

BS-Beschluss öffentlich
B54-02/09

öffentlich: Ja

Drucksachen-Nr.: 05/45
 Erfassungsdatum: 04.08.2009

Beschlussdatum:
28.09.2009

Einbringer:
Oberbürgermeister

Beratungsgegenstand:
Kreisgebietsreform / Kreisstrukturgesetz

Beratungsfolge Verhandelt - beschlossen	am	TOP	Abst.	ja	nein	enth.
Hauptausschuss	14.09.2009	3.5	auf TO der BS gesetzt	11	0	0
Senat	15.09.2009	8.2				
Bürgerschaft	28.09.2009	6.13		37	0	2

Egbert Liskow
 Präsident

Beschlusskontrolle:	Termin:

Haushaltsrechtliche Auswirkungen?	Haushalt	Haushaltsjahr
Ja		

Beschlussvorschlag

1. Die Bürgerschaft lehnt den Entwurf des Kreisstrukturgesetzes vom 08.07.2009 ab. Der Gesetzentwurf, der auf dem so genannten 6+2-Modell beruht, widerspricht dem Leitbild des Landtages vom 24.04.2008 „Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern“. Der Gesamtrahmen 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 sollen, wird nicht eingehalten.
2. Die Bürgerschaft unterstützt das mit Gemeinden des Amtes Landhagen entwickelte Stadtkreismodell als Alternative zum 6+2-Modell.
3. Der Oberbürgermeister wird beauftragt, in Abstimmung mit anderen kreisfreien Städten und Landkreisen sowie dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-

Vorpommern zu prüfen, inwieweit juristische Unterstützung zur Überprüfung des Gesetzgebungsverfahrens zweckmäßig ist. Eine Auftragserteilung bedarf der vorherigen Zustimmung der Bürgerschaft.

Sachdarstellung/ Begründung

1. Sachstand

1.1. Gesetzgebungsverfahren

Am 16.07.2009 hat der **Landtag** in 1. Lesung

- den Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) (Landtag Drucksache 5/2683),
- den Entwurf eines Gesetzes über die Zuordnung von Aufgaben im Rahmen der Landkreisneuordnung (Landtag Drucksache 5/2684) sowie
- den Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze (Landtag Drucksache 5/2685)

behandelt. Im Ergebnis hat der Landtag mehrheitlich beschlossen, die Gesetzentwürfe in diverse Fachausschüsse zu verweisen und dem Innenausschuss bei allen Gesetzentwürfen die Federführung zu übertragen.

Der 1. Lesung war ein einstimmiger Beschluss der **Landesregierung** zur Billigung der Gesetzentwürfe vorausgegangen, die in Federführung des Innenministers erarbeitet wurden. Die Beteiligung der Universitäts- und Hansestadt erfolgte über schriftliche Anhörungen sowie über den Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern.

Zeitgleich hierzu befasste sich die vom Landtag gebildete **Enquete-Kommission** „Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung“ mit Teilaspekten einer Verwaltungsreform und legte am 16.07.2009 einen Zwischenbericht „Zum künftigen Status bislang kreisfreier Städte in Mecklenburg Vorpommern“ (Landtag Drucksache 5/2710) vor.

Die Enquete-Kommission empfiehlt im Ergebnis ihrer Beratungen die Aufhebung der Kreisfreiheit von vier Städten, zu denen auch die Universitäts- und Hansestadt Greifswald gehört.

Der federführende **Innenausschuss** hat zwischenzeitlich beschlossen, alle Gemeinden, Kreise und Ämter zum Kreisstrukturgesetz und zum Aufgabenzuordnungsgesetz zunächst schriftlich und dann mündlich zu befragen. Zum Finanzausgleichsgesetz soll es ausführliche Anhörungen und Beratungen geben.

Die Universitäts- und Hansestadt Greifswald soll bis zum 16.10.2009 gegenüber dem Innenausschuss zu den Entwürfen des Kreisstrukturgesetzes und des Aufgabenzuordnungsgesetzes Stellung nehmen.

Eine Übersicht über den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens und die Mitwirkung der Universitäts- und Hansestadt Greifswald enthält die Anlage 1.

1.2 Gesetzentwürfe

Kreisstrukturgesetz

Nach dem vorliegenden Entwurf (Anlage 2) sollen mit den Wahlen zu den Kreistagen im September 2011 die bisherigen Landkreise aufgelöst und sechs neue Landkreise gebildet werden. Die Landeshauptstadt Schwerin und die Hansestadt Rostock als einwohnerreichste Stadt des Landes bleiben kreisfrei (6+2-Modell, Anlage 3).

