

Stellungnahme der Hansestadt Wismar
zum Entwurf eines Gesetzes zur
Modernisierung der Verwaltung des Landes
Mecklenburg-Vorpommern

- VwModG-E -

(in der Fassung des Beschlusses der Landesregierung vom 02.11.2004)

Beschluss der Bürgerschaft der Hansestadt Wismar

vom 17.02.2005

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassende Bewertung des VwModG-E	8
B. Selbstverwaltung der Hansestadt Wismar	11
1. <u>Zur Entwicklung der Hansestadt Wismar bis 1990</u>	11
2. <u>Die Zeit des Umbruchs von 1990 bis hin zur ersten Gebietsreform</u>	12
3. <u>Die Gebietsreform 1994</u>	14
4. <u>Die „Erfolgsgeschichte“ Wismars seit 1994</u>	14
4.1 <i>Wirtschaftliche Entwicklung</i>	15
4.2 <i>Seehafen</i>	15
4.3 <i>Hochschule</i>	16
4.4 <i>Steueraufkommen und Wertschöpfung</i>	16
4.5 <i>Verleihung des Welterbestatus</i>	17
4.6 <i>Leistungsfähige Verwaltung</i>	17
4.7 <i>Grenzen des Wachstums (Flächenbedarf)</i>	18
4.8 <i>Votum der Bürgerschaft</i>	20
C. Konkrete Auswirkungen der Kreisstrukturreform (Art. 1 Teil 3 des VwModG-E) – Die Betroffenheit der Rechtsposition der Hansestadt Wismar durch die Eingliederung in den Kreis Westmecklenburg	21
1. <u>Schutz der Selbstverwaltung aus Art. 28 II GG, Art 72 LV MV</u>	21
2. <u>Eingriff in die Selbstverwaltung</u>	23
2.1 <i>Eingriff durch beabsichtigte Einkreisung</i>	23
2.2 <i>Grundsätzliche Auswirkungen des Verlustes der Kreisfreiheit</i>	23
2.2.1 <i>Personalübergang (Personalhoheit)</i>	23
- Gesetz für den Personalübergang vom Land auf die Kreise fehlt	23
- Der Gesetzgeber darf den Übergang der Angestellten des Landes auf die Kreise nicht gesetzlich regeln	24
- Keine Besserstellung der übernommenen Angestellten des Landes möglich	24
- Wer bestimmt das „notwendige Personal“?	25
2.2.2 <i>Finanzielle Ausstattung (Finanzhoheit)</i>	25

- Absicherung der Finanzausstattung der kreisfreien Städte auf Dauer notwendig	25
- Was wird aus den Sonderzuweisungen?	26
- Ausgleich für die Folgekosten der Einkreisung fehlt	26
- Begrenzung der Kreisumlage fehlt	26
- Übertragung von Verbindlichkeiten nicht geregelt	27
2.2.3 Trägerschaft öffentlicher Einrichtungen (Finanzhoheit)	27
2.2.3.1 Städtisches Krankenhaus	27
2.2.3.2 Verkehrsbetrieb	28
- Landeszuweisungen für ÖPNV fließen an den Kreis	28
- Was wird aus dem Verkehrsbetrieb?	28
2.2.3.3 Schulträgerschaft	29
2.2.3.4 Rettungsdienst/ Berufsfeuerwehr/Katastrophenschutz	29
2.2.3.5 Sparkasse	30
2.2.4 Demokratiefunktion (Gebietshoheit)	30
2.2.5 Bedeutungsverlust (Gebietshoheit)	30
2.2.6 Wirtschaftsförderung (Finanzhoheit)	31
2.2.7 Planungshoheit	33
2.2.8 Aufsichtsbefugnisse (Gebietshoheit)	34
2.2.9 Entzug von demokratischen Mitbestimmungsrechten (Gebietshoheit)	35
2.2.10 Verlust an Zentralität (Gebietshoheit)	35
3. Die Einkreisung von Wismar ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt	37
3.1 Verfassungsrechtliche Grundsätze	37
3.1.1 Zur Gebietsreform	37
3.1.2 Zur Mehrfachneugliederung	38
3.2 Ermächtigungsgrundlage: §§ 11, 97 KV MV	39
3.3 Formelle Voraussetzungen: Angemessene Anhörungsfrist?	40
3.4 Materielle Voraussetzungen: „Gründe des Gemeinwohls“?	41
- Reform zur Unzeit	42
3.4.1 Grundlagen des Gesetzentwurfes	43
3.4.1.1 Reformbedarf	43
3.4.1.2 Hinreichende Sachverhaltsermittlung	43
- Der Sachverhalt belegt den Bedarf einer Gebietsreform nicht	43
3.4.1.2.1 Zur Ausgangslage des Landes	44
- Nachteilige Bevölkerungsentwicklung schon seit 1990	44
3.4.1.2.2 Finanzlage des Landes ist das eigentliche Problem	45

3.4.1.2.3	Zur Ausgangslage der Kommunen	45
	- Die Finanzlage der Kommunen wird einseitig dargestellt	46
	- Leistungsfähigkeit der Kommunen zur Erledigung von Selbstverwaltungsaufgaben wird nicht ermittelt	48
	- Keine Erweiterung des Spielraums für freiwillige Leistungen	48
3.4.1.2.4	Zur Ausgangslage der Gemeinden/ Ämter	49
3.4.1.2.5	Beschreibung der Stadt-Umland-Problematik	49
	- Schwerin ist nur gemeinsam mit der Hansestadt Wismar Oberzentrum	50
	- Die Ausführungen der Enquetekommission zur Stadt-Umland-Problematik werden fehlinterpretiert	50
	- Schulentwicklungsplanung kein geeignetes Beispiel	51
	- Lösung des GE geht zulasten der Hansestadt Wismar	51
	- Die Enquetekommission hat die Einkreisung nicht vorgeschlagen	52
	- Stadt-Umland-Problematik wird unzureichend beleuchtet	52
3.4.1.2.6	Zur Ausgangslage der Landkreise	52
	- Notwendigkeit der Gebietsreform wird mit der Funktionalreform begründet	53
	- Die Kostenschätzungen zum Einsparvolumen durch die Reform sind nicht tragfähig	53
3.4.1.2.6.1	Optimierungsanalyse	53
3.4.1.2.6.2	Abschlussbericht der IMAG	54
3.4.1.2.6.3	Vorläufige Schätzung der finanziellen Folgen der Reform der öffentlichen Verwaltung in M – V vom 04.03.2004	54
3.4.1.2.6.4	Kostenschätzungen sind unzureichend	54
	- Vergleich mit dem Kreis Rendsburg-Eckernförde hinkt	54
	- Die gewonnenen Zahlen sind nicht auf die „neuen“ Kreise übertragbar	55
	- Die neuen großen Kreise werden nicht billiger	56
	- Kooperationen sind kein Beleg für mangelnde Leistungsfähigkeit	56
	- Es gibt weder Modellrechnung noch Kostenfolgeabschätzung	56
3.4.1.2.7	Ausgangslage der kreisfreien Städte	57
	- Sachverhalt ist nicht ermittelt	57
	- Verwaltung der kreisfreien Städte ist kostengünstiger	57
3.4.1.3	Grundannahmen/ Prognosen	58
3.4.1.4	Zur Grundkonzeption (Ziele und Leitlinien)	59
3.4.1.4.1	Fehlerhafte Grundkonzeption?	59
3.4.1.4.2	Beschluss des Landtages vom 12.05.2004	59
3.4.1.4.3	Der Gesetzentwurf genügt diesem Maßstab nicht!	61
	- Es geht nicht um Stärkung der Selbstverwaltung, sondern um Kosteneinsparungen auf der Landesebene	61
	- Große Kreise Voraussetzung für Einkreisung	62

- „Erhalt der Kreisfreiheit keine Alternative?“	63
- Ziel der Einkreisung darf kein Kriterium für Kreiszuschnitt sein	63
- Planungsregionen können ebenfalls kein Kriterium sein	63
- Systemwidrige Abweichung im Osten ohne sachlichen Grund	63
- Einräumigkeit der Verwaltung ist kein Grund für Einkreisung	64
- Einkreisung verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt	64
- Eingemeindung von Umlandgemeinden ist bessere Alternative	65
- Schulversorgung macht die Einkreisung nicht erforderlich	65
- Flächenbedarf der Kreisfreien Städte wird nicht berücksichtigt	65
- Kreissitze müssen nicht in die Oberzentren	66
- Gemeinde- und Ämterstruktur wird nicht einbezogen	66
3.4.2. Übereinstimmung mit verfassungsrechtlichen Vorgaben	66
3.4.2.1 Großkreise entsprechen nicht dem Bild des Art. 28 II Satz 2 GG	69
3.4.2.1.1 Gesetzgeber ignoriert das Wesen der Selbstverwaltung	69
3.4.2.1.2 Der vorgesehene Kreiszuschnitt ist nicht homogen	69
3.4.2.1.3 Die Bedeutung der Fläche nimmt nicht ab	70
3.4.2.1.4 Der Kreiszuschnitt ist überdimensioniert	70
- Kreis Westmecklenburg würde flächengrößter Landkreis der gesamten Bundesrepublik	71
- Kreis Westmecklenburg würde von der Größe einem Regierungsbezirk entsprechen	72
- Die vorgesehenen Kreise stärken die Selbstverwaltung nicht	73
3.4.2.1.5 Gemeinde- und Ämterstrukturen werden nicht angepasst	73
3.4.2.2 Verstoß gegen die Institutionelle Garantie des Art. 28 II	73
3.4.2.3 Verstoß gegen das Demokratieprinzip	73
- Ein Kreistagsabgeordneter würde im Kreis Westmecklenburg ca. 2.200 Einwohner mehr als in Südvorpommern vertreten	74
3.4.2.4 Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip	74
3.4.2.5 Verschiebung von Landesaufgaben rechtfertigt keinen Aufgabenentzug	75
3.4.2.6 Fazit: Konzeption der Kreisstrukturreform verletzt Verfassungsrecht	76
3.4.3 Abwägung der Alternativen ist unvollständig und fehlerhaft	76
3.4.3.1 Die Funktionalreformen I und II erfordern keine Kreisstrukturreform	76
- Die Funktionalreform reicht aus	76
- Erneuter Reformbedarf schon absehbar	77
3.4.3.2 Abwägung der Alternativen ist im VwModG-E fehlerhaft	77
- Höhere Kommunalverbände wären ein geringerer Eingriff als eine Kreisstrukturreform	77

3.4.3.3 Naheliegende Alternativen nicht geprüft	77
- Stärkung der Städte durch Eingemeindungen	77
- Erleichterung freiwilliger Eingemeindungen durch Änderung der Kommunalverfassung	78
3.4.3.4 Beurteilung der Einzelmaßnahme	79
- Kein ausreichender Ausgleich für den Verlust der Kreisfreiheit	79
- Gefahr für die wirtschaftliche Entwicklung der Hansestadt Wismar	80
4. <u>Ergebnis</u>	80
 D. Konkrete Auswirkungen des VwModG-E (Funktionalreform I und II)	81
1. <u>Allgemeine Erläuterungen</u>	81
2. <u>Die Vorschriften im Einzelnen</u>	82
3. <u>Bezugnahme</u>	108
 E. Zusammenfassung /Kernaussagen	109

Anlagenverzeichnis

<i>Anlage 1</i>	Stellungnahme der Hansestadt Wismar vom 17.02.1993
<i>Anlage 2</i>	Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung
<i>Anlage 3</i>	Tabelle – Einnahmen aus Gewerbesteuer
<i>Anlage 4</i>	Schreiben des Landesrechnungshofes M-V vom 17.10.1996
<i>Anlage 5</i>	Darstellung des Eingemeindungsbedarfs im Schreiben vom 11.07.1995
<i>Anlage 6</i>	Gebietsänderungen der kreisfreien Städte und Stadt-Umland-Problematik vom 23.12.2004
<i>Anlage 7</i>	Bevölkerungsentwicklung im Umland von 1990 bis 2001
<i>Anlage 8</i>	Stellungnahme zu Gebietserweiterungen der Hansestadt Wismar aus der Notwendigkeit der Bereitstellung von Ausgleichsflächen im Rahmen von Bauleitplanungen und Planfeststellungen
<i>Anlage 9a</i>	Schreiben des Innenministeriums M-V vom 30.11.2004
<i>Anlage 9b</i>	Schreiben der Hansestadt Wismar an das Innenministerium vom 10.01.2005
<i>Anlage 10</i>	Aufstellung der Ausgaben für Werterhaltung u. Sanierungsmaßnahmen
<i>Anlage 11</i>	Schreiben der Bürgermeisterin vom 09.09.2004
<i>Anlage 12</i>	Schreiben des Deutschen Städtetages vom 29.09.2003
<i>Anlage 13</i>	Schreiben der Hansestadt Wismar an das Innenministerium vom 03.01.2005

A. Zusammenfassende Bewertung des VwModG-E

Die Hansestadt Wismar nahm seit 1990 eine beispiellose Entwicklung zum heute attraktivsten Wirtschaftsstandort in Mecklenburg-Vorpommern. Außerdem konnte Wismar weltweit beachtete Sanierungserfolge erzielen. Dies sind einschlägige Beweise dafür, dass kleine Verwaltungseinheiten durchaus effizienter sein können als große.

Die Hansestadt Wismar konnte diese Erfolge in der Vergangenheit erzielen, obgleich die Ausgangssituation 1990 mehr als schwierig war. Die Kraft für diese herausragenden Leistungen schöpft Wismar aus dem hohen Identifikationsgrad der Bürger mit ihrer Stadt.

Es widerspricht dem Selbstverständnis der demokratisch legitimierten Entscheidungsträger, die Geschicke der Hansestadt Wismar nicht mehr uneingeschränkt in der Hand behalten zu sollen.

Der Landesregierung und dem Gesetzgeber wird nur schwerlich die Begründung gelingen, dass es dem Allgemeinwohl diene, wenn in die hier seit 1990 aufgebaute und gelebte kommunale Selbstverwaltung als kreisfreie Stadt eingegriffen wird.

Darüber hinaus entspricht es auch nicht demokratischen und vertrauensbildenden Gepflogenheiten, wenn einem so wichtigen Gesetzentwurf keine offiziellen, sondern lediglich zwei mehr informelle Gesprächsrunden mit dem Innenminister und den betroffenen Bürgermeister/Oberbürgermeistern vorausgehen.

Bis zum heutigen Tag gibt es keine Defizitanalyse betreffend die kommunale Selbstverwaltung der kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern. Vielmehr bestätigt auch die Entwicklung Wismars und der anderen kreisfreien Städte die These, dass sich Landesentwicklung an Strukturpunkten vollzieht. Wir erwarten daher, dass der Gesetzentwurf in unserem Sinne korrigiert wird.

Mehrfach haben wir darauf aufmerksam gemacht, dass unsere Identität von der Küste und der Küstenregion zwischen Lübeck und Rostock geprägt ist, und dass wir diesen Raum als den natürlichen Lebensraum und gemeinsame Wirtschaftsregion betrachten, während keine Bezugspunkte mit der Region südlich von Schwerin bestehen. Unsere diesbezüglichen Vorschläge werden weder zur Kenntnis genommen, noch mit uns diskutiert.

Die am 13. Januar 2004 im Gespräch mit Herrn Staatssekretär Bosch von den kreisfreien Städten in Mecklenburg-Vorpommern bzw. die am 02. September 2004 im Gespräch mit Herrn Innenminister Timm aufgeworfenen Fragen zur

1. Definition der großen kreisangehörigen Stadt

2. den Finanzausstattungen – Finanzbeziehungen innerhalb des Landes
3. den Personalübergängen und
4. den Stadt-Umland-Beziehungen

sind nach wie vor nicht beantwortet. Diese Kernfragen werden im Gesetz-entwurf schlicht ignoriert.

Eine Funktionalreform wird von uns grundsätzlich begrüßt. Die im Gesetz-entwurf vorgesehene Funktionalreform I ist nach einer Aufgabenanalyse in Teilen durchaus geeignet, zur Gesundung des Landes und seiner Gebiets-körperschaften beizutragen. Unter Wahrung des Konnexitätsprinzips ist es denkbar, die Aufgaben der staatlichen Behörden und Aufgaben der Landes-ebene auf die Städte und Landkreise zu übertragen. Wir wiederholen daher unser Angebot, im Zuge der Funktionalreform I und II Aufgaben zu über-nehmen und fachgerecht auszuführen sowie mit Hilfe von interkommuna-len Kooperationen wirtschaftlich zu erbringen.

Die Hansestadt Wismar tritt mithin der Auffassung der Landesregierung entgegen, dass die ins Auge gefasste Aufgabenverlagerung zwingend die Schaffung von Regionalkreisen und die Umwandlung von kreisfreien in kreisangehörige Städte erfordert.

Wir bieten zum wiederholten Male an, die Verwaltung angrenzender Ge-meinden auszuführen bzw. diese Gemeinden in die Stadt aufzunehmen. Der zentralen Forderung der Städte nach Erweiterungsmöglichkeiten begegnete der Innenminister bislang damit, dass er in Aussicht stellte, dass die Ein-kreisung der bisher kreisfreien Städte Eingemeindungen erleichtern wür-den. Diese Auffassung des Innenministers ist indes unzutreffend. Dadurch, dass Randgemeinden zur Zeit zu Ämterfusionen gezwungen werden, ist ei-ne Übernahme von Verwaltungsaufgaben oder sogar eine Aufnahme durch eine große Stadt schlicht aussichtslos.

Der vorliegende Gesetzentwurf erscheint insbesondere durch die Bildung der Regionalkreise ungeeignet, das Land und seine Verwaltung zu moderni-sieren, Bürokratie abzubauen und Verwaltung wirtschaftlich zu betreiben. Die Hansestadt Wismar ist vielmehr der Auffassung, dass zunächst die Lan-desverwaltung zu modernisieren und dem objektiven Bedarf im Land anzu-passen ist. Um die finanzielle Handlungs- und Leistungsfähigkeit wieder zu erlangen, muss das Land, ebenso wie die Städte und Landkreise es seit Jah-ren tun, Konsolidierungsmaßnahmen ihrer Haushalte erbringen und durch-setzen.

Die Auflösung der 12 bestehenden Landkreise und die Eingliederung der 6 kreisfreien Städte in 5 Regionalkreise jedenfalls lehnen wir ab.

Die Hansestadt Wismar hält schon den Ansatz einer Kreisgebietsreform oh-ne gleichzeitige Gemeindegebietsreform für völlig verfehlt. Abgesehen da-von, dass die rechtliche Einschätzung der Landesregierung nicht geteilt wird. Denn sowohl der besondere Status der kreisfreien Stadt als auch der

von dieser wahrzunehmende Bestand an kommunalen Aufgaben ist verfassungsrechtlich geschützt.

Darüber hinaus sprechen aber auch andere Gründe dafür, die politische und wirtschaftliche Schwächung der kreisfreien Städte nicht Wirklichkeit werden zu lassen. Eine Verwaltungsreform sollte vielmehr das Ziel verfolgen, Wachstumspotenziale zu stärken. Es sollte daher erwogen werden, Randgemeinden der Hansestadt Wismar per Gesetz einzugemeinden.

Außerdem würde durch das Gesetz die örtliche Demokratie und kommunale Selbstverwaltung der kreisfreien Städte eingeschränkt und die historische Rolle und wirtschaftliche Bedeutung der Hansestädte für dieses Land ignoriert werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf geht einseitig zu Lasten der kreisfreien Städte. Aus Sicht der Hansestadt Wismar ist dieser nur nachteilig, zumal sie als Kreissitz nicht vorgesehen ist. Solange nicht der Nachweis erbracht ist, dass die Hansestadt Wismar auch Vorteile aus der Reform zieht, werden wir dem Gesetzentwurf nicht zustimmen.

B. Selbstverwaltung der Hansestadt Wismar

1. Zur Entwicklung der Hansestadt Wismar bis 1990

Die Stellung der Stadt Wismar wurde durch die Selbständigkeit ihrer Verwaltung geprägt. Die Selbständigkeit resultierte aus umfangreichen Sonderrechten, die der Stadt im Laufe ihrer Entwicklung verliehen wurden (Ballerstedt: Sonderrechte der Seestadt Wismar) und alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens beinhaltete. Das lübische Recht war von Anfang an gebräuchlich, wenn dies auch erst im Jahre 1266 von Heinrich I. von Mecklenburg bestätigt wurde (MOB 1078). Das Jus Statuendi, das Recht der Gesetzgebung, stand Wismar seit dem 13. Jahrhundert zu (Ballerstedt, Seite 9). Dazu gehörten unter anderem das Erbpacht- und Anerbenrecht, die Stiftungen, das Begnadigungsrecht, Freies Stadtrecht (Handhabung der Staatsordnung auf allen Gebieten soweit das Stadtgebiet reichte), Rechte der höheren Verwaltungsbehörden in Gewerbesachen, besondere Ermächtigungen auf gewerbepolizeilichem Gebiet, Besitz des Hafens sowie die Privilegien auf kirchlichem Gebiet. Diese Privilegien wurden auch während kriegerischer Auseinandersetzungen und zeitweiliger Besetzung nie angetastet.

Die Stadt Wismar wurde am 24. Oktober 1648 im Zuge des Westfälischen Friedens Schweden zugesprochen und erlangte einen besonderen Stellenwert unter allen schwedischen Besitzungen auf deutschem Boden – bildete sie doch ein strategisch wichtiges Bindeglied zwischen Schwedisch-Pommern und Bremen-Verden. Im Fürstenhof zu Wismar wurde daher 1653 das oberste schwedische Gericht für Schwedens Besitzungen auf deutschem Boden errichtet. Bedingt dadurch erfolgte im 17. Jahrhundert der Ausbau zur größten Festung Europas. In der Schwedenzeit von 1648-1803 wurden die Sonderrechte der Stadt durch alle Könige bestätigt.

Selbst im Pfandvertrag von 1803 (Vergleich zwischen dem König von Schweden und dem Herzog von Mecklenburg über die Stadt und die Herrschaft Wismar) wird in Art. XVII. ausgeführt:

„Des Herzogs von Mecklenburg – Schwerin Durchlaucht verbinden sich förmlichst, die Stadt und Herrschaft Wismar, die Ämter Poel und Neukloster nebst Zubehörung und deren Eingeborene, sowohl Stadt- als Landbewohner, in ihren wohl erworbenen Gerechtsamen, Privilegien und Freyheiten zu handhaben, und sie auf keine Art, in keinem Falle und aus keinem irgend scheinbarem Grunde deren Genusse zu beeinträchtigen.“

Unter dem 20.06.1903 wurde nach langen Verhandlungen ein Staatsvertrag zwischen dem Großherzog von Mecklenburg – Schwerin und dem König von Schweden und Norwegen geschlossen, mit dem der König von Schweden auf die Einlösung der Stadt und Herrschaft Wismar als Unterpfand verzichtete. Mit dieser Vereinbarung wurde die Hansestadt Wismar in vollen und unbeschränkten Eigenbesitz des Großherzogs umgewandelt. Ferner war bestimmt, dass die Verzichtsvereinbarung der Anerkennung

durch das Deutsche Reich bedürfe, die einem gesonderten Vertrag zwischen Schweden und dem Reich vorbehalten sei. Die Anerkennung erfolgte unter Mitwirkung des Reichskanzlers durch den Deutschen Kaiser (nach Detlof v. Oertzen: Das Erlöschen des Schwedisch-Mecklenburgischen Pfandvertrages über Stadt und Herrschaft Wismar).

Erst 1918, mit dem Ende des ständischen Staates in Mecklenburg, entfielen die ursprünglichen Sonderrechte der Seestadt Wismar. Mit dem Einführungsgesetz zur mecklenburgischen Verfassung von 1920 wurde die Seestadt Wismar unter Beseitigung der Sonderrechte in die Verwaltung des Landes eingegliedert. Durch § 1 der 5. Anordnung des Landes Mecklenburg – Schwerin vom 20. Mai 1920 wurde Wismar jedoch selbständiger Stadtbezirk außerhalb der Einteilung in Ämter.

Während des Dritten Reiches wurde die kommunale Selbstverwaltung grundsätzlich aufgehoben. Allerdings behielt Wismar den Status des Stadtkreises.

Dieser Status blieb nach 1945 bei der administrativ – territorialen Gliederung der sowjetischen Besatzungszone erhalten. Im Rahmen der Verwaltungsreform von 1952 wurde der Status der Stadt Wismar als kreisfreie Stadt beibehalten. Diese Rechtsposition wurde durch die Kommunalverfassung der DDR von 1990 (KV DDR) in § 8 Abs.1 bestätigt. Nach der Wiedervereinigung galt diese Regelung als Landesrecht nach Neubildung der ost-deutschen Bundesländer zum 03.10.1990 fort.

2. Die Zeit des Umbruchs von 1990 bis hin zur ersten Gebietsreform im Jahre 1994:

Nach der Wende sammelten die Bürger der Hansestadt Wismar ihre ersten demokratischen Erfahrungen im Rahmen der Selbstverwaltung ihrer Stadt. Die bewegte Entwicklung, die die Hansestadt Wismar nahm, prägte sich bei vielen Bürger ein. Das identitätsstiftende Verständnis der bundesdeutschen Demokratie in der Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung ist mit der Kreisfreiheit Wismars untrennbar verbunden. Im Ausfluss dieses Denkens beschloss die Bürgerschaft unter dem 27.03.1993 die Kreisfreiheit zu erhalten.

Die raumordnerische Entwicklung des Landes war in der Zeit nach der Kommunalreform 1990 durch fehlende bzw. missachtete rechtliche Rahmenbedingungen geprägt. Eigentlich wurde dieses „Vakuum“ fehlender konkreter Landesplanung durch § 2 Abs.1 Nr. 3, 4 und 5 des Raumordnungsgesetzes (ROG) ausgefüllt, der als Ziel regionaler Strukturpolitik den Ausbau von zentralen Orten vorgab. Bei der darin enthaltenen Unterteilung in Klein- und Unterzentren, Mittel- und Oberzentren war die Versorgungsfunktion kleiner Umlandgemeinden lediglich auf die Deckung des Grundbedarfs beschränkt. Da ein gewaltiger Nachholbedarf bestand, wurden diese Vorgaben jedoch häufig ignoriert. Die Umlandgemeinden meinten diesem

mit hohem Engagement dahingehend zu begegnen, dass großzügig und großflächig Wohnbauflächen, Gewerbe- und Sondergebietsflächen ausgewiesen wurden. In den Gemeinden wurde der vermeintliche rechtliche Freiraum zumeist mit Blick auf die Nähe der Stadt also mit dem Ziel genutzt, Bevölkerung und Gewerbe aus der Stadt abzuziehen. Die eigentliche raumplanerische Funktion der Gemeinde hinsichtlich ihrer Bewohner und deren örtlicher Versorgung wurde hintangestellt. Die Ausweisung von überdimensionierten Gewerbe- und Sondergebietsflächen über den Eigenbedarf der Gemeinde hinaus wurde durch die Hansestadt Wismar unter Hinweis auf eine geordnete räumliche Entwicklung im Sinne einer raumordnerischen Planung mit Protest bedacht. Die Hansestadt Wismar wandte sich wegen dieser Fehlentwicklungen mehrfach an die zuständigen Ministerien und den Landkreis Wismar. Allerdings wurde dies nie zum Anlass genommen, gegen Fehlentwicklungen einzuschreiten, um einem raumordnerischen Konzept Geltung zu verschaffen oder zumindest Fehlentwicklungen rückgängig zu machen. In diesem Zusammenhang sei insbesondere auf die Gemeinde Gägelow verwiesen, die ohne den erforderlichen Bebauungsplan die Errichtung eines großflächigen Einzelhandelszentrums zuließ, das nach raumordnerischen Gesichtspunkten vom Zuschnitt in einem Mittelzentrum anzusiedeln wäre. Im Rahmen einer gerichtlichen Entscheidung vom 23.09.1998 führt das Verwaltungsgericht Schwerin aus (2 A 2063/92), dass es für die Genehmigung solcher Vorhaben auf die Raumordnungsfragen nicht ankomme, da es festgesetzte Ziele der Landesplanung im Jahre 1991 nicht gegeben habe. Folge dieser unausgewogenen Entwicklung im Ordnungsraum war, dass wichtige Versorgungsfunktionen der Hansestadt Wismar als Mittelzentrum und somit Versorgungsschwerpunkt in die Umlandgemeinden verlagert wurden.

Weiterhin wurden die im Rahmen von Bauleitplanverfahren der Gemeinden notwendigen nachbarrechtlichen Abstimmungen nicht oder nur teilweise vorgenommen, bzw. wurden die Belange der Hansestadt Wismar ungenügend oder nicht in der nach dem Baugesetzbuch vorgeschriebenen Weise in den Abwägungsprozess einbezogen und das Investitionsbegehren im Umland durch die höhere Verwaltungsbehörde sehr großzügig behandelt.

Erst im Jahre 1993 folgte mit dem 1. Raumordnungsprogramm (ROP) Mecklenburg-Vorpommern 1993 die Erstellung der überfachlichen und fachlichen Ziele bzw. Grundsätze für eine fachübergreifende raumbezogene Rahmenplanung für die künftige Entwicklung des Landes. Dieser folgte schließlich 1996 die Aufstellung des 1. Regionalen Raumordnungsprogramms Westmecklenburg (RROP), so dass für Westmecklenburg erst zu diesem Zeitpunkt ein umfassendes planungspolitisches Rahmenkonzept für eine geordnete räumliche Entwicklung vorlag, sprich für die Region Wismar mit ihrem Umland die Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung genauer definiert sowie die Strukturen für die Einteilung des Oberzentrums, Mittelzentrums, zentralen Orte sowie des Ordnungsraumes festgelegt wurden. Die entstandenen Fehlentwicklungen und Defizite wurden nicht ausgeglichen.

3. Die Gebietsreform 1994: Entscheidung für die Kreisfreiheit Wismars

Mit dem Landkreisneuordnungsgesetz vom 01.07.1993 wurde eine umfassende Gebietsreform durchgeführt. Wie auf S. 85 des vorliegenden Gesetzentwurfes zutreffend ausgeführt wird, gingen die kreisfreien Städte unverändert aus den Stadtkreisen der DDR hervor. Die Städte wurden **durch Eingemeindungen vergrößert**. Zur Hansestadt Wismar wird auf S. 52 darauf verwiesen, dass diese den Status der Kreisfreiheit seit 1920 besitze, einen sehr ausgeprägten urbanen Charakter aufweise und durch den Hafen maritim ausgerichtet sei.

Der Innenausschuss des Landtages hat als Ergebnis der Abwägung beschlossen, die Kreisfreiheit von Wismar zu erhalten (LT-Drs. 1/3243). Diese Wertung ist darauf zurückzuführen, dass eine ausführliche Stellungnahme durch die Bürgermeisterin der Hansestadt Wismar Frau Dr. Wilcken in die Beratungen eingeführt wurde, die die Erforderlichkeit der Kreisfreiheit für die Hansestadt Wismar belegte (Ebenda S. 48). Im Ergebnis der Beratungen sprachen sich **alle Fraktionen übereinstimmend** für den Erhalt der Kreisfreiheit der Hansestadt Wismar aus (Ebenda S. 69).

