.

## **Teil 6** **Sonstige Übergangsregelungen**

### **§ 32**

#### **Übergang und Wahl der Personalvertretungen; Gesamtpersonalrat**

(1) Die Amtszeit der Personalräte der bisherigen Landkreise endet mit Ablauf des Tages vor der Bildung der neuen Landkreise. In den Dienststellen der neuen Landkreise sind in der Zeit vom 1. Juli bis 30. September 2012 Personalratswahlen durchzuführen. Die nächsten regelmäßigen Personalratswahlen finden in der Zeit vom 1. März bis 31. Mai 2017 statt.

(2) Unverzüglich nach Bildung der neuen Landkreise ist durch die vom Leiter der Dienststelle einzuberufende Personalversammlung ein Wahlvorstand zu wählen, der die Aufgaben und Befugnisse des Personalrats nach dem Personalvertretungsgesetz vom 24. Februar 1993 (GVOBl. M-V S. 125, 176), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 11. Juli 2005 (GVOBl. M-V S. 326) wahrnimmt, bis der neue Personalrat gewählt und die Wahlen nach § 24 Absatz 1 des Personalvertretungsgesetzes durchgeführt sind. Der Wahlvorstand besteht aus höchstens 13 Mitgliedern, die aus der Mitte der Personalräte der Dienststellen der bisherigen Landkreise gewählt werden. In dem Wahlvorstand muss jede Gruppe mit mindestens einem Mitglied vertreten sein. Der bisherige Personalrat der in den neuen Landkreis eingekreisten Stadt entsendet einen Vertreter jeder Gruppe in den Wahlvorstand, die an allen Verfahren mit beratender Stimme mitwirken.

(3) Sofern in den Dienststellen im Gebiet eines bisherigen Landkreises ein Gesamtpersonalrat besteht, gelten für die Amtszeit und die Wahl des Gesamtpersonalrates (§ 47 Absatz 2 des Personalvertretungsgesetzes) die Vorgaben des Absatzes 1 entsprechend. Unverzüglich nach der Bildung der neuen Landkreise bestellt die Dienststelle, bei der der Gesamtpersonalrat gebildet werden soll, den Wahlvorstand. Eine Personalversammlung findet nicht statt. Der Wahlvorstand nimmt die Aufgaben des bisherigen Gesamtpersonalrates nach dem Personalvertretungsgesetz wahr, bis der neue Gesamtpersonalrat gewählt und die Wahlen nach § 24 Absatz 1 des Personalvertretungsgesetzes durchgeführt sind.

### **§ 33**

#### **Dienstvereinbarungen**

Die in den Dienststellen der bisherigen Landkreise abgeschlossenen Dienstvereinbarungen nach § 66 des Personalvertretungsgesetzes gelten für die Beschäftigten aus den Dienststellen bis zum Abschluss neuer Dienstvereinbarungen, längstens für ein Jahr nach der Neubildung der Dienststellen fort, sofern sie nicht durch Zeitablauf oder Kündigung vorher außer Kraft treten.

### **§ 34**

#### **Übergang und Wahl der Schwerbehindertenvertretungen**

In den Dienststellen der neuen Landkreise sind erstmalig in der Zeit vom 1. Juli bis 30. September 2012 Schwerbehindertenvertretungen zu wählen. Bis zur Wahl einer neuen Vertretung bleiben die bisherigen Schwerbehindertenvertretungen jeweils für die Belange

der Beschäftigten der bisherigen Landkreise zuständig. Das Gleiche gilt für die Beschäftigten der eingekreisten Städte.

### **§ 35**

#### **Übergang und Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten**

Die bisherigen Landkreise, für die § 9 denselben Rechtsnachfolger bestimmt, bestimmen bis spätestens vier Monate vor Bildung der neuen Landkreise einvernehmlich eine ihrer bisherigen Gleichstellungsbeauftragten zur vorläufigen Gleichstellungsbeauftragten für den neuen Landkreis. Mit der Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten für den neuen Landkreis endet die Bestellung der vorläufigen Gleichstellungsbeauftragten.

### **§ 36**

#### **Auswirkungen auf Sparkassen**

(1) Die Trägerschaft eines Landkreises für eine Sparkasse oder seine Mitgliedschaft in einem Zweckverband, der Träger einer Sparkasse ist, geht nach § 9 auf den neuen Landkreis über. Die Mitgliedschaft einer eingekreisten Stadt in einem Zweckverband, der Träger einer Sparkasse ist, bleibt unberührt.

(2) Vorbehaltlich der Vereinigung von Sparkassen nach dem Sparkassengesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 1994 (GVOBl. M-V S. 761), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2006 (GVOBl. M-V S. 576), und vorbehaltlich der Regelungen der Sätze 2 und 3 bleiben die bisherigen Geschäftsgebiete der Sparkassen nach der Neubildung der Landkreise bestehen. Befinden sich Teile des Geschäftsgebietes einer Sparkasse im Gebiet eines Landkreises, der nicht Träger dieser Sparkasse oder Mitglied eines diese Sparkasse tragenden Zweckverbandes ist, so hat bis zum 31. Dezember 2014 eine Beschränkung des Geschäftsgebietes auf das Trägergebiet, insbesondere durch Zweigstellenübertragung gemäß § 28 Absatz 9 des Sparkassengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern, zu erfolgen. Weicht nach Ablauf der genannten Frist das Geschäftsgebiet einer Sparkasse von den Grundsätzen des § 5 Absatz 1 des Sparkassengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern ab, so ist die Sparkassenaufsichtsbehörde ermächtigt, im Einvernehmen mit der obersten Kommunalaufsichtsbehörde und nach Anhörung des Ostdeutschen Sparkassenverbandes durch Rechtsverordnung eine Regelung zu treffen, die der Wahrung des Regionalprinzips dient, insbesondere eine Übertragung von Zweigstellen anzuordnen.

### **§ 37**

#### **Berechnungsgrundlagen und Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz für das Jahr 2011**

Die Neubildung der Landkreise nach §§ 3 bis 8 lässt die Berechnungsgrundlagen und Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz für das Jahr 2011 grundsätzlich unberührt. Ab dem auf den Tag der Bildung der neuen Landkreise folgenden Monat werden die monatlichen Zuweisungen an die bisherigen Landkreise, deren Gebiet mehreren neuen Landkreisen zugeordnet wird, auf diese neuen Landkreise aufgeteilt. Die Verteilung der Zuweisungen bestimmt sich nach der Anzahl der von den aufgelösten Landkreisen übernommenen Einwohner zum Stichtag 31. Dezember 2009.

**§ 38**

**Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes**

(1) Mit Wirkung ab 1. Januar 2012 wird das Finanzausgleichsgesetz geändert. Ziel der Änderung ist die Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs an die sich aus diesem Gesetz ergebende neue Struktur der Landkreise, kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte und die damit verbundenen Aufgabenneuordnungen.

(2) Die Anpassung nach Absatz 1 wird folgende Grundsätze beachten:

1. Allgemeine Schlüsselzuweisungen werden für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, die anderen kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise nach Teilschlüsselmassen getrennt und unter Berücksichtigung der eigenen Steuer- bzw. Umlagekraft gewährt.
2. Die großen kreisangehörigen Städte werden nicht überproportional zur Finanzierung der Landkreise herangezogen.

**§ 39**

**Anschubfinanzierung, Strukturbeihilfen und Anpassungshilfen**

*- offen -*

## Artikel 2

### Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern

Die Kommunalverfassung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2004 (GVOBl. M-V S. 205), zuletzt geändert durch <einsetzen Datum und Fundstelle der letzten Änderung>, wird wie folgt geändert:

1. § 7 wird wie folgt gefasst:

#### „§ 7 Gemeindearten

(1) Gemeinden im Sinne dieses Gesetzes sind auch kreisangehörige, große kreisangehörige und kreisfreie Städte.

(2) Große kreisangehörige Städte sind die Stadt Neubrandenburg sowie die Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar. Die großen kreisangehörigen Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als amtsfreie Gemeinden in ihrem Gebiet die Aufgaben, die ihnen durch Verordnung der Landesregierung übertragen werden. Eine große kreisangehörige Stadt kann, sofern sie dem zustimmt, durch Verordnung des Innenministeriums von einzelnen oder allen Aufgaben, die ihr kraft dieses Status übertragen wurden, befreit werden. Mit der Befreiung von allen dieser Aufgaben erlischt das Recht nach § 8 Absatz 6.

(3) Kreisfreie Städte sind die Hansestadt Rostock und die Landeshauptstadt Schwerin. Die kreisfreien Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als amtsfreie Gemeinden in ihrem Gebiet alle Aufgaben, die den Landkreisen obliegen.“

2. Nach § 8 Absatz 5 wird folgender neuer Absatz 6 angefügt:  
„(6) Die Stadt Neubrandenburg sowie die Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar können die Bezeichnung große kreisangehörige Stadt führen.“
3. § 22 Absatz 1 Satz 3 wird wie folgt gefasst:  
„In kreisfreien Städten und in großen kreisangehörigen Städten kann in der Hauptsatzung festgelegt werden, dass sie die Bezeichnung Bürgerschaft führt, soweit dies mit ihrer Geschichte übereinstimmt.“
4. § 23 Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:  
„In kreisfreien Städten und in großen kreisangehörigen Städten kann in der Hauptsatzung festgelegt werden, dass sie eine andere Bezeichnung führen, soweit dies mit der Geschichte der Stadt übereinstimmt.“
5. § 38 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:  
„(1) Kreisfreie Städte, amtsfreie Gemeinden sowie geschäftsführende Gemeinden haben einen hauptamtlichen Bürgermeister. In kreisfreien Städten und in großen kreisangehörigen Städten führt er die Bezeichnung Oberbürgermeister, sofern die Hauptsatzung nicht die Bezeichnung Bürgermeister vorsieht.“

6. In § 42 Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „kreisfreien“ die Wörter „und großen kreisangehörigen“ eingefügt.

7. § 79 wird wie folgt gefasst:

**„§ 79**

**Rechtsaufsichtsbehörden**

(1) Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisfreien und für die großen kreisangehörigen Städte ist das Innenministerium.

(2) Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden im Übrigen ist der Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde.

(3) Oberste Rechtsaufsichtsbehörde ist das Innenministerium.“

8. § 86 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Fachaufsichtsbehörde für die Bürgermeister der amtsfreien Gemeinden mit Ausnahme der großen kreisangehörigen Städte ist der Landrat, soweit durch Gesetz oder Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist.“

b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Fachaufsichtsbehörde für die Oberbürgermeister der kreisfreien und der großen kreisangehörigen Städte ist die fachlich zuständige oberste Landesbehörde, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist.“

9. § 88 Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Die Landkreise sorgen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben für eine bürgernahe Verwaltung zum Wohl ihrer Einwohner und der kreisangehörigen Gemeinden nach den Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung.“

10. In § 120 Absatz 2 Nummer 3 werden nach dem Wort „Finanzausgleichsgesetzes“ ein Komma und die Wörter „wobei für große kreisangehörige Städte eine gesonderte Kreisumlage nach deren Aufgabenbestand zulässig ist,“ eingefügt.

11. In § 167 Absatz 1 Satz 1 werden nach den Wörtern „Kreisfreie Städte,“ die Wörter „große kreisangehörige Städte,“ eingefügt.

12. § 168 Absatz 2 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Das Innenministerium kann die Rechtsaufsicht nach Anhörung der Beteiligten auf einen Landrat übertragen, es sei denn, dass dem Zweckverband eine der Rechtsaufsicht des Innenministeriums unterstehende Körperschaft angehört.“

### **Artikel 3**

## **Änderung des Kommunalwahlgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern**

Das Kommunalwahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Oktober 2003 (GVOBl. M-V S. 458), zuletzt geändert durch <einsetzen Datum und Fundstelle der letzten Änderung>, wird wie folgt geändert:

§ 4 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Anzahl der Kreistagsmitglieder beträgt in Landkreisen  
bis zu 175 000 Einwohnern 61,  
über 175 000 Einwohner 69.“

### **Artikel 4**

## **Landesverordnung über Aufgaben der großen kreisangehörigen Städte (GrKrLVO M-V)**

Aufgrund des § 7 Absatz 2 Satz 2 der Kommunalverfassung verordnet die Landesregierung:

### **§ 1**

#### **Aufgabenübertragung**

(1) Den großen kreisangehörigen Städten werden die folgenden Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte übertragen:

#### 1. Straßenverkehrsrecht

Aufgaben der Straßenverkehrsbehörden, der Zulassungsbehörden, der Fahrerlaubnisbehörden nach dem Straßenverkehrsgesetz, dem Kraftfahrzeugsteuergesetz 2002 in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3818), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3310), und dem Pflichtversicherungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. April 1965 (BGBl. I S. 213), zuletzt geändert durch Artikel 234 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304), sowie nach den aufgrund dieser Gesetze erlassenen straßenverkehrsrechtlichen Rechtsverordnungen soweit nichts anderes bestimmt ist.

Des Weiteren die folgenden Aufgaben nach dem Straßenverkehrsgesetz, der Straßenverkehrs-Ordnung sowie der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. September 1988 (BGBl. I S. 1793), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. März 2005 (BGBl. I S. 859), des Fahrlehrergesetzes vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1336), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 15. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3762), der Fahrerlaubnis-Verordnung vom 18. August 1998 (BGBl. I S. 2214), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 9. August 2004 (BGBl. I S. 2092; 2005 I S. 379), der

Fahrzeugregisterverordnung vom 20. Oktober 1987 (BGBl. I S. 2305), zuletzt geändert durch Artikel 2b der Verordnung vom 12. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3363) und der Verordnung über den internationalen Kraftfahrzeugverkehr in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9232-4, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 9. August 2004 (BGBl. I S. 2092):

a) Aufgaben nach dem Straßenverkehrsgesetz

- aa) die Abnahme von Versicherungen an Eides Statt nach § 5 des Straßenverkehrsgesetzes,
- bb) die Aufgaben der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 und § 24 a des Straßenverkehrsgesetzes einschließlich der Verkehrsüberwachung unbeschadet der Zuständigkeit der Polizei,
- cc) die Anordnung von Übermittlungssperren nach § 41 des Straßenverkehrsgesetzes und § 15 Absatz 1 der Fahrzeugregisterverordnung,

b) Aufgaben nach der Straßenverkehrs-Ordnung

die Genehmigung von Ausnahmen nach § 46 Absatz 2 der Straßenverkehrs-Ordnung für den Bereich der Straßenverkehrsbehörde,

c) Aufgaben nach der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung

die Genehmigung von folgenden Ausnahmen nach § 70 Absatz 1 Nummer 2 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung:

- aa) vom Verbot des § 49a Absatz 1 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung für Bootsanhänger, wenn diese mit einer abnehmbaren Beleuchtungseinrichtung (Leuchträger) ausgerüstet sind,
- bb) vom Gebot des § 53 Absatz 4 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung für Zug- und Arbeitsmaschinen, wenn bei diesen die höchstzulässige Anbringungshöhe der Rückstrahler nicht eingehalten werden kann,
- cc) von den Bestimmungen des § 23 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung hinsichtlich der Wechselkennzeichen von Behördenfahrzeugen,

d) Aufgaben nach dem Fahrlehrergesetz und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen

- aa) die Aufgaben der Erlaubnisbehörde nach dem Fahrlehrergesetz und aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen in Angelegenheiten der Fahrlehrererlaubnis, der Fahrschulerlaubnis, der Zweigstellenerlaubnis und der Überwachung der Fahrlehrer, der Fahrschulen und deren Zweigstellen,
- bb) die Anerkennung und Aufsicht für die Sehstellen nach § 67 Absatz 1 und 3 der Fahrerlaubnis-Verordnung,
- cc) die Genehmigung von Ausnahmen nach § 74 Absatz 1 Nummer 1 der Fahrerlaubnis-Verordnung in bestimmten Einzelfällen von den Vorschriften des § 2 Absatz 2 Satz 2, § 4 Absatz 2 Satz 2, § 16 Absatz 3 Satz 2, § 17 Absatz 1 Satz 4, § 18 Absatz 1 und 2 der Fahrerlaubnis-Verordnung sowie des § 4 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung über den internationalen Kraftfahrzeugverkehr.

## 2. Aufgaben nach dem Immissionsschutzrecht

### a) Bundes-Immissionsschutzgesetz

- aa) Überwachung nach § 52 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes der nicht von dem Genehmigungserfordernis des § 4 Absatz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erfassten Anlagen, soweit sie nicht der Bergaufsicht unterstehen,
- bb) Beurteilung der Gebotenheit von Beschränkungen oder Verboten des Kraftfahrzeugverkehrs nach § 40 Absatz 2 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und

### b) Aufgaben nach der Verkehrslärmschutzverordnung

die Überwachung der Einhaltung der sich aus der Verkehrslärmschutzverordnung vom 12. Juni 1990 (BGBL. I S. 1036) ergebenden Anforderungen an den Bau oder die wesentliche Änderung von öffentlichen Straßen sowie Schienenwegen der Straßenbahnen und Eisenbahnen

## 3. Baurecht

Aufgaben und Befugnisse der unteren Bauaufsichtsbehörde nach der Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern.

## 4. Denkmalschutzrecht

Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden nach dem Denkmalschutzgesetz.

## 5. Ordnungswidrigkeitenrecht

Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach den in den Nummern 1 bis 4 genannten Gesetzen. Die Bürgermeister nehmen die Aufgaben der Verwaltungsbehörde nach § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten wahr.

(2) Die großen kreisangehörigen Städte erfüllen die Aufgaben nach Absatz 1 neben denen, die ihnen als amtsfreie Gemeinden obliegen.

## § 2 Aufgabenart

Die Aufgaben nach § 1 werden von den kommunalen Körperschaften im übertragenen Wirkungskreis wahrgenommen.

## Artikel 5 Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Das Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Januar 2006 (GVOBl. M-V S. 22), zuletzt geändert durch <einsetzen Datum und Fundstelle der letzten Änderung>, wird wie folgt geändert:

1. § 6 Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt geändert:
  - a) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Gemeinden“ die Wörter „mit Ausnahme der großen kreisangehörigen Städte“ eingefügt.
  - b) In Nummer 2 werden nach dem Wort „kreisfreien“ die Wörter „und großen kreisangehörigen“ eingefügt.
2. § 7 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:  
„Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen für kreisfreie und große kreisangehörige Städte erfolgt getrennt von der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für die anderen kreisangehörigen Gemeinden.“
  - b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:  
„(2) Die Höhe der Schlüsselzuweisungen bemisst sich für jede Gemeinde nach ihrer Steuerkraft (Steuerkraftmesszahl) und ihrem auf die Einwohner errechneten Finanzbedarf (Ausgangsmesszahl) im Verhältnis zu den übrigen Gemeinden der jeweiligen auf der Grundlage von Absatz 1 Satz 2 zu betrachtenden Vergleichsgruppe.“
  - c) Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:  
„Die Grundbeträge sind durch rechnerische Näherung bestimmte Werte, die so festgesetzt werden, dass die für Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden mit Ausnahme der großen kreisangehörigen Städte (§ 6 Absatz 2 Nummer 1) oder für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten (§ 6 Absatz 2 Nummer 2) zur Verfügung stehenden Schlüsselmassen aufgebraucht werden.“
3. In § 10 d Absatz 4 Satz 1 werden nach dem Wort „kreisfreien“ die Wörter „und großen kreisangehörigen“ eingefügt.
4. § 11 wird wie folgt geändert:
  - a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:  
„(4) Die Kreisumlage ist zwischen großen kreisangehörigen Städten und sonstigen kreisangehörigen Gemeinden zu differenzieren, wenn große kreisangehörige Städte in ihrem Gebiet Aufgaben anstelle des Landkreises wahrnehmen und anderweitig kein ausreichender finanzieller Ausgleich stattfindet. Das Innenministerium kann das Nähere zur Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage durch Rechtsverordnung regeln.“
  - b) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

- c) Nach Absatz 5 wird folgender Absatz 6 eingefügt:  
„(6) Von den großen kreisangehörigen Gemeinden wird 2011 keine Kreisumlage erhoben.“

## Artikel 6

### Änderung des Sparkassengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Das Sparkassengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 27. Juli 1994 (GVOBl. M-V S. 761), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2006 (GVOBl. M-V S. 576), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Absatz 1 werden nach dem Wort „Städten“ ein Komma und die Wörter „großen kreisangehörigen Städten“ eingefügt.
2. In § 1 Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort „Städte“ ein Komma und die Wörter „große kreisangehörige Städte“ eingefügt.
3. § 5 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
  - a) In Satz 1 werden nach dem Wort „Gebiet“ die Wörter „oder Teilgebiet“ eingefügt.
  - b) In Satz 3 Nummer 1 wird der zweite Halbsatz wie folgt gefasst: „die ausnahmsweise Errichtung einer Zweigstelle im Gebiet der Träger einer anderen Sparkasse oder im Geschäftsgebiet einer anderen Sparkasse bedarf der Zustimmung der betroffenen Sparkasse, ihrer Träger und der Sparkassenaufsichtsbehörde.“
4. § 28 wird wie folgt geändert:
  - a) In Absatz 4 Satz 1 wird nach dem Wort „Landkreisen“ ein Komma eingefügt und werden die Wörter „oder kreisfreien Städten“ durch die Wörter „kreisfreien Städten, großen kreisangehörigen Städten“ ersetzt.
  - b) In Absatz 5 Satz 4 wird nach dem Wort „Landkreise“ ein Komma eingefügt und werden die Wörter „oder kreisfreien Städte“ durch die Wörter „kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte“ ersetzt.
  - c) In Absatz 6 Satz 5 wird nach dem Wort „Landkreise“ ein Komma eingefügt und werden die Wörter „oder kreisfreien Städte“ durch die Wörter „kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte“ ersetzt.
  - d) Nach Absatz 6 wird folgender Absatz 7 eingefügt:  
„(7) In der Vereinbarung über die Vereinigung ist neben dem Zeitpunkt der Vereinigung der Zeitpunkt festzulegen, von dem an die Handlungen der übertragenden Sparkassen als für Rechnung der neu entstandenen oder aufnehmenden Sparkasse vorgenommen gelten (Vereinigungsstichtag). Die übertragenden Sparkassen haben auf den Schluss des Tages, der dem Vereinigungsstichtag vorausgeht, eine Schlussbilanz aufzustellen. Der Vereinigungsstichtag darf höchstens acht Monate vor dem Vereinigungszeitpunkt liegen. Bei einer Vereinigung nach den Absätzen 5 und 6 sind der

Vereinigungszeitpunkt und der Vereinigungsstichtag in der Verordnung festzulegen. Satz 3 gilt entsprechend.“

- e) Der bisherige Absatz 7 wird Absatz 8.
- f) Der bisherige Absatz 8 wird Absatz 9 und wie folgt gefasst:  
„Eine Sparkasse, die Zweigstellen im Gebiet eines Landkreises, einer kreisfreien Stadt oder einer großen kreisangehörigen Stadt hat, die nicht Träger dieser Sparkasse oder Mitglied eines diese Sparkasse tragenden Zweckverbandes, aber Träger einer anderen Sparkasse oder Mitglied in einem eine andere Sparkasse tragenden Zweckverband sind, hat diese Zweigstellen auf diese benachbarte andere Sparkasse zu übertragen. Die Übertragung erfolgt im Wege der Gesamtrechtsnachfolge aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Zwischen den Sparkassen wird ein angemessener Ausgleich vereinbart. Beschränkungen des Geschäftsgebietes, die infolge des Landkreisneuordnungsgesetzes vom <einsetzen: Ausfertigungsdatum des Mantelgesetzes> (GVOBl. M-V S. <einsetzen: Seitenzahl der ersten Seite des Mantelgesetzes, falls abweichend Seitenzahl der ersten Seite des Artikels 1> erforderlich werden, haben bis zum 31. Dezember 2014 zu erfolgen. Weicht nach Ablauf der genannten Frist das Geschäftsgebiet einer Sparkasse von den Grundsätzen des § 5 Absatz 1 ab, so ist die Sparkassenaufsichtsbehörde ermächtigt, im Einvernehmen mit der obersten Kommunalaufsichtsbehörde und nach Anhörung des Ostdeutschen Sparkassenverbandes durch Rechtsverordnung eine Regelung zu treffen, die der Wahrung des Regionalprinzips dient, insbesondere eine Übertragung von Zweigstellen anzuordnen.“

### **Artikel 7**

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

Das Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Mai 1998 (GVOBl. M-V S. 503), zuletzt geändert durch <einsetzen Datum und Fundstelle der letzten Änderung>, wird wie folgt geändert:

<einfügen Änderungsbefehle>

### **Artikel 8**

## **Kostenregelungen**

(1) Rechtshandlungen, die bei der Durchführung dieses Gesetzes erforderlich werden, sind frei von Gebühren des Landes und der seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts. Dies gilt auch für Berichtigungen, Eintragungen und Löschungen in öffentlichen Büchern.

(2) Die Gebührenfreiheit erstreckt sich nicht auf die Verpflichtung zur Zahlung von Auslagen.

## **Artikel 9** **Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

(1) Artikel 1 §§ 13 bis 14 Absatz 1 bis 3, §§ 16 bis 18 Absatz 1, § 19 Satz 1, §§ 23 bis 25 Absatz 1, §§ 26 bis 29, § 32 Absatz 1 Satz 1, § 32 Absatz 3 Satz 1, § 35 Satz 1 und § 37 Satz 1, §§ 38 und 39, Artikel 3 und Artikel 8 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Artikel 1 § 1 tritt mit Ablauf des <einsetzen: 1 Tag vor dem in Absatz 4 genannten Tag> in Kraft. Gleichzeitig tritt das Landkreisneuordnungsgesetz vom 1. Juli 1993 (GVOBl. M-V S. 631) außer Kraft.

(3) Artikel 4 tritt am 1. Juli 2012 in Kraft.

(4) Im Übrigen tritt dieses Gesetz am <einsetzen: Tag der Bildung der neuen Landkreise und der Wahlen für die Kreistage und Landräte [Sonntag im September 2011, spätestens der 25. September 2011]> in Kraft.

Schwerin, den

**Der Ministerpräsident**  
**Erwin Sellering**

**Der Innenminister**  
**Lorenz Caffier**

## Begründung

### A. Allgemeines

#### I. Ausgangslage

Bei der Neubildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 1990 wurden die Verwaltungsstrukturen der Deutschen Demokratischen Republik zunächst so übernommen, wie sie sich seit der Verwaltungsneuordnung der DDR 1952 (einschließlich späterer Änderungen) darstellten. Diese Strukturen waren extrem **kleinteilig**. 1 118 kreisangehörige Gemeinden bildeten mit 31 Landkreisen sowie sechs Stadtkreisen die kommunale Ebene. Von den 1 118 kreisangehörigen Gemeinden zählten über 90 % weniger als 2 500 Einwohner und über 50 % weniger als 500 Einwohner. Es bestand Einigkeit, dass diese kleinteiligen Strukturen ihre Selbstverwaltungsaufgaben und die übertragenen kommunalen Aufgaben kaum wahrnehmen konnten. Mit der **Amtsordnung** vom 18. März 1992 (GVOBl. M-V S. 187) versuchte man, die historisch gewachsenen Strukturen und damit die Selbstverwaltung auch in den kleinen Gemeinden zu erhalten, indem die Verwaltung auf 123 Ämter und 55 amtsfreie Gemeinden konzentriert wurde. Die Zahl der amtsangehörigen Gemeinden betrug 1 034. Die Amtsordnung wurde mit Gesetz vom 18. Februar 1994 (GVOBl. M-V S. 249) als Teil 3 integraler Bestandteil der neu geschaffenen **Kommunalverfassung**. Die Gemeindestrukturen änderten sich in der Folgezeit kaum. Im Zuge weiterer, vom Land finanziell unterstützter, weitestgehend freiwilliger Verwaltungsfusionen auf Ämter- und Gemeindeebene, konnte zum 1. Januar 2005 eine stärkere Bündelung der Verwaltungen auf 79 Ämter und 34 amtsfreie Gemeinden erreicht werden, wodurch für die beteiligten Kommunen eine stärkere Professionalisierung, Effizienz- und Qualitätssteigerungen und mehr Wirtschaftlichkeit erzeugt wurden. Am 1. Juli 2008 bestanden im Land noch 848 Gemeinden, von denen 34 amtsfrei und sechs kreisfrei waren.

Auch die **31 Landkreise** waren nach bundesdeutschen Maßstäben sehr klein und hatten im Durchschnitt nur 40 000 Einwohner. Diese Struktur war schon damals nur unzureichend in der Lage, die Anforderungen, denen sich die haupt- und ehrenamtlichen Kreisverwaltungen im Hinblick auf die durch den Einigungsvertrag bewirkten Neuerungen der Rechts- und Verfahrensordnungen gegenüber sahen, hinreichend effektiv und effizient zu bewältigen. Mit dem **Landkreisneuordnungsgesetz vom 1. Juli 1993** (GVOBl. M-V S. 631) wurde versucht, dieser Umbruchsituation gerecht zu werden. Für die gewachsenen Verwaltungsaufgaben sollten leistungsfähige Landkreise geschaffen werden, die zugleich in der Lage waren, als Entwicklungsmotoren ihres Gebietes zu wirken. Hierzu wurde u.a. eine Regeleinwohnerzahl von mindestens 100 000 Einwohner festgelegt (LT-Drs. 1/1281 vom 6.1.1993). Diese Größe erschien vor dem Hintergrund der damals prognostizierten demographischen und fiskalischen Entwicklung als noch vertretbare **Untergrenze**, um das Erfordernis einer sachgerechten und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung mit dem Ziel bürgernaher Strukturen zu verbinden.

Seit Inkrafttreten des Landkreisneuordnungsgesetzes mit der Kommunalwahl am 12. Juni 1994 gibt es damit in Mecklenburg-Vorpommern zwölf Landkreise und sechs kreisfreie Städte (siehe

Anlage 1). Die sechs kreisfreien Städte des Landes blieben von der Neuordnung der Landkreise unberührt. Sie gingen unverändert aus den Stadtkreisen der DDR hervor. Weder wurden diese Städte durch Eingemeindungen vergrößert, noch wurden einige von ihnen in die neuen Landkreise eingegliedert, wie dies ursprünglich zumindest für die Hansestadt Wismar beabsichtigt war.

Der damalige Gesetzgeber versprach sich durch das Landkreisneuordnungsgesetz eine Steigerung der Planungs- und Gestaltungskompetenz sowie der Verwaltungs- und Leistungskraft der Kreise als konzentrierte Verwaltungseinheiten (insbesondere durch Bündelung der Kompetenzen beim Landrat) und Selbstverwaltungskörperschaften. Sie sollten kommunalpolitisch handlungsfähig gemacht werden. Rückblickend ist festzustellen, dass die Kreisgebietsreform des Jahres 1994 von zu optimistischen Entwicklungserwartungen ausgegangen ist. Drei Viertel der damals geschaffenen zwölf Landkreise würden im Jahr 2020 - ganz überwiegend erheblich - unter der seinerzeitigen Einwohnerzielzahl von 100 000 liegen (siehe Anlage 2). Ähnliches gilt insoweit für die kreisfreien Städte, als bereits 1994 absehbar war, dass sie zum überwiegenden Teil an Einwohnern verlieren und damit vor erhebliche Probleme im Hinblick auf einen wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug gestellt würden.

Die Struktur der **Landesverwaltung** war 1990 durch eine Vielzahl von **staatlichen Sonderbehörden** gekennzeichnet, die bis zur Auflösung der DDR-Bezirke in die Bezirksverwaltungen integriert waren. Zahlreiche kleinere Behörden vor Ort mussten kurzfristig die anfallenden Aufgaben erledigen, zu denen die kommunalen Strukturen nicht in der Lage waren. Der Aufbau der Verwaltung orientierte sich also einerseits an den überkommenen (Gebiets-) Strukturen, andererseits war die Verwaltung des Landes Schleswig-Holsteins, das eine Aufbaupartnerschaft für Mecklenburg-Vorpommern wahrnahm, mit ihrem zweistufigen Aufbau Vorbild für die zu treffenden organisatorischen Entscheidungen. Aus nachträglicher Sicht sticht dabei hervor, dass es an einem verbindlichen Gesamtkonzept für die Organisation der unmittelbaren wie der mittelbaren Landesverwaltung mangelte. Das Fehlen eines Landesorganisationsgesetz führte dazu, dass die einzelnen Ministerien isoliert ihre eigenen Konzepte verfolgten und so etwa das Prinzip der Zweistufigkeit ebenso wie das der Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung nur unzureichend beachtet wurden, weil häufig bestehende Strukturen staatlicher Behörden aus DDR-Zeiten übernommen wurden.

Zu einer Aufgaben- und bescheidenen Strukturänderung kam es mit dem Gesetz über die **Funktionalreform vom 5. Mai 1994** (GVOBl. M-V S. 566), mit dem die Aufgabenverteilung vor allem den neuen Kreisstrukturen angepasst werden sollte. Aufgaben des Landes wurden den kommunalen Körperschaften übertragen und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wurden zwischen den Landkreisen, kreisfreien Städten, Ämtern und Gemeinden teilweise neu zugeordnet. Mit dem Gesetz über **kostensenkende Strukturmaßnahmen vom 25. September 1997** (GVOBl. M-V S. 502) wurden erneut einige Landesaufgaben neu geordnet und die Struktur der Landesbehörden stärker gebündelt. So wurde durch die beiden Gesetze etwa die Zahl der zehn staatlichen Ämter für Umwelt und Naturschutz und der zehn Landwirtschaftsämter auf sechs verringert. Vollständig kommunalisiert wurden etwa die vormals 31 staatlichen Kataster- und Vermessungsämter.

Mit den *Eckpunkten der Landesregierung zur Reform der öffentlichen Verwaltung* vom Januar 2003 (LT-Drs. 4/205 vom 4.2.2003), weiterentwickelt durch die *Grundkonzeption einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform* (Beschluss des Landtages vom 12. Mai 2004, LT-Drs. 4/1184) sowie schließlich dem **Verwaltungsmodernisierungsgesetz vom 23. Mai 2006** (GVOBl. M-V S. 194) unternahm das Land erstmals den Versuch einer umfassenden Neukonzeption der gesamten Verwaltungs- und Aufgabenstruktur im Lande. Dieser Gesamtansatz orientierte sich nicht mehr an westdeutschen Vorbildern, sondern primär an eigenen Erfahrungen, die man mit den übernommenen Strukturen sowie den Konzepten anderer Bundesländer gemacht hatte. Hier fand sich der Ansatz für eine umfassende Neustrukturierung der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen, um den vielfältigen Herausforderungen der Zukunft gewachsen zu sein und den Besonderheiten des Landes gerecht zu werden. Der Ansatz des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes bestand im Wesentlichen darin, das Modell einer konsequenten Zweistufigkeit umzusetzen und die Zahl der kreiskommunalen Körperschaften drastisch zu reduzieren. So sah ein wesentlicher Teil der Verwaltungsmodernisierung neben erheblichen strukturellen Vereinfachungen im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung eine Zusammenlegung der zwölf Landkreise und sechs kreisfreien Städte zu fünf neuen Großkreisen unter Einkreisung sämtlicher kreisfreier Städte vor. Dabei waren drei der neuen Großkreise deckungsgleich mit den Planungsregionen Westmecklenburg, Mittleres Mecklenburg und Mecklenburgische Seenplatte, während die Planungsregion Vorpommern in zwei Kreise aufgeteilt wurde.

Durch sein Urteil vom **26. Juli 2007** hat das **Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern** die Vorschriften des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes über die Kreisgebietsreform für verfassungswidrig, wegen des engen Zusammenhangs mit dieser auch die große Mehrzahl der übrigen Regelungen des Gesetzes für gegenstandslos erklärt (zum Urteil siehe auch unter III. 1)).

## **II. Reformbedarf**

### **1) Bevölkerungsentwicklung**

Seit Mitte der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts findet in Mecklenburg-Vorpommern ein **extremer demographischer Wandel** statt, der bei Entstehung des damaligen Landkreisneuordnungsgesetzes außerhalb der Vorstellungskraft lag und deshalb vom Gesetzgeber im Hinblick auf die Verwaltungsstrukturen nicht berücksichtigt werden konnte. Heute stellt sich die Situation vollkommen anders dar als zu Beginn der neunziger Jahre. Die Bevölkerung des Landes nahm stetig ab und diese Tendenz wird sich den Prognosen zufolge weiter fortsetzen. Zudem verteilen sich die Menschen im Land neu. Einige Gegenden verlieren immer mehr Menschen, nur sehr wenige gewinnen an Bevölkerung. Dies hat verschiedene Ursachen und unterschiedliche Auswirkungen.

### a) Bevölkerungsprognose

Als Anfang der 1990er Jahre die ersten Reformen in Mecklenburg-Vorpommern geplant und durchgeführt wurden, gab es keine Bevölkerungsprognose für das Land. Auch dem Gesetzgeber des Landkreisneuordnungsgesetzes lag 1993 noch keine Bevölkerungsprognose vor. Die Begründung zum Gesetz enthielt keine generellen Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung und auch die in Vorbereitung des Gesetzentwurfes erstellten Gutachten beschränkten sich auf punktuelle und grobe Annahmen (die sich im Nachhinein teilweise nicht bestätigten). Zwar zeigte die Bevölkerung bereits Anfang der 90er Jahre aufgrund der Abwanderung in die alten Bundesländer eine rückläufige Tendenz, es wurde aber allgemein angenommen, dass sich dieser Trend mittelfristig stoppen ließe. Diese Erwartung trat jedoch nicht ein. In Zukunft wird sich der Anteil der Abwanderung am Bevölkerungsrückgang zwar stark abschwächen, am weiteren Rückgang der Bevölkerung ändert sich dadurch aber voraussichtlich nichts. Die **Erkenntnisse des damaligen Gesetzgebers** waren hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung deshalb **unzureichend**.

Erst seit **1995** gibt es eine erste **Bevölkerungsprognose**. Im Jahr 2000 folgte die zweite, 2003 die dritte und im Jahr 2008 die vierte Bevölkerungsprognose (4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2030, abrufbar im Internet unter [http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Landes-\\_und\\_Regionalentwicklung\\_/Ausgewahlte\\_Arbeitsgrundlagen\\_und\\_raumbedeutsame\\_Einzelvorhaben/Gutachten%2c\\_Untersuchungen%2c\\_Prognosen/index.jsp?&downloads=1](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Landes-_und_Regionalentwicklung_/Ausgewahlte_Arbeitsgrundlagen_und_raumbedeutsame_Einzelvorhaben/Gutachten%2c_Untersuchungen%2c_Prognosen/index.jsp?&downloads=1)).

Nach der aktuellen 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung wird Mecklenburg-Vorpommern **im Jahr 2020** nach einem mittleren Szenario noch etwa **1,540 Mio. Einwohner** haben (siehe Anlagen 2 und 3). Von den Annahmen dieser mittleren Variante gehen die Ziele und Maßnahmen dieses Gesetzes aus, sie werden deshalb der allgemeinen Gesetzesbegründung zugrunde gelegt. (Die Spannbreite der Szenarien reicht von einer pessimistischen mit 1,473 Mio. Menschen bis zu einer optimistischen Variante mit 1,582 Mio. Einwohnern.)

Zwischen 2007 und 2020 wird Mecklenburg-Vorpommern einen weiteren Bevölkerungsrückgang von voraussichtlich 139 500 Einwohnern zu verzeichnen haben. Zwischen 1990 und 2007 ist die Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns bereits um 227 000 Einwohner zurückgegangen. Verglichen mit **1990 werden im Land 2020** damit insgesamt etwa **366 500 Menschen weniger** wohnen. Dieser Schwund von einem Fünftel der damaligen Bevölkerung ist beträchtlich.

Zudem setzt sich der Abwärtstrend nach der 4. Landesprognose auch über das Jahr 2020 hinaus fort: Für das **Jahr 2030** werden nur noch 1,452 Mio. Einwohner prognostiziert. Dies würde gegenüber den Zahlen aus dem Jahr 2007 einen Rückgang von fast einem Siebtel bedeuten (gegenüber 1990: von nahezu einem Viertel, siehe hierzu Anlage 5). Dabei entwickeln sich die Zahlen bezogen auf die einzelnen Landkreise differenziert und teilweise sehr dramatisch. Im Landkreis Demmin wäre gegenüber 2007 ein Bevölkerungsrückgang von rund 37 % und im Landkreis Mecklenburg-Strelitz ein Rückgang von etwa 33 % zu verzeichnen, so dass im

heutigen Landkreis Demmin 2030 nur noch rund 53 000, im derzeitigen Landkreis Mecklenburg-Strelitz nur noch rund 54 000 Einwohner leben würden.

Der Gesetzgeber hat 1993 nicht mit einer derart dramatischen Entwicklung gerechnet und er konnte es nach den damaligen Erkenntnissen auch nicht. Er war damit nicht in der Lage Strukturen zu schaffen, die einem solchen Bevölkerungsrückgang Rechnung tragen können. Der heutige Gesetzgeber kann auf einer fundierten Datenlage und entsprechend besseren Erkenntnissen aufbauen. Dabei ist eine wesentliche Erkenntnis, dass - wie vorstehend dargestellt - die Bevölkerung abnimmt und dass der Altersdurchschnitt in Mecklenburg-Vorpommern zunimmt. Fehlende Geburten und selektive Abwanderungen junger Menschen führten in den vergangenen Jahren zu deutlichen Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns. So sank der Anteil der unter 15-Jährigen an der Bevölkerung insgesamt seit 1990 von 22 % auf 10,6 % 2007. Gleichzeitig stieg der Anteil der über 65-Jährigen an der Bevölkerung von 10,8 % auf 21,1 %. Eine Trendwende ist nicht erkennbar und wird aufgrund der demografischen Entwicklung unwahrscheinlich.

Betrachtet man die weitere Entwicklung der Bevölkerung bis 2050, so sind die Zahlen noch dramatischer. Nach den 2007 vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern vorgelegten Ergebnissen der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern (Variante 1-W1) wird sich die Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns **im Jahr 2050** bei nur noch **1,194 Mio.** bewegen ([http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Landes-\\_und\\_Regionalentwicklung\\_/Ausgewaehlte\\_Arbeitsgrundlagen\\_und\\_raumbedeutsame\\_Einzelvo\\_rhaben/Gutachten%2c\\_Untersuchungen%2c\\_Prognosen/index.jsp?&downloads=1](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Landes-_und_Regionalentwicklung_/Ausgewaehlte_Arbeitsgrundlagen_und_raumbedeutsame_Einzelvo_rhaben/Gutachten%2c_Untersuchungen%2c_Prognosen/index.jsp?&downloads=1)). Im Vergleich zu 2020 wird die Bevölkerung also noch einmal um ca. 346 000 abgenommen haben. Insgesamt wird von 1990 bis 2050 ein Rückgang der Bevölkerung von über 700 000 Einwohnern zu verzeichnen sein (vgl. zum Ganzen Anlage 3). Der Bevölkerungsrückgang ist nach allem nach heutiger Erkenntnis kein zeitlich begrenztes Problem und insbesondere auch kein Problem, dessen Bedeutung unterschätzt werden darf. Der Bevölkerungsrückgang ist ein langfristig und nachhaltig wirkendes Phänomen, das eine **Anpassung der Strukturen des Landes und seiner Kommunen zwingend** erfordert. Dies ergibt sich ungeachtet der künftigen Entwicklung des öffentlichen Aufgabenumfanges zum einen aus der bei geringeren Einwohnerzahlen verminderten Wirtschaftlichkeit von Standardzuständigkeiten und -einrichtungen (Kfz-Zulassungsstellen, Schulen, Kindertagesstätten usw.), zum anderen aus einem Ausgabenanstieg für jene Leistungen, die aufgrund des demographischen Wandels insbesondere für einen höheren Anteil älterer Menschen zu erbringen sein werden. Hinzutreten die Kosten für die Umstellung der heutigen (vorwiegend kommunal getragenen) Infrastruktur auf die veränderten Bedarfe. Der heutige Gesetzgeber ist deswegen gehalten, zu reagieren und die Entscheidungen des damaligen Gesetzgebers den veränderten Erfordernissen anzupassen.

## b) Abwanderung - Geburtenrückgang - Sterbefallüberschuss

Eine der Hauptursachen für den Bevölkerungsrückgang in Mecklenburg-Vorpommern liegt darin, dass seit den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts sehr viele, vor allem aber sehr viele junge Menschen das Land verlassen haben und auch weiterhin verlassen. Die meisten sind in die alten Bundesländer gezogen, weil sie sich dort eine bessere Perspektive für Ausbildung und Arbeit versprochen. Von der **Abwanderung** ist das gesamte Land, vor allem aber der mittlere und östliche Landesteil betroffen. Lediglich in den bisherigen Landkreisen Nordwestmecklenburg und Bad Doberan wohnen mehr Menschen als 1990 (siehe Anlage 2). Das liegt im Fall des bisherigen Landkreis Bad Doberan an seiner Lage um die Hansestadt Rostock. Der bisherige Landkreis Nordwestmecklenburg profitiert von seiner Lage nahe der Hansestadt Lübeck und dem „Speckgürtel“ um die Landeshauptstadt Schwerin. Das wird auch in Zukunft dazu führen, dass diese beiden Landkreise vom Bevölkerungsrückgang bis 2020 nur relativ gering betroffen sein werden. So werden die Landkreise Landkreis Bad Doberan und Nordwestmecklenburg bis 2020 nur 6 % bzw. 4 % ihrer Bevölkerung verlieren (vgl. Anlage 4).

Zur Abwanderung der Menschen kommt der Einbruch der **Geburtenrate** von 1990 zu 1991 hinzu, die sich nahezu halbierte. Bis 1994 sank sie weiter auf weniger als 40 % des Ausgangswertes von 1991. Sie stieg bis zum Jahr 2000 wieder leicht an, erreicht aber nicht annähernd das Niveau früherer Jahre. Nach dem Jahr 2000 ist sie wieder leicht rückläufig und verharrt nunmehr auf einem Niveau von rund 13 000 Geburten pro Jahr. Die Geburtenrate kann die **Sterbefälle** weder jetzt noch in Zukunft ausgleichen. 12 786 im Jahr 2007 in Mecklenburg-Vorpommern lebend geborenen Kindern stehen 17 595 gestorbene Menschen gegenüber. Dieses Verhältnis wird sich nicht umkehren. Im Jahr 1990 haben Frauen durchschnittlich mit 25,2 Jahren Kinder bekommen. Heute liegt das Alter bei 27,8 Jahren. Auch 2020 wird es ungefähr bei diesem Wert liegen. Die Frauen bekommen später und sie bekommen vor allem weniger Kinder als 1990, der durchschnittliche Zeitpunkt für einen Generationenwechsel verschiebt sich damit. In Zukunft wird die Zahl der Geburten zwar wieder zunehmen. Sie wird die Zahl der Gestorbenen aber nicht übersteigen.

Seit 1990 verließen verstärkt **junge Menschen** und darunter vor allem junge Frauen das Land. Mecklenburg-Vorpommern hat in den Jahren 1990 bis 2007 durch Wanderungsverluste insgesamt 161 742 Personen, davon 70 393 Personen männlichen und 91 349 Personen weiblichen Geschlechts verloren. An diesem negativen Wanderungssaldo haben die Frauen also einen Anteil von 56,5 %. Den weit überwiegenden Teil davon nehmen Frauen zwischen 18 und 30 Jahren ein. Das sind gerade die Frauen, die einerseits beruflich besonders flexibel sind, andererseits sind dies Frauen in der Altersgruppe, die die meisten Kinder zur Welt bringen. Der Wanderungsverlust gerade dieser Menschen ist eine der Ursachen, warum die Geburtenrate in Mecklenburg-Vorpommern weiterhin niedrig bleibt. Immer weniger Frauen bringen daher immer weniger Kinder zur Welt. Da es damit aber in Zukunft immer weniger junge Menschen geben wird, die potenziell Kinder bekommen können, potenziert sich dieser Trend. Zwar wird sich in Zukunft der Wanderungsverlust abschwächen und sich daher auf die Bevölkerungsentwicklung kaum mehr auswirken. Die 4. Landesprognose geht **ab 2015** sogar von einem leichten **Wanderungsgewinn** aus. Der Anteil der Menschen im Lande zwischen 18 und 30 Jahren wird aber trotzdem bis 2020 zurück gehen. Ihre Zahl wird sich dann im Vergleich

zu heute mehr als halbiert haben. Der schon jetzt in dieser Gruppe vorhandene Männerüberschuss wird sich nicht ändern, was sich wiederum negativ auf die Geburtenzahl auswirken wird.

### c) Überalterung der Bevölkerung

Wie eingangs erwähnt, gehörte Mecklenburg-Vorpommern 1990 zu den Ländern mit der jüngsten Bevölkerung in Deutschland und einer vergleichsweise hohen Geburtenrate. Die Geburtenrate brach jedoch, wie dargestellt, dramatisch ein. Der Anteil der jüngeren Bevölkerung zwischen 18 und 30 Jahren nimmt kontinuierlich ab. Gibt es im Jahr 2007 269 005 Menschen in dieser Altersgruppe, werden es im Jahr 2020 voraussichtlich noch 119 842 junge Menschen sein. Betrachtet man das Verhältnis der Generation unter 20 Jahre zu der zwischen 20 und 60 Jahren und der älteren Generation über 60 Jahre, so waren 1990 weniger als 16 % der Bevölkerung 60 Jahre und älter. 2007 sind es schon fast 26 %. Da die Lebenserwartung für diese Altersgruppe seit 1990 überdurchschnittlich gestiegen ist, wird ihr Anteil in Zukunft stark zunehmen. Im Jahr **2020** werden schätzungsweise **37 %** der Bevölkerung **60 Jahre und älter** sein.

### d) Neue Verteilung der Bevölkerung

Probleme bereiten aber nicht nur die Abwanderung und die zunehmende Alterung der Menschen, sondern auch die Wahl eines neuen Lebensmittelpunktes im Land. Die Bevölkerung verteilt sich deutlich anders als früher. Es fand und findet in Mecklenburg-Vorpommern eine **Binnenwanderung** statt. Sie bestätigt den Trend, der sich schon bei der Abwanderung abzeichnet. Vor allem die **mittleren und östlichen Landesteile** haben unter der Binnenwanderung zu leiden. Die Menschen zieht es in die westlichen Teile Mecklenburg-Vorpommerns und in den Bereich um die größeren Städte. Leidtragende sind das flache Land und die Kernstädte. Gerade die größeren Städte haben erhebliche Bevölkerungseinbußen zu verzeichnen. Sie verloren im Vergleich zu 1990 im Durchschnitt 21 % ihrer Bevölkerung. Ein Teil dieser Menschen - oft gerade Familien mit Kindern - wanderte in das Umland der kreisfreien Städte ab. Die 4. Bevölkerungsprognose stellt für vier der derzeit sechs kreisfreien Städte bis 2020 einen Bevölkerungsrückgang fest, der sich allerdings geringer als bisher prognostiziert auswirken wird. Lediglich für die Hansestädte **Greifswald** und **Rostock** wird perspektivisch bis 2020 mit einer Zunahme der Bevölkerung um 4,3 % bzw. 1,3 %, verglichen mit 2007, gerechnet. Am stärksten wird der Rückgang für **Neubrandenburg** sein. Gegenüber 2007 mit 66 735 Menschen werden 2020 nur noch 57 943 Menschen in der Stadt leben. Das entspricht einem Rückgang um 13 % (siehe Anlagen 2 und 4).

Die Bevölkerung des Landes nimmt in Zukunft in höchst unterschiedlicher Verteilung ab. Der Rückgang bei den einzelnen **Landkreisen** ist noch weitaus besorgniserregender (siehe Anlagen 2 und 4). Der Gesetzgeber des Landkreisneuordnungsgesetzes wollte 1993 Landkreise mit einer Regeleinwohnerzahl von 100 000 Einwohnern schaffen, ließ aber Ausnahmen aufgrund besonderer Umstände zu, so dass die Landkreise Mecklenburg-Strelitz, Müritz, Rügen und Uecker-Randow bereits 1994 mit Einwohnerzahlen zwischen 70 000 und 90 000 unter dieser

Grenze blieben und die Landkreise Demmin und Bad Doberan knapp unter 100 000 Einwohnern hatten. Die Einwohnerzahl der genannten Landkreise hat bis heute - bis auf den Landkreis Bad Doberan - weiter abgenommen. Nach der 4. Bevölkerungsprognose werden **im Jahr 2020** nur noch die heutigen Landkreise Bad Doberan, Ludwigslust und Nordwestmecklenburg eine Einwohnerzahl über der damaligen Grenze von 100 000 haben (zwischen 111 500 und 116 000 Einwohner), obwohl auch ihre Bevölkerung abnehmen wird. Die **Bevölkerungsabnahme** der anderen Landkreise wird sich aber in einer Größenordnung bewegen, die **dramatisch** ist. Verglichen mit 2007 wird die Bevölkerung zwischen **4,1 %** (Nordwestmecklenburg) und **21,6 %** (Demmin) **zurück gehen**. Das bedeutet, dass im Gebiet des heutigen Landkreises Müritz 2020 nur noch etwa 61 000 Menschen leben werden. Die Bevölkerung der heutigen Landkreise Demmin, Mecklenburg-Strelitz, Müritz, Rügen und Uecker-Randow wird um die 65 000, die der heutigen Landkreise Güstrow, Nordvorpommern und Parchim um die 90 000 liegen, während der heutige Landkreis Ostvorpommern noch etwa 98 000 Einwohner haben wird. Die vom Gesetzgeber des Landkreisneuordnungsgesetzes angenommenen Bevölkerungszahlen werden 2020 also überhaupt nur noch drei Landkreise erreichen, so dass selbst nach den Kriterien des damaligen Gesetzgebers die übrigen **Landkreise ohne eine Strukturveränderung nicht überlebensfähig sind**.

Dies gilt insbesondere für die mit der 4. Bevölkerungsprognose für 2030 erwarteten Bevölkerungszahlen. Denn danach würden beispielsweise im heutigen Landkreis Demmin **im Jahr 2030** nur noch rund 53 000 Einwohner leben - also gerade noch einmal ungefähr die Hälfte der Regeleinwohnerzahl von 1993.

#### e) Konsequenzen

Die zurückgehende Bevölkerung wie auch ihre zunehmende räumliche und sozialstrukturelle Ungleichverteilung (Jung/Alt, Stadt/Land, West/Ost) wirken sich unmittelbar auf die **Finanzierbarkeit** des öffentlichen Sektors Mecklenburg-Vorpommern und damit die **Existenzfähigkeit** der Verwaltungen, öffentlichen Einrichtungen und nachgeordneten Untergliederungen des Landes, seiner Landkreise, kreisfreien Städte sowie der Ämter und Gemeinden aus. Es gehen nicht nur die Steuern und sonstige öffentlichen Einnahmen zurück. Mittel der EU und des Bundes werden zu einem erheblichen Teil auf Basis der Bevölkerungszahlen verteilt. Die sinkende Zahl der Menschen und der steigende Anteil der Älteren, stellen eine Herausforderung für die Infrastruktur der Kommunen und des Landes, die Struktur der Kranken- und Altenpflege dar. Die Anforderungen an Kindertagesstätten, Kinderhorte und Schulen werden sich ändern, da die Zahl der zu betreuenden Kinder und Schüler abnimmt und Einrichtungen damit nicht mehr ausgelastet bzw. bezahlbar sind. Es muss deshalb bezweifelt werden, ob die heutigen Landkreise und kreisfreien Städte das **Versorgungsniveau** noch aufrecht erhalten können. Ist Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich bereits heute das Bundesland mit der geringsten Einwohnerdichte, so wird der Abstand zu den anderen Bundesländern weiter zunehmen. Darunter leiden insbesondere die Mitte und der Osten des Landes. In bestimmten Gebieten der Landkreise Nordvorpommern, Demmin, Ostvorpommern oder Uecker-Randow leben immer weniger Menschen, in Zukunft

wird sich dieser Wegzug weiter beschleunigen, weil die Infrastruktur zum Teil nicht aufrechterhalten werden kann, Wohnungsleerstand sich auf das soziale Umfeld belastend auswirkt und in kritischen Siedlungsteilen diejenigen zurück bleiben, die aufgrund ihres Alters, ihrer Vermögenslage, möglicherweise Arbeitslosigkeit und Krankheit nicht in der Lage sind, ein sozial akzeptiertes Lebensumfeld aufrechtzuerhalten. Gerade der östliche Landesteil wird, wie schon gezeigt, durch den Rückgang der Bevölkerung auch in Zukunft besonders stark getroffen werden. Die Bevölkerung nimmt nicht nur ab, sie wird auch älter und stellt damit auch andere Anforderungen an eine Verwaltung. Außerdem wird es in gering besiedelten Gebieten, in denen immer weniger junge Menschen leben, für die Verwaltungen schwieriger werden, geeignetes Nachwuchspersonal zu gewinnen. Es zeichnet sich - auch für die Wirtschaft - ein genereller Fachkräftemangel ab. Gleichwohl muss für alle Teile und alle Altersgruppen der Bevölkerung gewährleistet sein, dass die Menschen, unabhängig von ihrem Wohnort, einen **angemessenen Zugang zu qualitativ gleichwertigen Verwaltungsleistungen** haben. Die zurückgehende Bevölkerung stellt die staatliche und kommunale Verwaltung daher vor immense Schwierigkeiten, auf die in den heutigen Strukturen nicht ausreichend reagiert werden kann. Die Einnahmen aus Steuern und Abgaben hängen zu einem großen Teil von der Einwohnerzahl ab. Sind weniger Menschen ansässig, so bedeutet dies, dass auch die Zahl derer abnimmt, welche kommunale und staatliche Einrichtungen, von der Bibliothek über den Öffentlichen Personennahverkehr bis zur Abfallentsorgung, nutzen können. Sollen die Leistungen weiterhin in gleicher Qualität erbracht werden, steigen die Ausgaben pro Einwohner. Damit laufen diese Einrichtungen Gefahr, immer teurer und damit unrentabler zu werden. Die Versuche des Landes und seiner Kommunen, ihre Haushalte zu konsolidieren, um endlich wieder größere Handlungs- und Gestaltungsspielräume zurück zu bekommen, werden dadurch wieder konterkariert.

Gerade weil das Land aufgrund seiner strukturellen Nachteile - geringe Bevölkerungsdichte und negative demographische Bilanz - immer bestimmte Mehrausgaben pro Einwohner zu leisten haben wird, muss es maximale, unter verfassungsrechtlichen, verwaltungstechnischen wie demokratiepolitischen Kriterien noch vertretbare Größenordnungen anstreben, um die Effizienz und Effektivität seiner Organisationsstrukturen aufrecht zu erhalten. **Will das Land deshalb zukunftsfähig bleiben, muss es auf diese Herausforderungen reagieren und die kreiskommunalen Strukturen ändern.**

## 2) Finanzielle Rahmenbedingungen: Derzeitige Situation und Ausblick

**Wesentliche Landeseinnahmen** (z. B. Steuern, Länderfinanzausgleich) und die zukünftig notwendigen Verwaltungsleistungen **hängen von der Einwohnerzahl** und der Altersstruktur ab. Die überwiegend einwohnerbezogenen Einnahmen des Landes und seiner Kommunen nehmen entsprechend der sinkenden Bevölkerungszahl auch ab.

Bis 2020 werden die Einnahmen des Landes leicht unter das Niveau der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (FFW, dies sind Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein) absinken. Die derzeit noch höheren Einnahmen aus Zuweisungen der Europäischen Union an Mecklenburg-Vorpommern als Ziel-1-Fördergebiet bleiben bis 2013 erhalten und die Zuweisungen nach dem Solidarpaket II laufen im Jahr 2020 aus. Sowohl das Land

als auch die Kommunen stehen vor der Herausforderung, zukünftig mit **erheblich geringeren finanziellen Zuweisungen** haushalten zu müssen. Es besteht die unabwiesbare Notwendigkeit, die Ausgaben des Landes und der Kommunen nominal zu senken.

Vor diesem Hintergrund muss sich die Ausgabengestaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowohl an den notwendigen Bedarfen als auch an den finanziellen Möglichkeiten des Landes orientieren. Die noch zu tätigen Investitionen für die öffentliche Infrastruktur (Schließen der Infrastrukturlücke) müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Bedarf der zukünftigen Bevölkerung und der Wirtschaft stehen. Die Anpassung der öffentlichen Infrastruktur in Mecklenburg-Vorpommern an das Niveau der FFW muss bis zum Jahr 2013 zu wesentlichen Teilen, und bis zum Jahr 2020 vollständig abgeschlossen sein. Danach werden überproportionale Einnahmen nicht mehr zur Verfügung stehen.

Nachhaltige Finanzpolitik erfordert **Generationengerechtigkeit**, d.h. jede Generation muss für Aufwendungen, die sie verursacht, mit Einnahmen gerade stehen, die im gleichen Zeitraum anfallen. Das Gebot der Nachhaltigkeit fordert, Ressourcen im Hinblick auf die Zukunftssicherung zu schonen und nur Maßnahmen zuzulassen, die in der Zukunft auch aus den laufenden Einnahmen finanzierbar sind. Die aus der Verschuldung resultierenden Zinslasten engen den künftigen Gestaltungsspielraum bereits heute erheblich ein.

Somit führt an der nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kein Weg vorbei. Nicht alles, was in der Vergangenheit noch finanzierbar war, werden das Land und die Kommunen in der Zukunft so weiter tragen können. Um die finanzielle Handlungsfähigkeit und die Eigenständigkeit des Landes Mecklenburg-Vorpommern langfristig zu sichern, hat das Land die Nettoneuverschuldung im Landeshaushalt auf Null zurückgeführt und 2007 mit der Schuldentilgung begonnen. Das Land kommt damit seiner Verpflichtung zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion gemäß § 51a des Haushaltsgrundsätzegesetzes nach. Kommunen, die noch keinen ausgeglichenen Haushalt erreicht haben, sind aufgefordert, in diesem Sinne auch ihren Beitrag zu leisten.

Mecklenburg-Vorpommern befürwortet im Rahmen der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission 2) nachdrücklich eine wirksame und praktikable Begrenzung der Neuverschuldung. Auch im Hinblick auf das Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2020 ist ein Verzicht auf neue Schulden für ein Land wie Mecklenburg-Vorpommern zwingend.

## a) Finanzlage des Landes

### aa) Allgemeines

Finanzpolitisch hat sich Mecklenburg-Vorpommern das Ziel gestellt, ausgeglichene Haushalte (ohne Neuverschuldungen) vorzulegen und durch Netto-Tilgungen zumindest die Verschuldung pro Einwohner nicht weiter ansteigen zu lassen. Hierfür sind jährlich Tilgungen zu leisten, um den Bevölkerungsrückgang entsprechend auszugleichen.

Mecklenburg-Vorpommern weist derzeit noch ein **strukturelles Defizit** auf. Ein strukturelles Defizit liegt dann vor, wenn die laufenden Ausgaben die laufenden Einnahmen überschreiten.

Normalerweise müssen die laufenden Einnahmen ausreichen um die laufenden Ausgaben und darüber hinaus Investitionen zu finanzieren. Mecklenburg-Vorpommern erhält bis 2019 zusätzliche Mittel aus dem Solidarpaket II (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, SoBEZ), die vollständig als laufende Einnahmen veranschlagt werden. Rund 15 % der SoBEZ werden erfahrungsgemäß zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft eingesetzt. Die verbleibenden 85 % der SoBEZ stehen für Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung und sind daher bei der Berechnung des strukturellen Defizits nicht als laufende Einnahmen zu betrachten. Die Ausgabengestaltung muss sich sowohl am notwendigen Bedarf wie an den finanziellen Möglichkeiten des Landes orientieren. Das strukturelle Defizit im laufenden Haushalt Mecklenburg-Vorpommerns ergibt sich folglich aus den laufenden Einnahmen bereinigt um 85 % der SoBEZ abzüglich der laufenden Ausgaben.

In Folge der zu hohen konsumtiven Ausgaben beträgt das strukturelle Defizit im Landeshaushalt im Jahr 2008 noch rund 250 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2020 muss es gelingen, das strukturelle Defizit abzubauen und Investitionen aus Überschüssen der laufenden Rechnung (laufende Einnahmen minus laufende Ausgaben) zu finanzieren. Bis 2020 müssen Überschüsse in Höhe von mindestens rund 350 Mio. Euro erreicht werden, um dann in vergleichbarer Höhe wie in den FFW investieren zu können. Zum Abbau des strukturellen Defizits im laufenden Haushalt sind Konsolidierungsleistungen vorrangig im gesamten konsumtiven Bereich erforderlich. Hierfür werden weitere Eingriffe in die Personal- und Verwaltungsausgaben sowie Zweckzuweisungen an die Kommunen und Leistungsgesetze des Landes erforderlich sein. Weiterhin sind auch bestehende Leistungsgesetze und Landesprogramme im Hinblick auf die Standards vergleichbarer Länder auf den Prüfstand zu stellen und anzupassen. Das strukturelle Defizit kann so konsequent vermindert und auf mittlere Sicht in einen Überschuss übergeleitet werden.

Das Land hat den Prozess der notwendigen Konsolidierung des Haushalts in den vergangenen Jahren konsequent verfolgt und dabei die sparsame Haushaltsführung mit der Stärkung von landespolitisch wichtigen Bereichen (Wirtschaftsförderung, Forschung, Familie und Infrastruktur) verbunden. Prioritäten zu setzen bedeutet hierbei nicht die Ausweitung vorhandener Leistungen, sondern dass bestimmte Bereiche von Kürzungen ganz oder teilweise ausgenommen und vorhandene Mittel zielgerecht eingesetzt werden.

#### **bb) Einnahmeentwicklung**

Mecklenburg-Vorpommern erhält vom Bund und den Zahlerländern im Länderfinanzausgleich (LFA) Einnahmen, die in der Abgrenzung nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) derzeit 98,4 % des Bundesdurchschnitts erreichen. Überdurchschnittliche Einnahmen bekommt das Land durch den Solidarpaket II und höhere Bundes- und EU-Zweckzuweisungen. Die Finanzausstattung wird bis zum Jahr 2020 schrittweise (EU-Förderung voraussichtlich bis 2013, Solidarpaket II nur bis 2019) leicht unter das Niveau der FFW nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ sinken (rund 99,2 % des Bundesdurchschnitts nach LFA 2008). Damit werden dem Land trotz steigender Steuereinnahmen **jedes Jahr insgesamt weniger Einnahmen** zur Verfügung stehen.

Dies hat vor allem folgende Gründe:

- Die Einnahmen aus dem Solidarpaket II werden ab 2009 jährlich um rund 80 Mio. Euro zurückgehen (vgl. Anlage 6).
- Weiterhin vermindert der anhaltende Bevölkerungsrückgang die Steuereinnahmen des Landes. Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich orientieren sich fast vollständig an der Einwohnerzahl. Das Land verliert Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich in Höhe von aktuell rund 2 400 Euro pro Einwohner und Jahr. Der Bevölkerungsrückgang führt derzeit zu jährlichen Einnahmeausfällen von rund 30 Mio. Euro. Die jährlichen Mindereinnahmen durch den anhaltenden Bevölkerungsrückgang im Vergleich zu 1995 haben sich von 14 Mio. Euro im Jahr 1996 auf 369 Mio. Euro im Jahr 2008 erhöht (vgl. Anlage 7). Insgesamt hat das Land im Zeitraum 1996 bis 2008 kumulierte Mindereinnahmen bei Steuern in Folge des Einwohnerrückgangs in Höhe von rund 2,4 Mrd. Euro. Bis 2020 sind bei anhaltendem Bevölkerungsrückgang weitere Mindereinnahmen von insgesamt rund 2,3 Mrd. Euro zu erwarten.
- Das Land ist derzeit Ziel-1-Fördergebiet der EU und wird im Zeitraum 2007 bis 2013 rund 2,6 Mrd. Euro EU-Fördermittel erhalten. Diese zusätzlichen Mittel werden es dem Land ermöglichen, vor allem ein überdurchschnittliches Investitionsvolumen gegenüber den westdeutschen Flächenländern zur weiteren Verbesserung der Infrastruktur und der Wirtschaftsstruktur zu finanzieren. Nach 2013 wird Mecklenburg-Vorpommern voraussichtlich keine Ziel-1-Region mehr sein.
- Rückläufige Einnahmen aus dem LFA infolge der positiven Entwicklung der kommunalen Steuerkraft im Lande.

Weiterhin trifft die Finanzplanung des Landes Vorsorge für geplante Steuerrechtsänderungen (z.B. Unternehmensteuerreform) und zum Ausgleich von Konjunkturrisiken, um so sicherzustellen, dass das Land auch unter ungünstigen Rahmenbedingungen handlungsfähig bleibt.

### cc) Personalsituation

Mit der Umsetzung des **Personalkonzeptes 2004** für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (LT-Drs. 4/1550) wird eine vergleichbare Stellenausstattung wie in den westlichen Flächenländern angestrebt. Während Anfang 2004 im Stellenplan (Verwaltung im engeren Sinne zuzüglich des Betriebes für Bau und Liegenschaften (BBL) und der Landesforstanstalt) noch 43 409 Stellen ausgewiesen waren, beträgt die vergleichbare Stellenzahl im Stellenplan 2008/2009 für Anfang 2011 nur noch 36 155. In dieser Prognosezahl sind die Einsparungen aus der Spezifizierung der 3. Stufe des Personalkonzeptes 2004 und der Aufgabenkritik in den Ministerien jedoch noch nicht enthalten, so dass die tatsächlich erreichbare Stellenzahl deutlich geringer ausfallen wird (siehe zur Stellenzahl Anlage 8). Vor dem Hintergrund der anhaltend negativen demografischen Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern sowie in den vergleichbaren Flächenländern wird die Landesregierung das Personalkonzept 2004 mit dem Doppelhaushalt 2010/2011 fortschreiben.

Seit 2002 wiesen die Personalausgaben eine rückläufige Tendenz auf. Dies war im Wesentlichen das Ergebnis folgender Eingriffe bzw. Maßnahmen:

- Umsetzung des Personalkonzepts 2004 einschließlich Spezifizierung von Stelleneinsparungen aus den Ergebnissen der Aufgabenkritik in der Staatskanzlei und den Ministerien,
- Personalausgabenbudgetierung,
- Tarifvertrag zur sozialen Absicherung für den Bereich der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (die Absenkung der Arbeitszeit endet am 31.12.2009),
- grundsätzlicher Verzicht auf externe Einstellungen außerhalb der Einstellungskorridore,
- Auslagerung bzw. Nettoveranschlagung von Verwaltungsbereichen (z.B. Betrieb für Bau und Liegenschaften, Errichtung der Landesforstanstalt, Nettoveranschlagung der Hochschulen).

Trotz restriktiver Stellenbewirtschaftung werden die Personalausgaben infolge der Tarifabschlüsse und der vollständigen Ost-West-Anpassung künftig steigen. Die Personalausgaben werden im Jahr 2010 mehr als 1 600 Mio. Euro und im Jahr 2013 etwa 1 700 Mio. Euro ausmachen. Ab dem Jahr 2010 werden somit jährlich mehr als 1 000 Euro je Einwohner für aktives Landespersonal aufgewendet. Wegen der prognostizierten rückläufigen Einwohnerzahlen in Mecklenburg-Vorpommern würde sich diese Relation künftig erheblich verschlechtern. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, das Personalkonzept 2004 fortzuschreiben.

#### **dd) Sach- und Fachausgaben**

Zu den Sach- und Fachausgaben zählen der Kommunale Finanzausgleich, die Ausgaben für die soziale Sicherung, die Schuldendiensthilfen, die sächlichen Verwaltungsausgaben und die sonstigen Sach- und Fachausgaben. In 2008 sind hierfür insgesamt 3 742 Mio. Euro veranschlagt.

Die Höhe des Kommunalen Finanzausgleichs - KFA - (rund 1 322 Mio. Euro für 2008) bemisst sich nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz besagt im Kern, dass das Land und die Kommunen an den Veränderungen der Steuereinnahmen beider Ebenen gleichmäßig teilhaben. Im Vergleich zu anderen Ländern sind 2008 die Gesamtleistungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern an die Kommunen mit 2 377 Mio. Euro überdurchschnittlich hoch. Dies trifft sowohl auf den Kommunalen Finanzausgleich als auch auf Leistungen aus den Einzelplänen zu. Die Leistungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern sind - einwohnerbereinigt - im Vergleich um 340 Mio. Euro höher als in den anderen neuen Ländern und um 1 059 Mio. Euro höher als in den FFW (siehe Anlage 9).

Die höheren Zahlungen in Mecklenburg-Vorpommern sollen die unterproportionale kommunale Finanzkraft der Kommunen ausgleichen, die Kommunen finanziell in die Lage versetzen, ihre Aufgaben zu erfüllen und darüber hinaus überdurchschnittliche Investitionen zum Abbau der infrastrukturellen Defizite im Land zu tätigen. 2007 hatten die Kommunen des Landes nach Brandenburg (2 267 Euro je Einwohner) die zweithöchsten Einnahmen im Ländervergleich (2 203 Euro je Einwohner, das sind 257 Euro mehr als in den FFW; und 156 Euro mehr als im

Durchschnitt der anderen neuen Länder, Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ Mecklenburg-Vorpommern 2007). Perspektivisch ist dafür Sorge zu tragen, dass die kommunalen Haushalte kontinuierlich an das künftige Einnahmenniveau der Kommunen in den FFW angepasst werden.

Die Ausgaben für soziale Sicherung sind seit Jahren auf einem sehr hohen Niveau von rund 1,1 Mrd. Euro relativ konstant. Hierzu gehören Ausgaben nach dem Ausführungsgesetz SGB II, für die überörtliche Sozialhilfe, für die Zusatz- und Sonderversorgungssysteme u. ä. Die Ursachen für diese überdurchschnittlichen Ausgabenblöcke können u. a. durch den im Jahr 2007 ungefähr doppelt so hohen Bevölkerungsanteil der SGB II-Empfänger in Mecklenburg-Vorpommern (16,3 %; FFW 8,2 %) erklärt werden. Zusätzlich muss das Land als teilungsbedingte Sonderlast, wie die anderen neuen Länder auch, Erstattungen aus der Zusatz- und Sonderversorgung in Höhe von 280 Mio. Euro an den Bund leisten, die in den alten Ländern nicht anfallen. Diese Ausgaben werden vom Land alleine getragen, obwohl ein Teil der Anspruchsberechtigten aus den Kreis- und Stadtverwaltungen der ehemaligen DDR stammt. Die Kommunen sind an dieser Ausgabenbelastung des Landes nicht beteiligt.

Schuldendiensthilfen fallen u. a. für die Krankenhausförderung an. Diese Verbindungen werden künftige Haushalte noch bis 2026 belasten. Die sächlichen Verwaltungsausgaben werden in den nächsten Jahren entsprechend dem Stellenabbau zurückgeführt.

#### **ee) Investitionen**

Die Investitionsausgaben des Landes werden mittelfristig auf relativ hohem Niveau gehalten. Nach einem Ländervergleich der Haushalte 2008 zeigt sich, dass die Investitionsleistungen in Mecklenburg-Vorpommern mit 701 Euro je Einwohner trotz ihres allmählichen Absinkens immer noch mehr als doppelt so hoch sind wie in den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern.

In den Jahren 2004 bis 2007 ist die Verwendungsquote der aus den SoBEZ finanzierten Infrastrukturinvestitionen jeweils gegenüber dem Vorjahr gesteigert worden. 2007 ist so eine Gesamtverwendungsquote für die SoBEZ in Höhe von 116 % (davon 16 % zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft) erreicht worden. Dies ist das beste Ergebnis aller neuen Länder. Die Verbesserung der Verwendungsquote basiert im Wesentlichen auf der Absenkung der Netto-Kreditaufnahme.

Das Land hält daran fest, Bundes- und EU-Mittel insbesondere für Investitionen mit Komplementär Mitteln vollständig an das Land zu binden. Wegfallende Mittel Dritter können aber grundsätzlich nicht durch Landesmittel ersetzt werden.

Seit 1991 hat das Land rund 26 Mrd. Euro in die Infrastruktur investiert; es ist damit bis Ende 2008 in allen wesentlichen Infrastrukturbereichen ein bedeutendes Stück vorangekommen. Im Land ist in einzelnen Bereichen bereits derzeit ein den alten Ländern vergleichbares infrastrukturelles Versorgungsniveau sichergestellt. Das Land wird auch in den kommenden Jahren die Mittel auf zukunftssträchtige Investitionen (vorrangig zur Stärkung von Wachstumspotentialen) konzentrieren. Im Jahr 2020 darf das Land keine öffentliche Infrastrukturlücke gegenüber den FFW mehr aufweisen, da dann keine überproportionalen Mittel

mehr zur Verfügung stehen. Außerdem muss das Land mindestens 350 Mio. Euro für eigenfinanzierte Investitionen ab 2020 aus dem laufenden Haushalt bereitstellen, um zumindest den Anschluss an die FFW zu halten.