Die Universitäts- und Hansestadt Greifswald verliert ihre Kreisfreiheit, sie wird in den zu bildenden **Landkreis Südvorpommern** eingeordnet und erhält den Status einer großen kreisangehörigen Stadt. Sie ist berechtigt, diese Bezeichnung in ihrem Namen zu tragen.

Die **Namen und die Sitze der neuen Landkreise** werden durch Bürgerentscheid am Tag der Kreistags- und Landratswahlen im September 2011 bestimmt. Vorschlagsberechtigt sind alle Landkreise und jede einzukreisende Stadt, deren Gebiet ganz oder teilweise zum neuen Landkreis gehört.

Die eingekreisten Städte Greifswald, Stralsund, Wismar und Neubrandenburg erhalten den Status einer **großen kreisangehörigen Stadt** in der Kommunalverfassung. Ihnen werden zusätzlich zu den Aufgaben einer kreisangehörigen amtsfreien Gemeinde Aufgaben als

- Straßenverkehrsbehörde, Zulassungsbehörde, Fahrerlaubnisbehörde
- Immissionschutzbehörde
- Bauaufsichtsbehörde
- Denkmalschutzbehörde

zugewiesen.

Die bislang von den Städten erfüllten kreislichen Aufgaben werden ab dem 01.07.2012 von den jeweiligen Landkreisen ausgeführt.

Den großen kreisangehörigen Städten wird allerdings die Möglichkeit eingeräumt, auf der Grundlage von **Verwaltungsvereinbarungen** Aufgaben der Landkreise zu übernehmen, für die sie als vormals kreisfreie Städte zuständig waren. Weiterhin besteht die Möglichkeit, dass die Landkreise die Verwaltung der großen kreisangehörigen Städte auf der Grundlage **öffentlich-rechtlicher Verträge** für Aufgaben in Anspruch nehmen, für die sie als vormals kreisfreie Städte zuständig waren.

Diese Regelungen sind neu und erstmals im aktuellen Gesetzentwurf enthalten. Nach der Begründung sind sie auf Anregung des Landkreistages und der Vereinigung der Unternehmerverbände in Mecklenburg- Vorpommern modifiziert in den Gesetzestext aufgenommen worden. Damit werden § 165 zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sowie § 167 zur Verwaltungsgemeinschaft der Kommunalverfassung geändert.

Auf die Frage, inwieweit eine Kreisgebietsreform mit der Einkreisung von vier kreisfreien Städten überhaupt sinnvoll ist, wenn der vormalige Aufgabenbestand der Städte auf dem Verhandlungswege mit dem Landkreis wieder hergestellt (d.h. „zurückgeholt“) werden kann, wird im Punkt 3.4 der Zusammenfassung eingegangen.

Große kreisangehörige Städte sollen eine **differenzierte Kreisumlage** zahlen, die ihrem Aufgabenumfang und ihrer Leistungsfähigkeit entspricht. 2011 soll noch keine Kreisumlage erhoben werden.

Die Berechnung von **Schlüsselzuweisungen** für große kreisangehörige Städte soll gemeinsam mit den beiden kreisfreien Städten und somit getrennt von den anderen kreisangehörigen Gemeinden erfolgen.

Zum Übergang in die neuen Kreisstrukturen beabsichtigt das Land, **zusätzliche Mittel in Höhe von insgesamt 36 Mio. €** zur Verfügung zu stellen. Davon erhalten die neuen Landkreise zu gleichen Teilen 12 Mio. € als Anschubfinanzierung. Weitere 12 Mio. € werden den Landkreisen als Strukturbeihilfe zum Schuldenabbau bereit gestellt. Die Städte, die den Kreissitz verlieren, und vormals kreisfreie Städte, die nicht Sitz des Landkreises werden, sollen zu gleichen Teilen eine Anpassungshilfe in Höhe von insgesamt 12 Mio. € erhalten.

Rechtsaufsichtsbehörde für die großen kreisangehörigen Städte ist das Innenministerium. Die **Fachaufsicht** obliegt der zuständigen obersten Landesbehörde, sofern nichts anderes geregelt ist.