Diese im Rahmen der Beratungen im Innenausschuss des Landtages in Bezug genommene Stellungnahme vom 17.02.1993 ist als **Anlage 1** angefügt und wird ausdrücklich zum Gegenstand auch dieser Anhörung gemacht. In der Stellungnahme ist ein Gutachten des Prof. Dr. Laux enthalten, in dem dieser zu dem Ergebnis gelangt, dass die Kreisfreiheit Bestandteil des durch Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz garantierten Selbstverwaltungsrechts und nicht etwa des schwächeren Bestandsrechts der Kreise nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG ist. Insofern unterliege ein Eingriff in diesen Status den gleichen Voraussetzungen wie sonstige Eingriffe in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht.

Im Nachgang zu den Beratungen im Innenausschuss fand am 22.06.1993 die Sitzung des Landtages statt, in dem sich dieser mit der Kreisgebietsreform befasste. In seinem Redebeitrag führte der jetzige Innenminister Dr. Gottfried Timm aus, dass sich die Sozialdemokraten für die Kreisfreiheit von Wismar eingesetzt haben, weil sie diese im Vergleich mit der Kreisfreiheit von Greifswald und Stralsund für richtig hielten (LT-Protokoll, 81. Sitzung, S. 4588).

4. Die „Erfolgsgeschichte“ Wismars seit 1994:

Nachdem die Kreisfreiheit ausdrücklich bestätigt wurde, konnte die Hansestadt Wismar eine dynamische Entwicklung verzeichnen, die sie zu einem bundesweit anerkannten wirtschaftlichen Wachstumskern mit hervorragenden Standortbedingungen und mit einem besonders anziehendem Lebensumfeld macht.

4.1 Wirtschaftliche Entwicklung

Die Hansestadt Wismar kann im Bereich der Wirtschaft auf eine erfolgreiche Ansiedlungspolitik verweisen, die Ausgangspunkt einer wirtschaftlichen Entwicklung ist, die im Lande Mecklenburg-Vorpommern ohne Vergleich ist. Die Bemühungen wurden zuletzt beispielsweise honoriert durch Ergebnisse der PROGNOSE-Studie, wonach Wismar vor Rostock ein ausgeglichener Chancen-/Risikomix bescheinigt wird. Wismar belegt hier von 439 verglichenen Kommunen den Rang 288 vor Rostock auf 304. Die IHK Schwerin kommt in Anlehnung zu dieser Studie sogar zu dem Ergebnis, dass Wismar die dynamischste Gebietskörperschaft in den vergangenen acht Jahren war und im Lande Mecklenburg-Vorpommern die beste wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Landesvergleich vorweisen kann (Wirtschaftskompass 11/2004, S. 2 ff.). Es wird auf Seite 4 ausgeführt, dass

„ ... die Hansestadt in der Vergangenheit die richtigen Weichenstellungen vorgenommen hat und dabei ist, sich von einem industriellen Kern zu einem wirtschaftlichen Zentrum im Land zu entwickeln – ein Pfund, mit dem Wismar vor dem Hintergrund der diskutierten und notwendigen Konzentration der Wirtschaftspolitik auf Wachstumskerne wuchern kann.“

Diese und weitere Einstufungen sind die Früchte, die sich aus dem Erhalt der Kreisfreiheit im Jahre 1994 ergaben, die den Bürgern der Stadt und auch denen des Landes als „Rendite“ zuflossen. Entgegen der Aussage im Gutachten zur Kommunalen Gebietsreform im Lande Mecklenburg-Vorpommern auf der Kreisebene von Thieme aus dem Jahre 1992 (S. 114), dass keinen Einfluss der Kreisfreiheit auf die Entwicklungsperspektiven annehm, konnte Wismar im Vergleich zu allen anderen Kommunen des Landes Mecklenburg-Vorpommern den Vorteil der Kreisfreiheit gewinnbringend zum Nutzen des Standortes einsetzen. Im Gegensatz zum sonstigen geographischen Umfeld konnte nämlich eine stetig wachsende Industrie- und Gewerbeansiedlung verzeichnet werden. Durch äußerst schnelle und bedarfsgerechte Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten ist es gelungen, entgegen dem sonstigen wirtschaftlichen Trend über 3500 Arbeitsplätze neu zu schaffen bzw. zu erhalten. Die wirtschaftliche Erfolgsgeschichte der Hansestadt Wismar basiert auf den aus der Kreisfreiheit folgenden kurzen Entscheidungswegen in einer kompakten, leistungsfähigen Verwaltung, die dem Bürger und Investor eine schnelle Bearbeitung seiner Anliegen gewährleistet. Von den durch diese Entwicklung geschaffenen Arbeitsplätzen, den Steuereinnahmen und dem Kaufkraftzuwachs profitieren insbesondere auch die umliegenden Gemeinden und nicht zuletzt das gesamte Land Mecklenburg-Vorpommern.

Die außerordentlich positive Entwicklung der Hansestadt Wismar als Wachstumskern mit vielen oberzentralen Funktionen ist der als **Anlage 2** angefügten Stellungnahme zur wirtschaftlichen Entwicklung zu entnehmen, die ausdrücklich zum Gegenstand dieser Anhörung gemacht wird.

4.2 Seehafen

Überdies erwies sich als besonderer Wirtschaftsfaktor der Seehafen, der durch die Hansestadt Wismar maßgeblich getragen wird. Diese historisch

gewachsene öffentliche Einrichtung stellt eine Besonderheit der Stadt Wismar dar, die diese nicht nur als Hansestadt charakterisiert. Wismar hat seit der Wende erhebliche Anstrengungen unternommen, um das wirtschaftliche Potential des Seehafens zu erschließen und konnte diesen als überregionalen Wirtschaftsfaktor etablieren.

Eine derartige Entwicklung wäre in einem Landkreis mit Sicherheit nicht möglich gewesen. Ob diesem Wirtschaftsfaktor im Rahmen eines Großkreises die notwendige Unterstützung zukommt, um die erlangte Position auf Dauer halten oder gar ausbauen zu können, dürfte eher fraglich erscheinen.

Häfen sind öffentliche Infrastruktur. Dem trägt sogar die finanzielle Transferleistung der Europäischen Union von jährlich 50 Mio. € für die deutschen Küstenländer Rechnung.

4.3 Hochschule

Mit der Hochschulerneuerung in Mecklenburg-Vorpommern wurde am 1. Oktober 1992 die Hochschule Wismar, Fachhochschule für Technik, Wirtschaft und Gestaltung gegründet. Die bereits bestehenden Fachbereiche Architektur, Bauingenieurwesen, Elektrotechnik und Informatik, Maschinenbau/Verfahrens- und Umwelttechnik sowie Wirtschaft wurden um die Fachbereiche Seefahrt und Design/Innenarchitektur erweitert. Die Zahl der Studenten ist von ca. 500 im WS 1991/92 auf mittlerweile über 4000 im WS 2002/03 angestiegen, mithin hat sie sich mehr als verachtfacht. Die außerordentlich leistungsfähige Hochschule hat sich in Zusammenarbeit mit der Hansestadt Wismar sowie der regionalen Wirtschaft als Wirtschaftsfaktor und Ausgangspunkt für Innovationen in der Region etabliert. Diese Vorteile konnte die Hansestadt Wismar insbesondere auch im Rahmen des Technologie- und Gewerbezentrum Wismar nutzen. Diesbezüglich wird ausdrücklich auf die Seite 7 ff. der Anlage 2 verwiesen.

4.4 Steueraufkommen und Wertschöpfung

Die dargestellten Anstrengungen der Hansestadt Wismar, für Ansiedlung von Unternehmen günstige Bedingungen zu schaffen, schlägt sich nicht zuletzt im Gesamtaufkommen der Hansestadt Wismar aus den Kommunalsteuern nieder. Dieses hat sich seit 1994 von 5.682,22 T€ bis 2004 auf 10.883,9 T€ (Stand 16.12.2004) innerhalb von 10 Jahren verdoppelt. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer sind im gleichen Zeitraum gar um ca. **260 % (26 % p.a.)** von 2.649,92 T€ auf 6.827,40 T€ gestiegen. Zur Darstellung wird auf die als **Anlage 3** angefügte Tabelle verwiesen.

Noch drastischer zeigt sich die Entwicklung beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Beschäftigten. Hier betrug das BIP pro Erwerbstätigen im Jahre 2002 44.463 € und lag damit 2 % über dem Durchschnitt aller kreisfreien Städte. Der genannte Durchschnitt wird allerdings durch Rostock, als dem wirtschaftlichen Zentrum und am dichtesten besiedelten Ballungsraum des Landes Mecklenburg-Vorpommern, mit einem überdurchschnittlichen BIP von 48.972 € verfälscht, so dass sich Wismar deutlich nach Rostock von

den anderen kreisfreien Städten absetzen und als zweiter Wachstumskern im Lande etablieren konnte. Das BIP ist in der Hansestadt Wismar in den Jahren von 2000 bis 2002 im Vergleich zu den anderen Städten und dem gesamten Land deutlich gewachsen. Es stehen Wachstumsraten von 12,8 % (2000), 5,0 % (2001) und 5,0 % (2002) denen des Landes mit 0,4 (2000), 1,5 (2001) und 1,2 (2002) gegenüber. Allein diese Vergleiche machen deutlich, welche Dynamik die Wirtschaftsentwicklung durch die günstigen Rahmenbedingungen in Wismar hat und so ein ausgewiesener Wachstumskern entstand.

4.5 Verleihung des Welterbe-Status

Die Hansestadt Wismar setzte nicht nur in der Ansiedlungspolitik, sondern auch der Sanierung der Altstadt Maßstäbe. Mit großer Anstrengung der Bürger und großem finanziellen Einsatz konnten die über Generationen geschaffenen verbindenden Traditionen und Werte, die Wismar sein besonderes Gesicht als Hansestadt verleihen, erhalten und saniert werden. Die drei großen Stadtkirchen, reich verzierte Bürgerhäuser, gut erhaltene Speicher, das Wassertor, der Fürstenhof, das Zeughaus und der "Alte Schwede" sind markante Punkte in einer geschlossen erhalten gebliebenen Altstadt mit mehr als 300 Baudenkmälern. Die denkmalpflegerischen Bemühungen der Wismarer Bürger und ihrer Stadtvertretung um dieses historische Vermächtnis bewogen die UNESCO im Juni 2002, Wismar zusammen mit Stralsund in die **Welterbeliste** aufzunehmen. In diese Liste werden Kultur- und Naturgüter aufgenommen, die von so außergewöhnlicher Bedeutung sind, dass ihr Untergang ein unersetzlicher Verlust für die gesamte Menschheit wäre. Die Verantwortung für den Schutz eines in die Welterbeliste aufgenommenen Kultur- und Naturerbes liegt nicht mehr allein in der Verantwortung des jeweiligen Staates, sondern fällt unter die Obhut der gesamten Menschheit.

4.6 Leistungsfähige Verwaltung

Die Hansestadt Wismar verfügt über eine leistungsfähige Verwaltung. Um die Effizienz der Verwaltung bei der Aufgabenerledigung zu steigern, hat Wismar seit 1994 erhebliche Anstrengungen unternommen. Wismar wurde schon im Jahre 1996 durch den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern ausdrücklich bestätigt: „ ... Wenn alle so arbeiten würden, dann wäre das schon ein großer Erfolg auf der Kommunalebene“ (**Anlage 4**). Allein seit 1998 konnte der Personalbestand (ohne ABM-Kräfte) in der Stadtverwaltung von 863,45 über 828,75 (1999), 816,395 (2000), 833,75 (2001), 861,99 (2002), 808,40 (2003) auf **689,63 VbE (2004)** abgebaut werden. Das entspricht einem Personalabbau von **20,13 %** in 6 Jahren.

Tatsächlich waren in Jahre 1994 noch 1.441 Personen in der Stadtverwaltung der Hansestadt Wismar beschäftigt. Diese Zahl konnte auf 768 Beschäftigte im Jahre 2004 kontinuierlich reduziert werden. Hier ergibt sich ein Abbau von **46 % der Beschäftigten innerhalb von 10 Jahren**. Die jeweiligen Haushaltspläne weisen sinkende Personalkosten aus. Insbesondere seit 1998 konnten die Personalkosten auf gleichem Niveau gehalten bzw.

gesenkt werden, obwohl gleichzeitig eine deutliche Ost-West-Angleichung der Vergütungen und Besoldung stattfand. Allein in den Jahren **2000 bis 2004** konnten **die bereinigten Personalkosten** von 28.801.225 € (Plan NT) auf 26.189.200 € (Plan), sprich **um ca. 9 %, abgesenkt** werden. Dieses Einsparergebnis ist umso mehr hervorzuheben, da in der gleichen Zeit eine Ost-Westanpassung von immerhin 87 auf 92,5 % stattfand, was einer Lohnsteigerung von 5,11 % entspricht.

4.7 Grenzen des Wachstums

Der Fortführung der unter C. 4.5 dargestellten wirtschaftlichen Entwicklung stehen allerdings mittlerweile die Nachteile eines verdichteten urbanen Raumes mit einer hohen Siedlungsdichte (1.069 EW/km²) und einer geringen Flächengröße von 42 km² entgegen. Darüber hinaus erschweren im Stadtgebiet vorhandene Trinkwasserschutzzonen sowie Landschafts- und Naturschutzgebiete die räumliche Entwicklung der Stadt. Die zukünftige weitere Entwicklung der Hansestadt Wismar als Wachstumskern der Region wird davon abhängen, inwieweit es gelingt Flächen für weitere Wirtschaftsansiedlungen bereitzustellen. Wismar stehen jedoch keine größeren Flächen mehr im Stadtgebiet zur Verfügung.

Gerade die für die weitere Entwicklung der Hansestadt Wismar notwendige Ausweisung neuer Gewerbe- und Industriegebiete mit den nutzungsbedingten großflächigen Versiegelungen (GRZ 0,7 bis 0,8) macht somit gleichzeitig die Absicherung des naturschutzrechtlichen Ausgleiches gemäß § 1a Abs. 3 BauGB erforderlich, die in Wismar aber nicht mehr vorhanden sind. Dies Problem deutete sich schon in der Vergangenheit im Rahmen einzelner Projekte an, konnte aber bisher durch Kooperationen mit Nachbargemeinden gelöst werden.

Bereits beim Bau des Nordostzubringers zur Anbindung der Industrie- und Gewerbegebiete Seehafen und Haffeld wurde die Ausweisung von 2 ha Ausgleichsflächen im Landkreis Nordwestmecklenburg notwendig. Dies erfolgte entsprechend der Tatsache, dass für die Ausgleichsmaßnahmen für den Neubau der Werft sowie die beispielhafte Entwicklung im Seehafen und Haffeld bereits alle geeigneten Flächen in Wismar Anspruch genommen worden sind.

Die Probleme, die sich für die weitere positive Entwicklung der Hansestadt Wismar aus dem Flächenmangel ergeben können, sind dem Land seit langer Zeit bekannt. Diesbezüglich wird exemplarisch auf eine Darstellung des Eingemeindungsbedarfs im Schreiben vom 11.07.1995 verwiesen, das als **Anlage 5** ebenfalls ausdrücklich in Bezug genommen wird. Die Hansestadt Wismar hat schon 1999 einen Eingemeindungsvorschlag für alle kreisfreien Städte ausgehend von den raumordnerischen Entwicklungsachsen des Landes mit einer entsprechenden Karte erarbeitet. Dieser Vorschlag ist auch heute noch zur Lösung der aufgeführten Probleme aktuell. Die Stadt-Umland-Problematik kann besser durch Eingemeindung der umliegenden Gemeinden unter Erhalt weitgehender Selbständigkeit in das Stadtgebiet der Hansestadt Wismar als durch die im VwModG-E vorgesehene Einkrei-

sung gelöst werden. Diesbezüglich wird auf die als **Anlage 6** beigefügte gesonderte Stellungnahme zur räumlichen Entwicklung verwiesen, die ausdrücklich zum Gegenstand dieser Anhörung gemacht wird. Dieser sind die Ausgangslage, die Probleme und die Notwendigkeit von Eingemeindungen zu entnehmen. Weiterhin ist verdeutlichend als **Anlage 7** eine Darstellung der Bevölkerungsentwicklung im Umland Wismars angefügt.

Der derzeitige Bedarf an Ausgleichsflächen muss fast vollständig außerhalb der Stadtgrenzen realisiert werden und beläuft sich für weitere geplante Vorhaben auf 232 ha. Ohne Flächenerweiterungen ist die weitere Entwicklung des überregionalen Industrie- und Gewerbeschwerpunktes Wismar einschließlich des Holzclusters und des maritimen Netzwerkes mit Hochschule nicht möglich. Insofern wird ausdrücklich auf die als **Anlage 8** angefügte Stellungnahme zur Notwendigkeit von Ausgleichsflächen verwiesen.

Weiterhin wurde versucht mit umliegenden Gemeinden zu Kooperationen zu gelangen, die eine Lösung gemeinsamer Probleme auf Verwaltungsebene ermöglichen sollte. Doch scheiterten diese zumeist an den Vorgaben der Kommunalverfassung. Einerseits ist, wie beispielsweise im Falle der *amt-sangehörigen* Gemeinde Barnekow, eine Verwaltungsgemeinschaft zur Erledigung von Teilaufgaben nach der Kommunalverfassung nicht zulässig. Möglich wäre nur eine freiwillige Eingemeindung unter Aufgabe der rechtlichen Selbstständigkeit der Gemeinde. Im Falle der *amtsfreien* Gemeinde Poel ist andererseits zunächst eine Verwaltungsgemeinschaft möglich, doch wäre diese nur auf Teilbereiche beschränkt. Um einer auf lange Sicht danach anzustrebenden freiwilligen Eingemeindung die bestehenden Vorbehalte zu nehmen, bietet die Kommunalverfassung jedoch keinen interessengerechten Ausgleich für den Verlust der bisherigen Eigenständigkeit. In anderen Bundesländern besteht hingegen die Möglichkeit, einen Teil der rechtlichen Selbstständigkeit im Falle der Eingemeindung, etwa durch eine gewählte Ortsteilvertretung und einen gewählten Ortsteilvertreter (Vgl. Niedersächsische Gemeindeordnung), zu erhalten.

Ergänzend zum vorliegenden VwModG-E, der nach der Begründung die Stadt-Umland-Problematik durch die Einkreisung der kreisfreien Städte nachhaltig entspannen will, wurde Wismar mit Schreiben vom 30.11.2004 (**Anlage 9a**) nunmehr aufgefordert, weitergehenden Handlungsbedarf hinsichtlich der Stadt-Umland-Problematik darzustellen und noch gewünschte Flächenausdehnungen darzustellen. Dies ist insofern verwunderlich, als dass diese Alternativen im Rahmen der Begründung des VwModG-E (S. 130), insbesondere großangelegte Eingemeindungen zur Entspannung der Stadt-Umland-Beziehungen, nicht als nachhaltig betrachtet werden. Die darauf erfolgte Antwort wird ebenfalls als **Anlage 9b** zum Gegenstand der Anhörung gemacht.

4.8 *Votum der Bürgerschaft*

In der Sitzung vom 20.02.2004 (Drs. 0899-13 a.O./04) beschloss die Bürgerschaft der Hansestadt Wismar hinsichtlich der Gebietsreform/ Kreisfreiheit der Hansestadt Wismar folgendes:

- I. Die Bürgerschaft der Hansestadt Wismar spricht sich gegenüber dem Landtag und der Landesregierung Mecklenburg – Vorpommern ausdrücklich dafür aus, die Kreisfreiheit der Hansestadt Wismar beizubehalten, denn nur diese gewährleistet gegenwärtig den Rahmen für eine kommunale Selbstständigkeit, welche für die weitere vorgerechneten Entwicklung unserer Hansestadt dringend erforderlich ist.*
- II. Die Bürgerschaft wird den Zusammenschluss der Hansestadt Wismar mit den Gemeinden des Umlandes fördern, um so die Stadt – Umland – Problematik aufzulösen und neben der Erhöhung der Verwaltungseffizienz, die Voraussetzung für ein höheres Maß kommunaler Selbstständigkeit schaffen.*

C. Konkrete Auswirkungen der Kreisstrukturreform (Art. 1 Teil 3 des VwModG-E) – Die Betroffenheit der Rechtsposition der Hansestadt Wismar durch die Eingliederung in den Kreis Westmecklenburg

Die Landesregierung betrachtet den Verlust der Kreisfreiheit für die Hansestadt Wismar nicht als Eingriff in eine schützenswerte Rechtsposition. Einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf die Kreisfreiheit gebe es nicht (VwModG-E S. 128 f., 152 des Entwurfes).

Entgegen der Ansicht der Landesregierung ist sowohl der besondere Status der kreisfreien Städte im Rahmen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltung als auch der von diesen wahrzunehmende Bestand an kommunalen Aufgaben verfassungsrechtlich geschützt.

Der Eingriff in geschützte Rechtspositionen ist keineswegs auf Basis des ermittelten Sachverhalts und der dem VwModG-E zugrunde liegenden fehlerhaften Abwägung zu rechtfertigen, mithin ist der vorliegende Gesetzesentwurf verfassungswidrig.

1. Schutz der Selbstverwaltung aus Art. 28 GG, Art 72 LV MV

Obgleich die kreisfreien Städte weder in der Landesverfassung noch im Grundgesetz aufgeführt werden, sind die kreisfreien Städte als besondere Ausformung der Selbstverwaltung den Gemeinden und nicht den Landkreisen zuzurechnen, womit sie den gleichen verfassungsrechtlichen Schutz wie die Gemeinden genießen.

Nach Art. 72 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung sind nämlich die Gemeinden berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Nach Satz 2 haben die Kreise im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Der Gesetzgeber hat damit den Gemeinden einen weitergehenden verfassungsrechtlichen Schutz der Selbstverwaltung zugestehen wollen. Der verfassungsrechtliche Schutz aus Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes, der neben der Landesverfassung als sogenannte Mindestgarantie gilt, ist entsprechend ausgestaltet.

Der Verfassungsgerichtshof NRW stellt in seinem Urteil vom 07.11.1975 (AZ: 74-74) in einem Fall der Einkreisung einer bis dahin kreisfreien Stadt fest, dass der Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung im begrenzten Umfang auch den Bestand der Gemeinde schütze. In ihn dürfe durch Gesetz nur eingegriffen werden, wenn dies unter Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung aus Gründen des öffentlichen Wohls geschieht. Dieser begrenzte Bestandsschutz erstreckte sich auch auf den Verlust des Status der kreisfreien Stadt durch Gesetz. Dies ergebe sich daraus, dass zwischen

dem Status der kreisfreien Stadt und dem einer kreisangehörigen Stadt so wesentliche rechtliche und politische Unterschiede bestehen, dass eine Änderung im Status die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie verletzt, wenn sie nicht aus Gründen des öffentlichen Wohls nach ausreichender Anhörung der betroffenen Stadt geschehe.

Aus der zitierten Rechtsprechung lässt sich für die kreisfreien Städte folgendes ableiten: Die kreisfreien Städte haben sich in der historischen Entwicklung als Ausgangspunkt unserer demokratischen Gesellschaft erwiesen. In ihnen konzentrierte sich die Bevölkerung, so dass sich hier ein besonderer Aufgabenbestand entwickelte. So entstanden besonders leistungsstarke Zentren, die ihre Angelegenheiten „selbst“ regeln mussten und dies auch durch die Schaffung und das Vorhalten von öffentlichen Einrichtungen (Krankenhäuser, Schulen, Transportwesen) taten, die die Grundlage der heutigen Daseinsvorsorge bilden. Die Attraktivität der Städte wurde durch diese Einrichtungen verstärkt und strahlte so auf die umliegenden ländlichen Räume aus. Demnach liegt in diesen durch die örtliche Gemeinschaft, sprich der Bürgerschaft der kreisfreien Städte wahrgenommenen Aufgaben, der Kern des Selbstverwaltungsrechts der kreisfreien Städte als besonderer Form der Selbstverwaltung einer besonders leistungsstarken Gemeinde (örtliche Gemeinschaft). Sie sind vom Verfassungsgeber als Form der kommunalen Selbstverwaltung vorgefunden und als leistungsstarker Aufgabenträger anerkannt worden, weshalb zusätzliche Aufgaben übertragen und eine Gleichstellung der kreisfreien Städte mit den Landkreisen in § 7 S. 2 KV MV erfolgte. Folglich ergibt sich ein Schutz dieser besonderen Form der Selbstverwaltung und des damit verbundenen originären Aufgabenbestandes direkt aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.

Die vorstehende Ansicht wird ausdrücklich von v. Mutius (LT-Drs.4/1210 Seite 123) und Wallerath (Ebenda Seite 112) geteilt.

Zur Einkreisung der kreisfreien Städte verweist v. Mutius in seiner Stellungnahme vom 20.06.2003 (LT-Drs 4/1210, Seite 115 ff.) darauf, dass die Aussage des Innenministeriums, dass es kein verfassungsmäßiges Recht auf Kreisfreiheit gebe, unzutreffend sei. Der Verlust der Kreisfreiheit habe nämlich unmittelbare Auswirkungen auf die von den kreisfreien Städte bisher eigenverantwortlich wahrzunehmenden Aufgaben, verändere die Position der ehemals kreisfreien Städte im übergemeindlichen Finanzausgleich, führe zur Beteiligung dieser Städte an der Finanzierung des jeweiligen Landkreises über die Kreisumlage und verändere auch sonstige Kooperations- und Entscheidungsabläufe. Wegen dieser unmittelbaren Auswirkungen sei durch die Verfassungsrechtsprechung Nordrhein – Westfalens auch die Zulässigkeit der verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Einkreisung solcher Städte und etwaiger Kompensationsmaßnahmen angenommen worden (ebenda S. 122).

Wallerath führt in seinem Vortrag vom 23.05.2003 (LT-Drs. 4/1210 S. 97 ff., S. 111) aus, dass zu einer Gebietskörperschaft auch ein bestimmter Aufgabenkreis gehöre. Insofern seien die Aufgaben des Kreises gleichsam als Verlängerung der örtlichen Aufgaben der kreisfreien Stadt (mit der gesamten

Fülle der Selbstverwaltungsaufgaben) in den ländlichen Raum zu verstehen. Folglich sei es auch keineswegs so, dass die kreisfreie Stadt überörtliche Aufgaben anstelle des Kreises wahrnehme, sondern gerade umgekehrt.

Nach alledem ist es unverständlich, mit welcher Leichtfertigkeit der Gesetzesentwurf das Bestehen einer schützenswerten Rechtsposition verneint.

2. Eingriff in die Selbstverwaltung

2.1 *Eingriff durch die beabsichtigte Einkreisung*

Das Innenministerium geht nach einem Vermerk vom 15.05.2003 zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für die beabsichtigte Verwaltungs- und Gebietsreform (Landtagsdrucksache LT-Drs 4/1210, Seite 151 ff.) davon aus, dass die kreisfreien Städte durch die beabsichtigte Gebietsreform von einem Aufgabenentzug nicht betroffen seien, da sie bisher überörtliche Aufgaben anstatt der Kreise wahrnehmen würden. Demnach würden sie von Aufgaben durch die Kreise entlastet werden, müssten aber zukünftig die Umlage an diese entrichten. Zudem wären sie durch eine Kreisgebietsreform nicht so intensiv wie Kreise betroffen, weil ihnen kein verfassungsrechtlich verbürgter, sondern nur ein ihnen zusätzlich übertragener Aufgabenbestand entzogen würde. Ein verfassungsmäßiges Recht auf Kreisfreiheit bestehe nicht.

Diese Ansicht des Innenministeriums ist nicht zutreffend. Allein die Entziehung des Status der kreisfreien Stadt stellt – wie zuvor bereits erläutert – einen Eingriff in den Kernbereich des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 72 LV M-V dar.

2.2 *Grundsätzliche Auswirkungen des Verlustes der Kreisfreiheit*

Die mit dem VwModG-E beabsichtigte Eingliederung in einen Kreis Westmecklenburg würde die bisherige Position Wismars und den Aufgabenbestand nachhaltig zum Nachteil der Bürger verändern.

2.2.1 *Personalübergang (Personalhoheit)*

Die §§ 92 ff. des Art. 1 des VwModG-E greifen in die Personalhoheit der Hansestadt Wismar ein.

Gesetz für den Personalübergang vom Land auf die Kreise fehlt

Die Regelungen der Kreisstrukturreform sind unzureichend, da ohne das vom Innenminister angekündigte Gesetz zur Personalüberleitung die Kostenfolgen und Finanzierung gar nicht abschließend beurteilt werden können. Demnach können nachfolgende Ausführungen nur vorläufig sein.

Der in § 92 Abs. 1 Satz 2 enthaltene Verweis auf ein noch folgendes Gesetz zum Personalübergang vom Land auf die Kreise dürfte im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 GG problematisch sein. Es ist näm-

lich kein sachlicher Grund ersichtlich, warum die Regelung des Personalüberganges des Landes auf die Kreise nicht gleichzeitig mit dem Personalübergang zwischen den Gebietskörperschaften in dem vorliegenden Gesetzentwurf geregelt wird. Es bleibt insofern vollkommen offen, zu welchen Bedingungen und in welcher Zahl die Beschäftigten vom Land auf die Kreise übergehen sollen. Zwar betrifft dies zunächst die noch zu bildenden neuen Kreise, doch entfaltet diese Regelung mittelbare Wirkung für die Rechtsposition Wismars. Die HWI wäre mit dem vorgesehenen Status einer „kreisangehörigen großen Stadt“, was in etwa einer amtsfreien Gemeinde mit einigen Sonderzuständigkeiten entspräche, verpflichtet, über die Kreisumlage evtl. entstehende Personalüberhänge oder die Folgekosten eines Personalabbaus bei dem vorgesehenen Kreis mitzufinanzieren.

Der Gesetzgeber darf den Übergang der Angestellten des Landes auf die Kreise nicht gesetzlich regeln

Nach § 93 Abs. 3 und § 94 Abs. 4 wird das notwendige Personal (Beamte und Angestellte), das vom mit dem Verlust des Status als kreisfreie Stadt verbundenen Aufgabenwegfall betroffen ist, auf den Kreis übertragen bzw. dieser muss das Personal übernehmen.

Zumindest hinsichtlich der Angestellten dürften die vorliegenden Regelungen zum Personalübergang und zur Verpflichtung der Kreise, diesem Personal neue Arbeitsverträge anzubieten, gegen das Grundgesetz verstoßen.

Hier wird nämlich durch den Landesgesetzgeber der schon bundesgesetzlich erschöpfend geregelte Bereich des Arbeitsrechtes tangiert, da zum einen Regelungen zum Aufgaben-/Betriebsübergang geschaffen werden und zum anderen ein sogenannter Kontrahierungszwang begründet wird. Der Bundesgesetzgeber hat von seinem Gesetzgebungsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Ziff. 1, 12 GG hinsichtlich der Regelungen des Vertragsschlusses als auch des Betriebsüberganges erschöpfend Gebrauch gemacht. Dementsprechend bleibt kein Raum für entsprechende Regelungen durch das Land, wie dies im vorliegenden Fall geschehen ist.

