

**BS-Beschluss öffentlich**  
**B515-37/08**

**öffentlich: Ja**

Drucksachen-Nr.: 04/958  
 Erfassungsdatum: 26.08.2008

**Beschlussdatum:**  
**29.09.2008**

**Einbringer:**  
**Oberbürgermeister**

**Beratungsgegenstand:**  
**Kreisgebietsreform**

Beratungsfolge Verhandelt - beschlossen	am	TOP	Abst.	ja	nein	enth.
Hauptausschuss	15.09.2008	3.8	auf TO der BS gesetzt	8	1	2
Bürgerschaft	29.09.2008	5.7	Einzelabstimmung			

Egbert Liskow  
 Präsident

<b>Beschlusskontrolle:</b>	Termin:

<b>Haushaltsrechtliche Auswirkungen?</b>	Haushalt	Haushaltsjahr
<b>Ja</b>		

**Beschlussvorschlag**

- Die Bürgerschaft erwartet von der Landesregierung die Vorlage eines Gesetzentwurfes, der dem Landtagsbeschluss vom 24.04.2008 „Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern“ vollinhaltlich entspricht.  
 Die Bürgerschaft verweist insbesondere auf die Einhaltung des Gesamtrahmens der Reform, zu der neben der Kreisgebietsreform vor allem die Funktionalreform, die Stärkung der Zentren, die Weiterentwicklung der Gemeinde- und Ämterstrukturen und die Reform des Finanzausgleichs gehören.

**Abstimmungsergebnis:** einstimmig beschlossen

2.

Die Bürgerschaft schließt sich der Empfehlung von Prof. R. Winkel und PD Dr. S. Greiving an, die mit ihrem Gutachten „Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes“ die Beibehaltung der Kreisfreiheit in Kombination mit einzelnen Eingemeindungen (Szenario 1) favorisieren.

Im Rahmen der vom Landtag geforderten Analyse und Abwägung wird von der Landesregierung die Einbeziehung des gemeinsamen Gutachtens der kreisfreien Städte in den weiteren Gesetzgebungsprozess erwartet.

**Abstimmungsergebnis:** mehrheitlich bei 7 Stimmenthaltungen beschlossen

3.

Die Bürgerschaft lehnt die vom Innenministerium initiierte Diskussion zu Kreiszuschnitten ab, da diese Variantenprüfung nicht den Vorgaben des Landtages entspricht. Die Universitäts- und Hansestadt wird daher keine Bewertung der vorgelegten Kreismodelle vornehmen.

Die Bürgerschaft schließt sich der Stellungnahme des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern „Hinweise zu den Vorstellungen des Innenministeriums zu einer Kreisgebietsreform“ vom 10.07.2008 an.

**Abstimmungsergebnis:** einstimmig beschlossen

4.

Der Oberbürgermeister wird beauftragt, im weiteren Verfahren alle Möglichkeiten zu nutzen, die Position der Universitäts- und Hansestadt Greifswald als hervorgehobener Wirtschafts- und Hochschulstandort zu stärken und ihre regionale und überregionale Wettbewerbsfähigkeit herauszustellen. Der Erhalt der Kreisfreiheit in Kombination mit einzelnen Eingemeindungen ist dabei vorrangiges Ziel, gegebenenfalls sind juristische Schritte zur Durchsetzung dieses Ziels zu prüfen.

**Abstimmungsergebnis:** bei 32 Ja-Stimmen und 5 Stimmenthaltungen beschlossen

## Sachdarstellung/ Begründung

### 1. Sachstand (01.09.2008)

Im Ergebnis der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom **26.07.2007**, das Verwaltungsmodernisierungsgesetz aufzuheben, wurden der von den Landkreisen Ostvorpommern und Uecker-Randow sowie der Universitäts- und Hansestadt Greifswald gebildete Aufbaustab und die in Pasewalk eingerichtete Geschäftsstelle im Oktober 2007 aufgelöst.