Aufgabenzuordnungsgesetz

Mit dem Aufgabenzuordnungsgesetz überträgt das Land Aufgaben des Arbeitsschutzes und der technischen Sicherheit sowie des Immissionsschutzes und der Abfallwirtschaft auf die Landkreise und kreisfreien Städte. Zusätzlich werden weitere Aufgaben aus den Bereichen Wasser und Boden sowie Naturschutz und Landschaftspflege auf die Landkreise und kreisfreien Städte übergehen. Die Aufgaben des Landesjugendamtes werden zukünftig beim kommunalen Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern angesiedelt. Im Gesetzentwurf ist die Möglichkeit verankert, für bestimmte Aufgaben die Zusammenarbeit von mehreren Landkreisen und kreisfreien Städten vorzusehen.

Überschlägig sollen vom Aufgabenzuordnungsgesetz etwa 170 Stellen in der Landesverwaltung betroffen sein.

Der Gesetzentwurf geht von der Umsetzung des 6+2-Modells aus und bezieht sich mit den „kreisfreien Städten“ ausschließlich auf Rostock und Schwerin.

Die Aufgabenübertragung auf große kreisangehörige Städte ist so minimal, dass sie keine Auswirkungen auf den Personalbestand der Universitäts- und Hansestadt Greifswald hat.

Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)

Mit dem Finanzausgleichsgesetz sollen die Kommunen unter Berücksichtigung ihrer Aufgaben und ihrer Leistungsfähigkeit an den Einnahmen des Landes beteiligt werden. Nach dem FAG hat das Land die Pflicht, die kommunale Selbstverwaltung zu fördern und das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung umzusetzen.

Der vorliegende Gesetzentwurf trägt dem Umstand Rechnung, in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen, ob wesentliche Parameter des Finanzausgleichsgesetzes an aktuelle Entwicklungen anzupassen sind.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wird ausgeführt, dass „die geplante Kreisgebietsreform weitere Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes bedingen“ wird, diese aber „noch nicht Gegenstand dieses Gesetzentwurfes“ sind.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen dass der Gesetzentwurf Regelungen enthält, die durchaus mit dem Kreisstrukturgesetz in Verbindung stehen. So ist beabsichtigt, ab dem Jahr 2010 eine Umlandabgabe von Nachbargemeinden zu erheben, die der jeweiligen kreisfreien Stadt zufließen soll. Offen bleibt, inwieweit diese Regelung auch bei Aufhebung der Kreisfreiheit fortbestehen soll.

Auch aus diesen Gründen ist davon auszugehen, dass mit Umsetzung der geplanten Kreisgebietsreform 2011/2012 eine erneute FAG-Novellierung notwendig wird.

Der Innenausschuss hat angekündigt, die FAG-Novelle gesondert zu behandeln. Die unter 1.1. genannte Aufforderung zur kommunalen Stellungnahme gegenüber dem Ausschuss bezieht sich demzufolge auch nicht auf die FAG-Novelle.

1.3. Beschluss- und Beratungslage der Bürgerschaft

Die Bürgerschaft hat sich am **29.09.2008** mit einem Grundsatzbeschluss positioniert, worin

- die Landesregierung aufgefordert wird, den Gesamtrahmen der Reform einzuhalten, 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,
- die Bürgerschaft sich dem gemeinsamen Gutachten der kreisfreien Städte von Greiving/Winkel anschließt und das Szenario 1 (Beibehaltung der Kreisfreiheit in Kombination mit einzelnen Eingemeindungen) favorisiert,
- die Bürgerschaft die Diskussion der vom Innenminister vorgelegten Varianten zu den Kreiszuschnitten ablehnt, da diese in allen Varianten von der Aufhebung der Kreisfreiheit Greifswalds ausgingen und
- worin der Oberbürgermeister beauftragt wird, 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.

Auf Initiative der CDU-Fraktion führte die Bürgerschaft am **23.02.2009** eine Aktuelle Stunde zur Thematik „Kreisgebietsreform“ durch. Neben Informationen zum aktuellen

Sachstand in der Landesregierung und der Beratungen in der Enquete-Kommission stellte der Oberbürgermeister das Stadtkreismodell vor. Im Ergebnis der Diskussion sprachen sich die Fraktionen der Bürgerschaft für die Eigenständigkeit der Stadt und gegen die Einkreisung aus. Das Stadtkreismodell sei durchaus geeignet, eine mögliche Alternative zu bilden. Der Oberbürgermeister wurde beauftragt, mit den Gemeinden des Amtes Landhagen Kontakt aufzunehmen.

2. Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz)

2.1. Reformbedarf aus Sicht des Landes

Die Notwendigkeit einer Kreisstrukturreform begründet die Landesregierung mit der Bevölkerungsentwicklung und mit der Entwicklung der finanziellen Rahmenbedingungen im Prognosezeitraum bis zum Jahr 2020.

So werden entsprechend der 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung im Jahr 2020 nur noch 1,54 Mio. Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern leben, was einem Verlust an der Gesamtbevölkerung von einem Fünftel gegenüber 1990 entspricht. Hinzu kämen weitere demografische Probleme, wie die Überalterung der Bevölkerung (37% der Bevölkerung werden 2020 60 Jahre und älter sein) sowie Auswirkungen der anhaltenden Binnenwanderung zu Lasten der mittleren und östlichen Landesteile.

Mit Blick auf die demografische Entwicklung, Veränderungen der Rahmenbedingungen (Auslaufen der Solidarpaktmittel 2020 und Verminderung der Einnahmen), Bevölkerungsrückgang sowie Auswirkungen der aktuellen wirtschaftlichen Situation sieht sich das Land vor der Aufgabe, seine öffentlichen Infrastruktureinrichtungen sowie die Haushaltsstruktur bis 2020 an das Niveau eines finanzschwächeren westdeutschen Flächenlandes anzupassen.

Diese Entwicklung wird nach Auffassung der Landesregierung auch erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Körperschaften haben, die u.a. vor folgenden Herausforderungen stehen werden:

- nachhaltige Haushaltskonsolidierung bei den Landkreisen und kreisfreien Städten und Rückführung der Verschuldung,
- Abbau der Personalüberhänge im Vergleich zu den Kommunen finanzschwächerer westdeutscher Flächenländer,
- Anpassung des Verwaltungsaufwandes und der Verwaltungsleistungen an die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung,
- Anpassung der kommunalen Infrastruktur sowie der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung an die demografische Entwicklung.

Darüber hinaus sind Anforderungen aus der Europäisierung (Wettbewerb der Regionen, Deregulierungsanforderungen) und der Internationalisierung (Entwicklungen in der EU und im Ostseeraum) zu erwarten.

Auf die dargestellten Herausforderungen könne das Land nur mit der Bildung größerer Verwaltungseinheiten auf Landkreisebene reagieren.

2.2. **Leitbild für die Kreisgebietsreform**

Der Landtag beschloss am 24.04.2008 ein Leitbild für die Kreisgebietsreform „Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg Vorpommern“ (Landtag-Drucksache 5/1409).

Kern des Leitbildes (Anlage 4) ist

- die Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen und - im Ergebnis der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts –
- die Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung.

Weiter werden im Leitbild Zielgrößen für die Flächenausdehnung (bis zu 4.000 km²) sowie die Einwohnerzahl (mind. 175.000 Einwohner im Jahr 2020) bestimmt und Kriterien für die Leistungsfähigkeit der künftigen Gebietskörperschaften festgelegt. Hierzu gehören die Möglichkeit, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können, die Fähigkeit zu dauerhafter Investitionsfähigkeit sowie die Fähigkeit, eine leistungsfähige fachlich hochwertige Verwaltung vorhalten zu können.

Das Leitbild enthielt die Aufgabe, im weiteren Verfahren den Status der Kreisfreiheit zu überprüfen sowie Aussagen über die zukünftige Verwaltungsstruktur zur Gestaltung der Stadt-Umland-Beziehungen zu treffen.

Federführend im weiteren Verfahren war der Innenminister, der sich in der Folge neben eigenen Aktivitäten mehrerer Gutachter bediente.

Bereits am 24.06.2008 legte der Innenminister außerhalb des von ihm selbst gesetzten Zeitplans eine Bewertungsmatrix vor, mit der 13 Kreisstrukturmodelle geprüft wurden. Im Ergebnis wurde deutlich, dass der Innenminister das so genannte 6+2-Modell bevorzugte. An diesem Modell wurde über das gesamte Verfahren hinweg unverändert festgehalten.

Zeitgleich befasste sich die Enquete-Kommission mit den Themen „Stadt-Umland“ sowie der Kreisfreiheit. Gleichfalls zeitgleich untersuchte der Landesrechnungshof mögliche Einsparpotentiale im Personalkostenbereich.

2.3. **Gutachten „Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes“**

Die kreisfreien Städte waren übereingekommen, ihre Aktivitäten über den Städte- und Gemeindegtag MV zu bündeln und zu koordinieren. Am 13.06.2008 legten sie ein gemeinsames Gutachten „Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes“ von Prof. R. Winkel und PD Dr. S. Greiving vor. Dieses Gutachten war Gegenstand der Beratung in der Bürgerschaft zum Beschluss am 29.09.2008 und in der Folge Grundlage der Argumentation der Vertreter der Universitäts- und Hansestadt im weiteren Verfahren.