#### **ff) Verschuldung**

Die **Gesamtverschuldung** des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat sich in dem relativ kurzen Zeitraum seit 1990 **dramatisch aufgebaut**. Der Gesamtschuldenstand des Landes betrug am Ende des Haushaltsjahres 2007 10 658 Mio. Euro (siehe Anlage 10). Trotz einer guten Einnahmesituation erreicht der Schuldenstand pro Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern mit ca. 6 335 Euro fast den Durchschnitt der FFW. Wird als Vergleichsmaßstab bei der Pro-Kopf-Verschuldung das Durchschnittsniveau aller westdeutschen Flächenländer gewählt, liegt Mecklenburg-Vorpommern jedoch deutlich über dem Vergleichswert.

Ausdruck einer soliden Finanzpolitik ist die Rückführung der Netto-Neuverschuldung auf Null und der Einstieg in eine Schuldentilgung. Eine Tilgung von Schulden ist auch zwingend erforderlich, damit die Pro-Kopf-Verschuldung bei sinkender Bevölkerungszahl nicht weiter ansteigt.

Aus der hohen Verschuldung resultieren hohe Zinsausgaben, die wiederum den Gestaltungsspielraum der zukünftigen Haushalte einengen. Die jährlichen Zinsausgaben in Höhe von rund 471 Mio. Euro haben fast das Niveau der FFW erreicht. Mecklenburg-Vorpommern hat 2008 aufgrund seines hohen Schuldenstandes Zinsbelastungen je Einwohner in Höhe von rund 282 Euro zu tragen. Schon bei gleich bleibendem Schuldenstand binden die Zinsausgaben mit steigender Tendenz signifikante Anteile an den Einnahmen, die dann nicht mehr für andere Zwecke zur Verfügung stehen. Daneben besteht ein erhebliches Risiko für die Finanzplanung durch die Gefahr langfristig wieder steigender Zinssätze. Bereits ein Zinsanstieg um einen Prozentpunkt führt zu jährlichen Zusatzausgaben in Höhe von rund 30 Mio. Euro.

Neben den Kreditmarktschulden stellt zudem die implizite Verschuldung ein erhebliches Haushaltsrisiko für Mecklenburg-Vorpommern dar. Die Versorgungsansprüche der Beamten des Landes erreichen bereits heute ein hohes Niveau, obwohl die derzeit anfallenden Versorgungsausgaben im Vergleich zu den FFW noch relativ gering sind. In den kommenden Jahren werden diese Ausgaben jedoch erheblich steigen. In Mecklenburg-Vorpommern ist im Jahr 2008 zur Abfederung zukünftiger Haushaltsbelastungen für neu in den Landesdienst übernommene Beamte und Richter ein Versorgungsfonds eingerichtet worden. Zielstellung ist, schrittweise ein kapitalgedecktes Versorgungssystem für alle neuen Beamten und Richter aufzubauen. So können die Finanzierung der kommenden Belastungen gesichert und zukünftige Haushalte entlastet werden.

#### **gg) Ausblick**

Bis zum Jahr 2020 sind zwei finanzpolitische Probleme von zentraler Bedeutung für die Existenzfähigkeit des Landes Mecklenburg-Vorpommerns zu bewältigen:

- Die **Anpassung der öffentlichen Infrastruktureinrichtungen** an das Niveau der finanzschwächeren westdeutschen Flächenländer muss bis zum Jahr 2013 zu wesentlichen Teilen und **bis zum Jahr 2020** vollständig abgeschlossen sein. Zusätzliche Einnahmen hierfür werden nach diesem Zeitraum nicht mehr zur Verfügung stehen. Bis dahin muss eine insgesamt funktions- und zukunftsfähige öffentliche Infrastruktur aufgebaut worden sein, die die Grundlage für eine aus sich heraus entwicklungsfähige Privatwirtschaft (ohne Sonderbeihilfen des Landes) bildet. Diese allein wird in der Lage sein, die notwendigen Arbeitsplätze bereitzustellen. Unerlässlich ist bei knapper werdenden Mitteln die Konzentration auf räumliche und sektorale Schwerpunktbereiche mit den größten nachhaltigen Entwicklungschancen.
- **Bis 2020 muss auch die Anpassung der Haushaltsstruktur des Landes** an die eines finanzschwachen westlichen Flächenlandes gelungen sein, d.h. es muss ein Überschuss im laufenden Haushalt von mindestens 350 Mio. Euro erwirtschaftet werden. Nach diesem Zeitraum werden die Einnahmen nicht mehr höher sein als im Westen und darum darf die Ausgabenseite keine verbleibenden Überhänge mehr aufweisen.

Um diese finanzpolitischen Ziele erreichen zu können, ist die strikte Begrenzung der laufenden Ausgaben entscheidend, Einnahmeverbesserungen sind nicht mehr zu erwarten. Nur wenn der laufende Haushalt einen angemessenen Zuschuss zur Investitionsfinanzierung erwirtschaftet, kann über eine längere Periode ein ausreichendes Investitionsvolumen aufrechterhalten werden. Die einzig denkbare Alternative - erneute Aufnahme von Krediten - hilft nur kurzfristig, vergrößert aber die Probleme in der mittel- und längerfristigen Perspektive ganz erheblich. An einer umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung des Landes und der Kommunen führt deshalb kein Weg vorbei. Sie betrifft nicht nur die Sicherstellung der Finanzierbarkeit der von der Bevölkerung und der Wirtschaft erwarteten öffentlichen Dienstleistungen, sondern auch deren Qualität und berührt damit im Kern die Rechtfertigung der Existenz staatlicher und kommunaler Aufgabenerfüllung.

Die voranstehenden Ausführungen haben zudem verdeutlicht, dass das Land in der unmittelbaren Staatsverwaltung und im Landeshaushalt bereits erhebliche Strukturmaßnahmen ergriffen hat, die die Kommunen noch nicht betrafen. Auch damit entsprach das Land seiner Pflicht zum besonderen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung und zum Erhalt dezentraler Gestaltungsspielräume in der Form freiwilliger Ausgaben. Gleichwohl sind angesichts der gegenwärtig wie auch künftig schwierigen Rahmenbedingungen die Kommunen als mittelbare Landesverwaltung von erforderlichen Konsolidierungsbemühungen nicht auszunehmen, zumal es hierbei unbeschadet des Konnexitätsprinzips um eine Reduzierung der öffentlichen Gesamtausgaben auf dem Wege effizienzfördernder Strukturveränderungen geht, die das Land (wie ebenfalls dokumentiert) in seinem Bereich in wichtigen Teilen bereits vorweggenommen hat.

## **b) Finanzlage der Kommunen**

### **aa) Allgemeines**

In der Gesamtschau sind bis zum Jahr 2001 vergleichsweise befriedigende Ergebnisse in der Haushaltswirtschaft der Kommunen festzustellen. Sofern Kommunen - und hier insbesondere des kreisangehörigen Raums - in dieser Zeit den Haushaltsausgleich nicht erreichten, waren besondere selbstverschuldete Probleme ursächlich. Ausweislich der Anlage 11, die die Rechnungsergebnisse der Landkreise und kreisfreien Städte ab dem Jahr 2000 enthält, schlossen im Jahr 2000 nur eine kreisfreie Stadt und drei Landkreise ihre Haushaltsrechnungen mit negativem Ergebnis ab.

**Seit dem Jahr 2003 verschärfte sich die finanzielle Situation** insbesondere bei den kreisfreien Städten und Landkreisen erheblich. In diesem Jahr wiesen bereits fünf von sechs kreisfreien Städten und neun von zwölf Landkreisen Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt aus. Diese negative Entwicklung setzte sich in den folgenden Jahren fort. So schlossen im Jahr 2005 alle sechs kreisfreien Städte und zehn von zwölf Landkreisen mit **Fehlbeträgen im Verwaltungshaushalt** ab. Die zahlenmäßige Entwicklung, die entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorgaben einen Haushaltsfehlbetrag im übernächsten Jahr berücksichtigt, zeigt, dass in dieser Zeit die jahresbezogenen Defizite stark zunahmen.

Konsequente rechtsaufsichtliche Maßnahmen zur Einleitung und Beibehaltung eines strikten Konsolidierungskurses bei Gebietskörperschaften mit Fehlbeträgen führten in Verbindung mit höheren Steuereinnahmen in den letzten beiden Jahren zu einer spürbaren Verbesserung der finanziellen Situation. Hierzu trugen auch die steuerbedingten Mehreinnahmen an Schlüsselzuweisungen bei, die gemäß der Vorgabe des Innenministeriums für Konsolidierungszwecke (insbesondere Abbau von Altfehlbeträgen und strukturelle Anpassungen) einzusetzen sind.

Das **kommunale Haushaltsdefizit** betrug zum 31. Dezember 2007 (Stand Jahresrechnungen) **586 Mio. Euro**. Die Fehlbedarfe verteilten dabei sich zwischen den kommunalen Körperschaften wie folgt:

- Kreisfreie Städte rd. 400 Mio. Euro,
- Landkreise rd. 152 Mio. Euro und
- Gemeinden rd. 34 Mio. Euro.

(Zur Aufteilung auf die einzelnen Körperschaften siehe Anlage 12.)

Die im Vergleich zu den Jahren 2005 und 2006 positive Entwicklung in den Jahren 2007 und 2008 darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich insbesondere die **Deckung der** alten, aufgelaufenen **Fehlbeträge äußerst schwierig** gestaltet. Bei den Landkreisen wird das Bemühen um einen Haushaltsausgleich begleitet von einer sich verstärkenden Diskussion über die Kreisumlage. Einerseits sind die Landkreise aufgrund ihrer Ausgabenlast gehalten, bis zur Grenze des wirtschaftlich Vertretbaren den kreisangehörigen Raum zur Finanzierung der eigenen originären Kreisaufgaben sowie der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen heranzuziehen, andererseits klagen viele kreisangehörige Gemeinden bereits seit längerem über die unzureichende Finanzausstattung und fordern deshalb eine Begrenzung der Kreisumlage.

Schließlich ergibt sich aus der personellen Zusammensetzung der Kreistage, dass selbst angemessene Erhöhungen der Kreisumlagen politisch oft schwer mehrheitsfähig sind.

Die oben genannten Defizite beziehen sich ausschließlich auf die Verwaltungshaushalte. Sie stellen weder den Umfang der Verschuldung insgesamt dar, noch zeigen sie den **tatsächlich bestehenden Konsolidierungsbedarf**, welcher bereits auf heutiger Basis **etwa 1 Mrd. Euro** beträgt. Zum tatsächlich bestehenden Konsolidierungsbedarf gehören neben dem Ausgleich der Fehlbeträge auch

1. der Verzicht auf Vermögensverzehr zu konsumtiven Zwecken,
2. der zweckentsprechende Einsatz der investiv gebundenen Zuweisungen aus dem Finanzausgleichsgesetz und nach dem Landesausführungsgesetz zum SGB II sowie
3. die Erwirtschaftung nennenswerter Eigenanteile zur Finanzierung von Investitionen (in der kommunalen Doppik Abschreibungen, die über die ordentliche Tilgung hinausgehen).

Im Bereich der Schlüsselzuweisungen sollen die steuerbedingten Mehreinnahmen in den Haushaltsjahren 2008 und 2009 weiterhin für Konsolidierungszwecke (insbesondere Abbau von Altfehlbeträgen und strukturelle Anpassungen) eingesetzt werden. Da danach von sinkenden Einnahmen infolge des zu erwartenden Einwohnerrückgangs und der Degression der Solidarpakt II-Einnahmen auszugehen ist, wird zusammenfassend festgestellt, dass die Entwicklung der Kommunal Finanzen im konsumtiven Bereich (Verwaltungshaushalt) im landesweiten Gesamtergebnis eine stetige Aufgabenerfüllung gefährdet. Dies ist besonders deshalb besorgniserregend, weil nach den vorliegenden Erkenntnissen und den Hinweisen aus dem kommunalen Bereich gerade die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben unter starkem Konsolidierungsdruck stehen. So werden freiwillige Angebote von kommunalen oder kommunal geförderten Kultureinrichtungen, insbesondere Theater, Museen und Bibliotheken sowie Angebote im sozialen Bereich, wie Jugend- oder Alteneinrichtungen, soziale Beratungsstellen u. ä. in den letzten Jahren zunehmend zurückhaltender finanziell dotiert. Manche Dienstleistungsangebote werden insoweit erheblich eingeschränkt oder gänzlich aufgegeben, oder es wird der Versuch unternommen, sie in private Trägerschaft zu verlagern. Deshalb ist es naheliegend, in diesem Zusammenhang von einer **permanenten Aushöhlung kommunaler Selbstverwaltung** zu sprechen, zumal die kommunalen Haushalte durch die wesentlichen Ausgabeblöcke der Sozialhilfeaufwendungen und der Personalausgaben dominiert werden und die Einnahmesituation seit Jahren hinter den Erwartungen zurückbleibt. Die Gebietskörperschaften müssen konsequenterweise ihre Investitionen deutlich zurückführen, wodurch wiederum Anstöße für eine konjunkturelle Belebung verloren gehen. Für einen hinreichenden Beitrag zur Stabilisierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes, wie er in § 43 Absatz 1 der Kommunalverfassung postuliert ist, bleibt kein Raum. Investitionen werden auch für die Zukunft zunehmend schwieriger, da die Eigenfinanzierung von Investitionen durch erwirtschaftete Überschüsse aus den Verwaltungshaushalten überwiegend ausfällt und Vermögensveräußerungen nur noch begrenzt in Frage kommen.

Gleichzeitig besteht die Notwendigkeit, Haushaltsfehlbeträge vorzufinanzieren, so dass ein deutlicher **Anstieg** der Inanspruchnahme von **Kassenkrediten** festzustellen ist. Ausweislich des

Berichtes des Statistischen Amtes vom 1. Juli 2008 betragen diese für die kommunale Ebene 2007 rund 547 Mio. Euro (323 Euro je Einwohner) gegenüber rd. 142,8 Mio. Euro (84 Euro je Einwohner) im Jahr 2003. Dieser sprunghafte Anstieg innerhalb von fünf Jahren spiegelt die sich verschärfende finanzielle Situation unmittelbar wider.

Weitere haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich aus der wirtschaftlichen Betätigung der Gebietskörperschaften. Aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen haben die Körperschaften für die in der wirtschaftlichen Betätigung liegenden Risiken, z.B. bei leerstandsbedingten Erlösausfällen kommunaler Wohnungsunternehmen, keine Vorsorge für etwaige notwendige Verlustausgleiche oder Kapitalerhöhungen treffen können. Zudem bestehen durch ausgereichte Bürgschaften in Höhe von 516 Mio. Euro (Quelle: o.g. Bericht), für die in der Regel keine hinreichende Vorsorge, z.B. durch Rücklagenbildung, getroffen werden konnte, weitere finanzielle Risiken.

Auf der anderen Seite sind die **Möglichkeiten des Landes zur Unterstützung der Kommunen ausgeschöpft**. Wie unter dem vorherigen Punkt zur finanziellen Situation des Landes ausgeführt wurde, muss das Haushaltsvolumen des Landes deutlich zurückgeführt werden. Daher besteht für zusätzliche Mittelbereitstellungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches bereits heute kein Spielraum. Dies gilt für die Zukunft umso mehr, als eine in den zurückliegenden Jahren positive Entwicklung auch konjunkturell bedingt war und deshalb nicht dauerhaft haushaltswirtschaftlichen Betrachtungen zugrunde gelegt werden kann. Hinzutreten die unter A. 2) 1) e) dokumentierten finanziellen Auswirkungen des demographischen Wandels, die als zusätzliche Belastung zu verkräften sein werden.

#### **bb) Einnahmeentwicklung**

Die Entwicklung der eigenen Einnahmen der kommunalen Körperschaften bleibt seit Jahren hinter den Erwartungen zurück. Hier wirken sich der Rückgang der Bevölkerung und die immer noch zu hohe Arbeitslosigkeit negativ aus, auch wenn die wirtschaftliche Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern weiter vorangekommen ist.

Das Grundproblem der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns sind die immer noch **zu geringen originären Einnahmen** (Steuereinnahmen und sonstige laufende Einnahmen). Während diese in den Kommunen der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer im Jahr 2006 1 110 Euro je Einwohner betragen, lag der Vergleichswert in Mecklenburg-Vorpommern bei lediglich 810 Euro je Einwohner, also nur bei 73 % des Vergleichswertes.

Hier spielen auch zu niedrig festgesetzte Hebesätze für die Erhebung der Grund- und Gewerbesteuern eine wesentliche Rolle.

Die nachstehende Übersicht stellt das **Gesamteinnahmenvolumen** (Verwaltungs- und Vermögenshaushalt) **sämtlicher kommunaler Haushalte** unter Berücksichtigung von Leistungen des Finanzausgleichs, jedoch ohne besondere Finanzierungsvorgänge wie innere Verrechnungen, Zahlungen der gleichen Ebene und kalkulatorische Einnahmen in Mio. Euro dar. Die bereinigten Einnahmen beinhalten im Übrigen neben den Einnahmen der laufenden

Rechnung Investitionszuweisungen vom Land, Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen und sonstige Einnahmen:

Haushalt sjahr	bereinigte Einnahmen (Quelle: Kommunale Kassenstatistik)	Einnahmen der laufenden Rechnung (Quelle: Kommunale Kassenstatistik)	davon lfd. und invest. Finanzausgleichsl eistungen (Soll)
2003	3.403,6	2.805,9	1.359,1
2004	3.389,2	2.820,5	1.298,3
2005	3.609,3	3.129,7	1.200,0
2006	3.682,2	3.177,1	1.227,1
2007	3.787,8	3.325,7	1.249,4

Die Übersicht zeigt den **hohen Anteil (2007 rund 35 %) von Zuweisungen des Landes**. Für das Jahr 2008 belaufen sich die Finanzausgleichsleistungen auf 1.351,7 Mio. Euro. 2009 werden die Finanzausgleichsleistungen 1.315,9 Mio. Euro betragen. Auch wenn es in der aktuellen Dotierung der Finanzausgleichsleistungen noch nicht unmittelbar zum Ausdruck kommt, werden sich die zukünftig weiter sinkenden Einnahmen des Landes (vgl. unter A. II. 2) a) bb)) auch stark auf die Höhe der Zuweisungen an die Kommunen auswirken.

Insoweit stehen die Kommunen vor der Aufgabe, zur finanziellen Absicherung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung die eigenen Einnahmen zu erhöhen und vor allem den Verwaltungsaufwand zu senken. Hier ist - erneut auch angesichts der erwartbaren Einnahmeentwicklung von Land wie Kommunen und der negativen Auswirkungen des demographischen Wandels - bis spätestens 2020 eine Anpassung an das Niveau der vergleichbaren westdeutschen Länder unausweichlich.

### cc) Personalsituation

Die Personalausgaben entwickelten sich in den Jahren 2005 bis 2007 wie folgt:

2005	860,5 Mio. Euro
2006	838,5 Mio. Euro
2007	831,0 Mio. Euro

Gegenüber 2005 bedeutet dies einen Rückgang im Jahr 2006 um 2,5 % und im Jahr 2007 um 3,4 %. Die Ausgaben konnten gesenkt werden, obwohl Anpassungen im Tarif- und Besoldungsniveau sowie weitere nicht quantifizierbare Erhöhungsfaktoren vorgenommen wurden. Dies ist auf den kontinuierlichen Personalabbau sowie die sonstigen Maßnahmen bei den Personalkosteneinsparungen der letzten Jahre zurückzuführen. So wurden u. a. in vielen Kommunen und Landkreisen Haustarifverträge abgeschlossen, die zu erheblichen

Kosteneinsparungen bei den Personalausgaben führten. Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der kommunalen Haushalte liegt derzeit bei rund 26,5 % und stellt hinter den Sozialausgaben die zweitgrößte Ausgabenposition dar. Aufgrund der Anstrengungen bei den Personalausgaben konnte mit dem Tempo des Bevölkerungsrückganges Schritt gehalten werden, da die Bevölkerung sich gegenüber dem Jahr 2005 im Jahr 2006 um 0,8 % und im Jahr 2007 um 1,62 % verringert hat.

Trotz dieser Konsolidierungserfolge darf nicht aus dem Blick verloren werden, dass einige Kommunen weiterhin keine ausgeglichenen Haushalte haben bzw. ihre finanzielle Leistungsfähigkeit verloren haben. Überdies ist der **Personalabbau** mittels interner Optimierungen und entsprechendem Aufgabenverzicht allmählich an einem Punkt angekommen, an dem er **ohne strukturelle Maßnahmen jenseits der eigenen Organisation nicht weiter fortgeführt werden kann**, da ein Grundbedarf an Personal zur Sicherstellung der Aufgabenwahrnehmung erforderlich ist.

#### **dd) Sach- und Fachausgaben**

Nach der Kommunalen Kassenstatistik hat sich der laufende Sachaufwand über die Jahre deutlich verringert. Während er im Jahr 2001 718,4 Mio. Euro betrug, im Jahr 2006 bei 673,8 Mio. Euro lag, beliefen sich die entsprechenden Ausgaben im Jahr 2007 auf 672,1 Mio. Euro.

Neben tatsächlichen Reduzierungen spiegeln sich in den Zahlen auch die erfolgten Ausgliederungen und Privatisierungen wider. Der Senkung der Sachausgaben stehen in diesen Fällen häufig steigende Zuweisungen gegenüber.

Die noch vorhandenen Mehrbelastungen resultieren u.a. aus erhöhten Aufwendungen bei der Bewirtschaftung von Grundstücken, die bei konsequenter Vermögensaktivierung vielfach vermeidbar, sowie bei den sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben. Bei den sonstigen laufenden sächlichen Verwaltungsaufwendungen besteht z.T. ein enger Zusammenhang mit dem höheren Personalbestand.

Dieser Ausgabenbereich muss nach wie vor bei jeder einzelnen Gemeinde bzw. jedem einzelnen Kreis in jedem Haushaltsjahr intensiv auf bestehende Einsparmöglichkeiten überprüft werden.

#### **ee) Investitionen**

Anlehnend an die vorstehenden Ausführungen zeigt sich, dass die **Finanzierung von Investitionen zunehmend schwieriger** wird. Dies kommt auch in den Ausgaben für Baumaßnahmen zum Ausdruck. Sie gehen seit Jahren zurück (von 712,9 Mio. Euro im Jahr 1998 auf 397,5 Mio. Euro im Jahr 2007). Während in den vergangenen Jahren vielfach umfangreiche Förderprogramme in Anspruch genommen werden konnten, zeigt sich beim Umfang solcher Förderprogramme eine rückläufige Tendenz. Dabei macht sich auch bemerkbar, dass die Anforderungen für die Bewilligung von Fördermitteln vor allem im Hinblick auf die Nachhaltigkeit von Investitionen angehoben worden sind. Im Übrigen fällt es den Kommunen dort, wo die Bewilligung der Fördermittel von einem kommunalen Eigenanteil abhängt, schwer,

diesen nachzuweisen und haushaltsrechtlich abzusichern. Zudem sinken die eigenen Finanzierungsbeiträge für Investitionen weiter ab. In vielen Fällen erwirtschaften die Verwaltungshaushalte nicht mehr die Pflichtzuführung in Höhe der ordentlichen Tilgung und der vorgeschriebenen Rücklagen. Als unmittelbare Folge dieser Entwicklung sinkt das Volumen an Investitionen stetig ab und verlangsamt den notwendigen Anpassungsprozess. Zudem darf nicht verkannt werden, dass mittelfristig noch ein erheblicher Nachholbedarf besteht und dieser wegen der Degression der SoBEZ-Mittel im Wesentlichen bis zum Jahre 2013 ausgeglichen sein muss. Ein weiteres Problem ergibt sich aus den bereits getätigten Investitionen z.B. bei Schulen. Hier geht der tatsächliche Bedarf so weit zurück, dass sich die Investitionen der neunziger Jahre zum Teil bereits in wenigen Jahren als teilweise unnötig oder erheblich überdimensioniert darstellen werden. Diese Situation der Unterauslastung führt dazu, dass über einen längeren Zeitraum mit ungünstigeren Kostenstrukturen als in den finanzschwachen Flächenländern West gerechnet werden muss. Der Rückgang der Einwohnerzahl in Mecklenburg-Vorpommern in den letzten Jahren führte rechnerisch zu einer ständig verbesserten Pro-Kopf-Infrastrukturausstattung. Der Bevölkerungsrückgang verringert den Nachholbedarf an Infrastrukturen, die von der Einwohnerzahl abhängen, gegenüber den FFW. Dabei ist aber in Rechnung zu stellen, dass durch die demographische Entwicklung zusätzliche Anpassungskosten entstehen, indem beispielsweise Kapazitäten (u. a. Wohnungen) zurückgebaut werden müssen. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die schrumpfende und alternde Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern zu neuen Nachhaltigkeitsüberlegungen führen muss (weg von Neuinvestitionen hin zu mehr Ersatzinvestitionen und zum Erhalt der bestehenden Infrastruktur).

#### **ff) Verschuldung**

Die Pro-Kopf-Verschuldung der kommunalen Ebene hatte per 31.12.2003 aufgrund des erheblichen Bedarfs an Infrastrukturinvestitionen bereits 1 391 Euro erreicht (Quelle: Bericht des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommern vom 21. April 2004). Per 31.12.2007 konnte die Verschuldung auf 1 324 Euro je Einwohner gesenkt werden. Dieser Rückgang ist im Wesentlichen der finanziellen Situation der Kommunen geschuldet. Bei Kommunen mit Haushaltsdefizit besteht wenig Raum für Kreditgenehmigungen der Rechtsaufsichtsbehörden, da nicht davon auszugehen ist, dass die erforderlichen Schuldendienstleistungen aus den Verwaltungshaushalten geleistet werden können. Die Verschuldung der Kommunalhaushalte führt bei schrumpfender Bevölkerung zu sinkenden Finanzierungsspielräumen für öffentliche Leistungen. Zudem gefährdet das Verschieben von Lasten auf zukünftige Generationen die Wettbewerbsfähigkeit der Standorte und damit deren wirtschaftliche Grundlage. Insoweit ist eine konsequent und umfassend betriebene Nachhaltigkeit in der öffentlichen Finanzwirtschaft eine Politik ohne Alternative. Sinkende Einnahmen dürfen deshalb nicht durch Kreditaufnahmen, sondern müssen durch Anpassung der Ausgaben kompensiert werden. Die Veräußerung von Vermögen zur Deckung von Haushaltsdefiziten und das Unterlassen von Instandhaltungsinvestitionen am notwendigen kommunalen Infrastrukturkapitalstock sind zu unterbinden.

## **gg) Ausblick**

Die kommunalen Körperschaften stehen in den nächsten Jahren vor folgenden

### **Herausforderungen:**

- Die bereits gegenwärtig defizitären Haushalte, insbesondere bei den Landkreisen und kreisfreien Städten, sind weiterhin nachhaltig zu konsolidieren.
- Die bestehenden Personalüberhänge insbesondere im Vergleich zu den Kommunen der finanzschwachen Flächenländer West müssen abgebaut werden.
- Der prognostizierte Bevölkerungsrückgang muss durch entsprechende Anpassungen des Verwaltungsaufwandes nachvollzogen werden.
- Insgesamt muss der Verwaltungsaufwand der Entwicklung der Einnahmesituation angepasst werden.
- Noch bestehende infrastrukturelle Defizite sind bis zum Jahre 2013 möglichst vollständig abzubauen. Die Nachholbedarfe im investiven Bereich sind bis zum Auslaufen der SoBEZ auszugleichen.
- Durch die Veränderung der Bevölkerungsstruktur werden sich auch die Anforderungen an die kommunale Infrastruktur und die Leistungen der kommunalen Gebietskörperschaften wandeln. Hierdurch entstehen neue Bedarfe sowohl im investiven als auch im laufenden Haushalt.
- Trotz teilweise noch vorhandener Investitionsbedarfe und sich verändernder Aufgaben ist die Verschuldung zurückzuführen.
- Die demographische Entwicklung führt auch bei der wirtschaftlichen Betätigung der Gebietskörperschaft zu erheblichen Risiken, die z.B. im Bereich der Wohnungswirtschaft sowie der kommunalen Ver- und Entsorgung durch notwendige Verlustausgleichszahlungen oder Eigenkapitalzuführungen, wenn nicht sogar durch die Inanspruchnahme aus Bürgerschaftsverpflichtungen wirksam werden können.
- Die schwierige Ausgangslage und problematische Entwicklungsprognosen sowie die fehlende Möglichkeit des Landes, den erkennbaren Finanzierungsbedarf über Zuweisungen zu decken, erzwingen von den Kommunen Restrukturierungsmaßnahmen, wobei das Potenzial interner Optimierung zunehmend ausgeschöpft sein dürfte.

## **III. Überblick über den Reformprozess**

### **1) Bisheriges Verfahren**

Das **Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern** hat in seiner **Entscheidung vom 26. Juli 2007** (GVObI. M-V 2007 S. 318; abrufbar im Internet unter [http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/index\\_aktuell.htm](http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/index_aktuell.htm)) die in den §§ 72 bis 77 des Funktional- und Kreisstrukturreformgesetzes vom 23. Mai 2006 (GVObI. M-V S. 194) geregelte

Kreisgebietsreform für unvereinbar mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Artikel 72 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung erklärt. Die übrigen gesetzlichen Regelungen wurden, mit Ausnahme weniger Bestimmungen, für gegenstandslos erklärt. Den erheblichen Bedarf für eine umfassende Modernisierung der staatlichen sowie der kommunalen Verwaltung hat das Landesverfassungsgericht angesichts der zu erwartenden demographischen und finanziellen Entwicklung jedoch ohne weiteres als gegeben angesehen.

Die Landesregierung hat unmittelbar nach der Verkündung des Urteils mit den Vorarbeiten für eine verfassungsgemäße Neuregelung begonnen. In Anlehnung an die Empfehlungen des Landesverfassungsgerichts wurden zunächst die „**Ziele, Leitbild und Leitlinien der Landesregierung für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern**“ erarbeitet, vom Kabinett am 27. November 2007 beschlossen und dem Landtag zugeleitet (LT-Drs. 5/1059). Dieser beschloss am 12. Dezember 2007, die Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ zu beauftragen, zum Leitbild der Landesregierung bis zum 31. März 2008 einen Zwischenbericht vorzulegen (LT-Drs. 5/1105).

Der Zwischenbericht der Enquete-Kommission vom 27. März 2008 empfahl, das Konzept der Landesregierung in einigen Punkten abzuändern und es um die Entschließung „Gesamtrahmen für die umfassende Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern“ zu ergänzen (LT-Drs. 5/1380 neu). Mit Beschluss vom 24. April 2008 (LT-Drs. 5/1409) hat sich der Landtag das Leitbild der Landesregierung mit den von der Enquete-Kommission vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen als „**Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern**“ (im Folgenden: Leitbild des Landtages) zu eigen gemacht (siehe Anlage 13).

Er hat damit der Landesregierung den Auftrag erteilt, auf der kreislichen Ebene nachhaltig zukunftsfähige Strukturen zu schaffen.

Um eine **breit angelegte und offene Diskussion** über die künftige Kreisstruktur zu eröffnen, gab der Innenminister den Kommunen und ihren Landesverbänden unmittelbar nach Beschluss des Landtages die Gelegenheit, Vorschläge zur Umsetzung einer leitbildgerechten Struktur in ihrer Region zu unterbreiten. Im Juni 2008 stellte der Innenminister der Öffentlichkeit dreizehn denkbare Modelle für die neue Kreisstruktur vor und gab den Kommunen und ihren Landesverbänden Gelegenheit, ihre Ansichten zu den einzelnen Modellen mitzuteilen. Die Anregungen und Vorschläge, die auf beide Umfragen hin gemacht wurden, sind so weit wie möglich in den vorliegenden Entwurf eingeflossen. (Die Umfrageschreiben des Innenministers sind ebenso wie die Modelle unter [http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/Verwaltungsreform\\_Mecklenburg\\_Vorpommern.227.html?](http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/Verwaltungsreform_Mecklenburg_Vorpommern.227.html?) im Internet abrufbar.)

## **2) Gesamtrahmen für die umfassende Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern**

Um deutlich zu machen, dass das Leitbild für die Kreisgebietsreform nur einen Baustein im Gesamtgefüge aller Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern

darstellt, hielt es der Landtag für angezeigt, diesen Gesamtrahmen ausdrücklich darzustellen (siehe Anlage 14).

Der Gesamtrahmen verdeutlicht, dass die Landesregierung mit ihrem Konzept einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung einen **integrierten Ansatz zu einer grundlegenden Modernisierung aller staatlichen Ebenen** verfolgt. Es handelt sich dabei um einen im Grunde permanenten Prozess, dessen einzelne Elemente sich jeweils über einen Zeitraum von mehreren Jahren erstrecken und überwiegend nicht auf eine Wahlperiode beschränkt sind. Ziel ist es, zukunftsfähige Strukturen zu schaffen bzw. zu erhalten, die nachhaltig in der Lage sind, öffentliche Dienstleistungen zu erbringen, notwendige Infrastruktur vorzuhalten und insbesondere ehrenamtliches Engagement zu ermöglichen, mit dem die Bürger Verantwortung für die örtliche Gemeinschaft übernehmen.

Bestandteile dieses Konzepts sind:

- eine Kreisgebietsreform,
- eine Funktionalreform,
- die Stärkung der Zentren des Landes,
- die Deregulierung und der Bürokratieabbau,
- die Weiterentwicklung der Gemeinde- und Ämterstrukturen,
- die Stärkung des Ehrenamtes und der Bürgerbeteiligung,
- eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs,
- die Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens,
- die Fortführung des Personalkonzepts 2004 der Landesregierung,
- die Fortführung von eGovernment sowie
- die Weiterentwicklung des Landesraumentwicklungsprogramms.

### **3) Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern**

Das Leitbild des Landtages ist Bestandteil des Gesamtrahmens der Verwaltungsmodernisierung. Das Leitbild umfasst grundlegende Zielvorstellungen, die mit den Leitlinien konkretisiert werden. Es konzentriert sich in seinen Aussagen auf die Schaffung einer zukunftsfähigen Struktur der kreiskommunalen Ebene. Das Leitbild dient bei der Entscheidung über die Wahrnehmung der notwendigen Aufgaben und den Zuschnitt der zukünftigen Gebietskörperschaften als Orientierungsrahmen für die kommunale Ebene, für die Landesregierung und den Gesetzgeber. Es trifft keine Vorabfestlegungen, sondern **ermöglicht innerhalb des Rahmens unterschiedliche Strukturen**. Die einzelnen Kriterien fließen entsprechend ihrer jeweiligen Bedeutung in die Abwägung über die Neuordnung der Kreisstruktur ein. Dabei sind die Unterschiede hinsichtlich Bevölkerungsdichte und

Siedlungsstruktur ebenso zu berücksichtigen wie die Schaffung möglichst homogener Kreisstrukturen im Hinblick auf die gleichmäßige Verteilung von Verwaltungskompetenzen sowie die effiziente Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen. Auch mit Blick auf die Anforderungen an das Ehrenamt sind möglichst ausgeglichene Strukturen anzustreben.

#### a) Struktur der Landkreise

Die Ausgestaltung der zukünftigen Kreisstruktur ist von **zwei zentralen Zielsetzungen** geprägt:

- Schaffung **nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen** und
- Erhalt und Stärkung der **ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung**.

Das Leitbild knüpft an diese generellen Zielsetzungen an und entwickelt grundlegende Merkmale einer künftigen kreislichen Struktur. Durch die Leitlinien wird das Leitbild weiter konkretisiert, indem Zielgrößen für die Flächenausdehnung der Landkreise von bis zu 4 000 km<sup>2</sup> sowie eine Zahl von mindestens 175 000 Einwohnern (bezogen auf Jahr 2020) festgelegt werden. Neben der Größe und der durch die Einwohner bedingten Finanzkraft prägen noch weitere Kriterien die Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft. Dazu zählen u.a.

- die Möglichkeit, regelmäßig einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen,
- die Fähigkeit zu dauerhafter Investitionstätigkeit,
- ein Mindestaufkommen von Fällen für den wirtschaftlichen Einsatz von Fachkräften,
- die Qualität der Bearbeitung und die Bearbeitungsdauer.

Durch den Neuzuschnitt sollen die Gebietskörperschaften auch in der Lage sein, vermehrt bisher vom Land wahrgenommene Aufgaben zu übernehmen.

Um ein gleichberechtigtes Zusammenwachsen zu ermöglichen, sind die Auflösung der bestehenden Landkreise und der Zusammenschluss zu neuen Landkreisen vorgesehen. Soweit es die grundlegenden Zielsetzungen ermöglichen, sollen die Landkreise möglichst vollständig in einer neuen Struktur aufgehen.

#### b) Struktur der kreisfreien Städte

Die kreisfreien Städte sind hinsichtlich ihrer Struktur zu untersuchen und der **Status der Kreisfreiheit ist zu überprüfen**. Es ist dabei abzuwägen, ob im **Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des gesamten Landes** eine Einkreisung der Städte oder eine Aufrechterhaltung der Kreisfreiheit zweckdienlicher ist. Die eingekreiste Stadt darf den Landkreis nicht dominieren. Dies wird anzunehmen sein, wenn in der Stadt mehr als 40 % der Einwohner des Landkreises leben. Die Hansestadt Rostock soll wegen ihrer Leistungsfähigkeit und Größe kreisfrei bleiben.

### c) Stadt-Umland-Beziehungen

In den Abwägungsprozess muss auch einfließen, welche zukünftige 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. Mögliche Instrumente zur Regelung der Stadt-Umland-Beziehungen sind die Verstärkung der kommunalen Zusammenarbeit genauso wie die Anpassung der finanziellen Ausgleichsregelungen. Eingemeindungen von Umlandgemeinden können durchgeführt werden, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls geeignet und erforderlich sind. Eingriffe in die Gebietshoheit der Gemeinden kommen jedoch nicht in Betracht, wenn mit einer weniger einschneidenden Maßnahme die Verbesserung der Stadt-Umland-Beziehungen zu erreichen ist.

## IV. Verfassungsrechtliche Anforderungen

### 1) Befugnis und Verantwortung des Landtages

Das **Recht des Gesetzgebers zur Durchführung einer Kreisstrukturreform** ergibt sich aus Artikel 70 Absatz 2 Satz 1 der Landesverfassung. Nach dieser Vorschrift werden Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren der öffentlichen Verwaltung durch oder aufgrund eines Gesetzes geregelt (siehe hierzu und zum Folgenden insbesondere das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007, LVerfG 9-17/06, unter C.I und C.II). Aus der Umschreibung der öffentlichen Verwaltung in Artikel 69 der Landesverfassung folgt, dass die in Artikel 70 Absatz 2 Satz 1 der Landesverfassung angesprochene öffentliche Verwaltung auch die Landkreise als Träger der Selbstverwaltung umfasst. Eine Kreisstrukturreform, die bestehende Landkreise auflöst und neue Landkreise bildet, stellt eine grundlegende Entscheidung über die Ausgestaltung verfassungsrechtlich geschützter Verwaltungsträger dar und muss daher von Verfassungs wegen durch ein Parlamentsgesetz erfolgen. § 97 Absatz 2 der Kommunalverfassung, der bestimmt, dass die Neubildung oder Auflösung von Landkreisen nur durch Gesetz möglich ist, wiederholt insoweit nur das, was verfassungsrechtlich ohnehin gilt.

Die dem Gesetzgeber durch Artikel 70 Absatz 2 Satz 1 eingeräumte Befugnis setzt im Falle der mit diesem Gesetz angestrebten Gesamtreform aus Anlass grundlegender Änderungen der allgemeinen Verhältnisse im Land nicht voraus, dass zunächst zu prüfen und positiv festzustellen ist, ob und in welcher Hinsicht die bestehenden Landkreise und kreisfreien Städte die ihnen obliegenden Aufgaben im Einzelnen nicht hinreichend erfüllen. Eine so genannte Defizitanalyse war daher entbehrlich.

Landesregierung und Gesetzgeber obliegt auch eine **Vorsorgeverantwortung**, die darauf gerichtet ist, Fehlentwicklungen möglichst frühzeitig zu korrigieren, schwerwiegenden Mängeln und Schäden entgegenzuwirken und das berechtigte Interesse der Bürgerinnen und Bürger an effektiven und finanzierbaren öffentlichen Dienstleistungen zu befriedigen. Der Gesetzgeber muss keinesfalls solange abwarten, bis Fehlentwicklungen und Defizite offensichtlich zu Tage

treten und möglicherweise irreparable Schäden eingetreten sind. Aufgabe zukunftsorientierter Gesetzgebung ist es vielmehr, die Geschehnisse durch das Setzen positiver Rahmenbedingungen zum Wohl des gesamten Landes zu beeinflussen. In der oben unter A. II. dargestellten schwierigen Lage, in der sich Land und Kommunen befinden, ist der Gesetzgeber damit nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, durch eine Kreisstrukturreform vorausschauend und vorsorgend drohende Schäden und Gefahren von Land und Kommunen abzuwenden, zumindest aber zu begrenzen.

## **2) Verfassungsrechtliche Vorgaben im Einzelnen**

Gesetze, welche die kommunale Selbstverwaltung betreffen, müssen deren Garantie in Artikel 72 Absatz 1 der Landesverfassung Rechnung tragen.

### **a) Selbstverwaltungsgarantie der Landkreise**

Dies gilt für Gemeinden wie für Landkreise gleichermaßen. Zwar unterscheidet sich der Aufgabenkreis der Landkreise von dem der Gemeinden. Die Gemeinden besitzen eine Aufgabenallkompetenz: Sie sind befugt, *alle* Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Artikel 72 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung). Anders die Landkreise, deren Aufgabenkreis kein universeller, sondern ein gesetzlicher geformter ist: Sie haben *im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches* nach Maßgabe das Recht der Selbstverwaltung (Artikel 72 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung). Für das den Landkreisen garantierte Selbstverwaltungsrecht, also die Befugnis zur eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung, gilt indes nichts grundsätzlich anderes als für das der Gemeinden.

### **b) Materielle Voraussetzungen einer Kreisstrukturreform**

Eine Kreisstrukturreform, die bestehende Landkreise auflöst und neue Landkreise schafft, darf nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften erfolgen. Dieser Grundsatz ergibt sich unmittelbar aus der in Artikel 72 Absatz 1 der Landesverfassung verankerten und durch die Staatsformbestimmung des Artikel 3 der Landesverfassung vertieften Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sowie dem in Artikel 2 der Landesverfassung niedergelegten Rechtsstaatsprinzip. Einfachgesetzlich ist dieser Grundsatz in § 97 Absatz 1 der Kommunalverfassung niedergelegt, demzufolge nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gemeinden, Ämter und Landkreise aus Gründen des öffentlichen Wohls aufgelöst, neu gebildet oder in ihren Grenzen geändert werden können.

Darüber hinaus sind die vom Landtag am 24. April 2008 beschlossenen „Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern“ (siehe Anlage 13) zu beachten. Zwar ist der Gesetzgeber nicht von Verfassungs wegen gehalten, ein Leitbild aufzustellen. Wenn er es aber - wie vorliegend geschehen - tut, dann muss er sich von dem Bild der Reform, wie es im Leitbild niedergelegt ist, bei seinen Reformentscheidungen auch

tatsächlich leiten lassen. Nach dem Rechtsstaatsprinzip muss er sich bei der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung der Kreisstrukturreform grundsätzlich an die von ihm selbst aufgestellten Maßstäbe halten (Gebot der Systemgerechtigkeit). Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Gesetzgeber an die einmal beschlossenen Prinzipien starr gebunden ist. Das Leitbild definiert vielmehr einen in vielerlei Hinsicht noch **konkretisierungsbedürftigen Rahmen**, den der Gesetzgeber **aus sachlichen Gründen verlassen** darf.

### c) Bestimmung des öffentlichen Wohls und Abwägung

Bei der Bestimmung des öffentlichen Wohls hat der Gesetzgeber - im Rahmen der Vorgaben der Verfassung - einen **weiten Einschätzungs- und Bewertungsspielraum** (vgl. zum beschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrollmaßstab aus neuerer Zeit ausführlich Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Vf. 54-VIII-08, Urt. v. 25.9.2008, im Internet abrufbar unter [http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2008\\_054\\_VIII/2008\\_054\\_VIII.pdf](http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2008_054_VIII/2008_054_VIII.pdf)). Der Gesetzgeber hat den Sachverhalt zutreffend zu ermitteln, er hat seiner Entscheidung alle relevanten Belange und Interessen zugrundezulegen, er hat diese Belange und Interessen mit dem ihnen von Verfassungs wegen zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen und er hat auf dieser Basis ein Abwägungsergebnis zu gewährleisten, dass nicht offensichtlich fehlsam, ohne Weiteres widerlegbar oder mit Grundprinzipien der Verfassung unvereinbar ist. Die relevanten Belange der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft, der Gebietskörperschaften und des Landes sind in Einklang zu bringen. Zwischen den einzelnen divergierenden Interessen ist ein schonender Ausgleich herzustellen, der allen Belangen möglichst große Wirkungskraft belässt, und jedenfalls keines der Prinzipien unangemessen in den Hintergrund drängt oder gänzlich vernachlässigt. Auf diesem Weg wird sichergestellt, dass die Strukturmerkmale kommunaler Selbstverwaltung angemessen berücksichtigt und als entscheidungsleitend in Rechnung gestellt werden. Dabei ist offensichtlich, dass das **öffentliche Wohl nicht rein kommunalbezogen** ist. Der Gesetzgeber hat vielmehr die Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften ebenso wie die des Landes, überörtliche Gründe ebenso wie örtliche Belange, Interessen der Bürgerinnen und Bürger ebenso wie die der Wirtschaft in seine Überlegungen einzubeziehen.

### d) Insbesondere: Wesensmerkmale der kommunalen Selbstverwaltung

Eine Kreisstrukturreform muss insbesondere auch die kommunale Selbstverwaltung mit dem ihr nach der Verfassung zukommenden Gewicht in den Abwägungsvorgang einbeziehen. Dabei müssen ihre **beiden wesentlichen Merkmale** in den Blick genommen werden: Weder darf die **Wirtschaftlichkeit** der Verwaltung noch darf die **bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung** einseitig in den Vordergrund gestellt werden, ohne dass auch der anderen Komponente hinreichend Genüge getan wird. Dies schließt nicht aus, dass der Gesetzgeber sich etwa zu Lasten bürgerschaftlicher Mitwirkung für eine wirtschaftlich sinnvolle Lösung entscheidet. Er muss dabei aber stets die verfassungsrechtliche Grundentscheidung im Blick haben und mit dem zutreffenden Gewicht in seine Erwägungen einbeziehen. Daneben muss eine Kreisstrukturreform auch die strukturellen Anforderungen, die Artikel 72 Absatz 1 der

Landesverfassung für die Landkreise aufstellt, beachten. Hierzu zählt auch die Überschaubarkeit des Kreisgebiets.

#### e) Keine Mehrfachneugliederung

Ein gesteigertes Vertrauen der Landkreise auf ihren Fortbestand folgt nicht aus dem Gesichtspunkt einer so genannten Mehrfachneugliederung. Es ist bereits fraglich ob überhaupt eine Mehrfachneugliederung vorliegt. Es dürfte vielmehr davon auszugehen sein, dass durch das Landkreisneuordnungsgesetz vom 1. Juli 1993 in Mecklenburg-Vorpommern überhaupt erst Landkreise geschaffen wurden, in denen substantielle kreisliche Selbstverwaltung im Sinne des Artikel 72 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung stattfinden konnte. Selbst wenn von einer Mehrfachneugliederung auszugehen sein sollte, so wäre die Kreisstrukturreform dennoch nicht an den besonderen Maßstäben einer so genannten Rück-Neugliederung zu messen. Die damalige Landkreisneuordnung geschah in einer Zeit des Umbruchs, in der der Landtag seinen Entscheidungen - wie sich im Nachhinein herausstellen sollte - zu optimistische Prognosen zugrunde gelegt hat. Dem Gesetzgeber muss es aber möglich sein, seine Zielvorstellungen zu ändern und andere Prioritäten zu setzen, wenn eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten dies angezeigt erscheinen lässt.

#### f) Einkreisung kreisfreier Städte

Dem Status einer Gemeinde als „kreisfreie Stadt“ als solchem kommt **keine unmittelbare verfassungsrechtliche Bedeutung** zu (vgl. zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Einkreisungen aus neuerer Zeit ausführlich Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Vf. 19-VIII-08 u. 20-VIII-08, Beschl. v. 22.8.2008, unter [http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2008\\_019\\_VIII/2008\\_019\\_VIII.pdf](http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2008_019_VIII/2008_019_VIII.pdf) im Internet abrufbar, veröffentlicht auch als Kommissionsdrucksache 5/95 der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“). Artikel 72 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung fordert weder, dass es - allgemein - mehrere Arten von Gemeinden, noch dass es - speziell - kreisfreie Städte geben muss. Der Entzug der einfachgesetzlich gewährten Kreisfreiheit stellt sich als der Abbau eines den kreisfreien Städten gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden durch § 7 Absatz 2 der Kommunalverfassung eingeräumten Privilegs dar. Der Verlust der Kreisfreiheit lässt den gemeindlichen Charakter und das Gebiet der eingekreisten Städte unberührt. Anders als die Landkreise werden die eingekreisten Städte nicht aufgelöst, sondern bleiben selbständige Gemeinden mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung, wie es ihnen die Verfassung gewährt.

Nichtsdestotrotz ist der Gesetzgeber ebenso wie bei der Landkreisneugliederung auch bei Eingliederung einer kreisfreien Stadt in einen Kreisverband (Einkreisung) an das öffentliche Wohl gebunden und hat das Erfordernis einer Anhörung der betroffenen Städte zu beachten; darüber hinaus sind auch in diesem Zusammenhang die Vorgaben des Leitbildes zu beachten (siehe bereits oben zu Einzelheiten dieser Erfordernisse).

Unmittelbare verfassungsrechtliche Bedeutung kann allerdings die Frage nach dem „Wie“ der Aufhebung der Kreisfreiheit haben. Durch die Einkreisung kommt es zu einer Änderung des Aufgabenbestands der ehemals kreisfreien Stadt. Werden hierbei einzelne Aufgaben des eigenen Wirkungskreises mit überörtlichem, kreislichem Charakter, Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises oder Aufgaben entzogen, die als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrgenommen werden, so kann hierdurch die Selbstverwaltungsgarantie von vornherein nicht verletzt sein. Dann - und nur dann - aber, wenn durch die Einkreisung Aufgaben des eigenen Wirkungskreises entzogen werden, die sich für die eingekreisten Städte als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft darstellen, ist das durch Artikel 72 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung gewährleistete Recht auf kommunale Selbstverwaltung betroffen; die Verlagerung solcher Aufgaben mit relevantem örtlichem Bezug ist nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig.

## **V. Zukünftige Gestalt der Landkreise und kreisfreien Städte**

Das diesem Entwurf zugrundeliegende „**6+2-Modell**“ (sechs Landkreise und 2 kreisfreie Städte, vgl. Anlage 15) stellt eine **umfassende Reform der gesamten kreiskommunalen Ebene** unter Einbeziehung aller bisherigen Landkreise und der überwiegenden Zahl der bisher kreisfreien Städte dar. Keiner der bisherigen Landkreise geht in die neue Struktur über, da sämtliche Landkreise aufgelöst und ihre Gemeinden jeweils Teil einer größeren Einheit werden. Auch die Struktur der kreisfreien Städte wird umfassend neu gestaltet. Von den bisher kreisfreien Städten Greifswald, Neubrandenburg, Rostock, Schwerin, Stralsund und Wismar bleiben nur die Städte Rostock und Schwerin kreisfrei. Die übrigen Städte werden jeweils in einen der neuen Kreisverbände eingegliedert und erhalten den neu geschaffenen Status der großen kreisangehörigen Stadt.

### **1) Zur neuen Struktur der Landkreise**

In Umsetzung des Leitbildes des Landtages orientiert sich die Struktur der neuen Landkreise insbesondere an den beiden tragenden Elementen des Leitbildes, namentlich der **Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen** und dem **Erhalt und der Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung**. Dies sind die beiden allgemeinen Ziele, auf deren Erreichung hin die Kreisstrukturreform nach den Vorgaben des Leitbildes auszurichten ist, um dem unter A. II. beschriebenen Reformbedarf, dem sich Land und Kommunen gegenüber sehen, gerecht werden zu können (vgl. Ziffer 3 des Leitbildes).

#### **a) Umsetzung der Vorgaben des Leitbildes des Landtages**

Die in diesem Entwurf entwickelte neue Struktur der Landkreise trägt den unter Ziffer 5 des Leitbildes des Landtages angeführten Leitlinien Rechnung.

Insbesondere werden die **Leitlinien zu Flächenausdehnung** (Ziffer 5.2) und **Einwohnerzahl** (Ziffer 5.3) des Leitbildes in den drei nördlichen Landkreisen nahezu in vollem Umfang **umgesetzt** (vgl. Anlage 16). Lediglich beim Landkreis „Nordwestmecklenburg“ wird die

angestrebte Einwohnerzahl im Jahr 2020 um voraussichtlich ca. 10 % verfehlt. In den drei südlichen Landkreisen wird die im Leitbild angestrebte Einwohnerzahl von 175 000 dagegen durchgängig erreicht, die angestrebte Maximalfläche des Kreisgebiets von 4 000 km<sup>2</sup> allerdings um ca. 9 bis 23 % überschritten. Dies ergibt sich daraus, dass der Gesetzentwurf den im Rahmen der Umfragen des Innenministers vom April und Juni 2008 vielfach geäußerten Wünschen, von Teilungen der bisherigen Landkreise abzusehen, Rechnung trägt. Diesen Wünschen wurde im Rahmen der Erstellung des Gesetzentwurfs der Vorrang gegenüber der Einhaltung der Flächenvorgabe des Leitbildes eingeräumt, da es im Zuge der Vorbereitung des Gesetzes keine Anhaltspunkte dafür gegeben hat, dass die Belastung für das Ehrenamt bei Kreisgrößen über 4 000 km<sup>2</sup> sprunghaft ansteigen würde und damit ein Ausmaß erreichen könnte, das mit ehrenamtlicher Mandatsausübung nicht mehr vereinbar wäre. Die Einwohnerzahlen der betroffenen Landkreise von maximal rund 273 000 im Jahr 2007 (rund 250 000 im Jahr 2020) bewegen sich in einer deutlich geringeren Größenordnung als die der größten nach dem Verwaltungsmodernisierungsgesetz vorgesehenen Kreise. Auch dieser Umstand stützt die Annahme, dass eine Überforderung des Ehrenamtes durch die gewählten Kreiszuschnitte nicht zu befürchten ist, da zahlreiche Indikatoren für den Umfang der Befassungsobliegenheiten des Kreistages und damit für die Belastung des Ehrenamtes, insbesondere die Zahl der kreislichen Einrichtungen und das Haushaltsvolumen, von der Einwohnerzahl abhängen. Auch wenn man bezüglich dieser Indikatoren die für die künftigen Landkreise zu erwartenden Werte denen der Hansestadt Rostock gegenüber stellt, ist eine deutlich geringere Inanspruchnahme der Kreistagsmitglieder im Vergleich zu den Bürgerschaftsmitgliedern zu erwarten, die es vertretbar erscheinen lässt, den Kreistagsmitgliedern gemessen an den bisherigen Landkreisen zusätzliche Belastungen zuzumuten, die sich aus der Kreisgröße ergeben. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung obliegt es den neuen Landkreisen, durch geeignete Maßnahmen, wie beispielsweise die Beschäftigung hauptamtlicher Ausschussassistenten oder das Angebot von Fahrdiensten für Ortsbesichtigungen zugunsten in Randlage wohnender Kreistagsmitglieder, diese Erschwernisse jedenfalls zum Teil auszugleichen.

Der **grundsätzliche Zielkonflikt**, vor dem der Gesetzgeber bei der Schaffung von kreislichen Strukturen steht, die den Anforderungen des kommunalpolitischen Ehrenamtes gerecht werden und zugleich finanzierbar und effektiv sind, liegt klar auf der Hand: Mecklenburg-Vorpommern ist unter den dreizehn Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland das **flächenmäßig sechstgrößte Bundesland**, liegt aber gemessen an der **Einwohnerzahl lediglich auf Rang zwölf** (gefolgt nur noch vom Saarland) und gemessen an der **Bevölkerungsdichte auf dem letzten Rang** (vgl. Anlage 17). In einem extrem dünn besiedelten Land wie Mecklenburg-Vorpommern bedingen leistungsfähige - und damit einwohnerstarke - Strukturen eher große Landkreise, während überschaubare Strukturen eher kleine Landkreise bedingen.

Entgegen der im Rahmen der Umfragen des Innenministers und auch in der sonstigen politischen Diskussion immer wieder vorgetragenen Behauptung gilt sowohl in der Betriebswirtschaftslehre als auch in der Verwaltungswissenschaft der **Grundsatz, dass - vereinfacht ausgedrückt - große Einheiten günstiger sind als kleine**. Bezogen auf eine typische Kreisverwaltung heißt dies: Wenn sich - wie in der Regel - aus der spezifischen Struktur der Gemeinden eines Landkreises keine Besonderheiten ergeben, bestimmt die Einwohnerzahl eines Landkreises ganz

maßgeblich die Zahl seiner Beschäftigten und damit seine Personalkosten. Auch für Kreisverwaltungen gilt somit - vereinfacht ausgedrückt - der Grundsatz: Je größer die Einwohnerzahl eines Landkreises, desto geringer die Kosten der Kreisverwaltung je Einwohner.

Die Aufgabenwahrnehmung in Verwaltungen im Allgemeinen und auch in Kreisverwaltungen im Besonderen ist dann besonders effektiv - und dann können auch die größten Einspareffekte erzielt werden -, wenn Skaleneffekte (Economies of scale) möglichst umfassend ausgeschöpft werden (vgl. etwa G. Färber/J. Wieland, die Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, abrufbar unter [http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/Verwaltungsreform\\_Mecklenburg\\_Vorpommern.128.html](http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/Verwaltungsreform_Mecklenburg_Vorpommern.128.html)).

Unter **Skalen- oder Skalierungseffekten** versteht man allgemein die Tatsache, dass bei der Bereitstellung größerer Mengen an Gütern oder Dienstleistungen durch ein und dieselbe Stelle die Durchschnittskosten für eine Einheit des Gutes oder der Dienstleistung sinken, der für den Einzelfall erforderliche anteilige Aufwand also abnimmt. Skaleneffekte ergeben sich insbesondere bei den für öffentliche Leistungen typischen hohen Fixkosten, da diese im Falle eines Zusammenschlusses zu größeren Einheiten auf eine größere Anzahl an Einwohnern umgelegt werden können (so genannte Fixkostendegression). Die „Stückkosten“ eines Verwaltungsvorgangs sinken einerseits durch die Entwicklung von Routinen, die Spezialisierung der Mitarbeiter und die kontinuierliche Auslastung der Sachmittelausstattung sowie andererseits durch die Möglichkeit zur mehrfachen Nutzung vorhandener Ressourcen für verschiedene Aufgaben. Bei zahlreichen von den Landkreisen wahrgenommen Aufgaben handelt es sich um vielschichtige Aufgabenfelder. Zu ihrer kompetenten und gesetzeskonformen Bearbeitung bedarf es spezialisierter Mitarbeiter mit einem hohen Grad an fachlicher Erfahrung und Routine. Weiterhin werden oft teure Arbeitsmittel (etwa Software oder technische Sachmittel) benötigt. Diese Ausstattung an Personal und Sachmitteln wird nur bei großen zu erledigenden Fallzahlen ausgelastet und kann daher nur in Strukturen, die große Fallzahlen ermöglichen, wirtschaftlich vorgehalten werden. In kleinen, einwohner- oder wirtschaftsschwachen Landkreisen weisen viele Vorgänge nur geringe Verfahrenshäufigkeiten auf und erfüllen damit nicht die Voraussetzungen für eine effiziente Aufgabenerledigung. Eng verknüpft mit den Skaleneffekten sind die so genannten **Remanenzkosten**. Hierunter versteht man die Kosten, die durch die Unterauslastung einer auf eine bestimmte Nutzerzahl ausgelegten Infrastruktur infolge eines Bevölkerungsrückgangs entstehen, etwa bei einer Schule, deren Schülerzahlen infolge von Abwanderung und zurückgehenden Geburten immer weiter sinken. Infolge von mangelhafter Anpassungsfähigkeit oder -bereitschaft, der Verkennung von Anpassungsmöglichkeiten oder des „Zwanges“, auch für nur wenige Nutzer eine Versorgung aufrechtzuerhalten, können die Ausgaben häufig aber nicht in demselben Umfang gesenkt werden, wie sie bei steigenden Schülerzahlen gestiegen sind. Somit sorgt der unter A. II. 1) dargestellte Bevölkerungsrückgang zum einen für einen sich im Laufe der Zeit immer weiter beschleunigenden Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben, zum anderen kann er gleichzeitig zu sinkenden Einnahmen von Nutzungsentgelten für die betreffende Infrastruktur führen.

Dies alles ist **unter Experten allgemeiner Konsens**, der beispielsweise auch vom Deutschen Landkreistag geteilt wird, welcher bereits im Jahr 2006 festgestellt hat: „*Darüber hinaus kann nicht bestritten werden, dass größere Einheiten angesichts entstehender Synergie- und Skalierungseffekte bis zu einem bestimmten Grad Kostenvorteile bringen können.*“ (Deutscher Landkreistag, Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen, Berlin 2006, abrufbar im Internet unter <http://www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/veroeffentlichungen/landkreise-im-prozess-der-verwaltungsreformen.pdf>, S. 3). Wo dieser Grad verläuft, an dem die Kostenvorteile sich erschöpfen, wo also die „optimale Größe“ eines Landkreises liegt, lässt sich nicht exakt anhand mathematischer Formeln bestimmen. Als gesichert gelten kann lediglich, dass solche Grenzen bestehen und sich neben qualitativ-normativen Vorgaben auch ökonomisch aus den mit steigender Größe zunehmenden Transaktionskosten begründen lassen. Ein Blick auf andere Bundesländer zeigt hierbei, dass keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die durch den vorliegenden Entwurf erreichten Größenordnungen von abnehmenden Skaleneffekten negativ betroffen wären. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Landkreise beträgt etwa in Baden-Württemberg 251 000, in Hessen 223 000, in Niedersachsen 183 000, im Saarland 173 000 oder in Schleswig-Holstein 202 000 (Stand 31.12.2007). Für keines dieser Länder liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass die dortigen Landkreise infolge zu hoher Einwohnerzahlen nicht mehr effektiv arbeiten könnten. Gleiches gilt etwa für die Region Hannover als kreisähnliche Gebietskörperschaft mit über einer Million Einwohnern.

Auch der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat schon im Jahr 1975 festgestellt: „*Eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung auf Kreisebene setzt voraus, dass eine gewisse Mindesteinwohnerzahl erreicht werden muss, damit die Kreisaufgaben möglichst effektiv erfüllt werden können.*“ (VerfGH NRW, Urt. v. 7.11.1975, 64/74, juris, Rn. 52).

Dass einwohnerstarke Landkreise - teils erheblich - günstigere Kostenstrukturen aufweisen, tritt im Übrigen auch bei einem Blick auf die Personalkosten der Verwaltungen der bisherigen Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern deutlich zutage: Unter den vier Landkreisen mit den geringsten Personalausgaben je Einwohner finden sich drei der vier einwohnerstärksten Landkreise wieder, während sich umgekehrt unter den vier Landkreisen mit den höchsten Personalausgaben je Einwohner drei der vier einwohnerschwächsten Landkreise befinden (vgl. Anlage 18). Auch für die Landkreise in Schleswig-Holstein tritt der dargestellte Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Personalkosten je Einwohner offen zutage (vgl. Anlage 19). Erst recht wird die Wechselbeziehung zwischen Einwohnerzahl und Kostenlast deutlich, wenn man die Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns mit denen Schleswig-Holsteins vergleicht: Die Landkreise in Schleswig-Holstein verfügen im Durchschnitt über etwas mehr als doppelt so viele Einwohner wie die in Mecklenburg-Vorpommern, während sich die Kosten je Einwohner gerade einmal auf die Hälfte belaufen (vgl. Anlagen 18 und 19).

Die wissenschaftlich beschriebenen, in der Rechtsprechung anerkannten und vom Spitzenverband der deutschen Landkreise akzeptierten Skaleneffekte sind somit - hier beispielhaft für die Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns und Schleswig-Holsteins - auch für den Bereich von Kreisverwaltungen empirisch belegt.

Nach all dem steht fest, dass **einwohnerstärkere Landkreise in aller Regel geringere Kosten verursachen als einwohnerschwächere**. Damit gilt auch: Je höher die kreisliche Einwohnerzahl, desto geringer sind die finanziellen Belastungen, die sich für die kreisangehörigen Gemeinden aus der Kreisumlage ergeben, über die sie die Kosten des Landkreises mitfinanzieren.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass **größere Kreisverwaltungen** nicht nur geringere Kosten je Einwohner aufweisen, sondern dass sie in vielfacher Hinsicht zugleich auch **effizienter** arbeiten können als kleine Verwaltungseinheiten. Sie können große Fallzahlen in angemessener Bearbeitungsdauer und mit geringer Fehlerhäufigkeit erledigen. Sie können hochspezialisierte Fachkräfte vorhalten und hinreichend auslasten. Sie können auf Bedarfsschwankungen schnell reagieren und vorhersehbare wie unvorhergesehene Personalausfälle leichter ausgleichen. In ihnen kann Technik effektiv eingesetzt werden und schließlich kann in ihnen die Verteilung der kreiseigenen Einrichtungen angemessen geregelt werden. Damit werden auch unabhängig von rein fiskalischen Aspekten Nachteile ausgeglichen, wie sie mit der Schaffung größerer Landkreise ebenfalls einhergehen, so insbesondere tendenziell weitere Wege zu kreislichen Einrichtungen.

Auch die **übrigen Leitlinien des Leitbildes**, denen im Vergleich zu den Vorgaben bezüglich der Einwohnerzahl und der Fläche geringeres Gewicht beizumessen ist, da sie keinen derart unmittelbaren Einfluss auf die Ziele der Landkreisneuordnung - Schaffung tragfähiger Verwaltungsstrukturen und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten Selbstverwaltung - haben, sind weitgehend **berücksichtigt** worden.

Bis auf den bisherigen Landkreis Demmin werden alle bisherigen Landkreise ohne Schneidungen vollständig in die neuen Kreisstrukturen überführt. Bei der Zusammenlegung der bisherigen Landkreise werden die funktionsräumlichen Gesichtspunkte der Raumordnung berücksichtigt. Die neuen Landkreise sind mit ihrem vollständigen Gebiet jeweils Teil einer Planungsregion. Eine Ausnahme hiervon gibt es lediglich im Bereich des nördlichen Teils der Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte, der dem neuen Landkreis Südvorpommern zugeordnet wird, weil dies gerade den tatsächlichen, auf Greifswald ausgerichteten Verflechtungsbeziehungen entspricht, sowie im Bereich der Stadt Dargun, die Teil des neuen Landkreises Mittleres Mecklenburg wird. (Die entsprechende Anpassung des Landesplanungsgesetzes erfolgt durch Artikel 7.) Durch die Zuordnung des nördlichen Teils des bisherigen Kreises Demmin (bestehend aus den Ämtern Peenetal-Loitz, Jarmen-Tutow, Demmin-Land und der Stadt Demmin) zum neuen Kreis Südvorpommern wird nicht nur die Kongruenz von Verflechtungs- und Verwaltungsraum verbessert, sondern auch die Deckungsgleichheit von landsmannschaftlicher Zugehörigkeit und Verwaltungsgrenzen erhöht. Die vorgenannten Kommunen aus dem nördlichen Teil des Landkreises Demmin sind historisch dem vorpommerschen Landesteil zugehörig (vgl. Anlage 20) und sind u.a. auch aus diesem Grund faktisch auf das Zentrum Greifswald ausgerichtet und nicht auf die Stadt Neubrandenburg.

Auch eine auf die Leistungskraft bezogene Homogenität der Kreisstrukturen, die es erlaubt, Kompetenzen gleich zu verteilen und Verwaltungsdienstleistungen in allen Landkreisen bzw.

kreisfreien Städten gleichermaßen effizient zu erbringen, wird erreicht. Die Spannbreite der Einwohnerzahl zwischen dem einwohnerstärkstem und dem einwohnerschwächstem Landkreis in der neuen Kreisstruktur beträgt bezogen auf die derzeitigen Einwohnerzahlen nur ca. 1:1,7 und wird sich bis 2020 weiter auf nur noch 1:1,6 verringern. Im Ländervergleich ist dieser Wert äußerst günstig, da die Mehrzahl der Spannbreiten hier 1:3 und mehr beträgt. Selbst die genannte Spannbreite findet ihre Ursache allein in der relativ geringen Einwohnerzahl des Landkreises Nordwestmecklenburg. Die übrigen fünf Landkreise weisen dagegen heute ebenso wie im Jahr 2020 lediglich eine Einwohnerspanne von 1:1,2 auf. Bezogen auf die Leistungskraft wird dieser Befund noch dadurch weiter relativiert, dass der einwohnerschwächste Landkreis „Nordwestmecklenburg“ in einem relativ dicht besiedelten und wirtschaftsstarken Gebiet liegt. Insgesamt wird der unter Beachtung der Zumutbarkeit ehrenamtlicher Mandatsausübung bestehende Spielraum im Interesse der Schaffung möglichst leistungsfähiger Kreisstrukturen so weit wie möglich ausgeschöpft. Angesichts der künftig noch schwieriger werdenden demographischen und finanziellen Situation bestünde die Gefahr, keine nachhaltig leistungsfähigen Strukturen zu erreichen, wenn beispielsweise im Interesse einer erleichterten Ausübung des Ehrenamtes mehr kleinere und damit einwohner- und leistungsschwächere Landkreise gebildet würden. Diese Entscheidung stärkt entsprechend den Zielen des Leitbildes aber gerade auch das Ehrenamt, weil mit der Schaffung leistungsfähigerer Strukturen die Gestaltungs- und Handlungsspielräume der willensbildenden Organe deutlich gestärkt werden.

#### **b) Mögliche Einspareffekte infolge der höheren Einwohnerzahlen**

Die umfassende Neustrukturierung der kreiskommunalen Ebene verbessert die Leistungsfähigkeit der Landkreise beträchtlich. Die neuen, größeren Strukturen ermöglichen es den Beschäftigten der Landkreise, ihr Leistungspotenzial in gebündelter und konzentrierter Form einzusetzen, so dass die Dienstleistungen, die die Kreisverwaltungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft erbringen, in besserer Qualität erbracht werden können. Neben diesen qualitativen Verbesserungen können die neuen Landkreise nach einer vorübergehenden Anpassungs- und Konsolidierungsphase durch die dargestellten Synergie- und Skalierungseffekte auch **Kostenreduzierungen in erheblichem Umfang** realisieren. Infolge der so erzielten Einsparungen können die Landkreise ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für den kreisangehörigen Raum wieder in verstärktem Umfang wahrnehmen und eine wirksamere Struktur- und Entwicklungspolitik unmittelbar vor Ort gestalten.

Da die bei den Landkreisen entstehenden Kosten zu einem erheblichen Teil durch die Kreisumlage aufgebracht werden, ergeben sich **als Folge** der neuen Struktur **auch für die kreisangehörigen Kommunen erhebliche Einspareffekte**. Ohne die umfassende Strukturreform müssten die Gemeinden auch künftig für weniger effektive Strukturen dauerhaft über die Kreisumlage mit aufkommen. Durch die vorgenommene erhebliche Reduzierung der Anzahl der Kreisverwaltungen ergibt sich somit für den gesamten kreisangehörigen Raum ein erhebliches Einsparvolumen. Das so eingesparte Geld kann von den Gemeinden innerhalb der örtlichen Gemeinschaft für die eigene Aufgabenwahrnehmung eingesetzt werden.

Wie oben unter A. V. 1) a) ausgeführt, besteht an der grundsätzlichen Tendenz, dass mit zunehmender Einwohnerzahl der Personalbedarf der Landkreise je Einwohner abnimmt, zur Überzeugung der Landesregierung kein Zweifel. Die **Höhe des Einsparvolumens**, das die neuen Landkreise sowohl im Bereich der Personal- als auch der Sachkosten erzielen werden, kann im Vorfeld der Strukturreform allerdings nur **grob eingeschätzt** werden. In Ausgestaltung der ihnen garantierten kommunalen Selbstverwaltung haben die Landkreise es nämlich ganz wesentlich selbst in der Hand, auf welche Weise und in welchem Umfang sie die durch die neuen Kreisstrukturen geschaffenen Einsparpotenziale ausschöpfen. Dies wird insbesondere auch davon abhängen, inwieweit es den neuen Landkreisen gelingen wird, die durch die Kreisstrukturreform geschaffenen Möglichkeiten zur - sozialverträglichen - Personalreduzierung zu nutzen. Der Gesetzgeber kann hier nur den Rahmen schaffen. Nach der Überzeugung der Landesregierung ist der Rahmen, den die durch diesen Entwurf vorgesehenen neuen Strukturen für Einsparungen eröffnen, von beträchtlichem Ausmaß. Ausgefüllt werden muss der Rahmen jedoch vor Ort durch die neuen Landkreise und die großen kreisangehörigen Städte selbst. An ihnen liegt es, zum Wohle und im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen die ihnen durch die Kreisstrukturreform ermöglichten Einsparungen auch tatsächlich zu realisieren. Die Größenordnung der später tatsächlich erzielten Einsparungen hängt somit wesentlich von eigenen Entscheidungen der Körperschaften betreffend ihre Organisation und damit auch ihre Personalausstattung ab.

Eine auf Benchmarkvergleichen und Korrelationsanalysen mit anderen - alten wie neuen - Bundesländern beruhende Untersuchung des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern hat dementsprechend ergeben, dass eine Kreisneugliederung nach ihrer vollen Wirksamkeit ein **jährliches Einsparpotenzial im Personalkostenbereich von 70 bis 100 Mio. Euro** eröffnet (*Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2007 (Teil 1) - Kommunalbericht 2007*, abrufbar im Internet unter [http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH\\_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres-\\_und\\_Sonderberichte/Jahresberichte/Jahresbericht\\_2007\\_Landesrechnungshof\\_\(Teil\\_1\)\\_Kommunalbericht\\_2007.pdf](http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres-_und_Sonderberichte/Jahresberichte/Jahresbericht_2007_Landesrechnungshof_(Teil_1)_Kommunalbericht_2007.pdf), S. 73 ff.).

Eine auf Hochrechnung der derzeitigen Personalkosten der zwölf Landkreise basierende Schätzung des Innenministeriums kommt - ebenfalls in Bestätigung des dargestellten Grundsatzes „Große Einheiten verursachen geringere Kosten je Einwohner als kleine“ - nach voller Wirksamkeit der Reform auf ein **jährliches Einsparvolumen im Bereich der Personalkosten von 40 bis 50 Mio. Euro**.

Die beiden angeführten Prognosen sind insoweit als konservativ anzusehen, als sie den Abbau von kreislichen Doppelstrukturen durch Eingliederung von vier kreisfreien Städten in die neuen Landkreisverbände nicht berücksichtigen. Vor dem Hintergrund der in den genannten Untersuchungen nicht erfolgten Einbeziehung auch dieser Einsparungen kann es als sicher angesehen werden, dass - trotz aller Unwägbarkeiten - das angegebene Einsparvolumen jedenfalls bei einer Gesamtbetrachtung der kreiskommunalen Ebene zu erreichen ist.

Eine vom Landesrechnungshof mit gutachterlicher Unterstützung erstellte Untersuchung der Einsparpotenziale eines Zusammengehens der Landkreise Rügen und Nordvorpommern sowie

der Hansestadt Stralsund in einem neuen Landkreis (entsprechend dem nach § 5 vorgesehenen neuen Landkreis „Nordvorpommern“), kommt zu dem Ergebnis, dass allein im Zuge dieser **einen „Fusion“ eine jährliche Personalkosteneinsparung von jährlich rund 10 Mio. Euro** erreichbar ist (*Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern*, Beratung des Landtages gemäß § 88 Abs. 3 LHO, Gutachten des Landesrechnungshofes zum Personalbedarf eines neugebildeten Landkreises, abrufbar im Internet unter <einsetzen Fundstelle> [HINWEIS: Das Gutachten wird erst am 18.12.2008 dem Landtag übergeben, insoweit stehen die Ausführungen hier und im Folgenden unter dem Vorbehalt der Vorläufigkeit]). Zwar kann - worauf der Landesrechnungshof hinweist und was im Grunde genommen selbstverständlich ist - jeder Landkreis und jede kreisfreie Stadt auch in den derzeitigen Strukturen nicht unerhebliche Einsparungen erzielen. Allerdings kann dieses strukturunabhängige Potential bei Verzicht auf eine weitreichende Kreisstrukturreform gerade infolge der - im Vergleich zu den durch diesen Entwurf geschaffenen größeren Landkreisen und deren größeren Personalkörpern - kleineren Personalkörper der bestehenden kommunalen Körperschaften zu einem beträchtlichen Teil nur langfristig und unter Inkaufnahme erheblicher Qualitätseinbußen ausgeschöpft werden.

