Die Einkreisung kreisfreier Städte

in Mecklenburg-Vorpommern

- Projektbericht -

Projektleitung: Prof. Dr. Gisela Färber
Prof. Dr. Joachim Wieland
Projektbearbeitung: Dipl.-Vw., Dipl.-Kfm. Daniel Richter

Datum: 14.07.2008

Inhaltsverzeichnis

1. AUFTRAG DES GUTACHTENS UND EINLEITUNG 1
2. THEORETISCHE GRUNDLAGEN VON KREISGEBIETSREFORMEN 3
2.1 RECHTLICHE ASPEKTE 3
2.1.1 Die Stellung der Landkreise in der Verfassung 3
2.1.2 Die Stellung der kreisfreien Städte in der Verfassung 8
2.1.3 Verfassungsgerichtliche Prüfmaßstäbe bei Kreisgebietsänderungen 9
2.1.4 Spezielle Anforderungen bei Mehrfachneugliederungen 15
2.2 ÖKONOMISCHE ASPEKTE 17
2.2.1 Vorteile einer Aufgabenzentralisierung 17
2.2.2 Vorteile einer Aufgabendezentralisierung 21
2.2.3 Fazit 22
2.3 KRITERIEN ZUR BEURTEILUNG VON EINKREISUNGSMAßNAHMEN 22
2.3.1 Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns 22
2.3.2 Schaffung räumlich ausgewogener Kreisstrukturen 24
2.3.3 Stärkung von Bürgernähe und demokratischer Partizipation 27
3. DIE KREISGEBIETSREFORM IN MECKLENBURG-VORPOMMERN 30
3.1 BEVÖLKERUNGS- UND LEISTUNGSINDIKATOREN VON LANDKREISEN UND KREISFREIEN STÄDTEN IN MECKLENBURG-VORPOMMERN 30
3.2 DAS HYPOTHETISCHE RECHENMODELL DER EINKREISUNG KREISFREIER STÄDTE IN MECKLENBURG-VORPOMMERN 33
3.3 VOR- UND NACHTEILE DER EINKREISUNG KREISFREIER STÄDTE IN MECKLENBURG-VORPOMMERN 36
3.3.1 Leistungsfähigkeit und Effzienz der Kommunalverwaltungen 36
3.3.2 Stadt-Umland-Beziehungen 38
3.3.3 Bürgernähe und demokratische Partizipation 44
3.3.4 Der Status der großen kreisangehörigen Stadt 46
3.3.5 Die Frage des Kreissitzes 47
3.4 KREISGRÖßEN UND RECHTSKONSTRUKTIONEN IM LÄNDERVERGLEICH 49
4. ZUSAMMENFASSUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN 55
LITERATURVERZEICHNIS 59
ANHANG 63

1. Auftrag des Gutachtens und Einleitung

Vorliegendes Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat die Vor- und Nachteile einer Einkreisung der bislang kreisfreien Städte Hansestadt Greifswald, Neubrandenburg, Schwerin, Hansestadt Stralsund und Hansestadt Wismar aus finanz- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht zum Gegenstand. Neben Fragen der Effizienz kommunaler Verwaltung und zweckmäßiger Verwaltungsstrukturen sind dabei auch Aspekte der politischen Partizipation im Raum zu berücksichtigen. Da die Landesregierung zwar ein Leitbild mit Zielvorstellungen[1] festgelegt hat, diese aber noch nicht in einem zur Bewertung geeigneten Kreismodell konkretisiert wurden, sind die Ausführungen zwangsläufig allgemein gehalten – die Berechnung konkreter Einsparvolumina kann daher nicht erwartet werden.

Am 26.07.2007 hatte das Landesverfassungsgericht das Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (MVVerwModG) vom 23.05.2006 für nicht verfassungskonform erklärt, u.a. weil nicht ausreichend geprüft worden sei, ob die Größe der neuen Landkreise noch ehrenamtliches Engagement ermögliche. Da die Probleme, die zu dieser ersten kommunalen Gebietsreform geführt hatten, nach wie vor nicht gelöst sind, hat die Landesregierung am 29.11.2007 ein neues Leitbild für eine erneute Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern vorgelegt (LT-Drs. 5/1059). Darin wird in Anbetracht der großen demographischen und finanziellen Herausforderungen für das Land zum einen das Ziel gesetzt, im Rahmen einer über eine reine Kreisstrukturreform hinausgehenden Gesamtkonzeption nachhaltig tragfähige und effiziente Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Zum anderen soll durch die angestrebte Reform auch in Zukunft kommunale Selbstverwaltung nicht nur erhalten bleiben, sondern sogar gestärkt werden[2].

Ein konkretes Modell für die Ausgestaltung der Kreisebene ist dem Leitbild nicht zu entnehmen und ist bis heute nicht veröffentlicht. Indem die Landesregierung aber für die neu zu schaffenden Kreise neben einer Obergrenze von in der Regel 4000 km² Fläche auch eine untere Zielmarke von 175.000 Einwohnern (bezogen auf das Jahr 2020) definiert hat, hat sie deutlich gemacht, dass sie auch weiterhin die Idee der Schaffung von Großkreisen verfolgt. Denn eine strenge Auslegung des letztgenannten Kriteriums ließe bei einer prognostizierten Gesamtbevölkerung des Landes Mecklenburg-Vorpommern von ca. 1,56 Mio. Einwohnern und unter Berücksichtigung der kreisfrei verbleibenden Stadt Rostock (ca. 200.000 Einwohner im Jahr 2020) rein rechnerisch nur eine Kreisstruktur von höchstens sieben Kreisen zu. Zwar wurde im Antrag der Fraktionen von SPD und CDU zur Umsetzung der Empfehlung der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ vom 9.4.2008 (LT-Drs. 5/1409) das Einwohner-Kriterium insoweit relativiert, als auch Abweichungen nach unten im Einzelfall als mit dem Leitbild konform angesehen werden[3], an der unteren Zielmarke von 175.000 Einwohnern wurde indes festgehalten. Nachdem das 5-

1 Vgl. LT-Drs. 5/1059.

2 Vgl. LT-Drs. 5/1059, S. 4f.

3 Vgl. LT-Drs. 5/1409, S. 7f.

Kreis-Modell vor dem Landesverfassungsgericht nicht bestand und ein 9-Kreis-Modell (bei Kreisfreiheit von Schwerin und Rostock) zu einer deutlich unterhalb der unteren Zielmarke liegenden durchschnittlichen Einwohnerzahl von 140.000 führen würde, muss realistischerweise davon ausgegangen werden, dass die neue Kreisstruktur aus 6-8 Kreisen bestehen soll.

Die derart angestrebte Kreisgebietsreform beinhaltet zwangsläufig auch die Einkreisung von bislang kreisfreien Städten[4]. Für diese ist der Sonderstatus einer „großen kreisangehörigen Stadt“ vorgesehen, welcher die Zuweisung von bestimmten, für die städtische Entwicklung bedeutsamen Aufgabenbereichen mit sich bringt. Zudem soll die Rechtsaufsicht über diese Städte wie bisher beim Innenministerium verbleiben[5].

Das vorliegende Gutachten bewertet die Vor- und Nachteile der Einkreisung von kreisfreien Städten auf der Basis dieses Schemas einer kommunalen Gebietsreform. Es gliedert sich in Anbetracht der gestellten Aufgabe wie folgt: Kapitel 2 befasst sich zunächst mit den rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen von Kreisgebietsreformen. Zudem werden die für die Beurteilung von Einkreisungsmaßnahmen relevanten Beurteilungskriterien erarbeitet. Nach diesen Vorarbeiten werden in Kapitel 3 zunächst die Auswirkungen des Reformvorhabens der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsstrukturen, die Stadt-Umland-Probleme und die Möglichkeiten zu demokratischer Partizipation erörtert. Es folgen Anmerkungen zum Sonderstatus der großen kreisangehörigen Stadt und zu der Frage der künftigen Kreissitze. Sodann wird ein Vergleich mit Kreisstrukturen und Rechtskonstruktionen in anderen Bundesländern vorgenommen. Das Gutachten schließt mit einer kurzen Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und mit Handlungsempfehlungen für den Reformprozess in Mecklenburg-Vorpommern.

[4] Wobei der Hansestadt Rostock die Kreisfreiheit belassen werden soll. Im Leitbild vom 29.11.2007 wird außerdem für die Stadt Schwerin wegen ihrer Sonderrolle als Landeshauptstadt noch eine gesonderte Entscheidung in Aussicht gestellt, vgl. LT-Drs. 5/1059, S. 10; der betreffende Passus ist im neuen Leitbild nicht mehr enthalten, vgl. LT-Drs. 5/1409, S. 10.

[5] Vgl. LT-Drs. 5/1409, S. 10.

2. Theoretische Grundlagen von Kreisgebietsreformen

2.1 Rechtliche Aspekte

Im Folgenden wird ein Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen von Kreisgebietsreformen gegeben. Hierzu wird zunächst der Frage nachgegangen, ob sich aus der Verfassung neben der gemeinhin anerkannten institutionellen auch eine individuelle Bestandsgarantie der Kreisebene ableiten lässt und welchen Umfang die Selbstverwaltungsgarantie annimmt. Daran anschließend wird überprüft, ob die von der Rechtsprechung entwickelten Prüfmaßstäbe für Kreisgebietsreformen auch im Falle der Einkreisung einer bislang kreisfreien Stadt relevant sind, ehe diese Maßstäbe im Einzelnen dargestellt werden. Abschließend wird auf die Besonderheiten bei Mehrfachneugliederungen eingegangen.

2.1.1 Die Stellung der Landkreise in der Verfassung

Ausgangspunkt für die Auseinandersetzung mit der Frage nach einer (eventuellen) Bestandsgarantie für Landkreise stellt Art. 28 GG dar. Dazu ist zunächst die Reichweite der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG zu klären. Diese Norm befasst sich zunächst mit den Gemeinden und gewährleistet diese institutionell, nicht jedoch individuell (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG). Das heißt, die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG steht Veränderungen des Gebiets einzelner Gemeinden nicht entgegen[6]. Zudem räumt die Verfassungsbestimmung den Gemeinden das Recht ein, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (…) in eigener Verantwortung zu regeln". Art. 28 Abs. 2 S. 2 spricht auch Gemeindeverbänden, zu denen die Landkreise zählen[7], das Recht der Selbstverwaltung „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze" zu. Die Kreise werden außerdem - neben den Ländern und Gemeinden - in Art. 28 Abs. 1 S. 2 explizit aufgeführt („In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben …"). Somit ist zu klären, welchen Umfang das Selbst-verwaltungsrecht der Kreise annimmt.

---

6 BVerfGE 86, 90, 107; siehe auch Burgi (2006), § 6 Rn. 4ff.; Dreier (2006), Art. 28 Rn. 101.

7 Das Bundesverfassungsgericht definiert die Gemeindeverbände als „kommunale Zusammenschlüsse, die entweder zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildete Gebietskörperschaften sind oder diesen nahekommen." (So BVerfGE 52, 95, 109 zur Landessatzung Schleswig-Holstein; siehe hierzu Dreier (2006), Art. 28 Rn. 166; Löwer (2001), Art. 28 Rn. 83) Das Gericht bestätigte wiederholt, dass zu den Gemeindeverbänden „jedenfalls" die Kreise gehören (Vgl. BVerfGE 83, 363, 383; BVerfGE 79, 127, 150ff.; BVerfGE 23, 353, 365ff.; siehe auch Burgi (2006), § 20 Rn. 12.). Dies lässt sich bereits damit begründen, dass die Landkreise die einzigen Gebietskörperschaften waren, die zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Grundgesetzes in allen westdeutschen Flächenländern existierten. Daher kann auch nur ihnen eine verfassungsrechtliche Garantie zugesprochen werden, nicht aber anderen (Zweck-)Verbänden, Ämtern oder höheren Kommunalverbänden (Vgl. Nierhaus (2007), Art. 28 Rn. 80; ferner Dreier (2006), Art. 28 Rn. 167). Somit haben die Kreise das Recht der Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG.

Artikel 28 GG

(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.

(2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftsbezogene Steuerquelle.

(3) Der Bund gewährleistet, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.

Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Das Grundgesetz gibt in Art. 28 Abs. 2 GG nur Mindestvorgaben zur kommunalen Selbstverwaltung vor, die von den Ländern in ihren Landesverfassungen eingehalten werden müssen[8]. Im Falle des Landes Mecklenburg-Vorpommern knüpft Art. 72 der Landesverfassung an Art. 28 GG an und gesteht den Kreisen in Art. 72 Abs. 1 S. 2 explizit das Recht der Selbstverwaltung zu[9]. Zudem bestimmt Art. 3 Abs. 2 LVerf M-V, die „Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben“ und setzt dabei Gemeinden und Kreise auf eine Stufe. Die kommunale Selbstverwaltung der Kreise ist somit sowohl durch das Grundgesetz als auch durch die Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommerns garantiert.

8 Dreier (2006), Art. 28 GG Rn. 93; Burgi (2006), § 7 Rn. 7.

9 Vgl. hierzu Meyer (1998), Rn. 40.

Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Artikel 3 (Demokratie)

(2) Die Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben.

Artikel 72 (Kommunale Selbstverwaltung)

(1) Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Kreise haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.

(2) In den Gemeinden und Kreisen muß das Volk eine Vertretung haben. Durch Gesetz können Formen unmittelbarer Mitwirkung der Bürger an Aufgaben der Selbstverwaltung vorgesehen werden.

(3) Die Gemeinden und Kreise können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

(4) Die Aufsicht des Landes stellt sicher, daß die Gesetze beachtet und die übertragenen Angelegenheiten weisungsgemäß ausgeführt werden.

(5) Das Nähere regelt das Gesetz

Kommunalverfassung M-V

§88 (Wesen der Kreise)

(1) Die Kreise sind Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände.

(2) Die Kreise verwalten ihr Gebiet zum Wohl ihrer Einwohner und der kreisangehörigen Gemeinden nach den Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung. Sie unterstützen die Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und tragen zum Ausgleich ihrer Lasten bei.

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise wird gemeinhin als institutionell, nicht aber als individuell aufgefasst[10]. Die Ebene der Landkreise dürfe zwar nicht aufgelöst werden, dies gelte jedoch nicht für einen einzelnen Landkreis in seiner historisch überkommenen Form[11]. Wie Ipsen aber zutreffend darlegt, ist diese Aussage nur bedingt zutreffend, denn „wenn Gegenstand einer verfassungsrechtlichen Garantie der Modus der Selbstverwaltung und die Selbstverwaltungsaufgaben sind, so muss folgerichtig auch der Aufgabenträger als Rechtssubjekt geschützt sein“[12]. Da die Auflösung eines Kreises einen erheblichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung darstellt, hält das Bundesverfassungsgericht Gebietsreformen lediglich durch Gesetz und aus Gründen des „öffentlichen Wohls“ nach vorheriger Anhörung und unter Beachtung restriktiver Prüfmaßstäbe (vgl. Kapitel 2.1.3) für zulässig[13]. In Anbetracht dessen kann nicht davon gesprochen werden, ein Landkreis sei nicht individuell geschützt; vielmehr ist auch von einem „allerdings eingeschränkten“[14] Bestandsschutz auszugehen.

Hieraus ergibt sich, dass Kreise und Gemeinden bezüglich ihrer Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich gleichgestellt sind. Die Kreisebene ist Bestandteil des dezentralisierten demokratischen Staatsaufbaus[15]. Die Auffassung Erbguths, die Selbstverwaltungsgarantie der Kreise sei „derivativ“ und „schwächelt daher gegenüber derjenigen der Gemeinde“[16], ist abzulehnen. Unterschiede zwischen den beiden Gebietskörperschaftsebenen bestehen lediglich hinsichtlich des garantierten Aufgabenbestandes[17].

Umfang der kommunalen Selbstverwaltung – Gebiet und Aufgaben

Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung umfasst sowohl einen den Landkreisen zu gewährenden Mindest-Aufgabenbereich, als auch ein Territorium, innerhalb dessen sich die kommunale Selbstverwaltung entfalten kann[18].

Kreise stellen das „Bindeglied zwischen Staat und unterer kommunaler Ebene“[19] dar und erfüllen Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen. Während Art. 28 Abs. 2 GG jedoch den Gemeinden die universale Aufgabenzuständigkeit für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener, fachweisungsfreier Verantwortung mit dem Recht der Aufgabenerfindung zuspricht[20], wird der gesetzliche Aufgabenbereich der Gemeindeverbände (und damit der Kreise) durch Gesetz festgelegt. Die insoweit schwächere Stellung der Gemeindever-

10 Vgl. BVerfGE 50, 50; BVerfGE 86, 90, 107; aus der Literatur etwa Burgi (2006), § 6 Rn. 4ff.; Dreier (2006), Art. 28 Rn. 101.

11 Dreier (2006), Art. 28 Rn. 174; Nierhaus (2007), Art. 28 Rn. 80; Stüer/Landgraf (1998), S. 210.

12 Ipsen (2004), S. 20; vgl. auch Meyer (2005a), S. 234.

13 Vgl. BVerfGE 50, 50, 51.

14 Stüer (2004), S. 41.

15 Vgl. Dreier (2006), Art. 28 Rn. 85; Nierhaus (2007), Art. 28 Rn. 34f.

16 Erbguth (2004), S. 2.

17 So auch MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 459; ähnlich Nierhaus (2007), Art. 28 Rn. 79.

18 Zum Territorialprinzip Dreier (2006), Art. 28 Rn. 131.

19 Schmidt-Aßmann (1996), S. 81.

20 Hierzu Dreier (2006), Art. 28 Rn. 110ff.

bände gegenüber den Gemeinden eröffnet dem Gesetzgeber größere Spielräume bei der Aufgabenübertragung[21]. Dennoch ist der Gesetzgeber auch hierbei nicht ganz frei, sind den Kreisen doch diejenigen Aufgaben zuzuweisen, die „in sachlichem und personellem Zusammenhang mit dem Landkreis und seiner Bevölkerung stehen“[22] und ein Mindestmaß an übergemeindlicher Selbstverwaltung ermöglichen.

Die Kreisaufgaben lassen sich in drei Aufgabengruppen unterteilen:

- *übergemeindliche Aufgaben:*

  Dies sind Aufgaben, deren Wirkungen über den Verwaltungsraum der einzelnen kreisangehörigen Gemeinde hinaus reichen, bei denen also die Aufgabenwahrnehmung durch die einzelne Gemeinde technisch sinnlos wäre[23].

- *ergänzende Aufgaben:*

  Aufgaben, die von einer Gemeinde aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit nicht erfüllt werden können, dürfen den Kreisen gesetzlich zugewiesen werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Allzuständigkeit der Gemeinde auch gegenüber den Landkreisen gilt; eine Aufgabenverlagerung kann daher nur erfolgen, wenn dies im öffentlichen Interesse ist[24].

- *ausgleichende Aufgaben:*

  Hierunter fallen diejenigen Aufgaben, die auf eine lastenverteilende Wirkung unter den kreisangehörigen Gemeinden und auf eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung gerichtet sind. Beispiele hierfür sind Finanzausgleichsmaßnahmen wie die Gewährung von Beihilfen[25].

Hinsichtlich des den Landkreisen zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben zuzugestehenden räumlichen Gebiets lassen sich dem Grundgesetz und den Länderverfassungen keine zahlenmäßigen Mindest- oder Höchstwerte entnehmen[26]. Dennoch bestehen Grenzen in beide Richtungen; denn einerseits setzt die geforderte Leistungsfähigkeit eine ausreichende Größe voraus, da Handlungsfähigkeit und Verwaltungseffizienz in der Regel nur bei Vorliegen bestimmter, die Nutzung von Synergieeffekten erlaubender Mindesteinwohnerzahlen bzw. Mindestflächen erreicht werden können. Andererseits aber muss der Gebietszuschnitt bürgernahe Verwaltung und demokratische Partizipation ermöglichen[27]. Durch die „Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten“[28], d.h. bürgerschaftliches Engagement, soll „das staatsbürgerschaft-

---

21 Nierhaus (2007), Art. 28 Rn. 79.

22 Maurer (1996), S. 23.

23 Burgi (2006), § 20 Rn. 17; Schoch (1996), S. 33.

24 Vgl. BVerfGE 79, 127, 153; Dreier (2006), Art. 28 Rn. 171.

25 Dreier (2006), Art. 28 Rn. 171; Schoch (1996), S. 34.

26 Ähnlich MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 461.

27 Das Bundesverfassungsgericht spricht hier von einem „Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungseffizienz und Bürgernähe. Das Ziel optimaler Verwaltungseffizienz trägt die Tendenz zur immer großräumigeren Organisation und stetigen ´Hochzonung´ von Aufgaben in sich, während das Ziel möglichster Bürgernähe und Bürgerbeteiligung dem widerstreitet und dezentrale Aufgabenansiedlung anempfiehlt.“, BVerfGE 79, 127, 147f.; zustimmend MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 458.

28 BVerfGE 11, 266, 275; vgl. auch BVerfGE 79, 127, 149f.

liche Verantwortungsgefühl geweckt, es soll demokratisches Bewusstsein entwickelt und damit die Verbindung zwischen Gesellschaft und Staat gefördert werden“[29]. Die kommunale Selbstverwaltung dient daher dem in Art. 3 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommerns erwähnten Aufbau der Demokratie von unten nach oben. Die Kreisgrenzen müssen also derart bemessen sein, dass sie das Entstehen eines „Gefühls der Verbundenheit“[30] ermöglichen. Insoweit sind Kriterien wie die Überschaubarkeit des Verwaltungsraumes, die Erreichbarkeit der Verwaltung für den Bürger, die Möglichkeit zu ehrenamtlicher Tätigkeit oder auch landsmannschaftliche und religiöse Bindungen bei einer Kreisneugliederung unbedingt zu beachten[31]. Je größer die Landkreise zugeschnitten werden, desto kritischer sind diese unter den Gesichtspunkten der kommunalen Selbstverwaltung und der demokratischen Partizipation zu beurteilen[32].

Die Kreisgebiete sind durch Parlamentsgesetz festzulegen. Die Notwendigkeit eines Parlamentsgesetzes folgt verfassungsrechtlich daraus, dass es sich bei der Festlegung der Kreisgebiete um eine grundlegende und daher vom Landesparlament zu verantwortende Entscheidung über die Ausformung rechtlich verselbstständigter und von der Verfassung mit eigener Rechtsstellung ausgestatteter Verwaltungsträger handelt[33]. Für Mecklenburg-Vorpommern ist der Gesetzesvorbehalt einfachgesetzlich in § 97 Abs. 2 KVerfMV kodifiziert.

2.1.2 Die Stellung der kreisfreien Städte in der Verfassung

Eine individuelle verfassungsrechtliche Garantie des Status der Kreisfreiheit besteht nicht. Insofern ist eine kreisfreie Stadt nicht gänzlich vor dem Verlust dieses Status geschützt[34]. Eine Einkreisung hat jedoch weitreichende rechtliche und faktische Konsequenzen für die kommunale Selbstverwaltung der betroffenen Stadt[35]:

- *Verlust ihres staatsunmittelbaren Einflusses:*
  Als kreisangehörige Stadt untersteht sie zukünftig nicht mehr der Rechts- und Fachaufsicht des Landes, sondern der des Landrats.
- *Verlust an Aufgaben:*
  *I*nfolge der Einkreisung verlieren die Städte in erheblichem Umfang pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, die ihnen neben den Kreisen zuerkannt wurden.
- *Verlust an finanziellen Mitteln*:
  Durch die Einkreisung ergeben sich für die betroffene Stadt evtl. Kürzungen

---

29 Lübking, in: Die (verfassungs-)rechtliche Stellung der Landkreise, S. 131; siehe auch MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 458.

30 Schmidt-Aßmann (1996), S. 80.

31 Vgl. Dreier (2006), Art. 28 Rn. 174; Löwer (2001), Art. 28 Rn. 84; Nierhaus (2007), Art. 28 Rn. 80.

32 Vgl. auch Henneke (2008), Art. 28 Rn. 114.

33 MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 458.

34 Vgl. VerfGHNRW, in: OVGE MüLü 30, 312, 313.

35 Hierzu VerfGHNRW, in: OVGE MüLü 30, 313ff.; Koch (2006), S. 140ff., 209ff.

bei an den Status der Kreisfreiheit gebundenen Finanzzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich. Gleichzeitig werden sie zur Beteiligung an der Kreisumlage verpflichtet. Hierbei ist jedoch festzuhalten, dass die genannten finanziellen Mittel eng an die abzugebenden Aufgaben geknüpft sind. Der Verlust dieser Einnahmen infolge einer Aufgabenübertragung auf den Kreis ist daher konsequent und führt nicht notwendigerweise zu einer Einschränkung der Leistungsfähigkeit der Stadt.

- *Verlust an Bürgernähe*:
  Wird die bislang kreisfreie Stadt im Falle ihrer Einkreisung nicht zum Kreissitz bestimmt, tritt ein Verlust an Bürgernähe ein, da die Bewohner zur Erledigung bestimmter Aufgaben zukünftig an den entfernten Kreissitz fahren müssen.
- *Imageverlust*:
  Mit dem Status der Kreisfreiheit verbinden sich weitere Privilegien, die im Falle einer Einkreisung wegfielen, so z.B. das Recht des Bürgermeisters auf Führen des Titels „Oberbürgermeister“ (§38 I KV MV). Zudem kann dem Status der Kreisfreiheit auch eine gewisse Symbolkraft in der Außendarstellung zugesprochen werden.
- *Verlust an Arbeitsplätzen in der Stadtverwaltung:*
  Mit dem Übergang von kommunalen Pflicht- und freiwilligen Aufgaben auf den Landkreis verliert eine eingekreiste Stadt Beschäftigte und damit auch Arbeitsplätze auf ihrem Territorium.

Aus diesen Gründen wird die Anwendung der für Kreisgebietsreformen entwickelten verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstäbe auch bei Einkreisungen gefordert[36]. Dies gilt umso mehr, als kreisfreie Städte nicht nur Gemeinden im Sinne des Art. 28 GG darstellen, sondern zudem auch die Kompetenzen eines Landkreises wahrnehmen. Werden aber Eingriffe in die Selbstverwaltungsgarantie des Kreises, etwa durch eine Kreisgebietsreform, strengen verfassungsgerichtlichen Prüfmaßstäben unterworfen, so ist nicht ersichtlich, warum dies nicht auch für die ihren Aufgaben und Funktionen nach gleichwertigen kreisfreien Städte gelten sollte. Dementsprechend wird von der Rechtsprechung eine Einkreisung einer bislang kreisfreien Stadt nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaft zugelassen; im Übrigen finden die im folgenden Unterkapitel dargestellten verfassungsgerichtlichen Prüfmaßstäbe Anwendung[37].