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 die Gutachter 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 Städte als Wachstumsmotoren des Landes gestärkt.

2.4. *Enquete-Kommission des Landtages „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“*

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.

Im Januar 2009 stellte die Enquete-Kommission eine Kriterienliste auf, mit der die Beibehaltung bzw. die Aufhebung der Kreisfreiheit für jede kreisfreie Stadt geprüft wurde. Eine unmittelbare Einbeziehung der Städte gab es nicht, sie wurden in der Kommission durch den Städte- und Gemeindetag und einzelne Mitglieder, wie z.B. die Bürgermeisterin der Hansestadt Wismar, vertreten.

Im Ergebnis kam es zu einer Gesamtabwägung, in der dem Landtag die Aufhebung der Kreisfreiheit Stralsunds, Neubrandenburgs, Wismars und Greifswalds empfohlen wurde. Hierzu legte die Enquete-Kommission am 16.07.2009 einen umfassenden Zwischenbericht vor (Landtag-Drucksache 5/2710). Das Ergebnis wurde von den Betroffenen sehr kritisch gesehen.

Die Bürgermeisterin Wismars, Frau Dr. Wilcken, sah sich als Kommissions-Mitglied veranlasst, zum Verlauf der Beratungen, zum Abstimmungsverfahren und zu wesentlichen Inhalten des Zwischenberichts der Enquete-Kommission ein sog. Sondervotum abzugeben. Hierin äußert sie ihre Zweifel an der Arbeit der Kommission und stellt insbesondere das Verfahren und das Ergebnis der Behandlung der sog. Eingemeindungs-Kriterien für kreisfreie Städte in Frage. (Anlage 5)

2.5. *Landesrechnungshof*

Der Landesrechnungshof hat am 26.01.2009 eine sogenannte „Beratende Äußerung“ zu „Einspareffekten einer geplanten Kreisgebietsreform“ vorgelegt. Diese „Beratende Äußerung“, die zunächst in Gutachtenform vorgelegt werden sollte, bezog sich auf Untersuchungen in den Kreisen Nordvorpommern, Rügen und der Hansestadt Stralsund. Im Ergebnis wurden die Einspareffekte einer Einkreisung der vier kleineren kreisfreien Städte mit einem Einsparvolumen von 67,5 Mio. € pro Jahr hochgerechnet.

Nach den Angaben des Landesrechnungshofes können allerdings 55 % der Einsparungen bereits in den jetzigen Strukturen ohne Kreisstrukturreform erreicht werden. Weitere 20% Einsparungen ergäben sich bei einer Reform ohne Einkreisung der Städte, so dass nur noch die restlichen ca. 25% (d.h. ca. 16 Mio. €) pro Jahr als

sogenannte „Einkreisungsrendite“ anfielen. Dabei wurde allerdings davon ausgegangen, dass bei den betroffenen Städten keine der bisherigen Kreisaufgaben als große Kreisangehörige Stadt verbleiben. Berücksichtigt werden bei dieser reinen Personalkostenberechnung auch nicht die Folgekosten, die sich für die kreisfreien Städte ergeben werden, wozu auch eine Kreisumlage von etwa 40% gehört, die einen erheblichen Kostenblock umfassen wird. Ob sich durch die Übertragung von Aufgaben der Städte auf die Landkreise (z. B. Jugendhilfe) Kostenvorteile ergeben, wurde ebenfalls nicht berechnet.

Diese und weitere Fragen führten u. a. dazu, dass die „Beratende Äußerung“ des Landesrechnungshofes in die weitere Diskussion nur bedingt Eingang fand.

2.6. *Arbeitsgemeinschaft der Finanzverantwortlichen im Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern*

Bemühungen der Arbeitsgemeinschaft, die finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfes aus Sicht der kreisfreien Städte zu prüfen und zu berechnen, konnten wegen der Vielzahl offener Fragen (Finanzausgleichsgesetz, differenzierte Kreisumlage u. a.) kein Ergebnis haben. Inwieweit der gewählte Reformansatz überhaupt zu Einsparungen führt und zeitgleich nachhaltige Haushaltskonsolidierung erfolgreich betrieben werden kann, wird von den Finanzverantwortlichen deshalb bezweifelt. Verlässliche Aussagen zum Finanzausgleichsgesetz ab 2012 gibt es bislang von Seiten des Landes nicht.