Infolge der dargestellten Skaleneffekte nehmen ebenso wie die Personalkosten auch die **Sachkosten** je Einwohner mit zunehmender Einwohnerzahl der Landkreise ab.

Auch insoweit ist zunächst auf den Kommunalbericht 2007 des Landesrechnungshofes zu verweisen, der diesen Zusammenhang sowohl aufgrund eines Vergleiches des laufenden Sachaufwandes der zwölf Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern als auch aufgrund eines Vergleiches der Ausgaben für Verwaltungs- und Betriebsaufwand der hiesigen Landkreise mit den Landkreisen anderer Bundesländer eindrucksvoll bestätigt (*Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern*, a.a.O., S. 76 ff.). Im Ergebnis dieser Untersuchung geht der Landesrechnungshof davon aus, dass sich für den Bereich der **Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen** der Kreisverwaltungen durch die Schaffung spürbar einwohnerstärkerer Landkreise mittelfristig **Einsparungen von rund 50 bis 75 Mio. Euro** erzielen lassen.

In den Landkreisen werden im Zuge der Zusammenführung bestehender Kreisverwaltungen und im Zuge der Integration zahlreicher Mitarbeiter der eingekreisten Städte **Kosten** unter anderem für die allgemeine Umstellung des Dienstbetriebes, von der Anpassung der Räumlichkeiten der Kreisverwaltungen über die Anpassung der bestehenden Computersysteme, Netzwerke sowie Softwarelösungen bis hin zur Anschaffung neuer Dienstsiegel und Bereitstellung neuer Briefbögen entstehen. Die Kosten der Anpassung und Umstellung sind dabei ganz wesentlich auch davon abhängig, inwieweit die neuen Landkreise in der Lage sind, die bisherigen Verwaltungs- und Dienstgebäude weiter zu nutzen. Durch die (zumindest vorübergehende) Weiternutzung der bisherigen Gebäude als Außenstelle haben die Landkreise die Abfolge eventuell erforderlicher Erweiterungs-, Um-, Rück- oder Neubauten entsprechend den jeweiligen Haushaltserfordernissen vor Ort selbst in der Hand. Bei der Frage, inwieweit nach Bildung der neuen Landkreise Investitionen in erweiternde bzw. neue Bauten vorgenommen werden, werden die Körperschaften - entsprechend den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit - immer auch die bereits in den zurückliegenden Jahren getätigten Investitionen im Blick zu behalten haben.

Fest steht jedenfalls, dass die durch die Kreisneugliederung verursachten kurz- und mittelfristigen **Umstellungskosten** bei den Landkreisen und einzukreisenden Städten **nur einmalig beziehungsweise für einen begrenzten Zeitraum** anfallen. Demgegenüber steht mittel- bis langfristig die Verbesserung der Verwaltungskraft und Leistungsfähigkeit der Körperschaften, die den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden sowie den in ihnen ansässigen Einwohnern und Wirtschaftsunternehmen nachhaltigen und dauerhaften Nutzen bringt. Schon **auf mittlere**, erst recht aber **auf lange Sicht überwiegen bei einer Gesamtbetrachtung die Einsparungen die Kosten bei Weitem**, so dass Kosten und Nutzen der Reform in einem angemessenen Verhältnis stehen. Hinzu kommt, dass das Land den Landkreisen nach § 39 dieses Gesetzentwurfs - *offen* - zur Verfügung stellt. Diese **Unterstützung** trägt erheblich zu einer - zumindest teilweisen - **Deckung** der tatsächlich von den Kommunen selbst zu tragenden Umstellungskosten bei. Zugleich bildet ein möglicher Zeitverzug bei der Realisierung von fusionsbedingten Einsparpotenzialen ebenso wenig ein Argument gegen Strukturveränderungen wie die verschiedentlich geltend gemachte Reformkosten. Ersteres spricht vielmehr für eine möglichst zeitnahe Beschlussfassung und nachfolgende Umsetzung, um zumindest die angesprochenen Effekte einer Kostendämpfung zu erreichen. Letzteres wiederum ist zwar ein zu berücksichtigender, aber keineswegs entscheidungserheblicher Faktor, da bei der Durchführung von Gebietsreformen allenfalls für eine gewisse Übergangszeit laufende Mehrausgaben anfallen, ganz überwiegend aber nur einmalige Aufwendungen, die mittel- und langfristig abzuschreiben sind und sich somit im Zeitverlauf marginalisieren (siehe etwa J.J. Hesse, Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin, 2007).

Durch die Neuorganisation der kreiskommunalen Ebene kann nicht etwa eine ad-hoc-Reduzierung der Verwaltungskosten erreicht werden. Die allgemeinen Kostensteigerungen (z.B. durch Tarif- und Preissteigerungen), die unter A. II. dargestellten sinkenden Einnahmen des Landes und erwarteten Ausgabensteigerungen sowie der notwendige Abbau von Haushaltsrisiken (z.B. Verschuldung) führen dazu, dass die Belastung für Bürger und Wirtschaft durch Steuern, Abgaben und Gebühren nicht etwa als Folge der Kreisstrukturreform unmittelbar und in größerem Ausmaß zurückgeht. Die Reform wirkt aber mittel- und langfristig zumindest kostendämpfend in dem Sinne, als durch sie ein weiterer Anstieg der Gesamtbelastung vermieden oder zumindest erheblich hinausgezögert werden kann. **Ohne die Reform wäre jedenfalls in naher Zukunft mit fühlbar größeren Kostenbelastungen für Bürger und Wirtschaft zu rechnen.**

#### **e) Vereinbarkeit der Kreisflächen mit den aus der Verfassung folgenden Anforderungen des Ehrenamtes**

Die Flächen der durch dieses Gesetz neu gebildeten Landkreise betragen zwischen 2 117 km<sup>2</sup> und 4 910 km<sup>2</sup>. Die durchschnittliche Flächengröße der Landkreise beträgt 3 812 km<sup>2</sup>. Damit entspricht die flächenmäßige Ausdehnung bei drei von sechs Landkreisen der Vorgabe des Leitbildes des Gesetzgebers, der zufolge die Fläche eines neuen Landkreises 4 000 km<sup>2</sup> in der

Regel nicht überschreiten sollte (vgl. Ziffern 5.2, 5.4 des Leitbildes). Drei Landkreise überschreiten zwar die zahlenmäßige Zielgröße des Leitbildes (um 369, 750 bzw. 910 km<sup>2</sup>), sind aber dennoch leitbildgerecht. Der Gesetzgeber selbst hat bei Abfassung seines Konzeptes - im Allgemeinen - Wert darauf gelegt, im Sinne eines „Rahmens“ zwar einheitliche Kriterien aufzustellen, nicht aber sich einer starren, unabänderlichen Bindung an die Grundsätze zu unterwerfen (vgl. Ziffer 1 des Leitbildes). Zur Frage der Flächengröße der neuen Landkreise hat er - im Besonderen - festgelegt, dass *„die Zielgröße der Fläche der Landkreise 4.000 km<sup>2</sup> in der Regel nicht überschreiten“* solle und dass *„eine tragfähige Lösung nicht allein durch zahlenmäßige Festlegungen definitiv und endgültig erreicht werden (kann), vielmehr in jedem Einzelfall eine Lösung gefunden werden (muss), die (...) den (...) an die Leistungsfähigkeit eines Landkreises gestellten Anforderungen gerecht wird“* (vgl. Ziffern 5.2, 5.4 des Leitbildes).

Die neuen Landkreise sind einerseits mehrheitlich deutlich größer als die bisherigen Landkreise: Die Fläche des bisher größten Landkreises beträgt 2 715 km<sup>2</sup> (Landkreis Ludwigslust), die des zweitgrößten 2 233 km<sup>2</sup> (Landkreis Parchim). Andererseits sind sie erheblich kleiner als die verfassungsgerichtlich verworfenen Großkreise, die das Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen hatte: Der größte Kreis hätte eine Fläche von 6 997 km<sup>2</sup> (Kreis Westmecklenburg), der zweitgrößte von 5 809 km<sup>2</sup> (Kreis Mecklenburgische Seenplatte) gehabt, die durchschnittliche Fläche der Großkreise hätte 4 635 km<sup>2</sup> betragen.

Zwar stehen auch die nach diesem Entwurf vorgesehenen neuen Landkreise unter den größten Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland mit an vorderer Stelle (siehe Anlage 21). Dessen ungeachtet bewegen sich **die Flächen der neu geschaffenen Landkreise** - einzeln und insgesamt betrachtet - **innerhalb des von Leitbild und Landesverfassung vorgegebenen Rahmens**. Insbesondere werden die räumlichen Ausdehnungen der Landkreise den **Anforderungen der bürgerschaftlich-demokratischen kommunalen Selbstverwaltung gerecht**. Die Angabe einer exakten Flächenobergrenze, bis zu der bürgerschaftlich-demokratisches Engagement noch zumutbar ist, ist nicht möglich. Den Versuch einer solchen exakten Grenzziehung hat auch das Landesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 26. Juli 2007 nicht unternommen. Trotz der durch dieses Urteil ausgelösten Diskussionen ist es auch bisher nicht gelungen *„überzeugungskräftig zu entwickeln, wo von Verfassungen wegen eine äußerste Grenze für die Fläche von Kreisen liegt und wie weit die Grenze bei Einbeziehung weiterer Faktoren - etwa Verkehrsinfrastruktur und Bevölkerungsdichte - variabel wäre“* (Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Ur. v. 26.7.2007, 9/06 u.a., S. 42, unter III.). Dass die Verfassung der flächenmäßigen Ausdehnung von Landkreisen aber eine äußerste Grenze setzt, kann nicht ernsthaft bestritten werden. Sie ergibt sich aus dem in Artikel 72 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung geschützten kommunalen kreislichen Ehrenamt. Wenn neu geschaffene Landkreise eine so große flächenmäßige Ausdehnung besitzen, dass bürgerschaftlich-demokratisches Engagement der Kreisbevölkerung ganz erheblich erschwert, gegebenenfalls unzumutbar wird, dann liegt ein Verstoß gegen Artikel 72 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung vor. Spiegelbildlich hierzu ergibt sich aus der Landesverfassung und aus dem erwähnten Urteil des Landesverfassungsgerichts aber, dass bis zu dieser äußersten Grenze der Gesetzgeber - bei Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben

im Übrigen - zur Durchführung einer Kreisstrukturreform und zur damit verbundenen Schaffung auch erheblich größerer als der bisherigen Landkreise befugt ist (siehe zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Kreisstrukturreform ausführlich unter A. IV.).

Für die derzeit in Deutschland vorhandenen Kreisgrößen gibt es **keine empirischen Belege, dass die Bereitschaft, für den Kreistag zu kandidieren, mit zunehmender Fläche der Landkreise abnimmt.**

Dies belegt zunächst die statistikbasierte Untersuchung von *Seitz* (H. Seitz, Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz, in C. Büchner/ J. Franzke/ M. Nierhaus (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, Potsdam 2007, S. 46 ff.), der feststellt, dass es keine empirischen Belege dafür gibt, dass in den derzeitigen bundesweit vorhandenen Kreisstrukturen die Bereitschaft, für den Kreistag zu kandidieren, mit zunehmender Fläche der Landkreise abnimmt. Zwar ist der von *Seitz* daraus gezogenen Schlussfolgerung, dass ökonomischen Effizienzaspekten gegenüber der Wahrung des bürgerschaftlich-demokratischen Engagements bei Kreisgebietsreformen das entscheidende Gewicht zukommen müsse, in dieser Pauschalität nicht zu folgen. Von Verfassungs wegen sind beide Aspekte grundsätzlich gleichwertig in die Betrachtungen einzubeziehen. An dem empirischen Befund ändert dies jedoch nichts.

Eine Untersuchung von *Hesse*, die die Landesregierung im Wissen um die hohe verfassungsrechtliche und soziale Bedeutung des bürgerschaftlich-demokratischen Engagements durch das Innenministerium speziell zur Frage der „Ehrenamtsverträglichkeit“ größerer Landkreise in Auftrag gegeben hat (J.J. Hesse, Kreisgröße und kommunales Ehrenamt, Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, abrufbar unter [http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/Verwaltungsreform\\_Mecklenburg\\_Vorpommern.128.html](http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/Verwaltungsreform_Mecklenburg_Vorpommern.128.html)), kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass es keine empirischen Belege dafür gibt, dass die Bereitschaft zu einer Kreistagskandidatur mit zunehmender Landkreisfläche abnimmt. Das Gutachten kommt auf Grundlage ausführlicher Befragungen von kommunalpolitisch engagierten Bürgern sowohl in Mecklenburg-Vorpommern als auch in anderen Bundesländern darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass Kreisgrößen von 4 000 km<sup>2</sup> mit den praktischen Anforderungen des kommunalen Ehrenamtes und damit mit den Anforderungen der Landesverfassung zu vereinbaren sind. Die Untersuchung führt hierbei - zu Recht - ausdrücklich an, dass sie sich bei der Nennung von 4 000 km<sup>2</sup> auf „konservative Hypothesen“ stützt. Dies ist insbesondere den Grundlagen der empirischen Forschung geschuldet, denn bei welchen Kreisgrößen über 4 000 km<sup>2</sup> die Belastungsgrenzen für das Ehrenamt verlaufen, lässt sich mangels empirischer Beispiele gerade nicht stichhaltig und eindeutig nachweisen. Zum anderen ergibt sich diese eher vorsichtige Bestimmung der maximalen Zielgröße von Landkreisen - über die Empirie des Gutachtens hinaus - aus dem hohen Stellenwert des kommunalen Ehrenamtes. Dieser hohe Stellenwert ist in der Verfassung festgeschrieben, bestätigt sich täglich im kommunalen Leben vor Ort in den Landkreisen und wird daher auch vom Gesetzgeber mit der ihm zukommenden hohen Bedeutung in die Überlegungen einbezogen. Angesichts der - zumindest potentiellen Risiken - für das kreisliche Ehrenamt ist in diesem sensiblen Bereich eine konservative Herangehensweise geboten.

Angesichts der Tatsache, dass *Hesse* und *Seitz* bei unterschiedlichen, wissenschaftlich anerkannten empirischen Herangehensweisen - Befragungen und Auswertungen von Statistiken - übereinstimmend zum selben Ergebnis kommen, kann das gefundene Ergebnis als belastbare Grundlage angesehen werden. Natürlich gilt für beide Untersuchungen: Empirisch be- oder widerlegt werden kann nur das, was in der Realität vorgefunden wird. Und das sind in der Bundesrepublik Deutschland derzeit Kreisgrößen bis rund 3 000 km<sup>2</sup>. Für Kreisgrößen, die darüber hinaus gehen, kann die Empirie lediglich - aber immerhin - insoweit Hilfestellung leisten, als sie Grundlage für die Prognosen des Gesetzgebers ist. Insoweit macht sich dieser Entwurf die erwähnte, empirisch abgesicherte Prognose von *Hesse* zu Eigen, der zufolge ein spürbarer negativer Zusammenhang zwischen der Größe eines Landkreises und der Bereitschaft seiner Bevölkerung zu bürgerschaftlich-demokratischen Engagement jedenfalls bis hin zu Flächen von 4 000 km<sup>2</sup> nicht gegeben sein dürfte. Denn wenn im Bereich zwischen unter 1 000 und bis zu 3 000 km<sup>2</sup> keine signifikanten Selbstverwaltungseinbußen infolge größerer Kreisflächen zu verzeichnen sind, dann kann davon ausgegangen werden, dass im Bereich ab 3 000 km<sup>2</sup> möglicherweise auftretende **Ehrenamterschwernisse jedenfalls nicht sprunghaft** entstehen, sondern zunächst allenfalls fließend und allmählich in Erscheinung treten.

Dass **darüber hinaus auch Kreisgrößen von deutlich über 4 000 km<sup>2</sup> verfassungsrechtlich zulässig** sind, ergibt sich etwa aus einem Gutachten, welches in Schleswig-Holstein im Zuge einer geplanten Kreisgebietsreform erarbeitet wurde (vgl. W. Ewer, Verfassungsrechtliche Grundlagen der Kreise und deren Auswirkungen auf die Möglichkeiten einer Kreisgebietsreform, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein, August 2007, abrufbar im Internet unter [http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/Verwaltungsstruktureform/Gutachten\\_Ewer.pdf](http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/Verwaltungsstruktureform/Gutachten_Ewer.pdf)). *Ewer* kommt bei seinen Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass die Grenzen, die Grundgesetz und Landesverfassungen für die flächenmäßige Ausdehnung von Landkreisen ziehen, erst bei Flächen von mehr als 5 000 km<sup>2</sup> regelmäßig überschritten sind. Bei Kreisflächen im Bereich zwischen 3 000 und 5 000 km<sup>2</sup> komme es auf die Umstände des Einzelfalls an. Wie im vorliegenden Zusammenhang und auch in den Begründung zu den §§ 3 bis 8 ausführlich dargelegt wird, stehen nach Abwägung aller entscheidungserheblichen Umstände die neuen Landkreise mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Einklang.

Unabhängig von der zahlenmäßigen Betrachtung der Flächen der neu geschaffenen Landkreise hat bei der Erstellung dieses Gesetzes auch die Erreichbarkeit der (denkbaren) künftigen Kreissitze eine Rolle gespielt. Alle Kreissitze befinden sich infolge der Regelungen des Gesetzes in einer Lage, die der Kreisbevölkerung und den ehrenamtlichen Tätigen die Erreichbarkeit des Kreissitzes innerhalb angemessener Zeit ermöglicht (siehe hierzu ausführlich die Begründung zu den §§ 3 bis 8 sowie Anlage 22). Bezogen auf die Einwohnerzahlen des Jahres 2007 erreichen 94 % der Landkreisbevölkerung (rund 1,3 Mio. Einwohner) den Kreissitz innerhalb von 60 Minuten Fahrzeit. Lediglich 0,8 % der Einwohner (rund 11 000) benötigen mehr als 75 Minuten, um zum Kreissitz zu gelangen.

Keine ausschlaggebende Bedeutung wurde bei der Erstellung dieses Entwurfes den maximalen Reisezeiten beigemessen, die innerhalb eines neu gebildeten Landkreises aufgewendet werden müssen, um den Weg zwischen den jeweils entferntesten Gemeinden zurückzulegen. *Hesse*

(a.a.O., unter 5.2.2 und 5.2.3) hat bei seiner Untersuchung der kreislichen Selbstverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern eine **regionale Arbeitsteilung** - die teilweise sogar parteiübergreifend funktioniert - festgestellt, wonach die einzelnen Kreistagsmitglieder spezifische Kenntnisse aus ihrem jeweiligen örtlichen Umfeld in die Kreistagsarbeit einbringen. Das heißt, die Rückkopplung zur gemeindlichen Ebene und die Kenntniserlangung über spezifische örtliche Belange wird bereits in den bisherigen Kreisstrukturen nicht über regelmäßige eigene Inaugenscheinnahme vor Ort, sondern über ein arbeitsteiliges Zusammenwirken der Kreistagsmitglieder in Fraktionen beziehungsweise über Fraktionen hinweg gewährleistet. Die Möglichkeit, sich als Mitglied des Kreistages mit dem gesamten Gebiet des Landkreises vor Ort auseinanderzusetzen, spielt nach der durchgeführten empirischen Untersuchung nur eine nachgeordnete Rolle. Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die spezifische Ortskenntnis der Kreistagsmitglieder im Vergleich zur gegenwärtigen Situation abnimmt, weil künftig jedes Kreistagsmitglied ein größeres Gebiet und mehr Einwohner repräsentiert, was eine regionale Arbeitsteilung erschwert, bewegen sich die maximalen Reisezeiten für Ortsbesichtigungen in einem Rahmen, der auch ehrenamtlich tätigen Bürgern zumutbar ist. Die Reisezeiten für die Teilnahme an Sitzungen der kreislichen Gremien können bei der Festlegung möglichst zentraler Kreissitze ohnehin geringer gehalten werden.

Verglichen mit der derzeitigen Kreisstruktur verschlechtert sich die Erreichbarkeit der Kreissitze für zahlreiche Bürgerinnen und Bürger Mecklenburg-Vorpommerns - dies kann bei Reduzierung der Anzahl der Landkreise von zwölf auf sechs auch nicht anders sein. Es wird insofern nicht verkannt, dass die Schaffung der neuen, größeren Landkreise in Einzelfällen durch die größere flächenmäßige Ausdehnung der Gebietskörperschaften nachteilige Effekte für die bürgerschaftlich-demokratisch organisierte kreisliche Selbstverwaltung haben kann. Bereits im Leitbild heißt es unter 3.2. hierzu: „ (...) *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.*“ Diese denkbaren Schwierigkeiten sind jedoch nicht so schwerwiegend, dass man angesichts der durch die Kreisstrukturreform zu erwartenden erheblichen Vorteile in Gestalt von beträchtlichen Einsparungen und in Gestalt von größerer Leistungskraft der neuen Landkreise je für sich und der kreislichen Ebene insgesamt sowie in Anbetracht des oben unter A. II. dargestellten erheblichen Reformbedarfs im Ergebnis der Abwägung von der Reform in ihrer konkreten Ausgestaltung aus verfassungsrechtlichen Gründen Abstand nehmen müsste. Die Bereitschaft zum kommunalpolitischen Engagement gründet sich zum einen auf zumutbare äußere Bedingungen für die Mandatsausübung, zum anderen aber auch auf „*die Ausstattung der kommunalen Körperschaften mit materiellen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten, um den nötigen inneren Gehalt einer Mandatsausübung zu gewährleisten*“ (vgl. Ziffer 3.2 des Leitbildes). Genau hier greift der umfassende Handlungsansatz der Landesregierung: Zum einen werden den neuen Landkreisen durch die im Entwurf für ein „Gesetz über die Zuordnung von Aufgaben“ vorgesehene Funktionalreform **zusätzliche Kompetenzen** übertragen, zum anderen werden eventuelle Erschwernisse durch die bereits dargestellten **erheblichen Einsparungen**, die für die neuen Landkreise nicht nur den Status Quo absichern sollen, sondern den Landkreisen gerade auch **neue finanzielle Spielräume** eröffnen sollen, kompensiert.

Unabhängig von den - wie dargelegt jedenfalls zumutbaren - möglichen nachteiligen Effekten für einzelne Kreistagsmitglieder bzw. einzelne Kreistagsbewerber ziehen größere und damit einwohnerstärkere Landkreise eine **Erleichterung für die politische Repräsentanz im Allgemeinen** nach sich. In einwohnerstärkeren Landkreisen gibt es zwar eine größere Anzahl von Sitzen als in einwohnerschwächeren Landkreisen. Die Relation zwischen der Anzahl der Sitze und der Einwohnerzahl ist aber geringer. Anders gewendet: In größeren und damit einwohnerstärkeren Landkreisen ist bei rechnerischer Betrachtung die Anzahl der für einen Kreistagssitz vorhandenen potentiellen Bewerber größer.

Legt man zudem die von *Hesse* vorgetragene **erweiterte Sichtweise der Wesensmerkmale kommunaler Selbstverwaltung** in Gestalt einer Differenzierung normativ-institutioneller, materieller und funktionaler Selbstverwaltungsdimensionen zugrunde (vgl. J.J. Hesse, Kreisgröße und kommunales Ehrenamt, insbesondere S. 13 ff.), lassen sich die in einem bestimmten Rahmen erweiterten Kreisstrukturen nicht nur als Belastung der Ehrenamtlichkeit und bürgerschaftlichen Teilhabe begreifen, sondern ebenso als Beitrag zu einer materiellen Absicherung fundamentaler Selbstverwaltungsrechte, die die Vertretungskörperschaften ausüben haben. Auf der Basis umfangreicher Befragungen innerhalb und außerhalb von Mecklenburg-Vorpommern gelangt *Hesse* dabei zu der Einschätzung, dass unbeschadet der normativen Anforderungen an eine bürgerschaftlich-demokratischen Teilhabe die materiellen Grundlagen einer entsprechenden Entscheidungsfindung in den Vertretungskörperschaften zunehmend erodieren und im Rahmen der Landkreise nicht stets mehr gegeben sind, mithin das Schutzgut kommunaler Selbstverwaltung bei einem Nicht-Tätigwerden des Gesetzgebers bedroht ist. In dieser Perspektive stößt das Vorhaben einer Kreisgebietsreform nicht nur auf normativ begründete Schranken, sondern könnte im Gegenteil auch der **Sicherung vitaler Selbstverwaltung** im Sinne ihres verfassungsrechtlich gebotenen Gehalts dienen. Hinzutreten die weiter oben angesprochenen (zusätzlichen) Handlungsmöglichkeiten, die den Kreisen im Rahmen der Funktionalreform zuwachsen, auch wenn es sich dabei nicht um Kompetenzverlagerungen in den eigenen Wirkungskreis handelt. Die von *Hesse* empirisch begründete Auffassung besagt, dass **Gebietsreformen** nicht nur eine notwendige, die Selbstverwaltung in gewissen Umfang beeinträchtigende Maßnahme darstellen, sondern auch **stabilisierend wirken** können bzw. die Selbstverwaltungsfähigkeit in materieller wie funktionaler Hinsicht überhaupt erst wieder herstellen. Insofern belegt auch diese Argumentationslinie, dass zum einen deutlich größere Gebietseinheiten als heute möglich und sinnvoll sein können und zum anderen die im vorliegenden Gesetzentwurf verwirklichte Größenordnung in jedem Fall vertretbar ist.

#### d) Bestimmung von Kreissitz und Kreisname

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, für die neuen Landkreise den jeweiligen **Sitz des Landkreises** festzulegen. Insofern bestimmt der Entwurf als Ergebnis umfangreicher Abwägungen, die im Interesse des gesamten Landes Mecklenburg-Vorpommern eine ausgewogene und sinnvolle Lösung anstreben, die Kreissitze der neuen Landkreise. In Achtung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung wird den Landkreisen in § 2 des Landkreisneuordnungsgesetzes gleichwohl

das Recht eingeräumt, anhand der jeweiligen regionalen beziehungsweise örtlichen Bedürfnisse von den vorliegend getroffenen Festlegungen abzuweichen (siehe hierzu die Begründung zu Artikel 1 § 2). Hinzu kommt, dass die Landkreise unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in anderen Städten des Landkreises z. B. für stark bürgerfrequentierte Verwaltungsbereiche Außenstellen einrichten können, sei es in eigener Regie betriebene, sei es in Kooperationen mit den Ämtern bzw. amtsfreien Gemeinden (siehe hierzu auch die Begründung zu Artikel 2 Nummer 9).

Um unnötige Konzentrationsverluste zu vermeiden, legt der Entwurf in einem ersten Schritt fest, dass als Kreissitz von vornherein nur Städte in Betracht kommen, die bisher entweder Kreissitz oder kreisfreie Stadt waren und die dem jeweiligen neuen Landkreis angehören (Rostock oder Schwerin scheiden daher als Kreissitze für umliegende bzw. angrenzende Landkreise aus). Unter den hiernach in Betracht kommenden sechzehn Städten werden die Kreissitze in einem zweiten Schritt anhand der **Kriterien der Erreichbarkeit für die Einwohner und ehrenamtlich Tätigen** des neu geschaffenen Landkreises einerseits und der **landesplanerischen Festlegungen des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern** aus dem Jahr 2005 (LEP) andererseits ausgewählt.

Im Folgenden wird für die Kreissitze aller neuen Landkreise näher auf die Festlegungen des Landesraumentwicklungsprogramms eingegangen. Ausführungen zur jeweiligen Erreichbarkeit der in Betracht kommenden Städte finden sich in den Begründungen zu den §§ 3 bis 8. Soweit die Kreissitzbestimmung nach den Festlegungen des Landesraumentwicklungsprogramms und nach den Berechnungen zur Erreichbarkeit nicht in Einklang stehen, erfolgt die Auflösung dieses Gegensatzes bei den einzelnen Begründungen zu den §§ 3 bis 8.

Unter den Festlegungen des Landesraumentwicklungsprogramms sind für die Kreissitzvergabe die zentralörtliche Einstufung sowie die Stellung als Zentrum eines Stadt-Umland-Raumes entscheidend.

Unter den vier eingekreisten Städten

- ist die Stadt Neubrandenburg Oberzentrum und Zentrum eines Stadt-Umland-Raumes,
- sind die Städte Hansestädte Greifswald und Stralsund gemeinsames Oberzentrum und jeweils Zentrum eines Stadt-Umland-Raumes und
- ist die Hansestadt Wismar Mittelzentrum, das in Teilbereichen oberzentrale Aufgaben wahrnimmt, und Zentrum eines Stadt-Umland-Raumes.

Ziffer 3.2 des Landesraumentwicklungsprogramms legt fest, dass zentrale Orte als Schwerpunkte der Verwaltungsinfrastruktur vorrangig gesichert und ausgebaut werden sollen. Hieraus ergibt sich vorliegend aber keine Entscheidungshilfe, da diese Festlegung für Ober-, Mittel- und Grundzentren gleichermaßen gilt. Nach Ziffer 3.1.2 sind die Stadt-Umland-Räume in ihrer Entwicklung aber weiter so zu fördern, dass sie ihre Rolle als hervorgehobene Wirtschaftstandorte im Land stabilisieren und weiter ausbauen können sowie ihre nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit gestärkt wird. Zudem sollen nach Ziffer 3.2.1 die Oberzentren als überregional bedeutsame Wirtschaftsstandorte gestärkt und weiterentwickelt werden und sind in ihren Funktionen weiter zu unterstützen und zu stärken. Nach Ziffer 3.2.2

sollen zwar auch Mittelzentren als regional bedeutsame Wirtschaftsstandorte gestärkt und weiterentwickelt werden bzw. sind Mittelzentren in ihrer Funktion zu erhalten und weiter zu stärken. Angesichts der überregionalen Bedeutung der Oberzentren und angesichts ihrer Einbettung in Stadt-Umland-Räume entscheidet sich der Entwurf aber insoweit *in einem ersten Schritt grundsätzlich* für die Oberzentren Greifswald, Neubrandenburg und Stralsund als Sitz der jeweiligen Landkreise. Diese Entscheidung ist auch der Tatsache geschuldet, dass in Anbetracht der sich ändernden demografischen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie der zunehmenden nationalen, europäischen aber auch internationalen Konkurrenzsituation im Interesse einer ausgewogenen Landesentwicklung die Leistungsträger des Landes besonders gefördert werden müssen. Demzufolge kommt im vorliegenden Zusammenhang eine Außerachtlassung der zentralörtlichen Einstufung ebenso wenig in Betracht wie eine bevorzugte Stärkung der Orte mit niedrigerer zentralörtlicher Einstufung, die sich notwendigerweise zu Lasten höherrangiger zentraler Orte auswirken würde.

Anders als die Städte Greifswald, Neubrandenburg und Stralsund stuft das Landesraumentwicklungsprogramm die Hansestadt Wismar nicht als Oberzentrum ein. Die Stadt nimmt jedoch unter den Mittelzentren des Landes eine deutlich herausgehobene Sonderrolle ein. Zum Einen nimmt Wismar als einziges Mittelzentrum in Teilbereichen (Hochschule und gewerbliche Wirtschaft, vor allem See- und Hafenwirtschaft) auch oberzentrale Aufgaben wahr (vgl. Ziffer 3.2.1 des Landesraumentwicklungsprogramms). Zum anderen ist die Stadt - neben den Oberzentren - als einziges Mittelzentrum Kern eines Stadt-Umland-Raumes (Ziffer 3.1.2 des Landesraumentwicklungsprogramms). Angesichts dieser besonderen regionalen (Stadt-Umland-Raum) und überregionalen Bedeutung (oberzentrale Teilfunktionen) der Hansestadt Wismar kommt der Entwurf *in einem ersten Schritt* zu dem *Zwischenergebnis*, dass die Hansestadt Wismar Sitz des Landkreises werden soll, in den sie eingegliedert wird.

Der Verlust des Kreissitzes hat zwar nachteilige Auswirkungen auf die Städte, die bisher Kreissitz waren und dies zukünftig nicht mehr sein werden. Angesichts der überragenden Bedeutung, die der weiteren Entwicklung der Oberzentren bzw. der Stadt-Umland-Räume zukommt, ist dies im Interesse der weiteren Entwicklung des gesamten Landes allerdings hinzunehmen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass bei der Bestimmung von anderen Städten zum Kreissitz nachteilige Auswirkungen spiegelbildlich bei den vier großen kreisangehörigen Städten eintreten würden. Darüber hinaus ist erneut auf die im Rahmen der kreislichen Organisationshoheit liegende Möglichkeit zur Einrichtung von Außenstellen hinzuweisen.

Für die Städte Neubrandenburg, Stralsund und Wismar ändert sich auch nach der Betrachtung der Erreichbarkeiten nichts an dem dargestellten *Zwischenergebnis*: Für keine dieser drei großen kreisangehörigen Städte ergibt sich aus der Erreichbarkeit für die Kreisbevölkerung zwingend, dass der Kreissitz einem anderen Ort zugeordnet werden müsste (zur Darstellung der Erreichbarkeit siehe die Begründung zu §§ 3, 5 und 7). Damit bleibt es auch nach dem zweiten Schritt - die Betrachtung der jeweiligen Entfernungen vor Ort - dabei: **Die Stadt Neubrandenburg sowie die Hansestädte Stralsund und Wismar werden Sitz des Landkreises, in den sie eingegliedert werden.**

Anderes gilt für die Hansestadt Greifswald. Zwar sprechen - wie dargelegt - die Aussagen des Landesraumentwicklungsprogramms für Greifswald als Kreissitz. Dennoch legt der Entwurf die Hansestadt Anklam im Ergebnis der Abwägung als Sitz des neuen Landkreises fest. Die **Hansestadt Anklam** ist viel besser erreichbar als Greifswald. Die **für die Einwohner des Landkreises erheblich bessere Erreichbarkeit** ermöglicht es nicht, die Hansestadt Greifswald als Kreissitz zu bestimmen, ohne hierbei die Aspekte der Bürgernähe und der bürgerschaftlich-demokratische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung in verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigender Weise zu vernachlässigen (siehe hierzu im Einzelnen die Begründung zu § 6).

In den übrigen beiden Landkreisen (Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg) stellen die Festlegungen des Landesraumentwicklungsprogramms bei der Entscheidung über die Vergabe des Kreissitzes keine durchgreifende Entscheidungshilfe dar. Alle Städte, die als Kreissitz in Betracht kommen sind „reine“ Mittelzentren, keine der Städte ist Teil eines Stadt-Umland-Raumes. Damit kommt der Erreichbarkeit der Städte eine erheblich größere Rolle zu, ergänzend ist auf die Einwohnerzahlen der Orte und weitere Aspekte abzustellen. Die entsprechenden Erwägungen finden sich in der Begründung zu §§ 4 und 8.

Aufgabe des Gesetzgebers ist es auch, die **Namen der neuen Landkreise** festzulegen. Der Entwurf entscheidet sich vorliegend für geographische Bezeichnungen, die die Lage der neuen Landkreise zueinander und insbesondere in den beiden Landesteilen Mecklenburg und Vorpommern beschreiben. Im Interesse an einer landesweit einheitlichen und damit insgesamt konsistenten Namensgebung weicht der Gesetzentwurf an dieser Stelle von den Festlegungen des Leitbildes ab, in dem es in Ziffer 5.7 heißt, dass bei Einkreisung einer bisher kreisfreien Stadt der neue Landkreis grundsätzlich nach dieser Stadt benannt werden sollte. Wollte man dies durchgängig umsetzen, so hießen die Landkreise Wismar, Stralsund, Greifswald und Neubrandenburg sowie Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg. Demgegenüber scheint es vorzugswürdig, dass die Namen aller Landkreise sich aus der Geographie bzw. den Namen der Planungsregionen (*Westmecklenburg, Mittleres Mecklenburg/Rostock, Vorpommern, Mecklenburgische Seenplatte*, vgl. § 12 LPlG) ableiten und so die Landkreise Südvorpommern und Südwestmecklenburg jeweils mit einem „nördlichen Gegenstück“ versehen werden. Hinzu kommt, dass aufgrund der enormen touristischen Bedeutung der Mecklenburgischen Seenplatte weit über die Landesgrenzen hinaus der sie aufnehmende Landkreis - ganz unabhängig von geographischen Gegebenheiten und Vorgaben des Landesplanungsgesetzes - nach ihr benannt werden sollte.

In Achtung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung wird den Landkreisen in § 2 des Landkreisneuordnungsgesetzes gleichwohl das Recht eingeräumt, anhand der jeweiligen regionalen Bedürfnisse von den vorliegend getroffenen Festlegungen abzuweichen (siehe hierzu die Begründung zu Artikel 1 § 2).

### e) Abwägung zwischen der neuen Struktur der Landkreise und anderen denkbaren Strukturen

Die Landesregierung ist im Ergebnis ihrer Abwägungen davon überzeugt, dass es zur umfassenden Neustrukturierung der kreiskommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern **keine gleichwertige Alternative** gibt, die es den Körperschaften auch noch im Jahr 2020 ermöglicht, Verwaltungsdienstleistungen bürger- und wirtschaftsnah sowie in hoher Qualität bei gleichzeitig starkem Ehrenamt und effizientem Einsatz der geringer werdenden Finanzausstattung zu erbringen. Zur möglichst umfassenden Verwirklichung des Leitbildes ist die vorgeschlagene Reform das am Besten geeignete Mittel.

#### aa) Abwägung zu denkbaren Alternativen zur Neugliederung als solche

Die Beibehaltung der bisherigen 12+6-Struktur der kreiskommunalen Ebene ist auf Dauer nicht geeignet, den Fortbestand einer kraftvollen Selbstverwaltung in den Landkreisen sicherzustellen.

Zunächst kann eine **Verstärkung der Zusammenarbeit** der bestehenden Landkreise untereinander oder mit den kreisfreien Städten **nicht** dazu führen, dass die bestehenden Strukturen im Jahr 2020 **nachhaltig tragfähig** sind. Kooperationen können entweder nur punktuell wirken - dann können sie dem unter A. II. dargestellten Reformbedarf nicht gerecht werden, oder sie müssten in einem solchen Umfang vorgenommen werden, dass der einzelne Landkreis nur noch eine „Hülle“ für ein vielgestaltiges Geflecht von Kooperationsbeziehungen mit verschiedenen anderen Gebietskörperschaften wäre - dann aber ist es zielführender, die kooperierenden Einheiten zu neuen Körperschaften zusammenzufügen. Abgesehen von dem gegenüber Kooperationen höheren Einsparpotential, das durch eine umfassende Neugliederung gegeben ist, begegnen intensive und umfassende Kooperationen Bedenken, die sowohl die Steuerung als auch die Legitimationsgrundlage der kooperativen Aufgabenwahrnehmung betreffen (vgl. hierzu und zum Folgenden Hesse, Kreisgröße und Ehrenamt, S. 50 f.). So verursacht interkommunale Zusammenarbeit (zu den einzelnen Formen der Zusammenarbeit siehe unter A. V. 2) c) bb), die dortigen Ausführungen gelten hier entsprechend) Steuerungs-, Kontroll- und Demokratiedefizite, indem die direkte Verantwortung für und die Legitimation der Aufgabenerledigung geschwächt werden. Hinzu treten eine abnehmende Transparenz, komplizierte und oft langwierige Abstimmungsprozesse sowie Schnittstellen- und Verflechtungsprobleme, insbesondere dann, wenn eine Körperschaft mit verschiedenen Gebietskörperschaften zusammenarbeitet (divergierende Partnerschaften reduzieren auch etwaige Verbundvorteile, die über unterschiedliche Aufgaben hinweg mit einem identischen Kreis an Beteiligten möglich wären). Für die einzelnen Vertretungskörperschaften und ihre Mitglieder folgt daraus eine z. T. beträchtliche Einschränkung ihrer aufgabenbezogenen Rechte. Sofern etwa Zuständigkeiten auf Zweckverbände übertragen werden, muss zunächst der Informationsfluss und die Weisungskette zwischen der Verbandsversammlung und dem Kreistag gewährleistet werden, was wiederum hinreichende Informationen über die und ein entsprechendes Interesse an den ausgegliederten Funktionen voraussetzt. Darüber hinaus kann das jeweils eigene Interesse in der Kooperation nur bei einem Konsens mit wenigstens einem weiteren Partner durchgesetzt werden. Die Kommune verzichtet also mit der Gemeinschaftsarbeit auf einen selbst bestimmten Vollzug und akzeptiert

neben gesetzlichen Obliegenheiten zusätzlich die Ansprüche des Partners als Restriktion. Noch problematischer stellt sich dies dar, wenn auf eine gemeinsame Organisation verzichtet und stattdessen der Weg einer Mitverwaltung durch Dritte gewählt wird. Zwar sind hier regelmäßig Konsultations- und Einspruchsverfahren vorgesehen, doch wird der gesamte Vollzug zu einem anderen Träger verlagert, der fortan alle operativen Entscheidungen trifft. Unter diesen Bedingungen eine angemessene Kontrolle und Zurechenbarkeit öffentlichen Handelns aufrecht zu erhalten, ist bereits für die Kreisverwaltungen mit erheblichen Problemen verbunden und stellt für Kreistage noch größere Hindernisse dar. Diese verlieren direkte Ansprechpartner für Informationsersuchen wie Sachentscheidungen und können die Wahrnehmung ihrer Rechte und Pflichten nur noch indirekt und mit Hilfe der Verwaltung erreichen. Interkommunale Zusammenarbeit führt damit zwangsläufig zu einer Delegitimierung kreislicher Aufgabenerfüllung, da sie notwendige Kommunikations- und Kontrollketten unterbricht und ein eindeutiges Weisungsverhältnis gegenüber den ausführenden Einrichtungen nicht mehr gewährleistet. Kooperationen der Landkreise (und kreisfreien Städte) sind nach alledem zwar auch weiterhin da, wo sie punktuell sinnvoll eingesetzt werden können, erwünscht. Sie können und sollen in Einzelfällen die kreisliche Aufgabenwahrnehmung effektiver und kostengünstiger ausgestalten helfen. Zum einen können sie aber nicht den umfassenden Konsolidierungsbeitrag leisten, den die vorgelegte umfassende Neustrukturierung der kreiskommunalen Ebene leistet. Zum anderen gehen die Einsparungen durch Kooperationen häufig mit den dargestellten Nachteilen für die Vertretungskörperschaften einher, so dass die Bedeutung und der Einfluss der ehrenamtlichen Mandatsträger durch Kooperationen oft eher geschwächt werden.

Da durch den Rückgang der unter A. II. im Einzelnen dargestellten finanziellen Zuweisungen über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz das Land und die kommunale Ebene gleichermaßen betroffen sind, kann die Vorstellung, der Gesetzgeber müsse die **Finanzausstattung** der Landkreise auch zukünftig auf dem **heutigen Niveau** halten oder dieses gar **erhöhen, von vorherein nicht als Alternative** in Betracht kommen. Land und Kommunen müssen ihre jeweiligen Ausgaben reduzieren, sonst können sie der sinkenden Finanzausstattung nicht im notwendigen Umfang begegnen. Auf diesem Weg ist für den Bereich der kreiskommunalen Ebene und insbesondere der Landkreise die Schaffung größerer und damit effizienterer und schlagkräftigerer Einheiten, wie sie dieser Entwurf vorsieht, ein ganz bedeutender Schritt.

#### **bb) Abwägung zu denkbaren anderen Modellen**

Bereits aus der Darstellung des Reformbedarfs ergibt sich, dass eine Beibehaltung der bisherigen Kreisstrukturen nicht möglich ist, ohne in Kauf zu nehmen, dass die Kreisebene in Gänze - d.h. selbst bei Ausnutzung aller realisierbarer Einspar- und Einnahmepotenziale - ihre für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Leistungsfähigkeit verlieren würde, bzw. dort wo der Entfall der dauernden Leistungsfähigkeit bereits eingetreten ist, keinerlei Aussicht hätte, die Leistungsfähigkeit wiederzuerlangen. Graduell abgestuft gilt diese Einschätzung auch für jeden **möglichen Kreiszuschnitt mit mehr als sieben Landkreisen.**

Im Ergebnis **nicht vertretbar** wäre auch eine Kreisreform unter **Beibehaltung der sechs kreisfreien Städte**, da dies die ohnehin strukturschwachen östlichen Landkreise gegenüber der

vorgesehenen Lösung erheblich schwächen und im Bereich der besonders dünn besiedelten Seenplatte dazu führen würde, dass entweder ein übermäßig großer oder ein sehr einwohnerschwacher Landkreis entstünde. (Siehe zur Einkreisung auch ausführlich unter A. V. 2.)

Dagegen käme die Bildung von **weniger als sechs Landkreisen** wegen der damit verbundenen Beeinträchtigungen für das Ehrenamt auch dann nicht in Betracht, wenn gegenüber der vom Verwaltungsmodernisierungsgesetz vorgesehenen Lösung auf die Einkreisung Rostocks und Schwerins verzichtet würde; denn dies würde die sich ergebenden Kreisflächen kaum verringern.

Als Alternativen zu dem hier zugrunde gelegten Kreiszuschnitt kommen demzufolge nur die **Bildung von sieben Landkreisen** in Betracht. Eine die Ziele des Leitbildes am ehesten berücksichtigende Kreisstruktur mit sieben Landkreisen würde sich von dem hier vorgeschlagenen Modell mit sechs Landkreisen vor allem im Bereich der Seenplatte unterscheiden, wo die Landkreise Demmin und Müritz einerseits sowie die Stadt Neubrandenburg und der Landkreis Mecklenburg-Strelitz andererseits in jeweils einem neuen Landkreis aufgehen würden. Östlich davon würde ein aus den Landkreisen Ostvorpommern, Uecker-Randow und der Hansestadt Greifswald bestehender Landkreis gebildet. Dieser Kreiszuschnitt hätte allerdings den gravierenden und für die Abwägung entscheidenden Nachteil, dass gerade in einer dünn besiedelten und strukturschwachen Region Landkreise geschaffen würden, die mit rund 123 000 bzw. 126 000 Einwohnern deutlich unterhalb der Vorgabe des Leitbildes lägen. Auf mögliche Alternativen zur Bildung einer anders geschnittenen Kreisstruktur mit sechs Landkreisen wird in der Einzelbegründung zu den §§ 3 bis 8 eingegangen.

## 2) Zur neuen Struktur der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte

In seinem Leitbild hat der Gesetzgeber postuliert: „*Es ist abzuwägen, ob dem Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des gesamten Landes eine Einkreisung kreisfreier Städte oder eine Aufrechterhaltung der Kreisfreiheit zweckdienlicher ist.*“ Der Entwurf kommt als Ergebnis dieses Abwägungsvorganges zu dem Schluss, dass dem Interesse einer **nachhaltigen Entwicklung des gesamten Landes** die Einkreisung der Stadt Neubrandenburg und der Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar eindeutig zweckdienlicher ist. Dem öffentlichen Wohl (siehe hierzu unter A. II.) wird gerade auch durch die Einkreisung der vier Städte am Besten gedient. Durch dieses Gesetz werden die **vier Städte** in jeweils einen der neu geschaffenen Kreisverbände eingegliedert (so genannte **Einkreisung**). Diese Städte sind daher zukünftig nicht mehr kreisfreie Städte, sondern „normale“ kreisangehörige Städte. Mit der Einbeziehung in einen Landkreis sind sie in ihrem Gebiet grundsätzlich nur noch Träger der gemeindlichen Aufgaben. Die Aufgaben, die sie in ihrem Gebiet bisher anstelle der Landkreise wahrgenommen haben, gehen generell auf den neu geschaffenen Landkreis über, in den sie eingegliedert werden.

### a) Umsetzung der Vorgaben des Leitbildes des Landtages

Der Entwurf kommt nach Abwägung der Vor- und Nachteile von Einkreisungen zu dem Ergebnis, dass **von den bisher sechs kreisfreien Städten die vier kleineren in die neuen kreislichen Strukturen eingegliedert** werden (die Belassung der Kreisfreiheit der Hansestadt Rostock und der Landeshauptstadt Schwerin wird in der Begründung zu Artikel 1 § 1 - Auflösung bisheriger Landkreise, Aufhebung der Kreisfreiheit - ausführlich begründet). In der Gesamtschau ist die Einkreisung der vier Städte angesichts der nunmehr im Rahmen der landesweiten Kreisneugliederung möglichen Einbeziehung in erheblich größere Landkreise ohne gleichwertige Alternative. Insbesondere auch unter Beachtung der besonderen Stellung, die den eingekreisten Städten auch künftig - speziell durch die neuen bzw. angepassten Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes und der Kommunalverfassung - zukommt, stellt die Einkreisung einen fairen und gerechten Ausgleich der Interessen aller Beteiligten dar. Der Ausgleich zwischen den Interessen der Städte an möglichst weitgehender, finanziell abgesicherter Eigenverantwortlichkeit, des Landes Mecklenburg-Vorpommern und seiner Bürger an dauerhaft tragfähigen kreiskommunalen Strukturen, der Landkreise an starken kreisangehörigen Gemeinden und den Entwicklungsinteressen der kleineren kreisangehörigen Gemeinden wird durch dieses Gesetz in billiger Weise erreicht.

Die vier Einkreisungen sind **notwendig zur Schaffung einer möglichst homogenen Gesamtstruktur der kreiskommunalen Ebene**. Die (Kreis-)Verwaltungen der großen kreisangehörigen Städte mit für 2020 prognostizierten Einwohnerzahlen von 44 500 (Wismar), 57 900 (Neubrandenburg), 56 200 (Greifswald) und 56 500 (Stralsund) würden sich im Rahmen einer landesweiten Gesamtbetrachtung der Gebietskörperschaften nur schwerlich harmonisch einfügen. Wenn eine Stadt kreisfrei ist, so bedeutet dies für die hier interessierende Frage nichts anderes, als dass sie kreisgleich ist (und sogar darüber hinaus mehr als kreisgleich, nimmt sie doch neben den kreislichen auch noch gemeindliche Aufgaben wahr). Der weitere Fortbestand der Kreisfreiheit wäre zudem eine Ungleichbehandlung von städtischer und ländlicher Bevölkerung und damit eine Benachteiligung der ländlichen Gebiete des Landes. Weiterhin würde er zu einer erheblich geringeren Realisierbarkeit der angestrebten Größenvorteile führen. Den neuen Landkreisen würden bei heute rund 1 173 000 Kreiseinwohnern die durch die Einkreisung hinzukommenden rund 224 000 Einwohner zur Realisierung von Größenvorteilen empfindlich fehlen, hätten sie doch durchschnittlich 37 000 Einwohner weniger als mit den entsprechenden Einkreisungen. Ähnliche Zahlen gelten den Prognosen zufolge für das Jahr 2020: Auch dann würden die neuen Landkreise **ohne die Einkreisung über rund 17 % weniger Einwohner** verfügen. Dies macht deutlich, dass die durch diesen Entwurf angestrebte erhebliche Steigerung der Leistungsfähigkeit der gesamten kreiskommunalen Ebene sowie die Konzentration der kreislichen Strukturen auf wenige, aber schlagkräftige Einheiten sich nur erreichen lassen, wenn neben den einwohnerstärkeren Landkreisen nicht alle der sechs (Kreis-)Verwaltungen der bisher kreisfreien Städte auf gleicher Ebene weiterbestehen.

Durch die Einkreisung können aber nicht etwa nur gesteigerte Skalenerträge für die Landkreise erzielt werden (siehe ausführlich unter A. V. 1) a) aa)). Die Einkreisung führt insgesamt zu einer Stärkung der Landkreise und damit auch zu einer **Stärkung aller kreisangehörigen Gemeinden**. Denn die Einkreisung führt zu einer Stärkung der kreislichen Ausgleichs- und

Ergänzungsfunktion. Nur starke Landkreise können zum Nutzen aller kreisangehörigen Gemeinden und Städte ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion voll gerecht werden. Starke und leistungsfähige Landkreise kommen mit geringeren Kreisumlagesätzen aus. Schwache Landkreise belasten über die Kreisumlage die kreisangehörigen Gemeinden mehr als starke.

Darüber hinaus werden die Abstimmungs- und Entwicklungsprobleme der Stadt-Umland-Räume erheblich vermindert, wenn nicht zwei getrennte kommunale Verwaltungen auf Kreisebene (Landkreis und kreisfreie Stadt) nebeneinander arbeiten, sondern wenn nur eine einzige, Stadt und (weiteres) Umland verbindende Gebietskörperschaft auf Kreisebene vorhanden ist. Die Einkreisung einer kreisfreien Stadt vereinfacht die Kooperationsbeziehungen zwischen Stadt und (weiterem) Umland erheblich. Einkreisungen bieten die Gewähr dafür, dass die Gesamtbeziehungen zwischen der Stadt und ihrem funktionalen Verflechtungsbereich in den Blick genommen werden und so dauerhaft tragfähige Problemlösungen für die Stadt-Umland-Beziehungen entwickelt werden können. Im Rahmen der durch dieses Gesetz neu gebildeten Landkreise kann etwa die Abstimmung der Planung und Finanzierung von gemeinsam genutzten Infrastrukturen bzw. Einrichtungen künftig erheblich effizienter gelöst werden. Der Entwurf erkennt hierbei nicht, dass zahlreiche so genannte Stadt-Umland-Probleme vordringlich zwischen der jeweils betroffenen Stadt und den angrenzenden beziehungsweise umliegenden Gemeinden zu lösen sind. Die durch die im Rahmen der Kreisstrukturreform stattfindenden Einkreisungen möglichen Verbesserungen sind jedoch nicht unerheblich und tragen ihren Teil zu einem insgesamt gedeihlicheren Zusammenwirken der Gebietskörperschaften des Stadt-Umland-Raumes zum Wohle ihrer Einwohner bei. Für die Städte bietet die Einkreisung somit auch die Chance, die über das Stadtgebiet und die Einwohner der Stadt hinausreichenden städtischen (oft im Grunde genommen: regionalen, aber städtisch finanzierten) Angebote durch den kreisangehörigen Raum mitfinanzieren zu lassen.

Hinzu kommt, dass die vier Städte, für die dieser Entwurf die Eingliederung in einen Kreisverband vorsieht, im Zuge dieser Einkreisung von einem Großteil der kreislichen Aufgaben entbunden werden (zur zeitlichen Abfolge der Einkreisung und des Aufgabenübergangs siehe die Begründung zu § 10 des Landkreisneuordnungsgesetzes, zur weiteren Wahrnehmung kreislicher Aufgaben durch die großen kreisangehörigen Städte siehe die Begründung zu Artikel 4). Die Einkreisung ermöglicht den Städten eine **stärkere Konzentration auf ihre verbleibenden städtischen Aufgaben**. Hierdurch eröffnet sich die Möglichkeit zur **Entstehung finanzieller Freiräume** - jedenfalls dann, wenn sich aus der Wahrnehmung der kreislichen Aufgaben bisher überproportionale Kostenbelastungen ergeben haben, wie dies beispielsweise hinsichtlich der Unterkunftskosten für Hartz IV-Empfänger der Fall ist. Diese neuen finanziellen Freiräume tragen direkt und unmittelbar zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung bei. Die finanziellen Spielräume, die die Einkreisung und der sich daraus ergebende Aufgabenübergang schaffen können, lassen sich angesichts des zu erwartenden komplexen Umstrukturierungsprozesses und angesichts der unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort in den vier eingekreisten Städten nicht im Einzelnen beziffern. Zur Einschätzung der infolge der Einkreisung möglichen (Rück-)Gewinnung finanzieller Freiräume durch die betroffenen Städte selbst sei insoweit auf die Aussage des Oberbürgermeisters der Stadt Neubrandenburg vor der Enquete-Kommission des Landtages verwiesen (Kurzprotokoll der 23. Sitzung der Enquete-

Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ am 20. Juni 2008, abrufbar im Internet unter <http://www.landtag-mv.de/mod/sitzungsprotokolle/files/20080711090316.pdf>, S. 23/59), der zufolge auch die kreisfreien Städte selbst offenbar die Vorteile sehen, die sich für sie aus einer Einkreisung ergeben können.

Zwar haben auch die kreisfreien Städte und ihre Einwohner - selbstverständlich und zu Recht - ein Interesse an möglichst weitgehender, auch finanziell abgesicherter, Eigenverantwortlichkeit für ihre eigenen, örtlichen Angelegenheiten. Diesem Interesse stehen aber die Interessen der Gemeinden des (weiteren) Umlandes gegenüber. Auch diese Gemeinden haben das exakt gleiche Interesse an möglichst weitgehender, ebenfalls finanziell abgesicherter, Eigenverantwortlichkeit für ihre eigenen, örtlichen Angelegenheiten. Eingemeindungen von Umlandgemeinden bieten zwar einen Ansatz zur Verbesserung der Stadt-Umland-Beziehungen (zur Frage der Eingemeindung siehe unter A. V. 2) c) aa)). Gerade die Eingemeindung von Gemeinden des nahen Umlandes, des so genannten Stadt-Umland-Bereiches, führt aber dazu, dass die Eigenverantwortlichkeit für die eigenen, örtlichen Angelegenheiten bei den eingemeindeten Gemeinden im Ergebnis ganz wegfiel, während die Einkreisung die Eigenverantwortlichkeit der kreisfreien Städte für ihre eigenen, örtlichen Angelegenheiten zwar in gewissem Umfang einschränkt, aber eben nicht überwiegend oder gar gänzlich zum Wegfall bringt. Eine Alternative zur Einkreisung stellen Eingemeindungen daher nicht dar.

In diesem Geflecht der vielfältigen, oft gegenläufigen Interessen von Stadt und Umland (Gemeinden wie Landkreis) wird ein **fairer, angemessener Ausgleich** durch die in diesem Entwurf vorgesehenen Einkreisungen erreicht. *„Denn das Wesen der gemeindlichen Selbstverwaltung besteht nicht darin, dass jede Gemeinde nach ihren engen Kommunalegoismen frei schalten kann, sondern darin, dass sie verantwortlich waltet und bei ihren Maßnahmen auch ihre Stellung innerhalb des sie umgebenden Raumes und die sich daraus ergebende Notwendigkeit zu Zusammenarbeit und Ausgleich in Betracht zieht.“* (BVerfG, 2 BvR 827/80, NVwZ 1982, S. 95).

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

Ein weiterer Vorteil, der sich aus der Einkreisung für die betreffenden Städte ergibt, ist die **Stärkung ihrer zentralörtlichen Funktion** und damit ihrer Rolle für die weitere Entwicklung ihres Umlandes und des gesamten Landes Mecklenburg-Vorpommern. Der Status der Kreisfreiheit ist für die bisherige wie für die weitere Entwicklung der Städte als Zentren ihrer Region und des Landes kein entscheidendes Kriterium. Die Tatsache, dass eine Stadt neben den städtischen auch sämtliche kreislichen Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, hat kaum einen positiven Einfluss auf ihre Rolle als Entwicklungsmotor ihrer Region. Es dürfte eher so sein, dass gerade die Einkreisung es den Städten ermöglicht, sich nicht nur auf die Wahrnehmung ihrer ureigenen städtischen Aufgaben, sondern auch auf die Erfüllung ihrer oberzentralen Funktionen zu konzentrieren (was nicht nur den Einwohnern der Landkreise sondern auch denen der Städte selbst zugute kommt). Für die Stellung als Entwicklungsmotor kommt es viel mehr auf andere Faktoren wie die reguläre finanzielle Ausstattung, den Zufluss von Fördermitteln zum Ausbau der Infrastruktur und die Möglichkeiten zur Ansiedlung und Unterstützung von Wirtschaftsunternehmen an, als auf den Status der Kreisfreiheit und die damit verbundene Wahrnehmung kreislicher Verwaltungsaufgaben. Als Folge der Eingliederung in einen Kreisverband kann die bisher kreisfreie Stadt durch die aus ihr stammenden Vertreter im Kreistag des neu gebildeten Landkreises - anders als bisher - zumindest mittelbar **auf die Entwicklungen und Planungen im Umland** und damit auch auf deren bessere Abstimmung mit den Belangen der Stadt **Einfluss nehmen**. Die spezifisch städtischen Interessen - die über die Stärkung der Zentren zugleich immer auch die an die Zentren angrenzenden Räume stärken - können so künftig besser als heute in die Entscheidungsfindungsprozesse der die Städte umgebenden ländlichen Gebiete eingebracht werden, was wiederum die Region insgesamt - Stadt und ländliche Räume - stärkt.

Gegenüber diesen Argumenten können auch folgende Argumente, die von den einzukreisenden Städten gelegentlich vorgebracht werden, nicht durchdringen:

Dies ist zum Einen das Vorbringen, kreisfreie Städte nähmen in nur einer Verwaltung kreisliche und gemeindliche Aufgaben wahr, was sehr kostengünstig sei. Zwar ist es richtig, dass insbesondere in den Bereichen Haushalt, Planung, Organisation und im Intendantzbereich der kreisfreien Städte durch die Zusammenfassung gemeindlicher und kreislicher Personalkörper und Aufgaben relativ kostengünstige Strukturen möglich sind. Nach Überzeugung des Entwurfs lässt sich ein deutlich höherer Einspareffekt aber durch die Zusammenlegung gleichartiger kreislicher Aufgabenbereiche bei nur einer Verwaltungseinheit erzielen. Die Effektivitätsreserven, die sich mit einer Vergrößerung der kreislichen Einheiten ergeben, müssen voll ausgeschöpft werden, und dies kann nur erreicht werden, wenn man nicht bei „Kreisfusionen“ stehen bleibt, sondern auch die Städte in die Strukturreform mit einbezieht.

Dies ist zum Anderen das Argument, durch die Einkreisung verlören die Städte bzw. ihre Einwohner ihre Identität. Hier ist daran zu erinnern, dass die eingekreisten Städte - anders als die bisherigen Landkreise - in Ihrem Bestand als Gemeinde und in ihrem gebietlichen Stand nicht berührt werden. Es ist schwerlich vorstellbar, dass die kreisfreien Städte ihr Image und ihre Identität allein oder auch nur überwiegend gerade aus dem Status der Kreisfreiheit beziehen.

Im Rahmen der Umfragen des Innenministers vom 24. April 2008 und vom 24. Juni 2008 wurde von den kreisfreien Städten und den nach diesem Entwurf großen kreisangehörigen Städten wiederholt auf ein Gutachten verwiesen, das im Auftrag der sechs genannten Städte erstellt worden ist (S. Greiving/R. Winkel, Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes, im Internet abrufbar als Kommissionsdrucksache 5/105 unter <http://www.landtag-mv.de/mod/kommissionsdrucksachen/files/20080617114129.pdf>). Die Landesregierung hat dieses Gutachten - wie alle anderen Stellungnahmen auch - zur Kenntnis genommen und sich mit den darin vorgetragenen Positionen auseinander gesetzt, welchen im Ergebnis jedoch nicht gefolgt wird. Die Beibehaltung der Kreisfreiheit für alle sechs bisherigen kreisfreien Städte bei gleichzeitigen Eingemeindungen mag möglicherweise zur Lösung einzelner Probleme der sechs Städte beitragen. Das Gutachten blendet jedoch die Frage, wie sich bei einer Entscheidung für diesen Vorschlag die ländlichen Regionen des Landes und die Landkreise entwickeln würden, weitgehend aus. Hierfür bezeichnend ist etwa folgende Aussage auf Seite 6 des Gutachtens: *„Sollte aus dem Interesse an der Schaffung nachhaltig tragfähiger Verwaltungsstrukturen für das Gesamtland dennoch eine Einkreisung erfolgen, (...)“*. Diese Ausblendung des Interesses des gesamten Landes kann ein solches Gutachten vornehmen. Dies kann auch die Position der sechs bisher kreisfreien Städte sein. Die Landesregierung und der Gesetzgeber haben jedoch nicht nur die Interessen einzelner Kommunen, sondern das **Interesse des gesamten Landes und aller seiner Bewohner** im Blick zu behalten. Das öffentliche Wohl, das der Gesetzgeber seiner Entscheidung zugrunde zu legen hat, wird aus vielen verschiedenen Interessen gespeist. Als Ergebnis der dargestellten umfangreichen Abwägungen, *„ob dem Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des gesamten Landes eine Einkreisung kreisfreier Städte oder eine Aufrechterhaltung der Kreisfreiheit zweckdienlicher ist“* (Ziffer 5.7. des Leitbildes), steht für die Landesregierung fest: Die umfassende Neustrukturierung der gesamten kreiskommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns mit den vier Einkreisungen dieses Entwurfs ist die Maßnahme, die den künftigen, oben unter A. II. dargestellten Herausforderungen, am Besten gerecht wird.

#### **b) Schaffung des neuen Gemeindestatus der großen kreisangehörigen Stadt**

Der vorliegende Entwurf bleibt in Übereinstimmung mit den Festlegungen des Leitbildes in Ziffer 5.7. nicht bei der „bloßen“ Einkreisung stehen. Den vier bisher kreisfreien Städten, die die in einen Kreisverband eingegliedert werden, wird in der **Kommunalverfassung** der **Sonderstatus der großen kreisangehörigen Stadt** eingeräumt. Dieser für Mecklenburg-Vorpommern neue Gemeindestatus belässt den eingekreisten Städten eingedenk ihrer Bedeutung, Verwaltungskraft und Bevölkerungskonzentration einige ihrer bisherigen Privilegien, so dass die betroffenen Städte gegenüber anderen Städten und Gemeinden auch bei der Aufgabenwahrnehmung weiterhin eine hervorgehobene Rolle innehaben werden. Mecklenburg-Vorpommern folgt damit dem Vorbild zahlreicher anderer Flächenländer, Städten mittlerer Größe einen Sonderstatus zu verleihen, der zwischen der Kreisfreiheit und dem Status einer regulären kreisangehörigen Gemeinde liegt.

Nach der durch Artikel 2 dieses Gesetzes erfolgenden Änderung der Kommunalverfassung erfüllen die ehemals kreisfreien, nun großen kreisangehörigen Städte neben ihren Aufgaben als

amtsfreie Gemeinden in ihrem Gebiet weitere, **ihnen gesondert zugewiesene Aufgaben** (vgl. den durch Artikel 2 geänderten, neuen § 7 der Kommunalverfassung). Die Aufgabenübertragungen im vorliegenden Gesetz umfassen Bereiche des Straßenverkehrs-, Immissionsschutz-, Bau- und Denkmalschutzrechtes (vgl. Artikel 4 und die dortige Begründung). Nach § 7 Absatz 2 der Kommunalverfassung können den großen kreisangehörigen Städten zukünftig auch außerhalb des vorliegenden Gesetzes durch eine Verordnung der Landesregierung weitere Aufgaben zugewiesen werden.

Daneben werden die eingekreisten Städte auch weiterhin in ihrer besonderen Funktion als Zentren berücksichtigt und gestärkt. Das gilt insbesondere für den Erhalt der Steuerkraft dieser Städte und die Berechnung der Schlüsselzuweisungen sowie für die Dotation ihrer zentralörtlichen Aufgaben.

In ihrem Schreiben vom 27. Juni 2008 hat die Stadt Güstrow auf die Umfrage des Innenministers vom 24. April 2008 hin mitgeteilt, sie sei bereit und in der Lage, Kreisaufgaben zu übernehmen, um ebenfalls den Status als große kreisangehörige Stadt zu erhalten. Diesem Wunsch kann nicht entsprochen werden. Die Stadt Güstrow verfügt nicht über eine Verwaltungskraft, die der der vier kleineren kreisfreien Städte auch nur annähernd entspricht. Anders als diese vier Städte ist die Stadt „nur“ amtsfreie Gemeinde, während jene neben ihrer Eigenschaft als amtsfreie Gemeinde bisher auch alle kreislichen Aufgaben wahrnehmen. Ziel dieses Gesetzes ist der Abbau von Verwaltungseinheiten auf kreiskommunaler Ebene. Insoweit wird infolge der Sonderrolle der großen kreisangehörigen Städte in den Bereichen, in denen diese auch künftig kreisliche Aufgaben wahrnehmen, ein kleiner Bestand an eigentlich kreislichen Aufgaben im jeweiligen Kreisgebiet künftig durch zwei Körperschaften wahrgenommen. Wie ausgeführt ist dies aber Ausfluss des Bestrebens, die kommunale Selbstverwaltung der einzukreisenden Städte nicht über Gebühr zu belasten und die dort bereits vorhandene Verwaltungskraft weiter zu nutzen. Hingegen ist es nicht Ziel dieses Gesetzes, weitere neue Verwaltungseinheiten auf kreiskommunaler Ebene, sei es auch nur in Teilbereichen, zu schaffen. Im Übrigen unterscheidet sich die Stadt Güstrow unter zahlreichen, im vorliegenden Zusammenhang auch entscheidenden, Gesichtspunkten, erheblich von den Städten Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar. Unter den derzeit kreisangehörigen Städten hat die Stadt Güstrow zwar mit ihren rund 31 000 Einwohnern die meisten Einwohner (die nach ihr nächstgrößeren Städte sind Neustrelitz - 22 000 Einwohner, Waren (Müritz) - 21 000 Einwohner und Parchim - 19 000 Einwohner). Sie erreicht allerdings bei weitem nicht die Größe der kleinsten der bisher kreisfreien Städte (Hansestadt Wismar, rund 45 000 Einwohner). Auch wird die Stadt Güstrow - anders als die vier nach diesem Entwurf künftig großen kreisangehörigen Städte - durch das Landesraumentwicklungsprogramm nicht als Zentrum eines Stadt-Umland-Raumes ausgewiesen. Ebenso spricht die dortige Einstufung als „normales“ Mittelzentrum, während die übrigen Städte (Teil-)Oberzentren sind bzw. als Mittelzentrum in Teilbereichen oberzentrale Aufgaben wahrnehmen, gegen die Einbeziehung Güstrows in den Kreis der großen kreisangehörigen Städte.

Neben den neuen Status als große kreisangehörige Stadt treten schließlich **weitere Regelungen**, die den vier bisher kreisfreien Städten auch künftig eine **gewisse Sonderrolle** unter den kreisangehörigen Städten und Gemeinden des Landes zuweisen. So wird durch die

entsprechenden Änderungen der Kommunalverfassung etwa sichergestellt, dass ihre Vertretungskörperschaften auch künftig die traditionell geführte Bezeichnung „Bürgerschaft“ fortführen können, dass ihre Bürgermeister auch künftig den traditionell genutzten Titel „Oberbürgermeister“ führen können oder dass Rechtsaufsichtsbehörde weiterhin das Innenministerium und Fachaufsichtsbehörden weiterhin die zuständigen obersten Landesbehörden sein sollen. Schließlich wird durch die in Artikel 6 erfolgende Änderung des Sparkassengesetzes erreicht, dass die großen kreisangehörigen Städte auch künftig Träger von Sparkassen sein können.

### **c) Abwägung zwischen der neuen Struktur der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte und denkbaren Alternativen zur Einkreisung**

Zur dargestellten umfassenden Neustrukturierung der kreiskommunalen Ebene unter Einbeziehung auch der vier bisher kreisfreien Städte gibt es **keine Alternative, die ebenso geeignet ist, die** mit diesem Gesetz hauptsächlich verfolgten **Ziele zu erreichen**: Die dauerhafte Stärkung der Leistungskraft der Landkreise, die Anpassung der kreislichen Ebene an die sinkende Finanzausstattung sowie die Anpassung an den demographischen Wandel erfordern die durch dieses Gesetz geregelte erhebliche Reduzierung der Anzahl der Landkreise. Diese neu geschaffenen Landkreise sind nur dann dauerhaft leistungsfähig und genügen nur dann jedenfalls weitgehend den Anforderungen des Leitbildes des Landtages, wenn die kleineren bisher kreisfreien Städte in sie integriert werden. Auf diese Weise wird ein **angemessener Interessenausgleich** zwischen der Stadt und ihrem nahen und weiteren Umland ermöglicht. Dieser Ausgleich findet zudem in einem demokratisch sehr transparenten und einheitlichen Rahmen statt.

#### **aa) Eingemeindungen**

Zunächst können Eingemeindungen den erforderlichen **umfassenden Beitrag** zur kreislichen Neuordnung **nicht leisten** (Wenn vorliegend von Eingemeindungen die Rede ist, so sind damit Eingemeindungen großen Umfangs auf gesetzlicher Grundlage gemeint. Im Einzelfall erfolgende Zusammenschlüsse von Städten und Umlandgemeinden auf freiwilliger Basis oder einzelne gesetzliche Eingemeindungen können selbstverständlich ihren Beitrag zur punktuellen Verbesserung der Stadt-Umland-Beziehungen leisten.). Die vielschichtigen Abstimmungsprobleme und die Konkurrenzsituation, die im Stadt-Umland-Bereich zwischen den kreisfreien Städten einerseits und den sie umgebenden Gemeinden sowie den sie umgebenden Landkreisen andererseits bestehen, werden durch Eingemeindungen nicht effektiv gelöst. Die Frage, ob in die jetzt eingekreisten Städte zu einem späteren Zeitpunkt einzelne „moderate“ Eingemeindungen erfolgen sollen, wird durch dieses Gesetz nicht präjudiziert.

Zwar sind Eingemeindungen aus Gründen des öffentlichen Wohls grundsätzlich zulässig (vgl. § 11 Absatz 1 der Kommunalverfassung). Sie werden von der Rechtsprechung gerade auch dann für zulässig erachtet, wenn es darum geht, die Stadt-Umland-Beziehungen zu verbessern. Bloße Kooperationen im Stadt-Umland Bereich als Alternative hierzu werden hingegen als weniger

effektiv erachtet, die Probleme zu lösen, so dass der Gesetzgeber sich nicht darauf verweisen lassen muss. Es wird aber zu Recht ebenfalls gesehen, dass ein solcher Eingriff schwer wiegt. Für die betroffenen Kommunen stellt eine Eingemeindung den denkbar stärksten Eingriff in ihre Selbstverwaltungsgarantie dar: Sie werden gänzlich aufgelöst und verlieren ihre Selbständigkeit. Die Bürger der betroffenen Gemeinden verlieren zwar nicht ihre demokratischen Mitwirkungsrechte, weil sie über ihre Vertreter in der Vertretungskörperschaft der Stadt mitwirken können. Sie sehen sich nun aber einer größeren Vertretung gegenüber, in der ihre spezifischen lokalen Belange nicht mehr das gleiche Gewicht wie früher haben können. Der Gedanke der Demokratie vor Ort verliert damit an Kraft. Möglicherweise leidet auch die Bereitschaft der Bevölkerung, sich ehrenamtlich zu engagieren. Dies könnte aber über die Möglichkeit von Ortsteilverfassungen (vgl. § 42 der Kommunalverfassung) zumindest zum Teil kompensiert werden.

Hinzu kommt, dass durch Eingemeindungen zwar bestimmte Probleme im unmittelbaren Stadt-Umland-Bereich entspannt werden können. Eine Lösung fände sich aber nicht für die übergreifenden Beziehungen zum weiteren Umland und zum kreislichen Raum insgesamt. Eingemeindungen können von vornherein zahlreiche Probleme nicht lösen, die eher regionaler Natur sind. Einige Aufgaben, wie zum Beispiel die Schulentwicklungsplanung, bedürfen gerade übergreifender regionaler Lösungen, die nicht an den Gemeindegrenzen enden. Ansonsten würden Probleme, etwa die Festlegung der Einzugsbereiche der Schulen nur an den Rand der neuen Verwaltungsbereiche verschoben, der Abstimmungsbedarf bliebe aber erhalten. Weiterhin würde das „Herausschneiden“ des Gürtels relativ prosperierender Gemeinden um die kreisfreien Städte bei den sie umgebenden Landkreisen (alte wie neu gebildete) zu beträchtlichen Einnahmerückgängen führen und sie damit erheblich schwächen.

Hinzu kommt schließlich, dass die Umlandbereiche der großen Städte zu den dichter besiedelten Gebieten des Landes gehören, deren Verlust es für die Landkreise - zumindest bei großflächig erfolgenden Eingemeindungen - erheblich schwieriger werden ließe, den Zielkonflikt zwischen möglichst hoher Einwohnerzahl einerseits und möglichst überschaubarem Kreisgebiet andererseits angemessen aufzulösen. Das Ziel der Kreisstrukturreform, die kreiskommunale Ebene insgesamt leistungsfähiger zu machen, würde für die betroffenen Landkreise durch eine Vielzahl von Eingemeindungen eher konterkariert.