Keine Besserstellung der übernommenen Angestellten des Landes möglich

Die in § 94 Abs. 2 enthaltene Verpflichtung für die übernehmenden Körperschaften, dass eine Übernahme mindestens in der Vergütungsgruppe im Umfang der vereinbarten regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit erfolgt, in der der Angestellte am Tage vor seiner Übernahme beim Landkreis eingruppiert war, verstößt gegen die in Art. 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie. Die Tarifparteien haben mit den tariflichen Regelungen für den öffentlichen Dienst Grundlagen geschaffen, die eine Eingruppierung entsprechend der Tarifautomatik des § 22 BAT-O vorsehen. Durch die vorliegende Regelung wird zu Lasten der übernehmenden Körperschaften in die Tarifautomatik eingegriffen, da den zu übernehmenden Angestellten eine über der Tarifautomatik liegende Vergütung zuzusichern ist. Gleichzeitig führt diese Verpflichtung zu einer Ungleichbehandlung der bei der übernehmenden Körperschaft evtl. beschäftigten Arbeitnehmer.

Weiterhin sind die genannten Bestimmungen unbestimmt und lückenhaft.

Zum einen ist nicht ersichtlich, wie das dem Arbeitnehmer im Falle des Betriebsübergangs nach § 613 a Abs. 5 BGB zustehende Widerspruchsrecht behandelt werden soll. Soweit nämlich ein Arbeitnehmer dem Übergang seines Arbeitsverhältnisses von der kreisfreien Stadt oder dem Land auf den Kreis widerspricht, stellt sich für die Körperschaft, die damit den Arbeitnehmer nicht abgeben kann, nämlich die Frage, wie dieser Personalüberhang abgebaut werden kann.

Wer bestimmt das „notwendige Personal“?

Diese Problematik leitet zum unbestimmten Begriff des „notwendigen Personals“ über, der sich in den §§ 92 –94 VwModG-E findet. Es ist hier nicht ersichtlich, in welcher Weise und durch wen das „notwendige Personal“ zu bestimmen ist. Da der Begründung des Gesetzentwurfes zu entnehmen ist, dass der Landesgesetzgeber von einem erheblichen Personalüberhang auch bei den Kommunen ausgeht, könnte die Notwendigkeit so ausgelegt werden, dass das unter Effizienzgesichtspunkten eigentlich erforderliche und nicht das für die Erledigung der Aufgabe vorhandene Personal zu übernehmen ist. Indessen verbreitet der Innenminister stets den Grundsatz, dass das Personal der Aufgabe folgen wird, womit gleichermaßen vorhandene Personalüberhänge erfasst wäre. Insofern birgt diese Regelung erhebliches Streitpotenzial zwischen der übernehmenden und der übergebenden Körperschaft.

2.2.2 Finanzielle Ausstattung (Finanzhoheit)

Mit der beabsichtigten Eingliederung der Hansestadt Wismar in den neu zuschaffenden Kreis Westmecklenburg würden sich die Finanzbeziehungen für die Hansestadt Wismar in Hinsicht auf den Finanzausgleich grundlegend verändern.

Einerseits soll zwar nach Artikel 18 des vorliegenden Gesetzentwurfes im wesentlichen die Finanzausstattung der großen kreisangehörigen Städte der entsprechen, die bisher den kreisfreien Städten zustand. Deswegen werden die Verteilungsschlüssel nicht verändert, wobei allerdings abzuwarten ist, inwieweit sich die zur Verteilung anstehende Zuweisungs- bzw. Finanzausgleichsmasse überhaupt entwickeln wird.

Absicherung der Finanzausstattung der kreisfreien Städte auf Dauer notwendig

Andererseits stellt sich hier die Frage, ob nicht der Wegfall der Aufgaben bei einer anstehenden Novelle des FAG berücksichtigt werden wird. Ansonsten wäre keine Einsparung nachvollziehbar, wenn die vollen Zuweisungen fließen, obwohl der Kreis diese Aufgaben wahrnimmt. Dieser Aspekt wird sicherlich bei Bemessung der Kreisumlage zum Nachteil der kreisfreien Städte Berücksichtigung finden. Soweit eine Einkreisung tatsächlich durch den Landtag beschlossen werden sollte, ist die bisherige Finanzausstattung der kreisfreien Städte im FAG abzusichern, um eine nachfolgende Verschlechterung auszuschließen.

Was wird aus den Sonderzuweisungen?

Für die Zuweisungen, die die kreisfreien Städte bisher für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben erhalten, wären entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Insbesondere wäre abzusichern, dass der vorgesehene Kreis, so weit ihm – entgegen unserer Bedenken – doch die Zuweisungen zufließen sollten, die anteiligen Mittel tatsächlich im Bereich der kreisfreien Städte verwendet. Hier wären beispielsweise die Mittel für den ÖPNV, die Volkshochschulen, etc. zu nennen.

Ausgleich für die Folgekosten der Einkreisung fehlt

Der Wegfall von Aufgaben würde bei den kreisfreien Städten einen Personalüberhang nach sich ziehen, der abgebaut werden müsste. Soweit nämlich eigentlich notwendiges Personal einem Übergang des Arbeitsverhältnisses auf den Kreis nach § 613 a BGB widersprechen sollte, müsste wegen des Wegfalls des Arbeitsplatzes betriebsbedingt gekündigt werden, womit nach dem Tarifvertrag soziale Absicherung eine Abfindung zu zahlen wäre. Insofern sind schon jetzt erhebliche Personalfolgekosten absehbar, die die Hansestadt Wismar finanziell belasten werden. Da es sich insofern um Folgekosten handelt, die durch die gesetzliche Änderung der Aufgabenzuweisung durch das Land entstehen, trifft das Land nach Artikel 73 Abs. 3 der Landesverfassung M-V die Verpflichtung, diese Kosten zu tragen (Konnexitätsprinzip). Ein Ausgleich für die Folgekosten des Personalabbaus ist jedoch nicht vorgesehen.

Begrenzung der Kreisumlage fehlt

In Zukunft würde Wismar an der Finanzierung der Kreisumlage beteiligt werden. Dies würde sich als erheblicher Eingriff in die Finanzhoheit erweisen, da die Umlage vom Kreistag des neu zu schaffenden Kreises festgesetzt würde. Die Abgeordneten aus Wismar würden sich ebenso wie die aus Schwerin in diesem neu zu schaffenden Kreis von der Stimmenzahl her in der Minderheit befinden, so dass die Neigung der im wesentlichen aus der Fläche kommenden Kreistagsabgeordneten nicht dahin gehen würde, die besondere Aufgabenbelastung großer kreisangehöriger Städte zu Lasten ihrer Gemeinden umlagemindernd berücksichtigen zu wollen. Hier besteht die Gefahr, dass der zukünftige Kreis die Aufgabenwahrnehmung der großen kreisangehörigen Städte bzw. die Folgekosten aus dem Aufgabenwegfall bei den bisher kreisfreien Städten nicht realistisch umlagemindernd beachtet. Im Ergebnis könnte sich eine Kostenbeteiligung der ehemals kreisfreien Städten auch für solche Einrichtungen ergeben, die gleichfalls bei der Hansestadt Wismar noch vorhanden sind bzw. abgewickelt werden müssen, da diese Aufgaben bisher auch dort wahrgenommen wurden. Folglich würde der eigentliche Ausgleich für den Wegfall der Aufgabe durch die gleichbleibende Finanzzuweisung über den Umweg der Kreisumlage an den Kreis fließen und Wismar die Abwicklungskosten allein tragen müssen. Als Beispiel wären hier die Berufsschulen zu nennen. Die HWI hat diese aufgebaut und müsste das nicht notwendige Personal, die Verbindlichkeiten und verbliebene Gebäude abwickeln. Gleichzeitig könnte die HWI an den Kosten der Errichtung eines neuen Berufsschulenzentrums in Schwerin über die Kreisumlage beteiligt werden. Diese absehbare Entwicklung, die auf die ge-

setzliche Kreisstruktureform zurückgeht, würde dem Konnexitätsprinzip widersprechen.

Übertragung von Verbindlichkeiten nicht geregelt

Obendrein stellt die Regelung des Art. 1 § 96 VwModG-E zur Auseinandersetzung mit ihrer Unbestimmtheit einen Eingriff in die Finanzhoheit dar. Nach Abs. 1 Satz 1 dieser Vorschrift gehen nur die vermögensrechtlichen Gegenstände sowie Rechte und Pflichten aus Verträgen der kreisfreien Städte auf die Kreise über, soweit sie ganz und nicht nur vorübergehend der Erfüllung von Aufgaben dienen, die auf die Kreise übergehen. Diese Regelung ist insoweit unbestimmt, als dass nicht definiert wird, was von dem Begriff „vermögensrechtliche Gegenstände“ umfasst sein soll. Ferner wird nicht geregelt, was mit den Verbindlichkeiten (Krediten und Bürgschaften) sowie Zuwendungen und Beteiligungen an Gesellschaften geschehen soll, die durch die kreisfreien Städte zum Zwecke der bisherigen Aufgabenwahrnehmung durch eigene Einrichtungen eingegangen wurden. Nach Abs. 2 **sollen** die kreisfreien Städte vor Bildung der neuen Kreise mit deren Errichtungsbeauftragten öffentlich-rechtliche Verträge zu diesem Zweck schließen. Im Gegensatz zur Regelung des § 14 LNOG bzw. § 15 LNOG-Entwurfs (LT-Drs. 13243, S. 12) ist jedoch keine Regelung enthalten, falls keine Einigung zur Auseinandersetzung erzielt wird. Gleichfalls fehlt die Verpflichtung, einen solchen Vertrag tatsächlich abzuschließen. Insofern können die kreisfreien Städte nicht auf die Übernahme dringen, wenn sich der Kreis trotz Übergang der Aufgabe bzw. Trägerschaft weigert, diese zu übernehmen.

2.2.3 Trägerschaft öffentlicher Einrichtungen

Weiterhin wird in den durch die Finanzhoheit geschützten Bestand der durch die Hansestadt Wismar im Vertrauen auf die fortbestehende Kreisfreiheit geschaffenen und auch aufrechterhaltenen öffentlichen Einrichtungen eingegriffen. In der Zeit nach der letzten Gebietsreform im Jahre 1994 wurden erhebliche Investitionen in Einrichtungen vorgenommen, deren Trägerschaft nunmehr infrage steht.

2.2.3.1 Städtisches Krankenhaus

In beiden Standorten des Städtischen Krankenhauses (Friedenshof und Dahlberg) wurden erhebliche Modernisierungs- und Umbauarbeiten vorgenommen, woraus für die Hansestadt Wismar langfristige Verbindlichkeiten resultieren. Und zwar ist das für das Städtische Krankenhaus ein Investitionskredit von derzeit 2,3 Mio. €. Weiterhin wurden in den letzten Jahren ca. 2,2 Mio. € Verlustausgleich durch die Hansestadt Wismar geleistet.

Mit der Eingliederung Wismars in den Kreis Westmecklenburg würde die subsidiäre Trägerschaft entfallen. Dies ergibt sich aus § 1 Abs. 2 und 3 des Landeskrankenhausesgesetzes M-V, der nicht durch das VwModG-E geändert werden soll. Folgt man dieser Regelung, so dürfte dies für Wismar bedeuten, dass die Trägerschaft wegen der überörtlichen Bedeutung auf die Krei-

se als Selbstverwaltungsaufgabe nach § 1 Abs. 3 Landeskrankenhausgesetz übergehen würde.

Für diesen Fall wird jedoch durch den vorliegenden VwModG-E keine Regelung getroffen. Folglich dürfte auf die allgemeine Regelung des § 96 zurückzugreifen sein, die der Problematik der subsidiären Trägerschaft aus § 1 Abs. 3 Landeskrankenhausgesetz jedoch nicht gerecht wird. Sie beantwortet keineswegs die sich in diesem Zusammenhang anschließende Frage, ob die eingegangenen Verbindlichkeiten zur Ermöglichung der Investitionen noch solche Rechte und Pflichten aus Verträgen sind, die der Erfüllung der Aufgabe dienen oder ob hier nur die zum Betrieb des Hauses unmittelbar erforderlichen laufenden Verträge gemeint sind. Dementsprechend birgt diese Regelung die Gefahr, dass ein großer Teil der Verbindlichkeiten des Krankenhauses nicht an den Kreis übergehen würden.

2.2.3.2 Verkehrsbetrieb

Landeszuweisungen für den ÖPNV fließen an den Kreis

Infolge der in Artikel 25 enthaltenden Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern würde der neu zu bildende Kreis Westmecklenburg und nicht mehr die kreisfreie Stadt Wismar Träger des öffentlichen Personennahverkehrs. Insofern würden die nach § 10 b des Finanzausgleichsgesetzes vorgesehenen Zuweisungen nicht mehr an Wismar, sondern vielmehr an den Kreis fließen. Für Wismar resultiert daraus eine erhebliche Mehrbelastung, da nicht absehbar ist, in welcher Form und in welchem Umfange der neu zu schaffende Kreis den ÖPNV in Wismar organisieren würde. Aufgrund der absehbaren Mehrheitsverhältnisse im Kreis würden die bisher durch die Bürgerschaft festgelegten Bedürfnisse hinsichtlich des ÖPNV nicht mehr in der Weise berücksichtigt werden können, wie dies bisher geschah, so dass diese auch allein von Wismar zu finanzieren wären.

Was wird aus dem Verkehrsbetrieb?

Weiter könnte daraus folgen, dass die Existenzberechtigung des bisher für den ÖPNV vorgehaltenen Eigenbetriebes entzogen und sich daraus erhebliche finanzielle Folgelasten ergeben würden. Wie schon beim Krankenhaus, so schließt sich auch hier die Frage an, ob bei Übergang der Trägerschaft nach dem Personenbeförderungsgesetz M-V die Regelungen des Art. 1 §§ 94, 96 VwModG-E zur Anwendung kommen, womit diese Sparte mit dem notwendigen Personal, den Fahrzeugen und den Gebäuden auf den Kreis übergehen würden. Auch in diesem Bereich sind erhebliche Investitionen für den Neubau des Betriebshofes und des Verwaltungsgebäudes sowie die Anschaffung von neuen Fahrzeugen getätigt worden. Das Kreditvolumen für die Investitionstätigkeit beträgt per 31.12.2004 2.071.400,00 €. Davon sind für den im Hinblick auf die überregionale Verkehrsbedeutung geschaffenen zentralen Omnibusbahnhof 1.082.100, 00 € in Ansatz zu bringen.

2.2.3.3 Schulträgerschaft

Ähnliches gilt ferner für die in die Trägerschaft des Kreises übergehenden Schulen und die Volkshochschule. In der Hansestadt Wismar wären folgende Schulen betroffen:

- Große Stadtschule (Gymnasium)
- Gerhart-Hauptmann-Schule (Gymnasium)
- Claus-Jesup-Schule (Allg. Förderschule)
- IGS J.W. von Goethe-Schule (Gesamtschule)
- Berufsschulzentrum Nord – Berufliche Schule der Hansestadt Wismar und des Landkreises NWM
 - Dienstgebäude Lübsche Str. 207
 - Dienstgebäude Bürgermeister-Haupt-Str. 25
 - Dienstgebäude Mozartstr. 54

In den genannten Gebäuden sind in den letzten Jahren erhebliche Investitionen durch die Hansestadt Wismar vorgenommen worden. Der als **Anlage 10** angefügten Aufstellung der Ausgaben der HWI für Werterhaltung und Sanierungsmaßnahmen (ohne Fördermittel) sind für den Zeitraum von 1991 – 2004 Aufwendungen für die genannten Gebäude in Höhe von **20,813,400 €** zu entnehmen. Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf die genannte Anlage verwiesen und diese zum Gegenstand der Anhörung gemacht. Ferner wurde eine Medienstelle geschaffen und eine Volkshochschule vorgehalten, deren Förderung in Zukunft dem Kreis zugute kommen soll. Im Hinblick auf den Bestand der Medienstelle und der Volkshochschule ist wiederum ausschlaggebend, wie sich der Kreistag hinsichtlich des Bestands dieser Einrichtung entscheiden würde.

Mit Blick auf die genannte Summe ist erkennbar, welche Vermögenswerte von einer Übertragung an den Kreis betroffen wären. Die vom Übergang betroffenen Schulen sind über Generationen von Schülern historisch und traditionell im Bewusstsein der Bürger und in ihrem Standort verwurzelt. Wismar war als sachnaher Schulträger stets in der Lage, ihren Pflichten nach dem Schulgesetz nachzukommen und bedarfsgerechte und gut ausgestattete Schulen bereitzustellen. Der Entzug dieser Trägerschaft stellt einen tiefgreifenden Eingriff in kommunale Selbstverwaltung und das Verständnis der Bürger davon dar.

Gleichzeitig würde der mit dem teilweisen Übergang der Trägerschaft verbundene Verlust der Schulentwicklungsplanung einen Eingriff in die Planungshoheit darstellen. Die historisch gewachsene Schullandschaft kann nicht mehr im Rahmen der Selbstverwaltung gestaltet werden, sondern würde unter Beachtung der Belange anderer Kommunen nunmehr durch den Kreis erfolgen. Insofern gelänge es nur noch schwer die ortsspezifischen Wünsche und Belange der Bürger zu berücksichtigen.

2.2.3.4 Rettungsdienst/ Berufsfeuerwehr/Katastrophenschutz

Diese Aufgaben würden, da die bisherigen gesetzlichen Zuständigkeiten an die Kreisfreiheit anknüpfen, ebenfalls an die Kreise übergehen. Auch hier wird ohne Grund in gewachsene, traditionelle Zuständigkeiten eingegriffen.

Inwieweit der Kreis diese Aufgabe besser und vor allem ohne die erforderliche Sach- und Ortsnähe, die für die gebotenen schnellen Entscheidungen notwendig ist, wahrnehmen soll, ist nicht nachvollziehbar.

2.2.3.5 Sparkasse

Weiterhin stellt die in § 97 VwModG-E enthaltene Regelung des Übergangs der Trägerschaft der Sparkasse einen erheblichen Eingriff in die Finanzhoheit dar. Hier sei auf das Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 19.05.1994 (VfGBbg 9/93) verwiesen. Dieses stellt fest, dass das Recht, Sparkassen zu betreiben, als Teil der grundsätzlich den Gemeinden obliegenden öffentlichen Daseinsvorsorge zum Bereich der gemeindlichen Selbstverwaltung gehöre. Der Entzug sei nur zu rechtfertigen, wenn die erforderliche Leistungsfähigkeit der Kommune, in deren Trägerschaft die Sparkasse steht, nicht mehr gegeben sei. Hierzu reiche der bloße Verlust der Kreisfreiheit als Indikator nicht aus. Dem vorliegenden Gesetzentwurf sowie der Begründung sind jedoch keine Aspekte zu entnehmen, die Anhaltspunkte dafür liefern, dass die für die weitere Trägerschaft erforderliche Leistungsfähigkeit der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern nicht mehr gegeben ist.

2.2.4. Demokratiefunktion (Gebietshoheit)

Am deutlichsten spürbar ist der Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltung im Bereich der Gebietshoheit, da sich nämlich die Demokratiefunktion der Stadt wandelt. Als kreisfreie Stadt ist Wismar auf ihrem Gebiet der alleinige Träger der kommunalen Selbstverwaltung. Sie ist die einzige kommunale Gebietskörperschaft, der die Bürger unmittelbar angehören. Durch die Einkreisung würde sie einen Teil dieser Legitimation an den Kreis, der gleichfalls unmittelbare Selbstverwaltung darstellt, verlieren. Ihre Bürger wären doppelorientiert und sowohl durch die Stadt als auch durch den Kreis unmittelbar betreut werden.

Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang aber bei der direkt gewählten Verwaltungsspitze. Die Bürgermeisterin wurde von den Bürgern der Hansestadt Wismar für die Wahrnehmung des mit dem Status der kreisfreien Stadt verbundenen Aufgabenbestandes direkt gewählt, spricht von den Bürgern legitimiert. Daneben würde nach dem vorliegenden VwModG-E der Landrat des Kreises als weitere Verwaltungsspitze einer Gebietskörperschaft treten.

2.2.5 Bedeutungsverlust (Gebietshoheit)

Ein Verlust der Kreisfreiheit würde auch die Wahrnehmung von Wismar durch Dritte deutlich verändern. Denn die Bedeutung einer Kommune leitet sich aus ihrem Status und ihrem Aufgabenbestand ab. Konnten bisher für das Stadtgebiet eigenständige Entscheidungen getroffen werden, so würde sich im Falle der Einkreisung das politische Kräfteverhältnis nachhaltig zum Nachteil der Bürger Wismars ändern. Durch den Verlust des staatsunmittelbaren Status in Folge der Einkreisung wäre die Hansestadt Wismar Mit-

glied einer Gemeinschaft, nämlich des Großkreises geworden, deren einzelne Glieder nach Zweckbestimmung und Funktion auf das Engste miteinander verflochten wären. Wismar wäre für den Raum des ganzen Großkreises mitverantwortlich geworden. In Zukunft würden sich durch die Aufgabewahrnehmung des Kreises auch in Wismar bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und den Auftragsangelegenheiten Probleme ergeben, da deren Durchführung der damit betrauten Körperschaft eine nicht zu gering einzuschätzende Position der Entscheidungsfreiheit und des Einflusses verschafft. Dieser Verlust wird schwer wiegen, da sich gerade beim Zusammenwirken mit Dritten die Entscheidungsabläufe verlängern würden. Konnte bisher die Hansestadt Wismar direkt mit den Ministerien verhandeln und auch eigenständig die erforderlichen Genehmigungen größtenteils allein bescheiden, so würde nunmehr der Kreis zu beteiligen sein. Aufgrund der Größe des Kreisgebietes wäre damit zu rechnen, dass dieser sich nicht so nachhaltig einbringen würde, wie dies die kompakte Verwaltung der Hansestadt Wismar bisher konnte. Der Erfolg, den die Hansestadt Wismar bei der Wirtschaftsansiedlung nachweisen kann, geht nicht zuletzt auf diese schnellen und kundenorientierten Entscheidungen zurück, die der beabsichtigte Großkreis so nicht bieten wird.

2.2.6 Wirtschaftsförderung (Finanzhoheit)

Der Status der Kreisfreiheit der Hansestadt Wismar ist eine wesentliche Rahmenbedingung für die positive wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre. Es gilt heute mehr denn je, dezentrale und föderale Strukturen – auch institutionell – zu stärken und ihre Problemlösungskapazitäten richtig und gezielt zu nutzen. Die beabsichtigte „Verwaltungsmodernisierung“ geht gerade zu einem Zeitpunkt, in dem sich die Wirtschaft der ostdeutschen Bundesländer verstärkt der Konkurrenz aus den Beitrittsmitgliedern zur EU aus Osteuropa ausgesetzt sieht, den falschen Weg, durch die „Einkreisung“ wertvolle Kompetenzen „hochzuzonen“. Dabei ist gerade die kommunale Wirtschaftsförderung als die Summe aller gemeindlichen Maßnahmen, die **unmittelbar für betriebliche Investitions- und Standortentscheidungen von Bedeutung sind, sprich die örtliche Wirtschaftsentwicklung als eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft betreffen, unstreitig eine kommunale Aufgabe**. Private Investoren handeln und denken in ihrer wirtschaftlichen Ausrichtung des Unternehmens zwar global, jedoch sind für die Frage der Unternehmensneuansiedlung bzw. Unternehmensumsiedlung die lokalen, namentlich die örtlichen Kriterien ausschlaggebend. Hierzu zählen im wesentlichen die örtliche Bereitstellung von Industrie- und Gewerbefläche, das örtliche Arbeitskräftepotential, die verkehrstechnische Infrastruktur sowie **ganz besonders die schnelle Bearbeitung von Genehmigungen für Investitionsprojekte**.

Besonderes Augenmerk verdient für die Unternehmen die Garantie der beschleunigten und optimalen Abwicklung gewerblicher Genehmigungsverfahren im Allgemeinen. Unternehmen sind darauf angewiesen, dass sie ihre Investitionsvorhaben zügig durchführen können. Die Länge des Zeitraumes zwischen Investitionsentscheidung und Produktionsaufnahme einer genehmigungspflichtigen Anlage und die daraus folgenden Aufbaukosten

entscheiden oftmals bereits über die Rentabilität eines Vorhabens. Aufgabe der (kommunalen) Wirtschaftsförderung ist es daher, für eine optimale Abwicklung unternehmensbezogener Genehmigungsverfahren zu sorgen (Gladow, Finanzwirtschaft 2002, Seite 171 ff.). Das heißt im Umkehrschluss, dass **jede Schwächung der Leistungskraft der städtischen Verwaltung automatisch einer eben genannten Optimierung entgegen steht; dieses würde durch die Einkreisung Wismars geschehen.**

Als ein Beispiel der jüngsten Ansiedlungserfolge der Hansestadt Wismar sei hier die international agierende Egger-Firmengruppe genannt, die mit der Egger Holzwerkstoffe Wismar GmbH & Co. KG in Wismar einen Produktionsstandort mit **über 700 Arbeitsplätzen** betreibt. Von den ersten Gesprächen zu Beginn des Jahres 1998 bis zur Übergabe der noch zu regulierenden versumpften Fläche verstrich gerade einmal 1 Jahr. Die Produktion konnte in den umfangreichen Produktionsanlagen schon im Jahre 1999 aufgenommen werden. Ohne die Bündelung der Zuständigkeiten und Planungskompetenzen in einer Hand sowie dem hohen persönlichen Einsatz der Beteiligten wäre dieses Vorhaben nicht zu realisieren gewesen. Dieses Beispiel sei nur als eines in einer langen Reihe von Ansiedlungserfolgen genannt, die infolge der Förderung durch das Land Mecklenburg-Vorpommern diesem auch hinlänglich bekannt sind.

Durch den Verlust der Kreisfreiheit würden der Hansestadt Wismar auch unter der Berücksichtigung des neuen, nicht gerade aussagekräftigen Status als große kreisangehörige Stadt im Kreis, sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht Verwaltungskompetenzen entzogen werden. Während bislang in materieller, namentlich finanzieller Hinsicht die Haushaltsmittel für die Schaffung einer Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden konnten, würde nunmehr ein wesentlicher Finanzabfluss in Form einer Kreisumlage diese Mittel binden, welche bislang zu den Fördermitteln des Landes als Eigenmittel in Höhe von 20 bzw. 10 % der gesamten Fördermaßnahmen bereitgestellt werden konnten. In Zeiten zunehmender finanzieller Knappheit würde der Verlust der Kreisfreiheit zulasten der Schaffung wirtschaftlicher Infrastruktur in Form von Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen vielleicht zu einer anderweitigen dem Kreis nützlichen Verwendung führen.

Durch die Einkreisung und durch die funktionale Verlagerung von Aufgaben von der kreisfreien Stadt zum Kreis bzw. vom Landesamt zum Kreis wird die Liste im Genehmigungsverfahren der Träger öffentlicher Belange erweitert. Bislang ist gerade dieser notwendige und eben aufgeführte Zeitfaktor vom Entschluss des Unternehmens sich anzusiedeln bis hin zur Realisierung ein ausschlaggebendes Kriterium für eine Ansiedlung bzw. Umsiedlung. Neben den Behörden der kreisfreien Stadt wirkt im Genehmigungsverfahren das Staatliche Amt für Umwelt und Naturschutz mit. Die Träger der öffentlichen Belange sind zum größten Teil im „eigenen Hause“. Mit dem Wegfall der Kreisfreiheit würde zum Beispiel die Anhörung der Wasserbehörde auf den Kreis hochgezogen. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass die bisherige Neutralität des Staatlichen Landesamtes von einer entsprechenden Kreisbehörde nicht gewährleistet wird.

Der Standortvorteil einer wirtschafts- und bürgerfreundlichen Verwaltung ergibt sich in den kreisfreien Städten aus den schon genannten kurzen Entscheidungswegen. Dies wird insbesondere im Baugenehmigungsverfahren deutlich, in dem Bauherren an schnellen Entscheidungen interessiert sind. Hier hat eine kreisfreie Stadt deutliche Vorteile gegenüber einer kreisangehörigen Stadt/ Gemeinde. Im Gegensatz zum Landkreis braucht nämlich die kreisfreie Stadt eine kreisangehörigen Gemeinde nicht zu beteiligen, soweit ein Bauantrag eingereicht wird. Nach § 36 Abs. 2 BauGB stehen der Gemeinde für diese Beteiligung 2 Monate Zeit zur Verfügung, erst danach gilt das Einvernehmen als erteilt. Dieses Einvernehmen ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (zuletzt: BVerfG, Urteil vom 19.08.2004, 4 C 16.03) bei Identität von Gemeinde und Baugenehmigungsbehörde nicht erforderlich. Selbst wenn nach Landesrecht unterschiedliche Organe der Gemeinde für das Einvernehmen und die Erteilung der Baugenehmigung zuständig sind, bedarf es keines formellen Einvernehmens nach § 36 BauGB. Somit sind kreisfreie Städte mit der Funktion der unteren Bauaufsichtsbehörde gegenüber kreisangehörigen Gemeinden schneller handlungsfähig. Ferner haben die kreisfreien Städte mit dem jetzigen Aufgabenbestand gegenüber Investoren den Vorteil, hier alle notwendigen Entscheidungen treffen zu können. So sind Liegenschaften, Bauleitplanung und Baugenehmigung sowie eine eventuelle Fördermittelbeantragung (z. B. für die öffentliche Erschließung) in der Zuständigkeit der kreisfreien Stadt vereint. In dieser Konstellation besteht insofern die Möglichkeit, spezielle ämterübergreifende Arbeitsgruppen zur Realisierung konkreter Ansiedlungen kurzfristig zu bilden und zum Erfolg zu führen, wie dies in der Vergangenheit in der Hansestadt Wismar schon des öfteren gelungen ist.

2.2.7 Planungshoheit

Im Zusammenhang mit übergeordneten Planungen würde die Position der Hansestadt Wismar durch den Verlust der Kreisfreiheit entscheidend geschwächt werden. Dies muss den in Art. 17 enthaltenen Änderungen des Landesplanungsgesetzes entnommen werden. Nach dem bisherigen Recht sind die kreisfreien Städte bei der Aufstellung und Feststellung des Landesraumentwicklungsprogramms zu beteiligen. Auf diesem Wege ist es Wismar bisher im Interesse auch der umliegenden Gemeinden möglich, ihren Belangen als Wirtschaftsstandort im Rahmen der Planungen Geltung zu verschaffen. Mit der Übertragung dieser Kompetenzen auf die Kreise würden diese nunmehr maßgeblich die Entwicklung des Wirtschaftsraums Westmecklenburg betreiben. Mit den vorgesehenen Änderungen würde Wismar angesichts der Einwohnerzahl deren Belange, die sich auch positiv auf den umliegenden ländlichen Raum auswirken, nicht mehr die bisherige Geltung verschaffen können. Es wäre vielmehr damit zu rechnen, dass hier im Sinne der Landesplanung sinnvolle Entwicklungen im Interesse der Stärkung der Fläche verhindert würden. Von den im wesentlichen aus den ländlichen Bereichen stammenden Kreistagsabgeordneten dürfte wohl kaum erwartet werden, dass diese entgegen der bisherigen Praxis die großen Städte als Zentren der Kreise langfristig stärken würden. Vielmehr würde

ihnen die Wirtschaftskraft der großen Städte im Vergleich zu der Leistungsfähigkeit der ländlichen Gemeinden ein Dorn im Auge sein und sie deren wirtschaftliche Macht fürchten. Legt man insofern eine realistische Betrachtungsweise zu Grunde, so muss festgestellt werden, dass das bisherige direkte Mitspracherecht im Vorstand des regionalen Planungsverbandes weitreichender hinsichtlich der Regionalplanung ist und dafür im VwModG-E kein gleichwertiger Ersatz geschaffen wird, der der wirtschaftlichen Bedeutung der kreisfreien Städte im Vergleich zum Umland entspricht.