2.1.3 Verfassungsgerichtliche Prüfmaßstäbe bei Kreisgebietsänderungen

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Gebietsänderungen werden in Mecklenburg-Vorpommern in § 97 KV M-V konkretisiert. Dort ist bestimmt, dass Kreise nur aus Gründen des öffentlichen Wohls, nach vorheriger Anhörung und nur

36 Koch, S. 110 Fn. 212, S. 212.

37 Vgl. VerfGHNRW, in: OVGE MüLü 30, 312, 313f., sowie; BVerfGE vom 12.05.1992 - 2 BvR 470/90, 2 BvR 650/90, 2 BvR 707/90 -, in: DVBl. 1992, S. 960; VerfGHE NW vom 07.11.1975 – 64/74 -, SachsAnhVerfGE vom 31.05.1994 – 4/94 -, in: SächsVBl. 1994, S. 236.

durch Gesetz aufgelöst oder neu gebildet werden dürfen. Der Gesetzgeber ist zudem an das von der Rechtsprechung entwickelte System von Prüfkriterien zur Beurteilung von Kreisgebietsreformen gebunden. Dieses entspricht im Wesentlichen dem, das im Falle von Gemeindegebietsänderungen herangezogen wird, was logisch aus der verfassungsrechtlichen Gleichstellung der gemeindlichen und kreislichen Selbstverwaltungsgarantie folgt[38]. Die zusätzlich zu beachtenden Kriterien umfassen das Willkürverbot (einschließlich des Prinzips der Systemgerechtigkeit), das Übermaßverbot in seinen Ausprägungen Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit sowie das Abwägungsgebot[39].

Kommunalverfassung M-V

§ 97 (Gebietsänderungen)

(1) Aus Gründen des öffentlichen Wohls können Kreise aufgelöst, neu gebildet oder in ihren Grenzen geändert werden (Gebietsänderungen). Die betroffenen Gemeinden, Ämter und Kreise sind vorher anzuhören.

(2) Die Neubildung oder Auflösung von Kreisen ist nur durch Gesetz möglich.

(3) Im Übrigen gelten die §§ 11 und 12 Abs. 1 und 3 entsprechend.

Gemeinwohlvorbehalt

Kreisgebietsänderungen sind nach § 97 Abs. 1 S. 1 KV M-V nur aus „Gründen des öffentlichen Wohls“ zulässig. Das „öffentliche Wohl“ stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar, dessen Konkretisierung sich zwar als schwierig erweist, dessen Anwendung aber der vollen gerichtlichen Nachprüfbarkeit unterliegt[40]. Es ist als Sammelbegriff offen für eine Vielzahl von Zwecken in unterschiedlichen Konstellationen und erhält seine maßgeblichen Konturen durch die jeweilige Regelungsmaterie und deren rechtliche Vorprägungen. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat in seinem Urteil zum Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (MVVerwModG) vom 26.7.2007 herausgearbeitet, dass der Gesetzgeber die Gründe des öffentlichen Wohls im Einzelnen bestimmen könne. Er habe dabei einen großen, jedoch durch die Verfassung gebundenen Spielraum. Damit werde einerseits Raum für das Politische geschaffen, andererseits werde der Steuerungsfunktion der Verfassung Geltung verschafft. Als „steuerndes Element“ einer kommunalen Gebietsreform habe das öffentliche Wohl die Strukturmerkmale kommunaler Selbstverwaltung in sich aufzunehmen und als entscheidungsleitend in Rechnung zu stellen. Das eine Neugliederungsentscheidung legitimierende öffentliche Wohl ist maßgeblich prozedural zu bestimmen[41].

38 Vgl. Rothe (2004), S. 100.

39 Vgl. etwa Stüer (2004), S. 41; Koch (2006), S. 112.

40 Glaser (2005), § 11 KVerf Rn. 3; generell zur gerichtlichen Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe Wolff/Bachof/Stober (2007), § 31 Rn. 15ff.

41 MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 459f.

Es kann jedoch als gesichert angesehen werden, dass die Neugliederungsmaßnahme zu einer Verbesserung der kommunalen Strukturen beitragen soll[42], was „Gebietsreformen ausschließt, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im Ganzen mehr schaden als nützen“[43]. Der Gesetzgeber hat sich dabei von den übergeordneten Interessen der Allgemeinheit leiten zu lassen und darf nicht „isoliert Gruppeninteressen“ wahrnehmen[44]. Zwischen einzelnen Gemeinwohlzielen können Zielkonflikte bestehen, die vom Gesetzgeber in einem Abwägungsprozess aufgelöst werden müssen; dem Gesetzgeber verbleibt hierbei ein großer politischer Entscheidungsspielraum[45].

Bislang wurden von der Rechtsprechung u.a. folgende Gemeinwohlgründe anerkannt[46]:

- die Schaffung leistungsfähiger Kreise mit hinreichender Verwaltungskraft[47],
- der Abbau von Leistungsgefällen und die Gewährleistung einer einheitlichen Lebensqualität[48],
- die Wahrung der örtlichen, landsmannschaftlichen Verbundenheit der Einwohner[49],
- die Schaffung von Ortsnähe der Verwaltung[50],
- die Förderung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung[51] und
- - als Nebenzweck - die Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung[52].

Zu berücksichtigen ist ferner, dass der Inhalt des Begriffs des öffentlichen Wohls nicht ein für allemal feststeht, sondern im Zeitablauf – gerade in Zeiten der Technologisierung und Globalisierung – Veränderungen unterworfen ist[53]. Folglich können zu den bislang anerkannten Gemeinwohlgründen auch jederzeit neue hinzutreten; das öffentliche Wohl kann somit letztlich nur aus dem konkreten Zusammenhang heraus bestimmt werden.

Anhörungsgebot

Zum Kernbereich der institutionellen Garantie des Selbstverwaltungsrechts gehört, dass die von einer Kreisgebietsveränderung betroffenen Gebietskörperschaften – denen ja ein tiefer Einschnitt in ihre kommunale Selbstverwaltung,

42 Vgl. Dombert (2005), S. 528.

43 BbgVerfG, in: LKV 2002, 573, 575.

44 NdsStGH, in: StGHE 1, 174, 193.

45 Vgl. Koch (2006), S. 187; Rothe (2004), S. 102f.

46 Vgl. die Zusammenstellungen bei Gern (2003), S. 143; Rothe (2004), S. 103ff.; sowie aus neuester Zeit MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 460f.

47 BayVerfGH, in: DVBl. 1975, 28, 33; NdsStGH 2, 1, 163; VerfGHRh-Pf, AS 11, 118, 128.

48 Rothe (2004), S. 103.

49 Zur landmannschaftlichen Gliederung Burgi (2006), § 5 Rn. 14; siehe auch VerfGHRh-Pf, AS 11, 118, 127.

50 VerfGHRh-Pf, AS 11, 118, 126.

51 Vgl. hierzu Gern (2003), S. 143.

52 VerfGHRh-Pf, AS 11, 118, 128.

53 Vgl. Dombert (2005), S. 528; Rothe (2004), S. 105.

unter Umständen gar ihre Auflösung, droht – ein Recht auf rechtzeitige Anhörung haben[54]. Dieses verfassungsrechtlich verankerte Gebot hat seinen einfachgesetzlichen Ausdruck in § 97 Abs. 1 KVerfMV gefunden. Nicht erforderlich ist hingegen die Anhörung der Kreisbevölkerung oder der kreisangehörigen Gemeinden, solange diese durch die Neugliederung nicht wesentlich betroffen sind (etwa durch Verlust des Kreissitzes)[55].

Die Anhörung dient dem Zweck, dem Gesetzgeber ein vollständiges Bild der durch die geplante Reformmaßnahme induzierten Auswirkungen zu vermitteln und somit dessen Entscheidungsgrundlage zu verbessern[56]. Dies gilt umso mehr, als nicht nur Aspekte der Leistungsfähigkeit und Effizienz, sondern auch der Bürgernähe und der örtlichen Verbundenheit der Einwohner mit ihren Kreisen für die Abwägung entscheidend sind. Zudem kann die Anhörung auch als Instrument zur Akzeptanzsicherung in der Bevölkerung angesehen werden, durch das die Wirksamkeit der dem Neugliederungskonzept zugrunde liegenden Ziele gesichert werden soll[57].

Die Anhörung hat rechtzeitig und ergebnisoffen zu erfolgen. Den betroffenen Landkreisen und kreisfreien Städten muss ausreichend Zeit eingeräumt werden, sich ein eigenes Bild der beabsichtigten Reform zu machen und eine umfassende Stellungnahme auszuarbeiten. Zudem muss das vom Gesetzgeber geplante Vorhaben auch noch beeinflussbar sein[58]. Der Gesetzgeber hat somit rechtzeitig alle wesentlichen Inhalte (Ziele, Regelungen, Begründungen und Bewertungen von Alternativen) des Neugliederungsvorhabens mitzuteilen. Die Anhörung selbst ist an kein bestimmtes Verfahren gebunden; es ist lediglich sicherzustellen, dass dem Gesetzgeber die in der gewählten Vertretung des Gemeindeverbandes stattgefundene Meinungsbildung zur Kenntnis gelangt[59].

Eine fehlerhafte Anhörung zieht generell die Nichtigkeit des Neugliederungsgesetzes nach sich[60]. Kausalitätserwägungen über die Auswirkungen der fehlerhaften Anhörung sind nicht anzustellen[61].

Willkürverbot und Prinzip der Systemgerechtigkeit

Das rechtsstaatliche Willkürverbot verbietet eine Differenzierung ohne sachlichen Grund und untersagt allgemein Entscheidungen auf Grundlage sachfremder Erwägungen[62].

---

54 BVerfGE 50, 50f.; BVerfGE 86, 90, 107; SaarlVGH, in: DVBl. 1975, 35, 35f.; MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 459.

55 Vgl. Meyer (2005b), § 97 Rn. 8.

56 Vgl. SächsVerfGH, in: LKV 1995, 115, 116; Glaser (2005), § 11 Rn. 6.

57 SächsVerfGH, in: LKV 1995, 115, 116; Rothe (2004), S. 107.

58 Vgl. BVerfGE 86, 90, 107f.; NdsStGH, in: StGHE 2, 1, 146; SaarlVGH, in: DVBl. 1975, 35, 36; VerfGHRh-Pf AS 11, 118, 135.

59 SaarlVerfGH, in: DVBl. 1975, 35, 36; SächsVerfGH, in: LKV 1995, 115, 116; siehe auch Dombert (2004), S. 56.

60 Vgl. MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 466; SächsVerfGH, in: LKV 1995, 115, 117; Rothe (2004), S. 110.

61 SächsVerfGH, in: LKV 1995, 115, 117; offen gelassen bei SaarlVGH, in: DVBl. 1975, 35, 36f.

62 Vgl. Sommermann (2005), Art. 20 Rn. 305; siehe auch Stüer (1998), S. 211.

Eine spezielle Ausprägung des Willkürverbots stellt das Prinzip der Systemgerechtigkeit dar, das den Gesetzgeber verpflichtet, sich an ein selbst aufgestelltes Leitbild zu halten[63]. Diese Selbstbindung des Gesetzgebers wird abgeleitet „aus dem Prinzip der Rechtssicherheit, dem Vertrauensschutz, dem Gebot von Treu und Glauben, dem Verbot des ´venire contra factum proprium´ sowie der Pflicht zu konsequentem und folgerichtigem Verhalten, wie es dem des Rechtsstaatsprinzip zu entnehmen ist“[64].

Das Prinzip der Systemgerechtigkeit darf jedoch nicht so interpretiert werden, dass der Gesetzgeber nicht im begründeten Ausnahmefall von seinem Leitbild abweichen dürfte[65]. Entsprechend verlangt der baden-württembergische StGH lediglich, dass die Neugliederungsmaßnahme dem festgelegten Leitbild nicht offensichtlich widersprechen darf[66]. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen hat dagegen den Gesetzgeber von vornherein von der Bindung an ein bestimmtes System befreit[67].

Übermaßverbot

Der Gesetzgeber hat bei Kreisgebietsänderungen weiterhin das Übermaßverbot zu beachten. Das Übermaßverbot, das ebenfalls dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) zu entnehmen ist, umfasst die Kriterien der Geeignetheit, Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (i.e.S.)[68].

Die Geeignetheit einer Reformmaßnahme bestimmt sich danach, ob sie in der Lage ist, die angestrebten Gemeinwohlziele zu erreichen. Die Reformmaßnahme als Mittel zur Zweckerreichung muss nicht optimal, sondern lediglich dem gewünschten Erfolg förderlich sein[69]. Da diese Fragestellung nur unter Rückgriff auf Wertungen beantwortet werden kann, überprüft die Rechtsprechung Neugliederungsmaßnahmen auf das Vorliegen offensichtlicher Ungeeignetheit[70].

Der Grundsatz der Erforderlichkeit ist verletzt, wenn das Ziel der staatlichen Maßnahme auch durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, das weniger einschneidend wirkt[71]. Das heißt, eine Kreisneugliederung ist verfassungswidrig, wenn die mit ihr verfolgten Ziele auch durch andere, gleich geeignete Maßnahmen mit niedrigerer Eingriffsintensität erreicht werden können. Der Gesetzgeber hat daher Alternativen (z.B. Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit) zu entwickeln und diese gewissenhaft zu überprüfen[72].

---

63 Vgl. BbgVerfGH, in: LKV 1995, 37, 39; NdsStGH, in: StGHE 2, 1, 155; SachsAnhVerfG, in: LKV 1995, 75, 79.

64 Hoppe/Rengeling, S. 117.

65 Hierzu Koch (2006), S. 197f.

66 StGHBW, in: DÖV 1973, 163, 166.

67 VerfGHE NW 26, 270, 283.

68 Hierzu etwa Schulze-Fielitz (2006), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 179ff.; Sommermann (2005), Art. 20 Rn. 312ff.

69 Vgl. Dreier (2004), Vorbemerkung Rn. 147.

70 So etwa BbgVerfG, in: LKV 1995, 37, 37f.; NdsStGH, in: StGHE 2, 1, 156.

71 Dreier (2004), Vorbemerkung Rn. 148.

72 Siehe hierzu NdsStGH, in: StGHE 2, 1, 156f.; MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 465f.

Zuletzt muss die Kreisgebietsreform verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Eine Maßnahme ist dann verhältnismäßig i.e.S., wenn sie auf einen angemessenen Ausgleich zwischen Schwere der grundrechtlichen Beeinträchtigung und der Bedeutung des mit der Maßnahme verfolgten öffentlichen Belanges zielt. Das bedeutet, die Vorteile einer Maßnahme dürfen nicht eindeutig außer Verhältnis zu den Nachteilen stehen. Dabei gilt, dass an die Rechtfertigungsgründe einer staatlichen Maßnahme umso höhere Anforderungen zu stellen sind, je schwerwiegender sich der Eingriff gestaltet[73]. Im Falle der Einkreisung einer bislang kreisfreien Stadt wäre hier beispielsweise der Frage nachzugehen, ob die oben dargestellten negativen Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung der Stadt durch Maßnahmen wie Aufgabenprivilegierungen oder die Bestimmung der Stadt zum Kreissitz abgemildert werden können[74]. Aufgrund des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums ist bei der Überprüfung der Verhältnismäßigkeit i.e.S. Zurückhaltung geboten[75]. Bei Gebietsreformen beschränkt sich die Prüfung der Verhältnismäßigkeit i.e.S. daher auf die Feststellung einer offensichtlichen Unzumutbarkeit des Eingriffs für die betroffenen Landkreise und Gemeinden[76].

Umfassende Tatsachenermittlung und Abwägungsgebot

Vom Gesetzgeber wird verlangt, dass er alle durch sein Neugliederungsgesetz ausgelösten Vor- und Nachteile sorgsam abwägt. Dementsprechend hat der Gesetzgeber das naheliegende Abwägungsmaterial zu ermitteln und auf dieser Grundlage die unterschiedlichen Belange und Interessen zu bewerten, um ein Abwägungsergebnis herbeizuführen, das auf der Summe der gewogenen Einzelaspekte beruht[77]. Dies setzt zunächst voraus, dass sich der Gesetzgeber ein vollständiges Bild aller entscheidungsrelevanten Umstände, also insb. auch von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften verschafft. Dies schließt jedoch nur Belange ein, die dem Gesetzgeber zu dem gegebenen Zeitpunkt bekannt waren bzw. bekannt sein mussten; demgegenüber gilt, dass Gebietskörperschaften, die es versäumten, in einem angemessenen Anhörungsverfahren dem Gesetzgeber entscheidungsrelevante Sachverhalte vorzutragen, im verfassungsgerichtlichen Verfahren präkludiert sind[78].

Im Rahmen der Tatsachenermittlung vom Gesetzgeber vorgenommene Prognosen und Wertungen unterliegen ebenfalls der gerichtlichen Kontrolle. Überprüft wird dabei, ob diese auf einer zutreffend ermittelten Grundlage vorgenommen und keine fehlerhaften bzw. eindeutig widerlegbaren Schlüsse gezogen wurden[79].

---

73 Vgl. Dreier (2004), Vorbemerkung Rn. 149; bezogen auf die Neugliederungen NdsStGH, in: StGHE 2, 1, 152.

74 Vgl. VerfGHNRW, in: OVGE MüLü 30, 312, 319f., sowie Koch (2006). S. 252f.

75 Vgl. Dreier (2004), Vorbemerkung Rn. 149.

76 BbgVerfG, in: LKV 1995, 37, 39; Rothe (2004), S. 117.

77 MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 459.

78 Dombert (2004), S. 53f.

79 Vgl. hierzu Dombert (2004), S. 53; Stüer (1998), S. 211; vgl. auch MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 465.

Ob die Abwägung auf Basis einer formellen Schaden-Nutzen-Bilanz durchzuführen ist, ist umstritten[80]. Allerdings bleibt festzuhalten, dass auch bei Ablehnung einer solchen Bilanz im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung eine umfassende Tatsachenermittlung sowie eine gewissenhafte Abwägung des durch die Kreisneugliederung bewirkten Nutzens und Schadens gefordert wird[81]. Entscheidend ist dabei, dass der Gesetzgeber in seine Abwägung nicht nur Leistungsfähigkeitskriterien einstellt. Bei einer Gebietsreform muss auch die kommunale Selbstverwaltung mit dem ihr von Verfassungs wegen zukommenden Gewicht einbezogen werden[82]. Daher sind auch nicht quantifizierbare Wirkungen - wie das Verbundenheitsgefühl der Kreisbewohner oder deren Möglichkeiten zur Ausübung eines Ehrenamtes - in angemessener, verbal-argumentativer Form zu berücksichtigen[83].

2.1.4 Spezielle Anforderungen bei Mehrfachneugliederungen

Wenn sich eine Neugliederungsmaßnahme im Nachhinein als Fehlentscheidung erweist oder wenn eine erneute Regelung abweichenden Inhalts wegen einer Veränderung der Verhältnisse oder neuer Erkenntnisse angezeigt erscheint, ist es dem Gesetzgeber eröffnet, seine Neugliederungsmaßnahme aufzuheben oder abzuändern. An sog. Mehrfachneugliederungen werden besondere Anforderungen gestellt[84].

Eine solche Mehrfachneugliederung liegt vor, wenn

- eine (kommunale) Gebietskörperschaft im Rahmen einer Gebietsreform neu zugeschnitten wird;
- die der Neugliederung zugrunde liegenden Prinzipien von den bei einer vorherigen Gebietsreform angewandten abweichen und
- zwischen der Gebietsreform und einer vorherigen Neugliederungsmaßnahme ein zeitlicher Zusammenhang besteht[85].

Mehrfachneugliederungen unterliegen prinzipiell den zuvor dargestellten verfassungsrechtlichen Prüfgesichtspunkten. Jedoch werden diese strenger interpretiert. Insofern werden höhere Anforderungen als an eine einfache Gebietsreform gestellt[86]. Dies liegt darin begründet, dass die ursprüngliche Gebietsreform ja nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig war, ihr somit also eine „Vermutung der Gemeinwohlkonformität“[87] zugebilligt werden kann. Eine Maß-

---

80 Eine solche Bilanz fordert z.B. Erbguth (2004), S. 5; ablehnend dagegen NdsStGH, in: StGHE 2, 1, 154 sowie SachsAnhVerfG, in: LKV 1995, 75, 79.

81 Vgl. MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 465; Rothe (2004), S. 112.

82 Hierzu wiederum NdsStGH, in: StGHE 2, 1, 152.

83 Vgl. MVVerfG, in: LKV 2007, 457, 459f., 464; Henneke (2007), Art. 28 Rn. 114; siehe auch bereits Hoppe/Rengeling (1973), S. 106ff.

84 BVerfGE 86, 90, 110.

85 Vgl. BVerfGE 86, 90, 109f.; SaarlVerfGH, in: NVwZ 1986, 1008, 1009; siehe auch Rothe (2004), S. 152.

86 BVerfGE 86, 90, 110.

87 Hoppe/Regeling (1973), S. 138.

nahme, die diese wohl begründete Reform in Frage stellt, unterliegt daher „dem Erfordernis erhöhter Rechtfertigung“[88]. Es wird mithin davon ausgegangen, dass eine Gebietsreform längere Zeit halten muss, wobei als Zeitdauer Werte zwischen 30 und 40 Jahren genannt werden[89]. Dies dient zugleich dem Vertrauensschutz; der Bürger und die Mitarbeiter der Kreisverwaltung müssen darauf vertrauen können, dass an den Kreisstrukturen nicht „herumexperimentiert“ wird, da dies erhebliche Umstellungen und Belastungen mit sich brächte und des weiteren langfristige Planungen und damit einhergehend die Ausübung der kommunalen Selbstverwaltung erheblich beeinträchtigte[90].

Die strengeren Anforderungen an eine Neugliederung haben zur Folge, dass der Gesetzgeber zunächst ausführlich zu begründen hat, warum die vorherige Gebietsreform seiner Ansicht nach unzweckmäßig war und aufgrund welcher neuer Erkenntnisse und Wertungen er eine Neugliederung für notwendig erachtet. Hierbei bedarf es objektivierbarer gewichtiger Gründe. Im Rahmen der Abwägung ist der Vertrauensverlust hinsichtlich der Kontinuität des Verwaltungshandelns negativ in die Rechnung einzustellen. Besonderheiten bestehen aber auch bei der Anhörung; die betroffenen Gebietskörperschaften müssen besonders frühzeitig angehört werden, wobei der Gesetzgeber die geplanten Reformen detailliert mitzuteilen hat[91].

Im Einzelfall können an Mehrfachneugliederungen aber auch lediglich die geringeren Anforderungen zu stellen sein, die für erstmalige Neugliederungen entwickelt wurden. So hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seinem Urteil zum Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (MVVerwModG) vom 26.7.2007 die Frage, ob eine Mehrfachneugliederung vorliegt, offen gelassen. Es meinte die Frage nicht zu klären zu müssen, da selbst wenn eine Mehrfachneugliederung vorläge aufgrund der besonderen historischen Ausgangslage Mecklenburg-Vorpommerns an eine solche Mehrfachneugliederung keine gesteigerten Anforderungen zu stellen wären. Die Veränderung der Gebietsstruktur durch die Landkreisneuordnung von 1993/94 sei in einer Zeit des Umbruchs geschehen, zu der noch nicht abzusehen war, ob die Erwartungen über die Entwicklung des Bundeslandes erfüllt werden. Das Landesverfassungsgericht hob hervor, dass es dem Gesetzgeber möglich sein müsse, seine Zielvorstellungen zu ändern und andere Prioritäten zu setzen, wenn eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen oder zusätzlich gewonnene landesplanerische Erkenntnisse dies angezeigt erscheinen lassen. Eben dies treffe für Mecklenburg-Vorpommern zu. Die Prognosen von Beginn der 1990er Jahre hätten sich als zu optimistisch erwiesen. Anlass für die Neukonzeption seien Faktoren gewesen, die in ihrer Bedeutung zum Zeitpunkt der Gebietsreform 1993/94 noch nicht zu erkennen gewesen seien[92]. Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts unterliegt somit eine Neugliederung des Landes Mecklenburg-

88 Ipsen (2004), S. 20f.; vgl. auch BVerfGE 86, 90ff.

89 Vgl. Rothe (2004), S. 151f.

90 Vgl. BVerfGE 86, 90, 110.

91 BVerfGE 86, 90, 110f.; vgl. auch Henneke (2007), Art. 28 Rn. 79; Stüer (1977), S. 9f.

92 LVerfG MV, in: LKV 2007, 457, 460.

Vorpommern zum jetzigen Zeitpunkt nicht den strengeren Anforderungen für Mehrfachneugliederungen.

2.2 Ökonomische Aspekte

Mit der Frage der optimalen Größe von Gebietskörperschaften beschäftigt sich – aus volkswirtschaftlicher Perspektive – die Theorie des Fiskalföderalismus. Aus dieser lässt sich zwar keine theoretisch fundierte „optimale“ Kreisstruktur ableiten, doch können die miteinander abzuwägenden Vor- und Nachteile zentraler bzw. dezentraler Aufgabenerfüllung bestimmt und somit – in abstrakter Form – Hinweise für die Ausgestaltung der Kreisebene in Mecklenburg-Vorpommern gegeben werden.

Im folgenden werden zunächst die Argumente für größere Gebietskörperschaften, nämlich Skaleneffekte und die Internalisierung regionaler Spillovers, dargestellt, ehe auf die eher für kleinere Verwaltungseinheiten sprechenden Aspekte der bestmöglichen Berücksichtigung der Bürgerpräferenzen und des zwischengemeindlichen Wettbewerbs eingegangen wird.

2.2.1 Vorteile einer Aufgabenzentralisierung

a) Skaleneffekte („Economies of scale“)

Gebietsreformen sind regelmäßig mit der Erwartung von Kosteneinsparungen verbunden, die durch das Zusammenlegen von Verwaltungseinheiten zu größeren Einheiten erreicht werden sollen. In der ökonomischen Literatur werden diese Einspareffekte als „Skaleneffekte“ bezeichnet.

Unter Skaleneffekten oder „Economies of scale“ versteht man allgemein die Tatsache, dass bei einer Erhöhung der Ausbringungsmenge mancher Güter deren Durchschnittskosten sinken, das betreffende Gut also in großer Stückzahl kostengünstiger produziert werden kann. Economies of scale ergeben sich insb. bei den für öffentliche Leistungen typischen hohen Fixkosten, da diese im Falle einer Gemeindefusion auf mehr Einwohner umgelegt werden können (sog. „Fixkostendegression“).

Dies kann man sich anhand eines Beispiels aus der Abfallwirtschaft verdeutlichen[93]. So betrieben früher fast alle Gemeinden ihre eigenen Mülldeponien. Moderne Entsorgungsanlagen erreichen aber ihre optimale Auslastung (minimale Stückkosten) bei Nutzerzahlen, die zum Teil weit über die Einwohnerzahlen kleinerer Gemeinden hinausgehen, so dass eine gemeinsame Nutzung der Anlage durch mehrere Gemeinden und damit eine Aufgabenwahrnehmung in größeren Einheiten kostengünstiger ist.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Argument der Skaleneffekte an Grenzen stößt, wenn die tatsächliche Zahl der Nutzer über ein bestimmtes Maß

93 Vgl. Zimmermann (1999), S. 45.

ansteigt. In diesem Falle entstehen „Überfüllungskosten“, die dazu führen, dass „die Qualität des öffentlichen Angebots [sinkt], wenn die Zahl der Nutzer steigt“ bzw. „für eine konstante Qualität […] mehr Ausgaben getätigt werden [müssen]“[94]. Zu denken wäre hier etwa an ein öffentliches Schwimmbad, bei dem die Qualität des Gutes „Schwimmen“ mit steigender Besucherzahl abnimmt.