#### **bb) Kommunale Zusammenarbeit**

Auch **Kooperationen** zwischen den kreisfreien Städten und den sie umgebenden Landkreisen oder den angrenzenden Gemeinden sind **nicht in der Lage**, den erforderlichen **umfassenden Beitrag** zur kreislichen Neuordnung **zu leisten** (grundlegend zu den gegen Kooperationen wegen Steuerungs- und Legitimationsdefiziten bestehenden Bedenken siehe unter A. V. 1) d) aa), die dortigen Ausführungen gelten hier entsprechend).

Nach §§ 149 der Kommunalverfassung können Gemeinden, Ämter und Landkreise zur Erfüllung der ihnen obliegenden über ihre Grenzen hinauswirkenden öffentlichen Aufgaben Zweckverbände (§ 150 ff. der Kommunalverfassung) errichten oder öffentlich-rechtliche Verträge nach § 165 bzw. § 167 der Kommunalverfassung schließen. Daneben können

Kommunen in Arbeitsgemeinschaften zusammenarbeiten. Kommunale Zusammenarbeit erfolgt grundsätzlich freiwillig und bedarf der Beschlussfassung der betreffenden Vertretungskörperschaften.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, durch Gesetz höhere Kommunalverbände und nach Artikel 75 der Landesverfassung Landschaftsverbände zu errichten.

#### **- Kommunale Arbeitsgemeinschaften**

Kommunale Arbeitsgemeinschaften dienen der Abstimmung und Vorbereitung von Entscheidungen. Sie verfügen über keine eigene Rechtspersönlichkeit und können keine (rechts-)verbindlichen Beschlüsse fassen, sondern nur Anregungen oder Empfehlungen abgeben. Kommunale Arbeitsgemeinschaften ermöglichen daher lediglich eine lose Form der Koordinierung, die nur dann dauerhaft funktioniert, wenn gleichgerichtete Interessen verfolgt werden. Gerade Probleme im Stadt-Umland-Bereich können daher nicht effektiv bewältigt werden.

#### **- Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen**

Durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 165 der Kommunalverfassung können Gemeinden, Ämter, Zweckverbände und Landkreise vereinbaren, dass eine der beteiligten Körperschaften einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben der übrigen Beteiligten übernimmt oder den übrigen Beteiligten der Mitbenutzung einer von ihr betriebenen Einrichtung gestattet. Durch eine solche Vereinbarung gehen das Recht und die Pflicht zur Erfüllung der Aufgaben auf die übernehmende Körperschaft über. Sie finden zwischen kreisfreien Städten und einzelnen Umlandgemeinden unter anderem beim Brandschutz einen Anwendungsfall. Mit den Landkreisen wird z.B. beim Betrieb einer gemeinsamen Leitstelle und der Koordinierung beruflicher Bildung kooperiert.

Der Vorteil derartiger Vereinbarungen ist es, dass keine neue Verwaltungseinheit entsteht, weil auf die Ressourcen einer schon bestehenden zurückgegriffen wird. Es kommt nur zu einer Kompetenzverlagerung zwischen den Trägern öffentlicher Verwaltung. Solche Vereinbarungen eignen sich gut, wenn es nur um rein administrativ zu bewältigende Aufgaben geht. Nachteilig für die Bürger und für die Wirtschaft ist aber, dass für sie „die Verwaltung“ unübersichtlicher wird. Von Nachteil ist auch, dass immer nur bestimmte einzelne Aufgaben übertragen werden können und die Kooperationsform Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nur begrenzt zugänglich ist. Die rechtliche Konstruktion der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist zudem eher unflexibel. Tritt Änderungsbedarf auf, muss die Vereinbarung geändert, von den zuständigen Gremien gebilligt und der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt werden. Damit erweisen sich solche Vereinbarungen aber gerade für die Felder als ungeeignet, in denen (häufiger) politischer Abstimmungs- und Entscheidungsbedarf besteht, so dass beispielsweise Planungsentscheidungen wie etwa die Schulentwicklungsplanung für eine Übertragung nicht in Frage kommen.

### **- Verwaltungsgemeinschaften**

Kreisfreie Städte, amtsfreie Gemeinden, Ämter, Zweckverbände auf Gesetz beruhende Verbände und Landkreise können nach § 167 der Kommunalverfassung vereinbaren, dass ein Beteiligter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nimmt.

Hier bedient sich eine Körperschaft fremder Kräfte zur Erfüllung einer eigenen Aufgabe. Nur der Vollzug der Aufgabe wird übertragen, die eigene Verantwortung für die Aufgabe bleibt erhalten. Verwaltungsgemeinschaften finden sich auf ganz unterschiedlichen Aufgabenfeldern, etwa zur Durchführung der Aufgaben des Rettungsdienstes, der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen oder der Durchführung von Aufgaben nach dem Tierseuchengesetz. Bei der Verwaltungsgemeinschaft geht es im Wesentlichen darum, die rein technische Zusammenarbeit zu regeln. Deswegen eignet sie sich in der Regel auch nur, wenn bestimmte, im Einzelnen genau festgelegte Vollzugsaufgaben in Frage stehen. Für die Bürger und für die Wirtschaft leidet die Transparenz; sie ist zudem relativ unflexibel. Hinzu kommt, dass Verwaltungsgemeinschaften zwar mit Landkreisen, amtsfreien Gemeinden und Ämtern, nicht aber mit amtsangehörigen Gemeinden geschlossen werden können.

### **- Zweckverbände**

Gemeinden, Ämter und Landkreise können sich nach §§ 150 ff. der Kommunalverfassung zu Zweckverbänden zusammenschließen. Es wird eine neue Körperschaft des öffentlichen Rechts geschaffen, der von ihren Mitgliedern bestimmte Aufgaben und die hiermit zusammenhängenden Rechte und Pflichten übertragen werden (vgl. §§ 150 Absatz 1, 151 der Kommunalverfassung). Von Vorteil ist, dass z.B. die Mitgliedschaft und die Aufgaben durch Satzungsbeschluss der Verbandsversammlung änderbar sind, hier also relativ flexibel auf neue Probleme reagiert werden kann. Das Bedürfnis nach einem Zweckverband besteht im Regelfall dort, wo die Aufgaben die Leistungsfähigkeit einer einzelnen Kommune übersteigen. So gibt es etwa kreisübergreifende Zweckverbände zur Trägerschaft der Sparkassen und des kommunalen Studieninstitutes. Es handelt sich also auch hier wieder um spezielle Aufgaben oder Aufgabenbereiche, bei denen man sich einig ist und auch sein muss, dass sie gemeinsam ausgeübt werden sollen. Umgekehrt ist aber deswegen fraglich, ob gerade vielschichtige, multifunktionale Tätigkeitsfelder sich mit Zweckverbänden effektiv bewerkstelligen lassen. Bei einer Lösung durch Zweckverbände würden zudem die aufgrund der Kooperation zu erwartenden Effizienzgewinne durch die Kosten für die Koordination der verschiedenen Verbände teilweise wieder aufgezehrt werden. Ein Zweckverband hat eigene Organe und kann eigenes Personal vorhalten. Die Verbandsversammlung setzt sich aus Vertretern der Mitgliedskörperschaften zusammen (vgl. § 156 der Kommunalverfassung). Dadurch wird ein neues, weiteres Gremium geschaffen, dessen Mitglieder nur mittelbar demokratisch legitimiert sind. Damit wird die Rückkopplung an die entsendenden Gemeindevertretungen, bzw. Kreistage und damit auch an die Bürger erschwert. Die Entscheidungen der Zweckverbände sind dem unmittelbaren Einfluss der gewählten Volksvertretungen größtenteils entzogen. Durch den möglichen Abstimmungsbedarf der einzelnen Vertreter mit ihren jeweiligen Gebietskörperschaften kann sich die Verwaltungsarbeit verlangsamen. Zweckverbände wären

zwar im strengen Sinne keine echte zusätzliche Verwaltungsebene zwischen Gemeinden und Landkreisen, weil sie aus diesen heraus gebildet werden. Sie nehmen aber die ihnen übertragenen Aufgaben anstatt der Gemeinden und Landkreise wahr und treten, da sie für ihren Aufgabenbereich auch das Satzungsrecht haben, den Bürgern unmittelbar als Verwaltungsträger gegenüber (vgl. § 151 der Kommunalverfassung). Infolge der mangelnden Transparenz bei den Zuständigkeiten wird die Verwaltungsstruktur damit für Bürger und Wirtschaft unübersichtlicher und sie können nicht mehr unmittelbar von ihnen gewählte Vertreter für bestimmte Entscheidungen verantwortlich machen.

Mit ihrem nur punktuellen Lösungsansatz sind Zweckverbände nicht ebenso gut wie Einkreisungen geeignet, die verschiedenen Aufgabenfelder, die im weiteren Stadt-Umland Bereich einer funktionierenden partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen und kreisangehörigen Städten bedürfen, effektiv zu lösen.

#### **- Sonstige Verbände**

Als sonstige Verbände sollen die verbandlichen Formen der Zusammenarbeit bezeichnet werden, die beispielsweise im Stadt-Umland-Bereich mit seinen multifunktionalen Tätigkeitsfeldern aber auch darüber hinaus als Lösungsmöglichkeiten diskutiert werden und für deren Bewältigung man gerade Zweckverbände und andere Formen der Zusammenarbeit für eher ungeeignet hält. Sie nehmen verschiedene überörtliche oder überkreisliche Aufgaben wahr. Von den Zweckverbänden unterscheiden sich die erwähnten Formen der Zusammenarbeit vor allem dadurch, dass der parlamentarische Gesetzgeber selbst sowohl den Aufgabenbereich als auch die innere Organisation des Verbandes vorgibt. Diese Verbände können unterschiedlich ausgestaltet sein und etwa zur Erfüllung bestimmter Aufgaben errichtet werden, wie dies bei den regionalen Planungsverbänden oder dem Kommunalen Sozialverband der Fall ist (höhere Kommunalverbände). Denkbar ist auch, dass solche gesetzlich errichteten Verbände mit einer unmittelbar gewählten Vertretung ausgestattet und mit eigenen Aufgaben versehen sind, wie dies etwa bei der Region Hannover der Fall ist. Auch Landschaftsverbände (höhere Kommunalverbände) nach Artikel 75 der Landesverfassung sollen hierunter gefasst werden. Weist man den Verbänden nur Planungsaufgaben zu, sind sie von vornherein ungeeignet, die komplexen Beziehungen zwischen den Städten und den Landkreisen und deren Gemeinden zu lösen, weil es ihnen an Durchsetzungsmöglichkeiten fehlt und weil oft nicht die abstrakte Planung, sondern deren konkrete Umsetzung Probleme bereitet.

Man könnte sie aber auch mit einem bestimmten Aufgabenbestand, wie dies beim Kommunalen Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern erfolgte und etwa hinsichtlich der Trägerschaft der Berufsschulen denkbar wäre, sowie auch mit einer mittelbar oder unmittelbar gewählten Vertretung versehen. Ein solcher Aufgabenentzug bei den abgebenden Körperschaften ist rechtlich zulässig. Er ist bei den Landkreisen einfacher durchzuführen, als bei den kreisfreien Städten, da die Landkreise nicht über einen festen Aufgabenbestand verfügen. Es besteht allerdings die Gefahr der Aushöhlung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen, die typische Aufgaben der Landkreise sind. Durch die Aufgabenverlagerung auf Verbände würden den verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungskörperschaften Aufgaben entzogen. Indem

die Landesverfassung und auch das Grundgesetz Kreise voraussetzen, andere Gemeindeverbände hingegen nicht, verleihen sie diesen eine höhere Legitimation. Dies lässt sich auch daraus herleiten, dass die Landkreise über eine direkt gewählte Selbstverwaltungskörperschaft verfügen müssen, während dies bei anderen Formen der verbandlichen Selbstverwaltung nicht Voraussetzung ist. Müssen Kreise als Institution erhalten werden, so müssen sie aber auch mit einem Aufgabenbestand ausgestattet sein, der eine kraftvolle Selbstverwaltung auf Kreisebene ermöglicht, die diesen Namen auch wirklich verdient. Richtet man einen Verband für verschiedene überörtliche Aufgaben ein, erfolgt dies stets zu Lasten der Landkreise. Auch diese Vorgehensweise, die den Landkreisen - und natürlich auch den kreisfreien Städten - Aufgaben entzieht, würde damit dem verfolgten umfassenden Ansatz der Reform widersprechen, der gerade eine Stärkung der kreislichen Selbstverwaltung bezweckt.

Im Übrigen müssen sich solche Verbandslösungen den gleichen Argumenten stellen, die schon bei den Zweckverbänden diskutiert wurden. Selbst wenn es ihnen gelänge, bisherige Verwaltungsbereiche spürbar zu bündeln und effizienter werden zu lassen, so würden doch auch weitere politische Gremien geschaffen, die die Verwaltung für den Bürger undurchsichtiger machen und zusätzliche Kosten verursachen. Zudem wäre es erforderlich, beim Verband eine Fachverwaltung nebst Leitungsebene einzurichten. Schließlich wäre der demokratische Einfluss der Bürger - wie bei allen andern Verbänden auch - nur noch ein mittelbarer statt ein durch Wahlen unmittelbarer.

#### - Ergebnis

Keine der Kooperationsformen für sich und auch nicht eine Kombination aus mehreren von ihnen vermag die mit der Kreisstrukturreform verfolgten Ziele mit ihrem umfassenden Ansatz zu erreichen. Die meisten der Modelle bieten **nur punktuelle Lösungsansätze**. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Zweckverbände und auch die übrigen Formen freiwilliger Kooperation sind nur für bestimmte Aufgabenbereiche möglich. Sie sind auf die Kooperation und den Willen der beteiligten Gebietskörperschaften zur Zusammenarbeit angewiesen. Daher eignen sie sich in der Regel nur dort, wo gemeinsame Ziele verfolgt werden. Bei gegenläufigen Interessen, also gerade in konfliktträchtigen Bereichen, wie sie in der Konkurrenzsituation von Städten und den sie umgebenden Gemeinden und Landkreisen häufig vorkommen, sind solche Kooperationen sehr zurückhaltend zu bewerten. Sind die Entscheidungen nicht verbindlich, wie dies etwa bei kommunalen Arbeitsgemeinschaften der Fall ist, können sich die einzelnen Mitglieder ohnehin darüber hinwegsetzen. Der Einwand der nur punktuellen Wirksamkeit gilt für höhere Kommunalverbände nicht; ihnen könnten grundsätzlich Selbstverwaltungsaufgaben übertragen werden, allerdings nur zu Lasten der bestehenden Gebietskörperschaften. Werden die Formen der Zusammenarbeit institutionell fixiert, wie dies bei Zweckverbänden und anderen Verbänden der Fall ist, wird der Verwaltungsaufbau unübersichtlicher. Es werden neue Organe geschaffen, die einen erhöhten Koordinierungsaufwand mit sich bringen, die Kontrolle und die Übersichtlichkeit erschweren sowie beachtliche zusätzliche Kosten verursachen. Die politische Verantwortung würde zergliedert. Neben die unmittelbar demokratisch legitimierten Vertretungen würde eine Vielzahl verschiedener Gremien treten, die nicht unmittelbar

demokratisch legitimiert wären, wenngleich auch eine unmittelbare Wahl dieser Vertreter teilweise möglich wäre.

Die vielschichtigen Probleme im unmittelbaren Stadt-Umland-Bereich und auch im Verhältnis der Städte zu den Landkreisen lassen sich durch Kooperationen **nicht oder nur in Teilen lösen**. Die Verwaltungsstruktur würde durch sie unübersichtlicher und ein spürbarer Gewinn an Effektivität wäre nicht gegeben. Demgegenüber haben Einkreisungen den Vorteil, dass durch eine Bündelung von Aufgaben bei nur einem einzigen Aufgabenträger die Koordination erheblich erleichtert und verbessert wird und die Aufgaben damit effektiver und kostengünstiger erledigt werden können. Zur umfassenden Neustrukturierung der kreiskommunalen Ebene unter Einbeziehung auch der vier bisher kreisfreien Städte stellen Kooperationen keine zur Erreichung der verfolgten Ziele ebenso geeignete Alternative dar.

#### **d) Kreisfreie Städte im bundesweiten Vergleich**

Wie ausführlich dargelegt wurde, ist die **Eingliederung** der Stadt Neubrandenburg sowie der Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar **in neu geschaffene Kreisverbände** sowie die Nichteinkreisung der Hansestadt Rostock und der Landeshauptstadt Schwerin **aus sich heraus schlüssig** und fügt sich insgesamt stimmig in die Gesamtkonzeption einer umfassenden Neuordnung der kreiskommunalen Ebene im Land Mecklenburg-Vorpommern ein.

Die anhand der Gegebenheiten im Land Mecklenburg-Vorpommern gefundenen und am Maßstab des Leitbildes ausgerichteten Ergebnisse **fügen sich im Übrigen nahtlos in eine Betrachtung der kreiskommunalen Ebene in den anderen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland ein** (alle Zahlenangaben im Folgenden geben den jeweiligen Stand zum 31.12.2007 wieder). Die Größenverhältnisse der kreisfreien Städte in anderen Bundesländern lassen die Eingliederung der Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar sowie der Stadt Neubrandenburg in einen Kreisverband (Einkreisung) ohne weiteres als geeignete und systemgerechte Maßnahme des Gesetzgebers erkennen. **Die durchschnittliche Einwohnerzahl aller kreisfreien Städte in Deutschland beträgt rund 188 000**, die ganz überwiegende Mehrheit hat über 100 000 Einwohner (siehe Anlagen 23 und 24). Die durchschnittliche Einwohnerzahl der durch dieses Gesetz eingekreisten Städte beträgt hingegen gerade einmal rund 55 900 und damit weniger als ein Drittel des deutschlandweiten Durchschnitts (nach den Prognosen für das Jahr 2020 wird die durchschnittliche Einwohnerzahl der vier betroffenen Städte sogar nur noch rund 53 800 betragen). Selbst wenn man auf eine etwaige Sondersituation in den neuen Bundesländern abstellen wollte, so ergäbe sich doch kein anderes Bild. Auch hier beträgt die durchschnittliche Einwohnerzahl der kreisfreien Städte rund 149 000 und damit rund dreimal so viel wie die der vier einzukreisenden Städte. Lässt man die hiesigen kreisfreien Städte außer Betracht, beträgt die durchschnittliche Einwohnerzahl der kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern sogar stattliche 173 000 (siehe Anlagen 23 und 24). Gerade auch ein Blick auf die letzte große Kreisstrukturreform in der Bundesrepublik Deutschland ergibt insoweit ein aufschlussreiches Ergebnis: Durch das Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen vom 29. Januar 2008 (SächsGVBl. S. 102) wurden im Freistaat Sachsen zum 1. August 2008 die Städte Görlitz,

Hoyerswerda, Plauen und Zwickau eingekreist. Die durchschnittliche Einwohnerzahl dieser vier Städte betrug zum Stichtag 31.12.2006 rund 66 000 - demgegenüber steht für die vier in Mecklenburg-Vorpommern einzukreisenden Städte eine durchschnittliche Einwohnerzahl von nur rund 56 000. Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass der Hinweis auf noch kleinere bzw. ebenfalls kleine kreisfreie Städte in anderen Bundesländern fehl geht. Die noch kleinteiligere Verwaltungsstruktur anderer Bundesländer kann angesichts der dargestellten Bevölkerungsentwicklung und finanziellen Rahmenbedingungen nicht Maßstab für Mecklenburg-Vorpommern sein. Kreisfreie Städte mit unter 50 000 Einwohnern finden sich (mit Ausnahme von Suhl und Eisenach) ausschließlich im Freistaat Bayern und in Rheinland-Pfalz; auch kreisfreie Städte mit unter 100 000 Einwohnern finden sich überwiegend in diesen beiden Ländern (siehe Anlagen 23 und 24). Im Freistaat Bayern gehen die kleineren kreisfreien Städte auf eine langjährige Verwaltungstradition zurück, die auch im ehemals bayerischen Teil von Rheinland-Pfalz noch anzutreffen ist. Zumindest die bayerischen Städte sehen sich in aller Regel erheblich geringeren finanziellen Problemen gegenüber als die hiesigen kommunalen Körperschaften, so dass dort auch kein vergleichbarer Handlungsdruck zur Schaffung wirtschaftlicherer Verwaltungsstrukturen besteht. Rheinland-Pfalz bereitet seinerseits eine Optimierung der kommunalen Gebietsstrukturen vor.

Auch die Belassung der Kreisfreiheit für die Hansestadt Rostock und die Landeshauptstadt Schwerin fügt sich passgenau in die Strukturen der kreisfreien Städte in anderen Bundesländern ein.

Deutschlandweit gibt es (ohne die Stadtstaaten Berlin, Hansestadt Bremen und Freie und Hansestadt Hamburg) **38 Städte mit mehr als 200 000 Einwohnern** (vgl. Anlage 25). Von diesen Städten ist **keine einzige eine „normale“ kreisangehörige Stadt** (die Landeshauptstadt Hannover ist infolge ihrer Einbindung in die Region Hannover keine typische kreisangehörige Stadt). Die größte „normale“ kreisangehörige Stadt überhaupt ist die Stadt Neuss mit rund 152 000 Einwohnern. Mit rund 25 % mehr Einwohnern ist die Hansestadt Rostock in eine ganz andere Größenklasse einzuordnen. Dieser eindeutige Befund zeigt, dass ungeachtet aller Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern **länderübergreifend Einigkeit** besteht, dass jedenfalls Städte mit einer Einwohnerzahl von deutlich über 150 000 Einwohnern kreisfrei sind. Unabhängig von der Einwohnerzahl der sie umgebenden Landkreise und sonstiger landesspezifischer oder regionaler Besonderheiten sind Städte dieser Größenordnung zu einwohnerstark und wirtschaftlich zu dominierend, um sich harmonisch in einen Landkreis einfügen zu können.

Ebenso beredt ist das Ergebnis, wenn man die Landeshauptstädte der 13 deutschen Flächenländer betrachtet: *Keine einzige* ist eine „normale“ kreisangehörige Stadt (zum Sonderstatus der Landeshauptstadt Hannover siehe bereits soeben; auch die Landeshauptstadt Saarbrücken ist infolge ihrer Einbindung in den Regionalverband Saarbrücken keine typische kreisangehörige Stadt). Unabhängig von ihrer Einwohnerzahl und etwaiger landesspezifischer Besonderheiten haben Landeshauptstädte im übergeordneten Interesse des gesamten Bundeslandes - zumindest faktisch - Aufgaben und Funktionen wahrzunehmen, die anderen Städten, egal welcher Größenordnung, gerade nicht obliegen und die damit den Status der Kreisfreiheit rechtfertigen können. In einem System des kraftvollen Föderalismus sind starke

und selbstbewusste Bundesländer mit kreisangehörigen Landeshauptstädten nur schwer vorstellbar. Auch hier gibt es somit eine **länderübergreifende Einmütigkeit** dahingehend, dass **Landeshauptstädte kreisfrei** sind.

## **B. Einzelbegründung**

### **Zu Artikel 1**

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

Absatz 1 löst sämtliche bisher bestehende Landkreise auf. Nach Auflösung der Landkreise werden durch die §§ 3-8 gänzlich neue Landkreise gebildet. Auf diese Weise wird vermieden, dass ein Landkreis in einen bereits heute bestehenden Landkreis aufgenommen werden muss, wodurch das gleichberechtigte Zusammenwachsen zu neuen Landkreisen in Frage gestellt werden könnte. Dieses Vorgehen entspricht den Festlegungen des Leitbildes des Landtages in Ziffer 5.7.

Absatz 2 Satz 1 hebt die Kreisfreiheit der Städte Neubrandenburg sowie der Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar auf (Einkreisung). Durch die in den in §§ 3, 5, 6 und 7 geregelten Neugliederungsmaßnahmen werden sie in einen Kreisverband eingegliedert. In der Begründung dieser Vorschriften werden die jeweiligen Einkreisungen im Einzelnen erläutert (grundsätzliche Ausführungen zur Notwendigkeit von Einkreisungen zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen auf kreiskommunaler Ebene finden sich in der Allgemeinen Begründung unter V. 2)).

Nach Satz 2 bleiben die Landeshauptstadt Schwerin und die Hansestadt Rostock kreisfrei.

Die Einkreisung der Hansestadt Rostock kommt nach Abwägung aller entscheidungserheblichen Umstände nicht in Betracht. Zunächst heißt es im Leitbild des Landtages unter Ziffer 5.7: *„Die Hansestadt Rostock sollte aufgrund ihrer potenziellen Leistungsfähigkeit und Größe kreisfrei bleiben.“* Durchgreifende Argumente, die entgegen dieser Wertung des Gesetzgebers für eine Einkreisung sprechen, sind nicht ersichtlich. Ihre Dominanz in dem nach § 4 neu gebildeten Landkreis Mittleres Mecklenburg wäre zu groß. So entfielen zum 31. Dezember 2007 ca. 47 % der Einwohner des Landkreises auf die Hansestadt Rostock. Dieser Anteil würde sich bis zum Jahr 2020 den Prognosen zufolge weiter auf 50 % erhöhen. Bei Einbeziehung in den Landkreis käme der Hansestadt Rostock daher aufgrund der Verteilung der Mandate im Kreistag ein derart hohes Gewicht zu, dass sie die Geschicke des Kreisgebietes einseitig in ihrem Sinn beeinflussen könnte. Im Leitbild des Landtages heißt es hierzu unter Ziffer 5.7: *„Eine Einkreisung darf nicht dazu führen, dass die eingekreiste Stadt den Landkreis dominiert. Dies wird dann anzunehmen sein, wenn in der Stadt mehr als 40 % der Einwohner des Landkreises leben.“* Auch die Einbeziehung in einen anders geschnittenen, die Hansestadt Rostock umgebenden Landkreis würde nichts an der dominierenden Stellung der Stadt in dem Landkreis ändern. Zur Erreichung einer Einwohnerzahl, die die Dominanzproblematik löst, müsste dieser Landkreis so erheblich an Fläche gewinnen, dass die Zielgröße des Leitbildes des Landtages von 4 000 km<sup>2</sup> ganz erheblich überschritten wäre. Hinzu käme, dass die Einwohner, die diesem Landkreis zugeordnet werden müssten, den umgebenden Landkreisen fehlen würden. Zudem wäre ein Landkreis, dem die Stadt Rostock angehören würde, so einwohnerstark, dass eine landesweit homogene Kreisstruktur in einem Zuschnitt mit sechs oder sieben Landkreisen nicht zu erreichen wäre.

Schließlich ist die Hansestadt das unbestrittene wirtschaftliche Zentrum des Landes. Auch aus diesem Grund sollte sie kreisfrei bleiben. Wie bereits in der Allgemeinen Begründung unter A. V. 2) d) ausführlich dargestellt, nähme eine kreisangehörige Stadt in der Größenordnung Rostocks auch deutschlandweit eine einmalige Sonderstellung ein.

Auch die Landeshauptstadt Schwerin bleibt kreisfrei. Die Einwohnerzahl Schwerins spricht nicht für und kaum gegen eine Einkreisung. Einerseits sind die vier Städte, die durch dieses Gesetz eingekreist werden, erheblich kleiner als Schwerin (nach den Prognosen verfügt Schwerin im Jahr 2020 über 65 % mehr Einwohner als die Hansestadt Neubrandenburg, die größte der vier eingekreisten Städte, und über circa 108 % mehr Einwohner als die Hansestadt Wismar, die kleinste der vier eingekreisten Städte). Dies verdeutlicht, dass bezüglich der Landeshauptstadt Schwerin in deutlich stärkerem Umfang Skalierungseffekte realisierbar sind als bei den vier kleineren bisher kreisfreien Städten. Andererseits erreicht die Stadt nicht annähernd die Größe Rostocks. Die Landeshauptstadt hätte jedoch in beiden in Frage kommenden Zuordnungen - nach Nordwestmecklenburg oder nach Südwestmecklenburg - jeweils eine sehr ausgeprägte Randlage in dem neuen Landkreis. Bei einer Zuordnung nach Norden käme das Problem der städtischen Dominanz der Landeshauptstadt Schwerin zusammen mit der Hansestadt Wismar im neuen Landkreis hinzu. Nach den Prognosen für das Jahr 2020 hätte der so neu geschaffene Landkreis Nordwestmecklenburg rund 251 000 Einwohner, von denen 137 000, das entspricht etwa 55 %, in einer der beiden Städte wohnen würden. Diese Dominanz ist zwar vom Wortlaut des Leitbildes des Landtages nicht erfasst (unter Ziffer 5.7 heißt es: *„Eine Einkreisung darf nicht dazu führen, dass die eingekreiste Stadt den Landkreis dominiert. Dies wird dann anzunehmen sein, wenn in der Stadt mehr als 40 % der Einwohner des Landkreises leben.“*), wohl aber nach seinem Sinn und Zweck, nämlich die Dominanz der Landkreise durch große Städte überhaupt zu vermeiden. Hinzu kommt, dass eine Einkreisung Schwerins dazu führen würde, dass nur ein Teil des Schweriner Umlandes dieselbe Kreiszugehörigkeit besäße wie Schwerin. Dies würde zu Verwerfungen bei der finanziellen Beteiligung an den Lasten künftiger in Schwerin angesiedelter kreislicher Einrichtungen führen, die rein faktisch von der nicht dem Landkreis angehörenden Umlandbevölkerung genauso stark genutzt werden dürften wie von der kreisangehörigen Umlandbevölkerung, wobei aber allein letztere über die Kreisumlage auch an der Finanzierung der Einrichtungen beteiligt wäre. Schließlich bestünde die Befürchtung, dass eine gleichmäßige Entwicklung des Schweriner Umlandes dadurch gefährdet werden könnte, dass die Stadt Schwerin etwa Gewerbeansiedlungen (die nicht ihr selbst zugute kommen) im Zuge bauplanungsrechtlicher Abstimmungen vornehmlich in Richtung der Umlandgemeinden lenken könnte, die demselben Landkreis wie sie selbst angehören.

Die Einbeziehung in einen um die Stadt herum zu bildenden „Kragenkreis“ kommt ebenfalls nicht in Betracht. Ein solcher Landkreis könnte zwar für die Landeshauptstadt und das angrenzende Umland durchaus eine sinnvolle Lösung darstellen. In die vorzunehmende Gesamtbetrachtung des ganzen Landes könnte sich ein solcher Landkreis aber in keiner Weise harmonisch einfügen, da eine sinnvolle und tragfähige Zuordnung der dann verbleibenden „Restkreise“, insbesondere der die Landeshauptstadt umgebenden bisherigen Landkreise Nordwestmecklenburg und Ludwigslust, nicht möglich wäre. Zu all diesen Argumenten tritt schließlich die besondere Rolle Schwerins als Landeshauptstadt hinzu. Ganz unabhängig von der

Frage nach der Einwohnerzahl und von Überlegungen, in welchen (möglicherweise denkbaren) Landkreis Schwerin eingegliedert werden könnte, obliegen der Stadt als Landeshauptstadt im übergeordneten Interesse des gesamten Landes Mecklenburg-Vorpommern - zumindest faktisch - Aufgaben und Funktionen, die andere Städte im Land gerade nicht wahrzunehmen haben. Wie bereits in der allgemeinen Begründung unter A. V. 2) d) dargestellt, wäre eine kreisangehörige Landeshauptstadt deutschlandweit ein Sonderfall. Sowohl hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft als auch hinsichtlich der sich positiv auf ihre Leistungskraft auswirkenden relativ hohen Bevölkerungsdichte sind die im Westen des Landes vorgesehenen oder vorstellbaren Landkreise nicht auf die Einkreisung ihres Oberzentrums Schwerin angewiesen. Dies unterscheidet die Situation um die Landeshauptstadt Schwerin maßgeblich von der in den östlichen Landkreisen um die Städte Neubrandenburg, Greifswald und Stralsund. Ungeachtet dessen, dass die Landeshauptstadt Schwerin mit rund 93 000 prognostizierten Einwohnern im Jahr 2020 deutlich einwohnerschwächer sein wird als der kleinste der neuen Landkreise (Nordwestmecklenburg mit dann rund 158 000 Einwohnern) ist die Beibehaltung der Kreisfreiheit Schwerins auch unter dem Aspekt der im Leitbild angestrebten Homogenität der kreislichen Strukturen gerechtfertigt. Dies gründet sich darauf, dass in kreisfreien Städten - jedenfalls in einer Größenordnung von rund 100 000 Einwohnern - eine effektive und effiziente Wahrnehmung kreislicher Aufgaben auch bei geringeren Einwohnerzahlen möglich ist als in Landkreisen. Ursache hierfür ist zum einen das Nebeneinander der Verwaltung gemeindlicher und kreislicher Aufgaben, das es ermöglicht, in einem Umfang Skalierungseffekte zu erzielen, wie sie in Landkreisen nur bei höheren Einwohnerzahlen realisierbar sind. Zum anderen beeinträchtigen bei Landkreisen solche Aufgaben von vornherein die Leistungsfähigkeit, die einen starken Flächenbezug aufweisen, wie beispielsweise der öffentliche Personennahverkehr und die Unterhaltung von Kreisstraßen, was durch entsprechend höhere Einwohnerzahlen kompensiert werden muss, um eine hinreichende Leistungsfähigkeit zu gewährleisten. Zudem ist das einwohnerbezogene Einnahmepotenzial der Landeshauptstadt Schwerin aufgrund der erzielbaren Grund- und Gewerbesteuer höher als das eines durchschnittlichen Landkreises, der bei der Festsetzung der Kreisumlage auf die durchschnittlich geringere Wirtschaftskraft des ländlichen Raumes gegenüber den Zentren Rücksicht nehmen muss. Auch dies lässt es gerechtfertigt erscheinen, hinsichtlich der Einwohnerzahl weniger strenge Anforderungen an die Landeshauptstadt Schwerin zu stellen als an einen Landkreis.

### **Zu § 2 Neue Landkreise**

Die Absätze 1 und 2 verweisen bezüglich Struktur, Gebietszuschnitt sowie Namen und Sitz der sechs neuen Landkreise auf die Regelungen der §§ 3-8 (siehe demzufolge die dortige Begründung).

Wegen der besonderen Bedeutung des Namens und Sitzes der Landkreise für die Identifikation der Bürger mit den neuen Kreisstrukturen erhalten durch die Absätze 3 und 4 die Kreistage bzw. - falls die Kreistage es beschließen - die Bürger der neuen Landkreise die Möglichkeit, die gesetzlichen Festlegungen zum Namen und Sitz zu ändern. Gegenüber den Regelungen des § 94

Absatz 2 und 3 der Kommunalverfassung erfolgt hierdurch für einen begrenzten Zeitraum nach Wirksamwerden der neuen Kreisstruktur (maximal: Zeit zwischen Neugliederung und zweiter Kreistagssitzung, ggf. zuzüglich weiterer drei Monate) eine stärkere Betonung der kreislichen Entscheidung. Hinsichtlich der Namensänderung ist diese nicht auf Gründe des öffentlichen Wohls beschränkt ist und bedarf auch nicht der Genehmigung des Innenministeriums. Hinsichtlich des Kreissitzes tritt an die Stelle einer bloßen Antragsbefugnis des Kreistages ein eigenes Entscheidungsrecht. An dem in § 94 der Kommunalverfassung normierten Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit wird dagegen festgehalten, weil eine lediglich einfache oder absolute Mehrheit nicht geeignet wäre, die für die gesetzliche Festlegung maßgeblichen Belange des öffentlichen Wohls zu verdrängen. Für den Fall, dass der Kreistag mehrheitlich die Durchführung eines Bürgerentscheids beschließt (der dann innerhalb von drei Monaten nach Beschlussfassung durchgeführt werden muss, damit hinsichtlich Name und Sitz des neuen Landkreises schnell Klarheit herrscht), macht dessen unmittelbare demokratische Legitimation die Festlegung eines qualifizierten Mehrheitserfordernisses entbehrlich. Es bleibt insofern beim Mehrheitserfordernis des § 20 Absatz 6 der Kommunalverfassung. Die seit dem Inkrafttreten der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung vom 4. März 2008 bestehende Möglichkeit, Bürgerentscheide nicht nur zu mit Ja oder Nein zu beantwortenden Fragestellungen zuzulassen, sondern auch verschiedene Varianten zur Abstimmung zu stellen (§ 16 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung), greift die Vorschrift des Absatz 4 auf. Es obliegt dabei dem Kreistag festzulegen, wie viele und welche unterschiedlichen Varianten (Vorschläge zum Sitz und/oder zum Namen des Landkreises) jeweils zur Abstimmung gestellt werden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass je mehr unterschiedliche Varianten zur Abstimmung gestellt werden, es umso unwahrscheinlicher wird, dass eine dieser Varianten die gesetzlich erforderliche Mehrheit von 25 % der Stimmberechtigten erhält. Bei Stimmgleichheit oder wenn das 25 %-Quorum verfehlt wird, geht das Entscheidungsrecht wiederum auf den Kreistag über. Dies entspricht der allgemeinen Regelung nach § 20 Absatz 6 Satz 3 der Kommunalverfassung. Am Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für die dann nochmals mögliche vom Gesetz abweichende Festlegung des Namens oder Sitzes des Landkreises wird auch in diesem Verfahrensstadium festgehalten. Wird bei diesem Beschluss die erforderliche Mehrheit - ggf. erneut - nicht erreicht, so kann der Name und Sitz des neuen Landkreises fortan nur nach den Vorschriften des § 94 Absatz 2 und 3 der Kommunalverfassung geändert werden.

## Zu § 3 Landkreis Nordwestmecklenburg

### 1. Allgemeines

**Sämtliche Gemeinden des bisherigen Landkreises Nordwestmecklenburg** sowie die bisher kreisfreie **Stadt Wismar** werden zu einem neuen Landkreis zusammengeschlossen. Die Neubildung gestaltet sich wie folgt:

Gebietskörperschaft	EW 2007	EW 2020	Fläche (in km <sup>2</sup> )	EW/km <sup>2</sup> 2007	EW/km <sup>2</sup> 2020	Ämter/ amtsfreie Gemeind.	Amtsan- gehörige Gemeind.
Landkreis Nordwest- mecklenburg (neu)	163 689	158 375	2 117	77	75	13	91
Landkreis Nordwest- mecklenburg (alt)	118 677	113 862	2 076	57	55	12	91
Hansestadt Wismar	45 012	44 513	42	1 081	1 070	1	-

### 2. Ergebnisse der Umfragen des Innenministers vom 24. April 2008 zum Leitbild des Landtages und vom 24. Juni 2008 zu denkbaren Modellen für eine künftige Kreisstruktur

Der Landkreis Nordwestmecklenburg tritt für die Einkreisung der Hansestadt Wismar ein. Die Hansestadt spricht sich für den Erhalt der Kreisfreiheit und die Eingemeindung des gesamten nahen Verflechtungsbereiches aus. Das Amt Neuburg befürwortet die Einbeziehung der Hansestadt Wismar in den neuen Landkreis.

### 3. Räumlicher Zuschnitt des Landkreises

#### a) Lösung des Gesetzentwurfs

Der neu gebildete Landkreis Nordwestmecklenburg, der durch Absatz 2 seine konkrete Gestalt erhält, ist sowohl hinsichtlich **Fläche (2 117 km<sup>2</sup>)** als auch hinsichtlich Einwohnerzahl der kleinste der neu gebildeten Landkreise. Er unterschreitet mit prognostizierten rund **158 000 Einwohnern** im Jahr 2020 die im Leitbild des Landtages vorgegebene Einwohnerzahl von 175 000 um knapp 10 %. Die Einhaltung dieser Einwohnerzahl würde es erforderlich machen, Gebiete, die nach diesem Entwurf anderen neu zu bildenden Landkreisen zugeordnet werden, in den Landkreis Nordwestmecklenburg einzubeziehen. Hierfür kämen insbesondere die Gemeinden der Ämter Ostufer Schweriner See und Sternberger Seenlandschaft in Frage, die dem Landkreis Südwestmecklenburg zugeordnet werden. Maßgeblich dafür, auf die Zuordnung dieser Gemeinden in den neuen Landkreis Nordwestmecklenburg zu

verzichten, ist der im Rahmen der Umfragen des Innenministers vorgetragene Wunsch der betroffenen Kommunen, eine Teilung des bisherigen Landkreises Parchim zu vermeiden. Diesen Wünschen trägt die vorgesehene Regelung in leitbildgerechter Weise Rechnung, da die mit der recht geringen Unterschreitung der Zieleinwohnerzahl einhergehenden Einbußen der Leistungsfähigkeit des Landkreises nicht so gravierend sind, als dass sie nicht durch die im Landesvergleich positive wirtschaftliche Situation dieser Region kompensiert werden könnten. Auch die im Landesvergleich sowohl 2007 als auch 2020 mit Abstand höchste Bevölkerungsdichte beeinflusst die Leistungsfähigkeit des vorgesehenen Landkreises trotz des (geringen) Einwohnerdefizits günstig. Flächenmäßig ist der neue Landkreis zwar nur rund halb so groß wie der Durchschnitt der übrigen vorgesehenen Landkreise. Der Beeinträchtigung des im Leitbild des Landtages verankerten Homogenitätsgedankens kommt allerdings angesichts der Zuordnungswünsche der betroffenen Kommunen keine entscheidende Bedeutung zu. Die Einhaltung einer Mindestfläche ist zudem im Leitbild des Landtages nicht vorgesehen, da sie anders als eine Mindesteinwohnerzahl gerade keine Voraussetzung für leistungsfähige Kreisstrukturen ist. Da Landkreise auch flächenbezogene Aufgaben wahrzunehmen haben (z.B. Kreisstraßen und Nahverkehr), ist bei gleicher Einwohnerzahl ein flächenmäßig kleinerer Landkreis typischerweise sogar leistungsfähiger als ein größerer.

Der räumliche Zuschnitt des neu geschaffenen Landkreises Wismar beachtet - wie von Ziffer 5.1 des Leitbildes des Landtages gefordert - die funktionsräumlichen Gesichtspunkte der Raumordnung. Im neu gebildeten Landkreis gibt es mit der Stadt Grevesmühlen und der Hansestadt Wismar zwei Mittelzentren, wobei die Hansestadt Wismar in Teilbereichen (Hochschule und gewerbliche Wirtschaft, vor allem See- und Hafenwirtschaft) auch oberzentrale Aufgaben wahrnimmt. Der neue Landkreis ist in seiner Gesamtheit Teil der Planungsregion Westmecklenburg.

Auch der Strukturgrundsatz des Leitbildes der grundsätzlichen Nicht-Teilung der von der Neugliederung betroffenen Gebietskörperschaften (Ziffer 5.1) wird beachtet. Wie soeben dargelegt, macht es die Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen nicht erforderlich, Arrondierungen des Gebietsstandes vorzunehmen.

#### b) Abwägung von Alternativen

Eine weitere Eigenständigkeit des bisherigen Landkreises Nordwestmecklenburg kommt nach dem Leitbild des Landtages nicht in Betracht. Der Landkreis Nordwestmecklenburg hatte 2006 rund 119 000 Einwohner, im Jahr 2020 hätte er den Prognosen zufolge nur noch etwa 114 000. Damit ist er zwar heute, ebenso wie er es im Jahr 2020 unter den bisherigen, unveränderten Landkreisen wäre, der drittgrößte Landkreis. Die Zielgröße des Leitbildes von 175 000 Einwohnern würde er jedoch derzeit und zukünftig in nicht mehr vertretbarem Ausmaß unterschreiten.

Im Rahmen der vorliegenden umfassenden Neuordnung der kreiskommunalen Ebene, die unter Betrachtung aller Landkreise und aller bisher kreisfreien Städte für alle Gebiete des Landes Mecklenburg-Vorpommern zukunftsfähige Strukturen schafft, ist die Hansestadt Wismar in den neuen Kreisverband einzugliedern. Ohne ihre Einbeziehung würden nicht alle Potenziale genutzt, die der neu geschaffene Landkreis Nordwestmecklenburg innehaben und entfalten kann. Aus der Integration in eine gemeinsame Verwaltungsstruktur ziehen alle Beteiligten - der neu geschaffene Landkreis, in den die Hansestadt eingegliedert wird, die Gemeinden des neu geschaffenen Landkreises und die bisher kreisfreie Stadt - erhebliche Vorteile (s. hierzu ausführlich die allgemeine Begründung unter A. V. 2)).

Eine Einbeziehung der Landeshauptstadt Schwerin in den zu bildenden Landkreis wird gegenüber der vorgesehenen Lösung als erheblich nachteilig erachtet. Dafür ausschlaggebend sind die in der Begründung zu § 1 sowie in der allgemeinen Begründung unter A. V. 2) dargelegten Argumente, die für eine auch künftig beizubehaltende Kreisfreiheit der Landeshauptstadt Schwerin sprechen. Insbesondere würde die Bevölkerung der Städte Schwerin und Wismar zahlenmäßig das Übergewicht der künftigen Kreisbevölkerung darstellen, was sich auch in der Zusammensetzung des künftigen Kreistages niederschlagen würde. Dies hätte zur Folge, dass die dem ehemals kreisangehörigen Raum entstammenden Kreistagsmitglieder durch die Vertreter aus den beiden Städten in allen Angelegenheiten überstimmt werden könnten, was eine einseitige Fokussierung auf die städtischen Interessen im Rahmen der innerkreislichen Willensbildung befürchten ließe. Insbesondere im Hinblick auf solche kreislichen Aufgaben, die von den bisherigen kreisfreien Städten aufgrund ihres Sonderstatus als große kreisangehörige Stadt weiterhin selbst wahrgenommen werden, würde der maßgebliche Einfluss der aus diesen Städten stammenden Kreistagsmitglieder auch unter demokratischen Aspekten zu einer nicht akzeptablen Situation führen.

#### 4. Name des Landkreises

Absatz 1 legt als Name des Landkreises „**Landkreis Nordwestmecklenburg**“ fest (siehe hierzu die allgemeine Begründung unter A. V. 1. d)).

Unbeschadet dessen räumt § 2 Absatz 3 dem Kreistag des neu gebildeten Landkreises die Möglichkeit der Namensänderung ein (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 2).

#### 5. Sitz des Landkreises

Absatz 3 bestimmt das Mittelzentrum **Hansestadt Wismar** als Sitz des neu gebildeten Landkreises, in dem die Stadt in Ost-West-Richtung relativ in der Mitte liegt. Sie ist für die Einwohner - und damit auch für die (potentiell) ehrenamtlichen Mandatsträger - des gesamten Landkreises über die Autobahn A 20 sowie die Bundesstraße B 105, die den Küstenbereich erschließt, sehr gut zu erreichen. Insbesondere die im gesamten Kreisgebiet gut an das übrige Straßennetz angebundene Autobahn A 20, ergänzt um die Autobahn A 14,

gewährleistet auch für die Einwohner entfernter liegender Gemeinden die gute Erreichbarkeit.

Unter den Mittelzentren des Landes nimmt die Hansestadt Wismar eine Sonderrolle ein. Zum Einen nimmt Wismar als einziges Mittelzentrum in Teilbereichen auch oberzentrale Aufgaben wahr, zum Anderen ist die Stadt als einziges Mittelzentrum Kern eines Stadt-Umland-Raumes. Angesichts dieser besonderen regionalen (Stadt-Umland-Raum) und überregionalen Bedeutung (oberzentrale Teilfunktionen) der Hansestadt Wismar sprechen die Festlegungen des Landesraumentwicklungsprogramms eindeutig für die Bestimmung des Mittelzentrums Wismar zum Kreissitz (vgl. hierzu ausführlich die allgemeine Begründung unter A. V. 1) d)).

Bezogen auf die Einwohnerzahlen des Jahres 2007 (164 000) erreichen 37 % der Kreisbevölkerung (61 000 Einwohner) die Hansestadt Wismar innerhalb von 15 Minuten, innerhalb von 30 Minuten sind es 72 % (118 000 Einwohner). Innerhalb einer Fahrzeit von 45 Minuten gelangen 98 % der Einwohner (161 000) zum Kreissitz und innerhalb von 60 Minuten Fahrzeit sind es 100 % der Landkreisbevölkerung (siehe Anlage 22).

Die Hansestadt ist damit für die Einwohner des Landkreises ebenso gut zu erreichen wie die alternativ als Kreissitz in Betracht kommende Stadt Grevesmühlen (siehe Anlage 22). Insbesondere erreichen deutlich mehr Einwohner den Kreissitz innerhalb von 15 Minuten, nämlich 37 % der Kreisbevölkerung gegenüber nur 17 % beim Kreissitz Grevesmühlen. Grevesmühlen weist allein bei der Erreichbarkeit innerhalb von 30 Minuten bessere Werte auf als Wismar (84 % oder 137 000 Einwohner gegenüber 72 % oder 118 000 Einwohner). Bei der Erreichbarkeit innerhalb von 45 Minuten Fahrzeit liegen beide Städte in etwa gleichauf (98 % oder 161 000 Einwohner für Wismar gegenüber 99 % oder 163 000 Einwohnern für Grevesmühlen). Innerhalb von 60 Minuten erreichen schließlich jeweils 100 % der Kreisbevölkerung die beiden Städte. Schließlich sprechen noch folgende Argumente gegen die Bestimmung Grevesmühlens zum Kreissitz: Wismar verfügt über erheblich mehr Einwohner (rund viermal so viel) als Grevesmühlen, ist im neuen Landkreis das dominierende wirtschaftliche Zentrum, verfügt über eine deutlich bessere infrastrukturelle Ausstattung und hat auch auf kulturellem und touristischem Gebiet eine erheblich höhere Ausstrahlungskraft als Grevesmühlen.

Abschließend bleibt auf die durch § 2 Absatz 3 eingeräumte Möglichkeit zur Änderung des Kreissitzes durch den Kreistag des neu gebildeten Landkreises hinzuweisen (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 2).

## Zu § 4 Landkreis Mittleres Mecklenburg

### 1. Allgemeines

Sämtliche Gemeinden der bisherigen Landkreise Bad Doberan und Güstrow sowie die bisher zum Landkreis Demmin gehörende Stadt Dargun werden zu einem neuen Landkreis zusammengeschlossen. Die Neubildung gestaltet sich wie folgt:

Gebietskörperschaft	EW 2007	EW 2020	Fläche (in km <sup>2</sup> )	EW/km <sup>2</sup> 2007	EW/km <sup>2</sup> 2020	Ämter/ amtsfreie Gemeind.	Amtsan- gehörige Gemeind.
Landkreis Mittleres Mecklenburg	226 353	202 299	3 538	64	57	24	117
Landkreis Bad Doberan	118 677	111 507	1 362	87	82	15	57
Landkreis Güstrow	102 762	86 939	2 059	50	42	8	60
Teile des Landkreises Demmin *	4 914	3 853	117	42	33	1	-

\* Stadt Dargun

### 2. Ergebnisse der Umfragen des Innenministers vom 24. April 2008 zum Leitbild des Landtages und vom 24. Juni 2008 zu denkbaren Modellen für eine künftige Kreisstruktur

Der Landkreis Bad Doberan spricht sich für die Bildung eines Mantelkreises um Rostock aus, der den bisherigen, erheblich nach Süden und Osten erweiterten Landkreis Bad Doberan umfassen soll. Der Landkreis Güstrow spricht sich für die Neubildung eines gemeinsamen Landkreises mit dem bisherigen Landkreis Bad Doberan aus. Der Landkreis Demmin will ungeteilt bleiben. Die Stadt Bad Doberan, die Gemeinde Graal-Müritz sowie die Ämter Carbäk, Neubukow-Salzhaff, Tessin und Warnow-West haben sich ebenso wie einzelne Mitgliedsgemeinden der genannten Ämter für die Bildung eines vergrößerten Mantelkreises um die Hansestadt Rostock ausgesprochen. Das Amt Warnow-Ost hat sich gegen die Bildung eines Landkreises aus den bisherigen Landkreisen Güstrow und Bad Doberan gewandt. Zur Stadt Dargun und zum Amt Gnoien siehe sogleich unter 3. a).

### 3. Räumlicher Zuschnitt des Landkreises

#### a) Lösung des Gesetzentwurfs

Der neu gebildete Landkreis, der durch Absatz 2 seine konkrete Gestalt erhält, erfüllt mit einer für das Jahr 2020 prognostizierten **Einwohnerzahl** von **203 000** die im Leitbild des Landtages angestrebte Einwohnerzahl. Mit einer **Fläche von 3 538 km<sup>2</sup>** bleibt der neue Landkreis unterhalb der 4 000 km<sup>2</sup>-Grenze des gesetzgeberischen Leitbildes.

Im neu gebildeten Landkreis gibt es mit den Städten Bad Doberan, Güstrow und Teterow drei Mittelzentren. Der neue Landkreis ist - mit Ausnahme der Stadt Dargun - Teil der Planungsregion Mittleres Mecklenburg/Rostock. Die Zusammenfassung der bisherigen Landkreise Güstrow und Bad Doberan in einem Landkreis trägt den bereits vorhandenen Verflechtungsbeziehungen - beispielsweise im Rahmen der Ostseesparkasse Rostock und des Verkehrsverbundes Warnow - Rechnung. Wie der bisherige Landkreis Bad Doberan ummantelt der neue Landkreis auch weiterhin die kreisfreie Hansestadt Rostock.

Die Zuordnung der Stadt Dargun aus dem bisherigen Landkreis Demmin zum Landkreis Mittleres Mecklenburg trägt dem Wunsch der Stadt Dargun sowie des benachbarten Amtes Gnoien (bisheriger Landkreis Güstrow) Rechnung, einem gemeinsamen Landkreis anzugehören. Da nach diesem Gesetzentwurf ohnehin eine Teilung des bisherigen Landkreises Demmin erfolgt, und diese Teilung auch bei allen anderen Varianten, die auf eine künftige Zahl von sechs Landkreisen abzielen, unvermeidlich wäre, kann dem Wunsch dieser kommunalen Körperschaften nachgekommen werden. Jede anderweitige Zuordnung Darguns wäre dagegen mit gravierenden Nachteilen verbunden. Zu nennen wäre insoweit ein noch stärkeres Überschreiten der Größe des Kreisgebiets des Leitbildes im Falle einer Zuordnung zum Landkreis Südvorpommern oder zum Landkreis Mecklenburgische Seenplatte sowie eine extreme geographische Randlage bei Zuordnung zum Landkreis Nordvorpommern oder aber die Erforderlichkeit einer weiteren Kreisteilung, nämlich des Landkreises Güstrow, sofern Dargun und das Amt Gnoien gemeinsam dem Landkreis Nordvorpommern zugeordnet würden.

#### b) Abwägung von Alternativen

Die Hansestadt Rostock wird nicht in den neuen Landkreis eingegliedert. Aufgrund ihrer Einwohnerzahl, die in etwa die Hälfte der Bevölkerung des so gebildeten Landkreises umfassen und sich auch im Kräfteverhältnis innerhalb des Kreistages widerspiegeln würde, bestünde ansonsten die Gefahr, dass die Hansestadt Rostock eine dominierende Stellung einnehmen würde, die auf Kosten der Interessen der übrigen Gemeinden des Landkreises ginge. Da sich auch die betroffenen Kommunen selbst - insbesondere die Hansestadt Rostock sowie der Landkreis Güstrow - gegen eine Einkreisung Rostocks ausgesprochen haben, wurde daher trotz der raumordnerischen Bezüge (Rostock ist das Oberzentrum der Region und bildet zusammen mit den Landkreisen Güstrow und Bad Doberan die Planungsregion Mittleres Mecklenburg) von

einer Einkreisung Rostocks abgesehen. Die weiteren gegen eine Einkreisung Rostocks sprechenden Gründe sind in der Begründung zu § 1 aufgeführt.

Der vom Landkreis Bad Doberan und einigen Ämtern und Gemeinden dieses Landkreises vorgetragene Wunsch, einen großzügig bemessenen Mantelkreis um Rostock zu bilden, der den bisherigen, erheblich nach Süden und Osten erweiterten Landkreis Bad Doberan umfassen soll, wird nicht aufgegriffen, da er die Gesamtinteressen des Landes und der Kommunen zu wenig berücksichtigen würde. So entstünde zwar ein wirtschaftlich dynamischer Landkreis. Dieser wäre aber von dem deutlich weniger leistungsfähigen „Hinterland“ rund um Güstrow im Wesentlichen abgekoppelt. Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, ein starkes Gefälle der Leistungsfähigkeit der Landkreise untereinander durch einen stimmigen Zuschnitt des Kreisgebiets möglichst nicht entstehen zu lassen. Hinzu tritt, dass dann die Zerschneidung weiterer drei der bisherigen Landkreise (Nordwestmecklenburg, Güstrow und Nordvorpommern) notwendig würde, was zur Erreichung größerer Kreisstrukturen aber gerade nicht erforderlich und von der Mehrheit der angehörten Kommunen auch nicht gewollt ist. Die Gemeinden des zum bisherigen Landkreis Demmin gehörigen Amtes Malchin am Kummerower See werden (dem vom Amt geäußerten Wunsch entsprechend, vgl. die Begründung zu § 7 unter 3. a)) nicht dem Landkreis Mittleres Mecklenburg zugeordnet, da deren wirtschaftliche und funktionale Verflechtungsbeziehungen zur Stadt Neubrandenburg bestehen, was die dahingehenden Zuordnungswünsche der betroffenen Kommunen stützt.

#### 4. Name des Landkreises

Absatz 1 legt als Name des Landkreises „**Landkreis Mittleres Mecklenburg**“ fest (siehe hierzu die allgemeine Begründung unter A. V. 1. d)).

Unbeschadet dessen räumt § 2 Absatz 3 dem Kreistag des neu gebildeten Landkreises die Möglichkeit der Namensänderung ein (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 2).

#### 5. Sitz des Landkreises

Absatz 3 bestimmt das Mittelzentrum **Güstrow** zum Sitz des neu gebildeten Landkreises.

Die Stadt Güstrow liegt - leicht südlich verschoben - in etwa mittig im Gebiet des Landkreises. Über die Autobahnen A 19 und A 20 sowie über die Bundesstraßen B 103 und B 104 ist sie für die Einwohner - und damit auch für die (potentiell) ehrenamtlichen Mandatsträger - des gesamten Landkreises sehr gut zu erreichen. Bezogen auf die Einwohnerzahlen des Jahres 2007 (226 000) erreichen 18 % der Kreisbevölkerung (41 000 Einwohner) die Stadt Güstrow innerhalb von 15 Minuten, innerhalb von 30 Minuten sind es 46 % (104 000 Einwohner). Innerhalb einer Fahrzeit von 45 Minuten gelangen 76 % der Einwohner (171 000) zum Kreissitz und innerhalb von 60 Minuten Fahrzeit sind es 94 % der Landkreisbevölkerung entsprechend 214 000 Einwohnern (siehe Anlage 22).

Alternativ käme die Stadt Bad Doberan, der Kreissitz des bisherigen gleichnamigen Landkreises, als Sitz des neuen Landkreises in Betracht. In der Allgemeinen Begründung unter A. V. 1) d) wurde ausführlich dargestellt, dass für die Festlegung des Kreissitzes zunächst die Aussagen des Landesraumentwicklungsprogramms heranzuziehen sind. Da in diesem sowohl die Stadt Bad Doberan als auch die Stadt Güstrow grundsätzlich gleichrangig als Mittelzentrum eingestuft sind, ist die Erreichbarkeit der beiden Städte für die Einwohner des neuen Landkreises in den Blick zu nehmen. Hier ergibt sich allerdings kein eindeutiges Bild, da beide Städte ähnlich gut erreichbar sind (siehe Anlage 22). Stellt man auf die Erreichbarkeit innerhalb von 15, 30 oder 45 Minuten ab, so ist jeweils Güstrow etwas besser zu erreichen als Bad Doberan: Innerhalb von 15 Minuten erreichen 18 % der Kreisbevölkerung (41 000 Einwohner) die Stadt Güstrow - gegenüber 14 % (31 000 Einwohner) für Bad Doberan -, innerhalb von 30 Minuten sind es 46 % (104 000 Einwohner) - gegenüber 38 % (85 000 Einwohner) für Bad Doberan - und innerhalb einer Fahrzeit von 45 Minuten 76 % der Einwohner (171 000) - gegenüber nur 63 % (142 000 Einwohner) für Bad Doberan. Lediglich bei der Erreichbarkeit innerhalb von 60 Minuten schneidet Bad Doberan etwas besser ab (99 % oder 224 000 Einwohner gegenüber 94 % oder 214 000 Einwohner für Güstrow).

Können somit die zentralörtliche Einstufung und die Erreichbarkeit der beiden Städte keine entscheidenden Hinweise für die Vergabe des Kreissitzes geben, sprechen doch folgende Argumente für die Bestimmung der Stadt Güstrow zum Kreissitz: Zunächst verfügt die Stadt Güstrow, die nach den sechs bisher kreisfreien Städten die mit Abstand größte kreisangehörige Gemeinde des Landes ist, über rund 170 % mehr Einwohner als die Stadt Bad Doberan (30 799 zu 11 294 Einwohner, Stand 31.12.2007). Wie auch bei der Abwägung der Kreissitzvergabe zwischen Ober- und Mittelzentren gilt auch bei Abwägung zwischen zwei Mittelzentren, dass - jedenfalls bei vergleichbarer Erreichbarkeit - im Interesse einer ausgewogenen Landesentwicklung die größeren Zentren, die Leistungsträger des Landes, besonders zu fördern sind. Für Güstrow sprechen - in Übereinstimmung mit den Festlegungen des Landesraumentwicklungsprogramms - weiterhin die gegenüber Bad Doberan ausgeprägtere Stellung als Kultur- (Ernst Barlach Museum) und Bildungsstandort (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege). Gegen die Stadt Bad Doberan spricht schließlich ihre Nähe zur Hansestadt Rostock. Während Güstrow nach den Festlegungen des Landesraumentwicklungsprogramms einen eigenen Mittelbereich hat, verfügt Bad Doberan nur zusammen mit der Hansestadt Rostock über einen gemeinsamen Mittelbereich. Hinzu kommt, dass Bad Doberan unmittelbar an den Stadt-Umland-Raum Rostock (in Gestalt der Gemeinde Admannshagen-Bargeshagen) angrenzt. Zwar ist Bad Doberan selbst nicht mehr Teil des Stadt-Umland-Raumes, über die unmittelbare Nähe zu diesem partizipiert es aber - ganz unabhängig davon, ob es Kreissitz ist oder nicht - in nicht unerheblichem Umfang von der wirtschaftlichen Stärke der Hansestadt und ihres unmittelbaren Umlandes. Über diesen Vorteil verfügt die Stadt Güstrow hingegen nicht, so dass sie als wichtiges Mittelzentrum im mittleren Landesteil für ihre weitere gedeihliche Entwicklung stärker auf die Eigenschaft als Kreissitz angewiesen ist als Bad Doberan.

Abschließend bleibt auf die durch § 2 Absatz 3 eingeräumte Möglichkeit zur Änderung des Kreissitzes durch den Kreistag des neu gebildeten Landkreises hinzuweisen (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 2).

## Zu § 5 Landkreis Nordvorpommern

### 1. Allgemeines

**Sämtliche Gemeinden der bisherigen Landkreise Nordvorpommern und Rügen** sowie die bisher kreisfreie **Stadt Stralsund** werden zu einem neuen Landkreis zusammengeschlossen. Die Neubildung gestaltet sich wie folgt:

Gebietskörperschaft	EW 2007	EW 2020	Fläche (in km <sup>2</sup> )	EW/km <sup>2</sup> 2007	EW/km <sup>2</sup> 2020	Ämter/ amtsfreie Gemeind.	Amtsan- gehörige Gemeind.
<b>Landkreis Nordvorpommern (neu)</b>	237 191	214 408	3 188	74	67	20	105
Landkreis Nordvorpommern (alt)	109 448	94 613	2 172	50	44	12	66
Landkreis Rügen	69 716	63 301	977	71	65	7	39
Hansestadt Stralsund	58 027	56 494	39	1 487	1 448	1	-

### 2. Ergebnisse der Umfragen des Innenministers vom 24. April 2008 zum Leitbild des Landtages und vom 24. Juni 2008 zu denkbaren Modellen für eine künftige Kreisstruktur

Der Landkreis Nordvorpommern befürwortet einen ungeteilten Zusammenschluss mit der Hansestadt Stralsund und dem Landkreis Rügen zu einem neuen Landkreis. Der Landkreis Rügen spricht sich für seine weitere Eigenständigkeit aus. Die Hansestadt Stralsund wendet sich gegen den Verlust der Kreisfreiheit und tritt für Eingemeindungen ein. Die Städte Putbus und Sassnitz sowie die Gemeinden Ostseebad Binz und Lancken-Granitz sprechen sich für die weitere Eigenständigkeit des Landkreises Rügen aus. Das Amt Niepars tritt für einen neuen Landkreis gebildet aus den ungeteilten Landkreisen Nordvorpommern und Rügen sowie der Hansestadt Stralsund ein.

### 3. Räumlicher Zuschnitt des Landkreises

#### a) Lösung des Gesetzentwurfs

Der Landkreis Nordvorpommern, dessen räumlicher Zuschnitt durch Absatz 2 festgelegt wird, entspricht den Anforderungen, die das Leitbild des Landtages an Fläche und Einwohnerzahl der neuen Landkreise stellt. Dies gilt heute mit einer **Einwohnerzahl** von 237 191 (Stand 31.12.2007) und auch noch im Jahr 2020 mit rund **214 000** prognostizierten Einwohnern. Die **Fläche** des Landkreises beträgt **3 188 km<sup>2</sup>**.

Im neu gebildeten Landkreis gibt es mit der Hansestadt Stralsund ein Teiloberzentrum (Oberzentrum zusammen mit der Hansestadt Greifswald) und mit den Städten Bergen auf Rügen, Grimmen und Ribnitz-Damgarten drei Mittelzentren.

Bei der Schaffung des Landkreises Nordvorpommern sind - wie in Ziffer 5.1 des Leitbildes des Landtages gefordert - die funktionsräumlichen Gesichtspunkte der Raumordnung beachtet worden. Der neue Landkreis entspricht dem nördlichen Teil der Planungsregion Vorpommern.

Der Strukturgrundsatz des Leitbildes der grundsätzlichen Nicht-Teilung der von der Neugliederung betroffenen Gebietskörperschaften (Ziffer 5.1) wird beachtet. Die Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen macht es nicht erforderlich, Arrondierungen des Gebietsstandes des neuen Landkreises Nordvorpommern vorzunehmen.

Die raumordnerisch durchaus wünschenswerte Einbeziehung der gesamten Planungsregion Vorpommern in einen Landkreis wäre verfassungsrechtlich äußerst risikobehaftet. Ein solcher Landkreis besäße eine Ausdehnung, die mit den Anforderungen des kommunalen Ehrenamtes auf der Grundlage der Einschätzung des Landesverfassungsgerichts kaum zu vereinbaren wäre.

Um eine vollständige Kongruenz der oberzentralen Verflechtungsbereiche mit den Kreisgrenzen herzustellen, mag die Ausgliederung der Städte Ribnitz-Damgarten und Marlow, der Ämter Ribnitz-Damgarten sowie von Teilen der Ämter Darß/Fischland, Barth und Recknitz-Trebeltal aus dem Landkreis Nordvorpommern und die Eingliederung in den neuen Landkreis Mittleres Mecklenburg vorstellbar sein. Angesichts der über lange Jahre sowohl auf Ebene der Landkreise als auch auf Ebene der Ämter gewachsenen Strukturen und des widerstreitenden Strukturgrundsatzes der Nicht-Teilung von Landkreisen (Ziffer 5.1 des Leitbildes) sowie mangels Mitteilung entsprechender Wünsche im Rahmen der Umfragen des Innenministers wird eine derartige Neuordnung nicht vorgesehen.

Hinsichtlich der landsmannschaftlichen Zugehörigkeiten im Landkreis Nordvorpommern gilt Folgendes: Die Grenzziehung zwischen den bisherigen Landkreisen Nordvorpommern und Bad Doberan entsprach nicht der historischen Grenze zwischen Mecklenburg und Vorpommern. Dies ist jedoch nicht auf die Kreisgebietsreform von 1994 zurückzuführen. Diese übernahm für das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern lediglich das Ergebnis einer Entwicklung, die bereits Jahre

zuvor ihren Ausgangspunkt genommen hatte. Bereits im Jahr 1945 wurde die Gemeinde Ahrenshoop aus dem damaligen (rein vorpommerschen) Landkreis Franzburg-Barth aus- und in den damaligen (rein mecklenburgischen) Landkreis Rostock eingegliedert. 1950 setzte sich die Zusammenfassung vorpommerschen und mecklenburgischen Gebietes in einem Landkreis fort, als die Städte Damgarten sowie der umliegende ländliche Bereich mit den Gemeinden Daskow, Kückenshagen, Langendamm, Saal und Tempel aus dem damaligen Landkreis Stralsund aus- und in den Landkreis Rostock eingegliedert wurden. Im Zuge der Kreisgebietsreform von 1952 schließlich wurde ein neuer Landkreis Ribnitz-Damgarten geschaffen, der erneut sowohl ehemals mecklenburgisches als auch ehemals vorpommersches Gebiet enthielt. Die historische Grenze zwischen Mecklenburg und Vorpommern findet somit mittlerweile seit Jahrzehnten verwaltungsräumlich keine Entsprechung mehr, so dass keine durchgreifenden Gründe dafür sprechen, unter Hintanstellung der oben erwähnten und durch die hier gefundenen Lösung erfüllten zentralen Forderungen des Leitbildes bei der Ausgestaltung des Landkreises Nordvorpommern an die historische Grenze anzuknüpfen. Dies gilt umso mehr, als diese Frage im Zuge der Umfragen des Innenministers kaum eine Rolle spielte.

b) Abwägung von Alternativen

Zunächst kann den Forderungen nach einer weiteren Eigenständigkeit der Insel Rügen als Landkreis nicht entsprochen werden. Der aufgelöste Landkreis Rügen hat derzeit (Stand 31.12.2007) rund 70 000 Einwohner, nach den Prognosen für das Jahr 2020 hätte er dann voraussichtlich nur noch rund 63 000. Damit würde er sowohl die Zielgröße des Leitbildes des Landtages von 175 000 Einwohnern erheblich verfehlen als auch unter den übrigen Kreisen des Landes Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der geringen Einwohnerzahlen eine erhebliche Sonderrolle einnehmen (unter den bisherigen, unveränderten Landkreisen wäre er im Jahr 2020 nach dem Landkreis Uecker-Randow der zweitkleinste Landkreis des Landes; unter den neu gebildeten Landkreisen im Jahr 2020 wäre er der mit großem Abstand kleinste). Zur Überzeugung der Landesregierung kann die Insellage (die sich seit Fertigstellung der Strelasundquerung verkehrstechnisch eher als Halbinsellage darstellt) nicht dazu führen, dass dauerhaft ein (zukünftig) erheblich aus dem relativ homogenen Gesamtbild der übrigen Landkreise fallender Landkreis, der voraussichtlich anhaltend auf zusätzliche finanzielle Mittel des Landes und der kreisangehörigen Kommunen angewiesen wäre, bestehen bleibt. Im Leitbild des Landtages heißt es hierzu unter Ziffer 5.8: *„Die Landkreisstruktur muss aber eine gewisse Homogenität in den Grundstrukturen aufweisen, da nur so Kompetenzen gleich verteilt und die Verwaltungsdienstleistungen gleichermaßen effizient erbracht werden können. Auch unter Berücksichtigung der Anforderungen an das Ehrenamt sind möglichst ausgeglichene Strukturen anzustreben.“* Würde zukünftig neben den sechs erheblich vergrößerten Landkreisen, die im Jahr 2020 voraussichtlich sämtlich mindestens 158 000 Einwohner aufweisen werden, ein Landkreis mit gerade einmal 60 000 Einwohnern bestehen, wäre - anders als vom Leitbild des Landtages gefordert -

nicht einmal mehr ein Mindestmaß an notwendiger Homogenität gegeben. Ergänzend kommt hinzu, dass das weitere Bestehen des Landkreises Rügen problematische Auswirkungen auf die Struktur und Gestalt der übrigen Landkreise hätte. Zumindest die Landkreise im nordöstlichen Landesteil wären nur erheblich schwieriger so auszugestalten wie vom Leitbild des Landtages gefordert. Auch die Einräumung eines aufgabenbezogenen Sonderstatus für die Insel Rügen im Gefüge des neuen Landkreises kommt nicht in Betracht. Im neuen Landkreis ist bereits die Hansestadt Stralsund als große kreisangehörige Stadt hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung privilegiert. Käme hier noch ein besonderer Status mit Sonderrechten für die Insel Rügen hinzu, so sähe sich der neue Landkreis in seinem Kreisgebiet zwei Gebilden mit Sonderstatus gegenüber, was die Einheitlichkeit der Beziehungen zu den kreisangehörigen Gemeinden erschweren würde.

Auch eine weitere Eigenständigkeit des bisherigen Landkreises Nordvorpommern kommt nach dem Leitbild des Landtages nicht in Betracht. Der Landkreis Nordvorpommern hatte 2007 rund 109 000 Einwohner, im Jahr 2020 hätte er den Prognosen zufolge nur noch 95 000. Damit würde auch er die Zielgröße des Leitbildes von 175 000 Einwohnern in nicht mehr vertretbarem Ausmaß verfehlen.

Im Rahmen der vorliegenden umfassenden Neuordnung der kreiskommunalen Ebene, die unter Betrachtung aller Landkreise und aller bisher kreisfreien Städte für sämtliche Gebiete des Landes Mecklenburg-Vorpommern zukunftsfähige Strukturen schafft, ist die Hansestadt Stralsund (die relativ zum übrigen Kreisgebiet wenig Einwohner verliert) als stabilisierender Faktor in den neuen Kreisverband einzugliedern. Ohne ihre Einbeziehung würden nicht alle Potenziale genutzt, die der neu geschaffene Landkreis Nordvorpommern innehaben und entfalten kann. Aus der Integration in eine gemeinsame Verwaltungsstruktur ziehen alle Beteiligten - der neu geschaffene Landkreis, in den die Hansestadt eingegliedert wird, die Gemeinden des neu geschaffenen Landkreises und die bisher kreisfreie Stadt - erhebliche Vorteile (siehe hierzu ausführlich die allgemeine Begründung unter A. V. 2)).

#### 4. Name des Landkreises

Absatz 1 legt als Name des Landkreises „**Landkreis Nordvorpommern**“ fest (siehe hierzu die allgemeine Begründung unter A. V. 1. d)).

Unbeschadet dessen räumt § 2 Absatz 3 dem Kreistag des neu gebildeten Landkreises die Möglichkeit der Namensänderung ein (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 2).

#### 5. Sitz des Landkreises

Absatz 3 bestimmt das Teileroberzentrum **Hansestadt Stralsund** als Sitz des Landkreises. Die Stadt liegt inmitten der bisherigen Landkreise Nordvorpommern und Rügen. Sie ist über Rügendamm und Rügenbrücke für die Einwohner der Insel Rügen gut erreichbar. Der Küstenbereich wird über die Bundesstraßen B 96/B 96a und B 105 erschlossen, das

Binnenland über die Autobahn A 20 und die B 96a. Da die Hansestadt Stralsund jeweils am Rand der bisherigen Landkreise Nordvorpommern und Rügen liegt, ist sie für die ganz überwiegende Anzahl der Einwohner - und damit auch für die (potentiell) ehrenamtlichen Mandatsträger - des Landkreises sehr gut zu erreichen.

Wie in der Allgemeinen Begründung unter A. V. 1) d) ausführlich dargestellt, entscheidet sich der Entwurf angesichts der überregionalen Bedeutung der Oberzentren und angesichts ihrer Einbettung in Stadt-Umland-Räume *in einem ersten Schritt grundsätzlich* für die (Teil-)Oberzentren Greifswald, Neubrandenburg und Stralsund als Sitz der jeweiligen Landkreise. An dieser Entscheidung ändert sich im Fall der Hansestadt Stralsund durch die Betrachtung des Kriteriums der Zentralität bzw. Erreichbarkeit nichts. Die Hansestadt Stralsund ist unter den in Betracht kommenden Städten für die Einwohner des neuen Landkreises am Besten erreichbar. Bezogen auf die Einwohnerzahlen des Jahres 2007 (237 000) erreichen 30 % der Kreisbevölkerung (71 000 Einwohner) die Stadt Stralsund innerhalb von 15 Minuten, innerhalb von 30 Minuten sind es 49 % (116 000 Einwohner). Innerhalb einer Fahrzeit von 45 Minuten gelangen 80 % der Einwohner (190 000) zum Kreissitz und innerhalb von 60 Minuten Fahrzeit sind es 96 % der Landkreisbevölkerung (228 000 Einwohner) - siehe Anlage 22.