2.2.8 Aufsichtsbefugnisse (Gebietshoheit)

Besonders im Hinblick auf die Entscheidungswege und die Bedeutung der kreisfreien Städte wird sich die Veränderung der Aufsichtsbeziehungen nachteilig auswirken. Nach Art. 3 Nr. 11 VwModG-E soll § 79 KV M-V in der Weise abgeändert werden, dass die bisherigen kreisfreien Städte nicht mehr nach der Sonderregelung des bisherigen Absatzes 2 der Aufsicht des Innenministeriums unterstehen, sondern nunmehr nach dem Absatz 1 der Aufsicht des Kreises. Im Gegensatz dazu wurde im Entwurf des LNOG in § 14 (LT-Drs. 1/2681, S. 18; 3243, S. 20), der den Wegfall der Kreisfreiheit der Hansestadt Wismar ebenfalls vorsah, immerhin eine Rechtsaufsicht der kreisangehörigen Stadt durch das Innenministerium vorgesehen.

Die beabsichtigte Änderung würde dem Kreis bei vielen Aufgaben eine Eingriffsaufsicht im Bereich des übertragenen Wirkungskreises ausüben zugehen, was nicht nur die Rechtmäßigkeit sondern auch die der Zweckmäßigkeit betreffe. Der Kreis würde die Zweckmäßigkeitserwägungen bestimmen, wie die Aufgabenwahrnehmung im Bereich des übertragenen Wirkungskreises zu gestalten wäre. Hieran verdeutlicht sich im Zusammenspiel mit den wegfallenden örtlichen Aufgaben der kreisfreien Städte („Landkreisaufgaben“), die den Kreisen zugewiesen werden sollen, der mit dem Verlust des Status einhergehende Bedeutungsverlust, da die großen kreisangehörigen Städte nicht mehr der direkten Aufsicht des Innenministeriums unterstehen.

Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass die Aufsicht näher an die örtliche Ebene geführt würde, womit auch die Zweckmäßigkeitserwägungen im Rahmen der Fachaufsicht und vor allem das Opportunitätsprinzip des kommunalaufsichtlichen Einschreitens an Bedeutung gewinnen. Verdeutlicht man sich, dass die kreisfreien Städte bisher das Privileg genießen, durch das Innenministerium beaufsichtigt zu werden, würde diese Aufsicht auf die 5 Kreise verteilt werden. Die Kreise wären direkt politisch legitimiert und nähmen - im Gegensatz zum Land - Aufgaben der Selbstverwaltung wahr.

Eine ähnliche Problematik ergäbe sich im Bereich der Schulaufsicht. Obwohl „nur“ die Trägerschaft für einige Schularten auf die Kreise überginge, ginge gleichzeitig die gesamte Rechtsaufsicht nach der in Art. 12 vorgesehenen Änderung des § 96 SchulG an den Kreis. Hiermit wird weder dem Anteil der kreisfreien Städte an der Entwicklung des Schulsystems noch der

heutigen Leistungsfähigkeit bzw. dem Gestaltungswillen der kreisfreien Städte als Schulträger Rechnung getragen.

2.2.9 Entzug von demokratischen Mitbestimmungsrechten (Gebietslosigkeit)

Nach Art. 1 § 82 des Gesetzentwurfes ist ein Aufbaustab mit Wirkung zum 01.01.2006 (Art. 27 des Gesetzentwurfes) zu errichten. Dieser erhält ein umfassendes Beteiligungs- und Initiativrecht, das sogar so weit geht, dass nach § 82 Abs. 3 Satz 5 das zur Entscheidung berufene Organ nur mit Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde von einer negativen Stellungnahme des Aufbaustabes abweichen darf.

Diese Regelung stellt einen erheblichen Eingriff in die Organisationshoheit der Hansestadt Wismar dar, da der Aufbaustab weitergehende Rechte erhalten würde als die Hauptverwaltungsbeamte der Landkreise und kreisfreien Städte haben. Im Ergebnis würden die Entscheidungen des obersten Selbstverwaltungsorgans unter einen Zustimmungsvorbehalt gestellt. Diese Bestimmung ist von einem tiefgreifenden Misstrauen gegen die gewählten Vertretungen und vor allem gegen die Hauptverwaltungsbeamten geprägt. Denn beide Organe der Selbstverwaltung sind direkt demokratisch legitimiert, dem Wohle der Bürger sowie dem Recht und Gesetz verpflichtet. Hier würde ohne Not eine Rechtsaufsicht, die die Kommunalverfassung vorsieht, in eine Fachaufsicht verwandelt werden, die auch die Zweckmäßigkeit der Entscheidungen prüfen könnte. Diese Eingriffsermächtigung ist unbestimmt und ermöglicht unbegrenzte Eingriffe in die der Gebietskörperschaft rechtlich zustehenden Ermessensspielräume. Eine Lähmung der kommunalen Selbstverwaltung bis mindestens 2009 wäre die Folge.

Genau wie die Aufbaustäbe würde der Errichtungsbeauftragte nach Art. 1 § 83 VwModG-E über keinerlei demokratische Legitimation verfügen und stellt insofern einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie dar. Der Errichtungsbeauftragte entspricht nach Bestellung durch das Innenministerium in seinen Befugnissen einem Beauftragten im Sinne des § 83 KV M-V. Ein solcher Eingriff bedarf gesonderter Rechtfertigung. Da der Errichtungsbeauftragte im Vorgriff auf die Kreisbildung nach Abs. 3 Satz 4 Verträge schließen dürfte, die für und gegen den zu bildenden Kreis wirken, besteht die Gefahr, dass hier Verpflichtungen begründet würden, die nicht demokratisch legitimiert wären, aber in der Folge über die Kreisumlage mit zu finanzieren wären.

Art. 1 § 84 VwModG-E enthält hinsichtlich der Rechtsnachfolge für Aufgaben, die bisher durch die kreisfreien Städte wahrgenommen wurden keinerlei Regelung.

2.2.10 Verlust an Zentralität (Gebietslosigkeit)

Schon die Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung zum LNOG 1994 (LT-Drs. 1/2683 S. 53) geht davon aus, dass ein Belassen des Kreissitzes in Wismar die mit diesem Sitz verbundenen positiven finanziellen und

wirtschaftlichen Vorteile erhält. Die strukturell eher günstigen Entwicklungschancen der Stadt wären mit Hilfe eines Verwaltungszentrums für den gesamten Raum wesentlich gestärkt worden (benda).

Nach Art. 1 § 81 Abs. 3 VwModG-E würde die Landeshauptstadt Schwerin Sitz des Kreises werden. Insofern würde der Hansestadt Wismar durch den mit dem Verlust der Kreisfreiheit verbundenen Aufgabenwegfall ein Teil der Verwaltung und damit auch die Bedeutung als verwaltungstechnisch zentraler Ort entzogen.

Durch die „Einkreisung“ in einen im wesentlichen agrarisch und durch dünne Besiedlung sowie schlechter wirtschaftlicher Infrastruktur geprägten Regionalkreis Westmecklenburg würden die für Wismar spezifischen wirtschaftlichen Erfordernisse, wie der weitere Hafenausbau und die Optimierung der Hafenanbindung sowie die Erfordernisse einer Industriestadt, welche mithin die größte Industriearbeitsdichte im gesamten Bundesland mit 84 Industriebeschäftigten auf 1000 Einwohner (2003) aufweist, nicht hinreichend berücksichtigt. Das hier skizzierte Stadt-Umland-Gefälle ist derart groß, dass Wismar in wirtschaftlicher Hinsicht heute oberzentrale Bedeutung hat. Die oberzentrale Funktion Wismars in wirtschaftlicher Hinsicht widerspricht einer Einkreisung. Die Einwohnerzahl selbst ist kein Argument für die Einkreisung. Am Beispiel des Freistaates Bayern zeigt es sich, dass insbesondere auch einwohnerschwache Städte in allerdings äußerst ländlichen Regionen ebenfalls kreisfrei sind. Exemplarisch sei aufgeführt Kaufbeuren mit 42.200 Einwohnern, Ansbach mit gut 40.000 Einwohnern, Memmingen mit 41.100 sowie Schwabach mit 38.000 Einwohnern. Ebenso verfährt Rheinland Pfalz in extrem ländlichen Gegenden. Hier hat Pirmasens 44.800 Einwohner, Landau in der Pfalz 41.000 Einwohner und Zweibrücken gar nur 35.800 Einwohner. Alle Städte haben den Status der Kreisfreiheit inne.

Die Stadt-Umland-Problematik wird durch den VwModG-E für Wismar nicht einmal vom Ansatz her gelindert, sondern besteht als Wachstums hemmnis fort. Anders als im VwModG-E ausgeführt, sind nicht die günstigen originären Standortbedingungen ausschlaggebend für den Zuzug von Gewerbetreibenden ins Kreisgebiet. Der entscheidende Punkt ist, dass diese sich aus Gründen der Marktnähe und damit aus wirtschaftlichen Gründen eher im Stadtgebiet gerne ansiedeln würden, doch hier keine ausreichenden und günstigen Flächen mehr vorhanden sind. Der Flächenbestand Wismars ist mit gerade 42 Quadratkilometer auf dem Niveau des 19. Jahrhunderts stehen geblieben. Hierzu nimmt die Begründung zum Verwaltungsmodernisierungsgesetz überhaupt nicht Stellung. Aus wirtschaftlicher Sicht ist es jedoch zwingend erforderlich, größere städtische Gebiete zu schaffen, um auf unterer kommunaler Ebene über sinnvolle Planungsräume zu verfügen. Aus wirtschaftlicher Sicht ist daher die Eingemeindung des Verdichtungsraumes Wismar in die Hansestadt Wismar für eine geordnete und erfolgreiche Entwicklung dringend notwendig. Mit der Eingemeindung des Umlandes würde die offenbar vielschichtige „Stadt-Umland-Problematik“ nicht nur im rudimentären Ansatz (oberflächlich) gelöst, sondern beseitigt werden. Bei dieser Variante würden die Vorteile der Kreis-

freiheit, sprich kurze Wege und umfangreicher Einfluss auf die Entscheidung der Verwaltung von der ersten Ansiedlungsfrage bis hin zur Baugenehmigung und somit bis zur Ansiedlung insbesondere zum Nutzen der eingemeindeten Gemeinden zum Tragen kommen. Des weiteren würde sodann die Hansestadt Wismar nicht nur die räumliche Ausdehnung, sondern wie bisher die Verwaltungskraft besitzen, um die zwingend geforderten weiteren Industrie- und Gewerbegebiete ausweisen zu können. Höchste Priorität besitzt nämlich insoweit auch die weitere Ausweisung von Gewerbe- und Industriegebieten entlang der BAB 20, allerdings befinden sich sämtliche Anschlussstellen auf Gebieten von Nachbargemeinden.

Durch den geplanten Verlust der Kreisfreiheit erhält Wismar in keinerlei Hinsicht Kompensation. Weder die Vergrößerung des Stadtgebietes durch großzügige Eingemeindung, noch die Verlagerung des Kreissitzes auf Wismar ist vorgesehen. In der Begründung wird der Aspekt, den Kreissitz nach Wismar zu verlagern, nicht einmal ernsthaft in Betracht gezogen. Vielmehr ist vorgesehen, den Kreissitz in die Landeshauptstadt zu verlagern. Zu befürchten ist, dass sodann sämtliche oberzentralen Einrichtungen der Hansestadt Wismar sowie solche überregionaler Bedeutung dort zentral angesiedelt würden. Wismar könnte dadurch eine Reihe von Einrichtungen verlieren, was eine Schwächung der wirtschaftlichen Standortbedingungen bedeuten würde. Entsprechende Begehrlichkeiten bestehen seit langem.

Darüber hinaus ist im Gegensatz zum § 25 LNOG 1994 (LT-Drs. 1/3243, S. 27, 75) noch nicht einmal vorgesehen, den bisherigen kreisfreien Städten, die keinen Kreissitz erhalten, entsprechende Ausgleichmaßnahmen angedeihen zu lassen. Die dort aufgeführten Ausgleichsmaßnahmen sind erheblicher Art und machen deutlich, als wie schwerwiegend der Gesetzgeber damals den Verlust des Kreissitzes für die betroffenen Städte bewertet hat. Den gleichen Ausgleich muss nun den kreisfreien Städten ohne Kreissitz zufließen. Schließlich folgen aus dem Kreissitz erhebliche Vorteile für den Standort durch Arbeitsplätze, Kaufkraft und Bedeutung.

3. Die Einkreisung von Wismar ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt

Die in der Begründung des Gesetzentwurfes enthaltene Rechtfertigung ist nicht geeignet, die Einkreisung zu rechtfertigen, mithin ist der VwModG-E verfassungswidrig.

3.1 Verfassungsrechtliche Grundsätze

3.1.1 Zur Gebietsreform

Das Bundesverfassungsgericht führt diesbezüglich in seinem Beschluss vom 27.11.1978 (BVerfGE 50, 50) aus,

„ ... dass es hinsichtlich eines geltend gemachten Eingriffs in das Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG darauf ankomme, dass einerseits dem

Gesetzgeber die ihm zukommende politische Entscheidungsbefugnis und Gestaltungsfreiheit ungeschmälert zu belassen ist und andererseits der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie zu wahren ist, der sich bei Eingriffen in Bestand und Gebiet von Gemeinden vornehmlich in der Bindung des Gesetzgebers an Gründe des öffentlichen Wohls niederschlägt. Insbesondere sei nachzuprüfen, ob der Gesetzgeber den für seine Maßnahmen erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und dem Gesetz zu Grunde gelegt hat, ob er alle Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen hat und ob der gesetzgeberische Eingriff geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist und die Gebote der Sachgerechtigkeit und Systemgerechtigkeit beachtet wurden. Soweit indessen über die Zielvorstellung, Sachabwägung, Wertung und Prognosen des Gesetzgebers zu befinden ist, so ist die Nachprüfung darauf zu beschränken, ob die Einschätzungen und Entscheidungen des Gesetzgebers offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen.“

3.1.2 Zur Mehrfachneugliederung

Eine sogenannte erneute Neugliederung unterliegt aufgrund der einschneidenden Veränderungen, die solche Neugliederungen für die Bürger und die Verwaltungsorganisationen nach sich ziehen, erheblich höheren verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil vom 12.05.1992 (BVerfGE 86, 90) darüber zu entscheiden, ob mehrere Gemeinden, die in den Jahren 1972 bis 1974 entstanden sind, nach 16 bis 18 Jahren (1990) einer weiteren Gebietsänderung unterworfen werden können. Darin führt das Bundesverfassungsgericht aus,

„ ... dass der Gesetzgeber prinzipiell nicht gehindert ist, eine Neugliederungsmaßnahme aufzuheben oder zu ändern, wenn diese sich ihm als Fehlentscheidung darstellt oder wenn ihm eine erneute Regelung abweichenden Inhalts wegen veränderter Verhältnisse oder neuer Erkenntnisse notwendig oder zweckmäßig erscheint. Der besondere Charakter solcher Gesetze wirkt sich indes auf die verfassungsrechtlichen Maßstäbe aus, den sie zu genügen haben. Zum einen muss die Anhörung der Gemeinde bei Rück- bzw. Neugliederungsvorhaben der Besonderheit des Sachverhalts angepasst sein. Der Gesetzgeber muss der Gemeinde insbesondere die Gründe nachvollziehbar mitteilen, die ihn veranlassen, seine grundsätzlich auf dauerhaften Bestand angelegte Neugliederung schon nach einer – gemessen an der zunächst ins Auge gefassten Kontinuität – verhältnismäßig kurzen Zeit rückgängig zu machen. Auch im Blick auf die Rechtfertigung aus Gründen des öffentlichen Wohls erfordert eine Rückgliederungsmaßnahme eine besondere Beurteilung. Wiederholte gesetzliche Änderungen im Bestand oder im gebietlichen Zuschnitt von Gemeinden sind geeignet, die rechtsstaatlich gebotene Rechtssicherheit zu beeinträchtigen. Rechtssicherheit bedeutet hier auch Bestands- und Vertrauensschutz. In Betracht zu ziehen ist in diesem Zusammenhang zum einen das Vertrauen der bereits einmal nach den Zielvorstellungen des Gesetzgebers neu gegliederten Gemeinde, wenn sie etwa bestimmte auf den neuen Gebietsbestand gerichtete und längerfristig wirksame Entscheidungen getroffen und Entwicklungen in die Wege geleitet hat. Zum anderen ist auch das für eine Identifikation mit der Gemeinde und eine Bereitschaft einer Beteiligung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft notwendige Vertrauen der Bewohner in die Beständigkeit einmal getroffener staatlicher Organisationsmaßnahmen in Rechnung zu stellen. Die Bürger bringen gesetzlichen Maßnahmen dieser Art die – berechnete – Erwartung entgegen, dass sie nicht Gegenstand kurzfristiger oder experimenteller Überlegungen, sondern auf Kontinuität angelegt und insofern in ihrem Bestand geschützt sind. Diese Gesichtspunkte hat der

Gesetzgeber, der sich anschickt, eine Neugliederung nach verhältnismäßig kurzer Zeit wieder rückgängig zu machen, in der Abwägung zu berücksichtigen.“

Entsprechendes wurde durch das Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg – Vorpommern im Urteil vom 29.05.1997 im Hinblick auf die Rück- bzw. Neugliederung von Ämtern entschieden und die vorstehend dargestellte Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich bestätigt.

3.2 Ermächtigungsgrundlage: §§ 11, 97 KV MV

Die Beseitigung der Kreisfreiheit ist in der Kommunalverfassung nicht geregelt. Da die Hansestadt Wismar, wie unter C 1 ausgeführt wurde, einen originären Schutz aus Art 72 LV M-V, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG genießt, müssen in diesem Fall die gleichen Anforderungen gelten, die der Landesgesetzgeber für eine Gebietsänderung der Gemeinden und Kreise in den §§ 11, 97 KV M-V normiert (Vgl. VGH NRW, Urt. v. 07.11.1975 - Az: 64/74).

Neben den Anforderungen der Kommunalverfassung sind ergänzend die Grundsätze zu beachten, die durch das Bundesverfassungsgericht für den Fall der Mehrfachneugliederung aufgestellt wurden. Dies folgt daraus, dass die Hansestadt Wismar bereits in die Gebietsreform 1994 miteinbezogen war, wie dies unter B 3 bereits ausführlich dargestellt wurde. Entgegen der offensichtlich dem VwModG-E zugrunde gelegten Wertung (Seite 152 des VwModG-E) ist nicht davon auszugehen, dass der Landesgesetzgeber die Hansestadt Wismar vom Gesetzgebungsvorhaben 1994 ausnehmen bzw. den Fall der Hansestadt Wismar ausdrücklich **nicht** regeln wollte. Vielmehr ist es so, wie die Landesregierung auch auf Seite 85 des VwModG-E ausführt, dass ursprünglich mit dem damaligen Gesetzentwurf beabsichtigt war, Wismar in einen der neuen Landkreise einzugliedern. Aufgrund der Beratungen des Innenausschusses unterblieb dies jedoch, da dieser eine vom Gesetzentwurf abweichende Abwägung traf und Wismar die Kreisfreiheit verbleiben sollte. Insofern hat sich der Gesetzgeber auch beim damaligen Gebietsreformvorhaben mit der Situation der kreisfreien Städte befasst und nach seinen Leitlinien diese nicht eingliedern wollen. Nichtsdestotrotz sind die kreisfreien Städte jedoch Teil der neugeschaffenen Verwaltungsgliederung geworden und konnten daher genauso wie die Bürger darauf vertrauen, dass diese Neuordnung des Gebietszuschnittes auch für die Zukunft gelten soll. Für Wismar gilt darüber hinaus, dass dieses Vertrauen durch die vom Gesetzentwurf abweichende Entscheidung im Innenausschuss und bei der Verabschiedung des Gesetzes im Landtag bestätigt wurde. Dementsprechend konnte und musste die Hansestadt Wismar davon ausgehen, dass ihr der Aufgabenbestand einer kreisfreien Stadt langfristig gesichert wurde.

Nach allem ist davon auszugehen, dass die verfassungsrechtlichen Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur Mehrfachneugliederung hier Anwendung finden. Die zuvor zitierte Entscheidung betraf eine Neugliederung, die einer Gebietsreform nach einem Zeitraum von 16 bis 18 Jahren folgte. Die mit dem VwModG-E vorgesehene Kreisstrukturreform

folgt der Gebietsreform 1994 nach nicht einmal 12 Jahren, so dass ein erheblich höherer Maßstab für die Rechtfertigung dieses Vorhabens bestehen dürfte.

3.3 Formelle Voraussetzungen: Angemessene Anhörungsfrist?

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 86,90) erfordert das Gebot der Anhörung, dass

„ ... die Information den wesentlichen Inhalt des Neugliederungsvorhabens und die dafür gegebene Begründung umfassen muss. Sie muss so rechtzeitig erfolgen, dass es der Gemeinde möglich ist, sich aufgrund eigener fundierter Vorbereitung unter Mitwirkung der gewählten Bürgervertretung zur geplanten Gebietsänderung als einer für sie existenziellen Entscheidung sachgerecht zu äußern und ihre Auffassung zur Geltung zu bringen. Die dafür zur Verfügung zu stellende Zeit muss - ohne dass sich festumrissene Zeiträume oder Mindestfristen mit dem Anspruch auf generelle Verbindlichkeiten angeben lassen - dem jeweiligen Umfang des Neugliederungsvorhabens und dem dabei im konkreten Einzelfall maßgeblichen Sachverhalt entsprechend – im Zweifel eher großzügig – bemessen sein. Die Stellungnahme der Gemeinde, durch die zumeist erst die erforderliche umfassende und zuverlässige Information über alle für die Gebietsreform erheblichen Umstände erlangt wird, ist vor einer abschließenden Entscheidung zur Kenntnis zu nehmen und bei der Abwägung der Für und Gegen die Neugliederungsmaßnahme sprechenden Gründe zu berücksichtigen. ...“

Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die nach entsprechender Rüge mit Schreiben vom 23.11.2004 verlängerte Anhörungsfrist zum 28.02.2005 weiterhin weder angemessen noch liegen bisher die erforderlichen Lesefassungen der Gesetze vor, deren Änderung mit den Art. 2 – 26 VwModG-E erfolgen soll. Angesichts der weitreichenden Folgen der beabsichtigten Reform und der Zahl der in den Art. 2 – 26 enthaltenen Änderungen anderer Gesetze, mit denen die kommunalen Gremien und Verbände zu befassen sind, erscheint eine Anhörung von dreieinhalb Monaten, in der auch noch die Weihnachtszeit liegt, als unangemessen kurz. Ferner bedeutet die Übersendung lediglich einer gedruckten Fassung erheblichen Vervielfältigungsaufwand und eine erhebliche Zeitverzögerung, bis die verschiedenen Ämter, die von den beabsichtigten Änderungen betroffen sind, den Gesetzentwurf vorliegen haben. In der verbleibenden kurzen Zeit eine sachgerechte Befassung der gewählten Vertretungen mit diesem Gesetzgebungsvorhaben existenzieller Bedeutung zu bewerkstelligen, ist nicht möglich.

Sollte dagegen der Einwand erhoben werden, dass aufgrund des Beschlusses der Landesregierung vom 21.01.2003 verschiedene Gremien mit der Vorbereitung beauftragt wurden, so ist schon jetzt darauf zu verweisen, dass die im vorliegenden VwModG-E enthaltenen Regelungen nicht bekannt waren und die Kommunen nicht in die Vorbereitung der Reform einbezogen wurden. Vielmehr wurden die (Ober-)Bürgermeister erst anlässlich einer Informationsveranstaltung des Innenministers am 02.09.2004 über die Tragweite der bevorstehenden Reform lediglich bruchstückhaft informiert. Ergebnis war eine lebhafte Diskussion, die Frau Dr. Wilcken veran-

lasste, den Innenminister mit dem als **Anlage 11** angefügten Schreiben vom 09.09.2004 aufzufordern, den berechtigten Interessen der kreisfreien Städte in der Verwaltungs- und Strukturreform Rechnung zu tragen.

Unter Berücksichtigung des Landtagsbeschlusses vom 12.05.2004, der eine breite öffentliche Diskussion, insbesondere der Gebietskörperschaften, eingefordert hat, wird dieses Vorgehen noch einmal ausdrücklich gerügt.

Weiterhin wird ausdrücklich gerügt, dass die kreisfreien Städte mit Schreiben des Innenministeriums vom 30.11.2004 innerhalb des laufenden Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf zur „Konkretisierung der Bedarfslage“ hinsichtlich des Flächenbedarfs mit einer von der Anhörungsfrist abweichenden kürzeren Frist aufgefordert wurden. Hier wurde eine Erklärung verlangt, die die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens betroffenen Gegenstände der Stadt-Umland-Beziehungen betreffen. An diesem Schreiben wird überdies deutlich, dass die Flächenproblematik weder bei der Sachverhaltsermittlung, obwohl seit Jahren bekannt, noch bei der Prüfung von Alternativen Berücksichtigung fand. Im Kern macht der Entwurfverfasser sogar deutlich, dass die im VwModG-E enthaltene Lösung der Stadt-Umland-Beziehung nicht so umfassend ist, wie er behauptet.

Kurios erscheint in diesem Zusammenhang, dass in der Broschüre des Innenministeriums: „Umfassende Verwaltungsreform wird vor dem Landesverfassungsgericht bestehen“ vom 14.01.2004 auf Seite 11 wörtlich ausgeführt wird:

„Im Übrigen ist vorgesehen zu prüfen, ob und inwieweit jedenfalls bis zum Jahr 2009 gewisse Korrekturen im Flächenbedarf der bisherigen kreisfreien Städte vorgenommen werden können oder gar müssen.“

Die vorliegende Stellungnahme kann daher nur eine vorläufige sein, da der VwModG-E offensichtlich nicht abschließend sein soll und wohl noch nach Anhörung eine Ergänzung bzw. Erweiterung der Begründung erfolgen soll. Unabhängig davon, dass mit der Festlegung auf einen bestimmten Kreisumschnitt (5-Kreise-Modell) auch der zur Rechtfertigung dienende Sachverhalt feststehen dürfte, ist die Begründung ein wesentlicher, wenn nicht gar bestimmender Teil des Gesetzentwurfs und folglich auch Bestandteil des Anhörungsverfahrens. Insofern bleiben weitere Ausführungen für ein weiteres Anhörungsverfahren, das bei Vorliegen des endgültigen Gesetzentwurfes aus verfassungsrechtlichen Gründen folgen muss, ausdrücklich vorbehalten.

3.4 Materielle Voraussetzungen: „Gründe des Gemeinwohls“?

Einführend muss klargestellt werden, dass diese erneute Reform, die zu einem Zeitpunkt stattfindet, zu dem sich die 1994 gebildete Verwaltungsorganisation eingespielt und bewährt hat, unpassend ist und die grundlegenden Erwägungen in Zweifel gezogen werden müssen.

Reform zur „Unzeit“

Die Bevölkerung des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat während der letzten 15 Jahre die Umstellung auf ein anderes Gesellschaftssystem und andere tiefgreifende Veränderungen bewältigen müssen. Im Jahre 1994 wurden neue kommunale Strukturen geschaffen, die eine Beteiligung der Bürger an der kommunalen Selbstverwaltung ermöglichen und über mehrere Jahrzehnte Bestand haben sollten. Davon gingen auch die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Parteien aus (LT-Drs. 4/1210 S. 226 m.w.N.). Auf diese Strukturen haben sich der Bürger langfristig eingestellt und mit viel bürgerschaftlichem Engagement den Aufbau des Landes auf kommunaler Ebene mitgestaltet. Das bürgerschaftliche Engagement ist mit dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung eng verbunden und stellt, im Gegensatz zu den alten Ländern, die ersten Erfahrungen mit dieser Form der demokratischen Teilhabe dar. Es fehlen mithin die langjährigen und gefestigten Traditionen, die in den alten Ländern nach der nationalsozialistischen Diktatur in einem langwierigen Prozess entstanden sind. Mit der vorliegenden Reform würden Strukturen zerstört, zu denen die Bürger erst eine Bindung aufgebaut haben. Die für unser demokratisches System so wichtige Identifikation des Bürgers mit „seiner“ kommunalen Selbstverwaltung mag so schwerlich gelingen.

Das Bundesverfassungsgericht führt zu einer erneuten Gebietsreform aus (BVerfGE 86, 90), dass die fehlende Akzeptanz des die neue örtliche Gemeinschaft konstituierenden Gebietszuschnitts bei erheblichen Teilen der Einwohnerschaft sich nachteilig auf die bürgerschaftliche Verwurzelung und die Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltung auswirken kann. Insofern kann die Behebung solcher Nachteile einen erneuten Eingriff in den gemeindlichen Gebietsbestand, z.B. durch Wiederherstellung der ursprünglichen Verhältnisse, grundsätzlich ein zulässiges Gemeinwohlziel sein. Die fehlende Akzeptanz muss sich auf objektivierbare gewichtige Gründe aus der historischen und kulturellen Entwicklung, aus den geographischen Verhältnissen, der wirtschaftlichen oder sozialen Struktur oder aus anderen vergleichbaren Gegebenheiten zurückführen lassen, so dass mit seinem Schwinden in einem überschaubaren Zeitraum nicht zu rechnen ist.

Legt man diese grundsätzlichen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts für Wismar zugrunde, so ist damit zu rechnen, dass die Bürger in Anbetracht der historischen Tradition, der gewachsenen Strukturen und der wirtschaftlichen Erfolgsgeschichte die Aufgabe der seit langem bestehenden Kreisfreiheit nicht akzeptieren werden. Das gleiche gilt für die neben die Hansestadt Wismar tretende Gebietskörperschaft des Kreises Westmecklenburg als weiteren Träger kommunaler Selbstverwaltung.

Für die Landkreise, die auf keine solche historische Tradition zurückblicken können, muss dies um so mehr gelten, da mit dem vorliegenden VwModG-E dem Bürger die Änderung der Verwaltungsorganisation als beliebig erscheinen muss. Wer sichert den Bürger davor, dass sich die dem VwModG-E zugrundeliegende Annahme, dass „größere Strukturen transparenter und billiger“ seien, nicht in 10 Jahren wiederum als Fehleinschätzungen erweist und eine erneute Reform notwendig wird?