Zusammengefasst ergibt sich somit ein U-förmiger Verlauf der Durchschnittskostenkurve. Bei geringen Nutzerzahlen überwiegen die Skaleneffekte, so dass die Durchschnittskosten sinken. Ab einem bestimmten Punkt aber übersteigen die Überfüllungskosten die Vorteile aus der immer weiteren Ausweitung des Nutzerkreises, so dass die Durchschnittskosten wieder ansteigen.

Sonderfall: Remanenzkosten

Skaleneffekte sind zudem eng verknüpft mit sog. „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, der die Schüler durch Migration oder fehlende Geburten abhanden kommen. Denn „bei einem Rückgang der Bevölkerung können die Gesamtausgaben häufig nicht in gleichem Umfang abgebaut werden, wie sie bei steigender Bevölkerung aufgebaut wurden. Ursachen hierfür können Unteilbarkeiten, eine mangelhafte Anpassungsfähigkeit und / oder –bereitschaft, oder auch die Verkennung von Anpassungsmöglichkeiten sein.“[95]

Somit sorgt der Bevölkerungsrückgang zum einen für einen - passiven - sich nach und nach beschleunigenden Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben; gleichzeitig sinken zum anderen aber unter Umständen auch die Einnahmen aus evtl. Nutzungsentgelten für die betreffende Infrastruktur[96].

b) Internalisierung regionaler Spillover

Als einen „regionalen Spillover“ oder „Überschwappeffekt“ bezeichnet man allgemein eine Situation, in der die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes durch eine Gemeinde positive Auswirkungen[97] auf den Nutzen einer anderen, zumeist benachbarten Gebietskörperschaft hat, letztere sich aber bei einer Steuerfinanzierung nicht an der Finanzierung dieses Gutes beteiligt. Beispielhaft sei hier ein in einer Stadt ansässiges und durch diese Stadt finanziertes Opernhaus genannt, dessen Aufführungen auch den Bewohnern des Umlandes offenstehen.

Regionale Spillover verletzen das Effizienzkriterium der fiskalischen Äquivalenz, nach dem Übereinstimmung zwischen „dem Kreis der Nutzer von, der Zahler und der Entscheider über öffentliche Güter“[98] herrschen muß, damit ein in Art

94 Büttner et al. (2008), S. 176.

95 Seitz (2005), S. 33.

96 Vgl. Seitz (2005), S. 34.

97 Es sind auch negative Spillover denkbar, etwa wenn eine Gemeinde eine Motorradrennbahn an ein angrenzendes, einer anderen Gemeinde zugehöriges Erholungsgebiet baut.

98 Färber (2005), S. 326. Das Konzept der fiskalischen Äquivalenz geht zurück auf Olson (1969).

und Umfang den Präferenzen der BürgerInnen entsprechendes öffentliches Güterangebot in der Gebietskörperschaft zustande kommt. Denn die Nutzenvorteile des Umlandes gehen in der Regel nicht in das Entscheidungskalkül der Bewohner der bereitstellenden Gemeinde (also der Zahler und Entscheider) ein; da diese sich im Wesentlichen an ihrem eigenen Bedarf orientieren, die zusätzliche Nachfrage des Umlandes also unberücksichtigt bleibt, kommt es im Allgemeinen zu einer Unterversorgung mit dem betreffenden öffentlichen Gut.

Zentrale Orte sind aufgrund ihres Auftrags, Bildungs-, Kultur- und Verwaltungsleistungen auch für ihr Umland bereitzustellen, quasi per definitionem Verursacher mannigfacher regionaler Externalitäten. Diese führen nicht nur zu den genannten Fehlallokationen in Form einer (den wahren Bürgerpräferenzen nicht entsprechenden) Unterversorgung mit der betreffenden zentralörtlichen Leistung. Im Mittelpunkt der Diskussion um regionale Spillover stehen neben den allokativen Verzerrungen beim Güterangebot viel eher die finanziellen Belastungen, die Zentralen Orten dadurch erwachsen, dass sie qua Auflage des Landesgesetzgebers Leistungen auch für ihr Umland bereitstellen, an deren Kosten sich letzteres aber nicht beteiligt.

Die Auswirkungen regionaler Spillover zeigen sich besonders deutlich an dem seit den 1970er Jahren auftretenden Suburbanisierungsprozess in westdeutschen Großstädten[99]. Die Abwanderung insb. einkommensstärkerer Mittelschichtgruppen lässt zunächst die relative Belastung der Kernstädte durch Sozialhilfeausgaben, Kosten für weiterführende Schulen und andere Bildungs- und Kultureinrichtungen u.ä. anwachsen[100]. Dem stehen sinkende Einnahmen aus dem Anteil an der Einkommenssteuer und beim kommunalen Finanzausgleich gegenüber. Betriebsverlagerungen ins Umland führen zudem zu rückläufigen Gewerbesteuereinnahmen. Diese Einnahmeausfälle versuchen die Kernstädte durch eine Anhebung der Steuersätze (insb. der Hebesätze) zu kompensieren, was einen weiteren Anreiz zur Abwanderung aus den Kernstädten darstellt und einen „fiskalischen Teufelskreis“[101] in Gang setzt[102].

Eine Lösung dieser Stadt-Umland-Problematik kann nun durch eine Verschmelzung von Stadt und Umland zu einer Gebietskörperschaft erreicht werden. Hierdurch würde der Kreis der Nutzer dem der Zahler und der Entscheider angeglichen werden, wodurch fiskalische Äquivalenz hergestellt wäre. Da nun alle relevanten Nutzen in die demokratische Entscheidung über die Quantität und Qualität der öffentlichen Leistung einflössen und alle Nutzer nach Maßgabe ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit an der Finanzierung beteiligt würden, der

---

99 In den frühen 1970er Jahren verloren Städte wie Köln oder Duisburg jährlich 6.000 Einwohner (Düsseldorf, München und Hamburg sogar 10.000 Einwohner oder mehr) an das Umland, vgl. *Münstermann* (1995), S. 619. Die suburbanen Räume im Umland der großen Zentren werden gemeinhin als „Gewinner“ der Bevölkerungsentwicklung der letzten 15 Jahre angesehen, vgl. *Danielzyk* (2006), S. 192; *Gatzweiler* (1999), S. 61.

100 Nach *Münstermann* haben Kernstädte im Vergleich zum Umland im Durchschnitt um 75% höhere Sozialausgaben zu tragen, vgl. *Münstermann* (1995), S. 621.

101 *Schaltegger* (2003), S. 160.

102 Vgl. *Frey* (1979), S. 345f.; *Gatzweiler* (1999), S. 68; *Mäding* (2001), S. 109ff.; *Danielzyk* (2006), S. 192f., 198. *Zimmermann* hält dieser „Hypothese von der Ausbeutung der Kernstadt“ entgegen, dass die Bewohner der Kernstadt auch von Freizeitangeboten (z.B. Naherholungsgebieten) im Umland profitieren, vgl. *Zimmermann* (1999), S. 78.

regionale Spillover somit „internalisiert“ wäre, würden die zuvor genannten allokativen Fehlwirkungen ausbleiben.

Neben Gebietsreformen werden in der Literatur weitere Vorschläge zur Internalisierung regionaler Spillover bzw. zur finanziellen Entlastung Zentraler Orte diskutiert:

- *Kooperationslösung*[103]: Bei freiwilligen Verhandlungen tritt jedoch das Problem auf, dass das von einem Überschwappeffekt profitierende Umland einen Anreiz hat, seine wahre Zahlungsbereitschaft zu verschweigen, in der Hoffnung, die anbietende Kernstadt werde das betreffende Gut notfalls alleine in ausreichendem Umfang bereitstellen (sog. „Trittbrettfahrer-Verhalten“)[104].
- *Aufgabenverlagerung auf eine höhere Ebene* (z.B. Landesebene), wodurch aber nicht nur die Vorteile eines dezentralen Verwaltungssystems aufgegeben, sondern auch noch neue „Ungerechtigkeiten“ geschaffen werden, weil nun auch BürgerInnen aus Gemeinden zur Finanzierung einer zentralörtlichen Leistung herangezogen werden, die diese Leistung gar nicht nutzen und weil diese in ihrer Gemeinde wegen der Mehrheitsverhältnisse gar nicht erst angeboten würden;
- *Volle Gebührenfinanzierung* sowie
- *Privatisierung* öffentlicher Leistungen, wodurch sich jedoch häufig Interessenskonflikte mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen (wie z.B. dem der Verteilungsgerechtigkeit) ergeben;
- *Preisdifferenzierung*, d.h. Erhebung höherer Nutzungsgebühren für die Bewohner des Umlands, sofern Ausschließbarkeit möglich und ökonomisch sinnvoll ist[105];
- *Änderungen der Finanzverteilung* durch steuerpolitische Maßnahmen;
- Kompensation der Zentralen Orte im Rahmen des *kommunalen Finanzausgleichs*.

---

103 Einen Überblick über verschiedene Ausgestaltungsformen der Kooperation gibt *Danielzyk* (2006), S. 196.

104 Dagegen verweisen *Schaltegger*/*Frey* auf erfolgreiche Verhandlungsprozesse in der Schweiz, z.B. zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft; vgl. *Schaltegger*/*Frey* (2001), S. 179. Als entscheidend für den Erfolg partnerschaftlicher Lösungen sehen die Autoren an, dass der Leistungsanbieter der zahlenden Gemeinde Gegenleistungen erbringt, nämlich „Kostentransparenz, Gewährung von gleichen Rechten und Pflichten (...) sowie Institutionalisierung der Mitbestimmung“, vgl. *Schaltegger*/*Frey* (2003), S. 251.

105 Zwar könnte bei vielen zentralörtlichen Leistungen durch verursachergerechte Gebühren Kostendeckung erreicht werden; dem stehen jedoch häufig sozial-, kultur- und bildungspolitische Zielsetzungen entgegen, vgl. *Münstermann* (1995), S. 622.

2.2.2 Vorteile einer Aufgabendezentralisierung

a) Bestmögliche Berücksichtigung der Bürgerpräferenzen

Ausgehend von der Annahme, dass die Präferenzen der Bürger hinsichtlich des staatlichen Güterangebots interregional unterschiedlich sind, postuliert das „Dezentralisierungstheorem“ von Wallace E. Oates[106], dass die gesellschaftliche Wohlfahrt „am höchsten (ist), wenn öffentliche Leistungen auf der niedrigsten Ebene bereitgestellt werden, die im räumlichen Sinne alle relevanten Kosten und Nutzen umfasst“[107]. Grundlegend hierfür ist die Annahme, dass durch eine dezentrale Bereitstellung den Präferenzen der Bürger besser entsprochen werden kann, da dezentrale Verwaltungen am besten mit den regionenspezifischen Wünschen der Bürger vertraut sind und auch jeweils unterschiedliche öffentliche Leistungen bereitstellen können. „Ein dezentraler Staatsaufbau entspricht dem Postulat der Berücksichtigung der Bürgerwünsche […] am besten.“[108]

Der enge Bezug der hier dargestellten Argumentation zu den in der Rechtsprechung und rechtswissenschaftlichen Literatur häufig erwähnten Aspekten der Bürgernähe und demokratischen Partizipation ist offenkundig; denn die Vorteile kleiner Gebietskörperschaften können nur dann zum Tragen kommen, wenn sich die Bürgerinteressen auch artikulieren können, sei es in Form ehrenamtlicher Tätigkeit im Gemeinde- oder Kreistag, der Mitgliedschaft in Parteien, der Abstimmung bei Wahlen oder auch der Abwanderung in andere Gemeinden, deren öffentliches Leistungsangebot als attraktiver eingeschätzt wird. Die Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, dass der Aspekt der Bürgernähe keine „Folklore“ darstellt, sondern integraler Bestandteil des ökonomischen Abwägungskalküls ist.

b) Zwischengemeindlicher Wettbewerb

Das Argument des zwischengemeindlichen Wettbewerbs beruht auf der Idee, dass in kleineren, dezentralen Gebietskörperschaften eine größere Vielfalt an Problemlösungen bei Bereitstellung öffentlicher Güter existiert und somit auch ein größerer Erfahrungsschatz darüber, wie Aufgaben effizient gelöst werden können. Wie Büttner et al. (2008) darlegen, kann sich dies auf zwei Arten bemerkbar machen: Eine Aufgabe wird in gleicher Qualität, aber zu geringeren Kosten erledigt, oder eine Aufgabe wird bei gleichen Kosten in höherer Qualität angeboten[109]. Der Wettbewerb zwischen kleineren Gebietskörperschaften führt auch dadurch zu mehr Effizienz, dass über den politischen Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften derartige Lernprozesse gefördert werden, die im Übrigen auch eine kostengünstige Erprobung ungeeigneter Lösungsmuster beinhalten können[110].

106 Vgl. Oates (1972), S. 54; Oates (1999), S. 1122.

107 Traub (2005), S. 304.

108 Zimmermann (1999), S. 33.

109 Vgl. Büttner et al. (2008), S. 173.

110 Vgl. Färber (2001), S. 486f.

2.2.3 Fazit

Bei der Entscheidung über die „richtige“ Aufgabenverteilung zwischen Verwaltungsebenen bzw. über den „richtigen“ Kreisgebietszuschnitt, sind die Vor- und Nachteile großer/kleiner Gebietskörperschaften miteinander abzuwägen. Dies erweist sich jedoch als schwierig, da lediglich die zu Kosteneinsparungen führenden Skaleneffekte in monetären Größen darstellbar sind; die Vorteile eines dezentralen Verwaltungsaufbaus dürfen aber keinesfalls vernachlässigt werden.

Eine Gebietsreform wird letztlich nur dann erfolgreich sein, wenn sie die 3 folgenden Logiken mit ihren verschiedenen Raumbezügen in Einklang bringen kann: die funktional ausgerichtete ökonomische Logik, die sich an Gebietskörperschaften orientierende politische Logik sowie die sozio-kulturell verankerte soziale Logik[111].

2.3 Kriterien zur Beurteilung von Einkreisungsmaßnahmen

Kreisgebietsreformen sind nach eindeutiger Rechtslage nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig. Die bislang von der Rechtsprechung anerkannten Gemeinwohlgründe[112] lassen sich zu folgenden Kategorien zusammenfassen:

- Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns,
- Schaffung räumlich ausgewogener Kreisstrukturen,
- Wahrung bzw. Stärkung von Bürgernähe und demokratischer Partizipation.

Im Folgenden werden diese Aspekte näher erläutert und Beurteilungskriterien für Kreisgebietsreformen - und zwar insbesondere auch für die Einkreisung kreisfreier Städte - entwickelt.

2.3.1 Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns

Das Staatsministerium des Innern des Freistaates Sachsen hat die Leistungsfähigkeit von Kreisverwaltungen definiert als „[u.a.] die Fähigkeit,

- mit großen Fallzahlen in angemessener Bearbeitungsdauer und mit geringer Fehlerhäufigkeit umgehen zu können,
- für Aufgabenbereiche geringerer Häufigkeit, aber hoher Spezialisierung und/ oder (...) langer Verfahrensdauer entsprechend spezialisierte Kräfte in der notwendigen Zahl vorhalten und auslasten zu können,
- auf Bedarfsschwankungen rasch reagieren und Personalausfälle ohne wesentliche Qualitätsverluste ausgleichen zu können.“[113]

---

111 Vgl. Fürst (1997), S. 120.

112 S. Kapitel 2.1.3.

Ziel einer Kreisgebietsreform muß deshalb sein, die Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen zu stärken, um sie in die Lage zu versetzen, dauerhaft ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen effizient und effektiv wahrnehmen zu können. Sind die Verwaltungen – etwa durch eine rückläufige Finanzausstattung oder durch demographische Verschiebungen – in ihrer Rolle als Bindeglied zwischen der Gemeinde- und der staatlichen Ebene bedroht, müssen die Kreisgebietsstrukturen eventuell auch mittels Einkreisungen bislang kreisfreier Städte derart angepasst werden, dass Betriebsgrößen entstehen, „die eine Bündelung von komplexen, an spezifische Anspruchsgruppen gerichteten Dienstleistungen ermöglichen und eine überörtliche Steuerung in kommunaler Verantwortung erlauben."[114]

Eine in diesem Sinne wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung ist somit nur möglich, wenn für die entsprechenden Aufgaben hinreichend große Fallzahlen bestehen, das Kreisgebiet also eine gewisse Mindesteinwohnerzahl aufweist. Wie hoch diese Einwohnerzahl sein muss, lässt sich verwaltungswissenschaftlich jedoch nicht quantifizieren; die früher als üblich angesehenen Mindestgrößen von 120.000 bis 150.000 Einwohnern werden mittlerweile aber als zu niedrig eingeschätzt[115]. Auch in der Praxis wird mit sehr unterschiedlichen Zahlen operiert. So lag der Verwaltungsreform Mecklenburg-Vorpommerns der Jahre 1993/94 ein Zielwert von 100.000 Einwohnern zugrunde, während sich Thüringen an einem Wert von 80.000 orientierte[116] und Sachsen - unter Verweis auf die Kreisgrößen in anderen Bundesländern - bei der gerade abgeschlossenen Kreisgebietsreform zuletzt gar die Zahl 200.000 in sein Leitbild zur Gebietsreform aufnahm[117].

Weitergehend kann mit einer Kreisgebietsreform auch angestrebt werden, durch die Herstellung von im Hinblick auf

- Einwohnerzahl und –dichte
- Fläche
- Bruttoinlandsprodukt je Einwohner
- Steuereinnahmekraft je Einwohner
- Verschuldungsstand je Einwohner
- Soziallastquote

ausgewogenen Kreisstrukturen die Voraussetzungen für eine weitere Kommunalisierung von Aufgaben im Rahmen einer Funktionalreform zu schaffen. Große und leistungsfähige Landkreise erlauben dann eine Eingliederung von Sonderbehörden, was zu erhöhter Transparenz, zu einer Reduzierung von Abstim-

113 Freistaat Sachsen (2006), S. 21.

114 Hesse (2004), S. 457.

115 So Hesse (2004), S. 458.

116 Vgl. Stüer/Landgraf (1998), S. 215.

117 Vgl. Freistaat Sachsen (2006), S. 23. Bei der ersten Reform aus dem Jahre 1993/1994 galt dagegen noch eine Mindestgröße von 125.000 Einwohnern; vgl. Stüer/Landgraf (1998), S. 213.

mungserfordernissen und Aufsichtsbeziehungen und dadurch zu effizienterem administrativem Handeln führt.

Mit einer Kreisgebietsreform verbindet sich regelmäßig die Erwartung von Synergieeffekten, insb. in den Bereichen des Personals und der Sachmittel. Eine Reduzierung der Personalbestände und damit der Personalkosten (Beamtenbezüge, Angestelltenvergütungen, Arbeiterlöhne) infolge der Aufgabenbündelung ergibt sich aber nicht zwangsläufig. Denn zunächst können Veränderungen in der Verwaltungsorganisation - vorübergehend - die Verwaltungseffektivität beeinträchtigen und so einen konsequenten Personalabbau unmöglich machen. Des weiteren wird sich die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nur verringern lassen, wenn für diese neue Arbeitsplätze gefunden oder teure Vorruhestandsregelungen getroffen werden, soweit nicht die natürliche Fluktuation genutzt werden kann. Zuletzt sind auch Mehraufwendungen z.B. für dienstlich notwendig gewordene Umzüge oder höhere Trennungsgelder mit zu berücksichtigen. Ähnliches gilt auch für die Nutzung von Gebäuden; denn einerseits müssen nicht mehr benötigte Immobilien neuen Nutzungen zugeführt oder verkauft werden, andererseits macht die benötigte Anpassung der bislang von den Kreisverwaltungsbehörden genutzten Immobilien an die höhere Zahl von Verwaltungsmitarbeitern unter Umständen den Neubau von Gebäuden erforderlich. Somit bleibt festzustellen, dass sich die finanziellen Einspareffekte erst im Zeitablauf einstellen werden; kurzfristig ist möglicherweise sogar mit Mehrbelastungen zu rechnen.

2.3.2 Schaffung räumlich ausgewogener Kreisstrukturen

Durch eine Kreisgebietsreform lassen sich Wirtschafts-, Lebens- und Verwaltungsräume derart aufeinander abstimmen, dass fiskalische Äquivalenz und damit wirtschaftliche Effizienz erreicht werden. Die entstehenden Kreisstrukturen sollten dabei nach innen und außen möglichst homogen sein. Der Aspekt der Homogenität nach außen bezieht sich hierbei auf das Verhältnis der Landkreise untereinander; nur wenn diese hinsichtlich der oben genannten Kriterien, insbesondere aber hinsichtlich der Einwohnerzahl, nicht zu stark divergieren, sind die Voraussetzungen für eine dauerhaft wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch die Kreise und zugleich auch für eventuelle Aufgabenübertragungen im Rahmen einer Funktionalreform geschaffen. Homogenität nach innen beschreibt hingegen das Verhältnis der Städte und Gemeinden eines Landkreises zueinander; damit der Landkreis seine Ausgleichsfunktion erfüllen kann, muss ein Interessenausgleich zwischen den Zentren und dem ländlichen Raum möglich sein. Die Einkreisung einer bislang kreisfreien Stadt darf daher nicht dazu führen, dass der aufnehmende Landkreis von ihr dominiert würde.

Eine Kreisgebietsreform muß außerdem mittel- und oberzentrale Verflechtungsbereiche berücksichtigen, insb. „die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit, die Lage im Raum, die Wirkungsbereiche, die verkehrliche Anbindung und die Arbeitsplatzzentralität (Pendlerbeziehungen) der Zentralen Orte“[118]. Die zwischen den kreisfreien Städten und ihren Umlandgemeinden vor der Gebietsreform bestehenden engen Verflechtungsbeziehungen und gegen-

[118] Freistaat Sachsen (2006), S. 25.

seitigen Abhängigkeiten erfordern ein Höchstmaß an Koordination und Kooperation, soll das Funktionieren einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung sichergestellt werden. In der Koordination treten insb. drei Problemtypen auf[119]:

- *Ordnungsprobleme*

  Diese stellen sich dann ein, wenn eine Gebietskörperschaft Maßnahmen plant und durchführt, die nachteilige Auswirkungen auf eine andere, benachbarte Gebietskörperschaft haben und mit deren Zielvorstellungen kollidieren. Eine solche Konstellation ergibt sich zum Beispiel dann, wenn eine Gemeinde ein Gewerbegebiet ausweist, das direkt an eine Wohnsiedlung einer Nachbargemeinde grenzt.

- *Probleme gemeinsamer Leistungserstellung*

  Die hier angesprochenen Probleme ergeben sich, wenn die Bereitstellung einer öffentlichen Leistung zwar prinzipiell von mehreren Gebietskörperschaften gewünscht wird, die einzelnen Gemeinden jedoch unterschiedlichen Anreizsystemen ausgesetzt sind. Als Beispiel wird hier verwiesen auf den Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs, der von allen Gemeinden eines Stadt-Umland-Bereichs gewünscht wird, aber über dessen Finanzierung unterschiedliche Auffassungen bestehen.

- *Verteilungsprobleme*

  Verteilungsprobleme sind zu beobachten, wenn Gebietskörperschaften miteinander um Ressourcen konkurrieren, etwa bei einer Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, durch die die Umlandgemeinden verstärkt zur Finanzierung zentralörtlicher Leistungen der Kernstädte herangezogen werden sollen.

Koordinationsprobleme treten im Falle einer kreisfreien Stadt sowohl zwischen der Stadt und ihren Umlandgemeinden als auch zwischen der Stadt und den umliegenden Landkreisen auf.

Probleme in den Beziehungen zwischen Stadt und Umlandgemeinden

Infolge der Suburbanisierungsprozesse verlagern nicht nur die Bürger, sondern - zumindest im Falle Mecklenburg-Vorpommerns - auch der Einzelhandel und das Gewerbe ihre Aktivitäten zunehmend von der Kernstadt in die umliegenden Gemeinden. Dies hat mannigfaltige Konsequenzen. So erfordert der zunehmende Pendlerverkehr einen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und des öffentlichen Personennahverkehrs. Der Wegzug vornehmlich der jüngeren Bevölkerungsschichten aus der Kernstadt und der Verbleib sozial schwächerer Schichten in der Stadt bewirken neben einem Wohnungsleerstand eine prozentuale Zunahme der Sozialhilfeleistungen bei gleichzeitig abnehmenden Steuereinnahmen. Da sich die Bevölkerung des Umlandes aber dennoch in ihrem Arbeits-, Einkaufs- und Freizeitverhalten an der Kernstadt orientiert, können als wesentliche Problemfelder auf Ebene der Beziehungen zwischen Städten und Gemeinden identifiziert werden:

- Wohnungsbau

[119] Zu den folgenden Ausführungen vgl. Trute (1996), S. 52 ff.

- Einzelhandel
- Gewerbliche Wirtschaft
- Wirtschaftsförderung
- ÖPNV
- Bildung (Schulen)
- Kultur- und Freizeiteinrichtungen

Im Falle der Einkreisung einer bislang kreisfreien Stadt bleiben sowohl die Stadt als auch ihre Umlandgemeinden weiterhin bestehen; lediglich der Aufgabenbestand der dann eingekreisten Stadt wird reduziert. Damit eignen sich Einkreisungen per se grundsätzlich nicht isoliert zur Lösung von Problemen im Verhältnis von Städten und Umlandgemeinden. Hier sind alternative Lösungsansätze zu überprüfen[120]:

- Kooperationslösungen
- Gremien
- Planungsverbände
- Zweckverbände
- Gebietskörperschaftliche Lösungen
- Eingemeindungen
- Städteverbands- und Regionalkreismodelle
- Modifikation des kommunalen Finanzausgleichs

Probleme in den Beziehungen zwischen Stadt und umliegenden Landkreisen

Bei Planungen treten u.U. Abstimmungsschwierigkeiten zwischen kreisfreien Städten und den umliegenden Landkreisen auf, die nach Angaben des Deutschen Landkreistages insb. in folgenden Bereichen liegen[121]:

- Regionalentwicklung
- ÖPNV
- Energieversorgung
- Schulentwicklungsplanung
- Ver- und Entsorgungsfragen
- Siedlungswesen
- Vermessungs- und Katasterwesen

Durch eine Einkreisung kann eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung und damit eine Vermeidung der genannten Abstimmungsprobleme erreicht werden. Dies setzt aber zunächst voraus, dass nach der Einkreisung tatsächlich auch

120 Vgl. Hesse (2005) sowie Trute (1996), S. 59 ff.

121 Vgl. Deutscher Landkreistag Berlin (2006), S. 11.

Übereinstimmung zwischen Verwaltungs- und Verflechtungsraum besteht, was unter Umständen im Rahmen einer Kreisneugliederung sichergestellt werden kann. Zudem muss der aufnehmende Kreis über die notwendigen Planungsinstrumente verfügen, um den Verflechtungsraum durchgreifend steuern zu nen. Hier bestehen jedoch Konflikte mit der Raumplanung, die entsprechend organisiert sein müsste[122].