Die Arbeitsgemeinschaft der kreisfreien Städte beim Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern beschloss am **04.09.2007** einen gemeinsamen Gutachtauftrag an Prof. R. Winkel und PD Dr. S. Greiving zu erteilen. Aufgabenstellung war die Untersuchung der Stellung, der Aufgaben und des Zuschnittes der kreisfreien Städte in Mecklenburg- Vorpommern.

Am **28.09.2007** setzte die Enquete-Kommission des Landtages „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“, die den Prozess des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes bislang begleitet hatte, den ursprünglich für den 12.10. 2007 geplanten und sehr aufwändig vorbereiteten Termin zur Anhörung der Universitäts- und Hansestadt ab.

Am **27.11.2007** legte die Landesregierung einen Konzept- Entwurf „Ziele, Leitbild und Leitlinien für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern“ vor. Auf Initiative der Hansestadt Wismar verständigten sich die kreisfreien Städte darauf, eine gemeinsame Stellungnahme zu verfassen und sich in ihrem weiteren Vorgehen abzustimmen und gemeinsam aufzutreten.

Am **19.02.2008** forderte der Innenminister die kreisfreien Städte auf, ihre jeweiligen konkreten Eingemeindungsabsichten mitzuteilen und zu begründen. Mit gemeinsamen Schreiben vom **20.03.2008** lehnten die kreisfreien Städte die Anmeldung von Eingemeindungswünschen ab und verwiesen auf die Unzweckmäßigkeit des vom Innenminister gewählten Verfahrens und die befürchtete Verschlechterung der ohnehin schwierigen Stadt-Umland-Beziehungen.

Am **15.04.2008** sprachen sich die Vertreter der kreisfreien Städte bei einem Treffen in Greifswald gegen das Leitbild der Landesregierung und insbesondere gegen die darin angekündigte weitestgehende Aufhebung der Kreisfreiheit aus. Die Städte bezogen sich auf das noch in Erarbeitung befindliche Gutachten und baten den Landtag, das Leitbild in dieser Form nicht zu akzeptieren. (Anlage 1)

Am **24.04.2008** beschloss der Landtag mehrheitlich das Leitbild für eine Kreisgebietsreform. Die Aussagen zur Stellung der kreisfreien Städte wurden modifiziert und durch offene Formulierungen ersetzt. (Anlage 2)

In Umsetzung dieser Landtagsentscheidung regte der Innenminister mit Schreiben vom **24.04.2008** alle Landkreise, Städte und Gemeinden zu einer „offenen und breit angelegten Diskussion“ an und bat darum, Vorstellungen zur „leitbildgemäßen Struktur der Region“ und zur „Umsetzung des Leitbildes“ zu unterbreiten. Mit Schreiben vom 01.07.2008 wurde hierauf geantwortet. (Anlage 3)

Im Auftrag des Innenministers erarbeitete Prof. J. Hesse vom Internationalen Institut für Staats- und Europawissenschaften in Berlin ein Gutachten mit dem Titel „Kreisgröße und Kommunales Ehrenamt“, das am **30.04.2008** vorgelegt wurde.

Zwischenzeitlich hatte die Enquete- Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ entschieden, die Anhörungen zur Stadt-Umland-Thematik, die sie im Herbst 2007 abgesetzt hatte, fortzuführen. Für die Stadt Greifswald und die Gemeinden des Stadt-Umland-Raumes sowie weitere Beteiligte fand diese Anhörung am **30.05.2008** im Landtag statt. Sie dauerte mehr als vier Stunden, umfasste eine Vielzahl von Beteiligten und wurde als Wortprotokoll mit mehr als 50 Seiten dokumentiert.

Am **13.06.2008** stellten die Gutachter Prof. R. Winkel und PD Dr. S. Greiving ihr Gutachten unter dem Titel „Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes“ gemeinsam mit Vertretern des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-

Vorpommern und Vertretern der kreisfreien Städte der Öffentlichkeit vor. Die kreisfreien Städte verständigten sich darauf, dieses Gutachten zur gemeinsamen Argumentationsgrundlage im weiteren Verfahren zur Kreisgebietsreform zu machen.