3.4.1 Grundlagen des Gesetzentwurfes

3.4.1.1 Reformbedarf

Der Entwurfverfasser unterstellt erheblichen Reformbedarf ohne diesen für die Kreisstrukturreform auch belegen zu können.

Der in diesem Zusammenhang viel zitierte Bericht der Enquete – Kommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg – Vorpommern“ (LT/Drs. 3/2959) ist insofern nicht aussagekräftig und schon gar nicht zur Rechtfertigung der Kreisgebietsreform geeignet. Dies ergibt sich schon aus dem Auftrag der Enquete – Kommission, die sich lediglich mit den im Land Mecklenburg – Vorpommern **vorliegenden Gemeindestrukturen** befassen und mit dem Ziel der Steigerung der Zukunftsfähigkeit Lösungsansätze und Modelle entwickeln sollte (ebenda Seite 27). Folgerichtig wird aus Sicht der Enquetekommission ein Reformbedarf für die Gemeindeebene aus dem Grunde gesehen, dass die finanzielle und organisatorische Ausstattung kleiner und kleinster Gemeinden dazu geführt hat, dass Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben zu verzeichnen sind. Aus dieser Ausgangslage werden Kriterien hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Gemeinden abgeleitet (ebenda Seite 44). Dementsprechend ging es bei der Arbeit der Enquete – Kommission auch keinesfalls um die Feststellung eines Reformbedarfes für die Ebene der Landkreise bzw. kreisfreien Städte. Wäre dies beabsichtigt gewesen, so hätte der Einsetzungsbeschluss auch in diese Zielrichtung formuliert werden müssen. Da dies nicht der Fall war, sind die im Rahmen der Enquete – Kommission gewonnenen Erkenntnisse zwar aufschlussreich, doch hinsichtlich der vorliegenden Kreisstrukturreform zur Feststellung eines Reformbedarfes nicht geeignet.

Im Vorgriff auf die nachfolgenden detaillierten Ausführungen werden die darin genannten Unvollständigkeiten und Unrichtigkeiten des Sachverhalts, fehlerhafte Annahmen und Abwägungen schon jetzt im Hinblick auf ein eventuell folgendes verfassungsgerichtliches Verfahren ausdrücklich gerügt.

3.4.1.2 Hinreichende Sachverhaltsermittlung

Der Gesetzgeber ist gehalten, den für seine Maßnahmen erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln und dem Gesetz zu Grunde zu legen.

Der Sachverhalt belegt den Bedarf einer Gebietsreform nicht

Der dem Gesetz zugrunde liegende Sachverhalt ist lediglich insofern ausreichend, als diesem zu entnehmen ist, dass grundsätzlich Reformbedarf im Lande Mecklenburg-Vorpommern besteht. Für einen erheblichen Neuordnungsbedarf auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte ist dieser jedoch nicht aussagekräftig und bestenfalls lückenhaft.

Der Landtagsbeschluss vom 12.05.2004 sieht grundsätzlich eine umfassende Aufgabenanalyse und auch insbesondere eine Reduzierung der Landesverwaltung vor (LT-Drs. 4/1184). Wörtlich wird dazu unter III. 2. ausgeführt:

*„Aufgrund einer umfassenden Aufgabenanalyse sind unter Berücksichtigung des Raumbezugs sowie **den tatsächlichen Möglichkeiten kommunaler Selbstverwaltung (Finanzkraft, Leistungsfähigkeit)** möglichst viele Landesaufgaben. - insbesondere der aufzulösenden unteren Landesbehörden - ganz oder teilweise auf Kreise, größere kreisangehörige Städte oder Gemeinden und Ämter zu übertragen (= Funktionalreform I).“*

Hingegen hat der Entwurfverfasser weder eine Aufgabenanalyse unter Berücksichtigung der tatsächlichen Möglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltung angestellt noch die Maßnahmen auf Landesebene zur Reduzierung der Ministerien und Behörden abschließend dargetan.

3.4.1.2.1 Zur Ausgangslage des Landes Nachteilige Bevölkerungsentwicklung schon seit 1990

Zutreffend ist, dass den Bevölkerungsprognosen entnommen werden kann, dass sich die Gesamtbevölkerung des Landes nachteilig entwickelt. Diese Entwicklung besteht allerdings schon seit 1990.

Indes stützen die dem VwModG-E angefügten Statistiken, die auf Seite 86 ff. des VwModG-E gemachten Ausführungen zum rapiden Wandel der Bevölkerung seit der letzten Gebietsreform im Jahre 1994 nicht. Der dort dargestellte Wandel der Bevölkerung ist der Anlage 4 zum VwModG-E nicht zu entnehmen. Vielmehr ist es so, dass sich seit 1950 bei einer Einwohnerzahl von 2.228.206 Einwohnern diese bis 1970 auf 1,9 Mio. verringerte. Diese stieg dann bis 1989 auf 1,946 Mio. langsam an. Seitdem verringerte sich diese kontinuierlich bis zum heutigen Tag. Der dargestellte rapide Wandel ist aus den zur Zeit tatsächlich vorliegenden Zahlen nicht ersichtlich bzw. keine überraschend neue Erkenntnis. Inwieweit die seit 1995 angestellte Prognose eine Besonderheit im Vergleich zu den anderen Bundesländern darstellt, wird nicht dargelegt.

Weiterhin wird dieser Trend für das Land verallgemeinert. Es wird nicht differenziert dargelegt, welche Landesteile bzw. Regionen in welchem Umfang in der Zukunft von der Abwanderung betroffen sein werden. Zutreffend wird nur abgeleitet, dass im mittleren und östlichen Teil des Landes ein verstärkter Bevölkerungsrückgang und lediglich im Westen des Landes ein Zuwachs zu verzeichnen gewesen ist (Seite 88 VwModG-E). Ferner wird festgestellt, dass unter der Binnenwanderung vor allem die mittleren und östlichen Landesteile leiden. Aufgrund dieser prognostizierten Bevölkerungsentwicklung wird - projiziert auf die Fläche - davon ausgegangen, dass die Aufrechterhaltung von Einrichtungen gerade im ländlichen Raum zu höheren Kosten führt, sprich diese unrentabel machen wird. Doch was bedeuten diese Zahlen für die Zukunft, um die es bei der Reform gehen wird?

Weiterhin wird zutreffend dargestellt, dass schon Anfang der 90ziger Jahre mit einer Abwanderung aus den Städten ins Umland gerechnet wurde. Der Anlage 14 ist im Zusammenhang mit der Anlage 4 zu entnehmen, dass die Wanderungsverluste der kreisfreien Städte mittlerweile den Scheitelpunkt überschritten haben und rückläufig sind. Insofern liegt auch hier kein neues, sondern ein weithin bekanntes Phänomen vor.

3.4.1.2.2 Finanzlage des Landes ist das eigentliche Problem

Zur Finanzlage wird auf Seite 91 des VwModG-E erklärt, dass der Haushalt des Landes Mecklenburg – Vorpommern von einer strukturellen Schieflage gekennzeichnet ist. Dabei wird zutreffend ausgeführt, dass dies aus den hohen Ausgaben für das Personal resultiert. Diese übertreffen die Personalausgaben der alten Bundesländer um 8% (einschließlich der Sonder- und Zusatzversorgung).

Das Problem der hohen Personalkosten des Landes ist lange bekannt, doch wurde hier im Gegensatz zu den Kommunen nicht gehandelt. Zusammenfassend sei hier die Unterrichtung durch die Landesregierung „Fortschreibung des mittel- und längerfristigen Personalkonzeptes für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern“ vom 30.07.2001 (LT-Drs. 3/2222, S. 6 ff) angeführt, in der ein Vergleich zu den westlichen Bundesländern angestellt wird, aus dem wörtlich geschlussfolgert wird:

„Vergleicht man die durchschnittlichen Personalausgaben je Einwohner in den Altbundesländern mit denen Mecklenburg-Vorpommerns, so ist Mecklenburg-Vorpommern mit 97,0 v.H. der durchschnittlichen pro Kopf-Personalausgaben der westlichen Flächenländer belastet. Während in Mecklenburg-Vorpommern die Versorgungsausgaben (in 2001: 27,3 Mio. DM) noch gering sind, entfallen von den Personalausgaben der westlichen Flächenländer etwa 18 % auf Versorgungsleistungen. Würden in Mecklenburg-Vorpommern die Beiträge für die ehemaligen Sonder- und Zusatzversorgungssysteme als Versorgungslastenäquivalent eingerechnet werden (in 2001: 483,7 Mio. DM), ergäbe sich bereits heute eine Personalausgabenbelastung je Einwohner von 2.353 DM. Das entspricht 110 % der Personalausgaben je Einwohner der westlichen Flächenländer.“

Dem Land ist offensichtlich eine Reduktion der Personalkosten bisher nicht gelungen. In dieser Tradition zeigt sich auch, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern noch im letzten Jahr in Kenntnis notwendiger drastischer Personalreduktion und der Planung der anstehenden Verwaltungsreform einen Tarifvertrag zur Absenkung der Arbeitszeit der Landesbediensteten mit einem Ausschluss von betriebsbedingten Kündigungen bis zum Jahre 2010, sprich ein Jahr nach dem Entstehungszeitpunkt der neuen Kreise, geschlossen hat.

3.4.1.2.3 Zur Ausgangslage der Kommunen

Grundsätzlich sei daran erinnert, dass der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte noch im Jahre 2001 durch den Landtag die Leistungsfähigkeit zur Übernahme von Aufgaben des Landes ausdrücklich bescheinigt wurde. Im Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Aufgaben nach dem Bun-

dessozialhilfegesetz und anderen Sozialvorschriften vom 14.06.2001 (LT-Drs. 3/2116, S. 1) wird erklärt:

„Durch die Landesverordnung über die Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe (AufgabenDVO BSHG) vom 04.08.1992 (GVObI. M-V 1992 S. 528) wurde die Durchführung der Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe bis auf wenige Ausnahmen den Landkreisen und kreisfreien Städten gegen Kostenerstattung übertragen. Die weitgehende Delegation und die damit verbundene bürgernahe Wahrnehmung der Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe hat sich grundsätzlich bewährt. Probleme haben sich dadurch ergeben, dass die Zuständigkeit für ambulante Hilfen auf der einen und stationäre sowie teilstationäre Hilfen auf der anderen Seite auseinander fallen und für die überörtliche Sozialhilfe Entscheidungsverantwortung und Kostenverantwortung nicht in einer Hand liegen.“

Demnach bestand zu diesem Zeitpunkt an der Leistungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte kein Zweifel, weshalb auch Landesaufgaben übertragen wurden. Warum dies nur 3 Jahre später anders sein soll, dazu bleibt der Entwurfverfasser eine Antwort schuldig.

Die Finanzlage der Kommunen wird einseitig dargestellt

Auf Seite 95 des VwModG-E wird ausgeführt, dass die Haushaltswirtschaft der Kommunen schon seit langer Zeit von Konsolidierungszwängen geprägt sei und bis zum Jahre 2000 zu relativ befriedigenden bzw. positiven Ergebnissen geführt habe. Aus der Situation seit 2000, dass nämlich 5 kreisfreie und 9 der Landkreise nicht mehr in der Lage sind, ihre Haushalte ausgeglichen zu gestalten, sei zu folgern, dass im kommunalen Bereich besonders die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben unter starkem Konsolidierungsdruck stehen. Insofern werden freiwillige Angebote von kommunalen oder kommunalgeförderten Einrichtungen zunehmend stringenter finanziell dotiert. Hingegen dominieren die Ausgabenblöcke der Sozialhilfeaufwendungen und der Personalausgaben den Haushalt, denen eine hinter den Erwartungen zurückbleibende Einnahmesituation gegenüber steht. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden als Randerscheinung aufgeführt.

Die Finanzlage der Kommunen wird nur anhand des Jahres 2003 beleuchtet, ohne die Vorjahre zu berücksichtigen. Im Falle der HWI sind nur die Abschlüsse der Haushalte 2003 und 2004 defizitär gewesen. In allen anderen Jahren davor konnten diese ausgeglichen gestaltet werden. Die Konsolidierungsleistungen der Kommunen werden angesichts der problematischen Wirtschaftslage in keinsten Weise berücksichtigt oder denen des Landes gegenübergestellt.

Zum einen wurde bei den Kommunen drastisch Personal reduziert. Dem Fortschrittsbericht der Landesregierung zum „Aufbau – Ost“ Mecklenburg – Vorpommern für 2002 ist auf Seite 31 zu entnehmen,

dass die Personalausgaben der Kommunen in Mecklenburg – Vorpommern von 1998 bis 2002 trotz deutlicher Tariflohnsteigerungen deutlich reduziert werden konnten. Insbesondere konnte der Unterschied zwischen den durchschnittlichen Werten der Flächenländer West zum Land Mecklenburg – Vorpommern von 17 % im Jahr 1998 auf 8 % im Jahr 2002 verringert werden. Zum Vergleich der Zahl der Vollzeitäquivalente zwischen Mecklenburg – Vorpommern und den Flächenländern West ergebe sich zwar ein Personalbestand von 127 %. Doch folge dieser daraus, dass von den Kommunen noch

zahlreiche Aufgaben (Tageseinrichtungen für Kinder u.ä.) selbst wahrgenommen würden, die in den Flächenländern West Dritte ausführen würden. Weiterhin sei aufgrund der Entwicklung in den vergangenen Jahren zu erwarten, dass die Kommunen des Landes auch in den nächsten Jahren ihre Personalbestände weiter reduzieren werden.

Eine sachgerechte Beurteilung der kommunalen Finanzlage kann im übrigen nur unter Berücksichtigung aller Aspekte erfolgen. Im wesentlichen dürften die Auswirkungen der Stufen der Steuerreform 2000, deren Entlastung für Wirtschaft und die Bürger zu Steuerausfällen auf kommunaler Ebene führten, und die Wirtschaftslage für die kommunale Finanzsituation ausschlaggebend gewesen sein. Diese haben nicht nur dem Bund und dem Land erhebliche Mindereinnahmen beschert, sondern auch die kommunale Ebene empfindlich getroffen. Aus diesem Grund werden auch die Zuweisungen des Landes an die Kommunen stetig reduziert. Im übrigen ist der Verweis darauf, dass das Land an die Kommunen doppelt so hohe Zahlungen leistet, wie dies in den finanzschwachen Flächenländern West geschieht, widersprüchlich. Wenn auf Seite 91 des VwModG-E ausgeführt wird, dass das Land Mecklenburg – Vorpommern immerhin 43% mehr Zuschüsse erhält als die westlichen Flächenländer, so muss aufgrund des investiven Nachholbedarfes gleiches für die Kommunen gelten, sprich die Mittel anteilig durchgereicht werden. Diesbezüglich wurde das Land Mecklenburg-Vorpommern im Jahre 2004 vom Bundesfinanzminister Eichel auch aufgefordert, einen höheren Prozentsatz der Förderung an die Kommunen weiterzuleiten. Auch der diesbezügliche Verweis auf die Inanspruchnahme von Kassenkrediten ist nicht weiterführend, da dieser nur die letzten 3 Jahre betrifft und insofern auf die durch die wirtschaftlichen und steuergesetzlichen Rahmenbedingungen vorgegebene Einnahmesituation zurückgeht. Hier wird im VwModG-E nicht näher dargelegt, inwieweit diese Finanzierungslücken auf strukturelle, von der Einnahmeentwicklung unabhängige Faktoren zurückzuführen sind.

Um die schlechte Finanzlage der Kommunen zu belegen, wird auf Seite 97 der VwModG-E ein aktueller Bericht an den Landtag am 08.10.2004 aufgeführt. Die damit wohl gemeinte Unterrichtung durch die Landesregierung zum Fortschrittsbericht Aufbau Ost Mecklenburg – Vorpommern für 2003 vom 04.10.2004 (LT-Drs. 4/1369) zeichnet jedoch ein differenziertes Bild. Und zwar lägen die bereinigten Gesamtausgaben des Landes Mecklenburg – Vorpommern immer noch 46 % über dem Niveau der finanzschwachen Flächenländer West (ebenda S. 20), wobei sich der Finanzierungssaldo auf Landesebene von 2001 bis 2003 erheblich erhöht habe (ebenda S. 29). Das gleiche gelte für die Nettokreditaufnahme auf Landesebene, die sich von 2002 auf 2003, bezogen auf den Einwohner, fast verdoppelte habe. Hingegen seien die bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen bis 2000 deutlich gesunken, seit 2001 leicht gestiegen und im Jahr 2003 wieder leicht gesunken (ebenda S. 31). Die bereinigten Ausgaben je Einwohner lägen nur noch 14 % über dem Niveau der Flächenländer West. Ferner sei ersichtlich, dass die Personalkosten je Einwohner, trotz des Bevölkerungsverlustes, weiterhin kontinuierlich bis 2003 - im Gegensatz zu den Flächenländern West - gesenkt werden konnten und nur noch 106 % über denen der Flä-

chenländer West lägen. Der hohe Personalbestand der Kommunen von ca. 127 % gegenüber dem der Flächenländer West sei auf die kleingliedrigen Gemeinden in Mecklenburg – Vorpommern zurückzuführen, die für ihre Gemeindeorgane 2,3 mal soviel Personal vorhielten wie in den Flächenländern West üblich sei (ebenda S. 32). Die Ausgaben der Kommunen seien durch die von 1999 bis 2003 erheblich gestiegenen Sozialausgaben dominiert worden. Im Jahre 2003 allein habe die Steigerungsrate 10 % je Einwohner betragen (ebenda S. 33). Die Verschuldung der Kommunen habe sich bis 2001 erhöht, danach nur noch gering erhöht und aktuell habe sich der Finanzierungssaldo sogar verbessert (ebenda S. 38). Insbesondere zeige die Abbildung 20 auf Seite 39 des Fortschrittsberichts, dass die Deckungsquote der Kommunen im Jahre 2003 98,2 % gegenüber 87,4 % der Deckungsquote des Landes betrug. Daraus sei zu folgern, dass die Kommunen in der Entwicklung dieser Quote seit Jahren deutlich besser stehen als das Land. Entsprechende Ausführungen sind dem Bericht zur kommunalen Haushaltslage 2002/2003 vom 11.10.2004 (LT-Drs. 4/1381, S. 12 ff.) zu entnehmen.

Diese aufgeführten Zahlen, dessen Kenntnis dem Entwurfverfasser zu unterstellen ist, wurden in die Bewertung der Finanzsituation nicht zugunsten der Kommunen berücksichtigt, sondern der Sachverhalt offensichtlich undifferenziert und einseitig ermittelt, so dass sich ein einseitig geprägtes Bild ergibt.

Leistungsfähigkeit der Kommunen zur Erledigung von Selbstverwaltungsaufgaben wird nicht ermittelt

Auf Seite 97 der Begründung des VwModG-E wird lapidar behauptet, dass die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte nicht zuletzt durch die Umsetzung von wachsendem oder sich veränderndem EU- und Bundesrecht stetig zunehmen. Hier bleibt der VwModG-E schuldig, aufzuführen, in welcher Weise tatsächlich in den letzten Jahren die Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte zugenommen haben und welche Konsequenzen dies nach sich ziehen wird. Hier wird schon ersichtlich, dass es keinerlei Aufgabenkritik hinsichtlich der derzeit durch die Landkreise und kreisfreien Städte wahrgenommenen Aufgaben gibt.

Keine Erweiterung des Spielraums für freiwillige Leistungen

Ebenfalls nicht nachvollziehbar sind die Ausführungen in der Begründung des VwModG-E zu den freiwilligen Selbstverwaltungsbereichen, in denen zunächst nur die Einrichtungen wie Musikschulen, Museen, Bibliotheken, Beratungsstellen etc. aufgeführt werden. Hier wird nur Bezug genommen auf das Gutachten des Landkreistages vom 30.03.2004. Insofern wurde durch das Land, insbesondere in Bezug auf die kreisfreien Städte, keinerlei eigene Erhebung vorgenommen. Im Übrigen sei in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass das Ziel des Gutachtens des Landkreistages nicht war, die fehlende Leistungsfähigkeit der Landkreise nachzuweisen, sondern dem Land Mecklenburg – Vorpommern die Notwendigkeit klar zu machen, den Kommunen des Landes nach Artikel 73 der Landesverfassung hinsicht-

lich der Aufgabenwahrnehmung beizustehen. Der Verweis auf freiwillige Leistungen in Höhe von lediglich 33 % des Volumens des Verwaltungshaushaltes führt nicht weiter, da dieser Wert nicht auf die kreisfreien Städte übertragen werden kann. In diesem Zusammenhang stellt sich vielmehr die Frage, inwieweit die vorgebrachte mangelnde Leistungskraft der Kommunen sich daraus ergibt, dass das Land seiner nach der Landesverfassung obliegenden Beistandspflicht nicht nachkommt. Die weiteren Ausführungen auf Seite 97, 98 des Gesetzentwurfes ergehen sich ohne tatsächliche Grundlagen grundsätzlich nur in der Vermutung, dass nämlich die Verwaltungsreform zu einer Verbesserung der Leistungskraft der Kommunen führen soll. Im Bereich der freiwilligen Leistungen würde dies lediglich dazu führen, dass der bisherige Bestand an Einrichtungen des Selbstverwaltungsbereichs in Folge größerer Gebietskörperschaften und der durch diese aufzubringende Finanzierung reduzieren würde. Im Ergebnis würde die Bündelung dazu führen, dass die größeren Gebietskörperschaften mehrere Einrichtungen haben und sich dann lediglich für den Bestand weniger davon entscheiden werden. Insofern wird die Leistungsdichte für den Bürger im Ergebnis abnehmen. Berechnungen, inwieweit die derzeit vorgehaltenen Einrichtungen überdimensioniert sind und in welcher Weise in Zukunft weniger Einrichtungen die gleiche oder entsprechende Leistungsmerkmale aufweisen werden, fehlen völlig.

3.4.1.2.4 *Zur Ausgangslage der Gemeinden/ Ämter*

Eigentlich hätte sich der Entwurfverfasser auch mit dieser Sachlage beschäftigen müssen, ob nämlich die Ebene der Ämter und Gemeinden leistungsfähig genug sind, die im Rahmen der Funktionalreform zu übertragenen Aufgaben zu übernehmen. Der Verweis auf die Arbeit der Enquete-kommission, die in den Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (LT-Drs. 4/527) eingeflossen ist, beschäftigte sich schließlich nur mit dem derzeitigen Aufgabenbestand, der mit der bisherigen Größe der Ämter und Gemeinden nicht mehr zu gewährleisten war. Da dieser Aufgabenbestand nun wiederum erheblich erweitert wird, ist folglich auch eine erneute Betrachtung dieser Ebene notwendig.

3.4.1.2.5 *Beschreibung der Stadt-Umland-Problematik*

Die Beschreibung der Stadt – Umland – Beziehungen auf Seite 98 f. des VwModG-E gelingt nur in einer Grobskizze. Zutreffend ist aber, dass der Gesetzgeber viele Fehlentwicklungen vor und nach 1994 im Umfeld der kreisfreien Städte zugelassen hat und nicht darauf reagiert hat. Die Grundlagen für folgende Fehlentwicklungen waren gelegt und der Gesetzgeber hat sich auch nicht um eine Korrektur bemüht. Dementsprechend wäre nun eine Betrachtung mit dem Ziel erforderlich, inwieweit die angerissenen Fehlentwicklungen und Schief lagen mit der vorgesehenen Kreisstrukturreform zu korrigieren bzw. neue Entwicklungen noch zu steuern wären.

So ist auch Kiepe, Beigeordneter des Deutschen Städtetages, ausweislich des in Kopie als **Anlage 12** angefügten Schreibens vom 29.09.2003 der An-

sicht, dass eine Einkreisung der sechs kreisfreien Städte nur dann sinnvoll sei, wenn sie zugleich mit einer Gemeindegebietsreform verbunden werde.

Schwerin ist nur gemeinsam mit der Hansestadt Wismar Oberzentrum

Stattdessen werden jedoch Erwägungen zur Ausstrahlung der Oberzentren angestellt, um deren Verflechtungsbeziehungen mit dem Umland zu belegen, die noch nicht einmal folgerichtig sind. Schon die Anlage 27, die aus der landesweiten Erhebung der Versorgungsbereiche frei wählbarer Güter und Dienstleistungen des geographischen Instituts der Universität Greifswald aus dem Jahre 2001 stammt, wird aus dem Zusammenhang gerissen. Denn diese Untersuchung bezieht sich im wesentlichen auf die Versorgungsbereiche innerhalb des Landes Mecklenburg – Vorpommern und lässt insofern die Verflechtungsbeziehungen in der Küstenregion und die mit angrenzenden Bundesländern außer Acht. Ferner wird in der Untersuchung nur die Versorgung und nicht die Beziehung zum Arbeitsplatz oder die Freizeitaktivitäten beleuchtet, so dass sich ein verfälschtes Bild ergibt. Weiterhin kann diese Untersuchung nicht Grundlage für den Gebietszuschnitt sein, da sie nicht in jedem Ort eine Erhebungszahl erreichen konnte, die den statistischen Signifikanzkriterien standhält (ebenda S. 20). Die mit der A 20 geschaffene Ost-West-Verbindung wird überdies die historischen Beziehungen in der Küstenregion Lübeck/Wismar/Rostock verstärken. Wismar ist nun für viele Bürger des Umlandes in der Küstenregion noch besser als Schwerin erreichbar, so dass viele sich hier versorgen werden.

Im übrigen sei am Rande bemerkt, dass die oberzentrale Funktion Schwerins zwar behauptet wird, aber schon die Einwohnerzahl nicht mehr den üblichen Merkmalen für Oberzentren entspricht. Entsprechend ließe sich diese Funktion nur dann erreichen, wenn gemeinsam mit der Hansestadt Wismar ein gemeinsames Oberzentrum gebildet wird, um diese dort vorhandenen oberzentralen Funktionen einzubringen.

Die Ausführungen der Enquetekommission zur Stadt-Umland-Problematik werden fehlinterpretiert

Richtig ist auch, dass die Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ des Landtages im Rahmen der Untersuchung (LT-Drs. 3/2959) zu dem Ergebnis kommt, dass Fehlentwicklungen im Umfeld städtischer Zentren entstanden sind und die Zusammenarbeit zwischen den Städten und dem Umland unterentwickelt und unzureichend sei. Es wird festgestellt, dass sich der Abwanderungsprozess aus den Städten ins Umland infolge der rückläufigen Einwohnerzahlen in Mecklenburg-Vorpommern nicht im Umfang der vergangenen Jahre fortsetzen dürfte. Allerdings bestehe nach wie vor die Notwendigkeit einer geordneten Siedlungsentwicklung entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Das gelte insbesondere bei der Ausweisung von Gewerbe- und Wohnflächen sowie großflächigen Einzelhandelsstandorten unter Berücksichtigung der zentralörtlichen Versorgungsfunktion der größeren Städte. Daraus erwachse ein Korrekturbedarf, der insbesondere durch stärkere Zusammenarbeit zu erreichen sei (ebenda S. 67). Da die Fehlentwicklungen zu Beginn der `90er mit aktiver und passiver Tolerierung der

Landesregierung entstanden sind, kann die Korrektur nur „Rückführung“ der Einwohner und des Einzelhandels in die Stadt bedeuten.

Die Enquetekommission bietet auf Seite 20 des Berichts einen Lösungsansatz an, den der Entwurfverfasser aber nicht aufgreift. Ein Problem seien nämlich die unterschiedlichen Genehmigungsbehörden (Land und Landkreis), die Kooperationen zwischen kreisangehörigen Gemeinden und den kreisfreien Städten im Wege stünden. Insofern seien die Gebietsentwicklungspläne des Landkreises mit denen des Ministeriums abzustimmen, so dass Kooperationsmöglichkeiten und Vereinbarungen zwischen den Gemeinden und den kreisfreien Stadt mit Leben gefüllt werden können. Ferner könnten in dem Bereich, wo die Landkreise koordinierend und entscheidend tätig werden (Schulentwicklungsplanung), Kooperationen der Gemeinden mit der kreisfreien Stadt nur erfolgreich sein, wenn der Landkreis einerseits verpflichtet ist, solche Kooperationsbemühungen in seine Planung einzubeziehen, und andererseits seine Planung mit der kreisfreien Stadt abstimmen muss. Dem sollte gesetzlich an geeigneter Stelle Rechnung getragen werden.

Schulentwicklungsplanung kein geeignetes Beispiel

Angeichts dieser programmatischen Vorgaben der Enquetekommission ist das auf Seite 100 des VwModG-E aufgeführte Beispiel der Schulentwicklungsplanung des Landkreises Nordwestmecklenburg irreführend. Hier zeigt sich nur die Notwendigkeit einer Kooperation des Landkreises Nordwestmecklenburg mit der Hansestadt Wismar, um die in Wismar vorhandenen Gymnasien mit in die Planung des Landkreises einzubeziehen. Mit solch einer Kooperation wären überflüssige Fahrwege vermieden worden. Eine Einkreisung von Wismar ist daher zur Lösung dieses Problems nicht notwendig. Besser wäre dies durch eine gesetzliche Abstimmungsverpflichtung zugunsten der Zentren, hier also der HWI, zu lösen.

Jetzige Lösung geht zulasten der Hansestadt Wismar

So könnte sich nach der beabsichtigten Einkreisung jedoch das Beispiel wie folgt variieren lassen. Der Kreis, der im wesentlichen ländlich dominiert ist, könnte bestrebt sein, seine um die Hansestadt Wismar liegenden Schulstandorte in der Weise zu erhalten und zu stärken, in dem er die Schüler aus Wismar durch Definition der Schuleinzugsbereiche diesen Schulen zuweist. Die Einflussmöglichkeiten der Hansestadt Wismar wären in diesem Fall auf das Verhältnis 9:85 beschränkt, sprich erheblicher Einfluss ginge verloren. Demzufolge wird das gesamte Problem der Stadt – Umland – Beziehungen nur dadurch gelöst, dass das eigentliche Zentrum des ländlichen Raumes diesem untergeordnet werden soll und auf gleicher Höhe mit den umliegenden Gemeinden stünde. Inwieweit dies die Kooperationsbeziehung tatsächlich verbessern würde, ist fraglich und wird in keinsten Weise thematisiert.

Hier schließt sich sogleich die Frage an, inwieweit durch die Schulentwicklungsplanung auf Kreisebene die Selbstverwaltung gestärkt werden soll. Da diese Aufgabe bisher von den Landkreisen und kreisfreien Städten wahrge-

nommen wurde und letzteren diese Zuständigkeit durch den vorliegenden Gesetzentwurf genommen wird, kann dies nur ein Scheinargument sein.