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass eine Einkreisung zwar die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreisebene stärkt, gleichzeitig aber die Rolle der Städte als Entwicklungszentren insoweit relativiert, als deren raumordnerische Funktion nicht in einem eigenen Raumordnungskonzept neu definiert wird. Zudem werden die Zielkonflikte zwischen der Stadt und dem Landkreis durch die Einkreisung nicht ausgeräumt; sie werden lediglich in den Kreistag verlagert.

2.3.3 Stärkung von Bürgernähe und demokratischer Partizipation

Landkreise sollten einen Gebietszuschnitt aufweisen, „der die Herausbildung eines Verbundenheitsgefühls zwischen Einwohnern und Verwaltung ermöglicht, wobei Raum, Aufgaben und Entscheidungsstrukturen in der Weise aufeinander abgestimmt sein müssen, dass Interessen und ihre Träger greifbar und die Entscheidungen in all ihren Folgen absehbar sind.“[123] Eine Kreisstrukturreform kann daher auch dem Ziel dienen, überschaubare Kreisgebiete zu schaffen, die auf bestehende soziale, kulturelle und historische Zusammenhänge Rücksicht nehmen und das ehrenamtliche Engagement der Kreisbevölkerung wahren bzw. fördern.

Überschaubarkeit und Bürgernähe

Das Kriterium der Überschaubarkeit und Bürgernähe lässt sich nach Rothe in 8 objektivierbare Komponenten aufspalten[124]; von zentraler Bedeutung sind dabei folgende 2 Aspekte:

(1) Kontakt zwischen Kreisorganen und Kreisbevölkerung

Sowohl die ehrenamtlich tätigen Kreistagsmitglieder als auch die als Integrationsfiguren fungierenden Landräte müssen, um die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen der Landkreise ausfüllen zu können, jederzeit Kenntnis über die Gegebenheiten im Kreisgebiet haben. Dies setzt das Funktionieren der Interaktion zwischen der Kreisbevölkerung einerseits und den Kreis-

122 Vgl. ausführlich Trute (1996), S. 62f.

123 Schmidt-Aßmann (1996), S. 80.

124 Das Kriterium der Überschaubarkeit und Bürgernähe lässt sich nach Rothe in 8 objektivierbare Komponenten aufspalten (vgl. Rothe 2004, S. 133ff.):
- die Kenntnis der Kreisorgane von den Verhältnissen im Landkreis,
- eine jederzeitige Unterrichtungs- und Informationsmöglichkeit,
- die Möglichkeit des Kontakts zwischen Kreisorganen und Bevölkerung
- die ständige Verbindung zwischen Gemeinden und Ämtern
- eine bessere Durchführungsmöglichkeit für die Kommunal- und Fachaufsicht
- die ortsnahe Betreuung der Kreisbevölkerung
- die bürgerschaftliche Teilnahmemöglichkeit an der Verwaltung
- das innere Verhältnis zum Kreis als Heimatraum.Vgl. Rothe (2004), S. 133 ff.

tagsmitgliedern bzw. dem Landrat andererseits voraus. Der Kontakt zwischen diesen beiden Gruppen wird jedoch mit zunehmender Größe des Verwaltungsgebiets abnehmen[125].

Gleiches gilt im Übrigen auch für das Verhältnis zwischen den einem Landkreis zugeordneten Gemeinden (bzw. Ämtern) und den Kreisverwaltungsbehörden. Letztere können ihre Aufsichtsfunktion nur wahrnehmen, wenn die Zahl der zu beaufsichtigenden Gemeinden (bzw. Ämter) nicht zu hoch ist.

(2) Transparenz und Erreichbarkeit der Verwaltung für den Bürger

Auch wenn ein durchschnittlicher Bürger seine Kreisverwaltung nur höchst selten, nämlich nur ein- bis zweimal im Jahr bis einmal in sechs Jahren[126], aufsucht, ist unmittelbar einleuchtend, dass die Verwaltungsleistungen des Kreises mit vertretbarem Aufwand[127] zu erreichen sein müssen. Dies wird umso eher möglich sein, je zentraler der Kreissitz im Kreisgebiet gelegen und je besser er infrastrukturell angebunden ist (insb. mit ÖPNV).

Rücksicht zu nehmen ist bei Kreisgebietsreformen zudem darauf, dass eine gewisse Kontinuität des Verwaltungshandelns gewahrt bleibt, der Bürger also nicht unnötigerweise einer Veränderung der für ihn relevanten Verwaltungsstrukturen ausgesetzt wird. Bestehende Verwaltungsstrukturen auf Ämter- und Gemeindeebene sollten daher möglichst beachtet werden.

Zusammenfassend lassen sich aus dem oben Gesagten folgende Bewertungskriterien ableiten:

- Größe des Kreises
- Erreichbarkeit des Kreissitzes (Distanz sowie Erreichbarkeit mit ÖPNV)
- Zentralität des Kreissitzes
- Anzahl der Gemeinden / Ämter pro Landkreis
- Beachtung bestehender Verwaltungsstrukturen (Ämter und Gemeinden)

Hinzuweisen ist darauf, dass sich durch eine reine Einkreisung einer bislang kreisfreien Stadt in einen bestehenden Landkreis nur marginale Veränderungen hinsichtlich der Kreisgröße, der Verwaltungsstrukturen, der Zentralität des Kreissitzes sowie der Aufsichtsspanne ergeben. Inwieweit der Kreissitz für die Bewohner der dann eingekreisten Stadt erreichbar ist, muss freilich überprüft werden. Werden der betroffenen Stadt jedoch Aufgabenprivilegierungen zugestanden, durch die bürgernahe Aufgaben letztlich bei ihr verbleiben, sind auch hier keine nennenswerten Nachteile zu erwarten. Die genannten Kriterien sind daher im Wesentlichen bei einem Neuzuschnitt der Kreisebene relevant, weniger aber bei der Einkreisung einer kreisfreien Stadt in die bestehende Kreisstruktur.

---

125 Die quantitative Bestimmung einer maximal zulässigen Landkreisgröße ist nicht möglich; sie hängt wesentlich von den jeweiligen Verhältnissen vor Ort ab. An dieser Stelle sei diesbezüglich auf das vom Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern bei Prof. Hesse in Auftrag gegebene Gutachten verwiesen.

126 Vgl. Erbguth (2004), S. 3.

127 Rothe nennt eine Höchstgrenze von einem halben Tag für die Wahrnehmung der Verwaltungsgeschäfte sowie An- und Abreise; vgl. Rothe (2004), S. 135.

„Homogenität" der Bürgerinteressen

Eine Kreisgebietsreform wird nur dann erfolgreich sein können, wenn sie von der Bevölkerung akzeptiert und gelebt wird. Die Ziele der Stärkung bürgerschaftlichen Engagements und der Zusammenführung von Lebens- und Verwaltungsraum lassen sich nur dann erreichen, wenn auf die

- landsmannschaftlichen,
- religiösen und
- historischen Zusammenhänge

Rücksicht genommen wird. Da sich Bürger jedoch gewöhnlich viel stärker mit ihrer Gemeinde als mit ihrem Kreis identifizieren, dürfen die genannten Kriterien nicht überbetont werden; sie können eine Gebietsreform nicht verhindern, sind aber dennoch in die Abwägung über die Vor- und Nachteile einer Kreisstrukturreform einzubeziehen.

Demokratische Partizipation und kommunale Selbstverwaltung

Nach wie vor ist ehrenamtliches Engagement prägendes Merkmal für die Landkreisebene. Eine Kreisgebietsreform darf daher ehrenamtliches Handeln nicht unmöglich machen, sondern sollte stattdessen die politische Artikulation der Kreisbevölkerung fördern. Zu gewährleisten ist somit zunächst, dass jedem Bürger die Teilnahme an Beratungen des Kreistags prinzipiell möglich ist. Sodann ist zu beachten, dass eine Vergrößerung der Kreisgebiete zu einem Verlust kreiskommunaler Mandate führt, wodurch die aktive Beteiligung der Bevölkerung in den Kreisorganen beeinträchtigt wird. Die Funktionsfähigkeit der Kreisverwaltungen kann aber auch dadurch gefährdet werden, dass sie - etwa im Rahmen einer parallel betriebenen Funktionalreform - mit staatlichen Aufgaben überfrachtet werden, so dass keine Kapazitäten mehr für die Ausübung einer kraftvollen Selbstverwaltung vorhanden sind.

Im Falle der Einkreisung einer bislang kreisfreien Stadt ist zudem sicherzustellen, dass der Landkreis nicht von der Stadt dominiert wird; denn dies würde dazu führen, dass die Belange des ländlichen Raumes vernachlässigt und die ehrenamtliche Mitarbeit der dortigen Bevölkerung beinträchtigen würden. Daher wird gefordert, dass die Einwohnerzahl der eingekreisten Stadt nicht mehr als ca. 1/3 der gesamten Kreisbevölkerung ausmachen soll, wobei in Einzelfällen von dieser Faustregel nach oben abgewichen wurde[128].

Letztlich ergeben sich also folgende Beurteilungskriterien:

- Erreichbarkeit des Kreissitzes (s.o.)
- Anzahl der Kreistagsvertreter pro 100.000 Einwohner
- Anteil der Selbstverwaltungsaufgaben am Aufgabenbestand des Kreises
- Einwohnerzahl der Stadt im Verhältnis zur Einwohnerzahl des Kreises

[128] Vgl. Rothe (2004), S. 145.

3. Die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern

Nachdem nun die theoretischen Grundlagen zur Bewertung von Gebietsreformen erarbeitet worden sind, widmet sich das folgende Kapitel den Besonderheiten der von der Landesregierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern angestrebten Kreisstrukturreform. Nach einer Darstellung der demographischen und finanziellen Ausgangslage werden zunächst die Vor- und Nachteile einer solchen Reform dargestellt, wobei sich die Bewertung an den drei Aspekten der Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungsstrukturen, der Stadt-Umland-Problematik sowie der Bürgernähe orientiert. Es folgen Überlegungen zum Sonderstatus der Großen kreisangehörigen Städte sowie zur Frage der Kreissitze nach einer Kreisgebietsreform, beides Komplexe, in denen die größten Konfliktpotentiale und Konsenspotentiale zu erwarten sind. Daran anschließend wird ein Blick auf die Kreisstrukturen in anderen deutschen Bundesländern geworfen.

3.1 Bevölkerungs- und Leistungsindikatoren von Landkreisen und kreisfreien Städten in Mecklenburg-Vorpommern

Mecklenburg-Vorpommern ist mit einer Fläche von 23.182 km² das sechstgrößte Bundesland, liegt aber mit seinen 1,687 Mio. Einwohnern (31.06.2007) hinsichtlich der Bevölkerungszahl noch hinter den Stadtstaaten Berlin und Hamburg an drittletzter Stelle, aber vor dem Saarland und Bremen (1,043 resp. 0,664 Mio. Einwohner am 1.1.2007). Damit weist Mecklenburg-Vorpommern die im Bundesvergleich niedrigste Bevölkerungsdichte von 73 Einwohnern pro Quadratkilometer auf[129].

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat seit der Wiedervereinigung mit massiven Abwanderungen zu kämpfen. Auch für die Zukunft wird eine weiterhin als dramatisch einzustufende demographische Entwicklung vorausgesagt[130]. So wird ein Rückgang der Bevölkerung auf nur noch ca. 1,5 Mio. Einwohner bis zum Jahr 2020 erwartet; im Jahr 2050 leben nach dieser Projektion nur noch 1,19-1,34 Mio. Menschen in Mecklenburg-Vorpommern. Von dieser Entwicklung sind sowohl die Landkreise als auch die kreisfreien Städte betroffen[131]. Unterschiede bestehen aber zwischen den einzelnen Landesteilen. So wird erwartet, daß sich bei den kreisfreien Städten, deren Einwohnerzahlen von 1990 bis 2007 zwischen ca. 20-25% schrumpften, der negative Bevölkerungstrend im Falle Schwerins und Neubrandenburgs fortsetzen wird, während sich für die übrigen kreisfreien Städte eine Stabilisierung auf niedrigem Niveau andeutet. Die für das Jahr 2020 prognostizierten Bevölkerungszahlen Greifswalds, Neubrandenburgs, Stralsunds und Wismars bewegen sich in einer Spanne von

129 Der Durchschnittswert für Deutschland liegt bei 230 EW/km².

130 Die weiteren Ausführungen orientieren sich an der regionalisierten 3. Landesprognose, vgl. Statistische Berichte des Statistischen Landesamtes unter www.mv-statistik.de.

131 Vgl. Tab. 1 sowie die Anhänge 1 und 2.

42.000-56.000 Einwohnern. Bei den Landkreisen konnten bis 2007 lediglich die nahe den Zentren Schwerin, Rostock und Hamburg gelegenen Kreise Bad Doberan, Nordwestmecklenburg und Ludwigslust ihre Einwohnerzahl halten bzw. erhöhen; für die übrigen Kreise betrugen die Einwohnerrückgänge dagegen meist zwischen 10 und 20%. Für den Zeitraum von 2007 bis 2020 nehmen diese Verluste teils deutlich zu, wobei insb. die östlichen Landesteile betroffen sein werden. Als Extremfälle sind die Kreise Uecker-Randow und Demmin zu nennen, die bis 2020 zwischen 38 und 45% ihrer Einwohner (von 1990) verloren haben werden.

	Einwohner			Einwohnerentwicklung in %		
	1990	2007	2020	1990-2007	2007-2020	1990-2020
Greifswald	66.251	53.125	53.812	-19,8	1,3	-18,8
Neubrandenburg	89.284	67.237	53.379	-24,7	-20,6	-40,2
Rostock	248.088	199.751	197.083	-19,5	-1,3	-20,6
Schwerin	127.447	96.082	86.392	-24,6	-10,1	-32,2
Stralsund	72.780	58.175	55.867	-20,1	-4,0	-23,2
Wismar	55.509	44.999	42.601	-18,9	-5,3	-23,3
Bad Doberan	93.982	119.116	121.529	26,7	2,0	29,3
Demmin	103.406	84.516	63.308	-18,3	-25,1	-38,8
Güstrow	121.838	103.699	88.151	-14,9	-15,0	-27,6
Ludwigslust	127.129	126.768	129.277	-0,3	2,0	1,7
Mecklenburg-Strelitz	86.864	81.758	68.881	-5,9	-15,8	-20,7
Müritz	73.609	66.855	60.068	-9,2	-10,2	-18,4
Nordvorpommern	121.531	110.291	89.081	-9,2	-19,2	-26,7
Nordwestmecklenbg.	108.852	119.079	115.178	9,4	-3,3	5,8
Ostvorpommern	120.424	108.739	88.716	-9,7	-18,4	-26,3
Parchim	107.838	100.816	81.499	-6,5	-19,2	-24,4
Rügen	85.275	70.259	59.570	-17,6	-15,2	-30,1
Uecker-Randow	96.571	75.842	53.597	-21,5	-29,3	-44,5
Kreisfreie Städte	659.359	519.369	489.134	-21,2	-5,8	-25,8
Landkreise	1.247.319	1.167.738	1.018.855	-6,4	-12,7	-18,3
Land	1.906.678	1.687.107	1.507.989	-11,5	-10,6	-20,9

Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern

Neben den absoluten Bevölkerungszahlen ändert sich in Zuge der demographischen Entwicklung zudem der Altersaufbau der Bevölkerung. So wird sich der Anteil der über 60-Jährigen von 15% im Jahre 1990 und 25% im Jahr 2003 nochmals deutlich auf dann 35% im Jahr 2020 erhöhen. Demgegenüber schrumpfen die anderen Altersgruppen um jeweils ca. 5%; die Gruppe der unter 20-Jährigen gehen auf einen Anteil von 15% und die der 20-60-Jährigen auf 50% zurück.

Durch die genannten Entwicklungen wird sich die ohnehin angespannte Haushaltssituation des Landes, die durch einen Schuldenstand von 13 Mrd. € (ca.

7.700 € je Einwohner) gekennzeichnet ist, weiter verschärfen. Denn der Bevölkerungsrückgang und das Absinken der Zahl der Erwerbsfähigen werden zu Mindereinnahmen aus diversen Steuern, insb. der Einkommen- und der Umsatzsteuer, führen. Darüber hinaus ist auch von einem Einnahmerückgang aus dem (weitgehend einwohnerbezogen berechneten) Länderfinanzausgleich auszugehen. Zuletzt muss das Land den Verlust der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) verkraften; diese zum Abbau „von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“[132] gewährten Zuweisungen, die sich im Falle Mecklenburg-Vorpommerns im Jahr 2008 noch auf 1,077 Mrd. € belaufen, werden bis 2019 kontinuierlich auf 0 zurückgeführt werden[133]. Aufgrund dieser Entwicklungen geht das Land Mecklenburg-Vorpommern von einem Einnahmerückgang von 2400 € pro Einwohner und Jahr aus[134]. Dem stehen ein steigender Bedarf an altergerechter Infrastruktur und eine zur Abfederung des Einnahmerückgangs nicht ausreichende Wirtschaftsentwicklung gegenüber.

Durch diese Entwicklung droht eine Verschärfung der bereits bestehenden regionalen Disparitäten, die sich anhand ausgewählter ökonomischer Indikatoren wie dem Bruttoinlandsprodukt, der Verschuldung, der Steuereinnahmekraft, der Arbeitslosigkeit und den Sozialhilfeausgaben nachweisen lassen. Diese können nicht nur im Verhältnis zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum, sondern auch innerhalb der beiden Gruppierungen festgestellt werden (vgl. Tab. 2).

So zeigt sich zunächst, dass in den kreisfreien Städten ein fast doppelt so hohes Bruttoinlandsprodukt pro Kopf erwirtschaftet wird wie in den Landkreisen und auch die Steuereinnahmekraft je Einwohner höher liegt. Dabei bleiben die Werte für die im Osten des Landes liegenden Städte Greifswald und Stralsund hinter denen der übrigen kreisfreien Städte zurück, während bei den Landkreisen die hohe Steuereinnahmekraft des Kreises Demmin stark kontrastiert mit den niedrigen Werten der südlich und östlich gelegenen Kreise Uecker-Randow, Mecklenburg-Strelitz, Nord- und Ostvorpommern. Ein uneinheitliches Bild ergibt sich für das Schuldenstandskriterium, bei dem Wismar und Stralsund Ende 2006 mit 1.955 bzw. 2.358 Euro je Einwohner Spitzenreiter sind, während Neubrandenburg mit nur 583 Euro je Einwohner am anderen Ende der Skala angesiedelt ist. Bei den Landkreisen stechen die an die wirtschaftlichen Zentren Schwerin und Rostock angrenzenden Kreise Bad Doberan, Ludwigslust, Parchim und Nordwestmecklenburg wegen ihres vergleichsweise geringen Verschuldungsgrades hervor. Deutlich werden die strukturellen Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur des Landes Mecklenburg-Vorpommern zuletzt auch bei den Arbeitslosenzahlen und den Sozialhilfeausgaben. So liegt die Arbeitslosenquote in den östlichen Landesteilen (Demmin, Mecklenburg-Strelitz, Nordvorpommern, Ostvorpommern und Uecker-Randow) mit Werten von 16-19% deutlich höher als in den Kreisen Bad Doberan, Ludwigslust und Nordwestmecklenburg.

132 Vgl. §11 Abs. 3 FAG.

133 Vgl. Anhang 3.

134 Vgl. LT-Drs. 5/1409, S. 3.

	BIP/Einw. in €	Steuer-einnahme-kraft/Einw. in €	Schulden-stand/Einw. in €	Arbeits-losigkeit in %	Reine Aus-gaben So-zialhilfe/ Einw. in €
	2005	2006	2006	2007	2006
Greifswald	22.208	392	833	16,3	189
Neubrandenburg	29.012	485	583	16,9	193
Rostock	24.533	416	1.068	15,1	226
Schwerin	29.598	462	869	15,6	280
Stralsund	22.648	332	1.955	17,7	166
Wismar	24.783	449	2.358	16,9	206
Bad Doberan	16.994	408	1.031	10,0	130
Demmin	17.048	765	1.620	18,9	166
Güstrow	16.943	316	1.713	16,2	169
Ludwigslust	16.343	401	959	10,2	165
Mecklenburg-Strelitz	13.676	283	1.743	16,2	144
Müritz	18.123	329	1.782	13,7	183
Nordvorpommern	13.593	304	1.329	17,3	152
Nordwestmecklenbg.	13.218	333	1.194	11,5	150
Ostvorpommern	13.467	311	1.402	17,2	144
Parchim	14.670	329	1.173	13,0	216
Rügen	17.095	349	1.828	12,2	130
Uecker-Randow	14.490	249	1.513	18,6	202
ungew. Durchschnitt	18.802	384	1.386	15,2	178
Standardabweichung	5.184	112	450	2,7	37
Stdabw in % d. DS	27,6%	29,1%	32,4%	17,7%	20,8%

* *Jeweils die neuesten verfügbaren Daten*

Tab. 2: Kennzahlen der kreisfreien Städte und Landkreise*

3.2 Das hypothetische Rechenmodell der Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern

Um die Vor- und Nachteile der Einkreisung kreisfreier Städte auch quantitativ darstellen zu können, wird im folgenden ein hypothetisches Kreismodell herangezogen, in dem die bislang kreisfreien Städte Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar in die sie umgebenden Landkreise eingekreist werden. Vier derzeit kreisfreie Städte werden für das Modell folgendermaßen „eingekreist“:

Greifswald → Ostvorpommern

Neubrandenburg → Mecklenburg-Strelitz

Stralsund → Nordvorpommern

Wismar → Nordwestmecklenburg

Die Stadt Schwerin grenzt gleich an drei Landkreise an. Da es von vornherein fraglich ist, in welchen Kreis eine Einkreisung erfolgen würde und da sich bei Schwerin als Landeshauptstadt besondere Faktoren der wirtschaftlichen und kommunalen Entwicklung stellen, wird der Stadt im Modell die Kreisfreiheit belassen.

Unter diesen Annahmen ergeben sich für die Bevölkerungszahlen der neuen Kreise die in Tab. 3 dargestellten Werte, wobei zu beachten ist, dass es sich hier nur um die lineare Amalgamierung der Bevölkerungszahlen der vorliegenden Projektionsrechnungen handelt, die keine möglichen Auswirkungen der Kreisgebietsreformen für eine weitergehende Stabilisierung der Einwohnerzahlen in Zukunft enthalten, sondern nur den Statusquo bis 2020 verlängern. Die Kreise Mecklenburg-Strelitz, Nordvorpommern, Nordwestmecklenburg und Ostvorpommern wären demnach 150.000 bis 170.000 Einwohner stark (2006). Bis zum Jahr 2020 könnte lediglich der neue Landkreis Nordwestmecklenburg seine Bevölkerungszahl in etwa halten, während bei den drei übrigen neuen Kreisen Bevölkerungsverluste von 20.000 bis 27.000 Einwohner angenommen werden müssen.

	Vor Einkreisung		Nach Einkreisung	
	2007	2020	2007	2020
Bad Doberan	119.116	121.529	119.116	121.529
Demmin	84.516	63.308	84.516	63.308
Güstrow	103.699	88.151	103.699	88.151
Ludwigslust	126.768	129.277	126.768	129.277
Mecklenburg-Strelitz*	81.758	68.881	148.995	122.260
Müritz	66.855	60.068	66.855	60.068
Nordvorpommern**	110.291	89.081	168.466	144.948
Nordwestmecklenbg***	119.079	115.178	164.078	157.779
Ostvorpommern****	108.739	88.716	161.864	142.528
Parchim	100.816	81.499	100.816	81.499
Rügen	70.259	59.570	70.259	59.570
Uecker-Randow	75.842	53.597	75.842	53.597
Rostock	199.751	197.083	199.751	197.083
Schwerin	96.082	86.392	96.082	86.392
Greifswald	53.125	53.812	---	---
Neubrandenburg	67.237	53.379	---	---
Stralsund	58.175	55.867	---	---
Wismar	44.999	42.601	---	---
ungew. Durchschnitt	93.728	83.777	120.508	107.714
Standardabweichung	35.027	36.818	60.998	59.640
Stdabw in % des Durchschn.	37,4%	43,9%	50,6%	55,4%

* inkl. Neubrandenburg
** inkl. Stralsund
*** inkl. Wismar
**** inkl. Greifswald

Tab. 3: Bevölkerungsstand und -entwicklung in neuen Kreisen

Durch die Einkreisungen würden indes die Bevölkerungszahlen der Landkreise und verbleibenden zwei kreisfreien Städte im Durchschnitt von 94 Tsd. auf fast 121 Tsd. angehoben und auch gleichmäßiger gestaltet. Eine Einkreisung der vier kreisfreien Städte würde aber – ohne weitere strukturelle Maßnahmen und zusätzliche Effizienzgewinne, die die Standdortattraktivität dort erhöhen – nicht verhindern können, daß die Bevölkerungszahlen im Zuge des Rückgangs der Gesamtbevölkerung bis 2020 wieder divergieren, zumal drei der vier kreisfreien Städte nach der vorliegenden regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung selbst von sehr starken Bevölkerungsverlusten betroffen sein würden.

So sind durch die Einkreisung der bislang kreisfreien Städte per se und auf Dauer keine homogeneren Kreisstrukturen zu erwarten. So würde sich etwa das in den heutigen Kreisstrukturen bei 2,4 liegende Verhältnis des bevölkerungsreichsten Landkreises Ludwigslust (130.000 Einwohner in 2020) zum bevölkerungsärmsten Landkreis Uecker-Randow (54.000 Einwohner in 2020) auf 2,9 erhöhen (Nordwestmecklenburg vs. Uecker-Randow). Auch die Standardabweichung der Bevölkerungszahlen würde bis 2020 wieder stark ansteigen und den Wert von 2006 deutlich übertreffen.