Außerhalb des von ihm selbst gesetzten Zeitplanes legte der Innenminister am **24.06.2008** „einige denkbare Modelle für eine künftige Kreisstruktur“ vor. (Anlage 4) Die Vorlage enthielt eine Bewertungsmatrix, mit der insgesamt 13 Kreiskonstrukte geprüft wurden. Im Ergebnis wurden zwei Kreismodelle favorisiert. In beiden Fällen verliert Greifswald die Kreisfreiheit, die Kreissitzfrage wurde offen gelassen und zum Aufgabenzuschnitt gab es keine Aussagen. Der Innenminister rief zur Diskussion auf und bat um Stellungnahmen bis zum 05.08.2008.

Gegen diese Herangehensweise protestierte eine Vielzahl von Landkreisen, Städten und auch Gemeinden. Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern verwies u.a. darauf, dass ein solcher Ansatz in keiner Weise dem Leitbild entspreche, zumal die Themen Funktionalreform und Gemeindereform völlig ausgespart wurden. (Anlage 5)

Die kreisfreien Städte verweigerten eine Zuarbeit und Stellungnahme zu dem Kreismodell und verwiesen stattdessen auf das Gutachten von Greiving und Winkel.

Ende Juli 2008 erreichte die Städte ein Gutachten von Frau Prof. Färber vom Deutschen Forschungsinstitut in Speyer „Die Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg- Vorpommern“, das ebenfalls im Auftrag des Innenministeriums erarbeitet und am **14.07.2008** vorgelegt wurde.

Mit Schreiben vom 14.08.2008 verlängerte der Innenminister die Frist zur Stellungnahme zu den von ihm vorgelegten „Kreisstrukturreform- Modellen“ auf den **14.09.2008**, sicherte aber zu, sich auch nach diesem Termin zu bemühen, Stellungnahmen zu berücksichtigen.

In seiner Antwort vom 01.09.2008 verwies der Oberbürgermeister auf den Termin der Bürgerschaft am 29.09.2008 und die in dieser Sitzung zu behandelnde Vorlage.

## **2. Vorliegende Gutachten**

### **„Kreisgröße und kommunales Ehrenamt“**

**Prof. J. J. Hesse**

*Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums vom 30.04.2008*

Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften Berlin

Das Gutachten befasst sich auftragsgemäß mit dem Zusammenhang von Kreisgröße und Ehrenamt und in der Folge mit Kreiszuschnitten, wobei die Fragen der Kreisfreiheit bzw. der Einkreisung und Eingemeindungen nur mittelbar betrachtet werden.

Da der Gutachter aber eine mittlere Kreisgröße von 4.000 km<sup>2</sup> und eine Mindesteinwohnerzahl von 175.000 EW je Landkreis befürwortet sowie die Stärkung der Landkreise durch Zuweisung weiterer Aufgaben betont, kann davon ausgegangen werden, dass Einkreisungen nicht ausgeschlossen sind. Der Gutachter plädiert für Freiwilligkeitsphasen im Stadt-Umland-Bereich. Aussagen zum Modell der großen kreisangehörigen Stadt gibt es nicht.

### **„Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes“**

**PD Dr. S. Greiving/ Prof. R. Winkel**

*Gutachten im Auftrage der kreisfreien Städte und des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern vom 13.06.2008*

Das Gutachten untersucht die Situation der kreisfreien Städte, deren Aufgabenbestand, Finanzausstattung und Zuschnitt unter besonderer Berücksichtigung der Stadt-Umland-Beziehungen.

Auf der Grundlage der Entwicklungstendenzen im Land, der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, des vom Landtag beschlossenen Leitbildes für eine Kreisgebietsreform sowie der Konsequenzen aus dem Urteil des Landesverfassungsgerichts wägen die Gutachter drei Szenarien ab:

1. **Beibehaltung der Kreisfreiheit in Kombination mit einzelnen Eingemeindungen,**
2. Einkreisung in Kombination mit dem Status einer großen kreisangehörigen Stadt und
3. Bildung von Stadtkreisen in Kombination mit einem modifizierten Finanzausgleich

In ihrer Empfehlung geben sie dem Szenario 1 den Vorzug, weil hier klare über die Selbstverwaltungsgarantie geschützte Kompetenzverteilungen auf örtlicher und überörtlicher Ebene entstünden, die ausreichend demokratisch legitimiert sind. Auf diese Weise würde der oberzentrale Status der Wachstumsmotoren des Landes gestärkt.