Die Enquetekommission hat die Einkreisung nicht vorgeschlagen

Ebenfalls ist es nicht richtig, dass die Enquetekommission die Einkreisung für möglicherweise besser geeignet hielt, die Stadt – Umland – Beziehungen zu verbessern. Vielmehr wird im Bericht der Enquetekommission (LT-Drs. 3/2959, S. 17) deutlich ausgeführt, dass die Aufhebung der Kreisfreiheit einzelner Städte zugunsten von Landkreisen **generell keine Lösung** der Stadt – Umland – Beziehung im engeren Sinne darstelle. Dies werde möglicherweise für die Lösung der **Stadt –Landkreis – Beziehung** erreicht. Weiterhin sei in allen Bereichen der Daseinsvorsorge eine **gesetzliche Verpflichtung zu mehr Kooperation** denkbar. Danach sollten die Aufgaben des eignen Wirkungskreises zum Wohle der Bürger in enger Abstimmung mit den Nachbargemeinden durchgeführt werden (Ebenda S. 19). Ausdrücklich empfiehlt die Enquetekommission auf Seite 22, die Untersuchungen zu den Stadt – Umland – Beziehungen in der folgenden 4. Legislaturperiode fortzusetzen. Insofern wird durch den Gesetzentwurf lediglich eine These im Rahmen einer fortzuführenden Diskussion in den Rang eines tatsächlichen Belegs erhoben.

Stadt-Umland-Problematik wird unzureichend beleuchtet

Diese bereits im Gutachten von Thieme genannte und in der Enquetediskussion kontrovers diskutierte Problematik ist bisher in keiner Weise durch die Landesregierung beleuchtet und einer Lösung zugeführt worden. Der Flächenbedarf der Städte und die mangelnde Kooperation sind vom Land, trotz Kenntnis der Fehlentwicklungen seit 1990, nicht zum Anlass genommen worden, entsprechende Lösungen zu entwickeln. In der Begründung des Gesetzentwurfes werden die Möglichkeiten der Kooperation und andere, weniger einschneidende Maßnahmen lapidar abgetan, statt die von der Enquete-Kommission eingeforderte Lösung zielführend anzugehen. Mit dem jetzigen Entwurf wird diese Problematik einfach auf die nächstniedrigere kommunale Ebene verlagert.

Der Verweis auf einen Entscheidungs- und Vollzugsraum für Aufgaben auf Seite 100 des VwModG-E zur Rechtfertigung der Einkreisung zeugt darüber hinaus davon, dass hier der durch die Landesverfassung in Artikel 3 Abs. 2 normierte Demokratieaufbau von unten nach oben durch Ausschaltung demokratischer Gremien missachtet wird.

3.4.1.2.6 Zur Ausgangslage der Landkreise

Auf Seite 101 des Gesetzentwurfes wird die gegenwärtige Aufgabenerfüllung lediglich auf Ebene der Landkreise diskutiert. Auch hier werden im Rahmen der Beschreibung der Ausgangslage für das Reformvorhaben wiederum schon mit dem Reformvorhaben selbst verbundene Prognosen und Behauptungen in den Rang von Tatsachen erhoben.

Notwendigkeit der Gebietsreform wird mit der Funktionalreform begründet

Insbesondere wird die Notwendigkeit der Reform aus sich selbst begründet. Mit der durch die im Rahmen der Funktionalreform I herbeigeführten Abgabe von Landesaufgaben auf die kommunale Ebene schwindet erst deren Leistungskraft. Wörtlich wird ausgeführt:

*„ Insbesondere den Kreisen werden sowohl Vollzugsaufgaben, die bisher von den Ministerien wahrgenommen wurden, als auch umfangreiche Aufgabengebiete der unteren Landesbehörden übertragen. **Auf diesen ansteigenden und veränderten Aufgabenbestand muss reagiert werden**, damit die Kreise hierdurch nicht überfordert werden und das Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern darunter nicht leidet.“*

Dieser Ansatz macht deutlich, dass das Land zum gegenwärtigen Zeitpunkt davon ausgeht, dass die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte mit der derzeitigen Aufgabenerfüllung nicht überlastet ist, sondern vielmehr erst die Leistungsunfähigkeit durch die anstehende Aufgabenübertragung herbeigeführt würde. Dabei geht es jedoch gerade nicht um kommunale Selbstverwaltungsaufgaben.

Allein dieser Ausgangspunkt stellt einen verfassungsrechtlichen Verstoß dar, da dem durch das Grundgesetz/ die Landesverfassung gewollten dezentralen Verwaltungsaufbau der Zuschnitt des Aufgabenträgers aus seinem Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben folgt (BVerfG 79, 127ff.).

Die Kostenschätzungen zum Einsparvolumen durch die Reform sind nicht tragfähig

Folgt man der Annahme des Entwurfverfassers jedoch, so wäre nun auf Basis des neuen Aufgabenbestandes eine Vergleichsberechnung der bisherigen Organisation mit der angestrebten Organisation anzustellen. Stattdessen werden jedoch ausgehend von der Landesebene Optimierungsmöglichkeiten gesucht, die bei der Aufgabenverlagerung in die kommunale Ebene von einem Fortbestand der Struktur der Landesebene (4 Planungsräume) ausgeht. Außerdem wird eine grob fehlerhafte Kostenabschätzungen des Einsparvolumens der Reform auf Basis eines Vergleichs mit dem Kreis Rendsburg-Eckernförde angestellt. Ferner ist verwunderlich, dass nur sogenannte vorläufige und keine abschließenden Stellungnahmen zur Begründung eines so weit reichenden Gesetzentwurfes gemacht werden. Insofern muss aus dieser Tatsache auch auf die Qualität der Stellungnahmen rückgeschlossen werden, die wohl nicht zur **hinreichenden** Sachverhaltsermittlung ausreichen dürften.

3.4.1.2.6.1 Optimierungsanalyse

Die in Bezug genommene Analyse des Innenministeriums zu Optimierungsmöglichkeiten vom 18.08.2003 belegt ebenfalls nicht die Leistungsunfähigkeit der Landkreise, sondern vielmehr die möglichen Einspareffekte, die durch Aufgabenübertragung von der Landesebene auf die Kreisebene beim Land zu erzielen wären.

3.4.1.2.6.2 *Abschlussbericht der IMAG*

Im Abschlussbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe Funktionalreform zum Stand der Vorbereitung vom September 2003 wird auf Seite 5 ausgeführt, dass die bisher zur Verlagerung vorgesehenen Aufgaben nach **vorläufigen groben** Schätzungen insgesamt ca. 1725 Stellen (ohne Lehrpersonal und Mitarbeiter der Schulämter) und ein Finanzvolumen von insgesamt 887.000 Euro binden, die auf die kommunale Ebene zu verlagern wären. Auf Seite 16 wird ausgeführt, dass bei einer wesentlich vom 4-Kreis-Modell abweichenden Kreisstruktur die Struktur der Landesverwaltung durch eine Funktionalreform nicht im großen Umfange geändert werde, ohne dies tatsächlich geprüft zu haben.

3.4.1.2.6.3 *Vorläufige Schätzung der finanziellen Folgen der Reform der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg – Vorpommern vom 04.03.2004*

Auch der vom Finanzministerium angestellte Vergleich der Personalkosten der Landkreise führt hier nicht weiter. Unabhängig von den methodischen Unzulänglichkeiten ist schon die Auswahl des Modellkreises aus den Landkreisen Demmin, Mecklenburg-Strelitz sowie Müritz für das Bundesland M-V nicht aussagekräftig.

In der vorläufigen Stellungnahme wird als wesentliches Ziel der Reform der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg – Vorpommern die Anpassung der öffentlichen Verwaltung an die langfristig zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel benannt. Ohne sachliche Begründung wird angegeben, dass von einem Einsparvolumen von 15-20 % ausgegangen wird. Insofern kommt das Finanzministerium zu dem Ergebnis, dass die Einsparung in der Landesverwaltung, die aufgrund einer umfassenden Verwaltungsreform nachhaltig erzielt werden könnte, auf insgesamt mehr als 70 Mio. Euro pro Jahr geschätzt werden kann. Ferner werde für die kommunale Ebene von einem nachhaltig erwarteten Einsparvolumen von 80-100 Mio. Euro pro Jahr ausgegangen.

3.4.1.2.6.4 *Kostenschätzungen sind unzureichend*

Die in der Begründung des VwModG-E in Bezug genommenen Kostenabschätzungen bzw. Untersuchungen der Ministerien sind methodisch falsch und keineswegs geeignet, die beabsichtigten Strukturen zu rechtfertigen.

Schon die Hypothese „je größer die Struktur, desto geringer die Kosten“ ist unzutreffend. Die angefügten Grafiken reichen nicht aus, dies zu belegen und weitere Belege werden auch nicht angegeben. Weiterhin müsste, wenn man dieser Argumentation folgen würde, gerade die bestehende Verwaltungsorganisation, in der viele Aufgaben durch das Land in einer den Planungsräumen angepassten Verwaltungsstruktur wahrgenommen werden, am kostengünstigsten sein. Davon ist allerdings nicht auszugehen.

Der Vergleich mit dem Kreis Rendsburg/ Eckernförde hinkt.

Die vom Land gebildeten Vergleichsbereiche sind von den Rahmendaten her gar nicht vergleichbar. Der Kreis Rendsburg/ Eckernförde weist im Gegensatz zum Vergleichskreis in Mecklenburg - Vorpommern eine Bevölke-

rungsdichte von 125 Einwohnern pro km² im Vergleich zu 40 Einwohnern pro km², mithin die mehr als dreifache Zahl von Einwohnern pro Fläche, auf. Überdies weisen gerade die Landkreise Mecklenburg – Strelitz und Müritz weit über dem Durchschnitt des Landes liegende Personalausgaben je Einwohner auf (Vgl. Anlage 20 Grafik 2 und 3), so dass sie für das Land Mecklenburg – Vorpommern nicht repräsentativ sein dürften.

Ohnedies ist die Vergleichbarkeit von Kennzahlen der Kommunen in den westlichen mit denen in den östlichen Bundesländern sehr fragwürdig. Die Kommunen in den östlichen Bundesländern haben schon viele erfolgreiche Bemühungen unternommen, ihre Strukturen denen der westlichen Bundesländer anzunähern. Aufgrund des erheblichen Strukturanpassungsbedarfs wird dieser Prozess aber noch gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Zumal sehr viele staatliche Einrichtungen übernommen und diese als kommunale Einrichtung weiter betrieben werden, während in den westlichen Kommunen derartige Einrichtungen nie kommunal waren oder schon infolge der seit den siebziger Jahren auftretenden Konsolidierungszwänge privatisiert wurden. Hier wären insbesondere die kommunalen Kindertageseinrichtungen zu nennen, deren hoher Personalbestand in den östlichen Kommunen zu Buche schlägt. Derartige Besonderheiten müssten bei einem Vergleich bereinigt werden, da ansonsten keinerlei aussagekräftige Zahlen vorliegen. Diese Sondersituation der neuen Länder werden jedoch nicht ausreichend berücksichtigt und auch nicht die besondere Situation der dünnen Besiedlung. Ein geschätzter pauschaler Ansatz, der in der Rechnung enthalten ist, wird diese Unterschiede keinesfalls widerspiegeln.

Die gewonnenen Zahlen sind nicht auf die „neuen“ Kreise übertragbar

Gleichwohl werden die dabei ermittelten Zahlen beispielsweise auch auf den beabsichtigten Kreis Westmecklenburg übertragen. Würde man aber die Landkreise Parchim und Ludwigslust mit dem Kreis Rendsburg-Eckernförde vergleichen, käme dieser „Vergleichskreis“ auf eine Einwohnerzahl von ca. 240.000 Menschen und einer Fläche von 4.750 qkm. Der Personalbestand würde 1004 Mitarbeiter ausweisen. Das ermittelte „Einsparpotential“ würde sich nunmehr auf 264 Stellen à 34.000,00 €, mithin 8,98 Mio. € belaufen. Es würde sich das vom Land hochgerechnete Einsparpotential für vier Großkreise von 74,4 auf 35,0 Mio. € halbieren. Dieses Beispiel zeigt deutlich die nicht sachgerechte Bearbeitung durch das Innen- und das Finanzministerium.

Im Übrigen stellt sich aufgrund der bestehenden Spanne bei den Personalkosten der Landkreise pro Einwohner von immerhin 57% die Frage, ob alle Gebietskörperschaften gleichermaßen dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung genügt haben und warum nicht seitens der Rechtsaufsicht des Innenministeriums, denen die Haushaltsdaten und Kennzahlen bekannt sind, entsprechend reagiert wurde.

Weiterhin ist hier die Überlegung einzubeziehen, dass durch das 5-Kreise-Modell erhebliche Unterschiede bei den Kreiszuschnitten entstehen. Hier müsste differenziert betrachtet werden, ob bei einem kleinsten Kreis mit einer Sonderregelung für die Insel Rügen die gleichen Einspareffekte erzielt

werden können, wie dies für den doppelt so großen Kreis Westmecklenburg der Fall ist. Nach der Grundannahme, die der Kostenberechnung zugrunde liegt, müsste der Kreis Westmecklenburg erheblich kostengünstiger wirtschaften als der Kreis Nordvorpommern. Diese nach Kreisen getrennte Berechnung findet jedoch nicht statt.

Die neuen großen Kreise werden nicht billiger

Merkwürdig mutet in diesem Zusammenhang die angebliche Analyse der Personalkosten aller bundesdeutschen Kreise an, in der auf die Anlage 21 des VwModG-E verwiesen wird. Diese weist lediglich die Personalkosten je Einwohner für die Landkreise in Schleswig – Holstein, Brandenburg und Mecklenburg – Vorpommern aus. Verwunderlicherweise ist dort in der Grafik (1) zu ersehen, dass die oberen beiden Punkte für die bevölkerungsstärksten Landkreise von den Personalkosten her höher liegen als der Kreis mit 250.000 Einwohnern. Insofern ist dieser Grafik keinesfalls zu entnehmen, dass die Personalkosten der Landkreise bei größeren Strukturen als 250.000 Einwohnern tatsächlich noch sinken, sondern eventuell schon eine Tendenz zur Verteuerung erkennbar. Weiterhin ist auf der folgenden Grafik 2 sodann zu ersehen, dass die Personalkosten der Landkreise im Lande Mecklenburg – Vorpommern noch weit unter denen des Landes Brandenburg liegen. Insofern sind die getroffenen Aussagen auf Seite 103 des VwModG-E in keiner Weise belegt oder nachvollziehbar, sondern schlichtweg Behauptungen.

Kooperationen sind kein Beleg für mangelnde Leistungsfähigkeit

Fernliegend ist es auch, die heutigen Kooperationen im VwModG-E als Beleg für Leistungsdefizite der heutigen Strukturen heranziehen zu wollen. Vielmehr belegen diese von der Enquetekommission hervorgehobenen sinnvollen Kooperationen, dass die Kommunen dem Gebot der Wirtschaftlichkeit genügen wollen. Bedauerlicherweise sind wir mit unseren Bemühungen, mit den Gemeinde Barnekow und Poel Kooperationen einzugehen, gescheitert. Keine Hilfe erhielten wir diesbezüglich vom Innenministerium, so dass wir an derartigen Kooperationen gehindert sind. Der Verweis auf durch Kooperationen entstehende intransparente Strukturen und Zuständigkeiten ist nicht nachzuvollziehen, da es sich immer noch um eine ortsnahe Struktur handelt und diese auch den beteiligten Gebietskörperschaften zugeordnet werden können. Insofern handelt es sich auch wiederum um eine nicht belegte lapidare Ablehnung dieser Kooperationsbestrebungen, obwohl diese insbesondere von der Enquetekommission deutlich als Lösungsansatz hervorgehoben wurden.

Es gibt weder Modellrechnung noch Kostenfolgeabschätzung

Es fehlt im übrigen eine Folgekostenabschätzung hinsichtlich des Personals und der Sachmittel. Für abzubauenendes Personal wäre nach dem Tarifvertrag zur sozialen Absicherung eine Abfindung zu zahlen, die die entlassende Körperschaft aufzubringen hätte.

3.4.1.2.7 Ausgangslage der kreisfreien Städte

Der Sachverhalt ist nicht ermittelt (Keine Defizitanalyse)

Für die kreisfreien Städte liegt keinerlei Defizitanalyse vor. Insbesondere ist der Sachverhalt nicht dahingehend ermittelt worden, ob die kreisfreien Städte aufgrund ihrer personellen und sachlichen Voraussetzungen nicht mehr in der Lage sind, den derzeitigen Aufgabenbestand zu erfüllen **bzw. neue Aufgaben zu übernehmen**. Es fehlen jegliche Nachweise, dass bei den kreisfreien Städten tatsächlich ein erheblicher Personalüberhang besteht und dass dieser nach einer Einkreisung abgebaut werden kann.

Unter 4.2 der *Vorläufigen Schätzung der finanziellen Folgen der Reform der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg – Vorpommern vom 04.03.2004* wird dazu ausgeführt, dass die durch die Einkreisung von kreisfreien Städten entstehenden Einsparpotentiale **nicht näher quantifiziert werden können**. **Es wird lediglich davon ausgegangen, dass für diese Städte die Vorteile in der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Kooperation und für Planungsabstimmungen innerhalb des Kreises und der breiteren Re-finanzierungsmöglichkeiten für Aufgaben mit regionalen Bezug zu sehen seien.**

Auf Seite 128 des VwModG-E findet sich sogar wörtlich:

„ ... die Änderungen wahrscheinlich zu Einsparungen führen können, weil Personal abgebaut oder verlagert werden könnte.“

Verwaltung der kreisfreien Städte ist kostengünstiger

Stellt man einen Vergleich zwischen den Personalkosten, die auf den einzelnen Einwohner der Hansestadt Wismar entfallen, mit denen, die auf den einzelnen Einwohner eines Landkreises entfallen (Kosten für Personal der Gemeinde, des Amtes und des Landkreises) an, so kann man feststellen, dass die kreisfreien Städte eine kompaktere und kostengünstigere Verwaltung bieten, die die beiden Ebenen (Gemeinde, Landkreis) in sich vereint.

Berechnet man nämlich ausgehend von den kommunalen Kennzahlen (Quelle: Städte- und Gemeindetag M-V e.V.: Kommunale Kennzahlen für kreisfreie Städte und Städte und amtsfreie Gemeinden in M-V 2003) die durchschnittlichen Personalkosten pro Einwohner, so ergibt sich für den Einwohner ...

- der Kreisfreien Stadt: 330,91 €/EW

- des Landkreises: 360,03 €/EW.

Bei der Berechnung der Kosten des Landkreises wurden die durchschnittlichen Personalkosten für den Landkreis, das Amt bzw. die Gemeinde addiert. Bei den Personalkosten der Landkreise und der Ämter und Gemeinden ergeben sich allerdings folgende erhebliche Streuungen:

- Ämter/Gemeinde von 79,90 – 250,11 € (Mittel: 163,72 €); Prozentuale Streuung: 314 %)
- Landkreise von 155,93 – 245,02 € (Mittel: 196,31 €); Prozentuale Streuung: 63,64 %)

Diese Zahlen machen die Spanne deutlich, in der auf kommunaler Ebene noch Einsparungsreserven zu erschließen wären. Allerdings wird durch den VwModG-E nicht dargelegt, inwieweit das Land dieser Problematik bisher gefolgt ist. Wer kann nämlich ausschließen, dass sich auch bei den neuen Kreisen nicht solche Differenzen ergeben, womit sich das geschätzte Einsparvolumen erheblich verschieben würde?

Hinsichtlich des Personalbesatzes weisen die kreisfreien Städte durchschnittlich 8,83 VbE/1000 EW auf. Der vom Innenministerium zum Vergleich gebildete Kreis weist einen Personalbesatz von 4,88 VbE/1000 EW. Addiert man hier den durchschnittlichen Personalbesatz der Ämter/Gemeinden von 4,50 VbE/ 1000 EW, so ergibt sich ein Wert von 9,38 VbE/ 1000 EW im Landkreis. Auch hieran wird deutlich, dass die kreisfreien Städte das Personal effektiver als die Landkreise einsetzen.

Überdies erscheint der Personalbesatz in den Kommunen, der auch weiter abgebaut wird, im Vergleich zu anderen neuen Bundesländern, die ähnliche Rahmenbedingungen haben, nicht als zu hoch. In der Verwaltungsvorschrift des sächsischen Staatsministeriums des Inneren über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung vom 27.05.2004 wird unter Ziffer 2 a) angegeben, dass für den Beschäftigtenstand der Kernhaushalte als Richtwerte 14,1 VzÄ (Vollzeitäquivalente) für kreisfreie Städte bis unter 100.000 EW gelten.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass der vorliegende Sachverhalt nicht erschöpfend ist und dementsprechend nicht als Grundlage für eine solch einschneidende Reform dienen kann.

3.4.1.3 Grundannahmen/ Prognosen

Aufgrund der Vermengung des ermittelten Sachverhalts mit daraus abgeleiteten Prognosen bzw. den nicht tatsächlich belegten Hypothesen ist zunächst auf vorstehendes zu verweisen.

Die Ausführungen auf Seite 104 des VwModG-E zur Notwendigkeit der Verwaltungsreform sind sehr dürftig, da hier nur allgemeine Erwägungen vorgebracht werden. Die zur Rechtfertigung angeführten notwendigen Einsparungen sind weder quantifiziert noch werden die bisherigen Bemühungen zur Einsparung/ Kostenminimierung auf Landes- und Kommunalebene dargestellt und als nicht ausreichend der zukünftigen Finanzsituation gegenübergestellt. Es wird nur behauptet, dass andere Maßnahmen zur Kosteneinsparung nicht ausreichen.

3.3.1.4 Zur Grundkonzeption (Ziele und Leitlinien des VwModG-E)

3.4.1.4.1 Fehlerhafte Grundkonzeption?

In der Begründung des VwModG-E (S. 107) wird auf die Grundkonzeption (LT-Drs. 4/1184) verwiesen, die durch den Landtag in der Sitzung am 12.05.2004 „beschlossen“ wurde. Unter Berücksichtigung der Debatte im Landtag (LT-Prot. 4/0037, S. 2057 ff.) gelangt man jedoch keinesfalls zu dem Ergebnis, dass die aus der Grundkonzeption folgende Reformnotwendigkeit von allen politisch Verantwortlichen getragen wird. Vielmehr ist es so, dass gerade das Land durch mehrere Abgeordnete aufgefordert wurde, zunächst eine Aufgabenkritik auf Landesebene vorzunehmen und dann Aufgaben ohne eine Gebietsreform auf die Kommunen zu übertragen (S. 2064 ff.).

Offenbar geht der Entwurfverfasser jedoch davon aus, dass mit dem vorgenannten Grundsatzbeschluss des Landtages die Ziele, Grundsätze der Umsetzung und die Maßnahmen feststehen und der vorliegende VwModG-E diesen Beschluss nur noch ausführt. Dies wird auch anhand der Veröffentlichung des Innenministeriums vom 14.01.2005 „Umfassende Verwaltungsreform wird vor dem Landesverfassungsgericht bestehen“ deutlich, die zur Rechtfertigung des VwModG-E immer wieder auf die Grundkonzeption der Gesamtreform entsprechend des Landtagsbeschlusses verweist. Sollte man dieser Ansicht folgen wollen, so hätte dies die Folge, dass mit dem Beschluss des Landtages am 12.05.2004 die Größe und Zahl der Kreise, die Sonderregelungen für die Insel Rügen sowie die Einkreisung der kreisfreien Städte festgelegt wurden. Damit stünde sogleich das bis zu diesem Zeitpunkt erforderliche Sachverhalts-, Abwägungs- und Anhörungsmaterial als Grundlage der Entscheidung fest. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang, dass der Landtag erst mit der Drucksache 4/1210 von 25.05.2004 eine „Zusammenstellung von Beiträgen und Untersuchungen zur Vorbereitung der Verwaltungsreform zur Information des Landtages“, mithin frühestens zwei Wochen nach der „Grundsatzentscheidung“, erhielt. Demzufolge wäre schon dieser Grundsatzbeschluss wegen der Missachtung der aufgeführten verfassungsrechtlichen Grundsätze für Gebietsreformen verfassungswidrig, da kein die Entscheidung tragender Sachverhalt ermittelt war, keinerlei Alternativen dargestellt oder abgewogen wurden sowie keine Anhörung der betroffenen Kommunen zu den Festlegungen erfolgte. In der Konsequenz kann ein solcher Beschluss auch nicht zur Rechtfertigung des VwModG-E dienen.

3.4.1.4.2 Beschluss des Landtages vom 12.05.2004

Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass der Beschluss des Landtages vom 12.05.2004 verfassungsgemäß wäre, so wäre die darin enthaltene Grundkonzeption strikter Maßstab für den VwModG-E. Aus dem in der Begründung des VwModG-E wörtlich wiedergegebenen Landtagsbeschluss ist demnach für die Bewertung des Gesetzentwurfes folgendes herauszugreifen:

Im Beschlusstenor wird ausgeführt:

*„Entscheidender Maßstab ist die nachhaltige Verbesserung der Qualität der öffentlichen Verwaltung, vor allem auch durch die **Stärkung der Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen**, die „dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben“ (Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Artikel 3, Absatz 2) dient.“*

Unter Ziffer I werden gleichberechtigte Ziele formuliert, nämlich

*„- **Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung**, insbesondere der kommunalen Mandatsträger in Kreistagen, Stadt- und Gemeindevertretungen, sowie Förderung der Chancen der bürgerschaftlichen Mitwirkung und des bürgerschaftlichen Engagements.“*

Unter Ziffer II werden Grundsätze zur Umsetzung formuliert, nämlich

„- Sicherung und Stärkung des ehrenamtlichen Engagements:

Es ist zu gewährleisten, dass Kreise, Ämter und Gemeinden auch bei ihrer Vergrößerung ihren Aufgaben als Selbstverwaltungskörperschaften gerecht werden können. Territoriale Überschaubarkeit, die Möglichkeit kommunalpolitischen ehrenamtlichen Engagements durch die Kenntnis örtlicher und regionaler Belange und eine qualifizierte Aufgabenerledigung im eigenen Wirkungskreis sind hierfür eine wichtige Voraussetzung.“

Unter Ziffer II werden Maßnahmen formuliert, nämlich

„- Mit Zielrichtung der Stärkung kommunaler Selbstverwaltung ist zu entscheiden, welche bisherige Landesaufgabe in den pflichtigen oder freiwilligen Selbstverwaltungsbereich (eigener Wirkungskreis) zu übertragen ist (= Grad der Kommunalisierung der übertragenen Aufgaben) und welche öffentliche Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung (übertragener Wirkungskreis) bzw. den Landräten als untere staatliche Verwaltungsbehörde (Organleihe) zugewiesen wird. Auch schon bisher übertragene Landesaufgaben sind in diesen Entscheidungsprozess einzubeziehen. Ziel ist es, unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes den eigenen Wirkungskreis der kommunalen Ebenen zu stärken.“

*„- Leistungsstarke und zukunftsfähige Strukturen auf der Ebene der Kreise, die der Stärkung kommunaler Selbstverwaltung dienen und auf diese aufbauen, werden dann erreicht, wenn neben einer deutlichen Vergrößerung und den raumordnerischen Gesichtspunkten der Wille der Kreistage in den notwendigen Abwägungsprozessen eine wichtige Rolle spielt. Die Verwirklichung der Ziele der Verwaltungsreform, insbesondere die Bildung von Regionalkreisen dient aus landespolitischer Gesamtsicht auch der Beseitigung von Mängeln, die aus den Entscheidungen zur Kreisgebietsreform von 1993/1994 resultieren. **Dieser Grundsatzbeschluss dient auch dazu, mit den Akteuren vor Ort über Strukturvarianten zu diskutieren.**“*

*„- Die Wahrnehmung der umfassenden Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollaufgaben der vergrößerten Kreise lässt es im Hinblick auf die angestrebte Einräumigkeit der Verwaltung **geboten erscheinen**, die bisherigen kreisfreien Städte in die Kreise zu integrieren. Damit wird zugleich ein **wesentlicher Beitrag zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen** geleistet. Allerdings werden diese Städte auch nach Verlust ihrer Kreisfreiheit einige der **historisch gewachsenen, zentralörtlichen Funktionen parallel oder gar konkurrierend zur Kreisverwaltung** erfüllen. **Doppelfinanzierungen dieser Aufgaben sind durch Einführung einer differenzierten Kreisumlage zu vermeiden.**“*

„- Zukünftige leistungsfähige Strukturen der unterschiedlichen kommunalen Ebenen werden aufeinander abgestimmt. Eine Vergrößerung der Verwaltungsräume auf der Ebene der Landkreise setzt Entscheidungen über die Ämterstruktur und der Gemeindestruktur auf der Grundlage künftiger Funktionen (Aufgabenzuordnungen) voraus. (...)In dem Maße, in dem im Rahmen der Funktionalreform II den Ämtern als wesentliche Zwischenebene zwischen den vergrößerten Kreisen und den kleinen Gemeinden Aufgaben zur eigenen Erledigung (Pflichtaufgaben, Selbstverwaltungsaufgaben wie z. B. Flächennutzungsplanung, Landschaftsplanung, Straßenbau und -unterhaltung usw.) zugewiesen werden, bedarf es einer Weiterentwicklung und Demokratisierung der Ämterstruktur und -verfassung, zumal nur dann die notwendige Kompatibilität zwischen den kommunalen Ebenen zu erreichen ist.

Im Einzelnen ist anhand der zukünftigen Funktionen der Ämter und zur Verwirklichung der Modernisierungsziele Folgendes zu prüfen und zu entscheiden:

- Die Größe der Ämter in raumordnungspolitischer und funktionaler Hinsicht. Dabei ist zu prüfen, ob je nach Größe der Amtsverwaltung eine differenzierte Aufgabenübertragung vorgenommen wird.
- Einführung eines **hauptamtlichen Amtsbürgermeisters** als Leiter der (professionellen) Verwaltung mit entsprechender Eingruppierung in die für vergleichbare Städte und Gemeinden geltende Besoldung.
- Umwandlung des Amtsausschusses in eine **gewählte Amtsvertretung**, die in Kommunalwahlen neben der Gemeindevertretung und dem Kreistag unmittelbar gewählt wird und über einen eigenständigen Vorsitzenden (durch Wahl in der Amtsvertretung) verfügt. Dadurch ist die Wahrnehmung von Planungsaufgaben unmittelbar demokratisch legitimiert.“

Als flankierende und ergänzende Maßnahmen werden aufgeführt:

- „- **Ermittlung der Kosten und Einsparungen;**
- **Abschätzung der gesamten personellen Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung bis 2009;**
- **Breite öffentliche Beteiligung an der Diskussion zur Verwaltungsreform, insbesondere Beteiligung der Gebietskörperschaften und der Verbände.“**

3.4.1.4.3 Der Gesetzentwurf genügt diesem Maßstab nicht!

Diesen Anforderungen, die nach der Begründung des VwModG-E die Maßgabe des Landtages für den selbigen sein soll, genügt der vorliegende Entwurf in vielen Punkten nicht bzw. es wird die damit verbundene Grundstruktur nicht umgesetzt. Allerdings müssen selbst die im VwModG-E wiederzufindenden angewandten Prinzipien des „Grundsatzbeschlusses“ im folgenden in Frage gestellt werden. Dem Gesetzentwurf fehlt hier jedoch die klare Linie, da auch hier der Sachverhalt, abgeleitete Grundannahmen zugleich mit den Alternativen und deren Abwägung dargestellt werden. Dementsprechend orientiert sich die folgende Darstellung an der des VwModG-E.