	BIP/Einw. in €	Steuereinnahmekraft/Einw. in €	Schuldenstand/ Einw. in €	Arbeitslosigkeit in %	Reine Ausgaben Sozialhilfe/ Einw. in €
	2005	2006	2006	2007	2006
Bad Doberan	16.994	408	1.031	10,0	130
Demmin	17.048	765	1.620	18,9	166
Güstrow	16.943	316	1.713	16,2	169
Ludwigslust	16.343	401	959	10,2	165
Mecklenburg-Strelitz*	20.564	374	1.220	16,5	166
Müritz	18.123	329	1.782	13,7	183
Nordvorpommern**	16.689	314	1.546	17,4	157
Nordwestmecklenbg***	16.385	365	1.514	12,9	165
Ostvorpommern****	16.288	337	1.215	16,9	159
Parchim	14.670	329	1.173	13,0	216
Rügen	17.095	349	1.828	12,2	130
Uecker-Randow	14.490	249	1.513	18,6	202
Rostock	24.533	416	1.068	15,1	226
Schwerin	29.598	462	869	15,6	280
ungew. Durchschnitt	18.269	387	1.361	14,8	180
Standardabweichung	3.964	117	310	2,8	39
Stdabw in % des MW	21,7%	30,2%	22,8%	18,7%	21,5%

* inkl. Neubrandenburg
** inkl. Stralsund
*** inkl. Wismar
**** inkl. Greifswald

Tab. 4: Kennzahlen der kreisfreien Städte und Landkreise nach einer Einkreisung in die bestehenden Landkreise

Durch die Zusammenschlüsse ergibt sich auch nur bei zwei der verwendeten ökonomischen Indikatoren eine Nivellierung der Werte für die Gegenwart (vgl. Tab. 4). So erreichen die derzeitigen Schlusslichter in punkto Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, die die vier kreisfreien Städte aufnehmen, Wohlstandsniveaus wie die übrigen Landkreise, weil sie die wirtschaftsstarken Städte integrieren. Deutlich gleichmäßiger stellt sich auch die Pro-Kopf-Verschuldung dar. Die Steuerkraft, die Arbeitslosenquoten und die Sozialhilfeausgaben je Einwohner erfahren indes etwas höhere Streuungen durch die Einkreisungen, weil es sich hier nicht um Stadt-Umland-Gefälle, sondern um strukturelle Probleme der jeweiligen Regionen handelt, die durch eine Fusion von benachbarten Gebietskörperschaften nicht behoben werden können, es sei denn, daß aus ihr und aus begleitenden Maßnahmen eine neue wirtschaftliche Dynamik zu erwarten wäre.

3.3 Vor- und Nachteile der Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern

3.3.1 Leistungsfähigkeit und Effzienz der Kommunalverwaltungen

Das Land Mecklenburg-Vorpommern und seine Kommunen müssen sich auf weitere Schrumpfungsprozesse sowohl bei der Einwohnerzahl als auch bei der Finanzausstattung einrichten. Zudem werden sich in Folge des demographischen Wandels auch Veränderungen hinsichtlich der Art, des Umfangs und der Struktur öffentlicher Leistungen ergeben; so ist davon auszugehen, dass in Zukunft verstärkt Betreuungsangebote für Ältere in Anspruch genommen und Leistungen aus dem Bereich des Gesundheitswesens nachgefragt werden, während beispielsweise die Auslastung von Schulen und vorschulischen Einrichtungen (Kitas) sinken wird.

Die Wirtschaftlichkeit der Landes- und Kommunalverwaltungen lässt sich vor diesem Hintergrund nur durch eine Anpassung der Aufgabenbestände an die rückläufige Einwohnerzahl sicherstellen. Diese Anpassung kann erfolgen, indem Aufgaben im Rahmen einer umfassenden Aufgabenkritik entfallen, in vermindertem Umfang und abgesenkter Qualität angeboten oder deutlich effizienter wahrgenommen werden. Letzteres kann u.a. auch durch eine Umgestaltung der Verwaltungsstrukturen erreicht werden, die das Ausnutzen von Skaleneffekten und damit eine effiziente Aufgabenerledigung in wirtschaftlichen Größenordnungen erlaubt. Zur Bündelung eignen sich dabei insb. solche Aufgaben, die entweder bei kleineren Gebietskörperschaften nur in kleinen Stückzahlen anfallen oder ein hohes Maß an Spezialwissen voraussetzen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass eine Aufgabenzentralisierung stets auch mit größerem Abstand zum Bürger verbunden ist; es besteht somit ein struktureller Zielkonflikt zwischen der Nutzung von Effizienzgewinnen einerseits und der Bürgernähe andererseits. Allerdings ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass der Aspekt der Erreichbarkeit des Kreissitzes für den Bürger als Kunde der Kreisverwaltung aufgrund der o.g. geringen Kontakthäufigkeit letztlich keine dominierende Rolle spielt.

Im Falle Mecklenburg-Vorpommerns sind erhebliche Zweifel angebracht, ob in den bestehenden Kreisstrukturen eine effiziente Aufgabenwahrnehmung auch

in Zukunft möglich ist. Auf Grundlage der Bevölkerungsprognosen für das Land errechnet sich für das Jahr 2020 eine durchschnittliche Kreisgröße von lediglich 85.000 Einwohnern. Dieser Wert liegt nicht nur weit unter dem derzeitigen Bundesdurchschnitt von 178.000 Einwohner (Median: 141.000 Einwohner[135]), sondern auch unter dem bei der letzten Kreisgebietsreform der Jahre 1993/94 ausgegebenen Richtwert von 100.000 Einwohnern. Lediglich die Kreise Bad Doberan, Ludwigslust und Nordwestmecklenburg werden im Jahr 2020 noch über dieser Zielmarke liegen. Demgegenüber werden 5 der 12 Kreise nicht einmal mehr die Marke von 70.000 Einwohnern erreichen, wobei Uecker-Randow hier mit 53.500 Einwohnern besonders heraussticht. Dieser Wert ist vergleichbar mit dem einer mittelgroßen Stadt, der bspw. in Nordrhein-Westfalen noch nicht einmal eine Aufgabenprivilegierung durch die Verleihung des Status einer großen kreisangehörigen Stadt zuteil würde.

Nicht nur die Landesregierung und der Landesrechnungshof halten daher eine Kreisstrukturreform für „zwingend erforderlich“[136], auch das Landesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum MVVerwModG festgehalten, der Gesetzgeber sei „fehlerfrei von einem Anlass zur umfassenden Modernisierung der Verwaltung [...] ausgegangen“[137]; Landtag und Landesregierung seien berechtigt, „die Strukturen der Verwaltung an die bereits laufenden und die prognostizierten Entwicklungen der vorhersehbaren Zukunft anzupassen. [...] Dies darf auch eine Kreisgebietsreform einschließen.“[138]

Das Landesverfassungsgericht hat zudem deutlich klar gemacht, dass bei einer Einkreisung bislang kreisfreier Städte im Rahmen einer umfassenden Kreisgebietsreform die Diskussion um deren Leistungsfähigkeit aus rechtlicher Sicht nicht geführt zu werden braucht, denn „wenn der Gesetzgeber sich durch grundlegende Änderungen der allgemeinen Verhältnisse im Land zu einer Gesamtreform veranlasst sehen darf, braucht er eine Defizitanalyse nicht darüber vorzunehmen, ob und in welcher Beziehung die bestehenden Landkreise und kreisfreien Städte konkret ihre Aufgaben nicht hinreichend erfüllen.“[139]

Selbst wenn man den Städten derzeit noch eine hohe Leistungskraft unterstellt, wird man sich fragen müssen, ob diese auch noch im Jahr 2020 gegeben sein wird. Bis dahin wird Neubrandenburg durch den Verlust von ca. 20% seiner Einwohner nur noch eine Größe von 53.500 Einwohnern aufweisen und damit ähnlich viele Bewohner beheimaten wie Greifswald (+1,3%) oder Stralsund (-4,0%). Auch die Einwohnerzahl Wismars wird sich weiter reduzieren auf dann nur noch 42.500. Ein nochmaliger bedeutender Bevölkerungsverlust von ca. 10% steht auch der Stadt Schwerin bevor, welche sich allerdings mit dann immer noch 86.000 Einwohnern deutlich von den übrigen genannten bislang kreisfreien Städten abhebt. Argumentiert man jedoch, dass eine zu vergrößerten Kreisgrößen führende Gebietsreform die Nutzung von Synergieeffekten bei den den Kreisen obliegenden Aufgaben ermöglicht, ist nicht ersichtlich, warum diese Effizienzpotentiale nicht auch bei den noch kleineren Städten bestehen sollte,

135 Vgl. Kapitel 3.4.

136 Landesrechnungshof (2007), S. 73.

137 LVerfG MV, in: LKV 2007, 457, 460.

138 LVerfG MV, in: LKV 2007, 457, 460.

139 LVerfG MV, in: LKV 2007, 457, 460.

zumal sich die Aufgabenzuordnung bei der Gebietsreform der Jahre 1993/94 ja bekanntlich an einem Zielwert von 100.000 Einwohnern orientierte.

Betrachtet man die Aufgaben, die im Rahmen einer Einkreisung auf den Kreis übergingen, finden sich etliche Bereiche, bei denen eine Wahrnehmung durch die Städte zwar sicherlich wünschenswert, aber in Anbetracht der angespannten Finanzlage des Landes und seiner Kommunen keinesfalls notwendig ist, z.B. bei der Genehmigung von überörtlichen Lotterien (wird in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen ab einem gewissen Finanzvolumen von den jeweiligen Mittelbehörden wahrgenommen), beim Veterinärwesen, bei Aufgaben des öffentlichen Gesundheitswesens, etc. Gleiches gilt auch für die Aufgabe „Einrichtung und Fortführung des Liegenschaftskatasters“, welche dementsprechend sogar in dem finanzstarken Bundesland Hessen in den sieben Ämtern für Bodenmanagement mit seinen fünf Außenstellen, in Niedersachsen in vierzehn Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften und in Schleswig-Holstein in acht Katasterämtern gebündelt wurde. Und selbst bei der Trägerschaft des Rettungsdienstes lässt das Beispiel Niedersachsens, das diese Aufgabe nur drei seiner sieben großen selbständigen Städte (Cuxhaven, Hameln, Hildesheim, zusätzlich die Stadt Göttingen) zugewiesen hat, darauf schließen, dass eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung nur bei größeren Einwohnerzahlen möglich ist[140].

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass von einer Kreisgebietsreform unter Einkreisung zumindest der kleineren bislang kreisfreien Städte Synergieeffekte erwartet werden können. In welcher Größenordnung sich diese Effekte bewegen, kann an dieser Stelle nicht verlässlich beurteilt werden – die bislang noch nicht feststehenden Kreisstrukturen, die Ungewissheit über die künftigen Kreissitze und die Ausgestaltung des Status der Großen kreisangehörigen Stadt lassen eine seriöse Berechnung zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens nicht zu.

Indes ist darauf hinzuweisen, dass die gewünschten Effizienzgewinne in die Praxis umgesetzt werden müssen und sich erfahrungsgemäß erst mittelfristig einstellen werden. Denn kurzfristig lassen sich Personaleinsparungen auf Grund beamtenrechtlicher Vorschriften ebensowenig realisieren wie Einsparungen bei Verwaltungseinrichtungen, welche u.U. vertraglichen Bindungen unterliegen (z.B. Mietverträge, Leasing, etc.) oder für die anderweitige Verwendungen gefunden werden müssen. Während einer Übergangsphase ist mit Mehraufwendungen für Startinvestitionen zum Erwerb bzw. Bau neuer Immobilien, zur Zahlung von Trennungsgeldern und Umzugskostenhilfen, zur Ausstattung der neuen Behörden mit EDV, zur Schulung von Mitarbeitern, etc. zu rechnen.

3.3.2 Stadt-Umland-Beziehungen

Ohne Zweifel stellen die kreisfreien Städte und ihre Umlandgemeinden die wirtschaftlichen Kernräume des Landes Mecklenburg-Vorpommern dar. 42,2% des Bruttoinlandsproduktes werden in diesen Städten erwirtschaftet bei einem Ein-

[140] Vgl. auch Färber/Richter (2007).

wohneranteil von 30,8%[141]. Seit der deutschen Wiedervereinigung sind die Verflechtungsbeziehungen zwischen den kreisfreien Städten und ihrem Umland immer enger geworden, was zu einem steigenden Koordinations- und Kooperationsbedarf geführt hat[142].

Ursache hierfür ist zunächst die massive Abwanderung aus den Kernstädten in die Umlandgemeinden. Die kumulierten Wanderungssalden für die Jahre 1990 bis 2006 nehmen dabei Werte zwischen -7.562 Einwohnern im Falle der Hansestadt Wismar und -27.904 im Falle Schwerins an[143]. Besonders stark betroffen war auch die Stadt Neubrandenburg, die netto 23.352 Einwohner durch Migration verlor. Dabei fand die Abwanderung schwerpunktmäßig in die jeweiligen Umlandgemeinden statt. Dies wird besonders deutlich am Beispiel Schwerins, dessen Wanderungsverlust von netto 27.904 Einwohnern zu 81,4% durch die Verschiebungen im Stadt-Umland-Bereich zu erklären ist[144]. Auch für die Städte Greifswald, Stralsund und Wismar ergeben sich diesbezüglich hohe Werte von 57,0%, 49,9% und 55,8%. Lediglich im Falle Neubrandenburgs beträgt der Anteil mit 38,2% deutlich unter 50%; doch auch hier wuchs das Umland zu Lasten der Stadt Neubrandenburg um 8.916 Einwohner. Ihren Höhepunkt fanden die Wanderungsbewegungen aus den kreisfreien Städten in den Jahren 1993-1998. Seitdem hat sich der Abwanderungstrend deutlich abgeschwächt, so dass in den letzten Jahren - gerade auch im Verhältnis zu den Umlandgemeinden - ausgeglichene Salden erreicht werden konnten[145].

Die engen Verflechtungen zwischen den Kernstädten und ihrem Umland zeigen sich zudem deutlich an den Pendlerbewegungen, die durch die oben genannten Wanderungstendenzen induziert werden. So pendeln täglich 23.639 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Schwerin ein (vgl. Tab. 5); dies entspricht 24,6% der Gesamtbevölkerung der Stadt. In Neubrandenburg weist dieser Wert noch 22,9% auf; 15.439 Bewohner der übrigen Landesteile haben ihren Arbeitsplatz in der Kernstadt gefunden. Demgegenüber sind die Pendlerverflech-

---

141 Wie im Landesraumentwicklungsprogramm dargestellt, konzentrieren sich die wirtschaftlichen Aktivitäten dabei auf sehr unterschiedliche Bereiche: „Rostock ist das gewerbliche Zentrum des Landes mit maritimer Prägung sowie biomedizinischem Zentrum, Schwerin als Sitz der Landesregierung Dienstleistungs- und Behördenzentrum, Neubrandenburg hat eine starke Position als Dienstleistungs- und Versorgungszentrum im Binnenland mit Schwerpunkt in der Nahrungsmittel- und Metallindustrie, Stralsund und Wismar sind maritime Tourismuszentren mit Werftindustrie, wobei sich in Wismar auch insbesondere die Holzindustrie weiterentwickelt und Greifswald ist Dienstleistungszentrum und Hochschulstandort in Vorpommern, der gleichzeitig eine besondere Entwicklung im Bereich der Biotechnologie nimmt.“ Vgl. *Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung* (2005), S. 18.

142 Die Probleme im Stadt-Umland-Bereich sind umfassend dokumentiert; vgl. die Drucksachen der Enquetekommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ des Schweriner Landtages unter http://www.landtag-mv.de/site/_3_46_282_312/1163.html, insbesondere die Zusammenfassung des Berichts der Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“, Drs. 5/006.

143 Vgl. Anhänge 4a-4e. Im Folgenden umfasst das „Umland“ entsprechend der Angaben des Statistischen Landesamtes alle Gemeinden, die sich in einem Radius von 15 km um die jeweilige kreisfreie Stadt befinden. Vgl. Statistisches Landesamt, Bericht A313J 2006 00, S. 28f.

144 Vgl. ebenda.

145 Vgl. Anhänge 5a und 5b.

tungen im Falle Wismars weniger stark ausgeprägt. Nicht nur bleibt die absolute Zahl an Einpendlern deutlich hinter denen der übrigen Städte zurück, sondern auch der Pendlersaldo.

	Einpendler	Auspendler	Saldo	Einpendler/ Bevölkerung (%)
Greifswald	9.359	4.178	5.181	17,5
Neubrandenbg.	15.439	3.903	11.536	22,9
Schwerin	23.639	5.501	18.138	24,6
Stralsund	9.853	3.750	6.103	16,9
Wismar	4.232	3.680	552	9,4

Tab. 5: Sozialversicherungspflichtige Berufspendler

Zwischen den Kernstädten und den umliegenden Gemeinden bestehen also zahlreiche gegenseitige Abhängigkeiten; so stellen die Kernstädte Arbeitsplätze und öffentliche Angebote (in Form von Theatern, Schulen, etc.) auch für das Umland bereit, während die Umlandgemeinden als Naherholungsraum für die Stadtbevölkerung dienen. Diese Abhängigkeiten haben zu Abstimmungsproblemen bei Planungen sowohl auf der Ebene der kreisfreien Städte und der Umlandgemeinden, als auch zwischen den kreisfreien Städten und den umliegenden Landkreisen geführt.

a) Abstimmungsprobleme zwischen kreisfreien Städten und Umlandgemeinden

Bezüglich der Probleme im Verhältnis der Städte zu ihren Umlandgemeinden, die sich kurz dadurch kennzeichnen lassen, dass die dynamische Entwicklung der Umlandgemeinden zu Abstimmungsschwierigkeiten in den Bereichen Wohnungsbau, Einzelhandel, gewerbliche Wirtschaft, Wirtschaftsförderung, ÖPNV, Bildung, Kultur und Freizeit sowie zu einer Unterauslastung öffentlicher Einrichtungen in den Kernstädten geführt hat[146], sei auf die Ergebnisse der Enquetekommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ verwiesen. Da eine Kreisgebietsreform die bestehenden Gemeinden unberührt lässt, können die Abstimmungsprobleme im Stadt-Umland-Bereich auch durch die Einkreisung der kreisfreien Städte in neu geschaffene Landkreise nur dadurch gelöst werden, dass die Aufgaben und Einrichtungen als überörtliche definiert und auf den neuen Landkreis übertragen würden oder aber innerhalb des neuen Landkreises einfacher Absprachen zwischen den kreisangehörigen Gemeinden getroffen werden können.

Es bestehen jedoch nicht nur Abstimmungsschwierigkeiten bei Planungen in den oben genannten Bereichen. Zudem wird vermutet, dass die Bewohner des Umlandes finanziell besser gestellt werden, weil sie die öffentlichen Einrichtungen der Kernstädte nutzen können, ohne für diese finanziell aufkommen zu müssen. Ein Blick auf Tab. 6 macht jedoch deutlich, dass an dieser Stelle Vorsicht angebracht ist. So weisen die kreisfreien Städte zwar eine höhere Steuer-

146 Vgl. *Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung* (2005), S. 19.

einnahmekraft[147] je Einwohner auf als die umliegenden Gemeinden. Im Falle Neubrandenburgs betragen die entsprechenden Werte etwa 485 Euro/Einwohner in der Stadt gegenüber 351 Euro/Einwohner im Umland. Nur einen geringfügigen Unterschied lässt sich aber im Vergleich der Hansestadt Stralsund (332 Euro) mit den dortigen Umlandgemeinden (302 Euro) ausmachen.

	Einwohner	Fläche (in km²)	Bev.-dichte (Einwohner / km²)	Steuer-einnahme-kraft in EUR/Einw.	Schulden-stand in EUR/Einw. (*)	Schulden-stand in EUR/Einw. (**)
	2007	2006	2007	2006	2006	2006
Kreisfreie Städte						
Greifswald	53.125	51	1.052	392	833	---
Neubrandenbg.	67.237	86	785	485	583	---
Schwerin	96.082	131	736	462	869	---
Stralsund	58.175	39	1.492	332	1.955	---
Wismar	44.999	42	1.081	449	2.358	---
Umland von						
Greifswald	11.599	219	53	295	526	963
Neubrandenbg.	15.490	258	60	351	1.098	1.685
Schwerin	32.674	410	80	404	611	1.067
Stralsund	14.442	182	79	302	628	1.087
Wismar	10.507	132	80	344	594	1.061

* Schulden der Gemeinden
** Schulden der Gemeinden und derzeitigen Landkreise

Tab. 6: Vergleich der Kennzahlen der kreisfreien Städte und ihres Umlandes

Auch in Bezug auf den Schuldenstand pro Einwohner ergibt sich ein gemischtes Bild. Betrachtet man lediglich den Schuldenstand der Gemeinde pro Einwohner, zeigen sich deutlich höhere Schuldenstände der kreisfreien Städte; Die größten Diskrepanzen existieren zwischen den Hansestädten Stralsund und Wismar dar, deren Schuldenstände 1.955 bzw. 2.358 Euro je Einwohner betragen, und ihrem Umland, das lediglich eine Pro-Kopf-Verschuldung von 628 bzw. 594 Euro aufweist. Bezieht man für die Gemeinden jedoch auch noch die anteiligen Schulden der jeweiligen Landkreise ein, übersteigt die Pro-Kopf-Verschuldung der Umlandgemeinden Greifswalds, Neubrandenburgs und Schwerins die der jeweiligen Kernstädte zum Teil deutlich. Die Schulden des Kreises dürfen aber bei einer Einkreisung der kreisfreien Städte nicht auf alle Einwohner der neuen Kreise bezogen werden, weil dies dem niedriger verschuldeten Teil des neuen fusionierten Kreises eine höhere Verschuldung als heute bescheren würde, für die sie keine Verantwortung tragen können. Lösun-

147 Die Steuereinnahmekraft wird berechnet als Summe der mit landesweit typischen Hebesätzen normierten Erträge aus den Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer), der Gemeindeanteile an der Umsatz- und Gemeindesteuer und des Familienlastenausgleichs, abzüglich der Gewerbesteuerumlage; vgl. den Bericht L273 2006 00 des Statistischen Landesamtes, S. 3.

gen liegen hier in einer Aufteilung der Altschulden der eingekreisten Städte in kreis- und Gemeindeanteile sowie für eine längere Übergangszeit differenzierte Kreisumlagesätze, die die unterschiedlichen mitgebrachten Verschuldungsgrade berücksichtigen.

b) Abstimmungsprobleme zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen

Nach Ansicht des Deutschen Landkreistages treten Koordinationsschwierigkeiten zwischen kreisfreien Städten und den sie umgebenden Landkreisen insb. in folgenden Bereichen auf[148]:

- Regionalentwicklung
- ÖPNV
- Energieversorgung
- Schulentwicklungsplanung
- Ver- und Entsorgungsfragen
- Siedlungswesen
- Vermessungs- und Katasterwesen

Inwieweit eine Einkreisung zur Lösung der Probleme in diesen Feldern beitragen kann, hängt entscheidend davon ab, welche Aufgaben den dann eingekreisten Städten als Aufgabenprivilegierungen im Rahmen des Sonderstatus der Großen kreisangehörigen Stadt verbleiben bzw. welche Aufgaben auf den Kreis übergehen. Nachdem bislang kein geschlossenes Reformkonzept vorliegt, können hier nur einige Bemerkungen auf Grundlage aus anderen Dokumenten entlehnter Annahmen gemacht werden.

Das MVVerwModG enthielt einige Regelungen zu den oben genannten Themenfeldern, etwa zum ÖPNV, zur Frage der Schulträgerschaft und Schulentwicklungsplanung, zur Abfallwirtschaft, dem Katasterwesen, dem Krankenhauswesen, etc. Dabei waren zahlreiche Aufgabenprivilegien für die einzukreisenden Städte vorgesehen, so etwa in den Bereichen:

- Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden (§50)
- Aufgaben der unteren Naturschutzbehörden (§52)
- Abfallentsorgungspflicht (§48) in weiten Teilen
- Trägerschaft von Krankenhäusern (§57)
- Bauaufsicht (§58)

Geht man davon aus, dass die angestrebte Funktionalreform zumindest nicht umfangreicher als bei der gescheiterten Verwaltungsreform geplant ausfällt, d.h. die damals zugestandenen Aufgabenprivilegierungen den neuen Großen Kreisstädten wieder gewährt werden, verbleiben lediglich drei Bereiche, in denen sich durch eine Aufgabenkonzentration bei einem Verwaltungsträger letz-

148 Vgl. *Deutscher Landkreistag Berlin* (2006), S. 11. Siehe auch die Ausführungen in Kapitel 3 dieses Gutachtens.

tlich Erleichterungen in der Stadt-Umland-Problematik ergäben: der ÖPNV, die Abfallwirtschaft und die Schulentwicklungsplanung.

- Im Bereich der Abfallentsorgung wurden den Kreisen lediglich die Aufgaben der Vorbehandlung, Lagerung und Ablagerung der nicht gefährlichen Abfälle zugewiesen.
- Im Hinblick auf den ÖPNV war vorgesehen, die entsprechenden Aufgaben den Städten Schwerin und Rostock zu belassen; den übrigen Städten stünde aber zumindest die Möglichkeit offen, sich die für ihre eigenen Gebiete relevanten Aufgaben nach §3 Abs. 4 des Gesetzes über den ÖPNV in Mecklenburg-Vorpommern übertragen zu lassen. Ohnehin ist hier zu fragen, ob nicht ein Aufgabenträgerverbund der Landkreise und kreisfreien Städte die „zukunftsgerechte Organisationsform“[149] für den ÖPNV darstellt.
- Besonders umstritten waren zuletzt die Fragen der Schulentwicklungsplanung sowie der Schulträgerschaft für Gymnasien, Berufsschulen, Förderschulen, Gesamtschulen und Abendgymnasien. Hier ist anzumerken, dass die durch sinkende Schülerzahlen gekennzeichnete Situation der Bildungseinrichtungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern eine Konzentration der Schulstandorte geboten erscheinen lässt. Diese Anpassungsprozesse lassen sich durch eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung auf Kreisebene sicher effizienter gestalten, als dies durch eine dezentrale Wahrnehmung in der jetzigen Form - trotz des bestehenden Abstimmungsgebotes - weiterhin möglich wäre. Das entscheidende Argument dürften aber sicher die Standorte für die weiterführenden Schulen selbst sein, die allein wegen der Größe der einzukreisenden Städte dort überwiegend erhalten bleiben müssten.

Verbleiben gerade die Aufgaben des ÖPNV und der Schulentwicklungsplanung/Schulträgerschaft uneingeschränkt bei den eingekreisten, nunmehr Großen kreisangehörigen Städten, können ohne weitere Koordinierungsmaßnahmen und Mitfinanzierungsregeln keine effizienten Entscheidungen erreicht werden. In jedem Fall ist jedoch bei einer Einkreisung der kommunale Finanzausgleich insoweit neu zu regeln, dass er effizienzsteigernde Koordinationen in diesen beiden Aufgabenbereichen unterstützt, die einen wesentlichen Teil der öffentlich finanzierten „Austauschbeziehungen“ zwischen den Kernstädten und ihrem Umland ausmachen.

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass sich durch eine Einkreisung dann keine wesentlichen Auswirkungen auf die Stadt-Landkreis-Problematik erwarten lassen, wenn die genannten Aufgabenprivilegierungen auch in einem neuen Verwaltungsmodernisierungsgesetz bestehen bleiben. Möglichkeiten einer Verlagerung der Aufgabenverantwortungen auf die neuen Landkreise wirken von sich aus noch nicht effizienzsteigernd, wenn sie nicht von finanzpolitischen Arrangements begleitet werden, die den wirtschaftlichen Austausch öffentlicher Leistungen zwischen den eingekreisten Städten und ihren Umlandgemeinden unterstützen.

[149] Vgl. *Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung* (2005), S. 56.