Für Eingemeindungen sprächen u.a. die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung in den Verflechtungsräumen, die oberzentralen Entwicklungsbedingungen und die Schaffung leistungsfähiger kommunaler Einheiten. Als notwendige Voraussetzungen sehen die Gutachter Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich und Kompensationszahlungen der Umlandgemeinden sowie des Landkreises für zentralörtliche Versorgungsleistungen, womit nachhaltig die Einnahmen erhöht und damit die Finanzkraft der kreisfreien Städte gestärkt würde.

**„Die Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg Vorpommern“  
Prof. G. Färber**

*Projektbericht im Auftrag des Innenministeriums vom 14.07.2008*  
Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer

Das Gutachten befasst sich im Auftrag des Innenministeriums mit den rechtlichen Grundlagen, den Rahmenbedingungen und den Konsequenzen einer möglichen Aufhebung der Kreisfreiheit. Mit dem Gutachten sollte der Festlegung im Leitbildbeschluss des Landtages entsprochen werden, die Aufrechterhaltung der Kreisfreiheit bzw. die Einkreisung abzuwägen.

Zusammenfassend schlägt die Gutachterin die **Einkreisung** der kreisfreien Städte mit Ausnahme von Rostock und Schwerin vor.

Inwieweit die Einkreisung **spürbare Kostensenkungen** bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen bewirkt, vermag sie wegen mangelnder Angaben „zu den künftigen Kreisstrukturen, den Kreissitzen und den vorgesehenen Aufgabenprivilegierungen für die bislang kreisfreien Städte“ allerdings nicht zu sagen.

Die Einkreisung würde „nur teilweise“ zur Lösung der **Stadt-Umland-Probleme** beitragen. Probleme sieht die Gutachterin in der Dominanz der kreisfreien Städte bei Einkreisung „in die heute bestehende Kreisstruktur“.

Den Status der **Großen kreisangehörigen Stadt** hält die Gutachterin im Falle einer Einkreisung für gerechtfertigt, wobei sie aber eine raumordnerische Konzeption empfiehlt, die sich „an Wachstumspolen und räumlichen Versorgungskonzepten für öffentliche Leistungen orientiert.“

Eingekreisten Städten, die nicht **Kreissitz** werden (ggf. Greifswald und Neubrandenburg), sollten „Kompensationen zugestanden werden.“ Hierzu rechnet die Gutachterin die Unterstellung unter die Rechtsaufsicht des Innenministeriums, Aufgabenprivilegierungen als Große kreisangehörige Stadt sowie eine differenzierte Kreisumlage.

Weiterhin hält die Gutachterin eine grundlegende Neuausrichtung des **kommunalen Finanzausgleichs** für notwendig, die von Kompensationszahlungen an die „größten Verlierer“ bis hin zur Reaktion auf veränderte Finanzbedarfe im Ergebnis der demographischen Entwicklung und „neue Anreizsituationen für kommunales Handeln zugunsten wettbewerbsfähiger Standorte“ reichen.

Die Gutachterin hält die **Einkreisung von vier kreisfreien Städten** „als schlüssiger Teil eines Gesamtkonzepts per Saldo für vorteilhaft, vor allem wenn das Land dies mit einer Funktionalreform und einem neuen Raumordnungskonzept verbindet.“ Dies sollte an zusätzliche Handlungsspielräume für kommunale Gebietskörperschaften und ergänzende Programme für die Wirtschaftsförderung gekoppelt und als Instrumentarien regionale Wirtschaftsförderprogramme und der kommunale Finanzausgleich genutzt werden.

