



Die Oberbürgermeisterin

Herrn Staatssekretär  
Thomas Lenz  
Inneministerium Mecklenburg-Vorpommern  
19048 Schwerin

Hausanschrift: Am Packhof 2-6 • 19053 Schwerin  
Zimmer: 6.031  
Telefon: 0385 545-1000  
Fax: 0385 545-1019  
E-Mail: ob@schwerin.de

Ihre Nachricht vom/Ihre Zeichen      Unsere Nachricht vom/Unser Zeichen      Datum      Ansprechpartner/in  
2009-03-12

**Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern hier: Anhörung zum Gesetzesentwurf**

Sehr geehrter Herr Lenz,

ich bedanke mich für die Übermittlung des Gesetzesentwurfes.  
Die städtische Position zum Gang des Reformvorhabens ist Ihnen zuvor schon im Zuge des Appells der Oberbürgermeister vom 15.04.2008, der gemeinsamen Erklärung der Oberbürgermeister vom 06.11.2008 und der Erklärung der Landräte und Oberbürgermeister vom 04. März 2009 dargelegt worden. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die Inhalte dieser Schreiben Bezug genommen. Des Weiteren macht sich die Landeshauptstadt Schwerin ausdrücklich die Ausführungen in den Kommunalberichten 2007 und 2008 des Landesrechnungshofs zu der Notwendigkeit einer Verwaltungsreform zu eigen. Verwiesen wird schließlich auf die Gutachter Professor Winkel und Dr. Greiving in ihrem Gutachten „Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes“.

1. Bestandsaufnahme Reformbedarf

Wie in den o. g. Schreiben der Oberbürgermeister näher dargelegt, teilt auch die Landeshauptstadt die Einschätzung der Landesregierung, dass die Verwaltungsstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern dringend reformiert werden müssen. Die gebotenen Änderungen sind dabei auf Grundlage einer sorgfältigen Bestandsaufnahme zu initiieren. In diesem Zusammenhang wäre aus hiesiger Sicht ein näheres Eingehen auf die aktuellen finanziellen Rahmenbedingungen für die kreisfreien Städte und auf deren besondere Bedeutung für die zukünftige Landesentwicklung erforderlich gewesen.

Hausanschrift:  
Landeshauptstadt Schwerin  
Der Oberbürgermeister  
Am Packhof 2 - 6  
19053 Schwerin  
Telefonzentrale: +49 385 545-0

Öffnungszeiten:  
Mo. 08:00 – 16:00 Uhr  
Di. 08:00 – 18:00 Uhr  
Mi. 08:00 – 13:00 Uhr  
Do. 08:00 – 18:00 Uhr  
Fr. 08:00 – 13:00 Uhr  
Erweiterte Öffnungszeiten BürgerBüro:

Erreichbar mit der Straßenbahnlinie 1 bzw. mit den Buslinien 5, 7, 8, 10/11 Haltestelle Hauptbahnhof oder mit den Straßenbahnlinien 2, 4 und den Buslinien 12, 14 Haltestelle Stadthaus

Bankverbindungen:  
Sparkasse Schwerin      37 001 999      (BLZ 140 514 62)  
Deutsche Bank AG Schwerin      3 096 500      (BLZ 130 700 00)  
Postbank Hamburg      7 358 201      (BLZ 200 100 20)  
VR-Bank e.G. Schwerin      28 800      (BLZ 140 914 64)  
Commerzbank      2 027 845      (BLZ 140 400 00)  
HypoVereinsbank      19 045 385      (BLZ 200 300 00)

### 1.1. Finanzielle Rahmenbedingungen für die kreisfreien Städte

Der Landesrechnungshof legt in den o. g. Kommunalberichten anschaulich dar, dass die Oberzentren und damit auch die Landeshauptstadt Schwerin trotz der vielfältigen oberzentralen Funktionen und der damit verbundenen Aufwendungen pro Einwohner weniger Leistungen aus dem Finanzausgleich erhalten als der ländliche Raum. Dieser aus Sicht der Landeshauptstadt Schwerin bestehende Systemfehler bedarf der besonderen Erwähnung im Rahmen der Schilderung des Reformbedarfs; wichtiger noch, es muss im Rahmen der Abwägung ein erheblicher Belang sein, diese Verzerrungen zu beseitigen. Die im Entwurf zu Recht attestierte „permanente Aushöhlung kommunaler Selbstverwaltung“ hat eben auch mit der ungerechten interkommunalen Finanzverteilung zu tun. Dies muss im Rahmen des gewählten integrierten Ansatzes zu einer grundlegenden Modernisierung aller staatlichen Ebenen ausdrücklich Erwähnung finden.