3.3.3 Bürgernähe und demokratische Partizipation

Die Einkreisung kreisfreier Städte in bestehende Landkreise ist nicht mit einer nennenswerten Vergrößerung des Kreisgebietes verbunden, so dass - um dem Aspekt der Bürgernähe und demokratischen Partizipation Rechnung zu tragen - aus räumlicher Perspektive sicherzustellen ist, dass der Kreissitz für die Bewohner der dann eingekreisten Stadt erreichbar ist, die Stadt den Kreis nicht dominiert und auf lokale Identitäten Rücksicht genommen wird.

Im Falle einer Einkreisung der kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns in die sie umgebenden Landkreise ergäben sich Distanzen zum jeweiligen Kreissitz von 30-40 km (Straße); diese lassen sich mit dem Auto oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln in 20-40 Minuten bewältigen (vgl. Tab. 7), so dass von einer zu weiten Entfernung zum Kreissitz und damit auch von einer Beeinträchtigung der Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement aus räumlicher Sicht nicht ausgegangen werden kann.

	Entfernung in km		Zeitdauer in Minuten	
	Luftlinie	Schnellste Straßenverbindung	Straße	Schiene
Greifswald – Anklam	33	36	42	24
Neubrandenburg – Neustrelitz	25	28	37	26
Stralsund – Grimmen	24	37	40	20
Wismar – Grevesmühlen	19	30	27	40

Tab. 7: Entfernungen zwischen Kreissitz und kreisfreien Städten

Allerdings würden die Städte (außer Wismar) ihren Landkreis dominieren; der Einwohneranteil der eingekreisten Stadt betrüge für Greifswald, Neubrandenburg und Stralsund zwischen 33% und 45% im Jahr 2006 bzw. zwischen 38% und 44% im Jahr 2020[150]. Die Ausgleichsfunktion des Kreises zwischen den Interessen der bislang kreisfreien Städte und denen der kreisangehörigen Gemeinden wäre in diesem Falle erschwert, es sei denn, die Einkreisung bzw. Kreisgebietsreform ginge mit einer Revision des Raumnordnungskonzepts einher, welches die neuen administrativen mit den wirtschaftlichen Raumstrukturen sowie mit den in der Funktionalreform verankerten Zielen der räumlichen Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen einher.

Zu berücksichtigen ist zuletzt, dass es sich bei den genannten Städten um historisch gewachsene Einheiten mit starker lokaler Identität handelt. Dies zeigt sich nicht nur an einem vielfältigen kulturellen Angebot, sondern lässt sich bereits aus der langen, wechselvollen Geschichte dieser Städte, die das Stadtrecht bereits im 12. bzw. 13. Jahrhundert erhielten und seitdem insb. in der Hanse- und Schwedenzeit zum Teil von herausgehobener Bedeutung waren, ablesen. Nicht umsonst wurden die historischen Altstädte Wismars und Stral-

[150] Vgl. Anhang 6.

sunds in die Welterbeliste der UNESCO aufgenommen. Dieses historische Erbe bliebe von einer möglichen Einkreisung zwar unberührt und kann daher kaum allein die Kreisfreiheit rechtfertigen; im Rahmen der von den Gerichten geforderten Tatsachenabwägung wäre ein gewisser Imageschaden und Verlust lokaler Identität aber durchaus in die Rechnung einzustellen.

Erfolgt die Einkreisung einer bislang kreisfreien Stadt hingegen im Rahmen einer Kreisgebietsreform in eine neue Kreisstruktur, müssen die bei größeren Kreisflächen zu befürchtende schlechtere Erreichbarkeit des Kreissitzes, der Verlust an Überschaubarkeit des Gebietes und ein höherer Koordinationsaufwand durch die steigende Zahl der einem Kreis zugeordneten Ämter und amtsfreien Gemeinden berücksichtigt werden. Diesen Aspekten steht auf der anderen Seite eine mögliche Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine Funktionalreform entgegen[151].

Eine bloße Einkreisung der vier oder fünf kreisfreien Städte (ohne Rostock) würde sicher die Bedingungen des vom Landesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 26.7.2007 geforderten wirksamen politischen Partizipationsmöglichkeiten erfüllen. Denn das Gericht hatte offenbar Bedenken gegen die damaligen Kreisgrößen, die deutlich größer waren. So z.B. als es feststellt: „Was die Flächen angeht, sind Bedenken nicht von der Hand zu weisen“[152] oder „Es liegt auf der Hand, dass eine ehrenamtliche Tätigkeit als Mitglied des Kreistages oder eines seiner Ausschüsse bei einer beträchtlichen Vergrößerung der Fläche eines Kreises ebenso beträchtlich erschwert werden kann und vielfach wird“[153]. Im Weiteren heißt es: „Überdies werden Kreise gebildet, die auch als Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens aus dem Blickwinkel der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung bedenklich sind“[154], ehe darauf hingewiesen wird, dass bereits jetzt freiberuflich und selbständig gewerblich Tätige in den Kreistagen unterrepräsentiert seien[155]. Zweifelhaft sei zudem, „ob die Kreistagsmitglieder in den Großkreisen die Verantwortung, die sie in der Fläche haben, hinsichtlich der kreis-integralen Aufgaben und der Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben der Kreise noch hinreichend wahrnehmen könnten“[156]. Und zuletzt wird zusammenfassend festgestellt, es sei fraglich, „ob in den Kreisen noch Aufbau der Demokratie von unten nach oben im Sinne von Art. 3 Abs. 2 LV geleistet werden kann“[157].

---

151 Dies wurde auch vom Landesverfassungsgericht festgestellt: „Der Gesetzgeber sieht die kommunale Selbstverwaltung - mittelbar - ebenfalls dadurch gestärkt, dass die Bedeutung der Kreise durch die Zuweisung zahlreicher neuer Aufgaben in den übertragenen Wirkungskreis gesteigert werde. Der Wertung, dass sich dadurch das Gewicht der Kreise insgesamt erhöht und dies sich positiv auf ihren Selbstverwaltungsbereich auswirken kann, ist nicht zu widersprechen.“ sowie: „Die neuen Selbstverwaltungsaufgaben verschaffen der Tätigkeit der Kreistage und somit der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung mehr Gewicht. Das liegt auf der Hand und bedarf keiner weiteren Begründung.“; vgl. LVerfG MV, in: LKV 2007, 457, 463.

152 LVerfG MV, in: LKV 2007, 457, 461.

153 LVerfG MV, in: LKV 2007, 457, 463.

154 LVerfG MV, in: LKV 2007, 457, 464.

155 LVerfG MV, in: LKV 2007, 457, 464.

156 LVerfG MV, in: LKV 2007, 457, 464.

157 LVerfG MV, in: LKV 2007, 457, 464.

Es wäre allerdings - vor allem dann, wenn neben der Einkreisung der kreisfreien Städte weitere Zusammenlegungen von Landkreisen und territoriale Arrondierungen vorgenommen werden - erwägenswert, die Kreisreform mit institutionellen Reformen, wie z.B. direkt-demokratischen Instrumenten vor allem im Bereich kreisintegrativer Aufgaben, aber auch generell auf Gemeindeebene oder eine Öffnung kommunaler Ausschussarbeit, zu flankieren, um die politische Partizipation durch ein insgesamt vermehrtes Engagement von Bürgerinnen und Bürgern zu sichern[158]. Auch ein landesrechtlicher Rückzug vor allem aus Vorschriften für die Art und Weise kommunaler Aufgabenerfüllung, der bei diesen kommunalen Leistungen Entscheidungsspielräume und damit Gestaltungsspielräume vor Ort eröffnet, würde mit hoher Sicherheit mehr politisches Engagement bewirken, zumal im Zuge der demographischen Entwicklung nicht mehr alle Aufgaben mit gleichen Standards landesweit einheitlich erfüllt werden können. Eine solche Strategie hätte deshalb nicht nur Vorteile für die vom Landesverfassungsgericht geforderte politische Partizipation, sondern würde zusätzlich Effizienzpotentiale eröffnen, die aber nur durch die Entscheidungen der rinnen und Bürger vor Ort erschlossen werden können.

3.3.4 Der Status der großen kreisangehörigen Stadt

Im Leitbild der Landesregierung ist vorgesehen, den bislang kreisfreien Städten im Falle ihrer Einkreisung den Status einer großen kreisangehörigen Stadt zuzugestehen. Dies beinhaltet einerseits, dass die Rechtsaufsicht über diese Städte beim Innenministerium verbleibt und nicht auf den Kreis übergeht, und andererseits, dass die Städte in den „Bereichen, die für die städtische Entwicklung von besonderer Bedeutung sind“[159], noch näher zu bestimmende Aufgaben erhalten, die andere kreisangehörige Gemeinden nicht haben.

Eine Aufgabenprivilegierung kann mit der Sonderrolle, die die dann eingekreisten Städte allein aufgrund ihrer heute zwischen 45.000 (Wismar) und 67.000 (Neubrandenburg) liegenden Einwohnerzahlen gegenüber den übrigen, zumeist unter 20.000 Einwohner großen Städten (Ausnahme: Güstrow mit 31.000 Einwohnern) einnehmen, gerechtfertigt werden. Hierdurch ließen sich auch deren wirtschaftlich herausgehobene Position in den neuen Kreisen und ihre anzuerkennende Leistungsfähigkeit berücksichtigen. Zu fragen wäre allerdings, nach welchen Kriterien der Status der großen kreisangehörigen Stadt vergeben werden soll. Hier reicht nicht allein eine „historische“ Begründung wegen des Wegfalls des Status der kreisfreien Stadt oder die schiere Größe. Es sind vielmehr analytische Kriterien zu entwickeln, die sich sinnvollerweise an raumordnungpolitischen Kategorien orientieren sollten, da diese an die Aufgaben von Städten im Raum anknüpfen.

Durch eine Aufgabenprivilegierung, die konsequent die in bestimmten Bereichen hohe Leistungsfähigkeit der entsprechenden Städte ausnutzt, könnten diese in ihrer Rolle als Mittel- bzw. Oberzentren und Entwicklungsmotoren für

158 Hier kommen alle Instrumtente – auch solche, die Kommunen in eigener Verantwortung implementieren können -, die das Interesse der BürgerInnen an kommunalen Angelegenheiten steigern und ihre Beteiligung daran erhöhen.

159 LT-Drs. 5/1409, S. 10.

das Land gestärkt werden (gegenüber der Situation ohne Aufgabenprivilegierung). Dabei ist zu beachten, dass in den relevanten Aufgabenbereichen die durch die Verminderung der Anzahl der Verwaltungsträger erhofften Synergieeffekte wegfielen. Auch könnten bei Aufgaben, bei denen ein hoher Koordinationsbedarf zwischen Stadt und Landkreis besteht, die durch die Einkreisung bedingten Erleichterungen in der Stadt-Umland-Koordination in den betreffenden Bereichen nicht mehr realisiert werden. Viele der für die Große kreisangehörige Stadt vorgehenen Aufgaben können jedoch bis zu einem gewissen Grad durchaus als städtische Angelegenheiten angesehen werden (z.B. ÖPNV, Wirtschaftsförderung) und wären daher dem Leitbild entsprechend dort zu belassen. Wo indes starke regionale Spillover ins Umland der Stadt vorliegen (weiterführende Schulen und wiederum ÖPNV), müsste durch weitergehende institutionelle Arrangements, insb. durch geeignete Kooperationslösungen eine effiziente und für Stadt und Umland präferenzgerechte Aufgabenerfüllung gesorgt werden. Andernfalls sänke der Beitrag der Einkreisung zur Lösung der Stadt-Umland-Problematik.

Im Hinblick auf die Bürgernähe ließe sich der mit der Einkreisung einhergehende Verlust an Bürgernähe für die heute kreisfreien Städte abmildern, wenn die Aufgaben wie bisher auch von den dann eingekreisten Städten wahrgenommen würden. Die Stadtbewohner bräuchten keine weiteren Wege zu einem (entfernten) Kreissitz auf sich zu nehmen und könnten an den politischen Entscheidungen in ihrer Stadt weiter teilnehmen.

Im Ergebnis erscheint eine Aufgabenprivilegierung der bislang kreisfreien Städte als Kompensation für den Verlust der Kreisfreiheit in Anbetracht der Leistungsfähigkeit, der im Vergleich zu den übrigen kreisangehörigen Städten hohen Einwohnerzahlen, der Bedeutung der Städte im zentralörtlichen System und als Wachstumszentren sowie der kulturellen und sozialen Sonderstellung der Städte angemessen; nicht zuletzt auch deshalb, weil damit zumindest in Grenzen ein Stück mehr Bürgernähe ermöglicht würde. Voraussetzung hierfür ist, dass die Städte durch eine „differenzierte Kreisumlage“ von der Finanzierung der selbst wahrgenommenen Aufgaben befreit werden. Die Aufgabenprivilegierungen dürfen aber nicht überhand nehmen oder müßten mit weiteren institutionellen Koordinierungsinstrumenten begleitet werden, da sonst die Gefahr besteht, dass Synergieeffekte, deretwegen die Kreisgebietsreform durchgeführt wird, auf der Strecke bleiben. Die Aufgabenprivilegierungen sind daher skeptisch zu sehen und sollten sorgfältig bezüglich ihrer Vor- und Nachteile abgewogen werden. Generell ist ohnehin zu bedenken, dass sich eine Einkreisung umso schwieriger rechtfertigen lässt, je weniger Aufgaben den Städten letztlich entzogen werden bzw. je umfangreicher die Aufgabenprivilegierungen ausfallen. Denn bleibt der Aufgabenbestand der kreisfreien Städte im Wesentlichen unverändert, besteht auch kein Anlass zu einer Einkreisung.

3.3.5 Die Frage des Kreissitzes

Der Gesetzgeber hat im Rahmen der angestrebten Kreisgebietsreform auch über die Zuweisung des Kreissitzes an eine bestimmte Stadt zu entscheiden. Er hat aber nur Entscheidungskompetenz hinsichtlich des Kreissitzes; die Einrichtung von Zweigstellen fällt dagegen vollständig in den Verantwortungsbereich

der Landkreise. Wesentliche Entscheidungsparameter bei der Bestimmung der Kreissitze sind die gute Erreichbarkeit für alle Kreisbewohner, somit also die Zentralität der Stadt im neuen Kreis, sowie das Vorhandensein einer ausreichenden Infrastruktur, insb. hinsichtlich benötigter Gebäude.

Im Falle der Einkreisung der bislang kreisfreien Städte stellt sich die Frage, ob diesen dann der Kreissitz zugesprochen werden sollte. Dafür spricht zum einen, dass diese Städte über eine weitaus höhere Einwohnerzahl verfügen als alle anderen kreisangehörigen Städte Mecklenburg-Vorpommerns (vgl. Tab. 8). Zudem verfügen die bislang kreisfreien Städte über die benötigte Infrastruktur, um auch größere Kreisverwaltungen beherbergen zu können. Auch wäre die Verlagerung des Kreissitzes auf diese Städte im Hinblick darauf konsequent, dass nach dem Leitbild der die Städte aufnehmende Kreis nach ihnen benannt werden soll[160]. Zuletzt bedeutete die Übernahme des Kreissitzes auch eine deutliche Stärkung dieser Zentren und wäre daher eine Kompensation für den erlittenen Verlust des Status der Kreisfreiheit.

Kreisfreie Städte		Kreissitzstädte	
Greifswald	53.434	Anklam	14.092
Neubrandenburg	67.517	Bad Doberan	11.375
Rostock	199.868	Bergen auf Rügen	14.430
Schwerin	96.280	Demmin	12.633
Stralsund	58.288	Grevesmühlen	10.945
Wismar	45.182	Grimmen	11.032
		Güstrow	31.083
		Ludwigslust	12.815
		Neustrelitz	22.152
		Parchim	19.187
		Pasewalk	11.856
		Waren (Müritz)	21.236

Tab. 8: Einwohner (31.12.2006) der kreisfreien Städte und der heutigen Kreissitzstädte (alphabetisch sortiert)

Nicht übersehen werden darf jedoch, dass die Übertragung des Kreissitzes auf die bislang kreisfreien Städte den Verlust des Kreissitzes für die jetzigen Kreisstädte nach sich ziehen würde. Dies würde eine wirtschaftliche und politische Schwächung des ländlichen Raumes bedeuten. Nach dem gegenwärtig gültigen Leitbild der Raumordnungspolitik sind nicht nur die Oberzentren, sondern eben auch die Unter- und Mittelzentren zu stärken, da von ihnen „besondere Leistungen und Impulse für ihr Umland erwartet“[161] werden. Insofern ist zu diskutieren, ob nicht eine Belassung des Kreissitzes bei der alten, im Zweifel nur mittelzentralen Kreisstadt angezeigt wäre. Denn der Verlust des Kreissitzes führt selbst dann zum Wegfall von Arbeitsplätzen und wirtschaftlichen Entwick-

160 Vgl. LT-Drs. 5/1409, S. 10.

161 LT-Drs. 5/1409, S. 12.

lungspotentialen, wenn einige Dienststellen, die größeren Publikumsverkehr haben, dort als Zweigstellen belassen werden[162].

Die Kreisreform muss vor diesem Hintergrund allein deswegen, weil sie schon in mittlerer Frist die räumlichen Versorgungsstrukturen und wirtschaftlichen Entwicklungspotentiale beeinflusst, mit einem korrespondierenden Raumordnungskonzept unterlegt werden. Hier sind neben wachstumspolitischen Überlegungen auch Entscheidungen über die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen einzubringen. Die demographische Entwicklung und eine auch in anderen ostdeutschen Ländern mittlerweile politisch durchaus schwierig zu kommunizierende Diskussion über zukünftig tragfähige Raumordnungskonzepte zwingt zum rechtzeitigen Umbau der räumlichen Strukturen auch in Mecklenburg-Vorpommern, wenn das Land wettbewerbsfähige Standorte und eine finanzierbare Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen für die Zukunft sichern will. Zu diesen notwendigen Entscheidungen gehört auch die Frage, ob und in welchen neu abzugrenzenden Landkreisen ein-, zwei- oder auch mehrzentrische Raumstrukturen in Form von Kreisstädten, Großen kreisangehörigen Städten und ggf. noch weiteren kreisangehörigen Städten sachgerecht erscheinen.

Bei diesen sehr komplexen Überlegungen scheint im Ergebnis eine Kreissitzverlagerung Stralsund (sofern der die Stadt aufnehmende Kreis den Landkreis Rügen und zumindest weite Teile des Kreises Nordvorpommern umfasst) allein schon aus Zentralitätsgründen ohne echte Alternative zu sein. Im Falle Neubrandenburgs und Greifswalds sind hingegen ohne Kenntnis eines konkreten Gebietszuschnitts keine generellen Aussagen möglich; sollte sich z.B. Greifswald in einem auch Uecker-Randow umfassenden Landkreis wiederfinden, befände sich die Stadt in einer extremen Randlage, so dass die Etablierung des Kreissitzes in Anklam ernsthaft in Erwägung gezogen werden müsste.

In jedem Fall führt aber die Kombination von Kreissitzverlagerung und Aufgabenprivilegierung der bislang kreisfreien Städte und zukünftigen Großen kreisangehörigen Städte zu der etwas merkwürdigen Konstellation, dass dort Kreisaufgaben wahrgenommen würden, die die Stadt aber im Rahmen ihrer Aufgabenprivilegierung auch für sich selbst erfüllte. Beide Konzepte sind ohne weitere organisatorische Vorkehrungen sogar als Ganzes als Substitute anzusehen, da das Land Mecklenburg-Vorpommern zu wenig große einzukreisende Städte hat, um hier noch weitere Differenzierungen der jeweiligen Statuten zuzulassen. Insoweit müssen hier organisatorische Lösungen gefunden werden, z.B. die vertragliche Übernahme der administrativen Aufgaben durch eine der beiden Gebietskörperschaften.

3.4 Kreisgrößen und Rechtskonstruktionen im Ländervergleich

Kreisgebietsreformen müssen sich stets nach den konkreten Verhältnissen vor Ort richten. Ein Blick auf die übrigen Länder kann zwar als Orientierungsrahmen dienen, doch sind dabei stets die Besonderheiten in der Verwaltungsorganisation der Vergleichsländer zu beachten. Grundlegend zu unterscheiden sind dabei

[162] Vgl. Holtmann et al. (1998).

Länder, die über eine staatliche Bündelungsbehörde auf der mittleren Ebene, d.h. Regierungspräsidien oder Bezirksregierungen, verfügen, und solche, die sich - wie Mecklenburg-Vorpommern - für einen zweistufigen Verwalbau ohne eine solche Behörde entschieden haben. Dass diese Unterscheidung grundlegende Bedeutung für die möglichen Größenverhältnisse auf Kreisebene hat, liegt auf der Hand. In einem dreistufigen System, in dem ein zusätzlicher Freiheitsgrad bei der Zuweisung von Aufgaben besteht, können solche Aufgaben, deren optimale Wahrnehmung einen den Wirkungskreis eines einzelnen Landkreises übersteigenden Gebietszuschnitt verlangt, aus Gründen der Bürgernähe auf die mittlere Ebene übertragen werden.

Einen dreistufigen Verwaltungsaufbau haben die größeren Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. Die kleineren Flächenländer verzichten auf die Mittelinstanz und nehmen überregionale Bündelungen oft über einschlägig arbeitende Landesämter wahr. Die großen Länder verfügen überdies auch über mehr als zwei kommunale Ebenen z.B. in Form von Wohlfahrtsverbänden, die insb. für soziale Einrichtungen oberhalb der Kreisebene verantwortlich sind.

Die unterschiedlichen Strukturen der Landes- und Kommunalverwaltungen schlagen u.a. auf die Größe der Landkreise durch. Der durchschnittliche deutsche Landkreis hat 179.000 Einwohner und eine Fläche von 1087 km²[163]. Da aber insbesondere die Einwohnerzahlen aufgrund einiger sehr bevölkerungsreicher Landkreise nach oben verzerrt sind, geben die Medianwerte ein besseres Bild: Die Hälfte der deutschen Landkreise beherbergen weniger (bzw. mehr) als 141.000 Einwohner und sind kleiner (bzw. größer) als 975 km². Dabei bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern.

Die einwohnerstärksten Landkreise finden sich heute in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein, während die Länder Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern durch einwohnerschwache Kreisstrukturen gekennzeichnet sind; die Durchschnitts- bzw. Medianwerte bezüglich der Einwohnerzahl liegen zwischen 98.000 (bzw. 103.000) in Mecklenburg-Vorpommern und 343.000 (bzw. 308.000) in Nordrhein-Westfalen. Damit finden sich die Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns im Ländervergleich bereits heute auf dem letzten Platz wieder. Aufgrund der demographischen Entwicklung wird aber die Einwohnerzahl der dortigen Landkreise noch weiter dramatisch abnehmen. Die auf Basis der Prognosen für das Jahr 2020 errechneten Werte von je 85.000 liegen um beachtliche 20.000 niedriger als die (heutigen) Vergleichszahlen des Landes mit den zweitkleinsten Landkreisen, nämlich Thüringen, und entsprechen nur noch 47% (Mittelwert) bzw. 60% (Median) derjenigen des heutigen deutschen Durchschnittskreises.

Diese Tendenz zeigt sich auch bei einer Betrachtung auf Ebene der einzelnen Landkreise[164]. Die 20 einwohnerschwächsten Landkreise befinden sich nahezu ausschließlich in Bayern, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Niedersachsen oder

---

163 Vgl. Anhang 7. Alle in diesem Kapitel vorgenommenen Berechnungen basieren auf den Daten des Statistischen Bundesamtes. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurden die jeweiligen Werte zum Stichtag 31.12.2006 herangezogen.

164 Vgl. Anhang 8.

Mecklenburg-Vorpommern. Lediglich die beiden niedersächsischen Kreise Lüchow-Dannenberg und Wittmund weisen Werte von unter 60.000 Einwohnern auf, und nur in sieben der insgesamt 313 Kreise wird die Marke von 70.000 Einwohnern unterschritten. In Mecklenburg-Vorpommern werden - ohne eine Kreisstrukturreform - im Jahr 2020 gleich fünf der zwölf Kreise diese Zielmarke von 70.000 Einwohnern nicht mehr erreichen, die Kreise Uecker-Randow, Rügen, Müritz und Demmin würden im Kreisranking die Ränge 2, 4, 5 und 6 belegen.

Auch wenn Ländervergleiche nicht unbesehen als Rechtfertigung für eine Gebietsreform herangezogen werden können, weisen die oben genannten Zahlen jedoch auf eine erhebliche Einschränkung der Leistungskraft der Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns in den bestehenden Kreisstrukturen hin.

Einwohner	***Anzahl Kreise***	***Anzahl Kreise (%)***
< 75.000	11	4%
< 100.000	57	18%
< 125.000	113	36%
< 150.000	174	56%
< 175.000	201	64%
< 140.982	157	50%

Tab. 9: Schichtung der Einwohnerzahlen der deutschen Landkreise

Die von der Fläche her größten deutschen Landkreise liegen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, die kleinsten hingegen im Saarland, in Sachsen und in Rheinland-Pfalz[165]. Repräsentative Flächengrößen liegen dabei zwischen 500 und 1.500 Quadratkilometern; 75% aller deutschen Landkreise fallen in diese Spanne (vgl. Tab. 10). Demgegenüber weisen nur 26 Kreise - darunter sechs aus Mecklenburg-Vorpommern - Werte von über 2.000 Quadratkilometern auf. Die beiden größten Landkreise Deutschlands sind derzeit die Kreise Uckermark in Brandenburg (3.058 km²) und Emsland in Niedersachsen (2.881 km²).

Fläche (km²)	***Anzahl Kreise***	***Anzahl Kreise (%)***
< 500	24	8%
< 1000	162	52%
< 1500	260	83%
< 2000	287	92%
< 2500	308	98%
< 975	157	50%

Tab. 10: Flächengrößen der Landkreise

[165] Vgl. Anhang 9.

Dabei muss selbstverständlich die überaus geringe Bevölkerungsdichte der Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns anerkannt werden. In nur 22 der heutigen Landkreise beträgt die Bevölkerungsdichte weniger als 70 Einwohner pro Quadratkilometer - darunter fallen zehn der zwölf Kreise Mecklenburg-Vorpommerns[166]. Mit den für das Jahr 2020 prognostizierten Werten würden die sechs Kreise mit der geringsten Bevölkerungsdichte in Mecklenburg-Vorpommern zu finden sein. Dieser Befund ist insofern von Bedeutung, als tendenziell geringere Bevölkerungsdichten mit größeren Kreisflächen einhergehen; so befinden sich unter den 20 Kreisen mit der geringsten Einwohnerdichte stolze achtzehn mit Flächengrößen von über 1.500 Quadratkilometern. Dieser Zusammenhang ist wenig verwunderlich, schließlich können in bevölkerungsarmen Landesteilen nur durch Kreisgebietsvergrößerungen für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen kritische Einwohnerzahlen erreicht werden.