2.7. *Oberbürgermeister*

Der Oberbürgermeister hat sich in der Folge stets auf die Beschlusslage der Bürgerschaft vom September 2008 bezogen und im Rahmen der Aktuellen Stunde der Bürgerschaft im Februar 2009 über den Sachstand und mögliche Handlungsoptionen, wie z.B. das Stadtkreismodell, berichtet.

Dabei stand im Vordergrund, den Verbund der kreisfreien Städte zu erhalten, die Unterstützung des Städte- und Gemeindetages zu nutzen und für die Interessen der Universitäts- und Hansestadt zu werben und einzutreten. Inhaltliche Argumentationsgrundlage war dabei stets das Gutachten von Greiving/Winkel.

Am 04.03.2009 gaben die Landräte und Oberbürgermeister der kreisfreien Städte eine gemeinsame Erklärung zur Verwaltungsreform ab. Darin lehnten sie die Herangehensweise des Innenministers an die Verwaltungsreform ab und forderten ihn auf, mit den Betroffenen ein Gesamtreformpaket zu erarbeiten, das neben der Gebietsreform auch die Funktionalreform und Finanzausstattung beinhaltet. Weiterhin wurden eventuelle Klagen der Städte und Landkreise angekündigt (Anlage 6).

Die Ausgestaltung des Stadtkreismodells (Szenario 3 des Gutachtens von Greiving/Winkel) ist in der besonderen Situation Greifswalds, als Universitätsstadt mit herausgehobenen Technologie- und Forschungspotenzialen, mit ihren positiven Entwicklungen (Bevölkerung, Haushaltskonsolidierung), ihren guten Stadt-Umland-Beziehungen sowie ihrer möglichen Randlage in einem zukünftigen Landkreis Südvorpommern zu sehen.

Andererseits resultiert der Vorschlag aus der Überzeugung, dass Varianten und Vorschläge aus kommunaler Sicht bislang viel zu wenig Eingang in das Gesetzgebungsverfahren gefunden haben.

3. Zusammenfassung

3.1.

Aus dem aktuellen Stand des Gesetzgebungsverfahrens und dem vorliegenden Gesetzentwurf wird deutlich, dass das Gesetz nicht dem Leitbild des Landtages entspricht und das 6+2-Modell abzulehnen ist. Das dem Gesetzentwurf zu Grunde liegende Modell trägt weder zur Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen noch zur Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung bei.

Die Aussagen der Gutachter Greiving und Winkel treffen weiterhin zu, an den Ergebnissen des Gutachtens sollte weiter festgehalten werden.

3.2.

Die Aufhebung der Kreisfreiheit der Universitäts- und Hansestadt Greifswald bei gleichzeitiger Einkreisung in den Flächenkreis Südvorpommern widerspricht dem Leitbild der Kreisgebietsreform.

Neben dem Verlust an Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis, werden damit verbundene Kompetenzen der kommunalen Selbstverwaltung (z. B. Gymnasien, Berufsschulen) entzogen, anderen Aufgaben die Grundlage genommen (z. B. Volkshochschule) oder auf eine ortsferne Verwaltungsebene verlagert (z. B. Jugendhilfe). Andere Regelungen (z.B. ÖPNV) sind nicht umsetzbar.

Die Aufgabenprivilegierung als so genannte große kreisangehörige Stadt findet ausschließlich im übertragenen Wirkungskreis (Bauordnung, Immissionsschutz, Denkmalpflege, Straßenverkehrsbehörde) statt.

Es bleibt offen, ob die Interessen und Belange der Universitäts- und Hansestadt Greifswald in einem überwiegend ländlich geprägtem Flächenkreis mit mehr als 270.000 Einwohnern und einem Kreistag, der sich aus 77 Mitgliedern zusammensetzen wird, genügend Gewicht haben werden.

3.3.

Die finanziellen Auswirkungen und ggf. Risiken bleiben offen und können nicht bewertet werden. Aussagen zum Finanzausgleich ab 2012 gibt es nicht.

Es ist zu bezweifeln, dass Regelungen aus dem Gesetzentwurf, wie z. B. der Verbleib der großen kreisangehörigen Städte in der Finanzierungssäule mit den weiter kreisfrei bleibenden Städten, langfristig Bestand haben werden.