Angesichts der zentralen Lage der Hansestadt Stralsund kommen die bisherigen Kreissitze Grimmen und Bergen auf Rügen nicht als Sitz des neuen Landkreises in Betracht. Zwar wären beide Orte für die Einwohner der Hansestadt Stralsund in recht kurzer Zeit zu erreichen, für die ganz überwiegende Mehrheit der Einwohner des jeweils anderen Altkreises wären die Städte aber nur mit großem Zeitaufwand erreichbar. In Zahlen ausgedrückt bedeutet dies, dass nach Grimmen 19 % der Einwohner des Landkreises (46 000) und nach Bergen auf Rügen sogar 22 % der Kreisbevölkerung (51 000 Einwohner) mehr als 60 Minuten Anreisezeit benötigen (siehe Anlage 22). Hinzu kommt, dass sich die Fahrzeit für weite Teile der Einwohner des bisherigen Landkreises Nordvorpommern - etwa, aber nicht nur, aus dem Bereich Darß/Fischland - zur neuen Kreisstadt Hansestadt Stralsund gegenüber der zum bisherigen Kreissitz Grimmen nicht unerheblich verkürzt. Angesichts der erheblich besseren Erreichbarkeit ist der Kreissitz nach Stralsund zu vergeben.

Abschließend bleibt auf die durch § 2 Absatz 3 eingeräumte Möglichkeit zur Änderung des Kreissitzes durch den Kreistag des neu gebildeten Landkreises hinzuweisen (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 2).

## Zu § 6 Landkreis Südvorpommern

### 1. Allgemeines

**Sämtliche Gemeinden der bisherigen Landkreise Ostvorpommern und Uecker-Randow, alle Gemeinden der bisher zum Landkreis Demmin gehörenden Ämter Jarmen-Tutow, Demmin-Land, Peenetal/Loitz und die Stadt Demmin sowie die bisher kreisfreie Hansestadt Greifswald werden zu einem neuen Landkreis zusammengeschlossen. Die Neubildung gestaltet sich wie folgt:**

Gebietskörperschaft	EW 2007	EW 2020	Fläche (in km <sup>2</sup> )	EW/km <sup>2</sup> 2007	EW/km <sup>2</sup> 2020	Ämter/ amtsfreie Gemeind.	Amtsan- gehörige Gemeind.
Landkreis Südvor- pommern	272 839	250 051	4 369	62	57	21	172
Landkreis Ostvor- pommern	108 138	97 689	1 911	57	51	9	94
Landkreis Uecker- Randow	75 392	68 379	1 625	46	42	7	51
Teile des Landkreises Demmin *	35 464	27 805	783	45	36	4	27
Hansestadt Greifswald	53 845	56 178	51	1 066	1 112	1	-

\* Stadt Demmin sowie Gemeinden der Ämter Demmin-Land, Jarmen-Tutow und Peenetal/Loitz

### 2. Ergebnisse der Umfragen des Innenministers vom 24. April 2008 zum Leitbild des Landtages und vom 24. Juni 2008 zu denkbaren Modellen für eine künftige Kreisstruktur

Der Landkreis Ostvorpommern fordert eine Abkehr von dem Prinzip, nur ganze Kreise zusammenzuschließen. Der Landkreis Uecker-Randow spricht sich gegen eine Teilung des bisherigen Landkreises aus und plädiert für eine ungeteilte Zuordnung zu einem vorpommerschen Landkreis. Der Landkreis Demmin befürwortet ein ungeteiltes Übergehen in die neuen Kreisstrukturen. Die Hansestadt Greifswald spricht sich gegen eine Einkreisung aus. Die Städte Pasewalk und Eggesin lehnen eine Teilung des bisherigen Landkreises Uecker-Randow ab. Die Stadt Demmin spricht sich gegen die Teilung des bisherigen Landkreises Demmin aus und befürwortet für den der Aufteilung des Landkreises hilfsweise eine Zuordnung zu einem vorpommerschen Landkreis. Diese Auffassung wurde auch aus dem Amtsbereich des Amtes Demmin-Land mitgeteilt. Die Ämter Peenetal/Loitz sowie Jarmen-Tutow wollen einem vorpommerschen Landkreis zugehören.

### 3. Räumlicher Zuschnitt des Landkreises

#### a) Lösung des Gesetzentwurfs

Der Landkreis Südvorpommern, der durch Absatz 2 seine konkrete Gestalt erhält, überschreitet die im Leitbild des Landtages vorgesehene Einwohnerzahl von 175 000 sowohl heute als auch noch im Jahr 2020. Seine **Fläche** beträgt **4 369 km<sup>2</sup>**, die im Leitbild des Gesetzgebers festgelegte Zielgröße von 4 000 km<sup>2</sup> überschreitet er damit um etwa 9 %. Diese Überschreitung resultiert im Wesentlichen aus einer Zuordnung der nördlichen Teile des bisherigen Landkreises Demmin zum neuen Landkreis Südvorpommern (statt zu einem der neuen Landkreise Nordvorpommern oder Mecklenburgische Seenplatte). Diese Zuordnung geht auf den - für den Fall der Teilung des bisherigen Landkreises Demmin geäußerten - Zuordnungswunsch der Stadt Demmin zu einem vorpommerschen Landkreis zurück. Von der Erfüllung dieses Zuordnungswunsches sind wegen der zentralörtlichen Funktionen Demmins auch die umliegenden Ämter betroffen, die daher ebenfalls dem Landkreis Südvorpommern zugeordnet werden. Die daraus resultierende geringfügige Überschreitung der anzustrebenden Fläche des Kreisgebiets ist hinnehmbar, da es im Zuge der Vorbereitung des Gesetzes keine Anhaltspunkte dafür gegeben hat, dass die Belastung für das Ehrenamt bei Kreisgrößen über 4 000 km<sup>2</sup> sprunghaft ansteigen würde und damit ein Ausmaß erreichen könnte, das mit ehrenamtlicher Mandatsausübung nicht mehr vereinbar wäre. Überdies wäre eine Zuordnung der fraglichen Gebiete zum Landkreis Nordvorpommern trotz der in diesem Landkreis gewährleisteten Einhaltung der 4 000 km<sup>2</sup>-Grenze ebenfalls mit Erschwernissen für das Ehrenamt verbunden, weil die verkehrstechnische Erreichbarkeit der Insel Rügen für diese Gebiete zumindest saisonal sehr zeitaufwändig ist. Dies wirkt sich naturgemäß besonders für solche Kreistagsmitglieder aus, die aus den peripheren Gebieten des Landkreises - hierzu gehörte insbesondere das Amt Demmin-Land in einem nach Nordvorpommern und Rügen ausgerichteten Landkreis - anreisen. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass der vorgesehene Landkreis Südvorpommern flächenmäßig deutlich kleiner ausfällt als die in der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts zum Verwaltungsmodernisierungsgesetz namentlich infolge ihrer Größe als kritisch bewerteten Kreise „Westmecklenburg“ und „Mecklenburgische Seenplatte“. Schließlich bewegt sich die Einwohnerzahl des vorgesehenen Landkreises mit rund 257 000 Einwohnern im Jahr 2007 und rund **218 000 Einwohnern** im Jahr 2020 in einer deutlich geringeren Größenordnung als die der größten nach dem Verwaltungsmodernisierungsgesetz vorgesehenen Kreise. Auch dieser Umstand stützt die Annahme, dass eine Überforderung des Ehrenamtes durch den gewählten Kreiszuschnitt nicht zu befürchten ist, da insbesondere die Zahl der kreislichen Einrichtungen und die damit verknüpften Befassungsobliegenheiten des Kreistages tendenziell von der Einwohnerzahl abhängen. Diese Erwägungen führen dazu, dem Zuordnungswunsch Demmins ein höheres Gewicht beizumessen als der Einhaltung der 4 000-km<sup>2</sup>-Grenze des Leitbildes. Der insgesamt eher ungünstige Schnitt des

Landkreises - vor allem hinsichtlich der großen Entfernung vom südlichsten zum nördlichsten Punkt des Landkreises - ist im Wesentlichen durch Gegebenheiten bedingt, die vom Gesetzgeber nicht beeinflussbar sind. So schränken die Küstenlinie, die Grenzen zu Brandenburg und Polen sowie die nördliche Lage der Hansestadt Greifswald die Gestaltungsmöglichkeiten des Kreiszuschnitts im Osten des Landes zwangsläufig stärker ein, als dies bei Landkreisen der Fall ist, die sich nicht in einer derart ausgeprägten Randlage befinden. Dieser nicht zu vermeidende Aspekt des Gebietszuschnitts wird durch die Zuordnung der ehemals zum Landkreis Demmin gehörenden Gemeinden nicht zusätzlich verschärft.

Bei der Schaffung des Landkreises Südvorpommern sind - wie in Ziffer 5.1 des Leitbildes des Landtages gefordert - die funktionsräumlichen Gesichtspunkte der Raumordnung beachtet worden: Der neue Landkreis ist mit Ausnahme der aus dem bisherigen Landkreis Demmin stammenden Gemeinden Teil der Planungsregion Vorpommern. Die gegenwärtig außerhalb dieser Planungsregion liegenden Gemeinden des nördlichen Teils des bisherigen Landkreises Demmin orientieren sich allerdings von ihrer raumordnerischen Verflechtung her eindeutig nach Greifswald und nicht nach Neubrandenburg, so dass mit der hier vorgenommenen Abweichung vom (bisherigen) Zuschnitt der Planungsregionen in raumordnerischer Hinsicht eine Verbesserung der Situation erreicht wird <ggf. anpassen (zur entsprechenden Änderung des Landungsplanungsgesetzes siehe Artikel 7 und die dortige Begründung)>.

Im neu gebildeten Landkreis gibt es mit der Hansestadt Greifswald ein Teileroberzentrum (Oberzentrum zusammen mit der Hansestadt Stralsund) und mit den Städten Anklam, Demmin, Pasewalk, Ueckermünde und Wolgast fünf Mittelzentren.

#### b) Abwägung von Alternativen

Eine weitere Eigenständigkeit der bisherigen Landkreise Ostvorpommern oder Uecker-Randow kommt nach dem Leitbild des Landtages nicht in Betracht. Der Landkreis Ostvorpommern hatte 2007 rund 108 000 Einwohner, im Jahr 2020 hätte er den Prognosen zufolge nur noch etwa 98 000. Der Landkreis Uecker-Randow hatte 2007 rund 75 000 Einwohner, im Jahr 2020 hätte er den Prognosen zufolge nur noch rund 68 000. Die Zielgröße des Leitbildes von 175 000 Einwohnern würden somit beide Landkreise bereits heute und erst recht zukünftig bei weitem nicht erreichen. Insbesondere der bisherige Landkreis Ostvorpommern hätte im Zeitraum von 2007 bis 2020 den Prognosen zufolge einen erheblichen Einwohnerschwind von ca. 10 % zu verzeichnen, auch der Landkreis Uecker-Randow würde rund 9 % seiner Einwohner verlieren.

Im Rahmen der vorliegenden umfassenden Neuordnung der kreiskommunalen Ebene, die unter Betrachtung aller Landkreise und aller bisher kreisfreien Städte für alle Gebiete des Landes Mecklenburg-Vorpommern zukunftsfähige Strukturen schafft, ist die Hansestadt Greifswald (die leicht an Einwohnern gewinnt) als stabilisierender Faktor in den neuen Kreisverband einzugliedern. Ohne ihre Einbeziehung würden nicht

alle Potenziale genutzt, die der neu geschaffene Landkreis Südvorpommern innehaben und entfalten kann. Aus der Integration in eine gemeinsame Verwaltungsstruktur ziehen alle Beteiligten - der neu geschaffene Landkreis, in den die Hansestadt eingegliedert wird, die Gemeinden des neu geschaffenen Landkreises und die bisher kreisfreie Stadt - erhebliche Vorteile (s. hierzu ausführlich die allgemeine Begründung unter A. V. 2).

#### 4. Name des Landkreises

Absatz 1 legt als Name des Landkreises „**Landkreis Südvorpommern**“ fest (siehe hierzu die allgemeine Begründung unter A. V. 1. d)).

Unbeschadet dessen räumt § 2 Absatz 3 dem Kreistag des neu gebildeten Landkreises die Möglichkeit der Namensänderung ein (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 2).

#### 5. Sitz des Landkreises

Absatz 3 bestimmt als Sitz des neu gebildeten Landkreises die **Hansestadt Anklam**.

Die Hansestadt Anklam liegt - leicht nördlich verschoben - in zentraler Lage des Landkreises Greifswald, der eine Nord(-West)-Süd(-Ost)-Ausdehnung von etwa 90 km aufweist. Über die Bundesstraße B 109 sowie die Bundesstraßen B 110, B 197 und B 199, die die Stadt zudem an die Autobahn A 20 anbinden, ist sie für die Einwohner - und damit auch für die (potentiell) ehrenamtlichen Mandatsträger - des gesamten Landkreises gut zu erreichen.

Wie in der Allgemeinen Begründung unter A. V. 1) d) ausführlich dargestellt, sind die entscheidenden Kriterien für die Festlegung der Sitze der neuen Landkreise die Erreichbarkeit für die Einwohner und ehrenamtlich Tätigen des Landkreises und die Festlegungen des Landesraumentwicklungsprogramms. Unter den Festlegungen des Landesraumentwicklungsprogramms sind für die Kreissitzvergabe die zentralörtliche Einstufung sowie die Stellung als Zentrum eines Stadt-Umland-Raumes entscheidend. Hiernach entscheidet sich der Entwurf *in einem ersten Schritt grundsätzlich* für die (Teil-)Oberzentren Greifswald, Neubrandenburg und Stralsund als Sitz der jeweiligen neuen Landkreise. *Insoweit wäre* die Hansestadt Greifswald zum Sitz des neuen Landkreises Greifswald zu bestimmen.

Allerdings ist die Hansestadt Greifswald für die Einwohner des neuen Landkreises so schlecht zu erreichen, dass sich im Rahmen der vorgenommenen Abwägung das Kriterium der Erreichbarkeit eindeutig durchsetzt, so dass die Festlegung der Stadt Greifswald als Kreissitz nicht in Betracht kommt (siehe Anlage 22). Bezogen auf die Einwohnerzahlen des Jahres 2007 (273 000) erreichen 9 % der Kreisbevölkerung (25 000 Einwohner) die Hansestadt Anklam innerhalb von 15 Minuten, innerhalb von 30 Minuten sind es 22 % (60 000 Einwohner). Innerhalb einer Fahrzeit von 45 Minuten gelangen 72 % der Einwohner (196 000) zum Kreissitz und innerhalb von 60 Minuten Fahrzeit sind es 96 % der Landkreisbevölkerung (261 000 Einwohner). Damit gewährleistet die Kreissitzvergabe nach

Anklam, dass trotz der beträchtlichen Nord(-West)-Süd(-Ost)-Ausdehnung des Kreisgebietes der Landkreis Südvorpommern unter den neuen Landkreisen hinsichtlich der Erreichbarkeit des Kreissitzes einen der vorderen Plätze einnimmt.

Würde hingegen die Hansestadt Greifswald Sitz des Landkreises, so wäre die Erreichbarkeit des Kreissitzes im Landkreis Südvorpommern die mit großem Abstand schlechteste unter allen neuen Landkreisen. Bezogen auf die Einwohnerzahlen des Jahres 2007 (273 000) erreichen zwar 24 % der Kreisbevölkerung (65 000 Einwohner) die Hansestadt Greifswald innerhalb von 15 Minuten, innerhalb von 30 Minuten sind es 33 % (91 000 Einwohner). Dieser guten Erreichbarkeitsquote bei den kurzen Anreisezeiten, die ganz überwiegend auf die hohe Einwohnerzahl der Stadt Greifswald selbst zurückzuführen ist, steht aber eine sehr schlechte Erreichbarkeit bei den längeren Anreisezeiten gegenüber. Innerhalb einer Fahrzeit von 45 Minuten gelangen nur 58 % der Einwohner (158 000) zum Kreissitz Greifswald, dies sind 14 Prozentpunkte oder 38 000 Einwohner weniger als zum Kreissitz Anklam. Innerhalb von 60 Minuten Fahrzeit erreichen sogar nur 69 % der Einwohner (188 000) die Hansestadt Greifswald, während Anklam hier von 96 % der Einwohner erreicht wird, dies entspricht 27 Prozentpunkten oder 73 000 Einwohnern. Sogar 31 % der Kreisbevölkerung (85 000 Einwohner) benötigen nach Greifswald mehr als 60 Minuten Fahrzeit (in der Spitze über 100 Minuten), während die Fahrt nach Anklam lediglich für 4 % der Einwohner (12 000) über eine Stunde dauert (und in der Spitze nur 87 Minuten). Mit den Anforderungen der Bürgernähe und des kommunalpolitischen Ehrenamtes im Rahmen der bürgerschaftlich-demokratischen Selbstverwaltung wären solche schlechten Erreichbarkeitswerte allenfalls dann zu vereinbaren, wenn es keine geeignete Alternative gäbe. Mit der Hansestadt Anklam, der Kreisstadt des bisherigen Landkreises Ostvorpommern, ist eine solche aber vorhanden. Dass die Kreissitzvergabe nach Greifswald für die Bürger und für ehrenamtliche Tätige des neuen Landkreises Südvorpommern nicht zumutbar wäre, wird auch bei einem Vergleich mit der Erreichbarkeit der Kreissitze in den übrigen neuen Landkreisen deutlich: In allen fünf anderen neuen Landkreisen *zusammen* benötigen erheblich weniger Einwohner (69 000) mehr als 60 Minuten Fahrzeit zum Kreissitz als im Landkreis Südvorpommern nach Greifswald (85 000).

Die Städte Pasewalk und Demmin scheiden als Kreissitz von vornherein aus. Pasewalk ist wie Anklam nach den Festlegungen des Landesraumentwicklungsprogramms ebenfalls nur Mittelzentrum und noch erheblich schlechter zu erreichen als Greifswald. Nach Pasewalk benötigen 57 % der Einwohner (155 000) länger als 60 Minuten Fahrzeit. Die Hansestadt Demmin wird im Landesraumentwicklungsprogramm ebenfalls nur als Mittelzentrum eingestuft und ebenfalls noch erheblich schlechter zu erreichen als Greifswald. 40 % der Einwohner (108 000) müssen länger als 60 Minuten Fahrzeit nach Demmin aufwenden. Bei gleicher zentralörtlicher Einstufung, aber deutlich schlechterer Erreichbarkeit, kann die Entscheidung insoweit nur für die Hansestadt Anklam ausfallen.

Abschließend bleibt auf die durch § 2 Absatz 3 eingeräumte Möglichkeit zur Änderung des Kreissitzes durch den Kreistag des neu gebildeten Landkreises hinzuweisen (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 2).

## Zu § 7 Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

## 1. Allgemeines

**Sämtliche Gemeinden der bisherigen Landkreise Müritz und Mecklenburg-Strelitz, alle Gemeinden der bisher zum Landkreis Demmin gehörenden Ämter Stavenhagen, Malchin am Kummerower See und Treptower Tollensewinkel sowie die bisher kreisfreie Stadt Neubrandenburg** werden zu einem neuen Landkreis zusammengeschlossen. Die Neubildung gestaltet sich wie folgt:

Gebietskörperschaft	EW 2007	EW 2020	Fläche (in km <sup>2</sup> )	EW/km <sup>2</sup> 2007	EW/km <sup>2</sup> 2020	Ämter/ amtsfreie Gemeind.	Amtsan- gehörige Gemeind.
<b>Landkreis Mecklenburgische Seenplatte</b>	257 284	217 534	4 910	52	44	17	158 **
Landkreis Mecklenburg-Strelitz	80 924	64 951	2 090	39	31	8	52
Landkreis Müritz	66 503	60 830	1 714	39	35	5	65 **
Teile des Landkreises Demmin *	43 122	33 810	1 021	42	33	3	41
Stadt Neubrandenburg	66 735	57 943	86	779	677	1	-

\* Gemeinden der Ämter Malchin am Kummerower See, Stavenhagen und Treptower Tollensewinkel

\*\* Gemeindefusion Alt Rehse und Penzlin zum 1. Juli 2008 berücksichtigt

## 2. Ergebnisse der Umfragen des Innenministers vom 24. April 2008 zum Leitbild des Landtages und vom 24. Juni 2008 zu denkbaren Modellen für eine künftige Kreisstruktur

Der Landkreis Mecklenburg-Strelitz spricht sich für eine Kreisstruktur bestehend aus sechs Landkreisen und zwei kreisfreien Städten aus. Der Landkreis Müritz spricht sich für die Neubildung eines Landkreises aus den bisherigen Landkreisen Müritz und Demmin sowie aus Teilen der Landkreise Parchim, Güstrow und Mecklenburg-Strelitz aus. Der Landkreis Demmin tritt dafür ein, ungeteilt mit dem Landkreis Müritz zusammenzugehen. Die Stadt Neubrandenburg lehnt einen Verlust der Kreisfreiheit ab und fordert eine Vergrößerung des Stadtgebietes. Das Amt Friedland befürwortet eine Kreisstruktur bestehend aus sechs Landkreisen und zwei kreisfreien Städten und spricht sich für eine Einkreisung der Stadt Neubrandenburg aus. Die Stadt Friedland befürwortet ebenfalls eine 6+2-Struktur und lehnt eine Teilung des Landkreises Uecker-Randow ab. Die Einkreisung von Neubrandenburg wird auch seitens der Stadt Friedland gefordert. Das Amt Seenlandschaft Waren befürwortet

die auch vom Landkreis Müritz favorisierte Lösung. Die Stadt Stavenhagen bevorzugt das ungeteilte Aufgehen des Landkreises Demmin in einem 7er-Modell. Zu den Ämtern Malchin am Kummerower See und Treptower Tollensewinkel siehe sogleich unter 3. a).

### 3. Räumlicher Zuschnitt des Landkreises

#### a) Lösung des Gesetzentwurfs

Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, dessen konkrete Gestalt durch Absatz 2 festgelegt wird, entspricht den Anforderungen, die das Leitbild des Landtages an die Einwohnerzahl der neuen Landkreise stellt. Dies gilt heute mit einer **Einwohnerzahl** von 257 000 (Stand 31.12.2007) und auch noch im Jahr 2020 mit rund **218 000** prognostizierten Einwohnern. Die **Fläche** des Landkreises beträgt **4 910 km<sup>2</sup>** und überschreitet damit die Vorgabe des Leitbildes von 4 000 km<sup>2</sup> um rund 23 %. Diese Überschreitung wird unter anderem dadurch verursacht, dass sich die Ämter Malchin am Kummerower See und Treptower Tollensewinkel im Rahmen der Umfragen des Innenministers deutlich für eine Zuordnung zu einem Landkreis ausgesprochen haben, in dem die bisherigen Landkreise Müritz und Mecklenburg-Strelitz aufgehen. Der vorgesehene Kreiszuschnitt trägt diesen Zuordnungswünschen Rechnung, da ihnen als Belangen des öffentlichen Wohls ein höheres Gewicht beigemessen wird als der Einhaltung der 4 000-km<sup>2</sup>-Grenze. Die Überschreitung der anzustrebenden Fläche des Kreisgebiets erscheint hinnehmbar, da es im Zuge der Vorbereitung des Gesetzes keine Anhaltspunkte dafür gegeben hat, dass die Belastung für das Ehrenamt bei Kreisgrößen über 4 000 km<sup>2</sup> sprunghaft ansteigen würde und damit ein Ausmaß erreichen könnte, das mit ehrenamtlicher Mandatsausübung nicht mehr vereinbar wäre. Zudem ist bei der Ausdehnung des Kreisgebietes zu berücksichtigen, dass ein sehr großer Anteil des Gebiets aus Wasser- und Waldflächen besteht, die für die insbesondere ehrenamtliche Verwaltung des Landkreises nicht relevant sind. Allein der Müritz-Nationalpark hat eine Fläche von 322 km<sup>2</sup>. Erleichternd kommt auch hinzu, dass der vorgesehene Landkreis über eine nahezu idealtypische Form verfügt: Die Nord-Süd-Ausdehnung unterscheidet sich nur wenig von der Ost-West-Ausdehnung, größere Ein- bzw. Ausbuchtungen des Kreisgebietes oder Insellagen wie in den vorpommerschen Landkreisen gibt es nicht. Zudem bewegt sich die Einwohnerzahl des vorgesehenen Landkreises mit rund 257 000 Einwohnern im Jahr 2007 und ca. 218 000 Einwohnern im Jahr 2020 in einer deutlich geringeren Größenordnung als die der größten nach dem Verwaltungsmodernisierungsgesetz vorgesehenen Kreise. Auch dieser Umstand stützt die Annahme, dass eine Überforderung des Ehrenamtes durch den gewählten Kreiszuschnitt nicht zu befürchten ist, da insbesondere die Zahl der kreislichen Einrichtungen und die damit verknüpften Befassungsobliegenheiten des Kreistages tendenziell von der Einwohnerzahl abhängen.

Im neu gebildeten Landkreis gibt es mit der Stadt Neubrandenburg ein Oberzentrum und mit den Städten Waren (Müritz) und Neustrelitz zwei Mittelzentren.

Bei der Schaffung des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte sind - wie in Ziffer 5.1 des Leitbildes des Landtages gefordert - die funktionsräumlichen Gesichtspunkte der Raumordnung beachtet worden. Der neue Landkreis liegt vollständig innerhalb der bisherigen Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte, die zusätzlich noch den nördlichen Teil des bisherigen Landkreises Demmin (die Städte Demmin und Dargun sowie die Ämter Demmin-Land, Peenetal/Loitz und Jarmen-Tutow) umfasst, der künftig dem Landkreis Mittleres Mecklenburg (Dargun) bzw. dem Landkreis Südvorpommern (wodurch in raumordnerischer Hinsicht eine Verbesserung der Situation erreicht wird) zugeordnet wird. <ggf. anpassen: (Zur entsprechenden Anpassung der Planungsregionen siehe die in Artikel 7 erfolgende Änderung des Landungsplanungsgesetzes und die dazugehörige Begründung.)>

b) Abwägung von Alternativen

Eine weitere Eigenständigkeit des bisherigen Landkreises Müritz oder des bisherigen Landkreises Mecklenburg-Strelitz kommt nach dem Leitbild des Landtages nicht in Betracht. Beide Landkreise verfügen im landesweiten Vergleich über sehr wenige Einwohner. Der Landkreis Müritz hatte 2007 rund 67 000 Einwohner, im Jahr 2020 hätte er den Prognosen zufolge nur noch etwa 61 000 Einwohner. Damit ist er heute wie zukünftig der mit Abstand bevölkerungsschwächste Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern. Der Landkreis Mecklenburg-Strelitz hatte 2007 rund 81 000 Einwohner, im Jahr 2020 hätte er den Prognosen zufolge nur noch ca. 65 000. Damit liegt er heute bevölkerungsmäßig auf Rang 9, im Jahr 2020 läge er auf Platz 10 der unveränderten derzeitigen Landkreise. Mit nur jeweils 39 Einwohnern je km<sup>2</sup> (Stand: 31.12.2007) bzw. für das Jahr 2020 prognostizierten nur noch 35 bzw. 31 Einwohnern je km<sup>2</sup> weisen beide Landkreise die mit Abstand geringste Einwohnerdichte aller Landkreise auf. Nicht einmal zusammen erreichen die beiden Landkreise die Zielgröße des Leitbildes von 175 000 Einwohnern.

Im Rahmen der vorliegenden umfassenden Neuordnung der kreiskommunalen Ebene, die unter Betrachtung aller Landkreise und aller bisher kreisfreien Städte für alle Gebiete des Landes Mecklenburg-Vorpommern zukunftsfähige Strukturen schafft, ist die Stadt Neubrandenburg in den neuen Kreisverband einzugliedern. Ohne ihre Einbeziehung würden zum Einen nicht alle Potenziale genutzt, die der neu geschaffene Landkreis Mecklenburgische Seenplatte innehaben und entfalten kann. Gerade in der hier in Rede stehenden extrem dünn besiedelten Region (Prognose für das Jahr 2020: bisheriger Landkreis Müritz 35 Einwohner je km<sup>2</sup>, bisheriger Landkreis Mecklenburg-Strelitz 31 Einwohner je km<sup>2</sup>) ist die Einbeziehung der Stadt Neubrandenburg zudem die einzige Möglichkeit, die im Leitbild des Landtages angestrebte Einwohnerzahl von 175 000 und damit einen ausreichend leistungsfähigen Landkreis bei einer noch vertretbaren Gebietsgröße zu erreichen (trotz Einbeziehung der Stadt Neubrandenburg ist der neue Landkreis Mecklenburgische Seenplatte im Jahr 2020 mit 44 Einwohnern je km<sup>2</sup> - in etwa gleichauf mit dem neuen Landkreis Südwestmecklenburg mit 43

Einwohnern je km<sup>2</sup> - der am dünnsten besiedelte neue Landkreis). Ohne die Stadt Neubrandenburg wäre angesichts der für das Jahr 2020 prognostizierten Einwohnerzahlen rein rechnerisch ein Kreisgebiet von über 5 100 km<sup>2</sup> notwendig, um eine Einwohnerzahl von 175 000 zu erreichen. Aus der Integration in eine gemeinsame Verwaltungsstruktur ziehen alle Beteiligten - der neu geschaffene Landkreis, in den die Stadt eingegliedert wird, die Gemeinden des neu geschaffenen Landkreises und die bisher kreisfreie Stadt - erhebliche Vorteile. Zudem gilt: Wenn der derzeitige Landkreis Mecklenburg-Strelitz eine Außenstelle in der bisher kreisfreien Stadt Neubrandenburg unterhält, dann ist es nur konsequent, die beiden kreislichen bzw. kreisgleichen Verwaltungen zu einer einzigen Kreisverwaltung zusammenzufassen, die flächendeckend im gesamten neuen Landkreis für die Wahrnehmung kreislicher Aufgaben (mit Ausnahme der nach Artikel 4 bei den großen kreisangehörigen Städten verbleibenden Aufgaben) zuständig ist. Das vom Landkreis Müritz favorisierte Kreismodell würde die Teilung der Landkreise Parchim, Güstrow und Mecklenburg-Strelitz erforderlich machen, was den von den genannten Landkreisen und dem Amt Plau am See im Zuge der Umfragen des Innenministers mitgeteilten Vorstellungen widerspricht. Hinzu kommt, dass dieses Modell - ohne Not und ohne einen entsprechenden vor Ort geäußerten Willen - die Aufteilung bestehender Ämter auf mehrere Landkreise nach sich zöge.

#### 4. Name des Landkreises

Absatz 1 legt als Name des Landkreises „**Landkreis Mecklenburgische Seenplatte**“ fest (siehe hierzu die allgemeine Begründung unter A. V. 1. d)).

Unbeschadet dessen räumt § 2 Absatz 3 dem Kreistag des neu gebildeten Landkreises die Möglichkeit der Namensänderung ein (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 2).

#### 5. Sitz des Landkreises

Absatz 3 bestimmt das Oberzentrum **Neubrandenburg** als Sitz des Landkreises. Die Stadt liegt im neu geschaffenen Landkreis - leicht östlich verschoben - in relativ zentraler Lage. Sie ist über die A 20, die B 96, B 104, B 192 sowie die B 197 für die ganz überwiegende Anzahl der Einwohner - und damit auch für die (potentiell) ehrenamtlichen Mandatsträger - des Landkreises sehr gut zu erreichen.

Wie in der Allgemeinen Begründung unter A. V. 1) d) ausführlich dargestellt, entscheidet sich der Entwurf angesichts der überregionalen Bedeutung der Oberzentren und angesichts ihrer Einbettung in Stadt-Umland-Räume *in einem ersten Schritt grundsätzlich* für die (Teil-)Oberzentren Greifswald, Neubrandenburg und Stralsund als Sitz der jeweiligen neuen Landkreise.

An dieser Entscheidung ändert sich im Fall der Stadt Neubrandenburg durch die Betrachtung des Kriteriums der Zentralität bzw. Erreichbarkeit nichts. Neubrandenburg ist ähnlich gut erreichbar wie die beiden anderen für den Kreissitz in Betracht kommenden

Städte Neustrelitz und Waren (siehe Anlage 22). Bezogen auf die Einwohnerzahlen des Jahres 2007 (257 000) ist Neubrandenburg innerhalb von 15, 30 und 45 Minuten erheblich besser zu erreichen als Neustrelitz und Waren: Innerhalb von 15 Minuten erreichen 29 % der Kreisbevölkerung Neubrandenburg (gegenüber 10 % bzw. 11 % für Neustrelitz bzw. Waren), innerhalb von 30 Minuten sind es 50 % (gegenüber 22 % bzw. 26 % für Neustrelitz bzw. Waren) und innerhalb einer Anreisezeit von 45 Minuten sind es 82 % (gegenüber 69 bzw. 74 % für Neustrelitz bzw. Waren). Hinsichtlich der Reisezeiten bis 60 und über 60 Minuten ist Neubrandenburg hingegen lediglich etwas schlechter erreichbar (89 % gegenüber 92 % bzw. 90 % der Kreisbevölkerung erreichen die Städte innerhalb von 60 Minuten; über 60 Minuten dauert die Anreise nach Neubrandenburg für 11 % der Kreisbevölkerung, nach Neustrelitz und Waren für 8 % bzw. 10 %).

Abschließend bleibt auf die durch § 2 Absatz 3 eingeräumte Möglichkeit zur Änderung des Kreissitzes durch den Kreistag des neu gebildeten Landkreises hinzuweisen (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 2).

## Zu § 8 Landkreis Südwestmecklenburg

### 1. Allgemeines

**Sämtliche Gemeinden der bisherigen Landkreise Ludwigslust und Parchim** werden zu einem neuen Landkreis zusammengeschlossen. Die Neubildung gestaltet sich wie folgt:

Gebietskörperschaft	EW 2007	EW 2020	Fläche (in km <sup>2</sup> )	EW/km <sup>2</sup> 2007	EW/km <sup>2</sup> 2020	Ämter/ amtsfreie Gemeind.	Amtsange- hörige Gemeind.
<b>Landkreis Südwest- mecklenburg</b>	226 058	201 901	4 750	48	43	22	165
Landkreis Ludwigslust	126 099	116 415	2 517	50	46	13	85
Landkreis Parchim	99 959	85 486	2 233	45	38	9	80

### 2. Ergebnisse der Umfragen des Innenministers vom 24. April 2008 zum Leitbild des Landtages und vom 24. Juni 2008 zu denkbaren Modellen für eine künftige Kreisstruktur

Der Landkreis Ludwigslust spricht sich für eine Eigenständigkeit des Landkreises aus und sieht eine Zusammenlegung nur mit Teilen des Landkreises Parchim kritisch. Der Landkreis Parchim lehnt eine Aufteilung ab. Die Ämter Boizenburg-Land, Dömitz-Malliß, Hagenow-

Land, Ludwigslust-Land und Zarrentin befürworten die weitere Eigenständigkeit des Landkreises Ludwigslust. Die Stadt Ludwigslust befürwortet einen Zusammenschluss des Landkreises Ludwigslust mit einem Teil des bisherigen Landkreises Parchim. Die Ämter Banzkow, Ostufer Schweriner See, Parchimer Umland und Sternberger Seenlandschaft sowie das Amt Plau am See ebenso wie seine Mitgliedsgemeinde Ganzlin sprechen sich gegen eine Teilung des Landkreises Parchim aus und befürworten einen Zusammenschluss mit dem bisherigen Landkreis Ludwigslust.

### 3. Räumlicher Zuschnitt des Landkreises

#### a) Lösung des Gesetzentwurfs

Der Landkreis Südwestmecklenburg, der durch Absatz 2 seine konkrete Gestalt erhält, entspricht den Anforderungen, die das Leitbild des Landtages an die Einwohnerzahl der neuen Landkreise stellt. Dies gilt heute mit einer **Einwohnerzahl** von 226 058 (Stand 31.12.2007) und auch noch im Jahr 2020 mit rund **202 000** prognostizierten Einwohnern. Die **Fläche** des Landkreises beträgt **4 750 km<sup>2</sup>** und überschreitet damit die Vorgabe des Leitbildes von 4 000 km<sup>2</sup> um rund 19 %. Diese Überschreitung wird im Wesentlichen dadurch verursacht, dass die Ämter Sternberger Seenlandschaft und Ostufer Schweriner See in Folge der Ergebnisse der Umfragen des Innenministers nicht vom restlichen derzeitigen Landkreis Parchim abgetrennt werden. Die vorgesehene Regelung trägt den im Zuge der Umfragen des Innenministers vorgetragenen Wünschen Rechnung, da ihnen als Belange des öffentlichen Wohls ein höheres Gewicht beigemessen wird als der Einhaltung der 4 000-km<sup>2</sup>-Grenze. Die Überschreitung der anzustrebenden Fläche des Kreisgebiets erscheint hinnehmbar, da es im Zuge der Vorbereitung des Gesetzes keine Anhaltspunkte dafür gegeben hat, dass die Belastung für das Ehrenamt bei Kreisgrößen über 4 000 km<sup>2</sup> sprunghaft ansteigen würde und damit ein Ausmaß erreichen könnte, das mit ehrenamtlicher Mandatsausübung nicht mehr vereinbar wäre. So hat auch im Zuge der Umfragen des Innenministers keine der Körperschaften, die sich für ein ungeteiltes Zusammengehen der beiden bisherigen Landkreise Ludwigslust und Parchim ausgesprochen hat, größere Bedenken hinsichtlich der Kreisfläche vorgetragen. Überdies entspricht der Verzicht auf die Teilung des bisherigen Landkreises Parchim dem Strukturgrundsatz nach Punkt 5.1 des Leitbildes. Zudem bewegt sich die Einwohnerzahl des vorgesehenen Landkreises mit rund 226 000 Einwohnern im Jahr 2007 und rund 202 000 Einwohnern im Jahr 2020 in einer deutlich geringeren Größenordnung als die der größten nach dem Verwaltungsmodernisierungsgesetz vorgesehenen Kreise. Auch dieser Umstand stützt die Annahme, dass eine Überforderung des Ehrenamtes durch den gewählten Kreiszuschnitt nicht zu befürchten ist, da insbesondere die Zahl der kreislichen Einrichtungen und die damit verknüpften Befassungsobliegenheiten des Kreistages tendenziell von der Einwohnerzahl abhängen.

Bei der Schaffung des Landkreises Südwestmecklenburg sind - wie in Ziffer 5.1 des Leitbildes des Landtages gefordert - die funktionsräumlichen Gesichtspunkte der

Raumordnung beachtet worden. Der neue Landkreis liegt vollständig innerhalb der Planungsregion Westmecklenburg. Im neu gebildeten Landkreis gibt es mit den Städten Parchim, Ludwigslust und Hagenow drei Mittelzentren.

b) Lösung des Gesetzentwurfs

Eine weitere Eigenständigkeit des bisherigen Landkreises Ludwigslust kommt nach dem Leitbild des Landtages nicht in Betracht. Der Landkreis Ludwigslust hatte 2007 etwa 126 000 Einwohner, im Jahr 2020 hätte er den Prognosen zufolge 116 000. Damit ist er zwar heute ebenso wie er es im Jahr 2020 unter den bisherigen, unveränderten Landkreisen wäre, der größte Landkreis und wäre unter allen bisherigen Landkreisen derjenige, der am ehesten in der bisherigen Form fortbestehen könnte. Die Zielgröße des Leitbildes von 175 000 Einwohnern würde er jedoch - derzeit und zukünftig - in nicht mehr vertretbarem Ausmaß verfehlen. Auch bliebe er hinsichtlich seiner Einwohnerzahl deutlich hinter dem kleinsten nach diesem Entwurf vorgesehenen Landkreis (Nordwestmecklenburg) zurück, der nach den Prognosen im Jahr 2020 über rund 42 000 Einwohner (entsprechend 36 %) mehr Einwohner verfügen wird. Das Ziel der Schaffung möglichst homogener Kreisstrukturen würde damit deutlich verfehlt werden. Zudem wäre es erheblich schwieriger, eine Struktur zu schaffen, in der der bisherige, *ungeteilte* Landkreis Parchim sinnvoll aufgehen könnte.

Umso mehr gilt dies für den Landkreis Parchim, der nach den Prognosen im Jahr 2020 nur noch über ca. 85 000 Einwohner verfügen wird, und damit keinesfalls im bisherigen Zuschnitt fortbestehen kann.

Die bei isolierter raumordnerischer Betrachtung durchaus wünschenswerte Einbeziehung der gesamten Planungsregion Westmecklenburg - ob mit oder ohne Eingliederung der Landeshauptstadt Schwerin - in einen einzigen Landkreis wäre verfassungsrechtlich äußerst risikobehaftet. Ein solcher Landkreis besäße eine Ausdehnung, die mit den Anforderungen des kommunalen Ehrenamtes auf der Grundlage der Einschätzung des Landesverfassungsgerichts nicht zu vereinbaren wäre. Zudem wäre ein solcher Landkreis so einwohnerstark, dass eine homogene Kreisstruktur bei einer Bildung von sechs oder sieben Landkreisen nicht zu erreichen wäre.

Eine Einbeziehung der Landeshauptstadt Schwerin in den zu bildenden Landkreis wird gegenüber der vorgesehenen Lösung als erheblich nachteilig erachtet. Dafür ausschlaggebend sind die in der Begründung zu § 1 sowie in der allgemeinen Begründung unter A. V. 2) dargelegten Argumente, die für eine auch künftig beizubehaltende Kreisfreiheit der Landeshauptstadt Schwerin sprechen.

#### 4. Name des Landkreises

Absatz 1 legt als Name des Landkreises „**Landkreis Südwestmecklenburg**“ fest (siehe hierzu die allgemeine Begründung unter A. V. 1. d)).

Unbeschadet dessen räumt § 2 Absatz 3 dem Kreistag des neu gebildeten Landkreises die Möglichkeit der Namensänderung ein (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 2).

## 5. Sitz des Landkreises

Absatz 3 bestimmt das Mittelzentrum **Ludwigslust** als Sitz des Landkreises.

Als Kreissitz käme auch Parchim in Betracht. Beide Städte liegen recht zentral im neuen Landkreis und sind über die B 191 und die A 20 (des Weiteren Ludwigslust über die B 106, Parchim über die B 321) für die ganz überwiegende Anzahl der Einwohner - und damit auch für die (potentiell) ehrenamtlichen Mandatsträger - des Landkreises sehr gut zu erreichen.

Beide Städte werden vom Landesraumentwicklungsprogramm als Mittelzentren eingestuft. Anders als Bad Doberan und Güstrow im neuen Landkreis Mittleres Mecklenburg (in dem als einzigem weiteren Landkreis in der Frage der Vergabe des Kreissitzes zwischen zwei Mittelzentren abzuwägen war) sind die beiden Städte hinsichtlich ihrer regionalen Bedeutung im Wesentlichen vergleichbar. Auch das Landesraumentwicklungsprogramm enthält keine Aussagen, die eine Entscheidung für die eine oder andere Stadt nahelegen (während Ludwigslust Bestandteil der europaweit bedeutsamen Entwicklungsachse von Hamburg nach Berlin ist, ist Parchim Standort eines Regionalflughafens).

Die höhere Einwohnerzahl spricht zunächst für Parchim (19 063 zu 12 700, Stand 31.12.2007). Entscheidend für Ludwigslust als Sitz des neuen Landkreises spricht aber die bessere Erreichbarkeit. Die Erreichbarkeit ist - angesichts ihrer Bedeutung für die Bürger, insbesondere aber auch für die ehrenamtlichen Mandatsträger - das ausschlaggebende Kriterium, welches die Abwägung zugunsten der Stadt Ludwigslust entscheidet. In allen fünf untersuchten Erreichbarkeitskategorien schneidet Ludwigslust besser ab als Parchim (siehe Anlage 22): Bezogen auf die Einwohnerzahlen des Jahres 2007 (226 000) erreichen 15 % der Kreisbevölkerung (33 000 Einwohner) Ludwigslust innerhalb von 15 Minuten (Parchim: 13 % oder 29 000 Einwohner), innerhalb von 30 Minuten sind es 33 % (75 000 Einwohner) gegenüber 34 % oder 76 000 Einwohner für Parchim. Innerhalb einer Fahrzeit von 45 Minuten gelangen 72 % der Einwohner (163 000 Einwohner) nach Ludwigslust (Parchim: 66 % oder 149 000 Einwohner) und innerhalb von 60 Minuten Fahrzeit sind es 91 % (206 000 Einwohner) der Landkreisbevölkerung (Parchim: 87 % oder 197 000 Einwohner).

Abschließend bleibt auf die durch § 2 Absatz 3 eingeräumte Möglichkeit zur Änderung des Kreissitzes durch den Kreistag des neu gebildeten Landkreises hinzuweisen (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 2).

## Zu § 9 Rechtsnachfolge

Die Neubildung der Landkreise nach diesem Gesetz erfolgt dergestalt, dass zunächst die

bestehenden Landkreise aufgelöst und dann neue Landkreise gebildet werden (§ 1 Absatz 1, §§ 3-8). Mit ihrer Auflösung sind die bisherigen Landkreise nicht mehr existent und können daher nicht mehr Träger von Rechten und Pflichten sein. Im Zeitpunkt ihrer Auflösung haben sich die Landkreise aber in einer Vielzahl von Rechtsbeziehungen zu anderen Rechtssubjekten befunden, etwa zu ihren Beschäftigten, zu Bürgerinnen und Bürgern, zu Unternehmen, zu anderen Landkreisen oder zum Land Mecklenburg-Vorpommern. Die bisherigen Landkreise waren Träger einer Vielzahl von Rechten und Pflichten. Es muss daher geklärt werden, auf wen diese Rechtsbeziehungen übergeleitet werden, wer Träger der Rechte und Pflichten der bisherigen Landkreise ist. § 9 bestimmt daher in Absatz 1 und 2 für jeden Landkreis einen Gesamtrechtsnachfolger, der in alle bestehenden Rechte und Pflichten des aufgelösten Landkreises eintritt.

Zum Rechtsnachfolger eines bisherigen (aufgelösten) Landkreises, dessen (ehemaliges) **Gebiet ungeteilt** Teil eines neuen Landkreises wird, wird dieser neu gebildete Landkreis erklärt. So wird etwa der neue Landkreis Nordvorpommern, der (unter Einbeziehung der Hansestadt Stralsund) aus den beiden ungeteilten Gebietsflächen der Landkreise Nordvorpommern und Rügen gebildet wird, zum Rechtsnachfolger jedes dieser beiden Landkreise bestimmt. Zum Rechtsnachfolger des Landkreises Demmin, dessen **Gebiet** auf drei neue Landkreise **aufgeteilt** wird (Landkreis Mittleres Mecklenburg, Mecklenburgische Seenplatte und Südvorpommern), wird der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte bestimmt. Ausschlaggebend hierfür ist zum Einen die Tatsache, dass dieser Landkreis die meisten Einwohner des bisherigen Landkreises Demmin übernimmt (zum Stichtag 31. Dezember 2007: 43 122 Einwohner gegenüber 35 464 auf den Landkreis Südvorpommern und 4 914 auf den Landkreis Mittleres Mecklenburg entfallende Einwohner). Zum anderen die Tatsache, dass sich die Mehrzahl der kreislichen Liegenschaften nicht in Demmin, sondern in Altentreptow und Malchin und damit in Städten befindet, die dem neuen Landkreis Mecklenburgische Seenplatte angehören werden.

Anders als bei den Landkreisen, die durch dieses Gesetz aufgelöst werden, besteht bei den kreisfreien Städten, die eingekreist werden, kein Bedürfnis für die Anordnung einer Gesamtrechtsnachfolge. Die ehemals kreisfreien Städte bleiben als Gebietskörperschaften bestehen und damit grundsätzlich weiterhin Träger aller Rechte und Pflichten, die ihnen auch schon vor der Einkreisung zugeordnet waren. Eine Ausnahme gilt lediglich für die Mitgliedschaft in Zweckverbänden, denen die eingekreisten Städte vor ihrer Einkreisung Kreisaufgaben übertragen hatten, für deren Erledigung sie nunmehr infolge der Einkreisung nicht mehr zuständig sind. Die Rechte und Pflichten, die sich aus der Mitgliedschaft in solchen Zweckverbänden ergeben, gehen infolge der gesetzlichen Anordnung des § 10 Absatz 2 Satz 1 auf den jeweiligen neuen Landkreis über. § 10 Absatz 1 hingegen betrifft nicht die Rechtsnachfolge, sondern nur die Funktionsnachfolge, d.h. den Übergang von Aufgaben (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 10 Funktionsnachfolge).

### **Zu § 10 Funktionsnachfolge**

Als Folge der Einkreisung werden die kreislichen Aufgaben der betroffenen ehemals kreisfreien Städte auf den Landkreis übergehen, in den jeweils die Einkreisung erfolgt. Die neuen Landkreise werden insoweit Funktionen übernehmen, die zuvor die kreisfreien Städte innehatten (zu den - kreislichen - Aufgaben, die die eingekreisten Städte, die mit der Einkreisung durch § 7 Absatz 2 der Kommunalverfassung den Status der großen kreisangehörigen Stadt erhalten (vgl. die Begründung zu Artikel 2 Nummer 1), nach der Landesverordnung über Aufgaben der großen kreisangehörigen Städte auch weiterhin wahrnehmen werden, siehe die Begründung zu Artikel 4).

Um den Übergang der kreislichen Aufgaben von den eingekreisten Städten auf die neu gebildeten Landkreise geordnet herbeiführen zu können, sieht Absatz 1 einen zeitlich verzögerten Aufgabenübergang vor. Auch nach der Einkreisung, die zusammen mit der Neubildung der Landkreise erfolgt, bleiben die - dann großen kreisangehörigen - Städte noch bis einschließlich 30. Juni 2012 für die Wahrnehmung der kreislichen Aufgaben zuständig. Erst zum 1. Juli 2012 gehen diese Aufgaben, soweit sie nicht nach Artikel 4 weiterhin von den großen kreisangehörigen Städten wahrgenommen werden, auf die Landkreise über. Der zeitlich verzögerte Aufgabenübergang hat gegenüber einem sofort zusammen mit der Einkreisung wirksam werdenden Aufgabenübergang entscheidende Vorteile: Die Findungs- und Orientierungsphase der neuen Landkreisverwaltungen wird nicht zusätzlich durch neu hinzukommende Aufgaben belastet. Im Zuge des Aufgabenübergangs werden auch zahlreiche Beschäftigte der kreisfreien Städte auf die Landkreise übergehen (siehe hierzu die Begründungen zu den §§ 20 ff.). Um hier zwischen den beteiligten Städten und Landkreisen einvernehmlich abgestimmte und rechtssichere Verträge schließen zu können und um zu verhindern, dass Aufgaben übergehen, ohne dass hierfür unmittelbar das für die Erledigung erforderliche Personal zur Verfügung steht, ist der verzögerte Aufgabenübergang unabdingbar. Schließlich werden durch den Aufgabenübergang zur Jahresmitte Probleme im Hinblick auf staatliche Zuweisungen auf Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes vermieden.

Absatz 2 sieht ebenfalls mit Wirkung zum 1. Juli 2012 eine (Teil-)Rechtsnachfolge der Landkreise in die Stellung der eingekreisten Städte vor. Hatte eine der eingekreisten Städte eine Aufgabe, die auf die Landkreise übergeht, auf einen Zweckverband übertragen, so wird nunmehr der Landkreis anstelle der in ihn eingekreisten Stadt Mitglied des Zweckverbandes. Der bestehende Zweckverband bleibt wie bisher zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben zuständig, es tritt lediglich ein Wechsel in der Verbandsmitgliedschaft ein. § 36 Absatz 1 Satz 2 sieht für die Mitgliedschaft in einem Zweckverband, der Träger einer Sparkasse ist, eine Sonderregelung vor (siehe hierzu die dortige Begründung).

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

Als Folge der Einkreisung der vier kreisfreien Städte gehen Aufgaben der Städte auf die Landkreise über und treten die Landkreise - soweit auf sie übergehende Aufgaben in Frage

stehen - in bestehende Zweckverbände ein (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 10 Funktionsnachfolge).

Anlässlich dieser Funktions- bzw. Rechtsnachfolge wird auf verschiedenen Gebieten ein interner Ausgleich zwischen der eingekreisten Stadt und dem sie aufnehmenden Landkreis erforderlich. Zur Durchführung dieses Ausgleichs haben die Stadt und der Landkreis nach Absatz 1 Satz 1 einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abzuschließen (Auseinandersetzungsvereinbarung). Die Ausgestaltung der Auseinandersetzungsvereinbarung wird den Beteiligten überlassen. Sie sollen sich im Rahmen ihrer *Selbst*-Verwaltung über die von ihnen als notwendig erachteten Vertragsinhalte selbst verständigen können. Die Beteiligten vor Ort wissen selbst am Besten, welche Fragen einer vertraglichen Klärung bedürfen und wie diese Klärung im Einzelnen ausgestaltet werden soll. Hinzu kommt, dass sich die zu regelnden Gegenstände von Landkreis zu Landkreis und von Stadt zu Stadt angesichts der vielen verschiedenen Rechtsbeziehungen und Organisationsformen bei der Wahrnehmung kreislicher Aufgaben durch die bisher kreisfreien Städte erheblich unterscheiden können.

Ungeachtet dessen ist nach Absatz 1 Satz 2 im Rahmen der Vermögensübertragung jedenfalls sicherzustellen, dass die für die Aufgabenerfüllung durch die neuen Landkreise erforderlichen Vermögensgegenstände gegen einen angemessenen Wertausgleich zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus lässt sich ganz allgemein feststellen, dass die Auseinandersetzungsvereinbarungen insbesondere zu regeln haben: Den Übergang oder die sonstige Verwendung von Immobilien und anderen Vermögenswerten, damit zusammenhängend die anteilige Übernahme von Verbindlichkeiten durch den Landkreis, sowie den Umgang mit Rechten und Pflichten aus Verträgen mit Dritten. In der kreisfreien Stadt kann etwa ein Gebäude belegen sein, das in Gänze oder teilweise der Erfüllung von an den Landkreis übergehenden Aufgaben dient. Es gilt, das Gebäude dem Landkreis (gegen einen angemessenen Wertausgleich) zu übertragen bzw. eine andere sachgerechte Lösung zu finden (etwa der Verbleib des Gebäudes bei der Stadt gegen einen angemessenen anderweitigen Ausgleich für den Landkreis). Möglicherweise wird der Landkreis etwa auch Verbindlichkeiten oder Risiken aus Rechtsstreitigkeiten, die im Zuge der Erledigung der jetzt auf ihn übergehenden Aufgabe bei der Stadt entstanden sind, billigerweise ganz oder teilweise zu übernehmen haben. Bei der Übernahme von Verbindlichkeiten sowie bei der Abtretung von Forderungen oder anderen Rechten sind die Vorschriften der §§ 398 ff. sowie §§ 414 ff. BGB zu beachten. Damit sich die Beteiligten möglichst schnell ganz auf ihre neuen Strukturen und Aufgaben konzentrieren können, ist die Auseinandersetzungsvereinbarung innerhalb von sechs Monaten nach Wirksamwerden des Aufgabenübergangs nach § 10 abzuschließen. Zur Gewährleistung einheitlicher Mindeststandards bedarf der Vertrag nach Absatz 1 Satz 3 der Genehmigung des Innenministeriums. Absatz 1 Satz 4 weist daraufhin, dass sich der Übergang und die Aufteilung des Personals ausschließlich nach §§ 20 bis 22 richten.

Absatz 1 gibt den Beteiligten auf, die Auseinandersetzungsvereinbarung innerhalb von sechs Monaten nach dem Aufgabenübergang abzuschließen, damit sie sich schnellstmöglich ganz auf ihre neuen Strukturen und Aufgaben konzentrieren können. Um dies auch für den Fall zu erreichen, dass die Beteiligten sich - wider Erwarten - nicht einigen können, wird das Innenministerium durch Absatz 2 ermächtigt, innerhalb von weiteren sechs Monaten die

notwendigen Festlegungen anstelle der Beteiligten zu treffen (Auseinandersetzungsanordnung). So ist gewährleistet, dass spätestens 12 Monate nach dem Aufgabenübergang von den eingekreisten Städten auf die neuen Landkreise die Auseinandersetzung abgeschlossen ist.

Absatz 3 beruht auf Artikel 126 EGBGB, der den Landesgesetzgeber ermächtigt, durch Gesetz zu regeln, dass das Grundstückseigentum eines Kommunalverbandes auf einen anderen Kommunalverband übertragen werden kann. Die Vorschrift vereinfacht den Vollzug der Auseinandersetzungsvereinbarungen bzw. -anordnungen. So geht etwa das Eigentum an einem Grundstück unmittelbar durch die Vereinbarung bzw. Anordnung über und nicht erst durch Auflassung und Eintragung ins Grundbuch. Für die dann notwendig werdende Berichtigung der öffentlichen Bücher haben die neuen Rechtsinhaber Sorge zu tragen. Die zuständigen Behörden werden nicht von Amts wegen tätig.

Damit alle an den Auseinandersetzungsvereinbarungen bzw. -anordnungen Interessierten sich ohne größeren Aufwand über ihren Inhalt informieren können, werden sie nach Absatz 4 durch das Innenministerium veröffentlicht.

### **Zu § 12 Auseinandersetzung zwischen Landkreisen**

Ebenso wie die Einkreisung einen Ausgleich zwischen Landkreis und eingekreister Stadt erforderlich macht, zieht die Aufteilung des Gebiets eines bisherigen Landkreises auf mehrere neue Landkreise das Bedürfnis nach einem Ausgleich zwischen diesen neuen Landkreisen nach sich.

Zur Durchführung dieses Ausgleichs haben die beteiligten Landkreise nach Absatz 1 Satz 1 einen öffentlich-rechtlichen Vertrag (Auseinandersetzungsvereinbarung) abzuschließen. Auch hier gilt das in der Begründung zu § 11 - Auseinandersetzung zwischen Landkreisen und eingekreisten Städten - Gesagte: Die Beteiligten sollen sich grundsätzlich auf das einigen, was den - ihnen am besten bekannten - Gegebenheiten vor Ort am Besten entspricht. Nach Satz 2 und 3 hat der Vertrag insbesondere Regelungen zur Vermögensauseinandersetzung zu treffen, wobei die Verwendungsmöglichkeiten für die Aufgabenerfüllung in den neuen Landkreisen und die Belegenheit unbeweglicher Vermögensgegenstände zu berücksichtigen sind.

In einer typischen Auseinandersetzungsvereinbarung können etwa folgende Sachverhalte einer Regelung bedürfen (Annahme: Das Gebiet des Altkreises 1 wird aufgeteilt auf Neukreis A und Neukreis B. Rechtsnachfolger von Altkreis 1 ist Neukreis A):

Im Gebiet von Neukreis B liegt ein Gebäude des Altkreises 1. Eigentümer dieses Gebäudes wird im Wege der Rechtsnachfolge Neukreis A. Es gilt, das Gebäude von Neukreis A an Neukreis B zu übertragen bzw. eine andere sachgerechte Lösung zu finden.

Neukreis A übernimmt im Wege der Gesamtrechtsnachfolge nach § 9 die Kredite für Investitionen des Altkreises 1. Im Rahmen der Übertragung unbeweglicher Vermögensgegenstände sind insoweit auch sachgerechte Regelungen zur anteiligen Übernahme von Schulden aus Investitionskrediten zu treffen. Aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips sind Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten nur in Ausnahmefällen dem Vermögensgegenstand

direkt zuordenbar. Insoweit muss aus Billigkeitsgründen eine dem jeweiligen Sachverhalt entsprechende Lösung gefunden werden. Denkbar ist eine Übernahme von Investitionskrediten im Verhältnis zu den in Vorjahren für den übertragenen Vermögensgegenstand geleisteten investiven Ausgaben. Aus Praktikabilitätsgründen kommt auch eine entsprechende Schuldendienstleistung oder eine andere sachgerechte Lösung der Vertragspartner in Betracht.

Neukreis A übernimmt im Wege der Gesamtrechtsnachfolge nach § 9 zunächst auch die Altfehlbeträge des Altkreises 1. Es wäre jedoch unbillig und nicht zu rechtfertigen, dass der Rechtsnachfolger eines aufgelösten Landkreises, der nur Teile des Gebiets und damit nur einen Teil der Gemeinden und Einwohner des alten Landkreises übernimmt, dauerhaft die Gesamtsumme der Altfehlbeträge zu tragen hätte. Daher legt Satz 4 ausdrücklich fest, dass sich die neuen Landkreise auch über die angemessene Verteilung der Altfehlbeträge zu einigen haben. Um die Anzahl der hierbei möglichen Streitpunkte möglichst gering zu halten, wird den Vertragspartnern der Maßstab, anhand dessen die Altfehlbeträge aufzuteilen sind, vorgegeben. Im Übrigen bleibt die rechnerische Bestimmung und Zuordnung der Altfehlbeträge jedoch den beteiligten Landkreisen überlassen, damit anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls die jeweils sachgerechteste Lösung gefunden werden kann. Durch die Möglichkeit zur Erhebung einer Altfehlbetragsumlage nach § 19 können die neuen Landkreise die Belastung durch die Altfehlbeträge des aufgelösten Landkreises an die einzelnen Gemeinden ihres Gebietes weitergeben (siehe hierzu im Einzelnen die Begründung zu § 19 Altfehlbetragsumlage). Zur Gewährleistung einheitlicher Mindeststandards bedarf der Vertrag nach Absatz 1 Satz 4 der Genehmigung des Innenministeriums.

Nach Absatz 2 i.V.m. § 11 Absatz 1 Satz 3 bedarf der Vertrag zur Gewährleistung einheitlicher Mindeststandards der Genehmigung des Innenministeriums. Absatz 2 i.V.m. § 11 Absatz 1 Satz 4 weist daraufhin, dass sich der Übergang und die Aufteilung des Personals ausschließlich nach §§ 20 bis 22 richten. Absatz 2 i.V.m. § 11 Absatz 2 bis 4 schließlich ermächtigt das Innenministerium für den Fall, dass die Beteiligten sich nicht einigen können, zum Erlass einer Auseinandersetzungsanordnung, vereinfacht den Vollzug der Auseinandersetzungsvereinbarungen bzw. -anordnungen und regelt die Veröffentlichung der Vereinbarungen bzw. Anordnungen (siehe im Einzelnen die Begründung zu § 11 Absatz 1 bis 4 - Auseinandersetzung zwischen Landkreisen und eingekreisten Städten).

Zwischen bisherigen Landkreisen, deren Gebiet ungeteilt zum Gebiet eines neuen Landkreises gehört, ist kein Raum für eine Auseinandersetzung, da im Wege der Gesamtrechtsnachfolge nur *ein* neuer Landkreis in alle Rechte und Pflichten beider nunmehr sein Gebiet bildender Altkreise eintritt. Zur Möglichkeit der Erhebung einer Altfehlbetragsumlage nach § 19 auch in diesen Fällen siehe die dortige Begründung.

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

Absatz 1 erleichtert den bestehenden Landkreisen und den einzukreisenden Städten bis zur Kreisneubildung bzw. bis zum Zeitpunkt des Aufgabenübergangs nach § 10 die

Zusammenarbeit. Nach Nummer 1 sollen innerhalb der genannten Gebietskörperschaften zeitweilige Ausschüsse nach § 36 bzw. § 114 der Kommunalverfassung gebildet werden, die die Neugliederungsphase begleiten. Nach Nummer 2 können zu diesem Zweck auch kommunenübergreifend gemeinsame Gremien geschaffen werden. Nummer 3 weist allgemein auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit hin, die selbstverständliche Grundlage einer jeden Zusammenarbeit im Vorfeld und bei Umsetzung der Neugliederung sein sollte.

Absatz 2 Satz 1 verdeutlicht die Notwendigkeit des Haushaltsausgleiches bis zur Auflösung der bisherigen Landkreise. Mit den Sätzen 3 ff. wird sichergestellt, dass in den Genehmigungsentscheidungen der Rechtsaufsichtsbehörde die Auswirkungen für den neuen Landkreis berücksichtigt werden können. Die Anforderungen des Satzes 2 können insofern in die rechtsaufsichtliche Prüfungspraxis einbezogen werden und werden damit auch durchsetzbar.

Absatz 3 Satz 1 verpflichtet alle Beteiligten, d.h. insbesondere die in Absatz 1 genannten Organe der Landkreise und einzukreisenden Städte, ihre Tätigkeiten auf die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter als durchgängiges Leitprinzip auszurichten. Nach Satz 2 haben sie hierbei die Gleichstellungsbeauftragten der Gebietskörperschaften, die den neuen Landkreis bilden werden, einzubinden. Damit wird sichergestellt, dass die Beteiligten auf den Sachverstand und die Erfahrung der Gleichstellungsbeauftragten auch wirklich zugreifen. Zur Gewährleistung ihrer Arbeitsfähigkeit und einer effektiven Vorbereitung der Neugliederung entscheiden sie aber eigenverantwortlich, wen oder wie viele Personen sie im Einzelfall beteiligen.

Absatz 4 Satz 1 verpflichtet die Beteiligten, bei ihrer Tätigkeit auch die besonderen Bedürfnisse behinderter Menschen zu beachten. Nach Satz 2 haben sie hierbei die Schwerbehindertenvertretungen der zusammenzuführenden Gebietskörperschaften einzubinden. Im Übrigen gilt die Begründung zu Absatz 3 Satz 2 entsprechend.

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

Um die möglichst sofortige Arbeitsfähigkeit der neuen Landkreise nach ihrer Bildung zu gewährleisten, sehen die Absätze 1 bis 3 den Erlass vorläufiger Regelungen für die neuen Landkreise vor, die schon vor Neubildung der Landkreise getroffen werden können. Die neuen Landkreise können die Regelungen jederzeit ändern.

Absatz 1 Satz 1 trifft Vorkehrungen dafür, dass die neuen Kreistage sich nicht erst eine neue Hauptsatzung erarbeiten müssen. Sie können zunächst auf einer vorläufigen Hauptsatzung aufbauen, diese aber auch jederzeit ändern. Die vorläufige Hauptsatzung für den neuen Landkreis wird einvernehmlich von den Landkreisen, die einen gemeinsamen Rechtsnachfolger haben, und der kreisfreien Stadt erlassen, die demselben neuen Landkreis angehören werden. Durch die Regelung wird bezüglich der Landkreise sichergestellt, dass auch Landkreise, deren Gebiet mehreren neuen Landkreisen zugeordnet wird, nur an der Erarbeitung *einer* vorläufigen Hauptsatzung, nämlich der ihres Rechtsnachfolgers, beteiligt werden. Die Beteiligung an den Hauptsatzungen auch der anderen Landkreise, die Teile ihres Gebietes erhalten, würde - nach außen - zu einer nicht zu rechtfertigenden „Überrepräsentation“ aufzuteilender gegenüber nicht

aufzuteilenden Landkreisen führen und zugleich - nach innen - die Kapazitäten aufzuteilender Landkreise überfordern. Weiterhin gewährleistet die Regelung die Beteiligung der eingekreisten Städte. Zwar werden nur die bisherigen Landkreise aufgelöst, die eingekreisten Städte behalten hingegen ihre Stellung als Gemeinde. Dennoch ist es geboten, auch sie bei der Erarbeitung der vorläufigen Hauptsatzung einzubinden. Die Hauptsatzung ist gewissermaßen das „Grundgesetz“ des neuen Landkreises, das auch die Zusammenarbeit im Kreistag regelt. Die bisher kreisfreien Städte werden in die Landkreise eingegliedert, ihre Einwohner wählen die Kreistagsmitglieder mit und der Kreistag trifft Entscheidungen, von denen auch sie unmittelbar betroffen sind. Vor der Kreisneubildung hätten die Einwohner der Städte - anders als die der bisherigen Landkreise - ohne die vorliegende Regelung aber keine gewählten Vertreter, die ihre Interessen im Hinblick auf die neuen Landkreise wahrnehmen. Nach Satz 2 können auch weitere Regelungen bereits vor der Neubildung getroffen werden. Satz 3 regelt die Geltung der die Hauptsatzung betreffenden Vorschriften der Kommunalverfassung.

Da die neuen Landkreise weder bei Erarbeitung noch bei Verkündung der vorläufigen Regelungen nach Absatz 1 existieren, gewährleistet Absatz 2 Satz 1 und 2, dass alle formellen Voraussetzungen, die an Regelungen nach Absatz 1 gestellt werden, erfüllt werden. Hierzu wird der Landrat des Landkreises, der unter den bisherigen Landkreisen, deren Gebiet ungeteilt zum Gebiet des neuen Landkreises gehört, zum 31. Dezember 2007 die höchste Einwohnerzahl hat, ermächtigt, mit Hilfe aller bisherigen Körperschaften, die ganz oder in Teilen demselben neuen Landkreis angehören werden (also auch mit Hilfe der Landkreise, deren Gebiet mehreren neuen Landkreisen zugeordnet wird), die entsprechenden Verfahren durchzuführen. Nach Satz 3 verkünden die Körperschaften die Regelungen jede für sich nach den jeweils für sie geltenden Vorschriften.

Indem im Vorfeld der Bildung der neuen Kreise nach Absatz 3 eine vorläufige Organisation und Geschäftsverteilung festgelegt wird, sollen Schwierigkeiten in der Übergangs- und Findungsphase unmittelbar nach Bildung der neuen Landkreise vermieden werden. Es handelt sich hierbei um eine exekutive Tätigkeit, die den Landräten und den Oberbürgermeistern obliegt. Die Wahlbeamten der neuen Landkreise müssen nach der Landkreisneubildung nicht „bei Null anfangen“ und zunächst Organisationsregelungen erarbeiten, sondern können auf die bereits erarbeiteten Regelungen zurückgreifen. Durch die Einbeziehung auch der Oberbürgermeister der eingekreisten Städte wird sichergestellt, dass auch die Interessen der im Zuge des Aufgabenübergangs auf die neuen Landkreise übergehenden Beschäftigten der eingekreisten Städte bei den vorläufigen Regelungen zur Organisation und Geschäftsverteilung Berücksichtigung finden.

Absatz 4 stellt zunächst klar, dass die vorläufigen Regelungen erst ab Bildung des neuen Landkreises gelten. Darüber hinaus ordnet er an, dass die Organe der neuen Landkreise selbst entscheiden sollen, ob sie sich die vorläufigen Regelungen dauerhaft zu Eigen machen wollen oder nicht - die Befristung der Regelungen zwingt sie dazu. Anders als bei § 15, der die unbefristete Fortgeltung des Orts- und Kreisrechts der bisherigen Körperschaften vorsieht, stehen hier Vorschriften in Frage, die von vornherein mit dem Wissen aller Beteiligten in einer Übergangsphase für eine Übergangszeit erlassen wurden.

### **Zu § 15 Orts- und Kreisrecht**

Absatz 1 ordnet im Interesse der Rechtssicherheit und der Arbeitsfähigkeit der Kreisverwaltungen die Fortgeltung des Kreisrechts an (z.B. Gebührensatzungen). Kreisrecht, welches nicht von der Existenz des aufgelösten Landkreises und seiner Organe getrennt werden kann (z.B. Hauptsatzung, Geschäftsordnung des Kreistages), wird durch die Neugliederung gegenstandslos; es tritt mit Auflösung der Landkreise außer Kraft, ohne dass es einer Regelung bedarf. Das fortgeltende Kreisrecht ist räumlich auf das Teilgebiet des neuen Landkreises begrenzt, auf dem es vor der Neugliederung Geltung entfaltete. Es gilt fort, bis es durch den neu gebildeten Landkreis ersetzt wird oder sonst außer Kraft tritt (beispielsweise weil seine Geltungsdauer befristet ist). Eine zeitliche Befristung für die Fortgeltung wird nicht angeordnet. Da die neu gebildeten Landkreise in der Regel ein eigenes Interesse daran haben, dass innerhalb ihres Gebiets nicht für längere Zeit oder gar dauerhaft unterschiedliches Kreisrecht gilt, ist ein Eingriff in ihre Satzungshoheit nicht notwendig. Anders als bei der Anordnung der Befristung vorläufiger Regelungen in § 14 stehen hier Vorschriften in Frage, die einerseits nicht in einer Übergangsphase erlassen wurden und die andererseits bei ihrem Erlass auf Dauer vorgesehen waren, so dass keine Notwendigkeit besteht, die Dauer der Fortgeltung zu befristen.

Absatz 2 sieht aus denselben Gründen wie Absatz 1 die Fortgeltung des Ortsrechts der eingekreisten Städte vor, welches diese in Wahrnehmung von Aufgaben erlassen haben, die nach § 10 Absatz 1 auf die Landkreise übergehen werden.

### **Zu § 16 Wohnsitz**

Die Wohnsitzregelung ist erforderlich, weil insbesondere das aktive und passive Wahlrecht eine bestimmte Wohnsitzdauer im Wahlgebiet vorsehen.

### **Zu § 17 Stellenausschreibungen für kommunale Wahlbeamte**

Die Vorschrift regelt in Absatz 1 - abweichend von § 116 Absatz 2 Satz 3 der Kommunalverfassung - die Pflicht zur Stellenausschreibung für die in den neuen Landkreisen zu wählenden Landräte. Die Ausschreibung ist durch den Landrat des einwohnerstärksten aller ungeteilt im neuen Landkreis aufgehenden bisherigen Landkreise vorzunehmen. Maßgeblicher Stichtag für die zugrundezulegende Einwohnerstärke ist der 31. Dezember 2007.

Nach Absatz 2 sind auch die Stellen für die Beigeordneten der neuen Landkreise - insoweit abweichend von § 117 Absatz 1 Satz 1 i.V.m. § 116 Absatz 2 Satz 3 der Kommunalverfassung - auszuschreiben. Allerdings gilt diese Regelung nicht generell, sondern nur dann, wenn im neuen Landkreis tatsächlich Bedarf für die Einrichtung von Stellen für Beigeordnete gesehen wird.

Dies wird insbesondere davon abhängen, ob und in welchem Umfang Beigeordnete der bisherigen Landkreise nach § 25 in den Dienst des neuen Landkreises übergetreten sind. Da der Antrag auf Versetzung in den einstweiligen Ruhestand durch die Beigeordneten der bisherigen Landkreise nach § 25 Absatz 1 Satz 2 spätestens vier Monate vor dem Tag der Bildung der neuen Landkreise vorliegen muss, ist gewährleistet, dass die Informationen über die zu erwartende Anzahl an übertretenden Beigeordneten zum Stichtag der Stellenausschreibung (drei Monate vor Bildung der neuen Landkreise) vorliegen. Da bei Beigeordneten der Stellenausschreibung deshalb besonderes Gewicht zukommt, weil in ihr besondere, über die Kommunalverfassung hinausgehende Qualifikationsvoraussetzungen gefordert werden können, hat der ausschreibende Landrat vor der Ausschreibung das Einvernehmen mit den übrigen Landkreisen, die nach § 9 denselben Rechtsnachfolger haben, herzustellen. Durch die Regelung wird auch sichergestellt, dass auch Landkreise, deren Gebiet mehreren neuen Landkreisen zugeordnet wird, nur an den Ausschreibungen für *einen* neuen Landkreis, nämlich denen ihres Rechtsnachfolgers, beteiligt werden (siehe hierzu auch die Begründung zu § 14 Absatz 1 - Vorläufige Regelungen für die neuen Landkreise). Da Landkreise gem. § 40 KV M-V auch künftig nicht dazu verpflichtet sind, Beigeordnete vorzusehen, entfällt die Verpflichtung zur Stellenausschreibung, wenn auch nur einer der bisherigen Landkreise sein Einvernehmen zur Stellenausschreibung verweigert. Aus dem gleichen Grund ist auch keine Ersatzvornahme des Innenministeriums für die Stellenausschreibung der Beigeordneten vorgesehen.

### **Zu § 18 Überleitung der Haushalte**

Mit Bildung der neuen Landkreise müssen für diese neue Haushaltspläne aufgestellt werden. Dies ist aus Gründen der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltswahrheit erforderlich, da nicht nur bisherige Landkreise vollständig in neuen Landkreisen aufgehen, sondern auch bisherige Landkreise aufgeteilt werden. Zudem muss (aus Rechtssicherheitsgründen) für die neugebildete Körperschaft über die Kreisumlage entschieden werden, da eine Fortgeltung der bisherigen Umlagesätze aufgrund der Einkreisung bisher kreisfreier Städte und neu zugeordneter Gemeinden infolge der Teilung bisheriger Landkreise nicht möglich ist. Auch erleichtern die zu fertigenden Abschlüsse die Vermögensauseinandersetzungen im Zuge der Auseinandersetzung zwischen Landkreisen nach § 12.

Absatz 1 regelt, dass die bisherigen Landkreise für das Haushaltsjahr 2011 eine Haushaltssatzung erlassen. Diese gilt für die Zeit bis zur Bildung der neuen Landkreise. Zum Ende des Rumpfhaushaltsjahres wird ein Abschluss nach den Regeln des jeweils angewendeten Rechnungssystems erstellt.