Bev.-dichte	***Anzahl Kreise***	***Anzahl Kreise (%)***
< 70	22	7%
< 100	71	23%
< 150	162	52%
< 250	274	79%
< 500	293	94%
< 146	157	50%

Tab. 13: Bevölkerungsdichten der Landkreise

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns aufgrund ihrer sehr geringen Einwohnerzahl, ihrer Größe und ihrer geringen Siedlungsdichte im Ländervergleich eine Sonderstellung einnehmen. Ohne Zweifel müssen die bis zum Jahr 2020 dramatisch abnehmenden Einwohnerzahlen als deutliches Signal für eine umfassende Kreisgebietsstruktur gewertet werden. Die sehr geringe Siedlungsdichte rechtfertigt zudem von der Fläche her größere Kreise als im Ländervergleich üblich.

Zu prüfen ist nun, ob sich aus dem Ländervergleich der kreisfreien Städte für die Kreisgebietsreform Mecklenburg-Vorpommerns hilfreiche Aussagen für oder gegen das Vorhaben der Einkreisung der kreisfreien Städte ableiten lassen. Im Bundesgebiet haben 108 Städte den Status der Kreisfreiheit (diese Zahl schließt die Städte Göttingen und Hannover ein, die über einen der Kreisfreiheit ähnlichen Sonderstatus verfügen). Die durchschnittliche Einwohnerzahl dieser Städte beträgt 185.000 Einwohner. Allerdings ist auch dieser Wert durch einige Großstädte nach oben verzerrt, so dass sich als Vergleichsmaßstab eher der Medianwert eignet, nach dem 50% aller kreisfreien Städte größer (bzw. kleiner) als 119.000 Einwohner sind[167]. Lässt man die Stadtstaaten außer Betracht, schwanken die Durchschnittswerte in den einzelnen Ländern zwischen 87.000 in Mecklenburg-Vorpommern und 322.000 in Nordrhein-Westfalen (bzw.

166 Vgl. Anhang 10.

167 Vgl. Anhang 11.

419.000 in Sachsen unter Berücksichtigung der zum 1.1.2008 in Kraft getretenen Kreisgebietsreform).

Die Verleihung des Status der Kreisfreiheit orientiert sich offenkundig stark an den Einwohnerzahlen der Städte. So sind nur ca. 25% aller Städte mit Einwohnerzahlen zwischen 50.000 und 100.000 kreisfrei (vgl. Tab. 14); der Anteil der kreisfreien Städte nimmt dann in der Größenklasse von 100.000 bis 150.000 Einwohnern stark zu auf 71% und erreicht schließlich den Wert von 97% bei Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern; die einzige nicht kreisfreie Stadt dieser Größenordnung ist Hannover, der aber ein ähnlicher Status zugestanden ist.

Einwohner (Tsd.)	***Anzahl***	***kreisang. (%)***	***kreisfrei (%)***
50 – 70	65	49 (75%)	16 (25%)
70 – 100	41	31 (76%)	10 (24%)
100 – 150	31	9 (29%)	22 (71%)
150 – 200	14	2 (14%)**	12 (86%)
> 200	37	1 (3%)*	36 (97%)

Anmerkung: sächsische Städte eingekreist
* Hannover
** Saarbrücken und Neuss

Tab. 14: Kreisangehörigkeit deutscher Großstädte

Die Aufzählung der kreisfreien Städte mit Einwohnerzahlen unter 70.000[168] offenbart, dass Wismar, Greifswald, Stralsund und Neubrandenburg im Ranking der kleinsten kreisfreien Städte derzeit auf den Plätzen 14, 20, 24 und 30 liegen; auf Grundlage der Prognosen für das Jahr 2020 ergäben sich die Rangplätze 10, 22, 25 und 20. Einwohnerzahlen, wie sie für die Städte Mecklenburg-Vorpommerns gelten bzw. prognostiziert werden, sind nur mit denen einiger Städte in den Ländern Bayern und Rheinland-Pfalz vergleichbar.

Weder Bayern noch Rheinland-Pfalz können aber ernsthaft als relevanter Vergleichsmaßstab für die Lage in Mecklenburg-Vorpommern herangezogen werden. Die Kreisfreiheit zahlreicher Klein- und Mittelstädte in Bayern ist historisch bedingt, da in Bayern alle im Zuge des Reichsdeputationshauptschlusses 1803 mediatisierten Freien Reichsstädte kreisunmittelbar wurden (die Mediatisierung der Städte Augsburg und Nürnberg erfolgte 1805/06). Die Zahl der kreisfreien Mittel- und Kleinstädte wurde im Zuge der Gebietsreformen des Jahres 1972 zwar reduziert (von den damals bestehenden 48 wurden 23 eingekreist), dennoch ist auch für viele Städte der Sonderstatus der Kreisfreiheit beibehalten worden. Diese für die bayerische Verwaltungstradition typische Kleinteiligkeit der Kreisstrukturen kann sich das Land nicht nur wegen seiner Wirtschaftskraft leisten, sondern auch deshalb, weil Bayern mit den sieben regionalen Regierungen über eine leistungsfähige staatliche Mittelebene verfügt. Des weiteren bestehen mit den Bezirken kommunale Gebietskörperschaften öffentlichen

[168] Vgl. Anhang 12.

Rechts, die solche Aufgaben wahrnehmen, die die Leistungsfähigkeit der einzelnen Landkreise bzw. kreisfreien Städte überfordern[169].

In Rheinland-Pfalz liegen die kleinen kreisfreien Städte allesamt auf dem Gebiet der bis zur Gründung des Landes zu Bayern gehörenden bayerischen Pfalz. Die Kreisfreiheit dieser Städte entspringt also ebenfalls bayerischer Verwaltungstradition. Zudem verfügte auch das Land Rheinland-Pfalz bis 1999 über staatliche Mittelinstanzen in Form von Direktionen. Dass hier im Zuge der Verwaltungsreform und der Abschaffung der Bezirksregierungen auch die Diskussion über eine Kreisgebietsreform einschließlich der Einkreisung kreisfreier Städte entbrannt ist, überrascht nach dem zuvor Gesagten kaum.

Vergleichbare Privilegierungen großer kreisangehöriger Städte, wie sie für die bislang kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns vorgesehen sind, sind auch in anderen Bundesländern unter höchst unterschiedlichen Bezeichnungen bekannt. So findet sich der Sonderstatus „große kreisangehörige Stadt“ u.a. in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen, während in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen die Bezeichnungen „Große Kreisstadt“ und in Niedersachsen die der „Großen selbständigen Stadt“ gebräuchlich sind. Und auch in Hessen werden Städten, deren Bevölkerungszahl über 50.000 Einwohnern liegt, zusätzliche Aufgaben zugewiesen, ohne dass diesen ein namentlicher Sonderstatus gewährt würde (vgl. §4a GO).

Die Gewährung von Aufgabenprivilegierungen ist in den meisten Ländern an eine Mindesteinwohnerzahl der betreffenden Stadt gekoppelt. Die hierbei angewandten Grenzwerte unterscheiden sich jedoch von Bundesland zu Bundesland beträchtlich. So gewährt Baden-Württemberg seinen Gemeinden den Status der Großen Kreisstadt bereits ab Erreichen einer Einwohnerzahl von 20.000. Demgegenüber gelten in Nordrhein-Westfalen und Hessen Mindestgrößen von 60.000 bzw. 50.000. Für Mecklenburg-Vorpommern lassen sich hieraus keine neuen Erkenntnisse ableiten.

169 Die Aufgaben der Bezirke sind u.a. angesiedelt in den Bereichen der Sozialhilfe, der Jugendhilfe, der Kriegsopferfürsorge, des Gesundheitswesens, des Sonderschulwesens, des Wasserbaus, der Denkmalpflege und der Heimatpflege. Zudem sind sie Träger von Spezialkrankenhäusern (psychiatrische Kliniken, Kliniken für Suchtkranke, etc.); vgl. Art. 48 der bayerischen Bezirksordnung. Die Gebietszuschnitte der bayerischen Bezirke decken sich im Wesentlichen mit denen der Regierungen; mit diesen besteht ein Verwaltungsverbund.

4. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns wird nach der Prognose des Statistischen Landesamtes bis 2020 auf 1,56 Mio. Einwohner zurückgehen, wobei insbesondere für die östlichen Landesteile eine dramatische demographische Entwicklung vorausgesagt wird. Diese hat zur Folge, dass bis zum Jahr 2020 nur noch drei der zwölf Landkreise (Bad Doberan, Ludwigslust und Nordwestmecklenburg) sowie die kreisfreie Stadt Rostock Einwohnerzahlen aufweisen werden, die die der Kreisstrukturreform der Jahre 1993/94 zugrunde liegende Zielmarke von 100.000 Einwohnern übertreffen. Demgegenüber werden fünf Landkreise (Demmin, Mecklenburg-Strelitz, Müritz, Rügen und Uecker-Randow) sowie die vier kreisfreien Städte Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar nicht einmal mehr die damalige Mindesteinwohnerzahl von 70.000 erreichen, sondern zum Teil deutlich darunter liegen. Auch in finanzieller Hinsicht wird sich das Land Mecklenburg-Vorpommern nicht zuletzt auch wegen des Auslaufens der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auf Schrumpfungsprozesse einstellen müssen.

Diese negativen Rahmenbedingungen lassen es als äußerst fraglich erscheinen, ob die Kreise und kreisfreien Städte auch in Zukunft noch ihre auf deutlich höhere Einwohnerzahlen ausgerichteten Aufgaben effizient erfüllen können. Die Landesregierung geht daher zu Recht - und im Übrigen weithin unbestritten - von der dringenden Notwendigkeit einer umfassenden Reform der Landes- und Kommunalverwaltungen aus. Diese wird auch eine Kreisstrukturreform beinhalten müssen. Die Grundlagen für eine tiefgreifende Umgestaltung der Kreisebene - unter Einbeziehung der bislang kreisfreien Städte außer Rostock - sind mit dem Leitbild vom 29.11.2007 (LT-Drs. 5/1059, modifiziert durch LT-Drs. 5/1409) gelegt. Die zukünftigen Kreise sollen demnach im Regelfall eine Einwohnerzahl von 175.000 Einwohnern aufweisen und dabei eine Größe von 4.000 km² nicht überschreiten.

Durch eine derartige Reform ist mit Skaleneffekten in nennenswertem Umfang zu rechnen. Diese ergeben sich nicht nur durch die Reduzierung der Zahl der Landkreise, sondern auch durch die Aufgabenübertragungen auf die Kreise im Falle der Einkreisung der bislang kreisfreien Städte. Die genannten Effekte können jedoch in diesem Gutachten nicht quantifiziert werden, da die bisher vorliegenden Angaben zu den künftigen Kreisstrukturen, den Kreissitzen und den vorgesehenen Aufgabenprivilegierungen für die bislang kreisfreien Städte eine belastbare Aussage nicht zulassen. Desweiteren ließen sich Kreisstrukturen schaffen, die es erlaubten, bislang von staatlichen Behörden wahrgenommene Aufgaben im Zuge einer Funktionalreform auf die Landkreise (und damit von der staatlichen auf die kommunale Ebene) zu übertragen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die angestrebten Kosteneinsparungen nur mittelfristig zu realisieren sind, da kurzfristig vertragliche Bindungen und beamtenrechtliche Regelungen zu beachten sind, und die Reform selbst Änderungskosten z.B. in Form von Finanzierungen für eine erweiterte EDV-Ausstattung und neue Programmierungen, die Schulung von Mitarbeitern u.a. mit sich bringt.

Die Lösung der Stadt-Umland-Problematik kann durch die Einkreisung der bislang kreisfreien Städte nur teilweise geleistet werden. Lediglich in aus-

gewählten Aufgabenbereichen wie der Schulentwicklungsplanung, der Ver- und Entsorgung, dem Katasterwesen oder dem Öffentlichen Personennahverkehr ergäben sich Erleichterungen in der Stadt-Umland-Koordination, falls die genannten Aufgabenbereiche von der Stadt tatsächlich auf den Landkreis übergingen. Die Verbesserung der Abstimmung auf diesen Gebieten macht indes nur Sinn im Verbund mit einer Funktionalreform[170], durch die die Realisierung von Skaleneffekten und eine wirksame Internalisierung regionaler Spillover zwischen den heute kreisfreien Städten und ihrem Umland erreicht werden müsste.

Probleme wären bei einer Einkreisung der bislang kreisfreien Städte in die heute bestehende Kreisstruktur dadurch zu erwarten, dass die aufnehmenden Kreise von den eingekreisten Städten dominiert würden und deshalb ihre Ausgleichsfunktion gefährdet wäre. Die politischen Partizipationsmöglichkeiten würden alleine durch eine Einkreisung der kreisfreien Städte kaum Beeinträchtigungen erfahren, wie dies bei einer umfassenderen Kreisgebietsreform der Fall sein könnte. Indes sind Maßnahmen zur Erhöhung der kommunalen Entscheidungsspielräume - wie direktdemokratische Elemente und Rücknahme von Teilen des vollzugsbestimmenden Landesrechts - denkbar, die wirksame Anreize zu einem höheren bürgerschaftlichen und politischen Engagement setzen könnten.

Sollten die bislang kreisfreien Städte die Kreisfreiheit verlieren, sieht das Leitbild der Landesregierung für sie den mit Aufgabenprivilegierungen und dem Verbleib der Rechtsaufsicht durch das Innenministerium verbundenen Status der Großen kreisangehörigen Stadt vor. Diese Sonderstellung der dann eingekreisten Städte ist aufgrund ihrer herausgehobenen wirtschaftlichen Bedeutung, ihrer Leistungsfähigkeit, ihrer Rolle als Wachtumspole für das ganze Land, aber auch aufgrund ihrer kulturellen Bedeutung gerechtfertigt. Diese kommunalrechtlichen Veränderungen sollten aber durch eine dezidierte raumordnungspoltische Konzeption gestützt werden, die sich an Wachstumspolen und räumlichen Versorgungskonzepten für öffentliche Leistungen orientiert.und dabei berücksichtigt, dass als Folge der demographischen Entwicklung eine Reihe von öffentlichen Leistungen nur noch in wenigen Zentren und nicht mehr über die ganze Fläche des Landes zu vertretbaren Kosten vorgehalten werden können. Es ist außerdem sicherzustellen, dass die dann eingekreisten Städte nicht zur Finanzierung von Kreisaufgaben herangezogen werden, die sie bereits für sich selbst wahrnehmen.

Eine Kompensation für den Verlust der Kreisfreiheit könnte auch die Zuweisung des Kreissitzes an die dann eingekreisten bislang kreisfreien Städte darstellen. Dies hätte jedoch die Schwächung der heutigen Kreissitzstädte und damit auch des heute kreisangehörigen Raumes zur Folge. Aus Gründen der Zentralität und der infrastrukturellen Ausstattung bestünden im Falle Stralsunds dennoch kaum Alternativen, während die Beurteilung hinsichtlich der Städte Neubrandenburg und Greifswald stark davon abhängt, ob diese in einem neuen Kreis zentral lägen oder eine Randlage einnähmen. Auch diese Entscheidungen kön-

170 Funktionalreform in dem Sinne, dass nicht nur Aufgaben kommunalisiert werden, sondern ggf. auch Aufgaben, für die weiterhin schrumpfende Gemeinden und Kreise keine hinreichend spezialisierten Beschäftigten mehr vorhalten können, wieder zentralisiert werden.

nen nur auf der Basis eines mit der Kreisstrukturreform verbundenen neuen Raumordnungskonzeptes getroffen werden.

Insgesamt erscheint eine Einkreisung von vier der sechs kreisfreien Städte im Rahmen einer Kreisstrukturreform als schlüssiger Teil eines Gesamtkonzepts und per Saldo vorteilhaft, vor allem wenn das Land dies mit einer Funktionalreform und einem neuen Raumordnungskonzept verbindet. Rostock kann wegen seiner Größe und Schwerin wegen seiner besonderen Rolle als Landeshauptstadt kreisfrei bleiben, zumal hier Chancen bestehen, die demographische Entwicklung günstig zu beeinflussen. Demgegenüber kann eine Einkreisung der bislang kreisfreien Städte Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar im Rahmen einer umfassenden Neugestaltung der Kreisebene als erstrebenswert eingeschätzt und kann auch mit weitergehenden Kreisgebietsreformen verbunden werden. Letzteres könnte sich auch als vorteilhaft für eine wirksame Verbindung mit einer zukunftsfähigen raumordnungspolitischen Neuausrichtung erweisen und sollte eine Überprüfung der Verleihung des Kreissitzes an die eingekreisten Städte einbeziehen.

Werden die genannten Städte eingekreist, ohne dass dies mit einer neuen Rolle als Sitz der Kreisverwaltung verbunden wäre, sollten ihnen zum Ausgleich ihrer finanziellen und politischen Nachteile und zur Stärkung ihrer Rolle als Entwicklungsschwerpunkte für das Land Mecklenburg-Vorpommern Kompensationen zugestanden werden. Diese könnten - wie im Leitbild der Landesregierung vorgesehen - die Unterstellung unter die Rechtsaufsicht des Innenministeriums und Aufgabenprivilegierungen durch Verleihung des noch zu präzisierenden Status der großen kreisangehörigen Stadt bei gleichzeitigem Zugeständnis einer differenzierten Kreisumlage umfassen.

Je nach Ausmaß der Kreisgebiets- und Funktionalreform und des Raumordnungskonzepts wird außerdem eine im Zweifel grundlegende Neuausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs notwendig. Neben der Einführung von Kompensationszahlungen an die größten Verlierer für einen mittelfristigen Zeitraum, die die notwendigen Anpassungen in den Kommunen finanzieren sollen, können sich aus den neuen Strukturen auch veränderte Finanzbedarfe - vor allem auch im Kontext der fortschreitenden demographischen Entwicklung - und neue Anreizsituationen für kommunales Handeln zugunsten wettbewerbsfähiger Standorte ergeben.

Eine Kreisgebietsreform würde allerdings die durch extreme demographische Entwicklungen, vor allem durch fortgesetzte Abwanderungen induzierten Ausgabenremanenzen in den kommunalen Kostenstrukturen nicht aufheben. Nach den derzeit vorliegenden Bevölkerungsvorausberechnungen werden hiervon insbesondere die östlichen und südöstlichen Landesteile von Mecklenburg-Vorpommern betroffen. Die weitere Öffnung der europäischen Grenzen nach Osten schafft hier allerdings auch neue Chancen auf Zuwanderung, Nutzung brachliegender Ressourcen und damit auch neue wirtschaftliche Entwicklungen, die auch eine andere Bevölkerungsentwicklung möglich machen. Die Kreisstrukturreform muss vor diesem Hintergrund kommunale Institutionen und verlässliche Ressourcenbasen schaffen, die flexibel auf Wachstum und auf Schrumpfung reagieren können und die offen sind für neue eigene Wege der Bewältigung der Herausforderungen zukünftiger Entwicklungen. Für die Akzeptanz der Kreisstrukturreform raumordnungspolitischer Fundierung könnte es

deshalb auch konsensstiftend sein, wenn zusätzliche Handlungsspielräume für die kommunalen Gebietskörperschaften und ergänzende Programme für die wirtschaftliche Entwicklung mit der Reform gekoppelt würden. Als Instrumente stehen dem Land hier der zielgerichtete Einatz der Programme der regionalen Wirtschaftsförderung sowie des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung.

Die Kreisgebietsreform kann schließlich nur dann ein Erfolg werden, wenn die neuen Kreisstrukturen auch von der Bevölkerung akzeptiert und gelebt werden. Vor allem bei einer über eine Einkreisung der kreisfreien Städte hinausgehenden Reform könnten neben einer angemessenen Einbeziehung der betroffenen Gebietskörperschaften in die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse hier auch Entscheidungsspielräume für die Städte und Gemeinden akzeptanzfördernd wirken, die an den Grenzen der neuen Landkreise liegen und die sich in die eine oder andere Richtung orientieren könnten. Transparenz der Regeln und ein umfassender Benchmark wie in Dänemark[171] könnten eine politische Debatte initiieren die ihrerseits eine politische Partizipation an der Kreisreform induziert, die keine Zweifel an mindestens ausreichenden Möglichkeiten bürgerschaftlich-politischen Engagements aufkommen lassen kann. Vielleicht kommt es auf diese Weise auch zu einer weiteren Stärkung einer Kultur der Einmischung und Mitentscheidung über die örtlichen Angelegenheiten in den Gemeinden und Städten Mecklenburg-Vorpommerns.

[171] Indenrigs- og Sundhetsministeriet (o.J); Dass. (2004); Christoffersen, Henrik; Klausen, Kurt Klaudi (2006).

Literaturverzeichnis

Burgi, Martin (2006): Kommunalrecht, Verlag C. H. Beck, München.

Büttner, Thiess; *Enß*, Petra; *Holm-Hadulla*, Fédéric; *Schwager*, Robert; *Starbatty*, Christiane; *Webering*, Wiebke (2008): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Perspektiven, Teil 1: Der vertikale Finanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 31.01.2006.

Christoffersen, Henrik; *Klausen*, Kurt Klaudi (2006): Inventing the regional level – A study of the establishment of Region Mid-Jutland, Kopenhagen, akf.

Danielzyk, Rainer (2006): Städte im regionalen Kontext - Strategien und Organisationsformen für Stadtregionen, in: *Sinning*, Heidi (Hrsg.): Stadt-management - Strategien zur Modernisierung der Stadt(-region), Dortmund, Verlag für Architektur, Bau- u. Planungsliteratur, S. 191-203.

Deutscher Landkreistag Berlin (2006): Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen, Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 58, Berlin.

Dombert, Matthias (2004): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen auf Gemeinde-, Ämter- und Kreisebene, in: *Meyer*, Hubert/*Wallerath*, Maximilian (Hrsg.) (2004): Gemeinden und Kreise in der Region, Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 21, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart u.a., S. 47-57.

Dombert, Matthias (2005): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: juristisches Neuland oder verfassungsrechtlicher Irrweg?, in: Der Landkreis, Jahrgang 2005, Heft 8/9, S. 526-531.

Dreier, Horst (2004): Vorbemerkung, in: *Dreier*, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Band 1, 2. Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen.

Dreier, Horst (2006): Kommentierung zu Art. 28 GG, in: *Dreier*, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Band 2, 2. Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen.

Erbguth, Wilfried (2004): Modellvorhaben Verwaltungsreform Mecklenburg-Vorpommern?, in: LKV, 14. Jahrgang 2004, Heft 1, S. 1-10.

Färber, Gisela (2001): Effizienzprobleme des Verwaltungsföderalismus; in: Die Öffentliche Verwaltung, H. 12, S. 485-496.

Färber, Gisela (2005): Föderalismus, in: *Ritter*, Ernst-Hasso (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 4., neu bearb. Aufl., Hannover, S. 324-331.

Färber, Gisela; *Richter*, Daniel (2007): Aufgabendezentralisierung in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.

Freistaat Sachsen (2006): Grundsätze und Leitlinien zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Freistaat Sachsen, 27.06.2006,

Frey, René L. (1979): Der regionale Lastenausgleich, in: *Bohley*, Peter/*Tolkemit*, Georg (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Mohr Verlag, Tübingen, S. 343-357.

Fürst, Dietrich (1997): Regionalverbände - Organisationen zwischen kommunalem Egoismus und regionaler Vernunft vor neuen Aufgaben?, in: *Bose*, Michael (Hrsg.): Die

unaufhaltsame Auflösung der Stadt in die Region?, Harburger Berichte zur Stadtplanung, Band 9, Hamburg.

Gatzweiler, Hans-Peter (1999): Raumstrukturelle Ausgangsbedingungen, in: *Schmitz*, Gottfried (Red.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 54-81.

Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., Nomos Verlag, Baden-Baden.

Glaser, Klaus-Michael (2005): Kommentierung zu § 11 KVerfMV, in: *Darsow*, Thomas/*Genter*, Sabine/*Glaser*, Klaus-Michael/*Meyer*, Hubert (Hrsg.): Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Deutscher Gemeindeverlag, Schwerin. (3. Aufl.)

Henneke, Hans-Günther (2008): Kommentierung zu Art. 28 GG, in: *Schmidt-Bleibtreu*, Bruno/*Klein*, Franz/*Hofmann*, Hans/*Hopfauf*, Axel (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., Carl Heymanns Verlag, Köln u.a.

Hesse, Joachim J. (2005): Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland - Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken, Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport, 9. November 2005.

Holtmann, Everhard; *Killisch*, Winfried; *Steinhart*, Anita; *Tullner*, Marco (1998): Die Kreisstadt als Standortfaktor – Auswirkungen der Kreisgebietsreform von 1994 in Sachsen-Anhalt, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Hoppe, Werner; *Rengeling*, Hans-Werner (1973): Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform – verfassungsgerichtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, Athenäum-Verlag, Frankfurt am Main.

http://www.smi.sachsen.de/download/SMI/Leitbild_Kreisreform.pdf (download v. 4.5.2008).

Ipsen, Jörn (2004): Die (verfassungs-)rechtliche Stellung der Landkreise im Verwaltungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland, in: *Meyer*, Hubert/*Wallerath*, Maximilian (Hrsg.) (2004): Gemeinden und Kreise in der Region, Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 21, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart u.a., S. 17-25.

Indenrigs- og Sundhetsministeriet (2004): Agreement on a Structural Reform; Copenhagen; http://www.im.dk/publikationer/agreement/index.html (download v. 14.7.2008).

Indenrigs- og Sundhetsministeriet (o.J.) The local government reform in brief; Copenhagen http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/kap01.htm (download v. 14.7.2008)

Koch, Jörn (2006): Einkreisung kreisfreier Städte – eine verwaltungswissenschaftliche und verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel niedersächsischer Städte, Dissertation, Bad Iburg.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2007): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2007 (Teil 1) – Kommunalbericht, LT-Drs. 5/960.

Löwer, Wolfgang (2001): Kommentierung zu Art. 28 GG, in: v. *Münch*, Ingo/*Kunig*, Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., Verlag C. H. Beck, München.

Lübking, Uwe (2004): Zukunftsfähige Gemeinden und Ämter: Perspektiven künftiger Aufgaben und Strukturen, in *Meyer*, Hubert/*Wallerath*, Maximilian (Hrsg.) (2004): Gemeinden und Kreise in der Region, Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 21, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart u.a., S. 128-138.

Mäding, Heinrich (2001): Suburbanisierung und kommunale Finanzen, in: *Brake*, Klaus/*Dangschat*, Jens, S./*Herfert*, Günter (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland - Aktuelle Tendenzen, Opladen, S. 109-120.

Maurer, Hartmut (1996): Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, in: *Schoch*, Friedrich (Hrsg.): Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland – Bestand und Perspektiven der kreislichen Selbstverwaltung, Verlag Heymann, Köln u.a., S. 1-24

Meyer, Hubert (1998): Kommunalrecht, Nomos Verlag, Reihe: Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden. (2. Auflage #)

Meyer, Hubert (2005a): Verfassungsrechtliche Aspekte einer Regionalkreisbildung im Flächenbundesland, in: LKV, 15. Jahrgang 2005, Heft 6, S. 233-238.