Die Erhebung der vorgesehenen differenzierten Kreisumlage wird zu ständigen Interessenkonflikten zwischen der großen kreisangehörigen Stadt, dem Landkreis und auch den anderen kreisangehörigen Städten und Gemeinden führen.

Die Stadt-Umland-Umlage trägt nur bedingt zur Kooperation sowie zur Verbesserung der Stadt-Umland-Beziehungen bei, sofern sie für die Universitäts- und Hansestadt Greifswald im Fall der Einkreisung denn überhaupt noch zur Anwendung kommt.

3.4.

Mit der im aktuellen Gesetzentwurf für die eingekreisten Städte erstmals geschaffenen Möglichkeit, sich auf dem Weg des öffentlich-rechtlichen Vertrages bzw. der Verwaltungsvereinbarung exakt die Aufgaben „zurückzuholen“, die sie bis zur Einkreisung ausgeführt haben, stellt die Landesregierung ihr gesamtes Gesetzesvorhaben in Frage.

Die hoheitliche und rechtliche Situation der kreisfreien Universitäts- und Hansestadt Greifswald ist derzeit gekennzeichnet durch:

- den gesetzlich geregelten Status einer kreisfreien Stadt,
- einen gesetzlich geregelten Aufgabenbestand im eigenen und übertragenem Wirkungskreis,
- gesetzliche Regelungen zur Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung im eigenem und übertragenem Wirkungskreis und
- gesetzlichen Regelungen zur Fach- und Rechtsaufsicht.

Diese eindeutige und praxisbewährte Regelungslage wird mit dem Entwurf zum Kreisstrukturgesetz ersetzt durch:

- die Schaffung eines kommunalverfassungsrechtlich neuen Status einer großen kreisangehörigen Stadt,
- den Entzug aller kreislichen Aufgaben bei gleichzeitiger Übertragung von vier Aufgabengruppen,
- einen gesetzlichen Aufgabenbestand sowie zusätzlich einen mit dem Landkreis verhandelbaren Aufgabenbestand, der dem einer vormals kreisfreien Stadt entsprechen kann,
- komplizierte Regelungen zur Finanzierung der Aufgabenerledigung (gesetzliche Aufgaben einerseits, vom Landkreis übernommene Aufgaben andererseits) und
- diversen Fach- und Rechtsaufsichtsbefugnissen.

Zusammenfassend stellt sich die Frage, inwieweit eine Kreisgebietsreform mit einer Einkreisung von vier kreisfreien Städten sinnvoll ist, wenn der vormalige Aufgabenzuschnitt der Städte - allerdings nunmehr auf dem Verhandlungswege mit dem Landkreis – vollständig wieder hergestellt werden kann.

Weiter ist zu berücksichtigen, welchen erheblichen Einspareffekt der Landesrechnungshof bereits für den Fall des Fortbestands der Kreisfreiheit mittelfristig sieht.

Es stellt sich die Frage, inwieweit das vorgestellte Modell dem Leitbild der Kreisgebietsreform – Schaffung nachhaltiger und effizienter Verwaltungsstrukturen sowie die Stärkung ehrenamtlich ausgeübter kommunaler Selbstverwaltung - überhaupt noch entspricht.

4. Stadtkreismodell als Alternative

Innenminister L. Caffier hatte bereits im Vorfeld der Beratungen im Landtag erklärt, dass der von ihm vorgelegte Gesetzentwurf auch weiterhin auf der so genannten 6+2 Variante basieren wird. Damit wurde allerdings ein Modell verfolgt, das von der Mehrheit der Landkreise und kreisfreien Städte sowie einer Reihe von Gebietskörperschaften aus dem ländlichen Raum bereits abgelehnt wurde. Dieser Ablehnung wurde im Rahmen der Verbandsanhörung gerade von den kommunalen Spitzenverbänden unmissverständlich Ausdruck gegeben.

In dieser Situation erschien es umso wichtiger, Alternativen zum 6+2-Modell vorzulegen. Hier sollten vor allem Lösungsansätze und Vorschläge geprüft werden, die auf Akzeptanz und Einvernehmen der beteiligten kommunalen Körperschaften beruhen, insbesondere solche, die aus Stadt-Umland-Bereichen kommen.