### 1.2. Funktion der Oberzentren für die Landesentwicklung

Die oben genannten Schreiben der Oberbürgermeister verhalten sich auf Grundlage des Gutachtens von Professor Winkel und Herr Dr. Greiving ausführlich zu der Bedeutung der Oberzentren für die regionale Entwicklung. Diese sorgfältigen Arbeiten hätten aus hiesiger Sicht im Rahmen der Erstellung der Entwurfsfassung auch ausdrücklich mit gewürdigt werden müssen. Zwar sieht der Entwurf die Städte auch allgemein als Entwicklungsmotoren in ihren Regionen an. Eine nähere Dokumentation der Hintergründe für die strenge Verknüpfung zwischen einer erfolgreichen Entwicklung des Oberzentrums und dem Wohlergehen der Region unterbleibt allerdings. Eine nähere Erläuterung dieser Wirkweisen könnte gegebenenfalls deutlich machen, dass die Interessen der Städte mit dem sie umgebenen Regionen tatsächlich weniger gegensätzlich sind, als dies auf Seite 94 der Begründung angedeutet wird. Einem Umlandbürger, dem man anhand der vorhandenen vielfältigen Fakten deutlich macht, dass er ein eigenes Interesse daran haben muss, dass es der benachbarten Stadt gut geht, wird mit deutlich mehr Verständnis auf anstehende Änderungen reagieren.

## 2. Umsetzung der Beschlüsse des Landtages vom 24.04.08

### 2.1. Entscheidung Kreisfreiheit

Die im Entwurf vorgesehene Beibehaltung der kreisfreien Landeshauptstadt Schwerin wird begrüßt. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass im Falle einer Einkreisung wegen der damit verbundenen Randlänge in einem der neu zu bildenden Landkreise Schwerin bei der Wahrnehmung der oberzentralen Funktion gehindert würde. Bedeutsamer noch erscheint der Hinweis auf die Sonderstellung auf Grund der Funktion als Landeshauptstadt. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass die an diesem Punkt attestierte Sonderstellung der Stadt anderenorts in dem Gesetzesentwurf keinerlei weitere Erwähnung findet.

### 2.2. Stärkung der Zentren als Grundlage für die Entwicklung der umliegenden Räume

Die Begründung des Entwurfs verhält sich ausführlich zu der Stärkung der kreislichen Ebene durch die beabsichtigte Verringerung der Zahl der Kreise. Den nach der Reform vorgesehenen vier großen kreisangehörigen Gemeinden wird die Gewinnung finanzieller Spielräume durch eine „stärkere Konzentration auf ihre verbleibenden städtischen Aufgaben“ in Aussicht gestellt. Welchen Beitrag das zur Anhörung gestellte Gesetz in Richtung einer Zentrenstärkung der verbleibenden kreisfreien Städte leisten will, bleibt offen. Jedenfalls dieser Gesetzesentwurf bietet daher keine Handhabe, die Anforderungen des Leitbildes zum Thema Stärkung der Zentren umzusetzen.

### 2.3. Nachhaltige Stärkung der Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen zwischen den Zentren und ihrem angrenzenden Umland

Offen lässt der Gesetzesentwurf ferner, mit welchen Mitteln die Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen der verbleibenden kreisfreien Städte Rostock und Schwerin nachhaltig gestärkt werden sollen. Mögliche Handlungsoptionen in diesem Bereich werden allein als Alternativen zu der vorgesehenen Einkreisung der übrigen derzeit vier kreisfreien Städte diskutiert und verworfen. Im Sinne der Forderungen des Leitbildes wird für die zukünftigen vier großen kreisangehörigen Gemeinden allerdings behauptet, dass sich Abstimmungs- und Entwicklungsprobleme der Stadt-Umland-Räume erheblich vermindern würden. Einkreisungen böten die Gewähr dafür, dass die Gesamtbeziehungen zwischen der Stadt und ihrem funktionalen Verflechtungsbereich den Blick genommen würden und so dauerhaft tragfähige Problemlösungen für die Stadt-Umland-Beziehungen entwickelt werden könnten. Die Diskussion um Eingemeindungen um die zur Einkreisung anstehenden Städte wird auf einen späteren Zeitpunkt – beispielsweise im Rahmen einer Gemeindegebietsreform – vertagt.

Das beredte Schweigen des Entwurfs zu den Stadt-Umland-Verhältnissen im Bereich der verbleibenden kreisfreien Städte beinhaltet für die Stadt Schwerin ein besonders schwerwiegendes Problem. Ohne einen zeitgleich mit der Kreisgebietsreform anstehenden Handlungsansatz im Umgang der Stadt-Umland-Problematik im Bereich der verbleibenden kreisfreien Städte werden auf längere Sicht Entscheidungen unmöglich gemacht, die sich für die Regional- und Landesentwicklung für sehr bedeutsam erweisen könnten. Die Schaffung neuer Landkreise um Schwerin herum in Kenntnis der bestehenden Stadt-Umland-Problematik machen spätere Eingemeindungen als ein mögliches Mittel im Sinne des Leitbildes des Landtages praktisch unmöglich. Die neuen Landkreise könnten derartigen Aktivitäten mit starken Vertrauensschutzargumenten (Stichwort: Mehrfachneugliederung) entgegentreten. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass die Begründung des Entwurfs sich zu Eingemeindungsoptionen auch nur im Zusammenhang mit den großen kreisangehörigen Gemeinden verhält.