Absatz 2 bestimmt, dass die neuen Landkreise eine neue Haushaltssatzung für das restliche Haushaltsjahr erlassen. Mit der Regelung wird ein transparentes Verfahren erreicht, welches der neugewählten Vertretung die Wahrnehmung des Budgetrechts erleichtert. Bis für den neuen Landkreis eine Haushaltssatzung erlassen ist, gelten die Grundsätze der Kommunalverfassung über die vorläufige Haushaltsführung. Dabei können ausnahmsweise freiwillige Leistungen, für die Ausgaben in den Haushaltssatzungen von einem der bisherigen Landkreise vorgesehen

waren, nach Beschluss des neuen Kreistages fortgeführt werden. Hiermit soll sichergestellt werden, dass von den Rechtsvorgängern eingegangene freiwillige Leistungen nicht aufgrund der Kreisstrukturreform unterjährig unterbrochen werden und es damit zu Beeinträchtigungen des Angebots kommt. Zwar bedingt die Regelung, dass die Landkreise 2011 zwei Haushaltssatzungen verabschieden müssen, der Aufwand hierfür dürfte jedoch den Aufwand für eine Nachtragshaushaltssatzung, die bei einer Fortführung der kreislichen Haushalte in den neuen Körperschaften ohnehin erforderlich wäre, kaum übersteigen. Da die Haushaltssatzungen der alten Landkreise mit dem Tag der Bildung der neuen Landkreise ihre Geltung verlieren, sind Regelungen zu Kassenkrediten bzw. Krediten zur Liquiditätssicherung während der Zeit der vorläufigen Haushaltssatzung nötig. Die regulären Übergangsbestimmungen der Kommunalverfassung dürften für den Sonderfall der Landkreisneubildung nicht ausreichend sein, um die Zahlungsfähigkeit des neuen Landkreises zu sichern. Insoweit enthält Satz 4 eine Ermächtigungsgrundlage für das Innenministerium, bis zum Inkrafttreten einer Haushaltssatzung einen Höchstbetrag des Kassenkredites bzw. der Kredite zur Liquiditätssicherung festzusetzen.

#### **Zu § 19 Altfehlbetragsumlage**

Oberstes Ziel aller bisherigen Landkreise muss es sein, bis zur Neubildung der Landkreise die Haushaltskonsolidierung abgeschlossen zu haben und rechtskonforme Haushalte aufzuweisen. Diese Prioritätensetzung wird sowohl in Satz 1 als auch in § 13 Absatz 2 besonders hervorgehoben. Nur für den Fall, dass ein bisheriger Landkreis aufgrund der Höhe der Altfehlbeträge einen Haushaltsausgleich bis zur Neubildung der Landkreise nicht erreicht und dies auch dem neu geschaffenen Landkreis durch den Einsatz der Anschubfinanzierung und der Strukturbeihilfe nach § 39 nicht gelingt, wird mit der Regelung eine Möglichkeit geschaffen, Gemeinden im neuen Kreisgebiet zu einer Sonderumlage (Altfehlbetragsumlage) heranzuziehen. Es steht im Ermessen der neuen Landkreise, ob sie die Sonderumlage erheben. Wenn sie - entsprechend den Regelungen des § 11 des Finanzausgleichsgesetzes zur Kreisumlage - erheben wird, sind nur die Gemeinden betroffen, die in den bisherigen Kreisstrukturen in einem defizitären Altkreis durch die Festsetzung einer nicht auskömmlichen Kreisumlage finanzielle Vorteile hatten. Die Ausdehnung auf einen Zeitraum von fünf Jahren beugt einer Überforderung der betroffenen Gemeinden durch die zusätzlich zu tragende Belastung vor.

#### **Zu § 20 Personalübergang der Beamten**

Die Vorschrift regelt den Personalübergang der Beamten. Zum Personalübergang der Arbeitnehmer und Auszubildenden siehe § 21. Ergänzend finden über die Vorschrift des § 27 Absatz 2 Satz 1 Landesbeamtengesetz die Regelungen der §§ 16 bis 19 Beamtenstatusgesetz Anwendung.

Ein gesetzlicher Übertritt der Beamten erfolgt, wenn bisherige Landkreise vollständig in einem neu gebildeten Landkreis aufgehen. Wenn die bisherigen Dienstherren in mehrere neu gebildete

Landkreise einfließen, findet zwar ebenfalls zunächst ein gesetzlicher Übertritt der Beamten auf den Rechtsnachfolger des aufgelösten Landkreises statt, zusätzlich entsteht aber eine Übernahmepflicht für diejenigen neuen Landkreise, die nicht zum Rechtsnachfolger bestimmt worden sind. Die beteiligten neu gebildeten Landkreise als Dienstherrn sind also verpflichtet, einvernehmlich im Rahmen einer pflichtgemäßen Ermessensentscheidung zu bestimmen, welche Beamten von welchen Körperschaften übernommen werden. Das insoweit nach § 27 Absatz 2 des Landesbeamtengesetz i.V.m. § 16 Absatz 2 Satz 2 des Beamtenstatusgesetzes erforderliche Einvernehmen, d.h. die völlige Willensübereinstimmung aller an der Umbildung beteiligten Körperschaften wird über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, einen Personalüberleitungsvertrag nach Absatz 2, hergestellt. Kommt dieser nicht zustande, gilt § 22 Absatz 1.

Bei Einkreisungen findet eine - zeitlich auf den 1. Januar 2012 hinausgeschobene (vgl. die Begründung zu § 10) - Aufgabenübertragung von den eingekreisten Städten auf die Landkreise statt. Die Übernahme der Beamten hat nach Absatz 3 anteilig entsprechend der mit den jeweils übergehenden Aufgaben im Einzelnen verbundenen Arbeitsinhalte und Arbeitsmengen zu erfolgen. Der Personalüberleitungsvertrag muss bis zum Ablauf des Tages vor dem Aufgabenübergang geschlossen worden sein, damit unmittelbar im Anschluss daran die Übernahmeverfügungen durch den aufnehmenden Landkreis erlassen werden können. Andernfalls würde nach dem Aufgabenübergang ein Zeitraum entstehen, in dem die zusätzlichen Aufgaben bei den Landkreisen zwar schon erfüllt werden müssten, die Beamten, die diese Aufgaben bisher wahrgenommen haben, jedoch noch nicht zur Verfügung stünden. Kommt der Personalüberleitungsvertrag nicht zustande, gilt § 22 Absatz 1.

Zur sach- und interessensgerechten Überleitung der Beamten im Rahmen des zu schließenden Personalüberleitungsvertrages ist es erforderlich, dass die beteiligten Körperschaften auch ohne Zustimmung des Beamten über persönliche Daten (insbesondere Name, Geburtsdatum, Wohnort, Bildungsabschluss und sonstige Qualifikationen, bisherige berufliche Tätigkeiten, Beurteilungen) der Bediensteten Kenntnis erlangen. Hierzu bedarf es aus datenschutzrechtlichen Gründen der gesetzlichen Ermächtigung in Absatz 4 Satz 1. Zur Sicherstellung eines transparenten Verfahrens sieht Satz 2 vor, dass die bisherigen Dienstherrn zur Herausgabe dieser Daten auf Verlangen auch verpflichtet sind.

Absatz 5 nennt die in den Personalüberleitungsvertrag aufzunehmenden Angaben, die für die rechtssichere Ausgestaltung der darauf basierenden Überleitung zwingend notwendig sind.

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

Die Vorschrift regelt den Personalübergang der Arbeitnehmer und Auszubildenden. Zum Personalübergang der Beamten siehe § 20.

Absatz 1 stellt klar, dass bei vollständiger Eingliederung eines aufgelösten Landkreises in einen neuen Landkreis der Übergang der Arbeitsverhältnisse im Wege der Rechtsnachfolge erfolgt,

d.h. der in § 9 gesetzlich bezeichnete Rechtsnachfolger tritt in die Rechte und Pflichten aus den Arbeitsverhältnissen ein. Die Vorschrift hat insoweit lediglich deklaratorische Wirkung.

Auch für den Fall, dass ein bisheriger Landkreis in mehreren neuen Landkreisen aufgeht, erfolgt der Übergang der Arbeitsverhältnisse im Wege der Rechtsnachfolge auf den in § 9 gesetzlich bezeichneten neuen Landkreis. Aus Gründen einer gerechten Lastenverteilung zwischen den von der Neugliederung betroffenen neuen Landkreisen sieht Absatz 2 die Verpflichtung vor, dass diese sich über eine anteilige Übernahme des Personals durch diejenigen neuen Landkreise, die nicht zum Rechtsnachfolger bestimmt worden sind, zu einigen haben. Weil eine aufgabenbezogene Zuordnung der Arbeitsverhältnisse bei Aufteilung eines Kreisgebietes nicht möglich ist, wird sich die Anzahl der überzuleitenden Arbeitnehmer an einer Verhältniszahl zwischen dem bisherigen Gesamtkreis und dem abgegebenen Gebietsteil orientieren müssen. Die Festlegung der Basis für die Bestimmung der Verhältniszahl (bereichsspezifische Fallzahlen, Fläche, Einwohnerzahl etc.) sollte sich nach den Gegebenheiten vor Ort richten und bleibt deshalb den beteiligten Körperschaften überlassen. Bei der Individualisierung der konkret überzuleitenden Arbeitnehmer können soziale Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Ziel des Verfahrens muss es sein, einvernehmlich eine sinnvolle Zuordnung der Arbeitsverhältnisse und eine sowohl für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer möglichst optimale Weiterbeschäftigung zu ermöglichen. Auf Basis des Personalüberleitungsvertrages findet ein gesetzlicher Übergang der Arbeitsverhältnisse zum 1. Juli 2012 statt. Die Arbeitnehmer, deren Arbeitsverhältnisse vom Übergang betroffen sind, sind hierüber zu unterrichten. Kommt eine Einigung nicht zustande, gilt § 22 Absatz 1.

Im Falle der Einkreisung werden die beteiligten Körperschaften - ebenso wie bei den Beamten nach § 20 Absatz 3 (vgl. dortige Begründung) - aus Gründen der Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Dienstbetriebes durch Absatz 3 verpflichtet, sich bereits rechtzeitig vor dem Zeitpunkt des Aufgabenübergangs nach § 10 über den Übergang der Arbeitnehmer im Rahmen eines Personalüberleitungsvertrages zu einigen. Dies eröffnet den beteiligten Körperschaften sowohl die Möglichkeit, sich nach Maßgabe der übergehenden Aufgaben über die konkrete Anzahl der überzuleitenden Arbeitnehmer auseinanderzusetzen, als auch bei der Individualisierung der überzuleitenden Arbeitnehmer die eigenen Interessen sowie die Interessen der von der Überleitung betroffenen Arbeitnehmer stärker zu berücksichtigen. Auf Basis des geschlossenen Personalüberleitungsvertrages werden die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer sodann mit dem Tag des Aufgabenübergangs auf die neuen Landkreise übergeleitet.

Erfolgt bis zum Ablauf des Tages vor dem Aufgabenübergang nach § 10 keine Einigung zwischen den beteiligten Körperschaften, wird diese - anders als in den Fällen des § 20 Absatz 2 und 3 sowie § 21 Absatz 2 - nicht nach § 22 Absatz 1 durch Verwaltungsakt der Rechtsaufsichtsbehörde ersetzt. Vielmehr ordnet das Gesetz in diesem Falle an, dass die Arbeitsverhältnisse derjenigen Arbeitnehmer, die mit Ablauf des Tages vor dem Aufgabenübergang mit Aufgaben betraut sind, die künftig von den Landkreisen wahrzunehmen sind, mit dem Tag der Einkreisung auf die aufnehmenden Landkreise übergehen. Dieser gesetzliche Personalübergang richtet sich nunmehr nur noch nach objektiven Kriterien, insbesondere danach, inwieweit dem betroffenen Arbeitnehmer zum maßgeblichen Zeitpunkt bei der Stadt ausschließlich oder in wesentlichem Umfang Aufgaben übertragen waren, die

zukünftig vom neuen Landkreis wahrgenommen werden. Von der Regelung umfasst sind insbesondere auch Mitarbeiter in Querschnittsbereichen, wenn deren Tätigkeit ausschließlich oder wesentlich der Erfüllung der Aufgaben, die zukünftig vom neu gebildeten Landkreis wahrgenommen werden, zugute kommt.

Absatz 4 Satz 1 (Halbsatz 2) ordnet an, dass betriebsbedingte Kündigungen aus Gründen, die in Zusammenhang mit der Kreisstrukturreform stehen, für die Dauer von drei Jahren - gerechnet jeweils ab dem Zeitpunkt des Übergangs des einzelnen Arbeitsverhältnisses - ausgeschlossen sind. Den neuen Landkreisen und ihren Mitarbeitern wird so die Gelegenheit gegeben, die Übergangs- und Anpassungsphase in voller Konzentration auf die Aufgabenwahrnehmung zu bewältigen. Satz 1 (Halbsatz 1) stellt klar, dass tarifliche Vereinbarungen hierdurch nicht ausgeschlossen werden, so dass es den Kommunen frei steht, mit den Gewerkschaften anderweitige Regelungen zu treffen. Satz 2 stellt darüber hinaus klar, dass personen- oder verhaltensbedingte Kündigungen von der Kündigungsschutzregelung unberührt bleiben.

Nach Absatz 5 gelten die dargestellten Regelungen auch für Auszubildende.

#### **Zu § 22 Regelung durch Verwaltungsakt**

Um möglichst zeitnah zu den erfolgenden Gebietsveränderungen bzw. Aufgabenverlagerungen rechtssichere und klare Verhältnisse für die beteiligten Körperschaften sowie für die betroffenen Bediensteten zu schaffen, bedarf es bei Nichteinigung der neuen Landkreise in den Fällen der §§ 20 Absatz 2 und 22 Absatz 2 sowie bei Nichteinigung zwischen dem neuen Landkreis und der von der Einkreisung betroffenen Stadt im Falle des § 20 Absatz 3 einer Ersetzung der Einigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Dies regelt Absatz 1. Insbesondere kommt im Falle des § 21 Absatz 2 ein gesetzlicher Übergang der Arbeitsverhältnisse entsprechend der Regelung des § 21 Absatz 3 Satz 3 nicht in Betracht, weil eine objektive aufgabenbezogene Zuordnung der Arbeitsverhältnisse bei Aufteilung eines Kreisgebietes nicht möglich ist. Die Ersetzung der vorgeschriebenen Einigung erfolgt gegenüber den betroffenen Körperschaften durch Verwaltungsakt, der infolge des gesetzlichen Ausschlusses des Suspensiveffektes eines hiergegen eingelegten Rechtsbehelfes sofort vollziehbar ist.

Absatz 2 bestimmt, dass in den Fällen des § 20 Absatz 2 und 3 die Beamten auf Basis des nach Absatz 1 zu erlassenden Verwaltungsaktes von den aufnehmenden Landkreisen zu übernehmen sind. Die Vorschrift konkretisiert insoweit die Regelung des § 17 Absatz 3 Beamtenstatusgesetz, wonach die Übernahme von der Körperschaft verfügt wird, in deren Dienst der Beamte treten soll.

Im Falle des § 21 Absatz 2 erfolgt nach Maßgabe des nach Absatz 1 erlassenen Verwaltungsaktes der gesetzliche Übergang der Arbeitsverhältnisse. Um der Rechtsaufsichtsbehörde nach Ablauf der in § 21 Absatz 2 Satz 2 für die Einigung der Körperschaften bestimmten Frist (31. Dezember 2011) die notwendige Zeit von sechs Monaten zum Erlass des Verwaltungsaktes zur Verfügung zu stellen, legt Absatz 3 als Zeitpunkt des gesetzlichen Überganges den 1. Januar 2013 fest.

### **Zu § 23 Stellenbewirtschaftung**

Die Vorschrift dient dem Schutz der neu zu bildenden Landkreise. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die neuen Landkreise ihre Personalplanung ohne vermeidbare Vorbelastungen in Angriff nehmen können. Für den Übergangszeitraum bis zur Neubildung der Landkreise ist daher im Interesse des Gemeinwohls besonders auf die Einhaltung der Grundsätze der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (§ 120 Absatz 1 i.V.m. § 43 Absatz 1 der Kommunalverfassung) zu achten. Die Haushalte der Rechtsnachfolger der bisherigen Landkreise dürfen nicht durch unnötige finanzielle Belastungen beschwert werden (siehe auch § 13 Absatz 2).

Nach Absatz 1 Satz 1 werden Beförderungen von Beamten ausgeschlossen; Neueinstellungen von Beamten und Arbeitnehmern sowie Höhergruppierungen von Arbeitnehmern dürfen von den bisherigen Landkreisen nur unter den in Absatz 1 Satz 1 genannten Voraussetzungen vorgenommen werden. Nach Satz 2 kann das Innenministerium in dringenden Fällen Ausnahmen zulassen. Das Vorliegen eines dringenden Falls beurteilt sich danach, ob es für die Funktionsfähigkeit des bisherigen oder des neuen Landkreises geboten ist, eine der in Satz 1 eingeschränkten Handlungen sofort vorzunehmen oder ob damit bis zum Zeitpunkt der Bildung der neuen Landkreise abgewartet werden kann. Sofortiger Handlungsbedarf kann insbesondere bei Fachleuten bestehen, deren Tätigkeit nicht von anderen Beschäftigten mit erledigt werden kann. Allerdings ist auch in solchen Fällen die Möglichkeit kreisübergreifender Kooperationen zu prüfen.

Absatz 2 ordnet die entsprechende Geltung für die einzukreisenden Städte an, soweit die betroffenen Stellen der Wahrnehmung von auf die Landkreise übergehenden kreislichen Aufgaben zugeordnet werden können.

### **Zu § 24 Ende der Amtszeit kommunaler Wahlbeamter**

Die Vorschrift dient dem Schutz der neu zu bildenden Landkreise (siehe hierzu die Begründung zu § 23 Stellenbewirtschaftung).

Absatz 1 regelt den Fall, dass in der Zeit bis zur Auflösung der bisherigen Landkreise ein Landrat oder Beigeordneter aus dem Amt ausscheidet. Für den Zeitraum zwischen Ausscheiden und Auflösung findet keine Wahl eines neuen Landrates oder Beigeordneten für den aufzulösenden Landkreis mehr statt. Die Vorschrift dient dem Schutz der neuen Landkreise vor unnötigem Verwaltungsaufwand für die sonst notwendige Neuwahl und der Kostenbelastung, die daraus entstünde, dass sie bei ihrer Bildung entweder mit Versorgungsaufwendungen für den nur für wenige Monate amtierenden Landrat (oder Beigeordneten) oder mit der Übernahmeverpflichtung nach § 25 Absatz 2 belastet wären. Zudem wird sichergestellt, dass die

neuen Landkreise ausreichenden Entscheidungsspielraum für bedeutsame personelle Entscheidungen behalten.

Beruhet das Ausscheiden auf dem Ablauf der Amtszeit, so kann der Landrat oder Beigeordnete nach Absatz 2 seine Aufgabe bis zur Auflösung des Landkreises fortführen, wenn er dies möchte. Die zeitliche Beschränkung des § 116 Absatz 2 Satz 4 der Kommunalverfassung - für Beigeordnete über § 117 Absatz 3 Satz 1 der Kommunalverfassung - gilt nicht.

Für die übrigen Fälle der Beendigung der Amtszeit und für den Fall, dass der am Amtszeitende ausscheidende Beamte sein Amt nicht weiterführen will, bestimmt Absatz 3, dass das Innenministerium auf Antrag des Landkreises einen Beauftragten bestellen kann. Es wird zunächst der Entscheidung des Landkreises überlassen, ob ohne Rückgriff auf einen Beauftragten der oder die Verhinderungsstellvertreter die Aufgaben des Ausscheidenden übernehmen sollen oder nicht. Stellt der Landkreis einen Antrag, so kommen entsprechende Überlegungen des Innenministeriums zum Tragen. Der Beauftragte nimmt die Aufgaben bis zur Auflösung des Landkreises im Beamtenverhältnis auf Zeit wahr. Ein etwaig bestehendes Beamten- oder Arbeitsverhältnis wird durch die Begründung des Beamtenverhältnisses auf Zeit als Beauftragter nicht beendet. Für das bisherige Beamtenverhältnis wird das Ruhen gesetzlich angeordnet. Das Schicksal des Arbeitsverhältnisses bestimmt sich nach den arbeits- bzw. tarifrechtlichen Vorgaben. In Betracht kommt hier insbesondere die Gewährung von Sonderurlaub nach § 28 TV-L/TVöD.

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

Die ersten beiden Absätze regeln im Ergebnis, dass kommunale Wahlbeamte, die dies wollen, beim Rechtsnachfolger „ihres“ Landkreises weiterbeschäftigt werden. Wollen sie nicht weiterbeschäftigt werden, so werden sie in den einstweiligen Ruhestand versetzt oder aus dem Beamtenverhältnis entlassen.

Die Regelung in Absatz 1 ermöglicht es den Landräten und Beigeordneten, die nicht bereit sind, in dem neuen Landkreis ggf. auch ein geringerwertiges Amt im Beamtenverhältnis auf Zeit zu übernehmen, auf Antrag in den einstweiligen Ruhestand versetzt zu werden. Ein Personalübergang auf den neuen Kreis findet in diesem Falle nicht statt. Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand setzt eine ruhegehaltfähige Dienstzeit von fünf Jahren voraus. Ist diese nicht erfüllt, ist der Beamte – soweit sein Antrag dies umfasst – aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit zu entlassen. Da die Stellen der Beigeordneten bei Bedarf spätestens drei Monate vor der Kreisumbildung auszuschreiben sind (vgl. § 17), sieht das Gesetz vor, dass der entsprechende Antrag bereits vier Monate vor dem Tag der Umbildung gestellt werden muss.

Absatz 2 enthält deklaratorisch einen Verweis auf § 27 Absatz 2 des Landesbeamtengesetzes und damit auf die einschlägigen Regelungen des Beamtenstatusgesetzes zum gesetzlichen Übertritt bzw. zur Übernahme der Beamten, die auch für kommunale Wahlbeamte zur Anwendung kommen, und stellt darüber hinaus klar, dass eine Weiterbeschäftigung nur als Beigeordneter möglich ist. Für die Besetzung der Stelle des Landrates ist eine Neuwahl erforderlich, und

anderweitige Dienstposten im Beamtenverhältnis auf Zeit stehen in den Landkreisen nicht zur Verfügung.

In Folge des nach Absatz 2 möglichen Dienstübertritts kommunaler Wahlbeamter ordnet Absatz 3 Satz 1 an, dass die in § 117 Absatz 2 Satz 1 der Kommunalverfassung vorgesehene Begrenzung auf zwei Beigeordnete je Landkreis solange nicht gilt, wie die Wahlzeit zum neuen Landkreis übergetretener Wahlbeamter andauert. Wenn also mehr als zwei Wahlbeamte von der Möglichkeit des Übertritts zu einem Landkreis Gebrauch machen, kann dieser, solange die jeweilige Wahlzeit der Übergetretenen andauert, drei (oder mehr) Beigeordnete vorhalten. Satz 2 befreit von der Regelung, dass jedem Beigeordneten ein Dezernat zugewiesen werden muss, *soweit* im neuen Landkreis infolge der Regelung des Satzes 1 mehr als die regelmäßige gesetzliche Höchstzahl an Beigeordneten (also mehr als zwei) tätig ist. Bis zur regelmäßigen gesetzlichen Höchstzahl von Beigeordneten muss auch weiterhin jedem Beigeordneten ein Dezernat zugewiesen werden. Satz 4 stellt klar, dass die Ämter der Beigeordneten des neuen Landkreises zunächst mit den übergetretenen kommunalen Wahlbeamten besetzt werden müssen. Die Neuwahl von Beigeordneten der neuen Landkreise ist erst zulässig, wenn eine Weiterverwendung der übergetretenen kommunalen Wahlbeamten in diesen Ämtern nach § 27 des Landesbeamtengesetzes ausscheidet. Absatz 3 schafft eine insgesamt ausgewogene Lösung. Für eine gewisse Übergangszeit (begrenzt durch die restlichen Wahlzeiten der übertretenden Landräte und Beigeordneten) wird es in einigen Landkreisen mehr als zwei Beigeordnete geben. In der Anfangs- und Findungsphase der neuen Landkreise kann so auf bewährte Kräfte zurückgegriffen werden, und diese können etwa mit dem Zusammenwachsen der Neukreise nach innen und mit den Fragen der Auseinandersetzung nach außen mit ihren „Fusionspartnern“ und mit den eingekreisten Städten in sinnvoller Weise tätig werden.

### **Zu § 26 Wahrnehmung der Aufgaben eines Landrats**

Für die Zeit zwischen der Bildung der neuen Landkreise und dem Amtsantritt der neuen Landräte ist dafür Sorge zu tragen, dass die neuen Landkreise handlungsfähig sind. Absatz 1 bestimmt daher, dass die bisherigen Landkreise gemeinsam bis vier Monate vor Bildung der neuen Landkreise dem Innenministerium für den nach § 9 zu ihrem Rechtsnachfolger bestimmten Landkreis einen ihrer Beamten als Beauftragten und einen weiteren als dessen Stellvertreter vorschlagen (in den Fällen, in denen ein neuer Landkreis Rechtsnachfolger nur eines bisherigen Landkreises ist, entfällt das Abstimmungserfordernis und der bisherige Landkreis schlägt allein einen Beauftragten vor). Aufgrund des hoheitlichen Charakters der wahrzunehmenden Aufgaben scheidet sonstige Beschäftigte als Beauftragte aus. Das Innenministerium bestellt den Beauftragten bis drei Monate vor der Bildung der neuen Landkreise. So ist sicher gestellt, dass der (spätere) Beauftragte sich rechtzeitig auf die Ausübung seiner Aufgaben als Beauftragter vorbereiten kann. Für den Fall, dass die Landkreise sich nicht auf einen Beauftragten und dessen Stellvertreter einigen können oder aus sonstigen Gründen keinen Beauftragten vorschlagen, wählt das Innenministerium den Beauftragten oder den Stellvertreter aus.

Absatz 2 begrenzt die Aufgabenwahrnehmung durch den Beauftragten in zweifacher Weise: In zeitlicher Hinsicht handelt er nur bis zum Amtsantritt des neuen, gewählten Landrates. In sachlicher Hinsicht ist er nur zur Erledigung der Geschäfte befugt, die nicht bis zum Amtsantritt des Landrats aufgeschoben werden können.

Wegen des hoheitlichen Charakters der Aufgaben, die der Beauftragte nach Absatz 2 im Übergangszeitraum zwischen der Bildung des neuen Landkreises bis zum Amtsantritt des neuen Landrates wahrzunehmen hat, bestimmt Absatz 3, dass dies im Beamtenverhältnis auf Widerruf zu erfolgen hat. Die Begründung eines Beamtenverhältnisses auf Zeit scheidet demgegenüber aus, weil das Datum des Amtsantritts des neuen Landrates zum Zeitpunkt der Neubildung des Landkreises mangels abgeschlossenen Wahlverfahrens nicht feststeht. Das Beamtenverhältnis endet durch Widerruf desselben mit Amtsantritt des neuen Landrates. Der Beamte wird durch den erklärten Widerruf ohne Einhaltung einer Frist (vgl. § 23 Absatz 4 Satz 1 Beamtenstatusgesetz) aus dem Beamtenverhältnis entlassen. Nach Satz 3 sind auf den Beauftragten die besoldungsrechtlichen Vorschriften anzuwenden, die für den Landrat gelten, dessen Aufgaben er wahrnimmt. Maßgeblich ist insoweit die sich aus der Kommunalbesoldungslandesverordnung ergebende Einstufung des Amtes des Landrates des neuen Landkreises, die in erster Linie von der Einwohnerzahl abhängt. Die Kosten, die die Beauftragung verursacht, hat der Landkreis zu tragen.

### **Zu § 27 Durchführung der Kreistagswahlen und Landratswahlen**

Durch die §§ 2 bis 8 werden die bisherigen Landkreise aufgelöst und neue Landkreise gebildet.

*<Alternative auswählen: Alt. ohne Änd. des KWG: Durch die Auflösung der bisherigen Landkreise wird faktisch die Wahlperiode der Kreistage und die Amtszeit der Landräte beendet; Kreistage und Landräte können ohne Landkreise nicht weiter existieren bzw. im Amt bleiben.*

*Alt. mit Änd. des § 52 KWG (2. Lesung voraussichtlich im Januar 2009 - Drs. 5/1936): Durch die Auflösung der bisherigen Landkreise endet die Wahlperiode der Kreistage (vgl. § 52 Absatz 3 Satz 3 des Kommunalwahlgesetzes) und auch die Amtszeit der Landräte; Kreistage und Landräte können ohne Landkreise nicht weiter existieren bzw. im Amt bleiben.>*

Mit dem Ziel einer kurzfristigen Herstellung der Arbeitsfähigkeit der neuen Kreise verknüpft Absatz 1 den Wahltag für die Kreistage und Landräte der neuen Landkreise mit dem Tag der Landkreisneubildung. In Übereinstimmung mit § 6 Absatz 2 des Kommunalwahlgesetzes, demzufolge Wahltag ein Sonntag oder gesetzlicher Feiertag ist, legt Artikel 9 Absatz 4 den <einsetzen: Tag der Bildung der neuen Landkreise> als den Tag des allgemeinen Inkrafttretens dieses Gesetzes und damit auch als den Wahltag fest. Die Wahlperiode der Gemeindevertretungen und der ehrenamtlichen Bürgermeister ist hiervon ebenso wenig betroffen wie die der Oberbürgermeister und Stadtvertretungen der eingekreisten Städte.

Absatz 2 verweist für Vorbereitung und Durchführung der Wahlen auf die Geltung der Kommunalverfassung und des Kommunalwahlgesetzes, soweit das vorliegende Gesetz keine infolge der Auflösung und Neubildung der Landkreise notwendigen Sonderregelungen trifft.

Absatz 3 verkürzt die Wahlperiode der nach Absatz 1 gewählten Kreistage der neuen Landkreise, um sicherzustellen, dass die Kreistage künftig wieder zusammen mit den Gemeindevertretungen und den ehrenamtlichen Bürgermeistern gewählt werden. Ab den allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2014 werden dann alle kommunalen Vertretungen und die ehrenamtlichen Bürgermeister wieder einheitlich nach den allgemeinen Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes für die Dauer von fünf Jahren gewählt.

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

In Konkretisierung von § 2 Absatz 7 des Kommunalwahlgesetzes („*Wahlgebiete sind ... für die Kreiswahl das Kreisgebiet.*“) bestimmt Absatz 1 auch für die Wahlen im Zuge der Kreisstrukturreform das Gebiet der neu zu bildenden Landkreise zum jeweiligen Wahlgebiet.

Gemäß § 5 Absatz 1 des Kommunalwahlgesetzes wird die Wahl zu den Vertretungen in Wahlbereichen durchgeführt, deren Zahl und Abgrenzung die jeweilige Vertretung bestimmt. Eine Besonderheit besteht bei den Wahlen am Tag der Neubildung der Landkreise darin, dass sie in den neu gebildeten Landkreisen durchgeführt werden, die Vorbereitung der Wahlen jedoch noch in den bisherigen Kreisstrukturen erfolgen muss. Für die Kandidatenaufstellung ist es wichtig, dass die Wahlbereiche rechtzeitig vor den Wahlen gebildet werden. Diese Aufgabe wird durch Absatz 2 Satz 1 den Vertretungskörperschaften der aufzulösenden Landkreise und einzukreisenden Städte übertragen, die sich innerhalb ihres gemeinsamen künftigen Wahlgebietes untereinander und mit dem Landeswahlleiter abstimmen müssen. Zur Sicherstellung der Wahldurchführung auch bei Uneinigkeit über die Wahlbereiche bestimmt Satz 2, dass das Innenministerium die Wahlbereiche festlegt, wenn bis vier Monate vor Bildung der neuen Landkreise keine Einigung zustande kommt.

### **Zu § 29 Kreiswahlausschuss und Kreiswahlleiter**

Kreiswahlleiter und Kreiswahlausschuss haben die Aufgabe, die Wahlvorbereitung und -durchführung im Wahlgebiet zu steuern und sicherzustellen. Die Wahlvorbereitung für die bereits in den neuen Kreisstrukturen stattfindenden Wahlen findet jedoch noch in den derzeitigen kreislichen Strukturen statt (vgl. bereits die Begründung zu § 28 Wahlgebiet und Wahlbereiche). Diese Besonderheit macht Abweichungen vom üblichen Verfahren der Bestimmung des Kreiswahlleiters und der Bildung des Kreiswahlausschusses erforderlich.

Absatz 1 bestimmt, dass für jeden neu zu bildenden Landkreis ein Kreiswahlausschuss gebildet wird. In diesem Zusammenhang ist auf § 12 Absatz 4 des Kommunalwahlgesetzes hinzuweisen, demzufolge in allen Gemeinden des Landes, obwohl nur eine Kreiswahl stattfindet, auch Gemeindewahlausschüsse zu bilden sind.

Nach Absatz 2 erfolgt die Besetzung des gemeinsamen Wahlausschusses abweichend von § 12 des Kommunalwahlgesetzes paritätisch mit je drei Mitgliedern der bisherigen Landkreise, die

nach § 9 denselben Rechtsnachfolger haben, und ggf. der in den neu zu bildenden Landkreis einzukreisenden Stadt. Landkreise, deren Gebiet mehreren neuen Landkreisen zugeordnet wird, entsenden - wie ungeteilte Landkreise auch - Mitglieder nur in *einen* Kreiswahlausschuss, nämlich den des neuen Landkreises, der ihr Rechtsnachfolger wird (siehe hierzu auch die Begründung zu § 15 Absatz 1 - Vorläufige Regelungen für die neuen Landkreise).

Absatz 3 Satz 1 regelt auch das Vorschlagsverfahren abweichend von § 4 der Kommunalwahlordnung, indem die Vertretungskörperschaften der Landkreise und ggf. der einzukreisenden Stadt die Mitglieder und deren Stellvertreter für den Wahlausschuss durch Wahl bestimmen. Die Festschreibung der Grundsätze der Verhältniswahl stellt sicher, dass der § 4 Absatz 2 der Kommunalwahlordnung zugrundeliegende Gedanke - Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse in der Vertretung des Wahlgebietes - auch vorliegend zum Tragen kommt. Um sicherzustellen, dass es zu keinen zeitlichen Verzögerungen kommt, die die Einhaltung der wahlrechtlichen Fristen behindern könnten, bestimmt Satz 2 eine Frist von acht Monaten vor der Wahl, bis zu der die Wahl der jeweiligen Vertreter erfolgt sein muss. Zugleich wird festgelegt, dass bei Nichtwahrung dieser Frist das Innenministerium die Mitglieder des Wahlausschusses zu bestimmen hat.

Nach Absatz 4 Satz 1 hat das Innenministerium den Kreiswahlausschuss unverzüglich nach Wahl bzw. Bestimmung aller seiner Mitglieder einzuberufen. Des Weiteren wird in Satz 2 und 3 das Verfahren bis zur Wahl eines Wahlleiters und dessen Stellvertreters geregelt. Zur Gewährleistung der dauerhaften Arbeitsfähigkeit des Ausschusses kann abweichend von § 12 Absatz 2 Satz 2 des Kommunalwahlgesetzes das Innenministerium nach Satz 4 bei Vorliegen eines Verhinderungsfalles einen Wahlleiter bzw. dessen Stellvertreter bestimmen.

Um eine koordinierte Wahlvorbereitung und -durchführung zu gewährleisten regelt Absatz 5, dass der jeweils einwohnermäßig stärkste an der „Fusion“ beteiligte Landkreis dem Kreiswahlleiter das Personal und die Sachmittel zur Vorbereitung und Durchführung der Wahlen zur Verfügung zu stellen hat. Um eine unbillige Belastung allein dieses Landkreises zu vermeiden, haben die übrigen Landkreise und ggf. die einzukreisenden Städte die hierfür erforderliche Unterstützung zu leisten.

### **Zu § 30 Bekanntmachung der Wahlergebnisse**

Gemäß § 40 des Kommunalwahlgesetzes macht der Wahlleiter das Wahlergebnis sowie die Namen der gewählten Bewerber und der Ersatzpersonen in der festgestellten Reihenfolge öffentlich bekannt. Da die gewählten Bewerber die Mitgliedschaft in der Vertretung nach § 42 des Kommunalwahlgesetzes eine Woche nach der öffentlichen Bekanntgabe des Wahlergebnisses erwerben, ist es zur kurzfristigen Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit der Kreistage nach der Landkreisneubildung wichtig, dass die Ergebnisse möglichst schnell veröffentlicht werden. Abweichend von § 70 der Kommunalwahlordnung, wonach öffentliche Bekanntmachungen in der für den Landkreis üblichen Form zu erfolgen haben, sind die Wahlergebnisse in einer oder mehreren Tageszeitungen bekannt zu machen. Denn es ist

ungewiss, ob die Bekanntmachungsbestimmungen in den (vorläufigen) Satzungen die notwendige schnelle Veröffentlichung in jedem Fall gewährleisten können. Hinzu kommt, dass die Bevölkerung der neuen Landkreise kurz nach deren Bildung zwangsläufig noch nicht umfassend über die (vorläufigen) Bekanntmachungsvorschriften der neuen Landkreise unterrichtet sein kann. Durch die Formulierung „in einer oder mehreren Tageszeitungen, deren Erscheinungsgebiet das gesamte Wahlgebiet umfassen muss“ wird sichergestellt, dass die Veröffentlichung in (mindestens) so vielen Tageszeitungen erfolgt, dass jeder Einwohner des Landkreises die Möglichkeit hat, die Wahlergebnisse aus „seiner“ jeweiligen Regional- bzw. Lokalzeitung zu entnehmen.

### **Zu § 31 Konstituierung der Kreistage**

Nach Satz 1 beruft der Kreiswahlleiter den Kreistag mit einer Ladungsfrist von einer Woche ein. Die Abweichung von § 106 Absatz 1 Satz 1 der Kommunalverfassung („*Der Kreistag tritt innerhalb von sechs Wochen ... zusammen.*“) ergibt sich aus der Notwendigkeit, dass die neuen Landkreise möglichst schnell über arbeitsfähige Vertretungen verfügen müssen. Die Abweichung von § 106 Absatz 1 Satz 2 der Kommunalverfassung („*Die Einberufung erfolgt durch den bisherigen Kreistagspräsidenten.*“) ist notwendig, da es für den Kreistag eines neuen Landkreises keinen „bisherigen Kreistagspräsidenten“ gibt. Satz 2 schreibt die Veröffentlichung in einer oder mehreren Tageszeitungen vor (siehe hierzu die Begründung zu § 30 Bekanntmachung der Wahlergebnisse).

Es besteht bereits kurz nach der Wahl die Möglichkeit, die Gewählten zur konstituierenden Sitzung zu laden. Dies ist unabhängig davon möglich, ob das Wahlergebnis zu diesem Zeitpunkt schon bekannt gemacht wurde. Auch die Möglichkeit der Gewählten, ihre Wahl später abzulehnen, hat hierauf keinen Einfluss; die Einladung muss hierzu lediglich unter den Vorbehalt der Annahme der Wahl gestellt werden.

### **Zu § 32 Übergang und Wahl der Personalvertretungen; Gesamtpersonalrat**

Die Vorschriften der §§ 32 bis 34 stellen Sonderregelungen für die Wahl der Personal- und Schwerbehindertenvertretungen in den von der Neuordnung der Landkreise betroffenen Dienststellen dar.

§ 32 Absatz 1 Satz 1 stellt ausdrücklich klar, dass mit der Auflösung der bisherigen Landkreise nach § 1 Absatz 1 der Untergang der bisherigen Dienststellen im personalvertretungsrechtlichen Sinne verbunden ist. Wird eine Dienststelle aufgelöst, so führt dies zwangsläufig auch das Ende der Amtszeit der dortigen Personalvertretung herbei. Absatz 1 Satz 2 ordnet wegen des erst zum 1. Juli 2012 auf die neuen Landkreise erfolgenden Übergangs von Aufgaben und Personal (vgl. § 10 Absatz 1 und die dortige Begründung) für den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 30. September 2012 erstmalige Personalratswahlen in den Dienststellen der neu gebildeten Landkreise an. Um

eine erneute Wahl innerhalb eines kurzen Zeitraumes von einem Jahr zu vermeiden und eine Rückkehr in den regelmäßigen Wahlrhythmus zu erreichen, bestimmt Absatz 1 Satz 3 den Zeitraum vom 1. März bis zum 31. Mai 2017 als den nächsten regulären Wahltermin. Damit verlängert sich die Amtszeit der im Jahr 2012 gewählten Personalräte für nur eine Wahlperiode von vier auf fast fünf Jahre. Diese Ausnahme vom Grundsatz der Einhaltung des Wahlrhythmus ist vertretbar, da die demokratische Legitimation des Personalrats gewahrt wird. Ein starres Festhalten an der regelmäßig vierjährigen Wahlperiode erschiene mit Blick auf das Demokratieprinzip auch unverhältnismäßig, da der Wähler innerhalb kurzer Zeit wiederholt zur Abgabe seiner Stimme aufgerufen wäre, obgleich lediglich eine im Vergleich zur Gesamtwahlperiode relativ kurze Übergangszeit überbrückt werden muss. Des Weiteren wird mit der Wahlperiodenverlängerung ein zulässiger Zweck verfolgt. Es sollen Kosten und Verwaltungsaufwand vermieden und eine kontinuierliche Personalratsarbeit gewährleistet werden.

Um personalratslose Zeiten zu vermeiden, sind nach Absatz 2 unverzüglich nach der Bildung der neuen Landkreise Wahlvorstände zu bilden, die die Rechte und Pflichten eines Personalrates wahrnehmen bis der neue Personalrat gewählt ist und die Wahlen nach § 24 Absatz 1 durchgeführt sind (§ 20 Absatz 2 des Personalvertretungsgesetzes). Die Anzahl ihrer Mitglieder ist aus Praktikabilitätsgründen auf maximal 13 begrenzt. Dies entspricht der möglichen Höchstzahl an Personalratsmitgliedern in einer Dienststelle nach § 13 des Personalvertretungsgesetzes. Im Hinblick darauf, dass mit der Einkreisung der bisher kreisfreien Städte keine zwingenden Dienststellenneubildungen im personalvertretungsrechtlichen Sinne verbunden sind und im Zuge der Aufgabenübertragung nur ein eher geringer Teil des Personales auf die Landkreise übergehen dürfte, sollen die bisherigen Personalräte der in einen neu gebildeten Landkreis eingekreisten Städte im Wahlvorstand an allen Verfahren mit beratender Stimme mitwirken können.

Absatz 3 trifft Regelungen hinsichtlich des Übergangs und der Wahl von Gesamtpersonalräten.

### **Zu § 33 Dienstvereinbarungen**

Wird im Zuge einer Verwaltungsreform eine Dienststelle aufgelöst oder in einer Weise geändert, dass sie ihre bisherige Identität einbüßt, verlieren die dortigen Dienstvereinbarungen grundsätzlich ihre Geltung. Da die Dienststellen der bisherigen Landkreise aufgelöst werden, wird es nach den Neuwahlen zum Abschluss neuer Vereinbarungen kommen müssen. Um die Zeit bis zu deren Abschluss zu überbrücken, bestimmt § 33 die Weitergeltung der in den Dienststellen der bisherigen Landkreise abgeschlossenen Dienstvereinbarungen für die Beschäftigten aus den Dienststellen bis zum Abschluss neuer Dienstvereinbarungen, längstens für ein Jahr nach der Neubildung der Dienststellen. Die bei den eingekreisten Städten bestehenden Dienstvereinbarungen gelten fort, da ihre rechtliche Selbständigkeit durch die Eingliederung in die neuen Landkreise nicht verloren geht und damit auch ihre Dienststellenidentität unberührt bleibt.

### **Zu § 34 Übergang und Wahl der Schwerbehindertenvertretungen**

Entsprechend § 32 - Übergang und Wahl der Personalvertretungen - ordnet die Vorschrift auch für die Schwerbehindertenvertretungen in den Dienststellen der neuen Landkreise erstmalig in der Zeit vom 1. Juli bis 30. September 2012 die Wahl von Schwerbehindertenvertretungen an. Bis zur Neuwahl bleiben die bisherigen Vertrauenspersonen jeweils für die Belange der Beschäftigten der bisherigen Landkreise und der eingekreisten Städte zuständig.

### **Zu § 35 Übergang und Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten**

Nach § 118 Absatz 2 Satz 1 der Kommunalverfassung bestellt der Kreistag (oder der Kreisausschuss, wenn die Hauptsatzung dies vorsieht), die Gleichstellungsbeauftragte. Um für die Zeit zwischen Bildung der neuen Landkreise und der Wahl einer Gleichstellungsbeauftragten im neuen Landkreis Vorsorge zu tragen, bestimmt Satz 1, dass die Landkreise, die nach § 9 denselben Rechtsnachfolger haben, einvernehmlich eine Gleichstellungsbeauftragte für den neuen Landkreis bereits vor dessen Bildung bestimmen. Landkreise, deren Gebiet mehreren neuen Landkreisen zugeordnet wird, sind nur an der Bestellung *einer* vorläufigen Gleichstellungsbeauftragten beteiligt (siehe hierzu die Begründung zu § 14 Absatz 1, die insoweit entsprechend gilt). Eine Einbeziehung der einzukreisenden Städte in die Regelung ist nicht notwendig. Die Bestellung und Tätigkeit deren Gleichstellungsbeauftragter wird durch die Einkreisung nicht berührt. Die gleichstellungspolitischen Interessen der Beschäftigten der großen kreisangehörigen Städte finden im Übergangsprozess durch die Gleichstellungsbeauftragten der Städte einerseits und durch die vorläufigen Gleichstellungsbeauftragten der neuen Landkreise ausreichend Berücksichtigung. Satz 2 legt fest, dass Bestellung der vorläufigen Gleichstellungsbeauftragten mit der Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten für den neuen Landkreis endet.

Die Gleichstellungsbeauftragten der eingekreisten Städte bleiben als Gleichstellungsbeauftragte der dann großen kreisangehörigen Städte im Amt, ohne dass es dazu einer gesonderten Regelung bedarf.

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

Absatz 1 Satz 1 stellt klar, dass im Zuge der in § 9 angeordneten Rechtsnachfolge auch die Trägerschaft eines Landkreises für eine Sparkasse bzw. die Mitgliedschaft eines Landkreises in einem Sparkassenzweckverband auf den neu gebildeten Landkreis übergeht. Im Rahmen der Einkreisung bisher kreisfreier Städte wäre es auch möglich, dass deren Mitgliedschaft in Sparkassenzweckverbänden nach der allgemeinen Regel des § 9 Absatz 2 Satz 1 auf die neu gebildeten Landkreise übergeht (alleiniger Träger einer Sparkasse ist keine der eingekreisten Städte). In Anbetracht der oft großen Identifikation der ehemals kreisfreien Städte und ihrer Bürger mit „ihrer“ Sparkasse wählt das Gesetz diesen Weg jedoch nicht. Daher bestimmt Absatz 1 Satz 2, dass die großen kreisangehörigen Städte weiterhin Mitglied in Zweckverbänden, die Träger einer Sparkasse sind, bleiben.

Nach der Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte und den sich hieraus ergebenden Fällen der Rechtsnachfolge kann es dazu kommen, dass einerseits ein Landkreis (ggf. über die Mitgliedschaft in einem Zweckverband) Träger mehrerer Sparkassen ist und dass sich andererseits das Geschäftsgebiet einer Sparkasse auf das (Teil-)Gebiet mehrerer neu gebildeter Landkreise erstreckt. Da nach § 5 Absatz 1 Satz 1 des Sparkassengesetzes in der bisherigen Fassung das Geschäftsgebiet der Sparkasse das Gebiet ihres Trägers ist, würde sich das Geschäftsgebiet der Sparkasse künftig auf das gesamte Gebiet des neu gebildeten Landkreises (der ihr Träger ist) bzw. auf das gesamte Gebiet der neu gebildeten Landkreise (die über die Mitgliedschaft in einem Zweckverband ihre Träger sind) erstrecken. Hieraus würden zahlreiche Konflikte der Sparkassen und ihrer Träger resultieren. Um dies zu vermeiden, ordnet Absatz 2 als Grundsatz an, dass in allen Fällen die Geschäftsgebiete der Sparkassen in dem Umfang fortbestehen, in dem sie bis zur Gebietsneugliederung bestanden haben. Die Sätze 2 und 3 enthalten aber eine wichtige Ausnahme von diesem Grundsatz. Soweit nämlich Sparkassen infolge der Aufteilung des Gebietes bisheriger Landkreise auf mehrere neue Landkreise Teile ihres Geschäftsgebietes in Landkreisen haben, die (unmittelbar oder über einen Zweckverband) nicht zu ihren Trägern gehören, steht dies im Widerspruch zum Regionalprinzip. Gemäß § 5 Absatz 1 des Sparkassengesetzes ist das Geschäftsgebiet der Sparkassen das Gebiet ihrer Träger und die Sparkassen sollen sich nur in ihrem Geschäftsgebiet betätigen, insbesondere nur dort Zweigstellen betreiben. Bis zum 31. Dezember 2014 - gut 3 Jahre und 3 Monate nach Bildung der neuen Landkreise - ist daher eine Zweigstellenübertragung gemäß § 28 Absatz 9 des Sparkassengesetzes vorzunehmen. Alternativ ist in geeigneten Fällen auch eine Fusion möglich. Ist nach Ablauf der genannten Frist kein Zustand hergestellt, der § 5 Absatz 1 des Sparkassengesetzes entspricht (wozu auch eine Beschränkung des Geschäftsgebietes gehört), so kann die Sparkassenaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der obersten Kommunalaufsichtsbehörde sowie nach Anhörung des Ostdeutschen Sparkassenverbandes eine

Regelung durch Rechtsverordnung treffen. Als Gegenstand einer solchen Regelung kommt vorrangig die Anordnung der Übertragung einer Zweigstelle in Betracht, aber auch andere notwendige und geeignete Maßnahmen zur Beschränkung des Geschäftsgebiets im Sinne des Regionalprinzips.

Satz 1 weist darüber hinaus deklaratorisch auf die bestehende Möglichkeit der Vereinigung von Sparkassen nach dem Sparkassengesetz hin und macht so darauf aufmerksam, dass aus wirtschaftlichen Gründen die Überschneidungen von Geschäftsgebieten und Landkreisgrenzen bzw. die Trägerschaft eines Landkreises an mehreren Sparkassen nicht dauerhaft aufrechterhalten werden sollte.

### **Zu § 37 Berechnungsgrundlagen und Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz für das Jahr 2011**

Die Regelung stellt klar, dass die Landkreisneubildung und die dabei erfolgende Einkreisung bisher kreisfreier Städte die Berechnungsgrundlagen und die Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz im Jahr 2011 grundsätzlich unberührt lassen. Damit wird auch sichergestellt, dass Kreis- und Amtsumlagen auf Basis der geltenden Umlagegrundlagen erhoben werden. Da die Kreisaufgaben, für die die nach § 1 Absatz 2 Satz 1 eingekreisten Städte bis zu ihrer Einkreisung zuständig waren, erst zum 1. Juli 2012 auf den Landkreis übergehen, in den die Einkreisung erfolgt, besteht für das Jahr 2011 hinsichtlich der Kreisaufgaben keine Überfinanzierung der bisher kreisfreien und nun eingekreisten Städte. Eine Sonderregelung für sie hinsichtlich der Berechnungsgrundlagen und Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz für 2011 ist deshalb nicht notwendig. Satz 2 und 3 machen für Landkreise, deren Gebiet mehreren neuen Landkreisen zugeordnet wird, deutlich, dass ab dem auf den Tag der Bildung der neuen Landkreise folgenden Monat die monatlichen Zuweisungen an den alten Landkreis auf die neuen Landkreise verteilt werden, auf die Gebietsteile des bisherigen, aufgeteilten Landkreises übergegangen sind. Die Zuweisungen werden hierbei entsprechend der Einwohnerzahlen der den neuen Landkreisen angehörenden Gemeinden per 31.12.2009 aufgeteilt. Mit Blick darauf, dass auch geteilte Landkreise nur einen Gesamtrechtsnachfolger haben, ist diese Klarstellung notwendig.

### **Zu § 38 Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

Mit der sich aus diesem Gesetz ergebenden neuen Gebietsstruktur und den damit einhergehenden Aufgabenneuordnungen zwischen den Landkreisen und den großen kreisangehörigen Städten wird eine Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes notwendig. Nur so kann den Anforderungen von Artikel 73 Absatz 2 der Landesverfassung, wonach zur Sicherung der Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Kreise und zum Ausgleich einer unterschiedlichen Belastung mit Ausgaben das Land im Wege des Finanzausgleichs die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen hat, auch nach der kommunalen Strukturreform Rechnung getragen werden. Da der

Bestimmung der Höhe der einzelnen Zuweisungen Berechnungen zugrundegelegt werden müssen, die auf möglichst zeitnahen Daten zu beruhen haben, zugleich den jeweils aktuellen Entwicklungen Rechnung zu tragen ist, darüber hinaus die Ergebnisse der derzeit laufenden umfassenden Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes berücksichtigt werden müssen und schließlich der Aufgabenübergang von den bisher kreisfreien Städten auf die Landkreise erst zum 1. Juli 2012 wirksam wird (vgl. hierzu § 10 und die dortige Begründung), sind die über Artikel 5 dieses Gesetzes hinausgehenden Anpassungen durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zum 1. Januar 2012 umzusetzen. Hierauf weist Absatz 1 hin. Dabei ist berücksichtigt, dass eine unterjährige Änderung des Finanzausgleichsgesetzes berechnungstechnisch nicht möglich ist. Die Anpassung wird beachten, dass der Übergang der kreislichen Aufgaben von den eingekreisten Städten auf die Landkreise erst zum 1. Juli 2012 erfolgt.

Absatz 2 Nummer 1 legt fest, dass für den Bereich der allgemeinen Schlüsselzuweisungen an dem bewährten Drei-Säulen-Modell festgehalten wird und dass die großen kreisangehörigen Städte mit den weiterhin kreisfreien Städten in einer gemeinsamen Säule verbleiben. Die Steuerkraft der großen kreisangehörigen Städte ist im Vergleich zu den meisten anderen kreisangehörigen Gemeinden überdurchschnittlich hoch. Die Einbeziehung in die Säule der anderen kreisangehörigen Gemeinden würde zu einer deutlichen und ungerechtfertigten Reduzierung der Schlüsselzuweisungen an die großen kreisangehörigen Städte führen. Die großen kreisangehörigen Städte erfüllen bis zum 30. Juni 2012 weiter alle Aufgaben der kreisfreien Städte und ab dem 1. Juli 2012 im Vergleich zu den anderen kreisangehörigen Gemeinden zusätzliche Aufgaben (vgl. hierzu Artikel 4 und die dortige Begründung). Zudem haben sie als Zentren für ihre jeweilige Region eine erhebliche Bedeutung, die bei der Bestimmung der Finanzausgleichssäulen zu berücksichtigen ist. Deshalb sind ihre Schlüsselzuweisungen zusammen mit denen der kreisfreien Städte, getrennt von den anderen kreisangehörigen Gemeinden, zu berechnen. Innerhalb der jeweiligen Säule wird die Verteilung unter Steuerkraftgesichtspunkten durchgeführt. Nummer 2 stellt sicher, dass die großen kreisangehörigen Städte als Zentren und Entwicklungsmotoren in ihren Landkreisen auch zukünftig über die entsprechende Finanzkraft verfügen und nicht überproportional zur Finanzierung der Landkreise herangezogen werden. Sichergestellt wird dies unter anderem durch die Schaffung einer differenzierten Kreisumlage. Die Rechtsgrundlage hierzu wird durch den neu gefassten § 120 der Kommunalverfassung geschaffen (vgl. die Begründung zu Artikel 2 Nummer 10) und durch den neu geschaffenen Absatz 4 des § 11 des Finanzausgleichsgesetzes umgesetzt (vgl. Artikel 5 Nummer 4 und die dortige Begründung).

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

- offen -

## Zu Artikel 2

### Zu Nummer 1 - § 7:

Der Regelungsgehalt des bisherigen § 7 wird um die neu geschaffene Kategorie der „großen kreisangehörigen Städte“ erweitert. Die im Vergleich zu den übrigen kreisangehörigen Städten erfolgende Privilegierung hinsichtlich der Trägerschaft von Aufgaben wird - entsprechend § 2 Absatz 3 und § 3 Absatz 1 der Kommunalverfassung - durch die Landesverordnung vorgenommen. Die Einführung des neuen Gemeindestatus entspricht den Festlegungen des Leitbildes des Landtages unter Ziff. 5.7. Während nach den Regelungen des Artikels 1 die Einkreisung und die Zuerkennung des neuen Status als große kreisangehörige Stadt mit Inkrafttreten der kreislichen Strukturen wirksam werden, erfolgt der Aufgabenübergang von den eingekreisten Städten auf die Landkreise, in die sie eingegliedert werden, und damit auch die „Rück-Übertragung“ kreislicher Aufgaben auf jene durch die Landesverordnung erst zum 1. Juli 2012 (siehe hierzu die Begründung zu Artikel 1 § 10). Die großen kreisangehörigen Städte erhalten die Möglichkeit, sich von den mit diesem Status verbundenen Aufgaben ganz oder teilweise befreien zu lassen. In die Entscheidung des Verordnungsgebers sind auch die Interessen des durch diese Aufgabenbefreiung betroffenen Landkreises einzubeziehen. Da die Aufgabenbefreiung zur Bildung größerer und damit tendenziell kostengünstigerer Verwaltungsstrukturen bei den Landkreisen führt, ist es nicht geboten, die großen kreisangehörigen Städte gegen ihren Willen an der Trägerschaft der an diesen Status gekoppelten Aufgaben festzuhalten.

### Zu Nummer 2 - § 8:

Durch den neuen Absatz 6 in § 8 werden die großen kreisangehörigen Städte berechtigt, diese Bezeichnung im Schriftverkehr zu führen. Von einer Verpflichtung zur Führung dieser Bezeichnung wird abgesehen, um Kollisionen mit anderen Bezeichnungen, wie z.B. „Hansestadt“, zu vermeiden.

### Zu Nummer 3 - § 22:

Hinsichtlich der traditionell geführten Bezeichnung „Bürgerschaft“ wird den ehemals kreisfreien Städten die Fortführung dieser Bezeichnung ungeachtet des Fortfalls der Kreisfreiheit ermöglicht.

### Zu Nummer 4 - § 23:

Redaktionelle Anpassung an § 22.

Zu Nummer 5 - § 38:

Wie die Bezeichnung „Bürgerschaft“ wird auch der traditionell geführte Titel „Oberbürgermeister“ den großen kreisangehörigen Städten ungeachtet des Fortfalls der Kreisfreiheit weiterhin zugestanden.

Zu Nummer 6 - § 42:

Durch den Fortfall der Kreisfreiheit sollen die großen Städte des Landes nicht die Möglichkeit verlieren, im bisherigen Umfang Ortsteilvertretungen zu bilden. Der Fortfall der kreislichen Aufgaben würde insoweit keinen sachlichen Grund darstellen, die Ortsteilverfassung zu beschneiden.

Zu Nummer 7 - § 79:

Ungeachtet des Fortfalls der kreislichen Aufgaben bleibt Rechtsaufsichtsbehörde für die großen kreisangehörigen Städte weiterhin das Innenministerium. Damit wird der besonderen Bedeutung der rechtsaufsichtlich zu begleitenden Problemlagen bei den großen Städten - beispielsweise im Bereich der Haushaltswirtschaft - Rechnung getragen. Zudem wird eine mögliche Überforderung der unteren Rechtsaufsichtsbehörden durch die Ausübung der Rechtsaufsicht über die ehemals kreisfreien Städte sowohl im Hinblick auf fachliche Aspekte als auch hinsichtlich der politischen Durchsetzbarkeit von rechtsaufsichtlichen Maßnahmen vermieden. Die Regelung entspricht den Festlegungen des Leitbildes des Landtages unter Ziff. 5.7.

Zu Nummer 8 - § 86:

Zur Begründung vgl. Nummer 7. Ein instanzielles Auseinanderfallen von Fachaufsicht und Rechtsaufsicht ist im Interesse einer effektiven Verzahnung beider Aufsichtsarten zu vermeiden.

Zu Nummer 9 - § 88:

Der neu gefasste Absatz 2 Satz 1 soll die Landkreise unbeschadet ihrer Organisationshoheit anregen, ihre Verwaltungsleistungen möglichst bürgernah zu erbringen. Dies kann zum einen durch Zusammenarbeit mit den Ämtern geschehen. So gibt es etwa im Landkreis Ludwigslust zahlreiche kooperative Bürgerbüros, die am Sitz der Amtsverwaltung gemeinsam von Landkreis und Amt betrieben werden und in denen die Bürger wohnortnah bei nur einer Anlaufstelle Leistungsangebote aus Amts- und Kreisverwaltung erhalten. Zum anderen bietet sich - unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit - zur Aufrechterhaltung der Bürgernähe nach der Landkreisneubildung die Vorhaltung von Außenstellen der neuen Landkreise für stark bürgerfrequentierte Verwaltungsbereiche in den Orten an, die infolge der Neugliederung des Gebietes der Landkreise den Kreissitz verlieren.

Zu Nummer 10 - § 120:

Die Ergänzung schafft die Möglichkeit zur Erhebung einer differenzierten Kreisumlage, die infolge der Wahrnehmung kreislicher Aufgaben durch die neu geschaffenen großen kreisangehörigen Städte notwendig wird (siehe im Einzelnen die Begründung zu Artikel 5 Nummer 5).

Zu Nummer 11 - § 167:

Redaktionelle Anpassung an die Neuschaffung großer kreisangehöriger Städte.

Zu Nummer 12 - § 168:

Redaktionelle Anpassung an die Neuschaffung großer kreisangehöriger Städte.

### **Zu Artikel 3**

Für die Bestimmung der Anzahl der Kreistagsmitglieder sieht § 4 Absatz 2 des Kommunalwahlgesetzes seit seinem Inkrafttreten zwei Größenklassen vor. Die Grenze orientiert sich dabei an einer Einwohnerzahl von 100 000, also der im Rahmen des Landkreisneuordnungsgesetzes von 1994 angestrebten kreislichen Einwohnerzahl. Die Mitgliederzahl für die einwohnerstärkere Kategorie von Landkreisen (53) liegt dabei um rund 13 % über der Mitgliederzahl für kleinere Landkreise (47). Da die Relation zwischen dem einwohnerbezogen größten und kleinsten Landkreis nach dem Inkrafttreten der neuen Kreisstrukturen ungefähr erhalten bleibt, wird sowohl an der Unterteilung in lediglich zwei Größenklassen als auch an dem relativen Größenabstand der beiden festzulegenden Mitgliederzahlen (große Kreistage sind rund 13 % größer als kleine Kreistage) festgehalten. Maßgebliche Trennlinie ist die im Leitbild des Landtages in Ziffer 5.3 verankerte Einwohnerzahl (175 000). Bei der Festlegung der absoluten Mitgliederzahlen ist ein angemessener Ausgleich zwischen widerstreitenden Interessen zu finden. So sprechen die Funktionsfähigkeit der Kreistage, die Steuerbarkeit der zu erwartenden Fraktionsgrößen durch nach wie vor ehrenamtlich tätige Fraktionsvorsitzende sowie die Durchführbarkeit der Kreistagssitzungen für eher geringe Mitgliederzahlen, während unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe und Repräsentanz eher höhere Mitgliederzahlen wünschenswert erscheinen. Die zuletzt genannten Belange relativieren allerdings das politische Gewicht des einzelnen Mandatsträgers sowohl im Kreistag als auch in den Fraktionen, weil beispielsweise die Zahl der zu besetzenden Ausschussmandate und die zur Verfügung stehende Redezeit während der Kreistagssitzungen Beschränkungen unterliegen. Insofern sieht der Gesetzentwurf Größenklassen vor, die zwar einerseits deutlich über den Mitgliederzahlen der bisherigen Landkreise und der kreisfreien Stadt Rostock (53 Gemeindevertreter nach § 4 Absatz 2 des Kommunalwahlgesetzes), die sich

hinsichtlich der Einwohnerzahl im Bereich der neuen Landkreise bewegt, liegen, andererseits aber unterhalb der Abgeordnetenzahl des Landtages (71 Abgeordnete nach § 1 Absatz 1 Satz des Landeswahlgesetzes) bleiben.

#### **Zu Artikel 4**

Durch das Landkreisneuordnungsgesetz werden die bisher kreisfreien Städte Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar eingekreist. Gleichzeitig wird ihnen durch die Änderung der Kommunalverfassung der Status der großen kreisangehörigen Stadt eingeräumt. Die Statusänderung bedeutet für die ehemals kreisfreien Städte (infolge der Regelung des Artikel 1 § 10 Absatz 1 zeitlich verzögert zum 1. Juli 2012, siehe die Begründung zu § 10 Funktionsnachfolge) den Verlust von Kreisaufgaben, die sie im Rahmen ihrer „Doppelfunktion“ neben den örtlichen kommunalen Aufgaben als amtsfreie Gemeinden zu erfüllen haben. Gleichwohl halten diese Städte eine stärkere Verwaltungskraft als die übrigen amtsfreien Gemeinden vor, so dass ihnen auch künftig einzelne Kreisaufgaben zugeordnet werden können. In dieser Landesverordnung werden die Aufgabenübertragungen auf die künftig großen kreisangehörigen Städte vorgenommen. Dieses Vorgehen entspricht den Festlegungen des Leitbildes des Landtages in Ziffer 5.7.

#### **Zu § 1 Nummer 1 - Straßenverkehrsrecht:**

Die Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörden, der Zulassungsbehörden, der Fahrerlaubnisbehörden und teilweise der Erlaubnisbehörden nach dem Fahrlehrergesetz werden bis zum Inkrafttreten dieser Landesverordnung von den Landkreisen und kreisfreien Städten wahrgenommen. Die Aufgabenstellung erfordert fachlich qualifiziertes Personal, den Einsatz besonderer Technik (vor allem ständige Verbindung zum Kraftfahrtbundesamt) und die Zusammenarbeit mit privaten Dritten (Schilderherstellern). Die großen kreisangehörigen Städte verfügen über genügend Verwaltungskraft, um hinsichtlich der übertragenen Aufgaben für ihr Gebiet auch zukünftig eine qualifizierte Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Die Aufgabenzuweisungen stellen eine umfassende Zuständigkeitszuweisung entsprechend der heutigen Aufgabenwahrnehmung dar.

#### **Zu § 1 Nummer 2 - Immissionsschutzrecht:**

Die Aufgaben des Immissionsschutzes sind bis zum Inkrafttreten dieser Landesverordnung teilweise den Landkreisen und kreisfreien Städten sowie den Ämtern und amtsfreien Gemeinden zugeordnet. Die in dieser Vorschrift beschriebenen Aufgaben haben Synergieeffekte zu den Aufgaben des Bau- und Straßenverkehrsrechtes, die den bisherigen kreisfreien Städten im Bereich ihrer örtlichen Ebene bereits zugeordnet sind, so dass durch die in § 1 Nummer 2 vorgenommene Aufgabenübertragung die Aufgaben bei den großen kreisangehörigen Städten für

ihr Gebiet aus Gründen der Effektivität und Effizienz zusammengeführt werden. Die Aufgabenübertragung auf die großen kreisangehörigen Städte ist aufgrund der Ortsnähe geboten. Gerade bei den nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen treten Nachbarschaftsbeschwerden durch Lärm- und Geruchsbelästigung gehäuft auf (u.a. Gaststätten, Kleinf Feuerungsanlagen mit Festbrennstoffen). Die Ortsnähe der Überwachungsbehörde ist hier für ein schnelles und effizientes Handeln unabdingbar. Auch Beschränkungen oder Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs nach § 40 Absatz 2 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die Überwachung der Einhaltung der Verkehrslärmschutzverordnung verbleibt bei den großen kreisangehörigen Städten, da es sich hierbei um Maßnahmen handelt, die vorrangig in städtischen Gebieten mit hoher Verkehrsdichte notwendig werden und entsprechende Verkehrskonzepte erfordern. Die im Bedarfsfall erforderlichen Lenkungsmaßnahmen müssen wegen des unmittelbar örtlichen Bezuges in der Zuständigkeit der großen kreisangehörigen Stadt verbleiben.

#### Zu § 1 Nummer 3 - Bauaufsichtsrecht:

Die Aufgaben und Befugnisse der unteren Bauaufsichtsbehörden werden bis zum Inkrafttreten dieser Landesverordnung von den Landkreisen und kreisfreien Städten wahrgenommen. Die Aufgaben liegen im Spannungsfeld zwischen effektivem hoheitlichem Handeln unter Einhaltung personeller Standards auf der Kreisebene und dem stärker örtlich bezogenen Betrachtungswinkel, schnellerer Verfahrensabläufe und besserer Aufsichtsmöglichkeiten durch größere Ortsnähe. Hinsichtlich der Entwicklung der Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden sind in den letzten Jahren starke Veränderungen festzustellen. Zum einen hat sich der Umfang an Baugenehmigungsverfahren infolge fortschreitender Abdeckung durch verbindliche Bauleitplanung reduziert. In Gebieten mit wirksamen Bebauungsplänen besteht für eine Vielzahl von Bauvorhaben Genehmigungsfreiheit. Darüber hinaus hat auch die Bautätigkeit insgesamt vor allem aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der voranschreitenden Sättigung des Eigenheimbedarfes abgenommen. Infolgedessen dürfte die Auslastung der unteren Bauaufsichtsbehörden tendenziell weiter abnehmen. Von daher wären einer Verlagerung der Aufgaben unter reinen Effizienzgesichtspunkten Grenzen gesetzt. Unter den Gesichtspunkten der Bürgernähe und der Gewährleistung einer fachlich intensiven Bauüberwachungs- und Aufsichtstätigkeit weist eine ortsnahe Aufgabenerledigung hingegen erhebliche Vorteile auf.

#### Zu § 1 Nummer 4 - Denkmalschutzrecht:

Die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden sind bis zum Inkrafttreten dieser Landesverordnung Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte. Sie haben einen starken örtlichen Bezug und die Durchführung erfordert fachlich geeignetes Personal. Zudem bestehen fachliche Schnittstellen mit den Aufgaben im Baurecht, die die Verwirklichung von Synergieeffekten ermöglichen. Die Aufgaben sind daher bei den großen kreisangehörigen Städten (zumal in den Hansestädten Wismar und Stralsund, deren Altstädte gemeinsam Aufnahme in die Welterbeliste der UNESCO gefunden haben) für ihr Gebiet sinnvoll angesiedelt.

Zu § 1 Nummer 5 - Ordnungswidrigkeitenrecht:

Die Vorschrift legt fest, dass die Aufgaben der Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten aufgabenbezogen zugeordnet werden.

Zu § 2 Aufgabenart:

In dieser Vorschrift wird die Aufgabenart der übertragenen Aufgaben festgelegt. Es stehen nur Aufgaben staatlichen Ursprunges in Frage, so dass die Zuordnung jeweils in den übertragenen Wirkungskreis erfolgt.

### **Zu Artikel 5**

Mit den Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes wird den unbedingt notwendigen Folgeanpassungen des Finanzausgleichsgesetzes, die durch die Einkreisung der Städte Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar sowie deren neuem Status als große kreisangehörige Städte bedingt sind, Rechnung getragen. Die darüber hinaus notwendigen Anpassungen werden entsprechend Artikel 1 § 38 durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zum 1. Januar 2012 umgesetzt (siehe hierzu die Begründung zu Artikel 1 § 38).

Zu Nummer 1 - § 6 Absatz 2 Satz 1:

Klargestellt wird, dass auch wenn die Städte Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar eingekreist werden und den Status der großen kreisangehörigen Stadt erhalten, ihre Schlüsselzuweisungen nicht zusammen mit denen der anderen kreisangehörigen Gemeinden, sondern mit denen der übrigen kreisfreien Städte berechnet werden. Dies ist u. a. dadurch bedingt, dass die großen kreisangehörigen Städte bis 30. Juni 2012 weiter die Aufgaben der kreisfreien Städte und danach im Vergleich zu den anderen kreisangehörigen Gemeinden zusätzliche Aufgaben erfüllen (vgl. auch Begründung zu Artikel 1 § 38).

Zu Nummer 2 - § 7:

Die Änderungen sind im Hinblick auf die Einkreisung der Städte Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar aus redaktionellen Gründen notwendig.

Mit Absatz 1 Satz 2 wird klargestellt, dass die Schlüsselzuweisungen für kreisfreie und große kreisangehörige Städte getrennt von den Schlüsselzuweisungen für die anderen kreisangehörigen Gemeinden berechnet werden.

Absatz 2 macht deutlich, dass sich die Höhe der Schlüsselzuweisungen für jede kreisfreie und große kreisangehörige Stadt im Verhältnis zu den anderen kreisfreien und großen

kreisangehörigen Städten und für jede andere kreisangehörige Gemeinde im Verhältnis zu den übrigen anderen kreisangehörigen Gemeinden nach ihrer Steuerkraft (Steuerkraftmesszahl) und ihrem auf die Einwohner errechneten Finanzbedarf (Ausgangsmesszahl) bemisst.

Zu Nummer 3 - § 10d Absatz 4 Satz 1:

Die Änderung ist im Hinblick auf die Einkreisung der Städte Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar und ihres Status als große kreisangehörige Stadt aus redaktionellen Gründen notwendig.

Zu Nummer 4a - § 11:

Der neue Absatz 4 Satz 1 regelt in Umsetzung der Änderung von § 120 der Kommunalverfassung die differenzierte Kreisumlage für große kreisangehörige Gemeinden, soweit sie Aufgaben an Stelle des Landkreises für ihr Gebiet wahrnehmen und anderweitig kein ausreichender finanzieller Ausgleich stattfindet. Damit wird ein Instrument geschaffen, das eine lastengerechte Heranziehung der kreisangehörigen Gemeinden entsprechend der Aufgabenverteilung an der Finanzierung des Kreishaushalts schafft. Absatz 4 Satz 2 enthält eine Verordnungsermächtigung des Innenministeriums zur Regelung der Einzelheiten zur Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage. Die Regelung ist bereits bei der Haushaltsplanung für 2012 zu berücksichtigen.

Zu Nummer 4b - § 11:

Absatz 5 entspricht dem bisherigen Absatz 4.

Zu Nummer 4c - § 11:

Absatz 6 stellt klar, dass die eingekreisten Städte 2011 keine Kreisumlage zu zahlen haben. Da sie in einem Übergangszeitraum bis zum 30. Juni 2012 die Kreisaufgaben in ihrem Gebiet selbst wahrnehmen und wie zuvor finanzieren, wäre es nicht sachgerecht, sie 2011 an der Finanzierung der Kreisaufgaben im übrigen Kreisgebiet zu beteiligen.

## **Zu Artikel 6**

Zu Nummer 1 - § 1:

Die Anpassung wird durch die Einführung des neuen Gemeindestatus der großen kreisangehörigen Stadt erforderlich.

Zu Nummer 2 - § 1:

Auf die Begründung zu Nummer 1 wird verwiesen.

Zu Nummer 3a - § 5:

Auf die Begründung zu Artikel 1 § 36 wird verwiesen.

Zu Nummer 3b - § 5:

Die Regelung stellt sicher, dass zukünftige Veränderungen des Geschäftsgebietes zu Lasten anderer Sparkassen auch im Nachgang zur Kreisstrukturreform in der Regel nicht möglich sind.

Zu Nummer 4a bis c - § 28:

Auf die Begründung zu Nummer 1 wird verwiesen.

Zu Nummer 4d und e - § 28:

Im Nachgang zur Kreisstrukturreform kann es zu Vereinigungen von Sparkassen kommen. Um den Trägern größtmögliche Gestaltungsfreiheit hinsichtlich des zeitlichen Ablaufs der Vereinigung zu geben, wird in das Sparkassengesetz die Möglichkeit einer Rückwirkung der Vereinigung aufgenommen. Die Frist von acht Monaten entspricht der Frist nach § 17 Absatz 2 Satz 4 des Umwandlungsgesetzes. Im Hinblick auf den Rechtsverkehr und die steuerrechtliche Berücksichtigung der Rückwirkung der Vereinigung ist die Einräumung einer längeren Frist nicht sachgerecht.

Zu Nummer 4f - § 28:

§ 28 Absatz 9 ist an die zukünftig bestehende Möglichkeit, dass ein Landkreis (unmittelbar oder über die Mitgliedschaft in einem Zweckverband) Träger mehrerer Sparkassen sein kann, anzupassen. Während die Ausdehnung einer Sparkasse auf das Geschäftsgebiet einer Sparkasse des gleichen Trägers bereits über den neu gefassten § 5 Absatz 1 Nummer 1 ausgeschlossen wird, wird vorliegend eine Regelung zur notwendigen Beschränkung des Geschäftsgebietes einer Sparkasse infolge der Neuordnung der Landkreise, insbesondere durch Übertragung von Zweigstellen, getroffen. Insoweit wird auf die Begründung zu Artikel 1 § 36 verwiesen.