Eine solche Alternative ist das **Gemeinsame Stadtkreismodell für die Universitäts- und Hansestadt Greifswald und die Gemeinden des Amtes Landhagen.** (Anlage 7)

Dieses Modell hat durch die Beteiligung der amtsangehörigen Gemeinden des Amtes Landhagen deutliche Konturen angenommen. Von den zehn amtsangehörigen Gemeinden haben sich bislang neun Gemeinden durch Beschluss positioniert, davon acht positiv. In einer Gemeinde steht die Entscheidung noch aus. Die ablehnende Gemeinde hat allerdings nach der Konstituierung bereits erneuten Gesprächsbedarf der Gemeindevertretung angezeigt. (Anlage 8)

Das Stadtkreismodell ist in der Kommunalverfassung bislang nicht geregelt. Dies sollte allerdings in einer Phase der kommunalen Neuausrichtung des Landes, in der ohnehin eine Reihe von Rechtsvorschriften entweder neu geschaffen oder angepasst werden müssen, kein Argument für die Ablehnung von Alternativmodellen sein. Schließlich war das Modell der sog. großen kreisangehörigen Stadt bislang auch noch nicht in der Kommunalverfassung vorgesehen.

Öffentliche Vorhaltungen des Innenministers, mit dem Modell würde „Rosinenpickerei“ betrieben und man wolle sich „aus dem Solidarprinzip verabschieden“, gehen an der Ernsthaftigkeit und dem Gewicht eines Modells, das Ergebnis gemeinsamer kommunaler Bemühungen ist, vorbei.

Das vorgeschlagene Stadtkreismodell entspricht der konkreten Situation vor Ort im Greifswalder Stadt-Umland-Raum und berücksichtigt darüber hinaus gleichfalls Kriterien aus dem Reformansatz der Landesregierung.

Eine Übertragbarkeit auf andere Städte ist wegen den besonderen Gegebenheiten im Greifswalder Stadt-Umland-Raum nicht vorgesehen.

Auf ein gemeinsames Schreiben des Oberbürgermeisters und des Amtsvorstehers des Amtes Landhagen vom 29.06.2009 (Anlage 9) antwortete der Innenminister am 12.8.2009, dass die Landesregierung nicht nur die Interessen einiger weniger Kommunen im Blick behalten dürfe und erklärte, dass „eine einseitige und nachhaltige Schwächung des ländlichen Raumes zugunsten der städtischen Ballungsräume“ mit der Verantwortung für die Zukunftsfähigkeit des gesamten Landes nicht zu vereinbaren sei. (Anlage 10)

5. Weiteres Verfahren

Der federführende Innenausschuss des Landtages hat bis zum 16.10.2009 zur schriftlichen Stellungnahme aufgefordert. Diese Beschlussvorlage sollte zum Gegenstand der Anhörung gemacht werden.

Das Gemeinsame Stadtkreismodell ist als Alternative zum derzeit vorliegenden Gesetzentwurf weiter bekannt zu machen und den Landtagsabgeordneten vorzustellen. Hierbei sind Möglichkeiten, wie die Landespressekonferenz zu nutzen.

Das Engagement anerkannter Partner und Unterstützer des Stadtkreismodells aus Stadt und Region sollte befördert werden.

Bislang wurde von der Universitäts- und Hansestadt Greifswald für das sehr umfangreiche Verfahren keine externe juristische Unterstützung herangezogen. Es wurde über einen längeren Zeitraum davon ausgegangen, dass Sachargumente im Rahmen umfangreicher Stellungnahmen bzw. mündlicher Anhörungen Einfluss auf das Verfahren und die zu treffenden Entscheidungen hätten.

Mit externem Sachverstand sollte im Verbund mit anderen kreisfreien Städten und dem Städte- und Gemeindetag die juristische Überprüfung des Gesetzgebungsverfahrens vorbereitet werden.

Anlagen:

1. Chronologie Gesetzgebungsverfahren
2. Entwurf Kreisstrukturgesetz vom 08.07.2009
3. 6+2 Modell der Landesregierung
4. Leitbild des Landtages zur Kreisgebietsreform vom 24.04.2008
5. Sondervotum der Bürgermeisterin der Hansestadt Wismar zum Zwischenbericht der Enquete-Kommission vom 15.07.2009
6. Erklärung der Landräte und Oberbürgermeister vom 04.03.2009
7. Stadtkreismodell für die Universitäts- und Hansestadt Greifswald und die Gemeinden des Amtes Landhagen
8. Schreiben des Amtes Landhagen vom 04.09.2009
9. Schreiben des OB und des Amtsvorstehers des Amtes Landhagen an Ministerpräsidenten
10. Selling vom 29.06.2009
11. Schreiben des Innenministers an den OB und den Amtsvorsteher des Amtes Landhagen vom 12.08.09