Zusammenfassend ist aus Schweriner Sicht festzustellen, dass das Schweigen des Entwurfs zu der notwendigen Stärkung der Zentren und zu den Handlungsnotwendigkeiten im Stadt-Umland-Bereich dem planungsrechtlichen Gebot der umfassenden Problembewältigung widerspricht. Dadurch wird von dem durch das Landbild gesetzten Rahmen abgewichen, ohne das dafür hinreichende sachliche Gründe benannt werden.

### 3. Interkommunaler Finanzausgleich

In § 38 Abs. 2 Nr. 1 sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die großen kreisangehörigen Städte mit den weiterhin kreisfreien Städten im Rahmen des interkommunalen Finanzausgleichs in einer gemeinsamen Säule betrachtet werden sollen. Laut Begründung geht es darum, am „bewährten“ Drei-Säulen-Modell festzuhalten. Dieser Hinweis passt nicht zu § 38 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs, wonach Ziel der Änderungen die Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs, an die sich aus diesem Gesetz ergebende Neustruktur der Landkreise, kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte sein soll. Der Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben bei den kreisfreien Städten und den großen kreisangehörigen Städten ist eben nicht mehr vergleichbar. Damit bedarf es zumindest einer besonderen Begründung, warum die Stadt Schwerin trotz höheren Verwaltungsaufwand wegen einer umfänglicheren Aufgabenverantwortung im Finanzausgleich gemeinsam mit den großen kreisangehörigen Städten betrachtet wird. Der Wunsch, ein „bewährtes“ Modell fortsetzen zu wollen, kann vor dem Hintergrund geänderter Bedingungen zur Begründung nicht herangezogen werden.

#### 4. Rahmenbedingungen des Reformvorhabens

Nach den Beschlüssen des Landtages vom 24.04.2008 bilden Kreisgebiets- und Funktionsreform eine Einheit und sind aufeinander abzustimmen. Eine Stärkung zentraler Orte ist hierfür eine unabdingbare Voraussetzung.

Diesen vom Landesgesetzgeber betonten Erfordernis eines ganzheitlichen Ansatzes für eine Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern verdeutlicht zwar auch der zur Anhörung gestellte Entwurf. Tatsächlich fehlen aber Regelungen in Richtung Funktionalreform; ferner sind – wie oben näher dargelegt – jedenfalls für die kreisfrei verbleibenden Städte keine Ansatzpunkte für die Stärkung ihrer zentral örtlichen Funktionen sowie für eine nachhaltige Verbesserung der Stadt-Umland-Situation erkennbar. Zwar kann der Gesetzgeber aus sachlichen Gründen von dem zu Beginn der Reform gesetzten Rahmen abweichen. Gründe für das nunmehr praktizierte Abweichen von dem zunächst in Aussicht genommenen ganzheitlichen Ansatz werden allerdings nicht benannt. Dies wäre erforderlich gewesen, weil es nach dem Grundsatz der umfassenden Problembewältigung regelmäßig geboten ist, alle für abwägungsrelevant erkannten Gesichtspunkte auch möglichst zeitgleich zu erkennen und in die Abwägung mit einzustellen. Das nunmehr gewählte Verfahren, einzelne Reformvorhaben sukzessive zu entwickeln, beinhaltet die Gefahr, den Gesamtzusammenhang auf den Augen zu verlieren. Der in diesem Zusammenhang zu erwartende Einwand, die hohe Komplexität jedes Reformmoduls mache es erforderlich, dieses einzeln zu bearbeiten, kann nicht als sachlicher Grund für ein Abweichen von dem Leitbild des Landtages gewertet werden, da diese Problematik bereits im Zuge der Diskussion zum Leitbild bekannt war.

#### 5. Zusammenfassung

Eine Verwaltungsreform in der vorgelegten Reform wird von der Stadtverwaltung Schwerin abgelehnt, weil

- eine Kreisgebietsreform ohne gleichzeitige Entscheidungen zu den Möglichkeiten, die Stadt in ihrer oberzentralen Aufgabenwahrnehmung zu stärken und ohne die Maßgaben für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt-Umland-Beziehungen zu klären für Schwerin praktisch bedeutet, dass Eingemeindungen als eine denkbare Handlungsoption aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mehr möglich sein werden;
- in der Regelung des § 38 im interkommunalen Finanzausgleich durch die Entscheidung, die verbleibenden kreisfreien Städte und die großen kreisangehörigen Städte weiterhin in einer Säule zu führen ungleiche Tatbestände gleichbehandelt werden, ohne dass dafür eine nachvollziehbare Erklärung gegeben wird;
- ohne benannten sachlichen Grund von dem integralen Reformansatz des landtäglichen Leitbildes abgewichen wird.

Mit freundlichen Grüßen

Angelika Gramkow