Es geht nicht um Stärkung der Selbstverwaltung, sondern um Kosteneinsparungen auf der Landesebene.

Auf Seite 119 ff. VwModG-E wird dieses Anliegen deutlich hervorgehoben, Die für notwendig erachtete künftige Struktur der Kreise folgt nicht aus dem bestehenden Aufgabenbestand der Kommunen, sondern aus dem Aufgabenbestand, den das Land „kommunalisieren“ möchte.

Nach Darstellung der Maßnahmen auf Landesebene wird ausgeführt, dass durch die Kommunalisierung von Aufgaben und die Konzentrierung dieser auf Kreisebene eine Verkürzung von Entscheidungswegen und ein Abbau von Parallelzuständigkeiten stattfindet. Durch eine Bündelung vor Ort sei es zukünftig möglich, Entscheidungen aus einer Hand zu erhalten, so dass Bürger und Unternehmen ihre Angelegenheiten vor Ort regeln können und Zeit und Geld sparen. Aus den auf den Seiten 116 bis 119 VwModG-E dargestellten zu übertragenden Aufgaben sei ersichtlich, dass das Aufgabenvolumen der Kreise künftig sehr stark ansteigen wird. Wörtlich:

*„Soweit in diesem Umfang Aufgaben auf die heutigen Kreisstrukturen verlagert würden, würde dies zu einer Vervielfachung des Verwaltungsaufwandes der Kosten führen. **Zwar sei es grundsätzlich möglich, einzelne Aufgaben auch in den derzeitigen Strukturen auf Kreisebene zu verlagern**, jedoch sei aus Effizienzgründen davon abzusehen.“*

Insbesondere seien bei den bisher von 4 bis 6 Landesbehörden wahrgenommenen hochspezialisierten Aufgaben eine kostensparende Übertragung auf 18 oder 12 Aufgabenträger nicht möglich, da das für die Aufgabenerfüllung notwendige Fachpersonal vervielfacht werden müsste. Eine kostengünstigere und effektivere Aufgabenwahrnehmung sei so offensichtlich nicht zu erzielen. Wörtlich wird auf Seite 120 VwModG-E sogar noch ausgeführt:

*„**Die in der Grundkonzeption geforderte Aufgabenverlagerung nach unten setzt andere Kreisstrukturen voraus.** Ansonsten könnten entweder keine Einsparungen erzielt werden, es würden im Gegenteil drastisch erhöhte Kosten entstehen oder die Aufgaben könnten nicht mehr entsprechend der gesetzlichen Vorgaben bewältigt werden.“*

Weiter wird ausgeführt, dass im Hinblick auf die jetzigen Strukturen der Mehrzahl der unteren Landesbehörden aus Effektivitätsgründen eine Verlagerung auf eine Viererstruktur naheliegend sei. **Allerdings seien schon bei einer Fünfer – Struktur die dargestellten Synergieeffekte nicht mehr in vollem Umfang zu erschließen.** Eine größere Struktur als 5 Kreise stelle im Hinblick auf die Struktur der unteren Landesbehörden im Rahmen der Funktionalreform keine Alternative dar, da hier durch zusätzlich benötigtes Fachpersonal entstehende Kosten den Nutzen überwiegen würden.

Auf Seite 121 VwModG-E wird wiederum deutlich wörtlich ausgeführt,

*„**dass die Funktionalreform neue, größere Strukturen erfordere, um die durch die Reformen hinzukommenden Aufgaben in Zukunft effektiv und effizient erledigen zu können.**“*

Große Kreise Voraussetzung für Einkreisung

Neben diesem Aspekt sei für die Struktur der Landkreise als weitere Komponente zu berücksichtigen, dass diese die *Voraussetzungen für die Einkreisung der bisher kreisfreien Städte* bieten müssen und zum anderen die bestehende Planungsregion berücksichtigen sollen. Bei den folgenden Ausführungen auf Seite 122 VwModG-E wird im Gegensatz zu diesen Grundsätzen und auch denen des Landtagsbeschlusses im wesentlichen eine Aufteilung der Kreise danach vorgenommen, ob eine bisher kreisfreie Stadt den daraus folgenden Kreis dominiert. Insofern orientieren sich die Ausführungen im wesentlichen an der Landeshauptstadt Schwerin, der

Hansestadt Rostock und der Stadt Neubrandenburg. Diesbezügliche Ausführungen zu den Städten Wismar, Greifswald und Stralsund fehlen hier völlig. Weiterhin wird zur Rechtfertigung der Aufteilung auch die Lösung der Stadt – Umland – Beziehungen angeführt, die zuvor nicht als ein die Struktur bestimmender Maßstab aufgeführt wurde, womit ein weiterer Verstoß gegen die vom Gesetzgeber selbst vorgegebene Struktur vorliegen dürfte. Im übrigen basiert die Einteilung auf der schon oben dargestellten fehlerhaften Grundabnahme, dass sich diese an den natürlichen Oberzentren orientiere. Dies mag zwar für die Hansestadt Rostock zutreffen, gilt jedoch nicht für die Landeshauptstadt Schwerin.

„Erhalt der Kreisfreiheit keine Alternative?“

Gerade zu diesem Punkt wird noch ausgeführt, dass ein Erhalt der Kreisfreiheit der Städte keine Alternative sei, da so eine Struktur mit 5 Kreisen nicht erreicht werden könne. Wörtlich wird ausgeführt auf Seite 124 VwModG-E:

*„Aus diesem Grund hat sich der Landtag zu dem **mutigen Schritt** entschlossen, die bisher kreisfreien Städte in die Kreise zu integrieren, das ist aber nur in größeren Kreisen möglich.“*

Ziel der Einkreisung darf kein Kriterium für Kreiszuschnitt sein

Allein diese Formulierung macht eigentlich deutlich, dass hier offensichtlich sachwidrige Erwägungen den Ausschlag dafür gaben, die kreisfreien Städte, die es in allen Flächen-Bundesländern gibt, unbedingt einkreisen zu wollen. Im übrigen ist überhaupt die Frage zu stellen, ob der Gesichtspunkt der Integration der bisher kreisfreien Städte überhaupt Ausgangspunkt für die Struktur der Kreise im Hinblick auf das durch den Landtagsbeschluss genannte Aufbauprinzip der Landesverfassung „... von unten nach oben ...“ sein kann.

Planungsregionen können ebenfalls kein Kriterium sein

Das gleiche dürfte für die Folgerung des Kreiszuschnittes aus den bisher 4 Räumen der regionalen Raumplanung gelten. So wird eine vom Land vorgenommene raumplanerische Zuordnung zum Maßstab für die kommunalen Gliederungen gemacht, was ebenfalls eine sachwidrige Erwägung sein dürfte.

Systemwidrige Abweichung im Osten ohne sachlichen Grund

Dieses Prinzip wird gerade hinsichtlich der Kreise Nordvorpommern – Rügen und Süd-vorpommern nicht durchgehalten. Die Abweichung von diesem Prinzip der Orientierung an den 4 Planungsregionen, die das Optimum darstellen würden, wird damit gerechtfertigt, dass den Wünschen der Bevölkerung vor Ort entsprochen werden soll. In welcher Art und Weise diese Wünsche geäußert wurden, ist dem Gesetzentwurf auf Seite 125 in keinsten Weise zu entnehmen. Auf Seite 125 unten wird dann sogar noch ausgeführt, dass man von den eigentlich durch den Landtagsbeschluss nicht vorgegebenen Grundsatz der Orientierung an den Verflechtungsbereichen der Oberzentren abgewichen sei und den bisherigen Landkreis Uecker – Randow dem neuen Kreis Mecklenburgerische Seenplatte nicht zugeordnet hat. Dies wird mit dem nicht im Landtagsbeschluss genannten Grund-

satz gerechtfertigt, keinen der heutigen Landkreise teilen zu wollen. Dies hätte nämlich für die Landkreise Nordvorpommern und Demmin geschehen müssen.

Als Verstoß gegen die Systemgerechtigkeit stellt sich dar, dass der eigentlich berechtigte Gedanke eines Sonderstatus der Insel Rügen, der mit der langen Tradition der Selbstverwaltung gerechtfertigt wird, nicht entsprechend im gesamten Land umgesetzt wird. Systemgerecht wäre insofern ein Erhalt der Kreisfreiheit oder eines vergleichbaren Sonderstatus, da sämtliche Hansestädte mit Sicherheit auf eine längere Tradition der Selbstverwaltung zurückblicken können als die Insel Rügen. Das gleiche gilt für die Identifikation der Bürger mit ihren Städten.

Einräumigkeit der Verwaltung ist kein Grund für Einkreisung

Weiterhin ist die aufgeführte Annahme zur Integration der kreisfreien Städte ebenfalls fehlerhaft, da schlichtweg behauptet wird, dass heutige Planungen an den Grenzen der bisher kreisfreien Städte enden. Wie bereits oben ausgeführt, wird durch den Bericht der Enquetekommission diese Problemlage in der Weise gedeutet, dass nämlich durch den Gesetzgeber keine Verpflichtung für die Landkreise geschaffen wurde, ihre Planung mit denen der kreisfreien Städte abzustimmen. Insofern geht auch die Behauptung eines einheitlichen Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollraums für eine Region zu weit, da nämlich diese Behauptung gar nicht zutreffend ist und auch in keinster Weise belegt wird.

Einkreisung verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt

Auf Seite 129 des Gesetzentwurfes versteigt sich der Entwurfverfasser sogar darin, dass er meint, der Verlust von mit der Kreisfreiheit verbundenen Aufgaben sei aus Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt und führt dazu wörtlich aus:

„Das ist vor allem dann der Fall, wenn anders eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre, vor allem wenn ein belastende Aufgabe zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde.“

Diese Ausführungen sind angesichts dessen, dass seitens des Landes bisher keinerlei entsprechende Untersuchungen zur bisherigen Aufgabenerfüllung und zu der Aufgabenerfüllung in Zukunft angestellt wurden, doch sehr verwunderlich. Um so mehr überrascht dies, da auf der gleichen Seite des Gesetzentwurfes ausgedrückt wird, dass diese kreisfreien Städte auf Grund ihrer Verwaltungsstärke ein Großteil der kreislichen Aufgaben weiterhin erhalten sollen. Im folgenden werden Aufgaben aufgeführt, die bei Gewährleistung langfristig hoher Qualität defizitär seien, wobei beispielsweise die Trägerschaft der beruflichen Schulen, die Gesundheitsverwaltung oder der öffentliche Personennahverkehr aufgeführt wird. Unabhängig davon, dass dies hinsichtlich der beruflichen Schulen verwundert und bezüglich der anderen Bereiche zunächst im Rahmen der Sachverhaltsermittlung hätte dargestellt werden müssen, wird auch nicht belegt, dass bei der neuen Struktur entsprechende Defizite nicht mehr entstehen. Aus diesen Aufgaben generell eine mangelnde Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städte ableiten zu wollen, ist grob fehlerhaft.

Eingemeindung von Umlandgemeinden ist bessere Alternative

Als Alternative zur Eingliederung der kreisfreien Städte wird die Vergrößerung des Gebiets der kreisfreien Städte durch Eingemeindungen aufgeführt. Diese aus Sicht der HWI sinnvolle Variante wird unter Bezugnahme auf den Bericht der Enquete – Kommission verworfen. Insbesondere deshalb, da der Verlust der Kreisfreiheit verfassungsrechtlich weniger in die Rechte eingreife, als der Verlust des Status als Gemeinde. Im übrigen könnten groß angelegte Eingemeindungen auch nur die Probleme unmittelbar im Umfeld der kreisfreien Städte entspannen. Diese Ausführungen gehen völlig an den Beschlüssen der Enquete – Kommission vorbei, die oben unter B 3.4.1.2.5 dargestellt wurden. Ausdrücklich hat die Enquete – Kommission einen weiteren Prüfauftrag für diese Legislaturperiode hinsichtlich der Stadt – Umland – Problematik beschlossen. Inwieweit der Entwurfverfasser meint, dass großangelegte Eingemeindungen zur Lösung der Probleme hier nicht ausreichend sind, bleibt unerfindlich. Dieser Lösungsansatz wird von anderen Bundesländern (Thüringen) verfolgt, da sich mit einer Eingliederung in einen Kreis nur - nach Ausführung der Enquete – Kommission – die Probleme auf Ebene Landkreis-Stadt lösen lassen.

Schulversorgung macht die Einkreisung nicht erforderlich

Auch das vielfach bemühte Beispiel der Schuleinzugsbereiche macht eine Einkreisung nicht erforderlich. Diese stellen ein Problem des ländlichen Bereichs des Landes und nicht der kreisfreien Städte dar, die auf Grund der Bevölkerungsballung über entsprechende Schülerzahlen verfügen. Dieses Problem hätte auch mit einer Kooperationsverpflichtung ohne weiteres gelöst werden können. Die aufgezeigte Variante, dass Stadt – Umland – Verbände gebildet werden, die eine weitere Verwaltung darstellen würden und unmittelbar den Einfluss der Gemeindevertretung oder Kreistages schmälern würden, geht wohl an der kommunalen Realität vorbei. Der Entwurfverfasser meint, dass die örtlichen Belange der Gemeinden auf der Ebene eines Kreises mit 500.000 Einwohnern wohl besser Berücksichtigung fände.

Auch die **Variante des kleinen Finanzausgleichs**, die lapidar abgelehnt wird, wird hier nicht sachdienlich beleuchtet. Es wird nur darauf verwiesen, dass diese einen Teilbereich zwar regeln würde, aber dass dies nicht ausreichend sei. Warum diese Lösung im Zusammenhang mit Stadt – Umland – Verbänden oder mit der weitergehenden Verpflichtung zur Kooperation nicht gelöst werden können, und daher eine Einkreisung notwendig ist, die Antwort bleibt der Gesetzentwurf hier vollends schuldig und argumentiert lediglich mit leeren Worthülsen.

Flächenbedarf der kreisfreien Städte wird nicht berücksichtigt

In diesem Zusammenhang muss obendrein das Schreiben des Innenministeriums vom 30.11.2004 gesehen werden, mit dem eine „Konkretisierung der Bedarfslage“ zum Flächenbedarf eingefordert wird. An diesem Schreiben wird deutlich, dass der Flächenbedarf nur in Bezug auf komplette Eingemeindungen gesehen wurde und auch nicht als Alternative zur Einkreisung geprüft wurde. Diese Alternative ist dem Innenministerium nach dem

Schreiben vom 30.11.2004 langjährig bekannt und trotzdem nicht erwogen worden.

Im Ergebnis bleibt für die Stadt-Umland-Beziehungen festzuhalten, dass die aufgeführten Varianten nur isoliert und oberflächlich geprüft wurden. Eine Prüfung eines aus mehreren Maßnahmen bestehenden Konzeptes unterblieb, obwohl die mit dem VwModG-E verfolgte Variante schon nach den Ausführungen der Enquetekommission nur die Ebene Landkreis-kreisfreie Stadt entspannt.

Kreissitze müssen nicht in die Oberzentren

Grundsätzlich steht diese Annahme, die nicht im „Grundsatzbeschluss“ des Landtags enthalten ist, der Annahme, dass die Bedeutung der Entfernung durch Schaffung von Anlaufstellen, e-Government und verbesserte Verkehrswege abnimmt, entgegen. Unabhängig von der Frage, wo das natürliche Zentrum eines Raumes liegt, müssten demnach auch andere potentielle Kreissitze geprüft werden. Auch die weiteren Ausführungen zu den künftigen Kreissitzen auf Seite 131 VwModG-E gehen an der Realität vollkommen vorbei, soweit sie sich auf die Ausrichtung von Oberzentren als natürlichen Zentren ihres Gebietes beziehen. Der nördliche Bereich des vorgesehenen Kreises Westmecklenburg gehört zur traditionellen Küstenregion Lübeck/Wismar/Rostock und weist insofern auch keine Verflechtungen zum Raum südlich von Schwerin auf. Die Verkehrswege sind an den Bedürfnissen der Küstenregion ausgerichtet. Autobahnen und Schienenwege sind verlaufen in Ost – West – Richtung ausgerichtet. Insofern sind auch die Verkehrsverbindungen für die Erreichbarkeit ausschlaggebend, was nicht für einen Kreissitz in Schwerin spricht.

Gemeinde- und Ämterstruktur wird nicht einbezogen

Auch die Ausführung zu den Strukturen der Ämter und Gemeinden, dass eine weitere Vergrößerung der Strukturen nicht vorgesehen ist, reicht wohl kaum aus, um einer „umfassenden Verwaltungsreform“ entsprechend den durch den Landtagsbeschluss vorgegebenen Grundsätzen zu genügen. Selbst wenn die Ämtergröße nach dem Beschluss des Sonderausschusses des Landtages nicht mehr ausschlaggebend sein sollte, so müsste zumindest eine Prüfung hinsichtlich deren demokratischer Legitimation erfolgen, was aber nachweislich nicht geschehen ist.

3.4.2 Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen

Die durch den Landesgesetzgeber zu treffende Organisationsentscheidung muss der verfassungsrechtlichen Werteordnung entsprechen.

Um die Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen entsprechend würdigen zu können, bietet es sich an, die Vorarbeiten, die im Hinblick auf den VwModG-E geleistet wurden und auch in diesen eingearbeitet wurden, in die Betrachtung mit einzubeziehen. Denn in diesen sind weitere für die Beurteilung wertvolle Hinweise verborgen.

Der Innenminister verweist auf Seite 3 seines Schreibens an die Oberbürgermeister der Hansestädte Greifswald und Stralsund sowie an die Bürgermeisterin der Hansestadt Wismar vom 14.12.2004 darauf, dass die „... Landesregierung ihre Pläne zur Verwaltungsreform und auch die angedachte Einkreisung der kreisfreien Städte immer offen vertreten ...“ habe und diese „seit den Eckpunkten zur Reform der öffentlichen Verwaltung vom 21. Januar 2003 ...“ vorlagen. Bereits in dieser Veröffentlichung des Landes findet sich auf Seite 15 die nicht belegte Behauptung, dass die gegenwärtige Struktur der Landkreise und kreisfreien Städte nicht mehr den Anforderungen entspricht. Ferner wird davon ausgegangen, dass sich die vier Planungsregionen als Arbeitsgrundlage einer künftigen Kreisstruktur anböten, die im weiteren Verfahren ergebnisoffen zu prüfen seien.

Aufbauend auf den Eckpunkten wurde ein Vermerk des Innenministeriums vom 15.05.2003 zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für die beabsichtigte Verwaltungs- und Gebietsreform (Landtagsdrucksache LT-Drs 4/1210, Seite 151 ff.) gefertigt. Zum Wesen der Kreise wird darin unter Ziffer 6 ausgeführt, dass diese viel weniger von den Bürgern frequentiert werden, was einer der Kreisgebietsreform 1994 zugrunde liegende Untersuchung belege, wonach in den *westlichen* Bundesländern ein Bürger nur durchschnittlich alle 18 Monate den Kreis aufsuchen muss. Zur Aufsichtsspanne wird ausgeführt, dass nach der alten Reform in der Regel 20 Verwaltungseinheiten der Aufsicht der Landkreise unterfallen sollten. Die Vergrößerung der Aufsichtsspanne auf ca. 30 Verwaltungseinheiten werde demgegenüber aber nunmehr für möglich gehalten, da dies organisatorisch zu lösen sei. Ferner wird das Kriterium der Fläche deshalb abzuwerten sein, da in der heutigen Zeit mit den besseren technischen Möglichkeiten, diese an Bedeutung verloren habe. In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass die Landesregierung im Zuge der Verwaltungsreform auf das E-Government zurückgreifen will. Unter Ziffer 7 wird ausgeführt, dass die zu erwartenden Effizienzsteigerungen der Verwaltung und der längerfristigen Kosteneinsparungen in Folge der Verringerung der Anzahl der Kreise den zu erwartenden finanziellen Auswirkungen gegenüber zu stellen sei, was aber bis heute nicht geschehen ist.

Diese beabsichtigte Struktur erntet in einer von Prof. **von Mutius** gefertigten diesbezüglichen Stellungnahme vom 20.06.2003 (LT-Drs 4/1210, Seite 115 ff.) vernichtende Kritik. In dieser führt v. Mutius aus,

*dass im Hinblick auf die beabsichtigte Kreisgebietsreform hinreichende empirische Erkenntnisse und Analysen nicht vorlägen. Dies betreffe insbesondere eine objektive, Aspekte der Verwaltungskooperation einbeziehende Analyse bestehender Kreisaufgaben. Dies gelte ferner für die **Be- und Entlastung der kreisfreien Städte durch die beabsichtigte Einkreisung**. Insofern sei auch eine Analyse der Relation zwischen Aufgabenbestand, differenziert nach freiwilligen und pflichtigen Verwaltungsaufgaben, Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, Bundesauftragsangelegenheiten und Aufgaben der Landräte als untere Landesbehörden im Wege der Organleihe einerseits und der entsprechenden personellen, mittelbezogenen und finanziellen Leistungsfähigkeit der Kreise andererseits, anzustellen. Insbesondere seien für eine erneute Strukturreform erhebliche Defizite der Leistungsfähigkeit der Landkreise nicht nur im Selbstverwaltungsbereich, sondern gerade auch in ihren zentralen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen sowie bei der Erfüllung der Pflichtaufgaben nach Weisung und der Funk-*

tion der Landräte als untere Landesbehörde zu belegen. Im Gegensatz dazu stehe, dass im Jahre 1999 durch das Innenministerium noch eine positive Bilanz der Gebietsreform 1994 gezogen wurde und auch bis ins Jahr 2002 in den Veröffentlichungen angegeben wurde, dass das Land Mecklenburg – Vorpommern über eine moderne zweistufige Verwaltung, die allen Voraussetzungen für eine effektive und zugleich kostengünstige Aufgabenerfüllung biete, bestehe. Des weiteren führt er aus, dass **die zur Rechtfertigung angeführte strukturelle Schieflage des Landeshaushaltes und der Überbesatz an Personal beim Land eigentlich die Konsequenz nach sich ziehe, eine Haushaltskonsolidierung beim Land und einen Personalabbau zu betreiben, statt dies durch eine Kreisgebietsreform lösen zu wollen.** Weiterhin seien die Stadt – Umland – Probleme nicht analysiert und in Abwägung zu Maßnahmen einer umfassenden Struktur- und Gebietsreform unter dem Aspekt des Interventionsminimums (Teil des verfassungsrechtlichen Übermaßverbots) aufgearbeitet und gewichtet worden. **So bleibe völlig offen, inwieweit eine umfassende Landkreisneuordnung zur Lösung der Stadt – Umland – Probleme wesentlich beizutragen vermag.** Reflektiere man insoweit die Verwaltungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland, so stünden **für die Lösung dieser Probleme zahlreiche andere, die Gebietsstruktur nicht prinzipiell in Frage stellende Organisationsformen zur Verfügung.** Insbesondere löse die Einkreisung der kreisfreien Städte etwa in den beabsichtigten Großkreisen nicht automatisch Probleme, sondern **verlagere diese nur auf die Ebene der Binnenorganisation dieser neuen Landkreisverwaltung** (ebenda S. 120). Weiter führt er aus, dass die unzureichende Finanzausstattung der Landkreise zur Erfüllung ihrer komplexen Aufgaben eine finanzielle Einstandspflicht des Landes gemäß Artikel 73 Landesverfassung Mecklenburg – Vorpommern auslöse (ebenda S. 121). Ferner beurteilt er es als problematisch, ob die angestrebten 4 Großkreise überhaupt den Mindestanforderungen der Homogenitätsbestimmungen des Artikels 28(1) Satz 2 und (2) Satz 2 Grundgesetz entsprechen. Insofern enthalte Artikel 28 (2) Grundgesetz eine institutionelle Garantie der Kreisorganisation, knüpfe also an eine bei Inkrafttreten des Grundgesetzes vorhandene, allgemein anerkannte und funktionsfähige Rechtseinrichtung, der ein bestimmter sozialer, ökonomischer und administrativer Wirkungszusammenhang entspreche, an. Dieser habe bestimmte Raumbezüge, erfülle administrative und politisch – demokratische Funktionen und werde getragen von der Mitwirkung, Integration und Identifikation der im Kreisgebiet lebenden Bürgerinnen und Bürger einerseits sowie der kreisangehörigen Gemeinden und sonstigen Verwaltungseinheiten andererseits. Insofern werden relevante Selbstverwaltungsfunktionen, Bürger- und Objektnähe, Überschaubarkeit der Dienstleistungen und Entscheidungsabläufe usw. von der Verfassung vorausgesetzt. Ob allein schon im Hinblick auf den räumlichen Zuschnitt der beabsichtigten Großkreise diesem verfassungsrechtlich maßgeblichen Leitbild noch entsprochen werde, müsse füglich bezweifelt werden (ebenda S. 122). Hiergegen spreche in Mecklenburg – Vorpommern insbesondere die Option des Artikel 75 Landesverfassung M – V, die die Bildung von Landschaftsverbänden als höhere Kommunalverbände ermögliche. Aus dieser Option ergebe sich ein bestimmtes Verständnis der Landesverfassung über die Begrenzung der räumlichen Dimensionen der Landkreise.

Die Kritikpunkte, die v. Mutius hier aufzeigt, werden von der Hansestadt Wismar ausdrücklich geteilt. Diese wurden jedoch im folgenden VwModG-E nicht berücksichtigt und entsprechende Veränderungen herbeigeführt, sondern die Grundkonzeption im Kern aufrecht erhalten.

Aus diesem Grund begegnet auch der zur Anhörung vorliegende VwModG-E den gleichen verfassungsrechtlichen Bedenken, so dass dieser als verfassungswidrig zu bewerten ist.

3.4.2.1 Großkreise entsprechen nicht dem Leitbild des Art. 28 II 2 GG

Die durch den VwModG-E vorgegebene Kreisstruktur entspricht nicht mehr dem durch Art. 28 II GG, Art 72 Abs. 1 LV MV vorgegebenen Bild der kommunalen Selbstverwaltung, die sich durch die Prinzipien der „Überschaubarkeit“ (Bürgernähe, Identifikation, Problemnähe der Kommunalpolitik) auszeichnet, die eng mit der Zahl der Einwohner, der Fläche der Gebietskörperschaft und den historischen Gegebenheiten zusammenhängt. Die Bürger müssen sich in einer Struktur wiederfinden, sich mit dieser identifizieren und diese als Teil ihrer Selbstverwaltung wahrnehmen können. Mit diesem, am demokratischen Gebot des Art. 3 Abs. LV MV („Staatsaufbau von unten nach oben“) orientiertem Leitbild des Verfassungsgebers ist die verfolgte Kreisstruktur nicht zu vereinbaren.

3.4.2.1.1 Gesetzgeber ignoriert das Wesen der Selbstverwaltung

Die auf Seite 134 VwModG-E enthaltenen Ausführungen zur Einräumigkeit, Übersichtlichkeit und Personalentwicklung machen das Verständnis deutlich, das der Entwurfverfasser von der kommunalen Selbstverwaltung hat. Dieses wird offensichtlich nur als Mittel zum Zweck der Optimierung der Verwaltung auf Landesebene gesehen, weshalb auch die Ausführungen eine deutliche Tendenz in Richtung des Zentralismus erkennen lassen. Ein derartiges Verständnis widerspricht jedoch dem Schutz, den die kommunale Selbstverwaltung durch die Landesverfassung genießt.

Noch verwirrender werden die auf Seite 133 VwModG-E beginnenden Ausführungen zu den Konsequenzen, da hier offensichtlich die Vorteile der neuen Struktur dargestellt werden sollen. Nach diesseitiger Ansicht gehören derartige Ausführungen in die Sachverhaltsermittlung. Weiterhin sind die auf Seite 135 VwModG-E ermittelten Kosteneinsparungen weder methodisch richtig ermittelt noch sind diese rechnerisch nachvollziehbar. Erschreckend ist vielmehr, in welcher Weise bei einem solch umfangreichen Gesetzgebungsvorhaben mit bloß groben Kostenabschätzungen gearbeitet wird, ohne diese methodisch sauber mit Zahlenmaterial zu hinterlegen. Ebenso bleibt der Gesetzentwurf schuldig, inwieweit durch die neuen Strukturen größere Finanzmassen zur Verfügung stehen sollen. In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass die eventuell erzielbaren Einsparungen im Bereich des Personals und der Sachkosten durch das Land ohnehin schon durch die Effizienzrendite abgeschöpft werden. Insofern kann den Ausführungen auf Seite 136 des VwModG-E lediglich entnommen werden, dass auf Grund der größeren Struktur größere Investitionen nur dann möglich seien, wenn die Finanzierungsmittel von anderen Projekten abgezogen werden. Inwieweit hier tatsächlich neue Finanzierungsquellen für die Kreise erschlossen werden sollen, wird im Gesetzentwurf nicht aufgeklärt.

3.4.2.1.2 Der vorgesehene Kreiszuschnitt ist nicht homogen

Den Ausführungen zum Kreiszuschnitt widersprechen die in Bezug genommenen Anlagen. Allein die Spanne, die zwischen dem größten und dem

kleinsten der 5 Kreise besteht, nämlich 247.000 zu 503.000 Einwohnern sowie zwischen 3182 und 6997 km² hinsichtlich der Fläche machen deutlich, dass hier keine systemgerechte homogene Struktur geschaffen werden soll. Dass diese Struktur ohnehin problematisch ist, wird auf Seite 137 VwModG-E deutlich, wo wörtlich ausgeführt wird: „**Es findet sich in Deutschland kein Beispiel für Kreise, die eine vergleichbare Ausdehnung haben.**“ Im Zusammenhang mit den zuvor aufgeführten Regierungspräsidien wird daher nur deutlich, dass hier Körperschaften geschaffen werden sollen, die von ihrem Zuschnitt eher dem staatlicher Mittelbehörden, sprich Regierungspräsidien, entsprechen.

Auch die Ausführung zu den Kreissitzen mit zentralen Punkten sind zwar interessant, doch rechtfertigen auch diese eine derart großräumige Struktur nicht.

3.4.2.1.3 Die Bedeutung der Fläche nimmt nicht ab

Abenteuerlich werden sodann die Ausführungen, die überschrieben sind mit „die Fläche nimmt zu – ihre Bedeutung nimmt ab“ auf Seite 139. Gerechtfertigt wird diese These mit Tatsachen, die eigentlich auch im Rahmen der Sachverhaltsermittlung hätten aufgeführt werden müssen, nämlich dass die technische Entwicklung bei der Telekommunikation- und Computertechnik in den letzten Jahren in einem atemberaubenden Tempo erfolgt sei. Dies mag zwar richtig sein, doch ist das Land Mecklenburg – Vorpommern ausweislich der staatlichen Statistik im Bereich der Internetnutzung im Bundesgebiet auf dem letzten Rang zu finden. In der Ostseezeitung vom 10.01.2005 wird sogar ausgeführt, dass der Anteil der Landesbevölkerung, der sich dem Internet verweigert, immerhin 49,6 % beträgt. Inwieweit dann eine technische Entwicklung, an der lediglich die Hälfte der Landesbevölkerung Teil hatte, zur Rechtfertigung einer Maßnahme, die die gesamte Bevölkerung betreffen soll, noch herangezogen werden kann, ist insofern nicht nachvollziehbar. Zumal davon auszugehen ist, dass der Anteil der Nutzer des Internets in den städtischen Ballungsräumen erheblich höher liegen wird als in den ländlichen Bereichen. Im Übrigen sei darauf verwiesen, dass die eGovernment – Initiative der Landesregierung derartig unterfinanziert ist, dass diese wohl nicht geeignet ist, den Anteil der Internetnutzer auf ein Niveau zu bringen, das bei der Kfz-Nutzung besteht. Noch interessanter werden die argumentativen Klimmzüge, die das Land mit dem Vergleich der Verwaltungsstruktur in Schweden unternimmt. Diese können aufgrund völlig anderer Rahmenbedingungen nicht auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen werden.