Meyer, Hubert (2005b): Kommentierung zu § 97 KVerfMV, in: *Darsow*, Thomas/ *Genter*, Sabine/*Glaser*, Klaus-Michael/*Meyer*, Hubert (Hrsg.): Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Deutscher Gemeindeverlag, Schwerin. (3. Aufl.).

Meyer, Hubert; *Wallerath*, Maximilian (Hrsg.) (2004): Gemeinden und Kreise in der Region, Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 21, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart u.a..

Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung (2005): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, August 2005.

Münstermann, Engelbert (1995): Kommunaler Finanz- und Lastenausgleich zwischen Kernstadt und Umland - Zur raumordnungspolitischen Funktion des kommunalen Finanzausgleichs, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, S. 619-626.

Nierhaus, Michael (2007): Kommentierung zu Art. 28 GG, in: *Sachs*, Michael (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 4. Aufl., Verlag C. H. Beck, München.

Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism. New York.

Oates, Wallace E. (1999): An essay on fiscal federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3, S. 1120-1149.

Olson, Mancur (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“ - The Division of Responsabilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Vol. 59, No. 2, S. 479-487.

Rothe, Björn (2004): Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, Nomos Verlag, Baden-Baden.

Schaltegger, Christoph A. (2003): Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen. Einige Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 223/2, S. 113-122.

Schaltegger, Christoph A.; *Frey*, René L. (2001): Föderalismus zwischen dezentraler Autonomie und zentralstaatlicher Koordination, in: Wirtschaftsdienst 3, S. 176-180.

Schaltegger, Christoph A.; *Frey*, René L. (2003): Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 4, Heft 2, S. 239-258.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (1996): Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise, in: *Schoch*, Friedrich (Hrsg.): Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland – Bestand und Perspektiven der kreislichen Selbstverwaltung, Verlag Heymann, Köln u.a., S. 75-98.

Schoch, Friedrich (1996): Aufgaben und Funktionen der Landkreise – Funktionsgefährdungen im kreisangehörigen Raum und Aufgabenverlust in der Region,

in: *Schoch*, Friedrich (Hrsg.): Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland – Bestand und Perspektiven der kreislichen Selbstverwaltung, Verlag Heymann, Köln u.a., S. 25-55.

Schulze-Fielitz, Helmuth (2006): Kommentierung zu Art. 20 GG (Rechtsstaat), in: *Dreier*, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 2. Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen.

Seitz, Helmut (2005): Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, April 2005.

Sommermann, Karl-Peter (2005), Kommentierung zu Art. 28 GG, in: v. *Mangoldt*, Hermann/*Klein*, Friedrich/*Starck*, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München.

Stüer, Bernhard (1977): Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, in: DVBl. 1977, 1.

Stüer, Bernhard (2004): Region und Regionalisierung – Verwaltungs-rganisatorische Konzeption – verfassungsrechtliche Grenzen, in: *Meyer*, Hubert/*Wallerath*, Maximilian (Hrsg.) (2004): Gemeinden und Kreise in der Region, Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 21, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart u.a., S. 33-46.

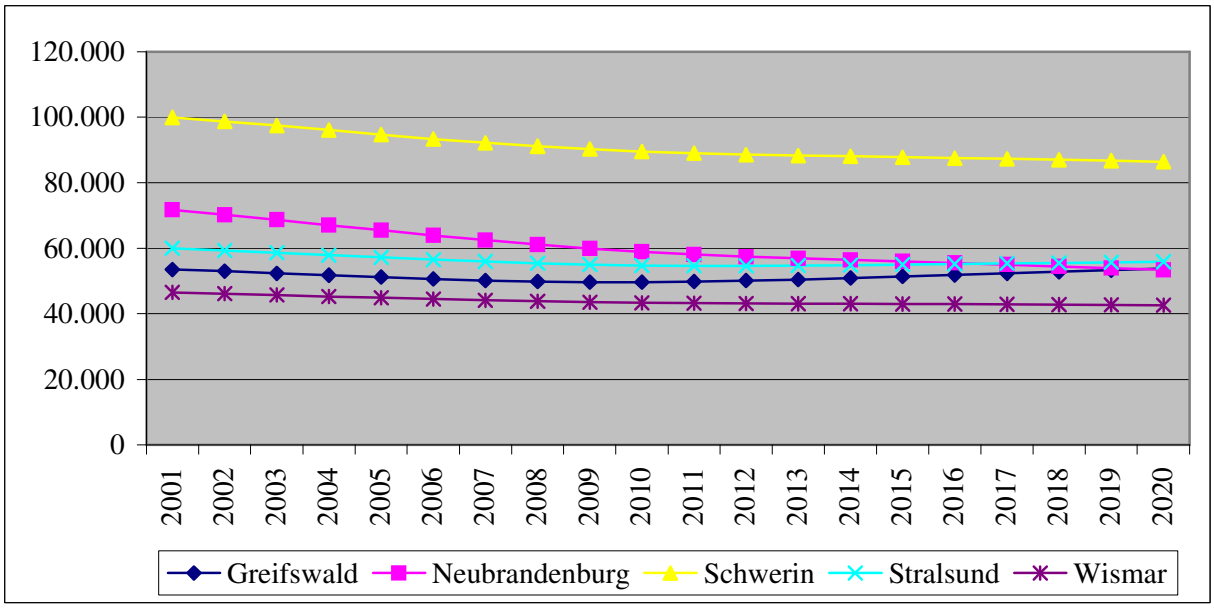
Stüer, Bernhard; *Landgraf*, Beate (1998): Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick, in: LKV, 8. Jahrgang 1998, Heft 6, S. 209-216.

Traub, Stefan (2005): Finanztheorie für Gebietskörperschaften, in: *Ritter*, Ernst-Hasso (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 4., neu bearb. Aufl., Hannover, S. 303-308.

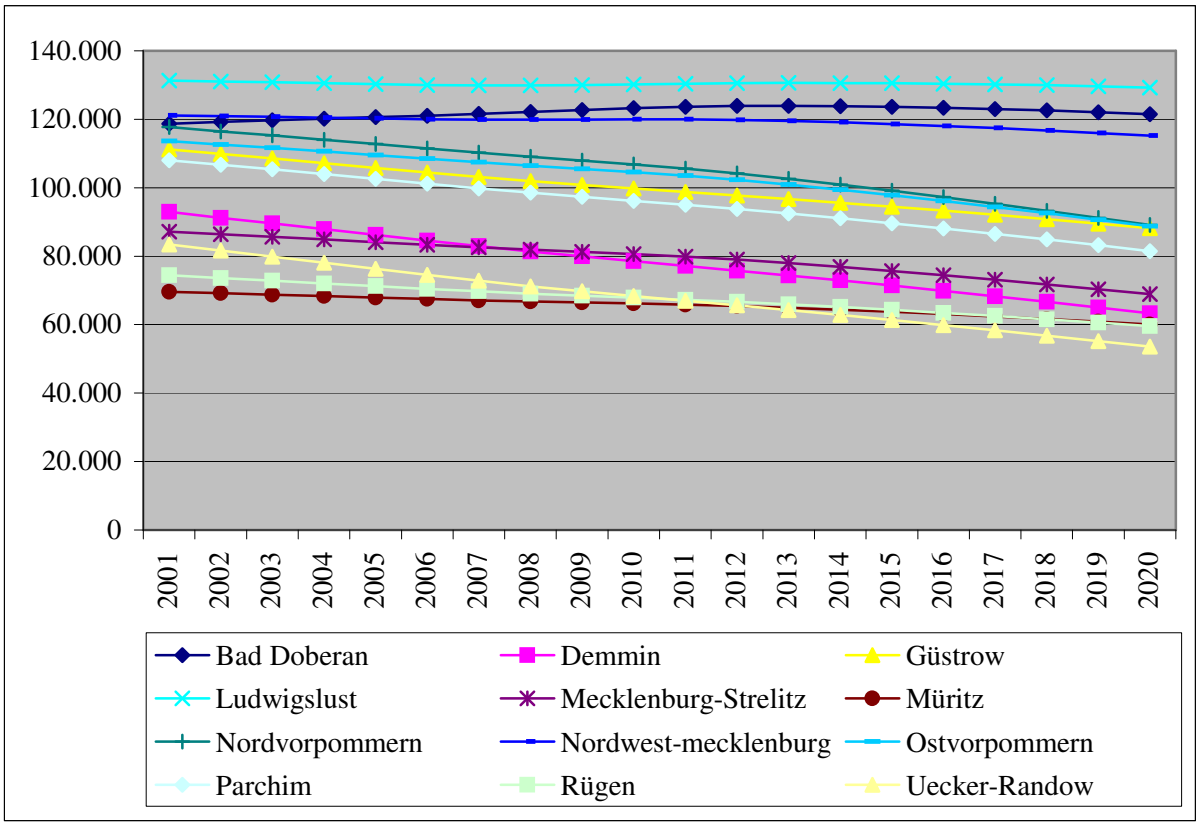
Wolff, Hans J.; *Bachof*, Otto/*Stober*, Rolf (2007): Verwaltungsrecht, Band 1, 12. Aufl., Verlag C. H. Beck, München.

Zimmermann, Horst (1999): Kommunalfinanzen, 1. Aufl., Baden-Baden.

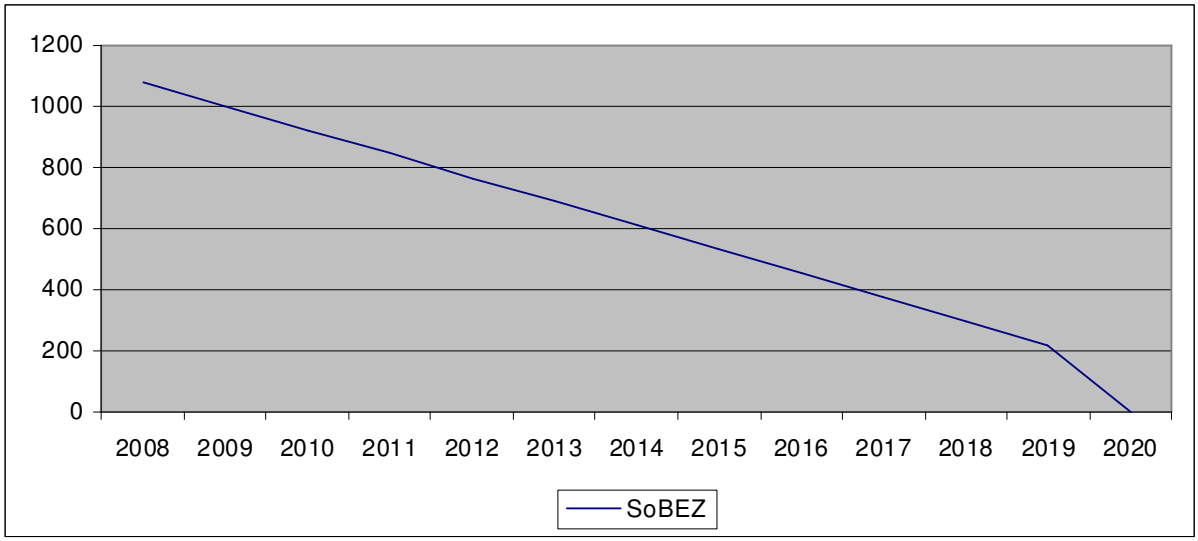
Anhang



Anhang 1: Bevölkerungsentwicklung der kreisfreien Städte (außer Rostock)



Anhang 2: Bevölkerungsentwicklung der Landkreise



Anhang 3: Entwicklung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an M-V (Mio. €)

	Insgesamt			Umland		
	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
1990-1994	10.723	16.458	-5.735	1.985	2.853	-868
1995-1998	9.630	15.401	-5.771	1.753	6.369	-4.616
1999-2002	12.153	15.232	-3.079	2.358	4.447	-2.089
2003-2006	14.114	13.520	594	2.401	2.804	-403
1990-2006	46.620	60.611	-13.991	8.497	16.473	-7.976

Anhang 4a: Wanderungsströme in/aus der Hansestadt Greifswald

	Insgesamt			Umland		
	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
1990-1994	11.284	19.688	-8.404	1.994	4.201	-2.207
1995-1998	10.427	16.835	-6.408	2.619	7.283	-4.664
1999-2002	11.286	17.174	-5.888	3.341	5.366	-2.025
2003-2006	11.604	14.256	-2.652	3.482	3.502	-20
1990-2006	44.601	67.953	-23.352	11.436	20.352	-8.916

Anhang 4b: Wanderungsströme in/aus der Stadt Neubrandenburg

	Insgesamt			Umland		
	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
1990-1994	13.658	22.875	-9.217	1.962	7.683	-5.721
1995-1998	16.286	27.993	-11.707	3.549	15.254	-11.705
1999-2002	18.817	24.286	-5.469	4.879	9.766	-4.887
2003-2006	18.292	19.803	-1.511	5.260	5.672	-412
1990-2006	67.053	94.957	-27.904	15.650	38.375	-22.725

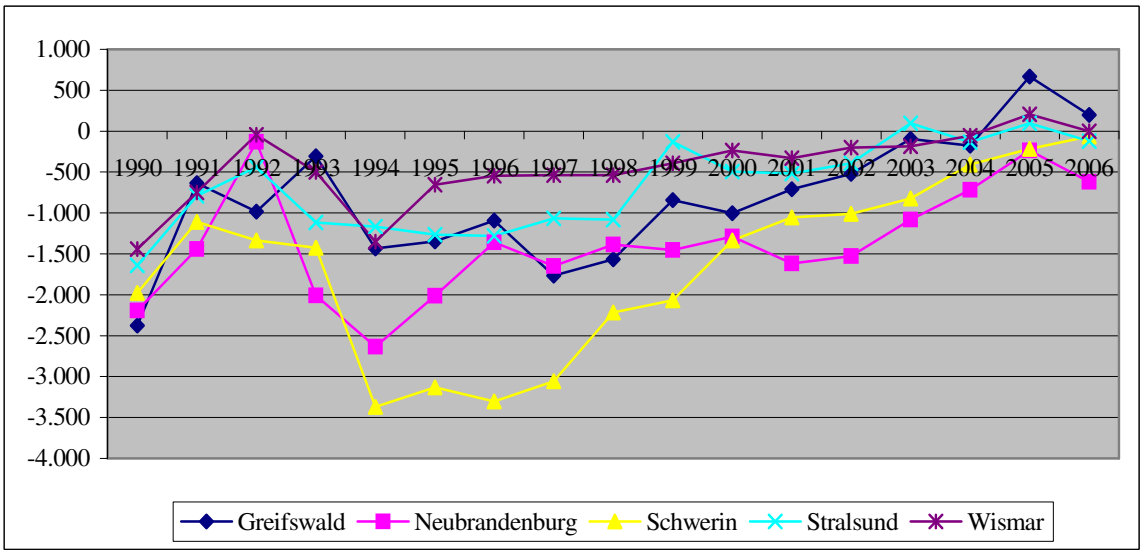
Anhang 4c: Wanderungsströme in/aus der Stadt Schwerin

	Insgesamt			Umland		
	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
1990-1994	8.192	13.350	-5.158	1.402	2.624	-1.222
1995-1998	8.989	13.683	-4.694	2.224	6.117	-3.893
1999-2002	11.730	13.266	-1.536	3.181	4.198	-1.017
2003-2006	11.424	11.487	-63	3.255	2.841	414
1990-2006	40.335	51.786	-11.451	10.062	15.780	-5.718

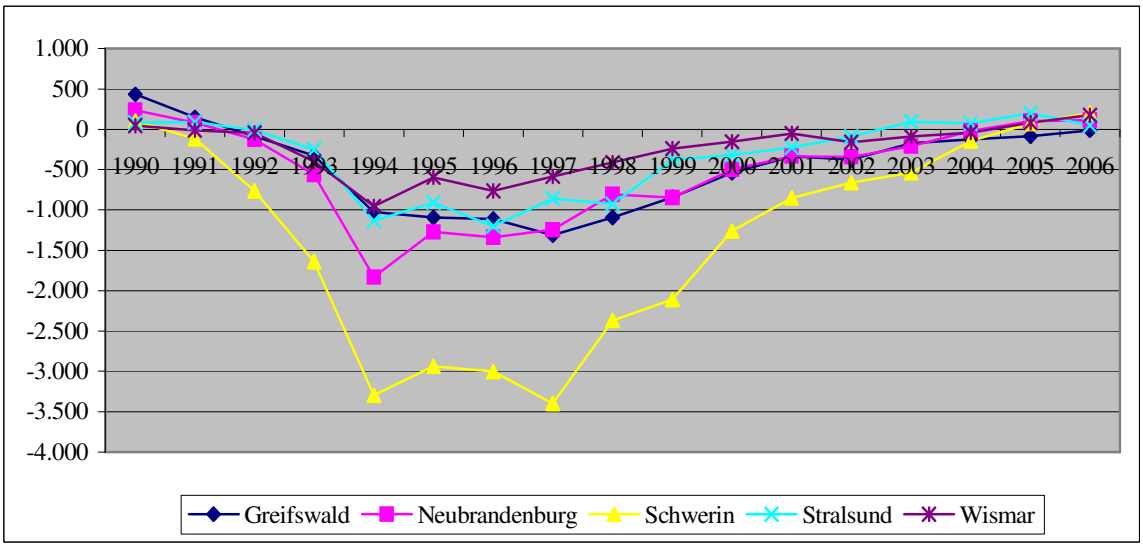
Anhang 4d: Wanderungsströme in/aus der Hansestadt Stralsund

	Insgesamt			Umland		
	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
1990-1994	7.417	11.503	-4.086	1.357	2.728	-1.371
1995-1998	7.564	9.840	-2.276	2.279	4.641	-2.362
1999-2002	9.280	10.440	-1.160	2.761	3.372	-611
2003-2006	9.700	9.740	-40	2.871	2.748	123
1990-2006	33.961	41.523	-7.562	9.268	13.489	-4.221

Anhang 4e: Wanderungsströme in/aus der Hansestadt Wismar



Anhang 5a: Wanderungssalden für die kreisfreien Städte



Anhang 5b: Wanderungssalden zwischen den kreisfreien Städten und dem Umland

	Einwohnerzahl		Anteil der Stadt an Kreiseinwohnerzahl in %		Einwohner Stadt / Einwohner Kreissitz
	2006	2020	2006	2020	2006
Greifswald Anklam Ostvorpommern	53.434 14.092 162.653	53.812 --- 142.528	32,85	37,76	3,79
Neubrandenburg Neustrelitz Mecklenburg-Strelitz	67.517 22.152 149.882	53.379 --- 122.260	45,05	43,66	3,05
Stralsund Grimmen Nordvorpommern	58.288 11.032 169.194	55.867 --- 144.948	34,45	38,54	5,28
Wismar Grevesmühlen Nordwestmecklenbg	45.182 10.945 164.544	42.601 --- 157.779	27,46	27,00	4,13

Anhang 6: Dominanz der kreisfreien Städte in den neuen Kreisen

	Anzahl	*Einwohner*	*Fläche (km²)*	*Bev.-Dichte*
Bayern	71			
Mittelwert		125.988	964,3	147,7
Median		118.944	894,6	122,9
Brandenburg	14			
Mittelwert		154.218	2053,6	78,9
Median		158.582	2107,7	80,6
Baden-Württemberg	35			
Mittelwert		250.631	985,6	282,3
Median		210.617	870,7	213,9
Hessen	21			
Mittelwert		223.564	971,2	311,7
Median		226.552	1.024,7	236,4
Mecklenburg-Vorpommern	12			
Mittelwert		97.765	1.887,6	53,5
Median		102.787	1.989,8	50,6
Niedersachsen	38			
Mittelwert		183.635	1.223,7	151,0
Median		147.572	1.161,7	140,7
Nordrhein-Westfalen	31			
Mittelwert		342.532	974,2	428,8
Median		308.331	1.042,5	314,0
Rheinland-Pfalz	24			
Mittelwert		126.284	782,7	182,5
Median		125.742	749,3	167,0
Saarland	6			
Mittelwert		173.861	428,1	434,3
Median		147.683	438,8	410,2
Sachsen	22			
Mittelwert		124.037	781,9	181,1
Median		129.416	769,5	157,6
Sachsen-Anhalt	11			
Mittelwert		171.526	1.806,0	101,4
Median		187.833	1.576,7	111,1
Schleswig-Holstein	11			
Mittelwert		202.101	1.372,9	174,0
Median		199.264	1.344,4	128,6
Thüringen	17			
Mittelwert		103.135	902,7	118,0
Median		104.721	935,6	115,5
Deutschland	313			
Mittelwert		178.936	1.087,3	203,5
Median		140.982	974,9	145,7

Anhang 7: Landkreise im Ländervergleich

	Land	Einwohner	Fläche (km²)	Bev.-Dichte
Lüchow-Dannenberg	Nds	50.878	1.220,50	41,69
Wittmund	Nds	57.829	656,68	88,06
Sonneberg	Th	63.122	433,36	145,66
Vulkaneifel	RP	63.161	910,98	69,33
Cochem-Zell	RP	65.282	720,00	90,67
Müritz	MV	67.002	1.713,30	39,11
Lichtenfels	By	69.519	519,95	133,70
Hildburghausen	Th	70.210	937,38	74,90
Rügen	MV	70.459	974,94	72,27
Döbeln	Sn	71.528	424,34	168,56
Kronach	By	72.909	651,54	111,90
Kusel	RP	75.809	573,41	132,21
Sömmerda	Th	76.097	804,22	94,62
Uecker-Randow	MV	76.262	1.624,30	46,95
Kulmbach	By	76.641	658,33	116,42
Holzminden	Nds	76.888	692,48	111,03
Tirschenreuth	By	77.089	1.084,30	71,10
Donnersbergkreis	RP	78.320	645,49	121,33
Lindau (Bodensee)	By	79.733	323,43	246,52
Wunsiedel i. Fichtelgebirge	By	80.505	606,41	132,76
…	…	…	…	…
…	…	…	…	…
Esslingen	BW	514.108	641,50	801,42
Rhein-Neckar-Kreis	BW	534.220	1.061,70	503,17
Rhein-Sieg-Kreis	NRW	598.805	1.153,30	519,21
Recklinghausen	NRW	643.411	760,36	846,19
Hannover, Region	Nds	1.128.772	2.290,50	492,81

Anhang 8: Landkreise sortiert nach Einwohnern

	Land	Einwohner	Fläche (km²)	Bev.-Dichte
Main-Taunus-Kreis	He	224.347	229,39	978,02
Neunkirchen	Saar	142.478	249,21	571,72
Stollberg	Sn	88.259	266,49	331,19
Rhein-Pfalz-Kreis	RP	149.187	304,86	489,36
Fürth	By	114.203	307,56	371,32
…	…	…	…	…
…	…	…	…	…
Ostprignitz-Ruppin	Bb	106.830	2.509,20	42,58
Ludwigslust	MV	127.310	2.517,00	50,58
Potsdam-Mittelmark	Bb	204.007	2.575,10	79,22
Emsland	Nds	311.965	2.881,40	108,27
Uckermark	Bb	137.209	3.058,10	44,87

Anhang 9: Landkreise sortiert nach Flächengröße

	Land	*Einwohner*	*Fläche (km²)*	*Bev.-Dichte*
Müritz	MV	67.002	1.713,30	39,11
Mecklenburg-Strelitz	MV	82.365	2.089,60	39,42
Prignitz	Bb	87.221	2.123,30	41,08
Altmarkkreis Salzwedel	SAT	94.545	2.292,52	41,24
Lüchow-Dannenberg	Nds	50.878	1.220,50	41,69
Ostprignitz-Ruppin	Bb	106.830	2.509,20	42,58
Demmin	MV	85.241	1.921,50	44,36
Uckermark	Bb	137.209	3.058,10	44,87
Parchim	MV	101.279	2.232,90	45,36
Uecker-Randow	MV	76.262	1.624,30	46,95
Ludwigslust	MV	127.310	2.517,00	50,58
Güstrow	MV	104.294	2.058,00	50,68
Nordvorpommern	MV	110.906	2.171,60	51,07
Stendal	SAT	131.267	2.423,00	54,18
Ostvorpommern	MV	109.219	1.910,50	57,17
Nordwestmecklenburg	MV	119.362	2.075,70	57,50
Eifelkreis Bitburg-Prüm	RP	95.409	1626,10	58,67
Elbe-Elster	Bb	119.773	1889,30	63,40
Jerichower Land	SAT	101.092	1576,66	64,12
Uelzen	Nds	96.458	1453,90	66,34
…	…	…	…	…
…	…	…	…	…
Ennepe-Ruhr-Kreis	NRW	340.557	408,31	834,06
Recklinghausen	NRW	643.411	760,36	846,19
Offenbach	He	336.579	356,29	944,68
Main-Taunus-Kreis	He	224.347	229,39	978,02
Mettmann	NRW	503.492	407,09	1.236,81

Anhang 10: Landkreise sortiert nach Bevölkerungsdichte

	Anzahl	***Einwohner (Durchschnitt)***
Baden-Württemberg	9	218.518
Bayern	25	141.899
Berlin	1	3.403.037
Brandenburg	4	97.180
Bremen	2	331.990
Hamburg	1	1.754.182
Hessen	5	276.102
Mecklenburg-Vorpommern	6	86.762
Niedersachsen*	10	164.249
Nordrhein-Westfalen	23	322.184
Rheinland-Pfalz	12	85.088
Sachsen	7	217.280
*Sachsen***	*3*	*419.024*
Sachsen-Anhalt	3	185.596
Schleswig-Holstein	4	152.786
Thüringen	6	92.976
Deutschland	108	185.302***

* inkl. Hannover und Göttingen (Städte mit Sonderstatus)
** nach Einkreisung von 4 kreisfreien Städten
*** Median: 119.066

Anhang 11: Kreisfreie Städte in Deutschland

	Land	*Einwohner*
Zweibrücken	RP	34.842
Schwabach	By	38.862
Ansbach	By	40.412
Memmingen	By	41.111
Hoyerswerda*	Sn	41.562
Coburg	By	41.638
Suhl	Th	41.861
Kaufbeuren	By	41.945
Pirmasens	RP	42.427
Weiden i.d. Opf	By	42.496
Landau in der Pfalz	RP	43.048
Eisenach	Th	43.626
Amberg	By	44.394
Straubing	By	44.504
Wismar	MV	45.182
Frankenthal (Pfalz)	RP	46.938
Hof	By	48.191
Passau	By	50.644
Speyer	RP	50.648
Emden	Nds	51.742
Greifswald	MV	53.434
Neustadt an der Weinstraße	RP	53.506
Schweinfurt	By	53.970
Baden-Baden	BW	54.855
Görlitz*	Sn	57.111
Stralsund	MV	58.288
Rosenheim	By	60.394
Kempten (Allgäu)	By	61.480
Landshut	By	61.923
Frankfurt (Oder)	Bb	62.594
Weimar	Th	64.481
Neubrandenburg	MV	67.517
Plauen*	Sn	68.430
Aschaffenburg	By	68.664
Bamberg	By	69.574

* eingekreist zum 1.1.2008

Anhang 12: Kreisfreie Städte unter 70.000 Einwohner