### 3. Nächste Schritte

Wie aus der Stellungnahme zum Leitbild vom 01.07.2008 hervorgeht, hat sich der Oberbürgermeister in seiner bisherigen Argumentation – auch und gerade in Abstimmung mit den anderen kreisfreien Städten und dem Städte und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern – auf nachfolgende Punkte konzentriert:

- die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und damit der bürgerschaftlich- demokratischen Partizipation,
- die Verbindung einer Kreisgebietsreform mit einer Gemeindegebietsreform,
- die nachhaltige Stärkung der Verwaltungskraft und Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden als vorrangige Aufgabenträger,
- die Stärkung der kreisfreien Städte als Entwicklungsmotoren des Landes und Erhalt der Kreisfreiheit,
- die Stärkung der Finanzkraft der kreisfreien Städte und
- die Lösung der Stadt-Umland-Thematik in Abhängigkeit von den jeweils vor Ort bestehenden Gegebenheiten

Diese Schwerpunkte sind im Rahmen des Greiving/ Winkel- Gutachtens untersucht, abgewogen und in Szenarien dargestellt worden **Das Gutachten soll nach gemeinsamer Auffassung der kreisfreien Städte die Grundlage für die weitere inhaltliche Diskussion bilden und es wird erwartet, dass sich das Innenministerium im weiteren Verfahren mit dem Gutachten dezidiert auseinandersetzt.**

Ein wesentlicher Kritikpunkt bleibt die Finanzierung der vorhandenen bzw. der zur Diskussion gestellten kommunalen Strukturen. Die Landesregierung hat bis heute nicht nachweisen können, dass die von ihr angestrebte kommunale Neugliederung zu deutlichen, langfristigen und nachhaltigen Finanzeinsparungen führen wird. Zu der Forderung, die notwendigen **Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes** parallel zu behandeln und zu diskutieren, gibt es nur ausweichende Reaktionen. Selbst die vom Innenminister beauftragte Gutachterin äußert sich hier sehr zurückhaltend. Bei dieser Fragestellung geht es nicht um die Umverteilung ohnehin schon knapper Mittel, sondern um eine strukturelle Stärkung der Zentren. Im Zuge der Verwaltungsreform muss sichergestellt werden, dass eine dauerhaft leistungsfähige Verwaltung entsteht, die den zu erwartenden hohen Anforderungen gerecht werden kann. Hierzu gehört neben einem angemessenen Aufgabenbestand eben auch eine solide Finanzausstattung.

Im Landtagsbeschluss vom 24.04.2008 wird von der Landesregierung bei der Erarbeitung eines Gesetzentwurfes „eine **sorgfältige Analyse und Abwägung** in der Frage, ob und gegebenenfalls welche kreisfreie Städte eingekreist werden“, erwartet. Gleiches gilt für die zukünftigen Flächen- und Einwohnergrößen. Alternativlösungen sollen in die Prüfung einbezogen, gegeneinander abgewogen sowie Lösungsvarianten gewichtet werden. Der Landtag geht dabei von einer **umfassenden Anhörung aller betroffenen Gebietskörperschaften** aus. Hieraus ergibt sich die Forderung, dass das Gutachten „Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes“ in den Abwägungsprozess einbezogen wird.

Juristische Schritte sollten dem weiteren Verlauf des Gesetzgebungsvorhabens vorbehalten werden.

## **Anlagen**

1. Gemeinsame Erklärung der Oberbürgermeister vom 20.03.2008 („Greifswalder Appell“ vom 15.04.2008)
2. Leitbild für eine Kreisgebietsreform/ Landtags- Drucksache 5/1409 vom 09.04.2008/ behandelt und beschlossen am 24.04.2008
3. Stellungnahme zum Leitbild der Kreisgebietsreform/ Schreiben des Oberbürgermeisters vom 01.07.2008
4. Vorlage des Innenministeriums „ Kreisstrukturreform- Matrix zur Unterstützung eines Kreismodells“ vom 24.06.2008
5. Stellungnahme des Städte- und Gemeindetages vom 10.07.2008 „Hinweise zu den Vorstellungen des Innenministeriums zur Kreisgebietsreform“