**Zu Artikel 7 [Landesplanungsgesetz]**

<ergänzen Begründung zu den Änderungsbefehlen>

## Zu Artikel 8

Absatz 1 soll Rechtshandlungen, die bei der Durchführung dieses Gesetzes erforderlich werden, von eventuellen Gebührenpflichten freihalten. Zwar besteht für die Beteiligten, insbesondere die Körperschaften des öffentlichen Rechts, bereits nach anderen Vorschriften weitgehende Gebührenfreiheit. Um eventuelle Lücken abzudecken, wird die Gebührenfreiheit aber noch einmal ausdrücklich geregelt. Erfasst sind von der Regelung vorsorglich auch Eigenbetriebe bzw. andere Sondervermögen und Eigengesellschaften.

Nach Absatz 2 erstreckt sich die Gebührenfreiheit nicht auf die Verpflichtung zur Zahlung von Auslagen, die häufig neben eine Gebührenpflicht tritt. Eine Freistellung hiervon ist nicht gerechtfertigt, weil nicht beteiligte Dritte die verauslagten Kosten nicht endgültig tragen können, sondern der nach dem jeweiligen Gesetz Zahlungspflichtige. Das ist in der Regel der Begünstigte.

## Zu Artikel 9

Die Vorschrift setzt die Regelungen des Gesetzes zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft.

Nach Absatz 1 treten alle Vorschriften, die zur Vorbereitung der Neugliederung des Gebietes der Landkreise und kreisfreien Städte notwendig sind, am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft.

Bevor die neuen Landkreise entstehen können, müssen zunächst für eine „logische Sekunde“ die alten Landkreise aufgelöst und die Kreisfreiheit der einzukreisenden Städte aufgehoben werden. Daher bestimmt Absatz 2, dass mit Artikel 1 § 1 die Vorschrift, die die bisherigen Landkreise auflöst und die Stadt Neubrandenburg sowie die Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar einkreist, bereits mit Ablauf des Tages vor Bildung der neuen Landkreise nach Absatz 3 in Kraft tritt; zum gleichen Zeitpunkt wird das Außerkrafttreten des Landkreisneuordnungsgesetz vom 1. Juli 1993 angeordnet.

Artikel 4 tritt gemäß Absatz 3 am 1. Juli 2012 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt erfolgt gemäß Artikel 1 § 10 Absatz 1 der Aufgabenübergang von den eingekreisten Städten auf die Landkreise, so dass erst dann Raum für die „Rückübertragung“ der in Artikel 4 aufgeführten kreislichen Aufgaben ist.

Nach Absatz 4 treten alle übrigen Vorschriften des Gesetzes am <einsetzen: Tag der Bildung der neuen Strukturen [Sonntag im September 2011, **spätestens der 25. September 2011** - Feriende MV: 13.8.2011]> in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt werden insbesondere die neuen kreislichen Strukturen gebildet und finden in diesen die Wahlen der Landräte und Kreistage statt.

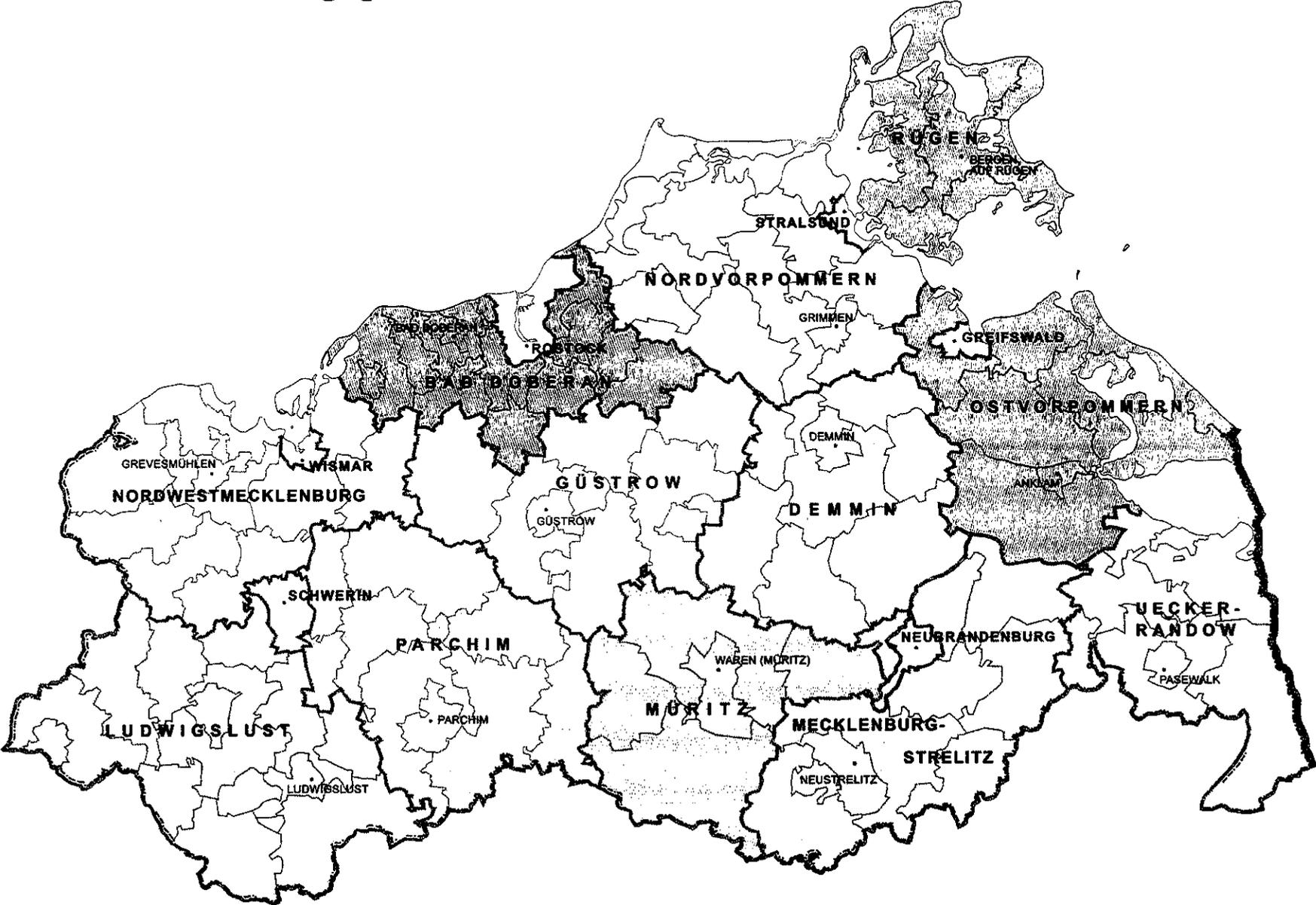
## Anlagen

### Verzeichnis der Anlagen

- |           |  |
|-----------|--|
| Anlage 1  | Struktur der Landkreise und kreisfreien Städte nach dem Landkreisneuordnungsgesetz von 1993  |
| Anlage 2  | Derzeitige Landkreise und kreisfreie Städte: 1990, 2007, 2020 und 2030 - Bevölkerung, Bevölkerungsdichte sowie Fläche  |
| Anlage 3  | Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern seit 1990 und Prognosen bis 2050   |
| Anlage 4  | Bevölkerungsentwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte - Relative Veränderung der Einwohnerzahlen 2020 zu 2007  |
| Anlage 5  | Bevölkerungsentwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte - Relative Veränderung der Einwohnerzahlen 2030 zu 1990  |
| Anlage 6  | Einnahmen aus dem Solidarpakt II - Korb 1 (Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen)   |
| Anlage 7  | Steuermindereinnahmen aufgrund des Einwohnerrückgangs, kumulativ für die Zeiträume 1995 - 2008 und 2009 - 2020   |
| Anlage 8  | Stellenzahl der Landesverwaltung, inkl. Nachwuchs, disponibler Überhang und ausgegliederte Bereiche (BBL, Forstanstalt) zum Jahresanfang (Stand Haushaltsplan 2008/2009) |
| Anlage 9  | Leistungen der Länder aus dem kommunalen Finanzausgleich und Einzelplänen an ihre Kommunen, FFW und neue Länder umgerechnet auf Einwohnerzahl MV                         |
| Anlage 10 | Entwicklung des Schuldenstandes des Landes (Haushaltsjahr)   |
| Anlage 11 | Entwicklung der Haushaltssituation der Landkreise und kreisfreien Städte   |
| Anlage 12 | Haushaltsfehlbeträge der Kommunen  |
| Anlage 13 | Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern   |
| Anlage 14 | Gesamtrahmen für die umfassende Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern  |
| Anlage 15 | Künftige Struktur der Landkreise und kreisfreien Städte nach diesem Gesetzentwurf  |
| Anlage 16 | Künftige Landkreise und kreisfreie Städte: 2007, 2020 und 2030   |

- Bevölkerung, Bevölkerungsdichte sowie Fläche
- Anlage 17 Flächenländer in Deutschland: Bevölkerungsdichte, Einwohnerzahl, Fläche
- Anlage 18 Personalausgaben der Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns im Verhältnis zur Einwohnerzahl
- Anlage 19 Personalausgaben der Landkreise Schleswig-Holsteins im Verhältnis zur Einwohnerzahl
- Anlage 20 Historische Grenze zu Pommern
- Anlage 21 Übersicht über Landkreise mit der größten Flächenausdehnung
- Anlage 22 Reisezeiten zu in Frage kommenden Kreissitzen
- Anlage 23 Übersicht über die kreisfreien Städte in Deutschland und deren Bevölkerung - geordnet nach Bundesländern -
- Anlage 24 Übersicht über die kreisfreien Städte in Deutschland und deren Bevölkerung - geordnet nach Einwohnerzahl (aufsteigend) -
- Anlage 25 Übersicht über große Städte (über 50.000 EW) in Deutschland und deren Status - geordnet nach Einwohnerzahl (absteigend) -

**Struktur der Landkreise und kreisfreien Städte nach dem  
Landkreisneuordnungsgesetz von 1993**



**Derzeitige Landkreise und kreisfreie Städte: 1990, 2007, 2020 und 2030**  
**Bevölkerung, Bevölkerungsdichte sowie Fläche**

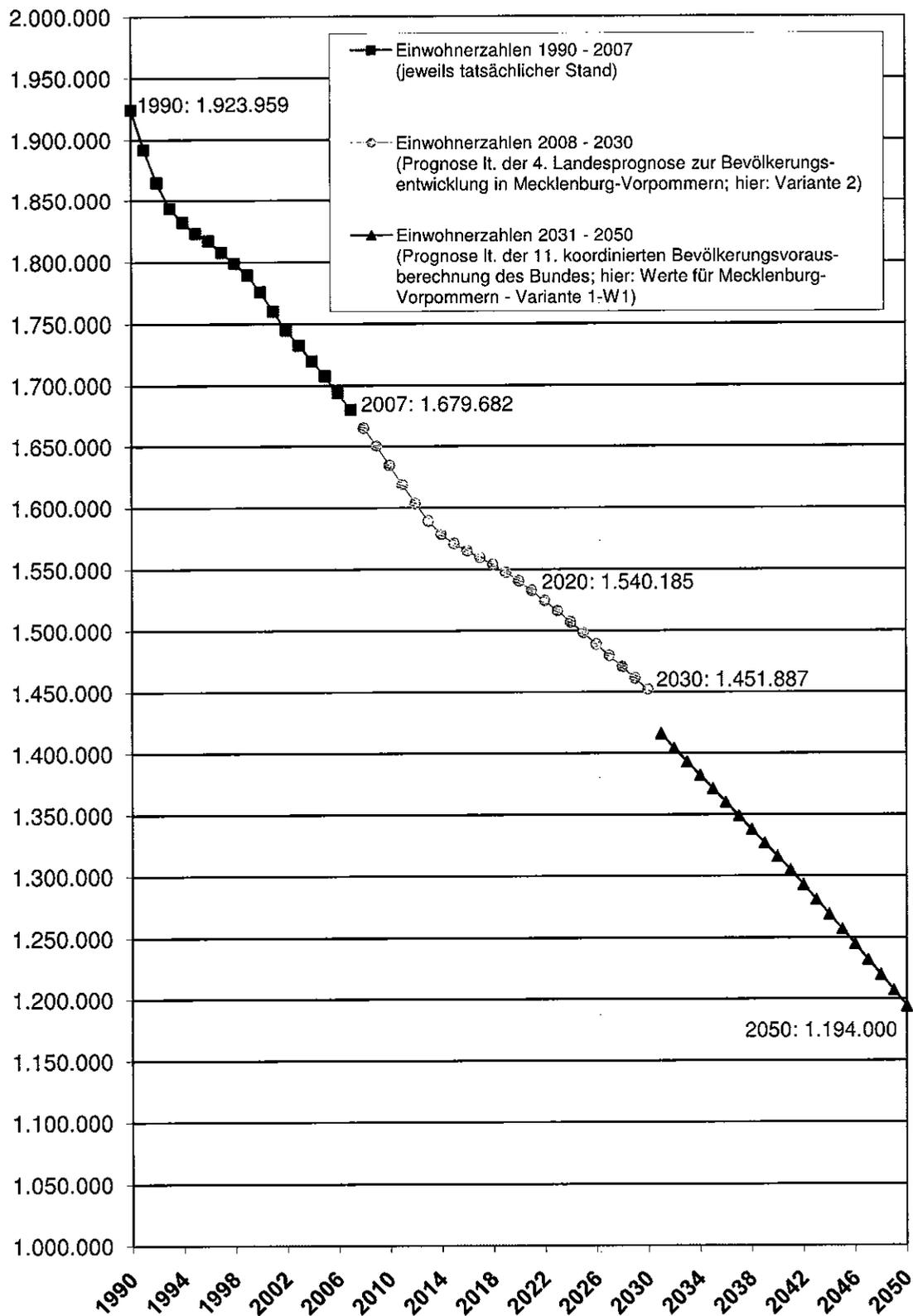
kreisfreie Städte / Landkreise	31.12.1990*		31.12.2007		31.12.2020**		31.12.2030**		Fläche 2007 in km <sup>2</sup>
	Einwohner	Einw. je km <sup>2</sup>							
<b>kreisfreie Städte</b>									
Greifswald	66.251	1.312	53.845	1.066	56.178	1.112	59.429	1.177	51
Neubrandenburg	89.284	1.042	66.735	779	57.943	677	52.113	608	86
Rostock	248.088	1.367	200.413	1.105	203.011	1.119	205.380	1.132	181
Schwerin	127.447	976	95.855	734	92.606	709	91.032	697	131
Stralsund	72.780	1.865	58.027	1.487	56.494	1.448	55.387	1.419	39
Wismar	55.509	1.334	45.012	1.081	44.513	1.070	45.033	1.082	42
<i>Durchschnitt</i>	<i>109.893</i>	<i>1.247</i>	<i>86.648</i>	<i>983</i>	<i>85.124</i>	<i>966</i>	<i>84.729</i>	<i>961</i>	<i>88</i>
<b>Landkreise</b>									
Bad Doberan	93.982	69	118.677	87	111.507	82	105.228	77	1.362
Demmin	103.406	54	83.500	43	65.468	34	52.566	27	1.922
Güstrow	121.838	59	102.762	50	86.939	42	76.729	37	2.059
Ludwigslust	127.129	51	126.099	50	116.415	46	112.289	45	2.517
Mecklenburg-Strelitz	86.864	42	80.924	39	64.951	31	53.916	26	2.090
Müritz	73.609	43	66.503	39	60.830	35	56.780	33	1.714
Nordvorpommern	121.531	56	109.448	50	94.613	44	84.350	39	2.172
Nordwestmecklenburg	108.852	52	118.677	57	113.862	55	112.169	54	2.076
Ostvorpommern	120.424	63	108.138	57	97.689	51	90.452	47	1.911
Parchim	107.838	48	99.959	45	85.486	38	74.770	33	2.233
Rügen	85.275	87	69.716	71	63.301	65	59.116	60	977
Uecker-Randow	96.571	59	75.392	46	68.379	42	65.148	40	1.625
<i>Durchschnitt</i>	<i>103.943</i>	<i>55</i>	<i>96.650</i>	<i>51</i>	<i>85.787</i>	<i>45</i>	<i>78.626</i>	<i>42</i>	<i>1.888</i>
<b>Mecklenburg- Vorpommern</b>	<b>1.906.678</b>	<b>82</b>	<b>1.679.682</b>	<b>72</b>	<b>1.540.185</b>	<b>66</b>	<b>1.451.887</b>	<b>63</b>	<b>23.185</b>

\* Die Zahlen wurden auf das Gebiet der heutigen Landkreise und kreisfreien Städte umgerechnet.

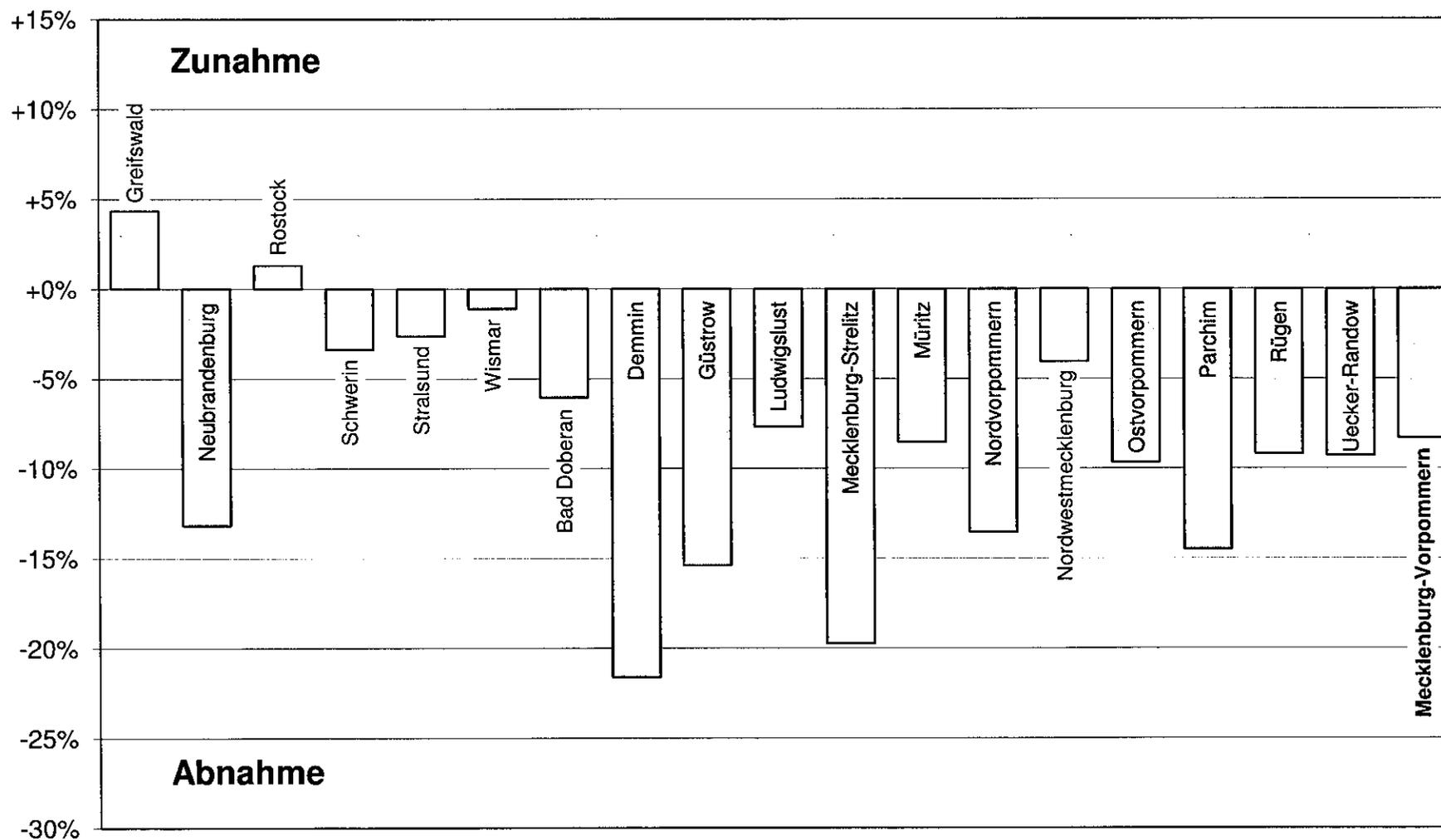
\*\* Die Zahlen basieren auf der "4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2030" (Stand 2008).

Quelle: Statistisches Amt M-V im LAiV M-V; Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung M-V; eigene Berechnungen

### Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern seit 1990 und Prognosen bis 2050

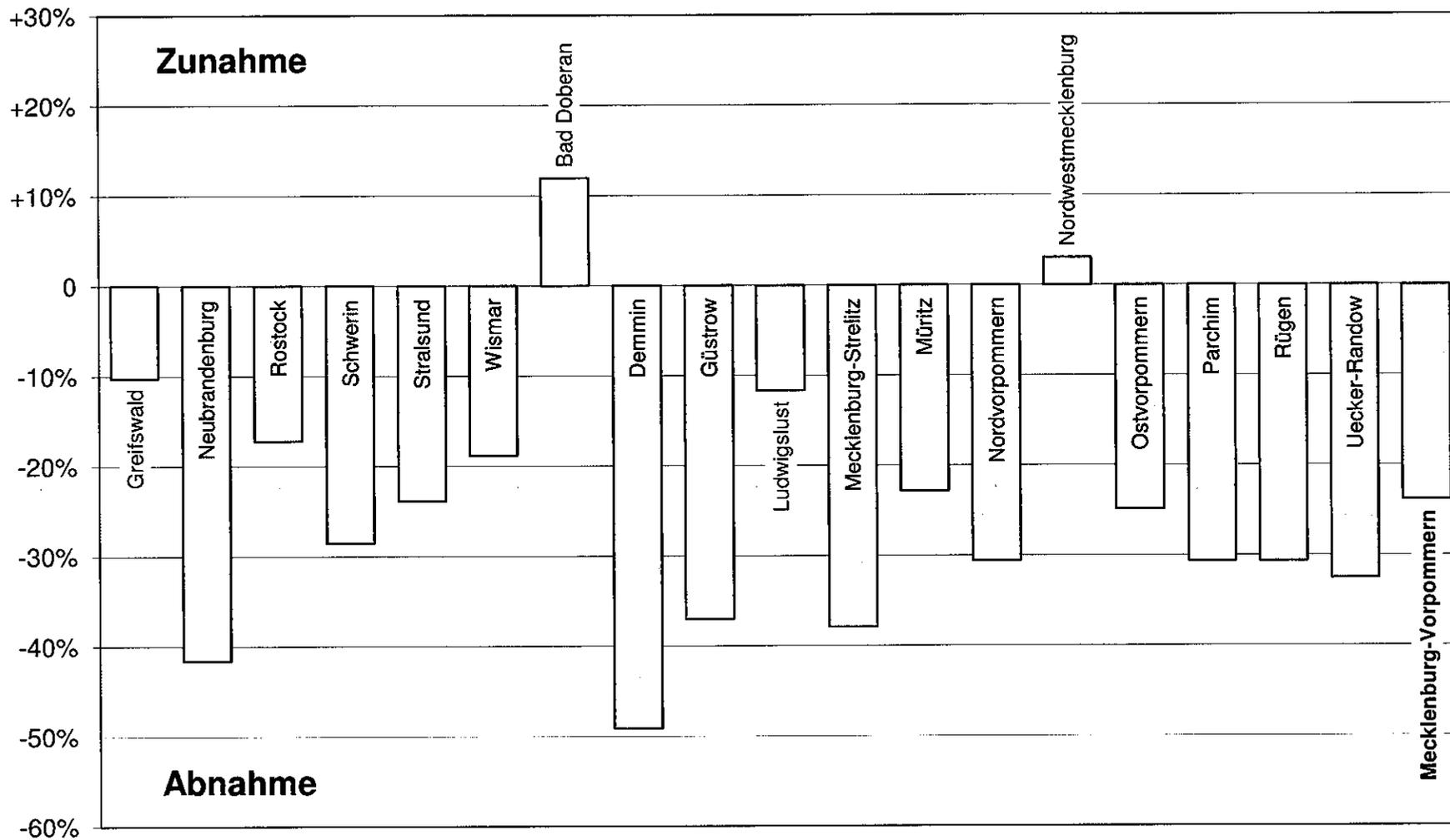


### Bevölkerungsentwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte Relative Veränderung der Einwohnerzahlen 2020 zu 2007



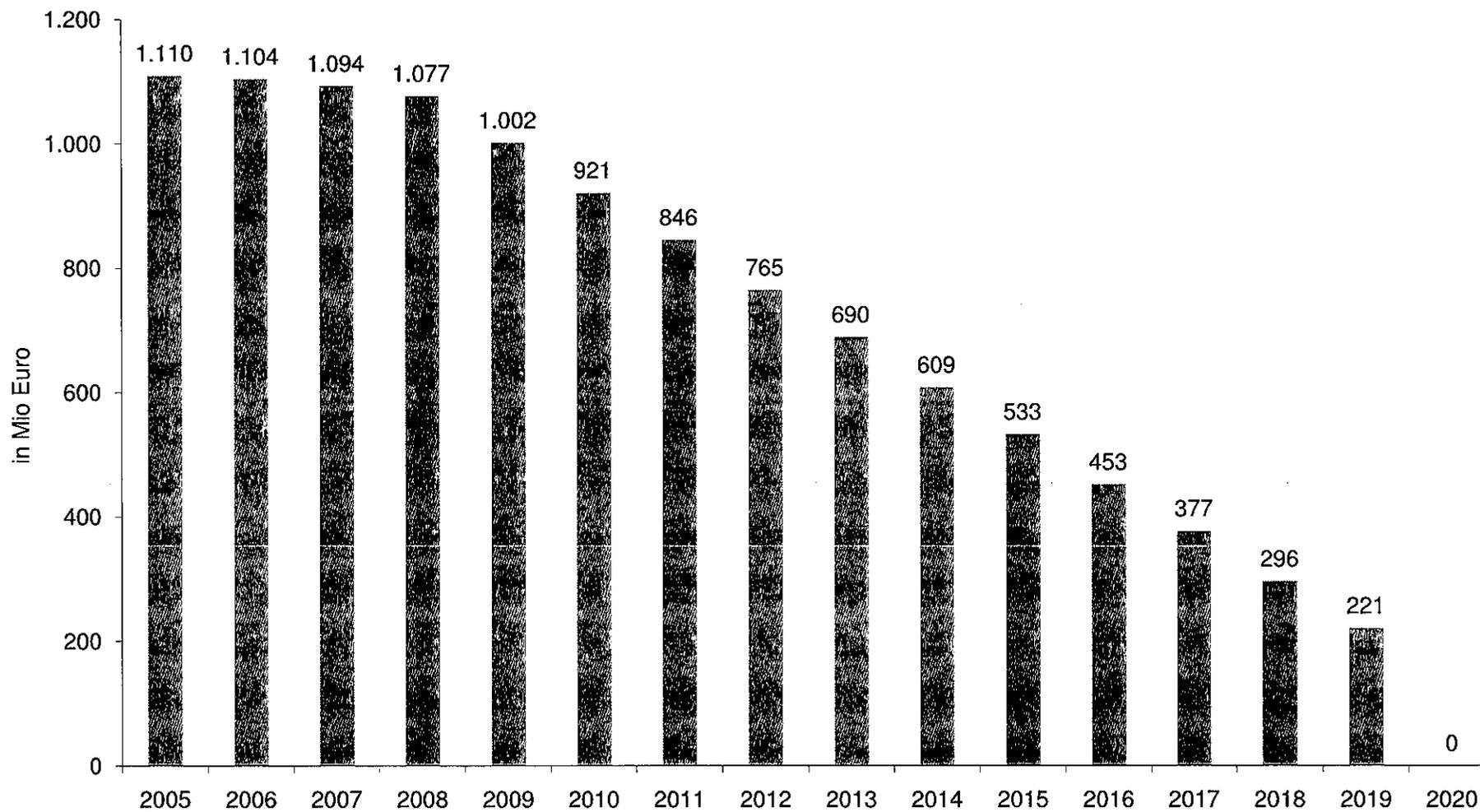
Quelle: Statistisches Amt M-V im LAiV M-V; Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung M-V; eigene Berechnungen

### Bevölkerungsentwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte Relative Veränderung der Einwohnerzahlen 2030 zu 1990

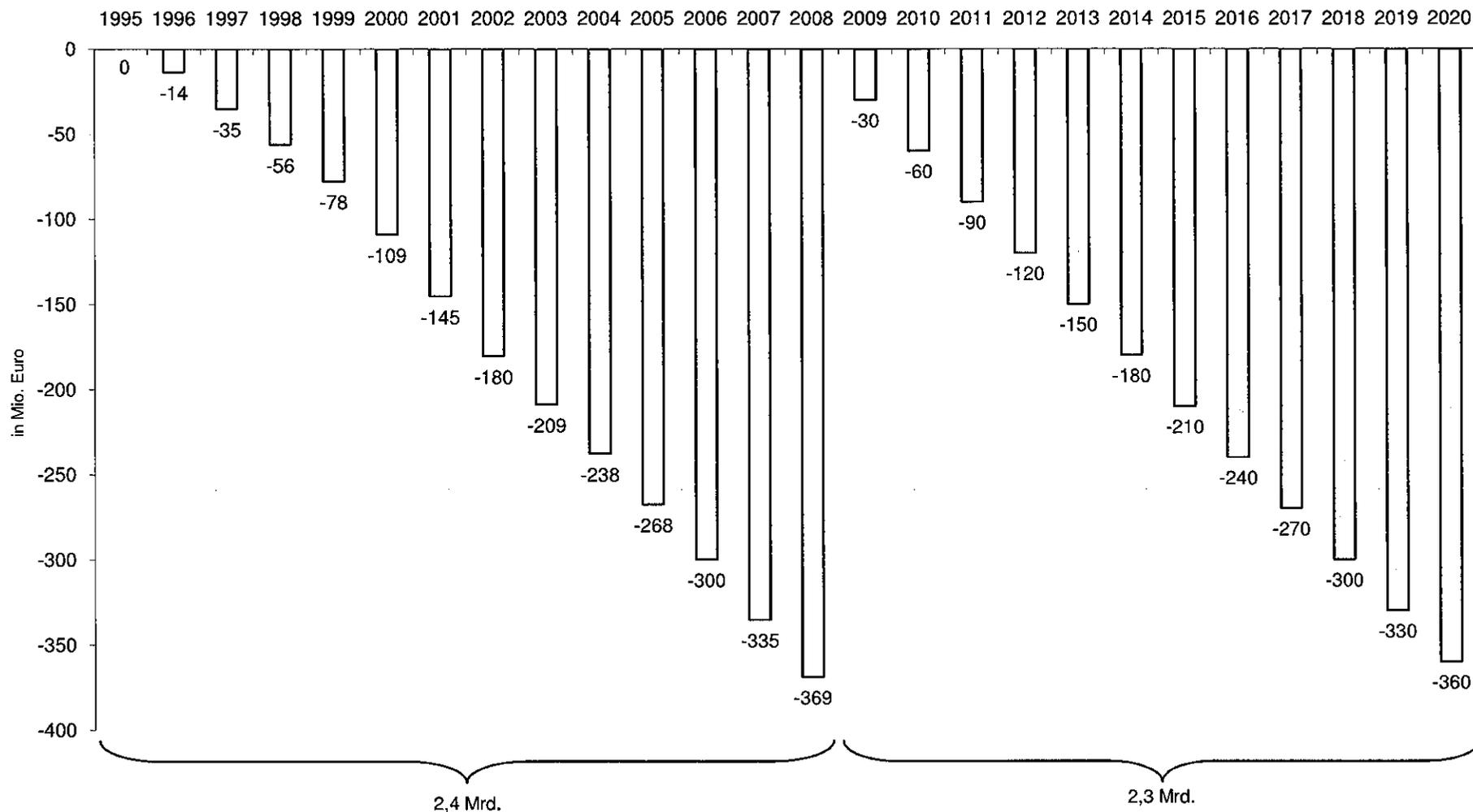


Quelle: Statistisches Amt M-V im LAiV M-V; Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung M-V; eigene Berechnungen

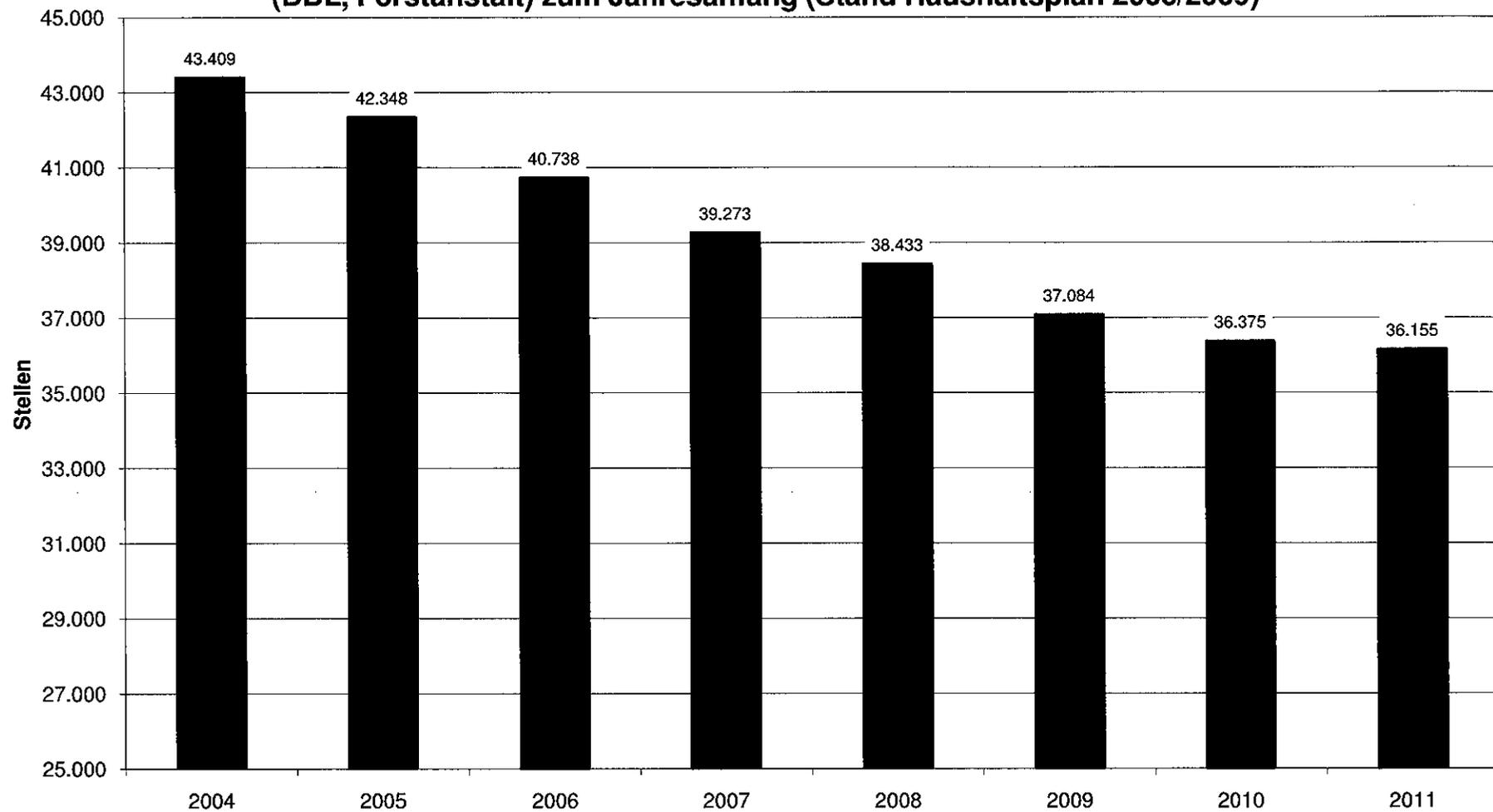
## Leistungen des Bundes im Solidarpaket II - Korb 1 Anteil Mecklenburg-Vorpommern



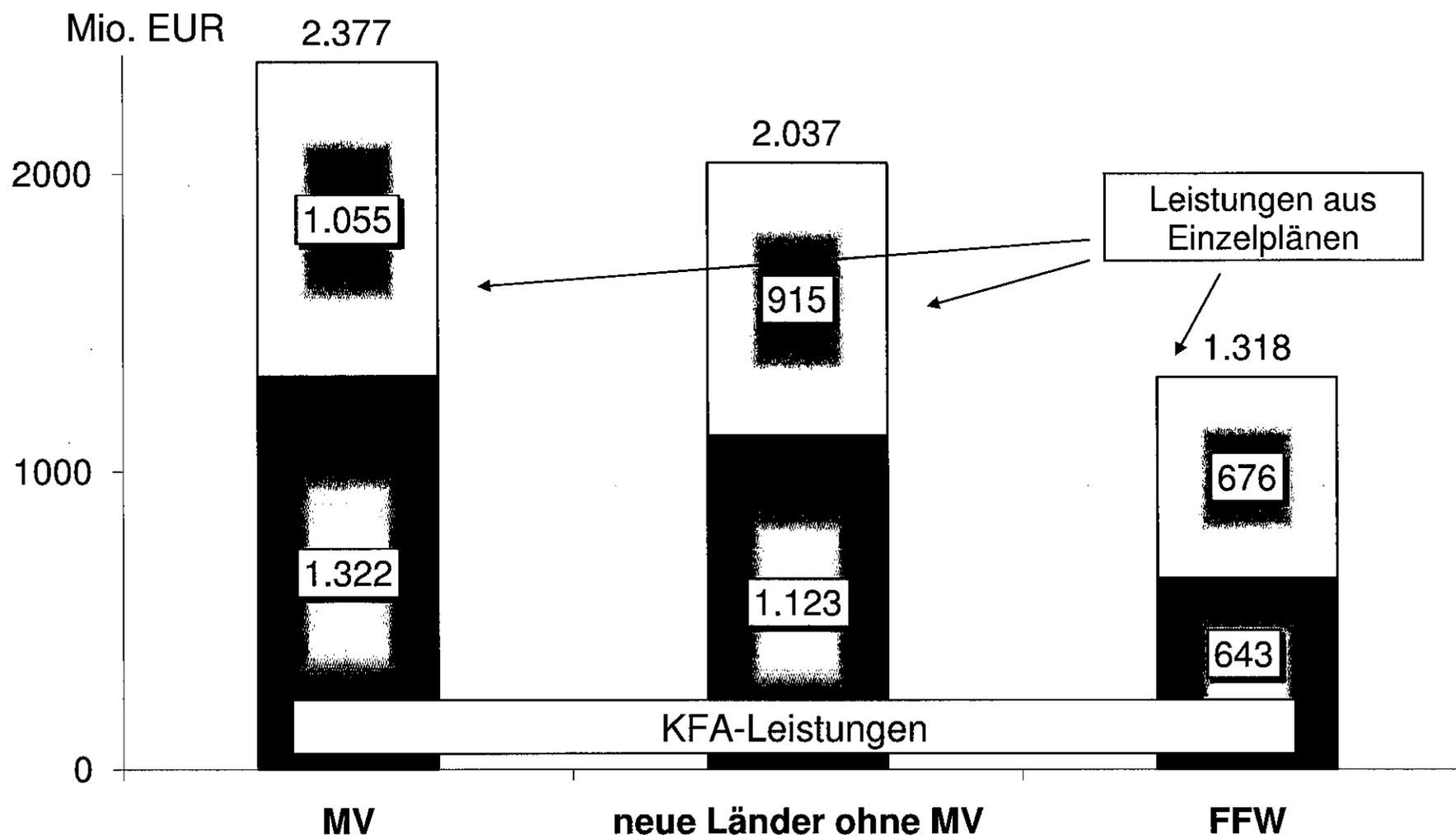
## Steuermindereinnahmen aufgrund des Einwohnerrückgangs kumulativ für die Zeiträume 1995 - 2008 und 2009 - 2020



**Stellenzahl der Landesverwaltung  
inkl. Nachwuchs, disponibler Überhang und ausgegliederte Bereiche  
(BBL, Forstanstalt) zum Jahresanfang (Stand Haushaltsplan 2008/2009)**

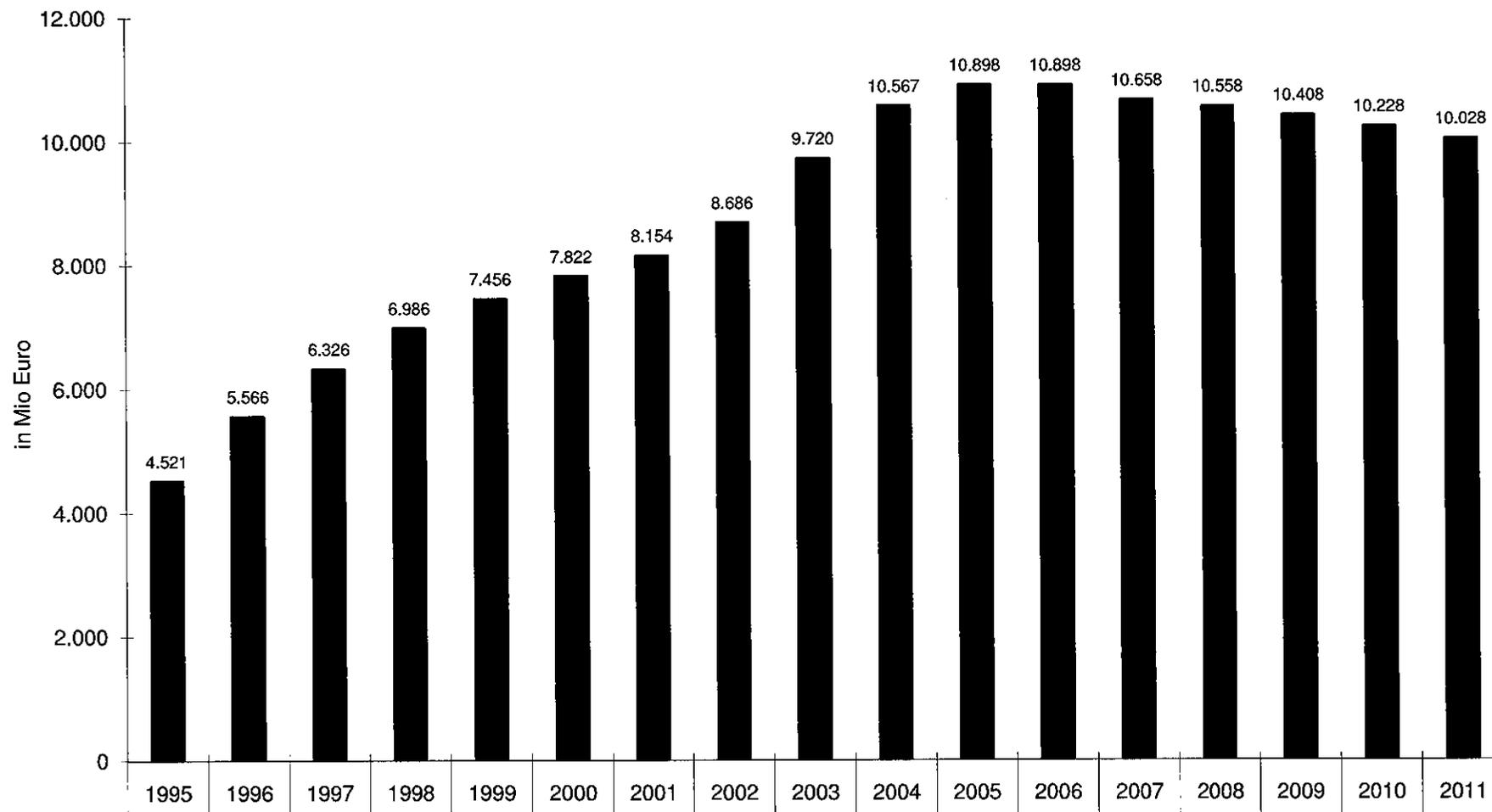


Leistungen der Länder aus dem kommunalen Finanzausgleich und Einzelplänen an ihre Kommunen,  
FFW und neue Länder umgerechnet auf Einwohnerzahl MV



Quelle: Haushaltspläne 2008, Angaben der Länder im Arbeitskreis Kommunalfinanzen 2008, Pro-Kopf-Daten mit Einwohnerzahlen vom 31. Dezember 2007, umgerechnet auf Mecklenburg-Vorpommern

### Entwicklung des Schuldenstandes des Landes (Haushaltsjahr)



**Entwicklung der Haushaltssituation der Landkreise und kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern 2000 bis 2007  
(Basis Jahresrechnungen)**

kreisfreie Städte/ Landkreise	Ergebnisse der Verwaltungshaushalte in T€							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hansestadt Greifswald	942,4	-638,5	-1.817,8	-8.902,8	-8.875,1	-14.109,1	-10.271,4	-6.624,4
Hansestadt Rostock	26.734,5	-11.804,6	-39.247,9	-53.331,1	-84.515,1	-99.015,9	-116.151,9	-104.108,7
Hansestadt Stralsund	2.342,1	3.178,5	0,0	0,0	0,0	-5.290,2	-10.278,6	-7.068,2
Hansestadt Wismar	1.562,8	0,0	0,0	-3.282,6	-7.883,8	-5.085,3	0,0	-2.931,0
Neubrandenburg	0,0	-5.906,8	-1.971,2 *1	-12.852,4	-13.024,1	-25.002,3	-28.896,5	-36.476,7
Landeshauptstadt Schwerin	-2.140,2	-14.460,2	-15.888,6	-24.792,1	-34.619,5	-45.566,4	-19.766,4	-57.712,0
<b>Summe kreisfreie Städte</b>	<b>29.441,6</b>	<b>-29.631,5</b>	<b>-58.925,5</b>	<b>-103.161,1</b>	<b>-148.917,6</b>	<b>-194.069,2</b>	<b>-185.364,9</b>	<b>-214.921,0</b>
Bad Doberan	214,6	0,0	0,0	1.086,1	0,0	1.225,8	0,0	2.208,1
Demmin	0,0	0,0	-1.391,5	-1.803,2	-3.005,4	-175,3	-6.140,7	-4.456,1 *1
Güstrow	714,6	357,9	-912,6	-3.389,6	-8.013,6	-11.784,7	-18.896,4	-18.416,9 *1
Ludwigslust	0,0	0,0	-388,7	-446,7	-205,0	-3.209,6	-1.314,8	-977,6
Mecklenburg-Strelitz	0,0	0,0	0,0	0,0	-1.000,7	-852,4	-3.233,0	-559,4
Müritz	0,0	-107,4	-690,7	-2.665,5	-1.715,9	-6.299,6	-5.086,3	-3.701,3
Nordvorpommern	481,1	1.021,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.677,3
Nordwestmecklenburg	434,0	89,5	0,0	0,0	107,9	-5.408,2	-5.808,3	-2.668,5
Ostvorpommern	-2.242,4	-6.826,8	-4.500,3	-11.633,9	-6.307,8	-16.604,5	-15.945,3	-22.816,2
Parchim	0,0	211,7	-768,0	-2.279,7	-4.012,1	-7.207,3	-10.168,9	-1.533,3
Rügen	-272,2	-134,3	-1.327,3	-1.208,3	-2.402,9	-2.989,7	-8.540,0	-4.000,0
Uecker-Randow	-2.725,9	-1.526,1	-4.133,6	-5.412,5	-10.675,6	-15.561,8	-21.542,5	-22.105,1
<b>Summe Landkreise</b>	<b>-3.396,2</b>	<b>-6.913,9</b>	<b>-14.112,7</b>	<b>-27.753,3</b>	<b>-37.231,0</b>	<b>-68.867,5</b>	<b>-96.676,2</b>	<b>-76.348,9 *2</b>
<b>Summe Gesamt</b>	<b>26.045,4</b>	<b>-36.545,4</b>	<b>-73.038,3</b>	<b>-130.914,4</b>	<b>-186.148,6</b>	<b>-262.936,7</b>	<b>-282.041,1</b>	<b>-291.270,0</b>

Altfehlbeträge werden i.d.R. erst im zweiten Folgejahr veranschlagt, so dass die dargestellten Fehlbeträge nicht die jeweiligen Gesamtfehlbeträge der Kommunen sind.

\*1 inkl. sämtlicher Altfehlbeträge

\*2 Ergebnis bei Gegenrechnung der Überschüsse LK DBR und LK NVP, ohne Gegenrechnung 81.234,4 TEUR

## Haushaltsfehlbeträge der Kommunen

Kreisfreie Stadt / Landkreis	Gesamtfehlbetrag per 31.12.2007 (TEUR)
Hansestadt Greifswald	16.895,8
Stadt Neubrandenburg	65.373,2
Hansestadt Rostock	220.260,6
Landeshauptstadt Schwerin	77.478,4
Hansestadt Stralsund	17.346,8
Hansestadt Wismar	2.931,0
LK Bad Doberan	0,0
LK Demmin	4.456,1
LK Güstrow	18.416,9
LK Ludwigslust	2.292,3
LK Mecklenburg-Strelitz	3.792,4
LK Müritz	8.787,6
LK Nordvorpommern	0,0
LK Nordwestmecklenburg	8.476,8
LK Ostvorpommern	38.761,4
LK Parchim	11.702,2
LK Rügen	12.539,9
LK Uecker Randow	43.647,6

## **Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern**

**Beschluss des Landtages Mecklenburg-Vorpommern vom 24. April 2008**

*Auszug aus dem Antrag der Fraktionen der SPD und CDU (Landtagsdrucksache 5/1409):  
Umsetzung der Empfehlung der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ aus dem Zwischenbericht - Drucksache 5/1380 -*

Der Landtag macht sich die Unterrichtung durch die Landesregierung „Ziele, Leitbild und Leitlinien der Landesregierung für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern“ in der folgenden Fassung mit den von der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ vorgesehenen Änderungen zu Eigen:

## **Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern**

### **Inhaltsverzeichnis**

1. Vorbemerkung
2. Reformbedarf
3. Allgemeine Ziele
  - 3.1 Schaffung nachhaltiger tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen
  - 3.2 Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung
4. Leitbild
5. Leitlinien
  - 5.1 Strukturgrundsätze
  - 5.2 Flächenausdehnung
  - 5.3 Einwohnerzahl
  - 5.4 Abweichungen von den Zielgrößen
  - 5.5 Kommunalisierung von Aufgaben
  - 5.6 Stadt-Umland-Beziehungen
    - 5.6.1 Verhältnis Städte - Umlandgemeinden
    - 5.6.2 Verhältnis kreisfreie Städte - Landkreise
  - 5.7 Status der kreisfreien Städte
  - 5.8 Anwendung der Kriterien
6. Einbeziehung der kommunalen Ebene

## 1. Vorbemerkung

Dieses Leitbild zur Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern ist Teil des Gesamtrahmens der Verwaltungsmodernisierung in unserem Bundesland. Es beschränkt sich auf die kreisliche Ebene, d. h. auf die Landkreise und kreisfreien Städte. Kreisgebiets- und Funktionalreform bilden eine Einheit und sind aufeinander abzustimmen. Leistungsstarke Kommunen sind die Voraussetzung für die weitere Entwicklung und Zukunft des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Die Stärkung zentraler Orte ist hierfür unabdingbare Voraussetzung, um insbesondere im ländlichen Raum aufgrund seiner dünnen Besiedlungsdichte auch in Zukunft noch ein angemessenes Angebot an öffentlichen Dienstleistungen vorhalten zu können. Damit wird eine optimale Landesentwicklung gesichert. Landtag, Landesregierung und die kommunale Familie stehen gemeinsam in der Verantwortung, die öffentliche Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern auf die Anforderungen der Zukunft auszurichten.

Das Leitbild und die Leitlinien dienen als Orientierungsrahmen, sowohl für die kommunale Ebene als auch für die Landesregierung und den Gesetzgeber. Das Leitbild soll den Gesetzgeber bei der Entscheidung, wie die notwendigen öffentlichen Aufgaben künftig erfüllt und die einzelnen Gebietskörperschaften konkret zugeschnitten werden, leiten. Es trifft keine Vorabfestlegung bezüglich einer bestimmten Struktur, sondern ermöglicht innerhalb des Rahmens unterschiedliche Strukturen. Umfasst das Leitbild die grundlegenden Zielvorstellungen, beinhalten die Leitlinien die Aussagen, die dazu dienen, die leitbildgerechte Selbstverwaltungskörperschaft zu bilden.

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.

## 2. Reformbedarf

Der unstrittig bestehende Reformbedarf kann zusammenfassend wie folgt skizziert werden:

Mecklenburg-Vorpommern steht unter den 13 Flächenländern der Bundesrepublik in der Fläche an sechster Stelle. In der Bevölkerung steht es indessen auf dem vierzehnten Rang. Im Land leben derzeit nur rund 1,69 Mio. Menschen. Die Bevölkerungsdichte ist mit 73 Einwohnern je km<sup>2</sup> im Landesdurchschnitt und mit 52 Einwohnern je km<sup>2</sup> in den Landkreisen extrem gering (vgl. Anlage 2).

Das Land hat seit 1990 rund 200.000 Einwohner verloren (vgl. Anlage 1). Die Bevölkerungszahl wird auch in Zukunft weiter sinken. Nach der aktuellen Prognose zur Bevölkerungsentwicklung

bis 2020 wird die Einwohnerzahl bis zum Jahr 2020 kontinuierlich auf unter 1,6 Mio. abnehmen (vgl. Anlage 3). Die neueste regionalisierte Bevölkerungsprognose ergab, dass besonders die östlichen Landkreise von dem starken Bevölkerungsrückgang betroffen sein werden.

Für das Jahr 2020 ist prognostiziert, dass in allen, außer den Landkreisen Ludwigslust, Bad Doberan und Nordwestmecklenburg, die bei der Landkreisneuordnung 1993/1994 zugrunde gelegte Einwohnerzahl von 100.000 unterschritten wird. Deshalb werden einige Gebietskörperschaften zukünftig die ihnen obliegenden kreislichen Aufgaben nicht mehr nachhaltig erfüllen können. Deutlich abgenommen hat auch die Bevölkerung der kreisfreien Städte (vgl. Anlagen 4 und 6).

Auch der Altersaufbau der Bevölkerung im Land befindet sich in einem grundlegenden Wandel. Der Bevölkerungsanteil der über 60-Jährigen ist von knapp 15 % im Jahre 1990 auf etwa 25 % im Jahr 2003 angestiegen; für 2020 wird ein Anteil von 35 % erwartet. Die Anteile der unter 20-Jährigen werden in der Größenordnung von 15 %, der 20- bis 60-Jährigen in der Größenordnung von 50 % liegen und damit jeweils etwa 5 % niedriger als im Jahr 2003.

Aufgrund dieser demografischen Entwicklung und der ab 2009 verstärkt sinkenden Zuweisungen und des vollständigen Auslaufens des Solidarpaktes II im Jahr 2019 wird die Finanzausstattung in Zukunft rückläufig sein, da sich die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich an der Einwohnerzahl orientieren. Mit jedem Einwohner weniger verliert das Land ca. 2.400,- Euro p. a. an Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (vgl. Anlage 7). Des Weiteren muss davon ausgegangen werden, dass die genannte negative Entwicklung der Zuflüsse aus allgemeinen bundesstaatlichen Zuweisungen selbst bei Unterstellung einer bestmöglichen Wirtschaftsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern nicht durch wachsende Steuereinnahmen kompensiert werden kann.

Hinzu kommt, dass sowohl Land als auch Kommunen, insbesondere aufgrund des hohen Personalbestandes, im Vergleich zu anderen Flächenländern zu hohe Ausgaben haben (vgl. Anlage 8). Die weitere Konsolidierung des Landeshaushalts und der kommunalen Haushalte stellt daher eine unabdingbare Grundvoraussetzung für die Zukunftsfähigkeit des Landes dar. Die entschlossene und zeitnahe Anpassung der Ausgaben an die künftige Einnahmesituation ist daher ohne Alternative.

Der Personalbedarf in den bestehenden Strukturen muss reduziert werden, wozu möglicherweise auch strukturelle Veränderungen eine Lösung liefern. Durch Strukturveränderungen soll eine wirtschaftlichere Erledigung bestehender Aufgaben, z. B. ÖPNV, Schule, Abfallentsorgung, Rettungsdienst, Krankenhäuser etc., erreicht werden.

### **3. Allgemeine Ziele**

Vor dem Hintergrund der so beschriebenen Ausgangssituation muss eine Reform auf die Erreichung der folgenden allgemeinen Ziele ausgerichtet werden:

### **3.1 Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen**

Das eine Hauptziel muss darin bestehen, Verwaltungsstrukturen zu schaffen, die angesichts der absehbaren finanziellen und demografischen Entwicklungen und Rahmenbedingungen auch langfristig noch mit den dann voraussichtlich verfügbaren staatlichen und kommunalen Mitteln finanzierbar und dabei ihrerseits zugleich in der Lage sind, das erforderliche Spektrum an öffentlichen Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft im Land Mecklenburg-Vorpommern effizient zu erbringen.

### **3.2 Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung**

Gleichzeitig muss durch die angestrebte Reform erreicht werden, dass auch in Zukunft kommunale Selbstverwaltung in der von der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und dem Grundgesetz vorgegebenen Form stattfinden kann. Dazu muss für die Bürgerinnen und Bürger auch unter den künftigen Strukturen ein Anreiz bestehen, sich ehrenamtlich kommunalpolitisch zu engagieren. Voraussetzung für eine solche Bereitschaft zum kommunalpolitischen Engagement ist dabei zum einen der Erhalt zumutbarer äußerer Bedingungen für die Mandatsausübung, zum anderen aber auch die Ausstattung der kommunalen Körperschaften mit materiellen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten, um den nötigen inneren Gehalt einer Mandatsausübung zu gewährleisten. Diese beiden Gesichtspunkte stehen zueinander teilweise in einem Zielkonflikt, 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.

## **4. Leitbild**

Das Leitbild für die künftige Struktur der kreislichen Ebene lässt sich somit wie folgt entwickeln:

Mit der Reform sollen Strukturen geschaffen werden,

- mit denen im Hinblick auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung die Verwaltungen (unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Landes Mecklenburg-Vorpommern) auf Dauer wirtschaftlich betrieben werden können und
- die über einen räumlichen Zuschnitt verfügen, der die Ausübung eines ehrenamtlichen Mandats auch weiterhin ermöglicht;
- die zur Förderung ehrenamtlichen Engagements in allen gesellschaftlichen Bereichen, insbesondere auf sozialem, kulturellem und sportlichem Gebiet, beitragen können;
- deren räumlicher Zuschnitt ein Maximum an eigenverantwortlich wahrgenommenen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises ermöglicht;
- in denen Doppelzuständigkeiten möglichst vermieden werden;
- in deren Gebiet möglichst viele staatliche und kommunale (kreisliche) Dienstleistungen aus einer Hand erbracht werden;

- in denen eine möglichst flächendeckende Übereinstimmung von staatlichen und kommunalen Zuständigkeitsbezirken herrscht;
- in denen die Landkreise ihre Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber dem kreisangehörigen Raum in angemessener Form erfüllen können;
- in denen die administrativen Grenzen und die Grenzen der wirtschaftlichen und funktionalen Verflechtungsräume möglichst weit übereinstimmen;
- in denen die Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen zwischen den Zentren und ihrem angrenzenden Umland nachhaltig gestärkt werden;
- die über schlanke und organisatorisch optimierte Verwaltungen verfügen und
- in denen Verwaltungsdienstleistungen bürger- und wirtschaftsnah sowie in hoher Qualität erbracht werden und somit die Effektivität des öffentlichen Verwaltungshandelns und die Effizienz der Verwendung öffentlicher Mittel nachhaltig gesteigert werden;
- die aufgrund ihres Zuschnitts einen Bestand an Fachpersonal gestatten, der einen hohen Spezialisierungsgrad ermöglicht und damit Gewähr dafür leistet, dass Landkreise und kreisfreie Städte öffentliche Dienstleistungen auf dem erforderlichen fachlichen und technischen Niveau erbringen können;
- die ungeachtet der strukturellen Unterschiede im Land eine gleichwertige Entwicklung aller Landesteile ermöglichen;
- die auch zu einer Stärkung der Zentren (einschließlich der Grundzentren) als Grundlage für die Entwicklung der umliegenden Räume beitragen;
- die zur Entlastung der Wirtschaft und der Bürgerinnen und Bürger einen weiteren Abbau bürokratischer Hemmnisse ermöglichen.

## **5. Leitlinien**

### **5.1 Strukturgrundsätze**

Um ein gleichberechtigtes Zusammenwachsen zu gewährleisten, sollen die betroffenen Landkreise aufgelöst und zu neuen Landkreisen zusammengeschlossen werden. Es findet daher keine Aufnahme eines Landkreises in einen bisherigen Landkreis statt.

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

Die kreisfreien Städte sind hinsichtlich ihrer Struktur bezogen auf das Leitbild zu untersuchen und der Status der Kreisfreiheit ist zu überprüfen.

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

## 5.2 Flächenausdehnung

Auch nach der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern ist es nicht möglich, eine konkrete Größe zu entwickeln, bei der aus verfassungsrechtlichen Gründen die Grenze für die Fläche von Landkreisen liegt. Im Hinblick auf das Kriterium der Überschaubarkeit des Landkreises für die ehrenamtlichen Mandatsträger und die Kreisverwaltung sowie die Erreichbarkeit sind der Ausdehnung allerdings durch die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern Grenzen gesetzt. Auch in vergrößerten Landkreisen muss die ehrenamtliche Tätigkeit weiterhin möglich und zumutbar sein. Eine Vergrößerung der Fläche darf sich nicht negativ auf die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger auswirken, sich ehrenamtlich zu engagieren.

Um die Überschaubarkeit und die Kenntnis der regionalen Belange zu gewährleisten, sollte die Zielgröße der Fläche der Landkreise 4.000 km<sup>2</sup> in der Regel nicht überschreiten. Bei den Festlegungen zur künftigen Flächengröße innerhalb des von der Verfassung gesteckten Rahmens handelt es sich letztlich weniger um rechnerisch-empirisch ermittelte Größen, sondern im Kern um wertende gesetzgeberische Entscheidungen.

## 5.3 Einwohnerzahl

Untersuchungen haben gezeigt, dass in den Landkreisen die Verwaltungskosten je Einwohner mit zunehmender Einwohnerzahl sinken. Dieser grundsätzliche Zusammenhang wurde prognostisch für die Kreise in Mecklenburg-Vorpommern bestätigt. So würden zum Beispiel die Personalausgaben je Einwohner bei 150.000 Einwohnern 170 €, bei 175.000 Einwohnern 150 €, bei 200.000 Einwohnern 133 € und bei 225.000 Einwohnern 118 € betragen (Anlagen 8 sowie 9a und 9b).

Im Hinblick auf diese Untersuchungsergebnisse, die geänderten Rahmenbedingungen und die Besonderheiten Mecklenburg-Vorpommerns als am dünnsten besiedeltes Flächenland der Bundesrepublik wird die abstrakte untere Zielgröße für die Einwohnerzahl der Landkreise zum Jahr 2020 auf Basis der für diesen Zeitpunkt prognostizierten Bevölkerungsdaten auf 175.000 Einwohner festgelegt.

Das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen zu verbessern, steht unter anderem mit deren Größe in Zusammenhang und hängt somit auch von der durch die Einwohnerzahl bedingten kreislichen Finanzkraft ab. Weitere Kriterien, an denen die Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen bemessen werden kann, sind die

- Veranstaltungskraft der Kreise,
- Möglichkeit, regelmäßig einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen,
- Fähigkeit zu dauerhafter Investitionstätigkeit,
- Möglichkeit des wirtschaftlichen Einsatzes von Fachleuten (Mindestaufkommen an Fällen),
- Qualität der Bearbeitung und die Bearbeitungsdauer,
- Möglichkeit, Personalausfälle durch Vertretungen auszugleichen.

Grundsätzlich lässt sich etwa feststellen, dass in größeren Strukturen genügend Fallzahlen vorliegen, die eine Auslastung von Spezialisten gewährleisten und damit deren Einsatz finanzpolitisch sinnvoll machen. Sofern bei den Aufgaben der Kreisverwaltungen der Aspekt der Fläche nicht besonders berücksichtigt werden muss, ist für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit somit die durch die Einwohnerzahl bedingte Finanzkraft des Landkreises relevant.

#### **5.4 Abweichungen von den Zielgrößen**

Mecklenburg-Vorpommern ist unter den deutschen Bundesländern das sechstgrößte Flächenland, liegt aber gemessen an der Einwohnerzahl auf Rang vierzehn und gemessen an der Bevölkerungsdichte auf dem letzten Rang. Möglichst leistungsfähige Strukturen bedingen in einem extrem dünn besiedelten Land eher große Kreise. Möglichst überschaubare Strukturen bedingen eher kleine Kreise. In diesem Spannungsfeld kann eine tragfähige Lösung nicht allein durch zahlenmäßige Festlegungen definitiv und endgültig erreicht werden. Es muss vielmehr in jedem Einzelfall eine Lösung gefunden werden, die zwar die regionalen und örtlichen Gegebenheiten berücksichtigt, jedoch den unter Ziffer 5.3 an die Leistungsfähigkeit eines Landkreises gestellten Anforderungen gerecht wird.

Hierbei müssen, insbesondere in im landesweiten Vergleich sehr dünn besiedelten Gegenden, neben der abstrakten Zielgröße weitere Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Zu nennen sind hier insbesondere die Zumutbarkeit kommunalpolitischer Mandatsausübung, die Gewährleistung effizienter Verwaltungsarbeit, eine geringe Einwohnerdichte (vgl. Anlage 4), raumordnerische und landesentwicklungspolitische Gründe, wirtschaftliche, infrastrukturelle und naturräumliche Zusammenhänge sowie historische und landsmannschaftliche Verbundenheiten.

Die angegebene Einwohnerzahl ist eine Richtzahl, bei der Abweichungen infolge einer ergebnisoffenen Anhörung möglich sind.

#### **5.5 Kommunalisierung von Aufgaben**

Die Gebietskörperschaften sollen in der Lage sein, vermehrt bisher vom Land wahrgenommene Aufgaben zu übernehmen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Kreisverwaltungen nach den Grundsätzen einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen, orts- und bürgernahen Verwaltung die am besten geeigneten Verwaltungsträger für die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgabe sind. Durch den Abbau von Doppelzuständigkeiten und die Bündelung von Aufgaben sollen Synergie- und Skaleneffekte erzielt werden. Daher ist bei der Neuordnung der Landkreise zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und die fachliche Kompetenz weiter gewährleistet sind. Zur Sicherung transparenter Strukturen sollen in der Regel Landesaufgaben auf alle Landkreise übertragen werden. In den Fällen, in denen dies zu einer nicht sachgerechten Aufgabenerledigung führen würde, sind unter Beachtung des Aspektes der demokratischen Partizipation Alternativen zu prüfen.

Kreisgebietsreform und Funktionalreform bilden eine Einheit und sind aufeinander abzustimmen.

## 5.6 Stadt-Umland-Beziehungen

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 dauerhafte und nachhaltige Entwicklung des gesamten Landes ist eine Stärkung der Grund-, Mittel- und Oberzentren unabdingbare Voraussetzung. Dem muss die Verwaltungsreform dienen und dabei die bestehenden Verflechtungsräume berücksichtigen. Tatsächliche kommunale Selbstverwaltung setzt leistungsfähige Kommunen voraus. Dazu muss das gesetzliche Leitbild der Kommunalverfassung verwirklicht werden.

Zwischen den kreisfreien Städten und den Nachbarlandkreisen sowie den in ihrem Umland liegenden Gemeinden ist ein zum Teil sehr dichtes Netz von Verflechtungsbeziehungen entstanden. Diese Verflechtungsräume sind jedoch von vielen Verwaltungsgrenzen durchschnitten, sodass die Verwaltungsräume oftmals nicht mit den Verflechtungsräumen übereinstimmen.

Der Umzug eines Teils der Einwohner der kreisfreien Städte in die umliegenden kreisangehörigen Gemeinden hat zu vielschichtigen gegenseitigen Abhängigkeiten und Konkurrenzen mit unterschiedlichen Effekten für die gebotene Kooperation geführt. Die zunehmenden Verflechtungen sind verbunden mit Ordnungs- und Verteilungsproblemen, die die Zuständigkeit einzelner Verwaltungsträger übersteigen. Die zukünftigen Strukturen sollen die Stadt-Umland-Beziehungen dauerhaft verbessern.

### 5.6.1 Verhältnis Städte - Umlandgemeinden

Dazu ist es erforderlich, das Verhältnis zwischen Städten und ihrem Umland sowohl auf der Ebene Stadt-Landkreis als auch auf der Ebene Stadt-Umlandgemeinde bei Bedarf strukturell neu zu regeln. Wesentlich ist das Interesse des Landes an starken und entwicklungsfähigen Zentren. Außerdem sind die Interessen des Landes an der Entwicklung der Städte einerseits und das Recht auf kommunale Selbstverwaltung der Umlandgemeinden andererseits zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen. Zur Regelung der Stadt-Umland-Beziehungen kommen unterschiedliche Maßnahmen in Betracht

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

Im Verhältnis Stadt-Umlandgemeinden sind die Formen der kommunalen Zusammenarbeit als ein das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gegenüber Eingemeindungen schonenderes Mittel in Betracht zu ziehen.

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 schwerwiegenden Möglichkeiten geben. Eingemeindungen in Zentren, die im Einvernehmen der beteiligten Gemeinden erfolgen, wird die Landesregierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützen.

In Einzelfällen ist zu prüfen, ob durch eine Änderung und Anpassung der bestehenden finanziellen Ausgleichsregelungen zur Entspannung der bestehenden Probleme beigetragen werden kann. Auch dies würde im Verhältnis Stadt-Umlandgemeinde als geringerer Eingriff zu berücksichtigen sein.

### **5.6.2 Verhältnis kreisfreie Städte - Landkreise**

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.

### **5.7 Status der kreisfreien Städte**

Es ist abzuwägen, ob dem Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des gesamten Landes eine Einkreisung kreisfreier Städte oder eine Aufrechterhaltung der Kreisfreiheit zweckdienlicher ist. Eine Einkreisung darf nicht dazu führen, dass die eingekreiste Stadt den Landkreis dominiert. Dies wird dann anzunehmen sein, wenn in der Stadt mehr als 40 % der Einwohner des Landkreises leben.

Die Hansestadt Rostock sollte aufgrund ihrer potenziellen Leistungsfähigkeit und Größe kreisfrei bleiben. Über die Kreisfreiheit der anderen bisher kreisfreien Städte wird gesondert entschieden.

Wenn bisher kreisfreie Städte in einen Landkreis einbezogen werden, erhalten sie den Sonderstatus einer „großen kreisangehörigen Stadt“, in diesen Fällen sollte der Kreis grundsätzlich nach der jeweils eingekreisten Stadt benannt werden. Der Kreistag erhält die Option, durch Beschluss einen anderen Namen für den Kreis festzulegen. 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. Die Rechtsaufsicht über die großen kreisangehörigen Städte soll wegen der Komplexität und des Umfangs der Aufgabe beim Innenministerium liegen.

### **5.8 Anwendung der Kriterien**

Die einzelnen Kriterien sind mit ihrer jeweiligen Bedeutung in die Abwägung über eine tragfähige Neuordnung der Kreisstruktur zusammenzuführen. Dabei sind die Unterschiede im Land, insbesondere hinsichtlich der Bevölkerungsdichte und der Siedlungsstrukturen zu

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

#### **6. Einbeziehung der kommunalen Ebene**

Die Verwaltungsreform wird im engen Dialog mit den betroffenen Kommunen und den kommunalen Verbänden erfolgen. Initiativen zur Bildung von Landkreisen oder zur Einkreisung von kreisfreien Städten können berücksichtigt werden, soweit sie sich innerhalb des aufgestellten Rahmens bewegen, einer landesweiten Regelung nicht entgegenstehen und sich in den Zeitplan der Verwaltungsreform einfügen.

Es ist geplant, die gesetzlichen Grundlagen für eine Verwaltungsreform bis Mitte 2010 zu schaffen. Unter Berücksichtigung einer Umsetzungsphase sollen die Gesetze 2011 in Kraft treten.

*Hinweis: Hier wurde vom Abdruck der Anlagen abgesehen. Diese können dem eingangs genannten Antrag (Landtagsdrucksache 5/1409 – S. 18 ff.) entnommen werden.*

## **Gesamtrahmen für die umfassende Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern**

**Beschluss des Landtages Mecklenburg-Vorpommern vom 24. April 2008**

*Auszug aus dem Antrag der Fraktionen der SPD und CDU (Landtagsdrucksache 5/1409):  
Umsetzung der Empfehlung der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ aus dem Zwischenbericht - Drucksache 5/1380 -*

Der Landtag bestimmt entsprechend der Empfehlung der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ für die anstehenden Reformen folgenden Gesamtrahmen für die umfassende Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern:

### **Gesamtrahmen für die umfassende Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern**

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern bekennt sich dazu, dass ein ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern erforderlich ist. Die im Folgenden beschriebenen Elemente der Verwaltungsmodernisierung sind in der 5. Wahlperiode des Landtages in einen verbindlichen zeitlichen Zusammenhang mit der geplanten Reform der kreislichen Ebene zu stellen. Nur in diesem Gesamtzusammenhang ist eine Kreisgebietsreform für ein zukunftsfähiges Mecklenburg-Vorpommern als Teilschritt zielführend. Die stringente Durchführung einer Kreisgebietsreform erfordert sowohl Veränderungen bei den Größen und Strukturen der Landkreise als auch die Überprüfung des Status der kreisfreien Städte.

#### **1. Kreisgebietsreform**

Vor dem Hintergrund des verfassungsgerichtlichen Urteils vom 26. Juli 2007 und dem nach wie vor drängenden Handlungsbedarf zur Reform der kreislichen Strukturen hat sich die Landesregierung dazu entschieden, das Projekt Kreisgebietsreform mit Nachdruck voranzutreiben und bis zum Sommer 2009 einen entsprechenden Gesetzentwurf in den Landtag einzubringen. Hierzu wurde als erster Schritt ein Leitbild für eine künftige Kreisstruktur entwickelt, welches das Kabinett am 27. November 2007 beschlossen hat. Für eine Kreisgebietsreform, jedoch nicht für alle Reformelemente, ist ein Leitbild unabdingbar.

#### **2. Funktionalreform**

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

Dafür ist eine fortlaufende Aufgabenkritik auf allen Verwaltungsebenen notwendig. Zentrale Frage ist, welche der derzeit von der öffentlichen Hand wahrgenommenen Aufgaben auch in Zukunft notwendig sind und wie sie erfüllt werden können. Dabei ist auch eine Aufgabenerfüllung durch Dritte in die Betrachtung einzubeziehen.

Die nach erfolgter Aufgabenkritik erforderlichen öffentlichen Aufgaben müssen auf der Verwaltungsebene wahrgenommen werden, die die Gewähr für größtmögliche Wirtschaftlichkeit, Bürger- und Wirtschaftsnähe, Rechtssicherheit und fachliche Qualität bietet. Bei einer Zuordnung auf die kommunale Ebene sind die Besonderheiten der kommunalen Selbstverwaltung zu beachten. Es soll zunächst geprüft werden, welche Aufgaben zweckdienlich in den eigenen Wirkungskreis übertragen werden können.

Die gesetzlichen Regelungen über die Funktionalreform und über die Kreisgebietsreform werden zusammen erarbeitet und treten zeitgleich in Kraft.

### **3. Stärkung der Zentren**

Das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern stellt fest: „Als Mittelpunkte des gesellschaftlichen Lebens bündeln zentrale Orte öffentliche und private Güter und Dienstleistungen, Versorgungseinrichtungen, technische, soziale, kulturelle, Verwaltungs-, Sport- und Bildungsinfrastruktur und vermeiden damit eine Zersiedlung der Landschaft, schaffen wirtschaftliche Agglomerationsvorteile, lenken Verkehrsströme, stellen die Erreichbarkeit der Einrichtungen für die Bevölkerung sicher und tragen damit dazu bei, Verkehrsaufkommen zu vermeiden. Die Bündelungsfunktion gewährleistet die Tragfähigkeit von Einrichtungen sowie einen effektiven Einsatz öffentlicher Mittel. Zentrale Orte übernehmen multifunktional Ordnungs-, Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen. Eine wesentliche Aufgabe ist dabei die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung im Verflechtungsbereich mit infrastrukturellen Einrichtungen und Arbeitsplätzen, wobei zentrale Orte höherer Stufen die Funktionen der zentralen Orte niedriger Stufen mit erfüllen.“

Eine Differenzierung der zentralen Orte in Ober-, Mittel- und Grundzentren nach dem Raumordnungsprogramm unseres Landes ist sinnvoll.

Die Grundzentren müssen auch zukünftig in der Lage sein, ihre Funktionen für sich selbst und das Umland zu erfüllen. Von den Ober- und Mittelzentren werden besondere Leistungen und Impulse für ihr Umland erwartet. Ihre Stärkung muss durch ein Maßnahmenbündel erfolgen.

Insgesamt ist der prozentuale Anteil der Zentren an den Finanzmitteln, die nach dem Finanzausgleichsgesetz verteilt werden, zu steigern.

Zentren mit hohen Defiziten in den Verwaltungshaushalten müssen besondere Anstrengungen unternehmen, um ihre strukturellen Probleme abzubauen und ihre Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen.

Bei Mittel- und Oberzentren kann eine Stärkung durch Gebietserweiterung notwendig sein. Sollten moderate Eingemeindungen notwendig sein, müssen diese zeitgleich mit der Kreisgebietsreform erfolgen.

Zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur haben die Ober- und Mittelzentren in den vergangenen Jahren eine anteilig höhere Förderung erhalten. Dieses liegt vorrangig darin begründet, dass sich die Förderung der gewerblichen Wirtschaft und Infrastruktur an den Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben der Unternehmen selbst orientiert. Diese Entwicklung wird weiterhin unterstützt.

#### **4. Fortführung von Deregulierung und Bürokratieabbau**

Der in der vergangenen Legislaturperiode begonnene Prozess der Deregulierung und des Bürokratieabbaus wird in dieser Wahlperiode fortgesetzt. Deregulierung und Bürokratieabbau sind zu verstetigende Prozesse. Ziel ist, Unternehmen, Bürger und die Verwaltungen im Land von unnötigen bürokratischen Hemmnissen zu befreien. Verwaltungsverfahren sollen vereinfacht und verkürzt werden. Hierzu ist es neben der Überprüfung von Standards notwendig, das Rechtsetzungsverfahren weiterzuentwickeln und in diesem Zusammenhang auch Verfahren zur systematischen Gesetzesfolgenabschätzung einzubeziehen.

Es wird angestrebt, gesamtwirtschaftliche Entlastungen von Unternehmen, Bürgern und Verwaltungen durch eine enge Zusammenarbeit mit der Bundesregierung und den anderen Bundesländern herbeizuführen und darauf hinzuwirken, dass die durch Bundes- und EU-Recht verursachten Belastungen der Wirtschaft, Kommunen und der Verwaltung reduziert werden.

#### **5. Weiterentwicklung der Gemeinde- und Ämterstrukturen**

Aufgrund der Empfehlungen der Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ der 3. Legislaturperiode sind die Richtwerte für die in der Kommunalverfassung enthaltenen Mindestgrößen von Gemeinden und Ämtern im Jahr 2004 erhöht worden. Das Land verfügt heute über 843 kreisangehörige Gemeinden, von denen immer noch 299 Gemeinden weniger als 500 Einwohner haben und damit nicht dem gesetzlichen Leitbild von § 1 Absatz 3 KVM-V entsprechen. Von den 79 Ämtern weisen noch 16 weniger als die von der Kommunalverfassung angestrebten 8.000 Einwohner auf. Neun amtsfreie Gemeinden haben weniger als 5.000 Einwohner und 31 Ämter verwalten mehr als die von der Kommunalverfassung vorgesehenen 10 Gemeinden. Diese Entwicklung ist nicht zufriedenstellend.

Die Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ der 5. Legislaturperiode des Landtages ist damit beauftragt worden, Vorschläge zu unterbreiten, wie die Gestaltungskraft der Gemeinden und die demokratische Mitwirkung der Bürger in ihren eigenen Angelegenheiten langfristig gesichert werden können. Die Kommission wird dazu die aktuelle Situation der Kommunen in unserem Land vor dem Hintergrund der zur erwartenden

finanziellen und demografischen Entwicklung analysieren, bewerten und Handlungsperspektiven zur Ausgestaltung dauerhaft leistungsfähiger Kommunen aufzeigen. Es ist zu prüfen, wie freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden befördert werden können. Die Enquete-Kommission legt dem Landtag in der 5. Wahlperiode dazu einen Bericht vor.

## **6. Stärkung des Ehrenamtes und der Bürgerbeteiligung**

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern hält die kommunale Selbstverwaltung gemäß Artikel 28 des Grundgesetzes für eine der tragenden Säulen des demokratischen Staates. Die Gemeinden sind der primäre politische Identifikations- und Gestaltungsraum der Bürger. Es ist daher eine wesentliche Aufgabe aller demokratischen Kräfte, die kommunale Selbstverwaltung, gerade unter sich wandelnden Rahmenbedingungen, zu schützen und zu stärken.

Ziel soll es sein, die Gestaltungskraft der Gemeinden und Landkreise und die demokratische Mitwirkung der Bürger in ihren eigenen Angelegenheiten langfristig zu sichern.

Die Motivation zum Ehrenamt ist dann am stärksten, wenn wirkungsvolles Gestalten der örtlichen Angelegenheiten langfristig möglich ist.

Die Sicherung bzw. Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit aller Kommunen sowohl durch haushaltsrechtliche Instrumente als auch durch strukturelle Reformen ist daher das Ziel.

## **7. Reform des kommunalen Finanzausgleichs**

Die Modernisierung der kommunalen Strukturen baut auch auf der grundlegenden Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes auf.

Diese soll zum 1. Januar 2010 in Kraft treten. Ziel dieser Novellierung ist es, den Finanzausgleich gerecht, einfach und transparent zu gestalten und dabei den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen Rechnung zu tragen.

Außerdem soll die Landesentwicklung durch eine besondere Stärkung und Förderung der Zentren im Sinne des Landesentwicklungsprogramms gestärkt werden.

Zur Vorbereitung der FAG-Novelle ist ein umfassendes finanzwissenschaftliches Gutachten in Auftrag gegeben worden. Es wird zu untersuchen und zu klären sein, wie die Finanzausgleichsleistungen des Landes im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit langfristig eine angemessene Finanzausstattung aller Kommunen unter Berücksichtigung von Optimierungspotenzialen ermöglichen können. Eine symmetrische, unter Berücksichtigung der jeweiligen Aufgabenbelastung faire Verteilung der Einnahmen des Landes auf Land und Kommunen muss geprüft werden. Gleichzeitig soll die Frage beantwortet werden, ob und wenn ja, wie eine Finanzierung stärker aufgabenbezogen, unter fairer Abwägung der Finanzsituation von Kommunen und Land,

umgesetzt werden kann. Außerdem sind die Finanzbeziehungen zwischen den einzelnen kommunalen Ebenen (kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) u. a. auch mit Blick auf eine notwendige Stärkung der Zentren zu optimieren. Aber auch die Landkreise müssen in die Lage versetzt werden, ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für die kreisangehörigen Gemeinden und ihrer Dienstleistungsfunktion für die Bürgerinnen und Bürger verstärkt nachkommen zu können. Ziel ist es, die verfassungsrechtliche Vorgabe gleichwertiger Lebensbedingungen auch im ländlichen Raum zu gewährleisten.

Schließlich soll das System der Vorwegabzüge vollständig untersucht werden.

### **8. Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR)**

Das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts ist zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Spätestens bis zum Haushaltsjahr 2012 müssen alle Kommunen im Land ihr Rechnungswesen von der bisherigen Kameralistik auf die kommunale Doppik umstellen.

Kommunale Doppik erleichtert die Aufstellung einer Kosten- und Leistungsrechnung und eröffnet damit neue Steuerungspotenziale, die den Kommunen eine effizientere Wahrnehmung ihrer Aufgaben ermöglichen. Durch die Entscheidung für das doppelte Rechnungssystem wird es außerdem möglich, die Jahresabschlüsse der Kommune und ihrer Gesellschaften zu einem Gesamtabschluss zusammenzufassen. Das soll den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung einen rascheren Überblick über die gesamte Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune verschaffen.

Für den Bürger wird das doppelte Haushalts- und Rechnungswesen einen wesentlichen Gewinn an Informationen bringen, der zu einer verstärkten Beteiligung genutzt werden kann. Zum 1. Januar 2008 haben bereits sechs Verwaltungen eine Umstellung auf die kommunale Doppik vorgenommen (Stadt Neubrandenburg, Amt Dömitz-Malliß, Amt Krakow am See, Amt Laage, Amt Neustrelitz-Land, Amt Neverin). Nach derzeitigem Stand planen rund 25 weitere Kommunen eine vorzeitige Umstellung auf die kommunale Doppik zum 1. Januar 2009.

Die Umsetzung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts wird durch ein Gemeinschaftsprojekt des Landes mit den kommunalen Landesverbänden begleitet. Über eine Internetpräsentation werden alle Informationen zum Regelwerk des NKHR-MV bereitgestellt und häufig gestellte Fragen beantwortet. Außerdem wird im Rahmen des Projektes ein Netzwerk von Arbeitskreisen für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch aufgebaut. Dieser Prozess ist bereits fortgeschritten und kann nicht in einem zeitlichen Kontext mit der Kreisgebietsreform gesehen werden.

### **9. Fortführung des Personalkonzepts 2004 der Landesregierung**

Am 28. Januar 2005 hatte die damalige Landesregierung das Personalkonzept 2004 für die Landesverwaltung beschlossen. Mit dem Personalkonzept werden rund 10.000 Stellen abgebaut,

davon fast 5.200 Stellen in der Verwaltung (ohne Lehrer). Gegenüber dem Stand vom 1. Januar 2004 von 42.219 Stellen bedeutet der Rückgang von rund 10.000 Stellen eine Stellenreduzierung von nahezu 25 %. Das Land orientiert sich hierbei an der Personalausstattung der finanzschwachen Flächenländer West (womit eine Reduzierung von 24,3 Stellen je 1.000 Einwohner auf 19,5 Stellen in M-V erforderlich ist). Nach dem Haushalt 2008/2009 werden bis Ende 2009 ca. 7.000 Stellen abgebaut und weitere rd. 700 Stellen dem disponiblen Überhang zugeordnet sein. Das Ziel der Landesregierung muss eine mittelfristige Anpassung des Landespersonalkörpers an die vielfältig veränderten Anforderungen und Rahmenbedingungen des Landes im Rahmen einer Personalstrukturreform sein. Die Stellenreduzierung sollte auf der Basis von Überprüfungen der Aufgabenstruktur (Wegfall von Aufgaben, Kommunalisierung, Auslagerung an Dritte) und einer Optimierung der Ablauf- und Aufbauorganisation (Zusammenlegung von Ämtern, Straffung der Geschäftsabläufe, Einführung neuer IT etc.) vorgenommen werden.

## **10. Fortführung des eGovernment**

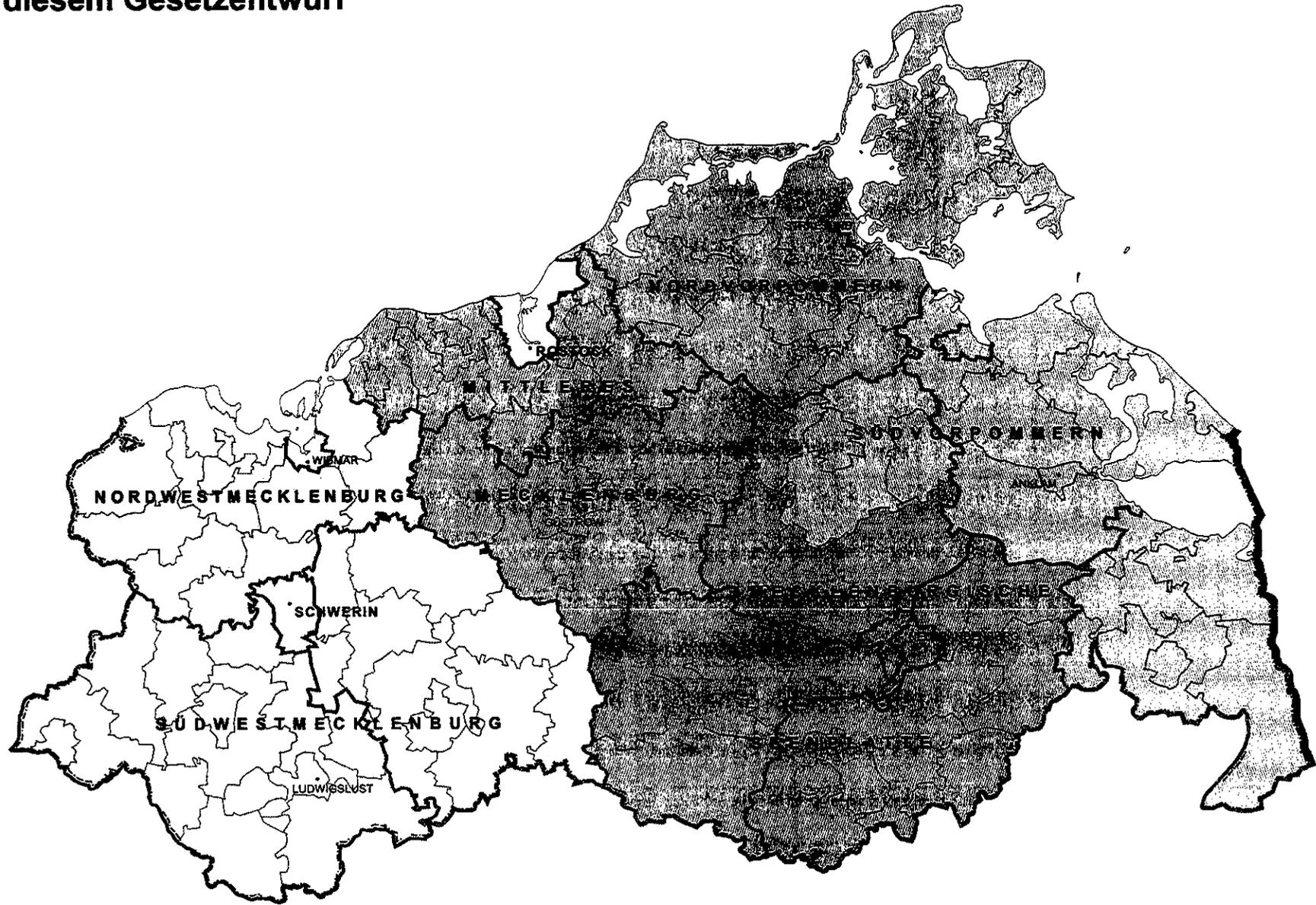
Die im Masterplan eGovernment im Jahr 2004 beschlossene IT-Strategie des Landes wurde mit der Umsetzungsplanung im November 2004 sowie mit dem Maßnahmeplan eGovernment im April 2006 erfolgreich fortgeschrieben.

Die darin beschriebenen Instrumente des eGovernment wirken nachhaltig auf die Strukturen und die Leistungsfähigkeit der Landes- und Kommunalverwaltungen. Kürzere Wege und standardisierte, beschleunigte Abläufe von Verwaltungsprozessen führen zu signifikanten Zeit- und Kostenersparnissen und im Ergebnis zu einer schlankeren Verwaltung. EGovernment soll in Mecklenburg-Vorpommern nicht nur den Einwohnern und der Wirtschaft des Landes zugute kommen, sondern darüber hinaus für den Lebens- und Wirtschaftsstandort Mecklenburg-Vorpommern werben. Ein besonderer Schwerpunkt des eGovernment ist die Neugestaltung des Landesinformationssystems, bestehend aus dem Landes-, Dienstleistungs- und Regierungsportal. Insbesondere mit dem Dienstleistungsportal wurden die Angebote auf die eigentlichen Zielgruppen ausgerichtet. Nicht mehr die Verwaltungsstruktur, sondern die Lebenssituation des Bürgers sowie der Unternehmen soll den Inhalt der Dienstleistungsangebote bestimmen. Mittlerweile ist eine Vielzahl verschiedener Lebenslagen verfügbar, die die Verwaltungswege kürzer und die Verwaltung lebensnaher gestalten. Darüber hinaus sind weiterhin schwerpunktmäßig die weitere Standardisierung der IT-Infrastruktur, der Aufbau der Basiskomponenten sowie die Online-Bereitstellung von Verwaltungsdiensten mit dem Ziel zu betrachten, die Verwaltung ebenenübergreifend durch die Integration und Kopplung von weiteren Fachanwendungen und die Bereitstellung dieser als Online-Dienstleistungen für Bürger und Wirtschaft zweckmäßiger zu gestalten. Für die Umsetzung des eGovernment-Konzeptes sind industrielle und gewerbliche Partner zu gewinnen. Deshalb bemühen sich die Landkreise, Städte und Gemeinden um eine Optimierung der elektronischen Kommunikation zwischen Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung. Die Landesregierung wird sich für Lösungsmöglichkeiten zur flächendeckenden Bereitstellung von Breitbandtechnologie im Land einsetzen. Dieser Prozess ist so fortzusetzen, dass zum Zeitpunkt der Kreisgebietsreform die Eingangsportalfunktion für die Verwaltung vor Ort für den Bürger nutzbar ist.

## **11. Weiterentwicklung des Landesraumentwicklungsprogramms**

Für eine zukunftsorientierte Entwicklung des Landes bedarf es einer querschnittsorientierten und fachübergreifenden Raumordnung und Landesplanung. Da hierbei die demografische Entwicklung sowie die Leistungsfähigkeit der Kommunen und deren Wirtschaftskraft als Einflussfaktor für die Landesentwicklung zu berücksichtigen ist, muss parallel zur Verwaltungsmodernisierung und Kreisgebietsreform das Landesraumentwicklungsprogramm weiterentwickelt und den zu erwartenden neuen Strukturen angepasst werden. Ausgehend vom Grundsatz der Nachhaltigkeit sind zukünftige regionale Zusammenhänge gegebenenfalls neu zu bewerten und neue Zuständigkeiten zu beachten. Gerade die zentralen Orte, die Zentren des Landes, sollten unter Beachtung der sich durch die Verwaltungsmodernisierung ergebenden Veränderungen in der Raumentwicklung und Flächennutzung landesplanerisch fortentwickelt und gestärkt werden.

# Künftige Struktur der Landkreise und kreisfreien Städte nach diesem Gesetzentwurf



**Künftige Landkreise und kreisfreie Städte: 2007\*, 2020 und 2030  
Bevölkerung, Bevölkerungsdichte sowie Fläche**

kreisfreie Städte / Landkreise	31.12.2007*		31.12.2020**		31.12.2030**		Fläche 2007 in km <sup>2</sup>
	Einwohner	Einw. je km <sup>2</sup>	Einwohner	Einw. je km <sup>2</sup>	Einwohner	Einw. je km <sup>2</sup>	
<b>kreisfreie Städte</b>							
Rostock	200.413	1.105	203.011	1.119	205.380	1.132	181
Schwerin	95.855	734	92.606	709	91.032	697	131
<i>Durchschnitt</i>	<i>148.134</i>	<i>950</i>	<i>147.809</i>	<i>948</i>	<i>148.206</i>	<i>950</i>	<i>156</i>
<b>Landkreise</b>							
Nordwestmecklenburg (§ 3)	163.689	77	158.375	75	157.202	74	2.117
Mittleres Mecklenburg (§ 4)	226.353	64	202.299	57	185.051	52	3.538
Nordvorpommern (§ 5)	237.191	74	214.408	67	198.853	62	3.188
Südvorpommern (§ 6)	272.839	62	250.051	57	237.355	54	4.369
Mecklenburgische Seenplatte (§ 7)	257.284	52	217.534	44	189.956	39	4.910
Südwestmecklenburg (§ 8)	226.058	48	201.901	43	187.059	39	4.750
<i>Durchschnitt</i>	<i>230.569</i>	<i>60</i>	<i>207.428</i>	<i>54</i>	<i>192.579</i>	<i>51</i>	<i>3.812</i>
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>1.679.682</b>	<b>72</b>	<b>1.540.185</b>	<b>66</b>	<b>1.451.887</b>	<b>63</b>	<b>23.185</b>

\* Die Zahlen der derzeitigen Strukturen wurden auf das Gebiet der künftigen Landkreise und kreisfreien Städte umgerechnet.

\*\* Die Zahlen basieren auf der "4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2030" (Stand 2008).

Hinweis zur Berechnung: Die "4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2030" (Stand 2008) beinhaltet lediglich bis auf Kreisebene aufgeschlüsselte Zahlen. Daher wurden bei Berechnungen, bei denen für bestimmte kreisangehörige Gemeinden oder Ämter Einwohnerzahlen für die Jahre 2020 bzw. 2030 erforderlich sind, die entsprechenden Zahlen aus den Einwohnerzahlen 2007 mit einem Faktor multipliziert. Dieser Faktor ergab sich für jeden Landkreis aus der Division der Einwohnerzahlen 2020 bzw. 2030 durch die Einwohnerzahlen 2007. Dieser Rechenweg wurde insbesondere für die Berechnungen in Zusammenhang mit der Teilung des Landkreises Demmin gewählt.

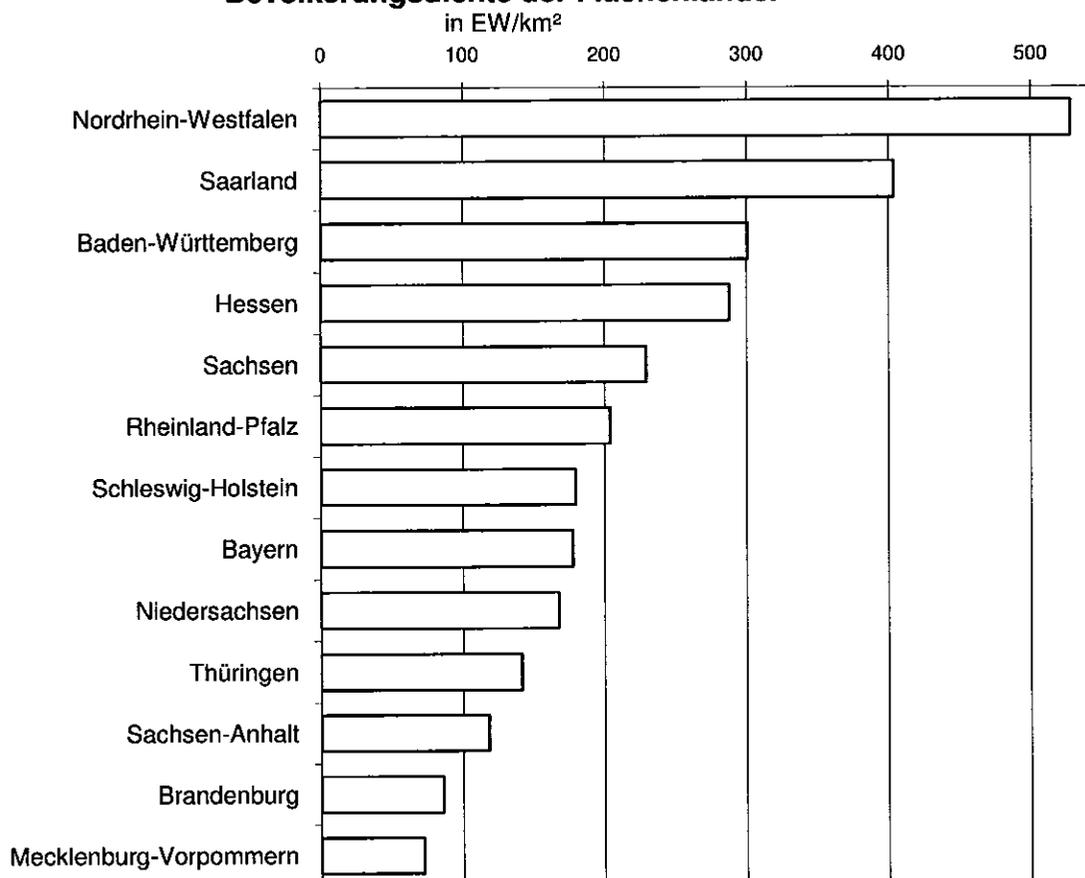
Quelle: Statistisches Amt M-V im LAiV M-V; Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung M-V; eigene Berechnungen

## Flächenländer in Deutschland: Bevölkerungsdichte, Einwohnerzahl, Fläche

Stand: 31.12.2007

Bundesland	Bevölkerungsdichte		Einwohnerzahl		Fläche	
	Rang	in EW/km <sup>2</sup>	Rang	in Tausend	Rang	in km <sup>2</sup>
Nordrhein-Westfalen	1.	528	1.	17.997	4.	34.086
Saarland	2.	404	13.	1.037	13.	2.569
Baden-Württemberg	3.	301	3.	10.750	3.	35.751
Hessen	4.	288	5.	6.073	7.	21.115
Sachsen	5.	229	6.	4.220	10.	18.418
Rheinland-Pfalz	6.	204	7.	4.046	9.	19.853
Schleswig-Holstein	7.	180	8.	2.837	12.	15.799
Bayern	8.	177	2.	12.520	1.	70.552
Niedersachsen	9.	167	4.	7.972	2.	47.625
Thüringen	10.	142	11.	2.289	11.	16.172
Sachsen-Anhalt	11.	118	10.	2.412	8.	20.447
Brandenburg	12.	86	9.	2.536	5.	29.480
Mecklenburg-Vorpommern	13.	72	12.	1.680	6.	23.185

## Bevölkerungsdichte der Flächenländer

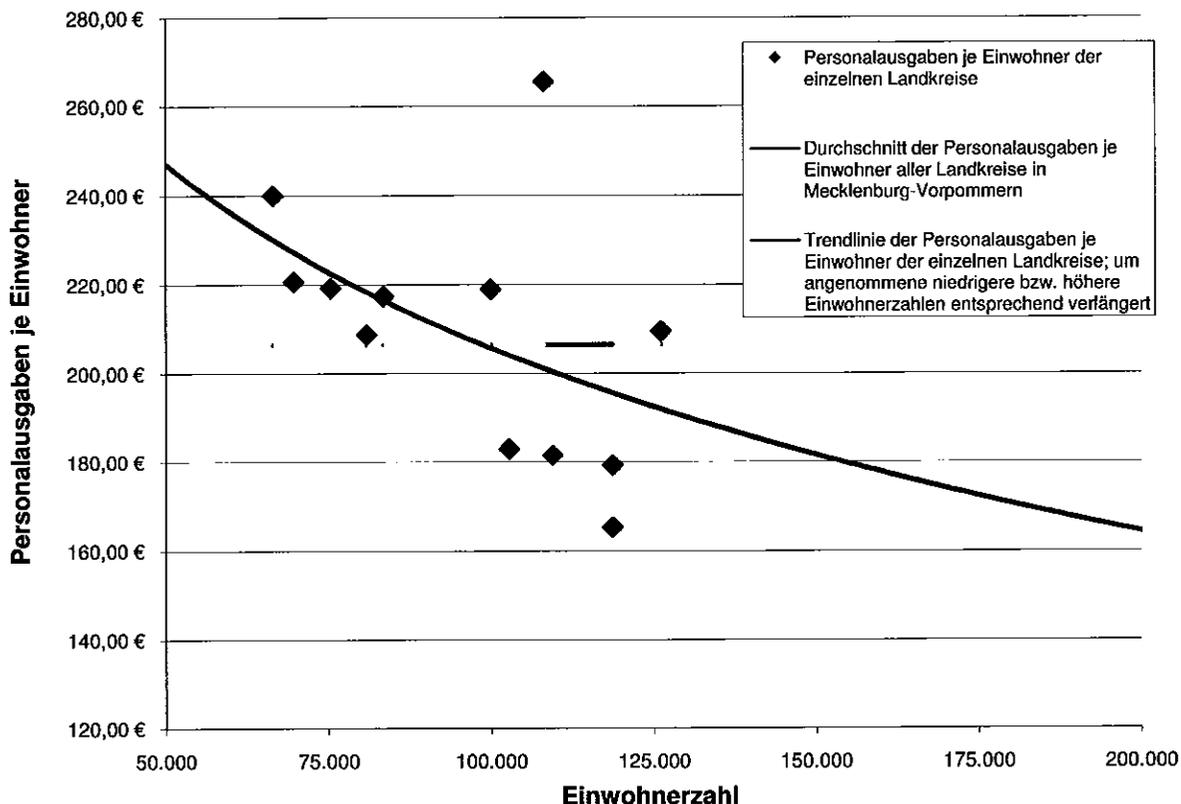


### Personalausgaben der Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns im Verhältnis zur Einwohnerzahl

Landkreis	Personalausgaben je Einwohner		Einwohnerzahl am 31.12.2007		Gesamtausgaben Personal 2007 (Kreisverwaltungen)
		Rang		Rang	
Bad Doberan	165,17 €	1.	118.677	2.	19.602.000 €
Nordwestmecklenburg	179,17 €	2.	118.677	2.	21.263.000 €
Nordvorpommern	181,48 €	3.	109.448	4.	19.863.000 €
Güstrow	182,94 €	4.	102.762	6.	18.799.000 €
Mecklenburg-Strelitz	208,78 €	5.	80.924	9.	16.895.000 €
Ludwigslust	209,40 €	6.	126.099	1.	26.405.000 €
Demmin	217,44 €	7.	83.500	8.	18.156.000 €
Parchim	218,92 €	8.	99.959	7.	21.883.000 €
Uecker-Randow	219,21 €	9.	75.392	10.	16.527.000 €
Rügen	220,68 €	10.	69.716	11.	15.385.000 €
Müritz	239,96 €	11.	66.503	12.	15.958.000 €
Ostvorpommern*	265,62 €	12.	108.138	5.	28.724.000 €
<b>Summe</b>	-	-	<b>1.159.795</b>	-	<b>239.460.000 €</b>
<i>Durchschnitt</i>	<i>206,47 €</i>	-	<i>96.650</i>	-	<i>19.955.000 €</i>

\* Ostvorpommern hat für die Trägerschaft von Kommunen nach dem SGB II (Kommunales Optionsgesetz) optiert.

### Abhängigkeit der Personalausgaben je Einwohner von der Einwohnerzahl



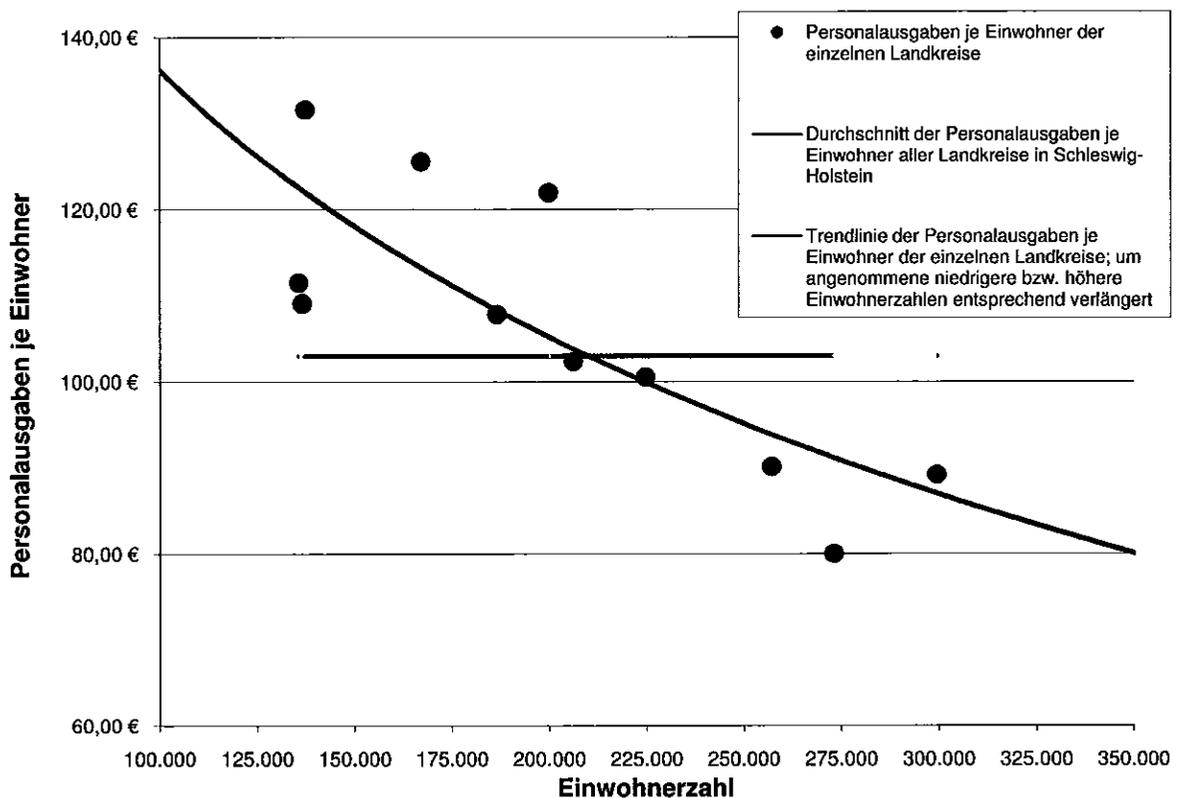
Quelle: Statistisches Amt M-V im LAiV M-V (Stat. Bericht L223 2007), eigene Berechnungen

### Personalausgaben der Landkreise Schleswig-Holsteins im Verhältnis zur Einwohnerzahl

Kreis	Personalausgaben je Einwohner*		Einwohnerzahl*	
		Rang		Rang
Rendsburg-Eckernförde	80,01 €	1.	273.039	2.
Pinneberg	89,22 €	2.	299.392	1.
Segeberg	90,14 €	3.	257.002	3.
Stormarn	100,53 €	4.	224.583	4.
Ostholstein	102,31 €	5.	206.040	5.
Herzogtum Lauenburg	107,79 €	6.	186.471	7.
Steinburg	109,07 €	7.	136.470	10.
Plön	111,48 €	8.	135.655	11.
Schleswig-Flensburg	121,91 €	9.	199.671	6.
Nordfriesland	125,56 €	10.	166.956	8.
Dithmarschen	131,62 €	11.	137.261	9.
<b>Summe</b>	-		<b>2.222.540</b>	
<i>Durchschnitt</i>	<i>102,99 €</i>		<i>202.049</i>	

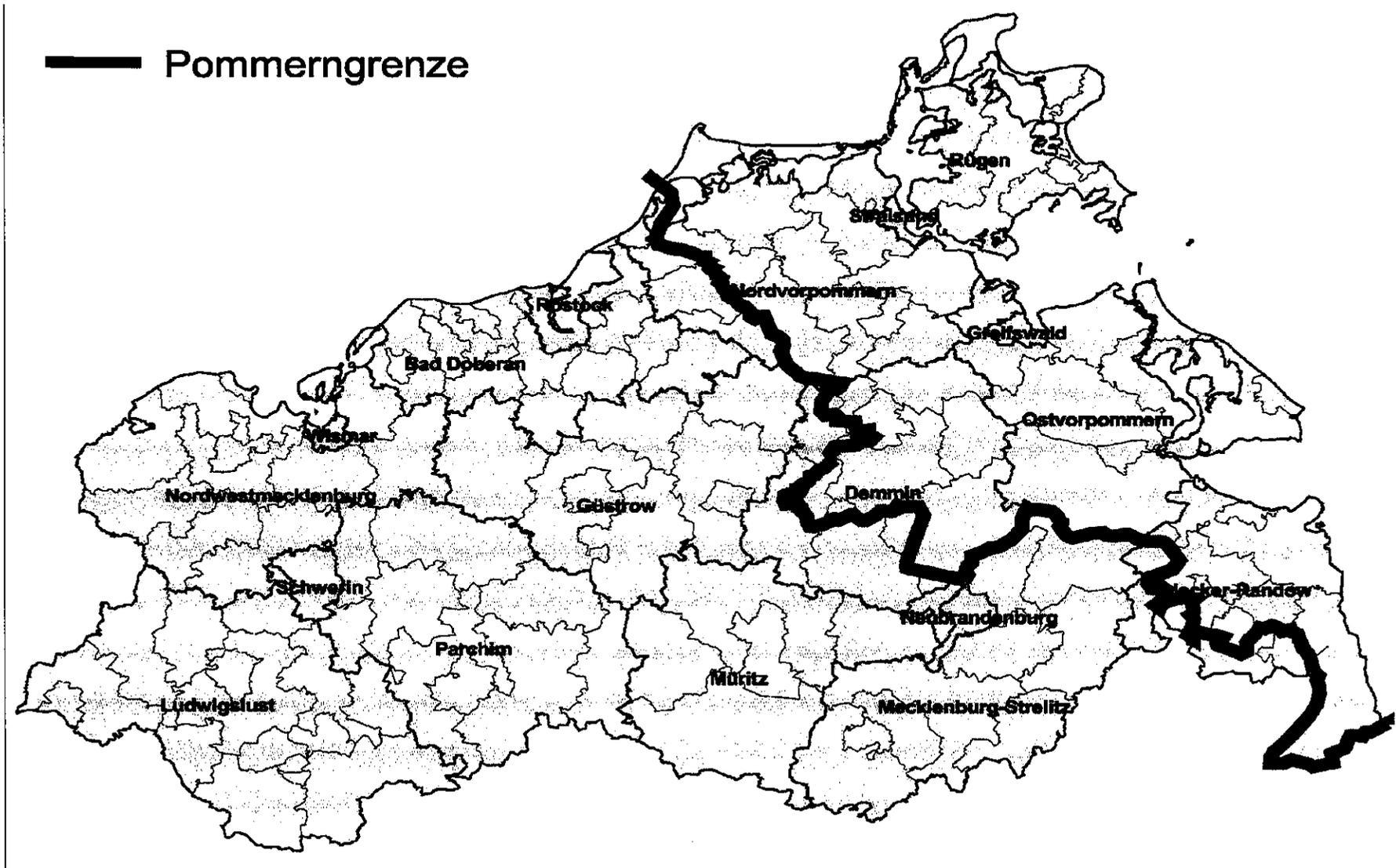
\* Die Daten zu Personalausgaben je Einwohner und zu Einwohnerzahlen wurden aus der in der Quellenangabe genannten Untersuchung mit dem jeweils dort angegebenen Stand (2006 bzw. 31.12.2005) übernommen.

### Abhängigkeit der Personalausgaben je Einwohner von der Einwohnerzahl



Quelle: Überschlägige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einer möglichen Kreisgebietsreform des Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (April 2007)

## Historische Grenze Pommerns



Stand der Karte: 1900  
Quelle: Oberste Landesplanungsbehörde M-V

## Übersicht über Landkreise mit der größten Flächenausdehnung (über 2.000 km<sup>2</sup>)

- geordnet nach Fläche (absteigend) -

Stand: 04.11.2008; Einwohnerzahl per 31.12.2007

Rang	Landkreis	Bundesland	Fläche in km <sup>2</sup>	Einwohner- zahl am 31.12.2007	Einwohner- dichte in EW/km <sup>2</sup>
1.	Uckermark	Brandenburg	3.058	134.958	44
2.	Emsland	Niedersachsen	2.881	313.533	109
3.	Potsdam-Mittelmark	Brandenburg	2.575	204.510	79
4.	Ludwigslust	Mecklenburg-Vorpommern	2.517	126.099	50
5.	Ostprignitz-Ruppin	Brandenburg	2.509	105.812	42
6.	Stendal	Sachsen-Anhalt	2.423	127.464	53
7.	Bautzen	Sachsen	2.391	333.470	139
8.	Börde	Sachsen-Anhalt	2.366	185.457	78
9.	Altmarkkreis Salzwedel	Sachsen-Anhalt	2.293	93.323	41
10.	Hannover, Region <sup>1</sup>	Niedersachsen	2.291	1.130.039	493
11.	Dahme-Spreewald	Brandenburg	2.261	161.699	72
12.	Oder-Spree	Brandenburg	2.243	188.035	84
13.	Parchim	Mecklenburg-Vorpommern	2.233	99.959	45
14.	Rendsburg-Eckernförde	Schleswig-Holstein	2.186	272.488	125
15.	Nordvorpommern	Mecklenburg-Vorpommern	2.172	109.448	50
16.	Märkisch-Oderland	Brandenburg	2.128	191.640	90
17.	Prignitz	Brandenburg	2.123	85.705	40
18.	Osnabrück	Niedersachsen	2.122	358.852	169
19.	Mittelsachsen	Sachsen	2.111	340.115	161
20.	Görlitz	Sachsen	2.106	288.735	137
21.	Harz	Sachsen-Anhalt	2.104	241.017	115
22.	Teltow-Fläming	Brandenburg	2.092	162.320	78
23.	Mecklenburg-Strelitz	Mecklenburg-Vorpommern	2.090	80.924	39
24.	Nordwestmecklenburg	Mecklenburg-Vorpommern	2.076	118.677	57
25.	Cuxhaven	Niedersachsen	2.073	202.933	98
26.	Schleswig-Flensburg	Schleswig-Holstein	2.072	199.101	96
27.	Rotenburg	Niedersachsen	2.070	165.074	80
28.	Güstrow	Mecklenburg-Vorpommern	2.059	102.762	50
29.	Nordfriesland	Schleswig-Holstein	2.047	166.727	81
30.	Nordsachsen	Sachsen	2.020	214.184	106
...	nachrichtlich: flächenmäßig kleinster Kreis in Mecklenburg-Vorpommern				
162.	Rügen	Mecklenburg-Vorpommern	977	69.716	71
...	nachrichtlich: flächenmäßig kleinster Kreis in Deutschland				
301.	Main-Taunus-Kreis	Hessen	229	225.426	983

<sup>1</sup> Kommunalverband besonderer Art

Hinweis: Kreisgebietsreform in Sachsen zum 01.08.2008 bereits berücksichtigt.

### Zum Vergleich - die künftigen Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern:

Landkreis	Fläche in km <sup>2</sup>	Einwohner- zahl am 31.12.2007	Einwohner- dichte in EW/km <sup>2</sup>
Nordwestmecklenburg (§ 3)	2.117	163.689	77
Mittleres Mecklenburg (§ 4)	3.538	226.353	64
Nordvorpommern (§ 5)	3.188	237.191	74
Südvorvorpommern (§ 6)	4.369	272.839	62
Mecklenburgische Seenplatte (§ 7)	4.910	257.284	52
Südwestmecklenburg (§ 8)	4.750	226.058	48

Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; eigene Berechnungen

## Reisezeiten zu in Frage kommenden Kreissitzen

Einwohnerzahlen Stand: 31.12.2007

Mecklenburgische Seenplatte (§ 7)**Variante: Kreissitz Neubrandenburg**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
257.284	74.267 29%	53.259 21%	83.348 32%	18.816 7%	27.594 11%
	127.526	50%			
	210.874		82%		
	229.690			89%	
	257.284				100%

**Variante: Kreissitz Neustrelitz**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
257.284	25.662 10%	30.523 12%	120.340 47%	60.449 23%	20.310 8%
	56.185	22%			
	176.525		69%		
	236.974			92%	
	257.284				100%

**Variante: Kreissitz Waren**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
257.284	29.561 11%	38.273 15%	123.547 48%	39.041 15%	26.862 10%
	67.834	26%			
	191.381		74%		
	230.422			90%	
	257.284				100%

Mittleres Mecklenburg (§ 4)**Variante: Kreissitz Güstrow**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
226.353	40.649 18%	63.403 28%	67.038 30%	42.759 19%	12.504 6%
	104.052	46%			
	171.090		76%		
	213.849			94%	
	226.353				100%

**Variante: Kreissitz Bad Doberan**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
226.353	30.717 14%	54.619 24%	56.987 25%	81.518 36%	2.512 1%
	85.336	38%			
	142.323		63%		
	223.841			99%	
	226.353				100%

**Nordvorpommern (§ 5)****Variante: Kreissitz Bergen auf Rügen**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
237.191	26.190 11%	36.994 16%	82.805 35%	39.787 17%	51.415 22%
	63.184	27%			
	145.989		62%		
	185.776			78%	
	237.191				100%

**Variante: Kreissitz Grimmen**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
237.191	17.775 7%	85.905 36%	28.071 12%	59.421 25%	46.019 19%
	103.680	44%			
	131.751		56%		
	191.172			81%	
	237.191				100%

**Variante: Kreissitz Stralsund**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
237.191	71.102 30%	45.271 19%	73.721 31%	37.952 16%	9.145 4%
	116.373	49%			
	190.094		80%		
	228.046			96%	
	237.191				100%

**Nordwestmecklenburg (§ 3)****Variante: Kreissitz Grevesmühlen**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
163.689	27.038 17%	110.058 67%	25.473 16%	1.120 1%	0 0%
	137.096	84%			
	162.569		99%		
	163.689			100%	

**Variante: Kreissitz Wismar**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
163.689	61.232 37%	56.403 34%	43.177 26%	2.877 2%	0 0%
	117.635	72%			
	160.812		98%		
	163.689			100%	

**Südvorpommern (§ 6)****Variante: Kreissitz Anklam**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
272.839	25.366 9%	34.962 13%	135.650 50%	64.978 24%	11.883 4%
	60.328	22%			
	195.978		72%		
	260.956			96%	
	272.839				100%

**Variante: Kreissitz Demmin**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
272.839	24.238 9%	12.819 5%	89.193 33%	38.295 14%	108.294 40%
	37.057	14%			
	126.250		46%		
	164.545			60%	
	272.839				100%

**Variante: Kreissitz Greifswald**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
272.839	64.652 24%	25.895 9%	67.072 25%	30.718 11%	84.502 31%
	90.547	33%			
	157.619		58%		
	188.337			69%	
	272.839				100%

**Variante: Kreissitz Pasewalk**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
272.839	20.002 7%	35.201 13%	24.060 9%	39.010 14%	154.566 57%
	55.203	20%			
	79.263		29%		
	118.273			43%	
	272.839				100%

**Südwestmecklenburg (§ 8)****Variante: Kreissitz Ludwigslust**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
226.058	33.157 15%	41.747 18%	87.888 39%	43.399 19%	19.867 9%
	74.904	33%			
	162.792		72%		
	206.191			91%	
	226.058				100%

**Variante: Kreissitz Parchim**

Einwohner	bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	ab 61 min
226.058	28.544 13%	47.202 21%	73.438 32%	48.027 21%	28.847 13%
	75.746	34%			
	149.184		66%		
	197.211			87%	
	226.058				100%

**Künftige sechs Landkreise insgesamt**

(Variante mit den jeweils im Gesetzentwurf vorgesehenen Kreissitzen:  
Neubrandenburg, Güstrow, Stralsund, Wismar, Anklam, Ludwigslust)

**Einwohner in den sechs Landkreisen insgesamt: 1.383.414**

bis 15 min	16 - 30 min	31 - 45 min	46 - 60 min	61 - 75 min	ab 76 min
305.773 22,1%	295.045 21,3%	490.822 35,5%	210.781 15,2%	69.954 5,1%	11.039 0,8%
600.818	43,4%				
1.091.640		78,9%			
1.302.421			94,1%		
1.372.375				99,2%	
1.383.414					100,0%

## Übersicht über die kreisfreien Städte in Deutschland und deren Bevölkerung

- geordnet nach Bundesländern -

Stand: 10.11.2008; Einwohnerzahl per 31.12.2007

Kreisfreie Städte	Einwohnerzahl am 31.12.2007
<b>Baden-Württemberg</b>	<b>9</b>
Baden-Baden, Stadt	54.853
Freiburg im Breisgau, Stadt	219.430
Heidelberg, Stadt	145.311
Heilbronn, Stadt	121.627
Karlsruhe, Stadt	288.917
Mannheim, Universitätsstadt	309.795
Pforzheim, Stadt	119.423
Stuttgart, Landeshauptstadt	597.176
Ulm, Universitätsstadt	121.434
<b>Bayern</b>	<b>25</b>
Amberg, Stadt	44.216
Ansbach, Stadt	40.330
Aschaffenburg, Stadt	68.646
Augsburg, Stadt	262.992
Bamberg, Stadt	69.884
Bayreuth, Stadt	73.097
Coburg, Stadt	41.283
Erlangen, Stadt	104.650
Fürth, Stadt	114.130
Hof, Stadt	47.744
Ingolstadt, Stadt	123.055
Kaufbeuren, Stadt	42.043
Kempten (Allgäu), Stadt	61.703
Landshut, Stadt	62.629
Memmingen, Stadt	41.021
München, Landeshauptstadt	1.311.573
Nürnberg, Stadt	503.110
Passau, Stadt	50.741
Regensburg, Stadt	132.495
Rosenheim, Stadt	60.674
Schwabach, Stadt	38.753
Schweinfurt, Stadt	53.798
Straubing, Stadt	44.625
Weiden in der Oberpfalz, Stadt	42.445
Würzburg, Stadt	135.212
<b>Berlin</b>	<i>(1)</i>
Berlin, Stadt	3.416.255
<b>Brandenburg</b>	<b>4</b>
Brandenburg an der Havel, Stadt	72.954
Cottbus, Stadt	102.811
Frankfurt (Oder), Stadt	61.969
Potsdam, Stadt	150.833
<b>Bremen</b>	<i>(2)</i>
Bremen, Stadt	547.769
Bremerhaven, Stadt	115.313
<b>Hamburg</b>	<i>(1)</i>
Hamburg, Freie und Hansestadt	1.770.629

Kreisfreie Städte	Einwohnerzahl am 31.12.2007
<b>Hessen</b>	<b>5</b>
Darmstadt, Stadt	142.191
Frankfurt am Main, Stadt	659.021
Kassel, Stadt	193.803
Offenbach am Main, Stadt	118.245
Wiesbaden, Landeshauptstadt	275.849
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>6</b>
Greifswald, Hansestadt	53.845
Neubrandenburg, Stadt	66.735
Rostock, Hansestadt	200.413
Schwerin, Landeshauptstadt	95.855
Stralsund, Hansestadt	58.027
Wismar, Hansestadt	45.012
<b>Niedersachsen</b>	<b>8(+2)</b>
Braunschweig, Stadt	245.810
Delmenhorst, Stadt	75.135
Emden, Stadt	51.714
Göttingen, Stadt (Sonderstatus) <sup>1</sup>	121.513
Hannover, Landeshauptstadt (Sonderstatus) <sup>2</sup>	518.069
Oldenburg (Oldenburg), Stadt	159.563
Osnabrück, Stadt	162.870
Salzgitter, Stadt	105.320
Wilhelmshaven, Stadt	82.192
Wolfsburg, Stadt	120.009
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	<b>23</b>
Aachen, Stadt	259.030
Bielefeld, Stadt	324.912
Bochum, Stadt	381.542
Bonn, Stadt	316.416
Bottrop, Stadt	118.597
Dortmund, Stadt	586.909
Duisburg, Stadt	496.665
Düsseldorf, Stadt	581.122
Essen, Stadt	582.140
Gelsenkirchen, Stadt	264.765
Hagen, Stadt	193.748
Hamm, Stadt	183.065
Herne, Stadt	168.454
Köln, Stadt	995.397
Krefeld, Stadt	236.516
Leverkusen, Stadt	161.345
Mönchengladbach, Stadt	260.018
Mülheim an der Ruhr, Stadt	168.925
Münster, Stadt	272.951
Oberhausen, Stadt	217.108
Remscheid, Stadt	113.935
Solingen, Stadt	162.575
Wuppertal, Stadt	356.420

Fortsetzung nächste Seite

<sup>1</sup> Die Stadt Göttingen ist eine kreisangehörige Stadt mit weitgehender Rechtstellung einer kreisfreien Stadt.<sup>2</sup> Die Landeshauptstadt Hannover ist Teil der "Region Hannover", die ein Kommunalverband besonderer Art ist.

Kreisfreie Städte	Einwohnerzahl am 31.12.2007
<b>Rheinland-Pfalz</b>	<b>12</b>
Frankenthal (Pfalz), Stadt	47.090
Kaiserslautern, Stadt	97.770
Koblenz, Stadt	106.087
Landau in der Pfalz, Stadt	43.063
Ludwigshafen am Rhein, Stadt	163.777
Mainz, Stadt	198.118
Neustadt an der Weinstraße, Stadt	53.683
Pirmasens, Stadt	41.875
Speyer, Stadt	50.673
Trier, Stadt	103.888
Worms, Stadt	82.290
Zweibrücken, Stadt	34.719
<b>Saarland</b>	<b>0(+1)</b>
Saarbrücken, Landeshauptstadt (Sonderstatus) <sup>3</sup>	176.452
<b>Sachsen</b>	<b>3</b>
Chemnitz, Stadt	244.951
Dresden, Stadt	507.513
Leipzig, Stadt	510.512
<b>Sachsen-Anhalt</b>	<b>3</b>
Dessau-Roßlau, Stadt <sup>4</sup>	89.934
Halle (Saale), Stadt	234.295
Magdeburg, Landeshauptstadt	230.140
<b>Schleswig-Holstein</b>	<b>4</b>
Flensburg, Stadt	87.792
Kiel, Landeshauptstadt	236.902
Lübeck, Hansestadt	211.541
Neumünster, Stadt	77.595
<b>Thüringen</b>	<b>6</b>
Eisenach, Stadt	43.308
Erfurt, Stadt	202.929
Gera, Stadt	101.618
Jena, Stadt	102.752
Suhl, Stadt	41.015
Weimar, Stadt	64.720
gesamt	115
<b>gesamt</b> (ohne 4 Städte der Stadtstaaten u. 3 Städte mit Sonderstatus):	<b>108</b>

<sup>3</sup> Die Stadt Saarbrücken ist Teil der "Regionalverbandes Saarbrücken", der ein Kommunalverband besonderer Art ist.

<sup>4</sup> Die Stadt Dessau-Roßlau wurde zum 01.07.2007 aus den Städten Dessau und Roßlau (Elbe) gebildet (Einwohnerzahlen 2007).

Hinweis zu Sachsen: Die Kreisfreiheit der Städte Görlitz, Hoyerswerda, Plauen und Zwickau wurde zum 01.08.2008 aufgehoben.

### Diverse Auswertungen\*:

**durchschnittl. Einwohnerzahl: 187.612**

durchschnittl. Einwohnerzahlen

West: 197.441

Ost (inkl. MV): 149.188

**Ost (ohne MV): 172.641**

geringste Einwohnerzahl:

**Zweibrücken 34.842**

höchste Einwohnerzahl:

**München 1.294.608**

Anzahl kreisfreier Städte nach

Gemeindegrößenklassen (Einwohner):

20.000 - 50.000 Einwohner 16

50.000 - 100.000 Einwohner 26

100.000 - 200.000 Einwohner 32

über 200.000 Einwohner 34

gesamt 108

Anzahl kreisfreier Städte nach ausgewählten

Grenzwerten von Einwohnerzahlen:

unter 50.000 Einwohner 16

über 50.000 Einwohner 92

gesamt 108

unter 100.000 Einwohner 42

über 100.000 Einwohner 66

gesamt 108

unter 120.000 Einwohner 54

über 120.000 Einwohner 54

gesamt 108

unter 150.000 Einwohner 62

über 150.000 Einwohner 46

gesamt 108

unter 200.000 Einwohner 74

über 200.000 Einwohner 34

gesamt 108

\* jeweils ohne Städte der Stadtstaaten und Städte mit Sonderstatus

## Übersicht über die kreisfreien Städte in Deutschland und deren Bevölkerung

- geordnet nach Einwohnerzahl (aufsteigend) -

Stand: 10.11.2008; Einwohnerzahl per 31.12.2007

Kreisfreie Städte	Einwohnerzahl am 31.12.2007
<b>bis 50.000 Einwohner (EW)</b>	<b>16</b>
Zweibrücken, Stadt	34.719
Schwabach, Stadt	38.753
Ansbach, Stadt	40.330
Suhl, Stadt	41.015
Memmingen, Stadt	41.021
Coburg, Stadt	41.283
Pirmasens, Stadt	41.875
Kaufbeuren, Stadt	42.043
Weiden i.d.OPf., Stadt	42.445
Landau in der Pfalz, Stadt	43.063
Eisenach, Stadt	43.308
Amberg, Stadt	44.216
Straubing, Stadt	44.625
<b>Wismar, Hansestadt</b>	<b>45.012</b>
Frankenthal (Pfalz), Stadt	47.090
Hof, Stadt	47.744
<b>50.000 bis 100.000 EW</b>	<b>26</b>
Speyer, Stadt	50.673
Passau, Stadt	50.741
Ermden, Stadt	51.714
Neustadt an der Weinstraße, Stadt	53.683
Schweinfurt, Stadt	53.798
<b>Greifswald, Hansestadt</b>	<b>53.845</b>
Baden-Baden, Stadt	54.853
<b>Stralsund, Hansestadt</b>	<b>58.027</b>
Rosenheim, Stadt	60.674
Kempten (Allgäu), Stadt	61.703
Frankfurt (Oder), Stadt	61.969
Landshut, Stadt	62.629
Weimar, Stadt	64.720
<b>Neubrandenburg, Stadt</b>	<b>66.735</b>
Aschaffenburg, Stadt	68.646
Bamberg, Stadt	69.884
Brandenburg an der Havel, Stadt	72.954
Bayreuth, Stadt	73.097
Delmenhorst, Stadt	75.135
Neumünster, Stadt	77.595
Wilhelmshaven, Stadt	82.192
Worms, Stadt	82.290
Flensburg, Stadt	87.792
Dessau-Roßlau, Stadt	89.934
<b>Schwerin, Landeshauptstadt</b>	<b>95.855</b>
Kaiserslautern, Stadt	97.770

Kreisfreie Städte	Einwohnerzahl am 31.12.2007
<b>100.000 bis 200.000 EW</b>	<b>32(+3)</b>
Gera, Stadt	101.618
Jena, Stadt	102.752
Cottbus, Stadt	102.811
Trier, Stadt	103.888
Erlangen, Stadt	104.650
Salzgitter, Stadt	105.320
Koblenz, Stadt	106.087
Remscheid, Stadt	113.935
Fürth, Stadt	114.130
<i>Bremerhaven, Stadt (zu Bremen)<sup>4</sup></i>	<i>115.313</i>
Offenbach am Main, Stadt	118.245
Botrop, Stadt	118.597
Pforzheim, Stadt	119.423
Wolfsburg, Stadt	120.009
Ulm, Universitätsstadt	121.434
<i>Göttingen, Stadt (Sonderstatus)<sup>2</sup></i>	<i>121.581</i>
Heilbronn, Stadt	121.627
Ingolstadt, Stadt	123.055
Regensburg, Stadt	132.495
Würzburg, Stadt	135.212
Darmstadt, Stadt	142.191
Heidelberg, Stadt	145.311
Potsdam, Stadt	150.833
Oldenburg (Oldenburg), Stadt	159.563
Leverkusen, Stadt	161.345
Solingen, Stadt	162.575
Osnabrück, Stadt	162.870
Ludwigshafen am Rhein, Stadt	163.777
Herne, Stadt	168.454
Mülheim an der Ruhr, Stadt	168.925
<i>Saarbrücken, Landeshauptstadt (Sonderstatus)<sup>3</sup></i>	<i>176.452</i>
Hamm, Stadt	183.065
Hagen, Stadt	193.748
Kassel, Stadt	193.803
Mainz, Stadt	198.118

Fortsetzung nächste Seite

<sup>1</sup> Die Stadt Dessau-Roßlau wurde zum 01.07.2007 aus den Städten Dessau und Roßlau (Elbe) gebildet (Einwohnerzahlen 2007).

<sup>2</sup> Die Stadt Göttingen ist eine kreisangehörige Stadt mit weitgehender Rechtstellung einer kreisfreien Stadt.

<sup>3</sup> Die Stadt Saarbrücken ist Teil der "Regionalverbandes Saarbrücken", der ein Kommunalverband besonderer Art ist.

<sup>4</sup> Stadtstaat

Hinweis: Die Kreisfreiheit der Städte Görlitz, Hoyerswerda, Plauen und Zwickau wurde zum 01.08.2008 aufgehoben.

<b>Kreisfreie Städte</b>	<b>Einwohnerzahl am 31.12.2007</b>
<b>über 200.000 EW</b>	<b>34(+4)</b>
<b>Rostock, Hansestadt</b>	200.413
Erfurt, Stadt	202.929
Lübeck, Hansestadt	211.541
Oberhausen, Stadt	217.108
Freiburg im Breisgau, Stadt	219.430
Magdeburg, Landeshauptstadt	230.140
Halle (Saale), Stadt	234.295
Krefeld, Stadt	236.516
Kiel, Landeshauptstadt	236.902
Chemnitz, Stadt	244.951
Braunschweig, Stadt	245.810
Aachen, Stadt	259.030
Mönchengladbach, Stadt	260.018
Augsburg, Stadt	262.992
Gelsenkirchen, Stadt	264.765
Münster, Stadt	272.951
Wiesbaden, Landeshauptstadt	275.849
Karlsruhe, Stadt	288.917
Mannheim, Universitätsstadt	309.795
Bonn, Stadt	316.416
Bielefeld, Stadt	324.912
Wuppertal, Stadt	356.420
Bochum, Stadt	381.542
Duisburg, Stadt	496.665
Nürnberg, Stadt	503.110
Dresden, Stadt	507.513
Leipzig, Stadt	510.512
<i>Hannover, Landeshauptstadt (Sonderstatus)<sup>5</sup></i>	<i>518.069</i>
<i>Bremen, Stadt<sup>4</sup></i>	<i>547.769</i>
Düsseldorf, Stadt	581.122
Essen, Stadt	582.140
Dortmund, Stadt	586.909
Stuttgart, Landeshauptstadt	597.176
Frankfurt am Main, Stadt	659.021
Köln, Stadt	995.397
München, Landeshauptstadt	1.311.573
<i>Hamburg, Freie und Hansestadt<sup>4</sup></i>	<i>1.770.629</i>
<i>Berlin, Stadt<sup>4</sup></i>	<i>3.416.255</i>

<sup>4</sup> Stadtstaat

<sup>5</sup> Die Landeshauptstadt Hannover ist Teil der "Region Hannover", die ein Kommunalverband besonderer Art ist.

Hinweis: Die Kreisfreiheit der Städte Görlitz, Hoyerswerda, Plauen und Zwickau wurde zum 01.08.2008 aufgehoben.

### Übersicht über große Städte (über 50.000 EW) in Deutschland und deren Status

- geordnet nach Einwohnerzahl (absteigend) -

Stand: 10.11.2008; Einwohnerzahl per 31.12.2007

Rang	Stadt	Einwohnerzahl am 31.12.2007	Bundesland	Status	
				kreis- angehörig	kreisfrei
<b>über 200.000 EW</b>		<b>34(+4)</b>		<b>0</b>	<b>34</b>
1.	Berlin	3.416.255	Berlin		Stadtstaat
2.	Hamburg	1.770.629	Hamburg		Stadtstaat
3.	München	1.311.573	Bayern		x
4.	Köln	995.397	Nordrhein-Westfalen		x
5.	Frankfurt am Main	659.021	Hessen		x
6.	Stuttgart	597.176	Baden-Württemberg		x
7.	Dortmund	586.909	Nordrhein-Westfalen		x
8.	Essen	582.140	Nordrhein-Westfalen		x
9.	Düsseldorf	581.122	Nordrhein-Westfalen		x
10.	Bremen	547.769	Bremen		Stadtstaat
11.	Hannover	518.069	Niedersachsen		Sonderstatus <sup>1</sup>
12.	Leipzig	510.512	Sachsen		x
13.	Dresden	507.513	Sachsen		x
14.	Nürnberg	503.110	Bayern		x
15.	Duisburg	496.665	Nordrhein-Westfalen		x
16.	Bochum	381.542	Nordrhein-Westfalen		x
17.	Wuppertal	356.420	Nordrhein-Westfalen		x
18.	Bielefeld	324.912	Nordrhein-Westfalen		x
19.	Bonn	316.416	Nordrhein-Westfalen		x
20.	Mannheim	309.795	Baden-Württemberg		x
21.	Karlsruhe	288.917	Baden-Württemberg		x
22.	Wiesbaden	275.849	Hessen		x
23.	Münster (Westfalen)	272.951	Nordrhein-Westfalen		x
24.	Gelsenkirchen	264.765	Nordrhein-Westfalen		x
25.	Augsburg	262.992	Bayern		x
26.	Mönchengladbach	260.018	Nordrhein-Westfalen		x
27.	Aachen	259.030	Nordrhein-Westfalen		x
28.	Braunschweig	245.810	Niedersachsen		x
29.	Chemnitz	244.951	Sachsen		x
30.	Kiel	236.902	Schleswig-Holstein		x
31.	Krefeld	236.516	Nordrhein-Westfalen		x
32.	Halle (Saale)	234.295	Sachsen-Anhalt		x
33.	Magdeburg	230.140	Sachsen-Anhalt		x
34.	Oberhausen	217.108	Nordrhein-Westfalen		x
35.	Freiburg im Breisgau	219.430	Baden-Württemberg		x
36.	Lübeck	211.541	Schleswig-Holstein		x
37.	Erfurt	202.929	Thüringen		x
38.	Rostock	200.413	Mecklenburg-Vorpommern		x
<b>100.000 bis 200.000 EW</b>		<b>40(+3)</b>		<b>8</b>	<b>32</b>
39.	Mainz	198.118	Rheinland-Pfalz		x
40.	Kassel	193.803	Hessen		x
41.	Hagen	193.748	Nordrhein-Westfalen		x
42.	Hamm	183.065	Nordrhein-Westfalen		x
43.	Saarbrücken	176.452	Saarland		Sonderstatus <sup>2</sup>
44.	Mülheim an der Ruhr	168.925	Nordrhein-Westfalen		x
45.	Herne	168.454	Nordrhein-Westfalen		x
46.	Ludwigshafen am Rhein	163.777	Rheinland-Pfalz		x

Fortsetzung nächste Seite

<sup>1</sup> Die Landeshauptstadt Hannover ist Teil der "Region Hannover", die ein Kommunalverband besonderer Art ist.

<sup>2</sup> Die Stadt Saarbrücken ist Teil der "Regionalverbandes Saarbrücken", der ein Kommunalverband besonderer Art ist.

Rang	Stadt	Einwohnerzahl am 31.12.2007	Bundesland	Status	
				kreisangehörig	kreisfrei
47.	Osnabrück	162.870	Niedersachsen		x
48.	Solingen	162.575	Nordrhein-Westfalen		x
49.	Leverkusen	161.345	Nordrhein-Westfalen		x
50.	Oldenburg	159.563	Niedersachsen		x
51.	Neuss	151.449	Nordrhein-Westfalen	x	
52.	Potsdam	150.833	Brandenburg		x
53.	Heidelberg	145.311	Baden-Württemberg		x
54.	Paderborn	144.181	Nordrhein-Westfalen	x	
55.	Darmstadt	142.191	Hessen		x
56.	Würzburg	135.212	Bayern		x
57.	Regensburg	132.495	Bayern		x
58.	Ingolstadt	123.055	Bayern		x
59.	Heilbronn	121.627	Baden-Württemberg		x
60.	Göttingen	121.513	Niedersachsen	Sonderstatus <sup>3</sup>	
61.	Ulm	121.434	Baden-Württemberg		x
62.	Recklinghausen	120.536	Nordrhein-Westfalen	x	
63.	Wolfsburg	120.009	Niedersachsen		x
64.	Pforzheim	119.423	Baden-Württemberg		x
65.	Bottrop	118.597	Nordrhein-Westfalen		x
66.	Offenbach am Main	118.245	Hessen		x
67.	Bremerhaven	115.313	Bremen	zu Bremen (Stadtstaat)	
68.	Fürth	114.130	Bayern		x
69.	Remscheid	113.935	Nordrhein-Westfalen		x
70.	Reutlingen	112.458	Baden-Württemberg	x	
71.	Moers	107.111	Nordrhein-Westfalen	x	
72.	Koblenz	106.087	Rheinland-Pfalz		x
73.	Bergisch Gladbach	105.840	Nordrhein-Westfalen	x	
74.	Salzgitter	105.320	Niedersachsen		x
75.	Siegen	105.049	Nordrhein-Westfalen	x	
76.	Erlangen	104.650	Bayern		x
77.	Trier	103.888	Rheinland-Pfalz		x
78.	Hildesheim	103.593	Niedersachsen	x	
79.	Cottbus	102.811	Brandenburg		x
80.	Jena	102.752	Thüringen		x
81.	Gera	101.618	Thüringen		x
	<b>50.000 bis 100.000 EW</b>	<b>107</b>		<b>81</b>	<b>26</b>
82.	Witten	99.598	Nordrhein-Westfalen	x	
83.	Kaiserslautern	97.770	Rheinland-Pfalz		x
84.	Gütersloh	96.383	Nordrhein-Westfalen	x	
85.	Iserlohn	96.112	Nordrhein-Westfalen	x	
86.	Schwerin	95.855	Mecklenburg-Vorpommern		x
87.	Zwickau <sup>4</sup>	95.841	Sachsen	x	
88.	Düren	92.945	Nordrhein-Westfalen	x	
89.	Ratingen	92.255	Nordrhein-Westfalen	x	
90.	Esslingen am Neckar	91.557	Baden-Württemberg	x	
91.	Dessau-Roßlau <sup>5</sup>	89.934	Sachsen-Anhalt		x
92.	Marl	89.735	Nordrhein-Westfalen	x	
93.	Lünen	88.832	Nordrhein-Westfalen	x	
94.	Hanau	88.287	Hessen	x	
95.	Flensburg	87.792	Schleswig-Holstein		x

Fortsetzung nächste Seite

<sup>3</sup> Die Stadt Göttingen ist eine kreisangehörige Stadt mit weitgehender Rechtstellung einer kreisfreien Stadt.<sup>4</sup> Die Kreisfreiheit der Stadt Zwickau wurde zum 01.08.2008 aufgehoben (Einwohnerzahlen 2007).<sup>5</sup> Die Stadt Dessau-Roßlau wurde zum 01.07.2007 aus den Städten Dessau und Roßlau (Elbe) gebildet (Einwohnerzahlen 2007).

Rang	Stadt	Einwohner- zahl am 31.12.2007	Bundesland	Status	
				kreis- angehörig	kreisfrei
96.	Ludwigsburg	87.349	Baden-Württemberg	x	
97.	Velbert	86.121	Nordrhein-Westfalen	x	
98.	Tübingen	83.813	Baden-Württemberg	x	
99.	Minden	83.028	Nordrhein-Westfalen	x	
100.	Worms	82.290	Rheinland-Pfalz		x
101.	Wilhelmshaven	82.192	Niedersachsen		x
102.	Konstanz	81.511	Baden-Württemberg	x	
103.	Villingen-Schwenningen	81.417	Baden-Württemberg	x	
104.	Marburg	79.240	Hessen	x	
105.	Dorsten	78.547	Nordrhein-Westfalen	x	
106.	Neumünster	77.595	Schleswig-Holstein		x
107.	Lüdenscheid	77.361	Nordrhein-Westfalen	x	
108.	Castrop-Rauxel	76.876	Nordrhein-Westfalen	x	
109.	Rheine	76.546	Nordrhein-Westfalen	x	
110.	Gladbeck	75.997	Nordrhein-Westfalen	x	
111.	Viersen	75.774	Nordrhein-Westfalen	x	
112.	Arnsberg	75.624	Nordrhein-Westfalen	x	
113.	Delmenhorst	75.135	Niedersachsen		x
114.	Troisdorf	74.940	Nordrhein-Westfalen	x	
115.	Gießen	74.593	Hessen	x	
116.	Detmold	73.583	Nordrhein-Westfalen	x	
117.	Bocholt	73.560	Nordrhein-Westfalen	x	
118.	Bayreuth	73.097	Bayern		x
119.	Brandenburg an der Havel	72.954	Brandenburg		x
120.	Lüneburg	72.299	Niedersachsen	x	
121.	Norderstedt	71.903	Schleswig-Holstein	x	
122.	Celle	70.930	Niedersachsen	x	
123.	Dinslaken	70.053	Nordrhein-Westfalen	x	
124.	Bamberg	69.884	Bayern		x
125.	Aschaffenburg	68.646	Bayern		x
126.	Unna	67.662	Nordrhein-Westfalen	x	
127.	Plauen <sup>6</sup>	67.613	Sachsen	x	
128.	Lippstadt	66.971	Nordrhein-Westfalen	x	
129.	<b>Neubrandenburg</b>	66.735	Mecklenburg-Vorpommern		x
130.	Aalen	66.580	Baden-Württemberg	x	
131.	Neuwied	65.319	Rheinland-Pfalz	x	
132.	Herford	65.019	Nordrhein-Westfalen	x	
133.	Weimar	64.720	Thüringen		x
134.	Kerpen	64.698	Nordrhein-Westfalen	x	
135.	Grevenbroich	64.304	Nordrhein-Westfalen	x	
136.	Fulda	64.097	Hessen	x	
137.	Herten	63.713	Nordrhein-Westfalen	x	
138.	Dormagen	63.530	Nordrhein-Westfalen	x	
139.	Bergheim	62.722	Nordrhein-Westfalen	x	
140.	Landshut	62.629	Bayern		x
141.	Garbsen	62.554	Niedersachsen	x	
142.	Frankfurt (Oder)	61.969	Brandenburg		x
143.	Kempten (Allgäu)	61.703	Bayern		x
144.	Wesel	61.337	Nordrhein-Westfalen	x	
145.	Schwäbisch Gmünd	60.892	Baden-Württemberg	x	
146.	Sindelfingen	60.829	Baden-Württemberg	x	
147.	Rosenheim	60.674	Bayern		x
148.	Rüsselsheim	59.300	Hessen	x	

Fortsetzung nächste Seite

<sup>6</sup> Die Kreisfreiheit der Stadt Plauen wurde zum 01.08.2008 aufgehoben (Einwohnerzahlen 2007).

Rang	Stadt	Einwohnerzahl am 31.12.2007	Bundesland	Status	
				kreis-angehörig	kreisfrei
149.	Langenfeld (Rheinland)	59.075	Nordrhein-Westfalen	x	
150.	Offenburg	58.993	Baden-Württemberg	x	
151.	Hameln	58.563	Niedersachsen	x	
152.	Friedrichshafen	58.484	Baden-Württemberg	x	
153.	Stolberg (Rheinland)	58.294	Nordrhein-Westfalen	x	
154.	<b>Stralsund</b>	58.027	Mecklenburg-Vorpommern		x
155.	Göppingen	57.396	Baden-Württemberg	x	
156.	Menden (Sauerland)	57.207	Nordrhein-Westfalen	x	
157.	Görlitz <sup>7</sup>	56.724	Sachsen	x	
158.	Hattingen	56.608	Nordrhein-Westfalen	x	
159.	Hürth	56.379	Nordrhein-Westfalen	x	
160.	Hilden	56.180	Nordrhein-Westfalen	x	
161.	Sankt Augustin	55.844	Nordrhein-Westfalen	x	
162.	Eschweiler	55.729	Nordrhein-Westfalen	x	
163.	Euskirchen	55.446	Nordrhein-Westfalen	x	
164.	Baden-Baden	54.853	Baden-Württemberg		x
165.	Ahlen	54.343	Nordrhein-Westfalen	x	
166.	Bad Salzuflen	54.300	Nordrhein-Westfalen	x	
167.	Meerbusch	54.152	Nordrhein-Westfalen	x	
168.	Wolfenbüttel	53.954	Niedersachsen	x	
169.	<b>Greifswald</b>	53.845	Mecklenburg-Vorpommern		x
170.	Schweinfurt	53.798	Bayern		x
171.	Pulheim	53.752	Nordrhein-Westfalen	x	
172.	Neustadt an der Weinstraße	53.683	Rheinland-Pfalz		x
173.	Nordhorn	53.259	Niedersachsen	x	
174.	Waiblingen	52.790	Baden-Württemberg	x	
175.	Gummersbach	52.467	Nordrhein-Westfalen	x	
176.	Neu-Ulm	52.211	Bayern	x	
177.	Willich	52.046	Nordrhein-Westfalen	x	
178.	Wetzlar	51.934	Hessen	x	
179.	Bad Homburg von der Höhe	51.825	Hessen	x	
180.	Emden	51.714	Niedersachsen		x
181.	Langenhagen	51.672	Niedersachsen	x	
182.	Bergkamen	51.661	Nordrhein-Westfalen	x	
183.	Cuxhaven	51.587	Niedersachsen	x	
184.	Lingen (Ems)	51.554	Niedersachsen	x	
185.	Ibbenbüren	51.402	Nordrhein-Westfalen	x	
186.	Erfstadt	50.972	Nordrhein-Westfalen	x	
187.	Passau	50.741	Bayern		x
188.	Speyer	50.673	Rheinland-Pfalz		x

<sup>7</sup> Die Kreisfreiheit der Stadt Görlitz wurde zum 01.08.2008 aufgehoben (Einwohnerzahlen 2007).

### Zusammenfassung (ohne Städte der Stadtstaaten und Städte mit Sonderstatus)

Städte mit ... Einwohnern	Gesamtanzahl*	Anteil von kreis-angehörigen Städten an jew. Gesamtanzahl in %	Anzahl	
			kreis-angehörig*	kreisfrei*
über 200.000	34	0%	-	34
100.000 bis 200.000	40	20%	8	32
50.000 bis 100.000	107	76%	81	26
nachrichtlich: alle unter 50.000	1.890	99%	1.874	16
<b>gesamt</b>	<b>2.071</b>	<b>95%</b>	<b>1.963</b>	<b>108</b>

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; eigene Berechnungen