3.4.2.1.4 Der Kreiszuschnitt ist überdimensioniert

Allgemein führt **Gern** (Alfons Gern: deutsches Kommunalrecht; 3.Auflage; Seite 157 ff.) zu den Kriterien für einen optimalen gemeinwohlorientierten Kreiszuschnitt unter Verweis auf die Verwaltungswissenschaft aus, dass die Größe des Kreises durch 4 Dimensionen erfasst werde.

Nämlich zum ersten die Einwohnerzahl, zum zweiten die Anzahl der Kreisgemeinden, zum dritten die Fläche des Kreises, zum vierten die Bevölkerungsdichte, wobei zwischen diesen eine wechselseitige Beziehung bestehe. Er verweist darauf, dass nach

verwaltungswissenschaftlichen Aussagen zur Kreisreform in den alten Bundesländern bei einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 200 Einwohnern pro km² eine Einwohnerzahl von durchschnittlich 150.000 als optimal angesehen werde. Diese Leitzahl müsse in den neuen Bundesländern mit Blick darauf reduziert werden, dass die durchschnittliche Bevölkerungsdichte in Mecklenburg – Vorpommern lediglich 82 Einwohner pro km² betrage. **Mit Blick auf die Pflicht des Gesetzgebers, eine bürgernahe Verwaltung zu gewährleisten und zu große Entfernung zum Kreis zu vermeiden, seien die Werte der alten Bundesländer für den Zuschnitt der Kreise der neuen Bundesländer entsprechend zu reduzieren. Optimaler seien unter diesen Voraussetzungen Kreiszuschnitte mit insgesamt ca. 80.000 bis 120.000 Einwohnern.** Die anzustrebende Fläche des Kreises und die Anzahl der in einem Kreis einzubeziehenden Gemeinden sei von diesen Vorgaben abhängig. **Von Sachverständigen seien für die Kreisfläche Optimalwerte von 500 km² bis zu 2.000 km² ermittelt worden.** Noch größeren Kreisen fehle in der Regel die erforderliche Bürgernähe und Integrationskraft. Ansonsten wäre eine unmittelbare bürgerschaftliche Partizipation an staatlichen Entscheidungen nicht mehr gegeben, die ihre Legitimität und ihre Akzeptanz durch die Bürgernähe erhöhe und so auch der Erhaltung des sozialen Friedens diene. Deshalb seien die Vorstellungen der Bevölkerung zum künftigen Kreisgebiet und deren Repräsentativorgane zu ermitteln und in die Entscheidung als Abwägungsmaterial einzubeziehen.

Kreis Westmecklenburg würde flächengrößter Landkreis der gesamten Bundesrepublik

Die im Gesetzentwurf demgegenüber vertretene Ansicht, dass ein Kreis Westmecklenburg noch dem in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG zum Ausdruck kommendem Ideal der kommunalen Selbstverwaltung entspricht ist nicht nachvollziehbar. **Die Variante eines Großkreises wurde bereits im Gutachten vom Thieme aus dem Jahre 1992 (S. 118) als zu groß abgelehnt.** Zu dem gleichen Ergebnis gelangt Prof. von Mutius in seiner Stellungnahme vom 20.06.2003 (LT-Drs. 4/1210 S. 118) sowie Prof. Wallerath in seiner Stellungnahme vom 23.05.2003 (LT-Drs. 4/1210 S. 197 ff.). Herr Prof. Dr. Wallerath führt in seinem Vortrag vom 23.05.2003 auf Seite 105 unter Bezug auf Schmidt - Aßmann aus,

„ ... dass kommunale Selbstverwaltung die Verwaltung in überschaubaren Räumen sei. Dazu gehöre ein Gebietszuschnitt, der es ermögliche, Verwaltungsraum, Aufgabenzuschnitt und Entscheidungsstruktur so aufeinander abzustimmen, dass die zu Grunde liegenden Interessen und ihre Träger greifbar und die zu treffenden Entscheidungen in ihren Folgen erkennbar seien. Bei den Regionalkreisen stelle sich das Problem der Legitimität. Kreise dürften nicht eine solche Größenordnung erreichen, dass sie ihre örtlichen Bezüge verlieren. Regionalkreise von der Größe von Regierungspräsidien wären deutlich jenseits der Grenze der Überschaubarkeit und ließen sich mit der institutionellen Garantie des Landkreises als Verwaltungsträger nicht vereinbaren.“ Weiterhin verweist er auf Seite 110 auf die „ ... Gebietsreform in Nordrhein – Westfalen, zu der in einem Gutachten ausgeführt worden sei, das Flächen über 3000 m² den Rahmen herkömmlicher Kreise sprengen und überörtliche Selbstverwaltung kaum zulassen würden. Dieses Gutachten sei insofern bemerkenswert, da angesichts der Gegebenheiten des Bundeslandes Nordrhein – Westfalen die dortige Gebietsreform nicht in kleinen Maßstäben vollzogen wurde.“ Nach seiner Ansicht dürfte gerade die Relation von Einwohnern und Fläche ein bedeutsames, wenn nicht sogar das entscheidende Bestimmungskriterium sein. Insofern kommt er auch auf Seite 113 „ ... unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Kreise in der Bundesrepublik Deutschland mit 164.000 Einwohnern und einer durchschnittlichen Fläche von 1054 m² zu dem Ergebnis, dass die vorgesehene Größe der Kreise bedenklich sei.“

Das Leitbild einer Kreisgröße entsprechend der Planungsregionen ist für die hiesigen Verhältnisse überdimensioniert und genügt den vorgenannten Anforderungen nicht im geringsten. Schon anhand der dem Gesetzentwurf angefügten Anlage 31 ist zu ersehen, dass mit dem Kreis Westmecklenburg der **mit Abstand flächenmäßig größte „Landkreis“ in der Bundesrepublik Deutschland** geschaffen würde. Der nächstgrößere Landkreis Uckermark (Brandenburg) weist noch nicht einmal die Hälfte der Fläche auf. **Von der Bevölkerungszahl ergäbe sich schließlich der siebtgrößte „Landkreis“ der Bundesrepublik Deutschland.** Vergleicht man die zum Vergleich aufgeführten bevölkerungsreichsten Landkreise (Anlage 30 des VwModG-E), so ist festzustellen, dass sich diese in den westlichen Bundesländern, insbesondere in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, befinden und die ersten **zehn Bevölkerungsdichten von 429 bis zu 1.246 EW/Km²** aufweisen. Sämtliche in dieser Anlage genannten Landkreise dürften nicht mit den in Mecklenburg-Vorpommern vorzufindenden Rahmenbedingungen vergleichbar sein, um derartig große Kreise zu rechtfertigen. **Der größte Kreis der den Bedingungen in MV nahe kommt ist der Landkreis Emsland in Niedersachsen mit einer EW-Dichte von 107.** Allerdings ist dieser Landkreis „nur“ 2.881 km² groß und weist auch „nur“ eine Bevölkerungszahl von 307.734 auf. Allein diese Dimension macht deutlich, dass die neue Struktur nicht mehr im Rahmen der Selbstverwaltung beherrschbar, geschweige denn für die Bürger begreifbar ist. **Zum Vergleich: Der Kreis Westmecklenburg hätte die Hälfte der Einwohnerzahl des Bundeslandes Saarland (Stand 30.06.2004: 1.058.826) und das 2,7fache der Fläche des Saarlandes (Stand 30.06.2004: 2.568 km²).**

Kreis Westmecklenburg würde von der Größe einem Regierungsbezirk entsprechen

Vielmehr macht der Vergleich mit den Regierungsbezirken in den alten Bundesländern (Anlage 32) deutlich, dass die neue Struktur des Kreises Westmecklenburg von der Fläche mit ca. 7000 km² her eher einem Regierungsbezirk entspricht. In der Anlage sind acht Regierungsbezirke aufgeführt, die kleiner sind, und fünf, die nur geringfügig größer sind. Bricht man dann noch die am dünnsten besiedelten Regierungsbezirke Oberpfalz und Lüneburg auf die Einwohnerzahl von Westmecklenburg herunter, so wäre die anteilige Fläche kleiner als die des Kreises Westmecklenburg. Das gleiche gilt für die anderen vorgesehenen Kreise, wobei es dort nicht so frappierend ins Auge fällt.

Im Zusammenhang mit der Beantwortung der Frage, ob die Kreistage der neuen Kreisstrukturen tatsächlich mehr Mitbestimmungsrechte erhalten oder ob der Charakter der Kreise durch Zuwachs an Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises oder Aufgaben als untere staatliche Behörde überhaupt noch entscheidend von der kommunalen Selbstverwaltung geprägt ist, muss festgestellt werden, dass diese Kreisstruktur einer staatlichen Mittelbehörde entspricht. **Es ist zu ersehen, dass es dem Land nicht um eine tatsächliche Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung geht, sondern die Aufgaben des Landes praktisch auf der Ebene einer staatlichen Mittelbehörde gebündelt werden sollen.** Damit tritt der den Kreisen

verfassungsrechtlich eingeräumte Status als kommunale Gebietskörperschaft mit Selbstverwaltung in den Hintergrund und der neue Kreis gewinnt vielmehr den Charakter einer staatlichen Mittelbehörde, die vorwiegend Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis wahrnimmt. Dieser Eindruck verstärkt sich auch dadurch, dass die Kreise den bisher vom Land vorgegebenen Planungsräumen und dem daraus resultierenden bisherigen Zuschnitt der Landesbehörden folgen sollen. Diese Bündelung wird letztendlich damit gerechtfertigt, dass die Landkreise bei Übertragung die neuen Aufgaben nicht mehr leistungsfähig sein werden.

Die vorgesehenen Kreise stärken die Selbstverwaltung nicht

Die vom Landtag geforderte Stärkung der Selbstverwaltung auf der Ebene der Kreise findet nicht statt. Diese würde sich lediglich dann ergeben, wenn der Kreistag tatsächlich auch die Möglichkeit erhielte mitzubestimmen, spricht über neue Selbstverwaltungsaufgaben zu entscheiden bzw. im Falle der Erledigung von hinzugekommenen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises über die Ausübung des eingeräumten Ermessens zu bestimmen. Eine Erweiterung der Informationsrechte des Kreisausschusses in bedeutenden Angelegenheiten bei der Erledigung der Aufgaben des Landrates als untere staatliche Verwaltungsbehörde (Art. 3 Nr. 21 b) bb)) dürfte hier wohl kaum ausreichend sein.

3.4.2.1.5 *Gemeinde- und Ämterstruktur wird nicht angepasst*

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls anzuführen, dass der VwModG-E sich mit der Ämterverfassung nicht befasst, obwohl auch die Anpassung dieser Strukturen nach III 4 des oben zitierten Landtagsbeschlusses vom 12.05.2004 als Maßnahme aufgeführt wird. Insofern kann auf die Ausführungen von v. Mutius verwiesen werden, der für ein 5-Kreise-Modell die Anpassung der Ämterverfassung (Sollstärke von 15.000 – 20.000 Einwohner, Demokratisierung des Ämter durch die direkte Wahl des Amtsbürgermeisters und der Amtsvertretung) an die neuen Strukturen zum Ausgleich zum Verlust der Überschaubarkeit für unabdingbar hält (LT-Drs. 4/1210 S.125).

3.4.2.2 *Verstoß gegen die institutionelle Garantie des Art. 28 II GG*

Mit der Einkreisung der bisher kreisfreien Städte wird die anerkannte Selbstverwaltungsform kreisfreie Stadt, die ihre Rechte originär aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ableiten kann, im Bundesland M-V abgeschafft. Es ist durchweg anerkannt, dass Städte von einer bestimmten Größe so leistungsfähig sind, dass sie der Ausgleichs- und Integrationsfunktion eines Landkreises nicht bedürfen. Dazu gehört im strukturschwachen Mecklenburg-Vorpommern auch die Hansestadt Wismar.

3.4.2.3 *Verstoß gegen das Demokratieprinzip*

Ferner verstößt der beabsichtigte Aufbau der Kreise gegen das Demokratieprinzip des Art. 3 Abs. 2 der LV M-V, wonach die „Selbstverwaltung in den Kreisen und Gemeinden dem Staatsaufbau von unten nach oben“ dient.

Danach soll die kommunale Selbstverwaltung durch kollegiale Meinungsbildung statt durch Entscheidungsabläufe in hierarchischen Strukturen geprägt, sprich dem Ehrenamt verhaftet, sein (Meyer: Kommunalrecht, S. 50). Mit diesem Aufbaugrundsatz verleiht der Verfassungsgeber dem Prinzip der Bürger-, Sach- und Ortsnähe als Verkörperung des Verwaltungsorganisationsprinzips administrativer Dezentralisation Verfassungsrang (a.a.O.). Nur so kann nämlich der Bürger für die Problemlösung gewonnen und zum ehrenamtlichen Engagement bewegt werden. Erst wenn die Leistungsfähigkeit hinsichtlich der Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr gegeben ist, kann die Übernahme dieser Aufgabe durch die höhere Ebene des Kreises gerechtfertigt sein. Diesem Grundsatz steht entgegen, dass das Land eine Übernahme von Aufgaben durch die neuen Kreise mit einem Zuwachs der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises rechtfertigt.

Ein Kreistagsabgeordneter vertritt in Westmecklenburg ca. 2.200 Einwohner mehr als in Südvorpommern

In diesem Zusammenhang führen auch die Erwägungen im VwModG-E zur demokratischen Legitimation der neuen Kreise nicht weiter. Schon die Spanne in der Repräsentationsquote von 1:3.657 (Südvorpommern) bis zu 1:5.885 (Westmecklenburg) macht deutlich, dass bei den Kreisen ohne sachlichen Grund nicht gleicherlei Maß angelegt wurde. Der Kreistagsabgeordnete in Südvorpommern würde ca. 2.200 Einwohner weniger als sein Kollege aus Westmecklenburg vertreten, obgleich die Einwohnerdichte die Gleiche ist. Inwieweit diese Struktur hinsichtlich der demokratischen Legitimation noch dem Homogenitätsprinzip entsprechen soll, bleibt offen. Wie soll im übrigen der ehrenamtliche Kreistagsabgeordnete aus Westmecklenburg den Kontakt zu den vom ihm repräsentierten Einwohnern halten, um die für die Sachentscheidung erforderliche Sachnähe zu haben?

3.4.2.4 Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip

An keiner Stelle des VwModG-E ist die vom Landtag im Beschluss vom 12.05.2004 geforderte Prüfung der Konsequenzen des VwModG-E hinsichtlich des Konnexitätsprinzips zu finden, obwohl sich diese Verpflichtung aus Art. 72 Abs. 3 der LV M-V ergibt.

Das Land geht lediglich davon aus, dass die beim Land entstandenen Kosten für die Aufgabenwahrnehmung aufgrund der Übernahme von Personal und Sachmittel in gleicher Höhe bei den Kreisen entstehen werden und bringt von der Summe zeitlich abgestuft sogar noch die sogenannte Effizienzrendite in Abzug. Ob diese Kostenschätzung so zutreffend ist, kann dahingestellt bleiben, da entscheidend ist, welche Kosten bei den Kreisen entstehen werden. Nach Art. 72 Abs. 3 LV MV ist der Gesetzgeber im Falle der Verpflichtung der Kommunen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gehalten, gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der anfallenden Kosten zu treffen. Diesen Anforderungen entspricht die in Art. 1 §§ 101,

102 VwModG-E enthaltene Regelung nicht. Hier wird gerade keine Regelung über die Kosten des Personalabbaus getroffen, der sich infolge der Aufgabenverschiebung ergibt.

Gleichzeitig schließt sich hier die Frage an, ob nicht das den Landkreisen und den kreisfreien Städten unterstellte Leistungsdefizit daraus resultiert, dass das Land diese nicht entsprechend Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV MV ausstattet. Diese Beistandspflicht, die die Leistungskraft steuerschwacher Gemeinden sichern soll, wird im VwModG-E nicht thematisiert, obgleich auch hier ein Grund für die vermutete Leistungsschwäche liegt.

3.4.2.5 Verschiebung von Landesaufgaben rechtfertigt keinen Aufgabenentzug

Weiterhin dürfte im Hinblick auf die Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 79, 127 ff) die Rechtfertigung eines Leistungsdefizit der Selbstverwaltung mit der „Herabzonung“ von Landesaufgaben schwerlich gelingen.

Das Bundesverfassungsgericht führt in seiner Entscheidung vom 23.11.1988 (BVerfGE 79/127) aus,

„ ... dass eine Aufgabe mit relevanten örtlichem Charakter durch den Gesetzgeber den Gemeinden nur aus Gründen des Gemeinwohlinteresses entzogen werden kann, also vor allem dann, wenn anders**die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen** wäre. Demgegenüber scheidet das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – als Rechtfertigung eines Aufgabenentzuges aus; denn dieses zielte ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird. Auch Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung insgesamt rechtfertigen eine „Hochzonung“ nicht schon aus sich heraus, sondern erst dann, wenn **ein Belassen der Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg** führen würde. Eine zentralistisch organisierte Verwaltung könnte allerdings in vieler Hinsicht rationeller und billiger arbeiten; die Verfassung setzt diesen ökonomischen Erwägungen jedoch den politisch- und demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug. **Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt, sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen**; dass andere Aufgabenträger in größeren Zuständigkeitsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen können, gestatte – jedenfalls grundsätzlich – keinen Aufgabenentzug.“

Genau in diesem Zusammenhang ist aber die vorliegende Organisationsänderung, die mit dem Gesetzentwurf verfolgt wird, zu sehen. Wie oben bereits dargestellt wurde, enthält der Gesetzentwurf auf den Seiten 91, 96f., 99f., 114f. die Begründung, dass der heutige Zuschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte den durch die Funktionalreform vorgesehenen Zuwachs an Aufgaben nicht mehr bewältigen könnte und insofern die Verwaltungsreform vergrößerte Kreise erfordere. Da dem VwModG-E auch keinerlei Be-

rechnungen hinsichtlich der nicht vorhandenen Leistungsfähigkeit der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte angefügt ist, geht das Land offensichtlich davon aus, dass die genannte Ebene bisher ihren Aufgabenbestand ordnungsgemäß erledigt hat.

3.4.2.6 Fazit: Konzeption der Kreisstrukturreform verletzt Verfassungsrecht

Die Grundkonzeption des VwModG-E beachtet den verfassungsrechtlichen Rahmen in den aufgeführten Punkten nicht, so dass die Kreisstrukturreform verfassungswidrig ist.

3.4.3 Die Abwägung der Alternativen ist unvollständig und fehlerhaft

3.4.3.1 Die Funktionalreformen I und II erfordern keine Kreisstrukturreform

Ein zwingender Schluss, dass die Funktionalreformen I und II die damit verbundene Kreisstrukturreform voraussetzen, ist dem VwModG-E nicht zu entnehmen. In Ziffer 3 des Vorblattes (Seite 3 VwModG-E) wird nur angegeben, dass grundsätzliche Abstriche bei der Funktionalreform I, die auf einen anderen Kreiszuschnitt folgen würden, die Begründung des Reformvorhabens gefährden.

In der Ziffer 4 des Vorblattes wird die Notwendigkeit der Reform aus dem Landtagsbeschluss vom 12.05.2004 hergeleitet. Ungeachtet dessen, dass der jetzt vorliegende Sachverhalt eine solche Notwendigkeit nicht indiziert, gilt dies umso mehr für den bis zu diesem Beschluss vorliegenden Sachverhalt. Fernerhin enthält der Beschluss keine diesbezügliche Vorgabe, sondern stellt im Kern einen Auftrag an die Landesregierung dar, der mit vielfachen Prüfaufträgen versehen ist.

Eine Abwägung nach Anhörung der Betroffenen auf Basis eines hinreichend ermittelten Sachverhalts stellt der Beschluss des Landtages vom 12.05.2003 keinesfalls dar. Diese Herleitung der Notwendigkeit ist angesichts dieser nicht erfüllten Maßgaben grob verfassungswidrig.

Die Funktionalreform reicht aus

Entgegen der Ansicht des Entwurfverfassers (Seite 145 ff.) ist die Neuordnung der Struktur der Kreise nicht notwendig, um Fehleinschätzungen des Gesetzgebers bei der Gebietsreform 1994 auszugleichen. Gerechtfertigt wird die Erforderlichkeit der Reform damit, dass die Reformzwänge mittlerweile so weit zugenommen hätten, dass nur eine Aufgabenverlagerung zusammen mit einer effektiven Strukturanpassung das Land und seine Kommunen nachhaltig stärken könne. Mit der eigentlichen Frage einer differenzierten Betrachtung der Notwendigkeit der einzelnen Teilstücke der Reform beschäftigt sich der Entwurfverfasser nicht, sondern verweist vielmehr darauf, dass diese Teile untrennbar verbunden seien. Soweit der Entwurfverfasser tatsächlich dieser Ansicht sein sollte, so erhöht dies natürlich mit Rücksicht auf die Grundsätze der Mehrfachgliederung auch die Begründungserfordernisse im Hinblick auf den zu ermittelnden Sachverhalt

und die Abwägung der zu berücksichtigenden Interessen. Ein bloßer Verweis auf die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers wischt diese verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht einfach vom Tisch. Insofern bleiben die Ausführungen auf Seite 146 VwModG-E zu einer Funktionalreform ohne eine Änderung der Struktur der Aufgabenträger zu oberflächlich. Es wird hier wiederum in keinsten Weise geprüft, inwieweit das Reformziel auch zu verwirklichen wäre, ohne die Gebietskörperschaften im Bestand anzutasten.

Dies hätte auch nahegelegt, da der Gebietsreform 1994 nämlich eine erste Funktionalreform folgte. Ein entsprechender Gesetzentwurf wurde durch die Landesregierung unter dem 25.11.1993 eingebracht (LT-Drs. 1/3835) und das Gesetz über die Funktionalreform vom 5. Mai 1994 (GVBl. M-V S. 566) erlassen. Dieser Weg hätte in der Folge konsequent weiter beschritten werden können, da er sich hinsichtlich der übertragenen Aufgaben als sinnvoll erwiesen hat.

Erneuter Reformbedarf schon absehbar

Die vorliegende Lösung trägt schon die Probleme der Zukunft in sich und ist damit zur Errichtung einer dauerhaft tragfähigen Struktur nicht geeignet. Folgt man der Bevölkerungsprognose nämlich, so wäre in den beiden neuen Kreisen im Osten angesichts der Größe von ca. 250.000 Einwohnern eine erneute Reform in 20 Jahren fällig, da sich die Unterschiede des östlichen Raums im Vergleich zum seit 1990 von der Bevölkerungszahl wachsenden bzw. von einer geringeren Abnahme betroffenen Kreis Westmecklenburg vergrößern werden. Die Kreise wären kaum noch vergleichbar, was auch jetzt schon nur schwer gelingt.

3.4.3.2 Abwägung der Alternativen ist im VwModG-E fehlerhaft

Überdies beruht die Darstellung der Alternativen (S. 144 ff. VwModG-E) auf sachfremden Erwägungen, verletzt die Systemgerechtigkeit und weist erhebliche Abwägungsfehler auf.

Höhere Kommunalverbände wären ein geringerer Eingriff als eine Kreisstrukturreform

Die auf Seite 146 VwModG-E aufgeführte Alternative einer Aufgabenverlagerung auf höhere Kommunalverbände oder auf Regierungspräsidien wird lediglich plakativ mit dem Verweis darauf abgearbeitet, dass eine zusätzliche und unübersichtliche Ebene geschaffen würde. In diesem Zusammenhang sei die Anmerkung erlaubt, dass die Vorbehalte, die der VwModG-E gegenüber diesen Organisationsformen hegt, auch für die mit dem VwModG-E vorgesehene Kreisstruktur gelten.

3.4.3.3 Naheliegende Alternativen nicht geprüft

Stärkung der Städte durch Eingemeindungen

Die zur Lösung der Stadt-Umland-Problematik naheliegende Lösung einer Eingemeindung der Gemeinden im sogenannten Speckgürtel in die kreis-

freien Städte wird aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt, obwohl diese Variante in anderen Bundesländern durch die Rechtsprechung als aus Gründen des Gemeinwohls (Stärkung der Städte angesichts der Siedlungsentwicklung) als gerechtfertigt angesehen wurde (Thüringer VGH, Urt. vom 18.05.1999 – 39/97-; Urt. vom 18.12.1996 – 2, 6/95-). Obgleich die Enquetekommission dazu in ihrem Bericht auf Seite 72 wörtlich ausführt:

*„Man war sich darin einig, dass zur Schaffung einer Vertrauensbasis zwischen Stadt und Umlandgemeinden, die Voraussetzung für eine konstruktive Zusammenarbeit im Sinne aller Beteiligten ist, Regelungen getroffen werden sollen, die Eingemeindungen nur auf freiwilliger Basis vorsehen. Es wurde festgestellt, dass durch eine Eingemeindung gegen den Willen der Betroffenen die Stadt-Umland-Problematik keiner Lösung zugeführt wird. **Wenn jedoch alle Bemühungen um interkommunale Kooperationsbeziehungen scheitern, sollte über eine mögliche Eingemeindung im Rahmen der momentanen Regelungen der Kommunalverfassung diskutiert werden.**“*

Weiterhin wurde ausdrücklich eine weitere Untersuchung dieser Problematik in dieser Legislaturperiode beschlossen und darüber hinaus schon Lösungsmöglichkeiten angedacht – was bereits ausgeführt wurde –. Diesem Prüfauftrag, ob nicht ein Bündel verschiedener Maßnahmen zur Lösung der Stadt-Umland-Problematik ohne die Einkreisung der kreisfreien Städte im Sinne eines „Inventionsminimums“ ausreichen würde, ist jedoch nicht gefolgt worden. Es wird stattdessen eine Variante gewählt, die die Enquetekommission zur Problemlösung für unzureichend befindet. Hier wurden offensichtlich sachfremde Erwägungen zur Grundlage der Entscheidung gemacht und die naheliegende Alternative einer wirksameren Maßnahme einer Bündelung verschiedener Ansätze gar nicht bzw. unzureichend geprüft.

Erleichterung freiwilliger Eingemeindungen durch Änderung der Kommunalverfassung

Ferner wäre als weitere naheliegende und bisher ungeprüfte Variante aufzuführen, dass durch Veränderungen der Kommunalverfassung M-V die Bereitschaft der an die Städte angrenzenden Gemeinden zu freiwilligen Eingemeindungen erhöht werden könnte. In Betracht käme hier eine Stärkung der Selbständigkeit der Ortsteile in der Kommunalverfassung, die in der bisherigen Fassung Eingemeindungen unter weitgehendem Erhalt der Identität der Gemeinde als Ortsteil mit eigenständigen Befugnissen nicht ermöglicht. Zu verweisen wäre hier auf die Regelungen der Niedersächsischen Gemeindeordnung, die in ihren §§ 55 e ff. die Bildung von direkt gewählten Ortsräten und die Wahl von Ortsbürgermeistern vorsieht. Auf diese Weise könnten die eingemeindeten Gemeinden einen Teil ihrer örtlichen Identität und Selbständigkeit in der aufnehmenden Gemeinde wahren. Eine derartige Ausgestaltung der Ortsteilverfassung würde eine freiwillige Eingemeindung von Randgemeinden in den sogenannten Speckgürteln nachhaltig erleichtern. In der bisherigen Fassung der Kommunalverfassung M-V gehören die Umlandgemeinden entgegen ihrer eigentlichen Verflechtung mit dem naheliegenden Zentrum zumeist einem Amt an. Zu dessen Zentrum bestehen jedoch nicht die eigentlichen Verflechtungen, so dass eine Verwaltungsorganisation geschaffen wird, die weder den Verflechtungen

der Bürger (Arbeit, Nahversorgung, ÖPNV, Sport, Kultur, Schulen etc.) noch der wirtschaftlichen Realität (Nutzung der Standortvorteile des städtischen Ballungsraums) entsprechen. Diese Umlandgemeinden leben schließlich von der Nähe zur Stadt. Gerade diese einwohner- und finanzstarken Gemeinden den Landkreisen und Ämtern zuzuschlagen, nur um deren Leistungsfähigkeit zu erhöhen, widerspricht den tatsächlichen Erfordernissen.

3.4.3.4 Beurteilung der Einzelmaßnahme

Weiterhin ist darüber hinaus eine Schaden-Nutzen-Bilanz hinsichtlich der Umsetzung der Grundkonzeption im Einzelfall, sprich der Einkreisung der Hansestadt Wismar, anzustellen.

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein – Westfalen führt zur Frage der Verhältnismäßigkeit einer Neugliederungsmaßnahme, die zum Verlust der Kreisfreiheit führt, in seinem Urteil vom 07.11.1975 (64/74) aus,

dass eine gesetzliche Maßnahme schließlich dann nicht außer Verhältnis zu der Beseitigung der Kreisfreiheit stehe, wenn sie nach den nicht offensichtlich fehlerhaften Prognosen und Wertungen des Gesetzgebers den Zielen der gesetzlichen Maßnahmen im erheblichen Umfange diene und demgegenüber für die Stadt **weniger gewichtige Nachteile** mit sich bringt.

In dem dort entschiedenen Fall traf der Verlust der Kreisfreiheit die betroffene Stadt nicht im vollen Umfange, da diese durch die kommunale Neugliederung auf Kosten bisher kreisangehöriger Gemeinden in der Weise vergrößert wurde, dass sich die Bevölkerungszahl um 1/5 und die Fläche nahezu um die Hälfte erhöhte. Als weitere Kompositionsmaßnahme erhielt sie einen Teil der nunmehr sonst dem Kreis obliegenden Aufgaben weiterhin. Ferner wurde der Verlust der Kreisfreiheit dadurch abgemildert, dass sie den Sitz der Kreisverwaltung erhielt und dadurch die gebundene Zentralität sogar faktisch gestärkt worden sei.

Kein ausreichender Ausgleich für den Verlust der Kreisfreiheit

Überträgt man diese Maßgaben auf den vorliegenden Gesetzentwurf, so sind, ungeachtet der weiteren verfassungsrechtlichen Bedenken, die Kompensationsmaßnahmen für den Verlust der Kreisfreiheit keinesfalls ausreichend.

Die Intensität des im vorliegenden VwModG-E vorgesehenen Eingriffes in die Selbstverwaltungsgarantie wurde bereits oben ausführlich dargestellt. Zum Ausgleich für diesen intensiven Eingriff erhielt die Hansestadt Wismar lediglich den unklaren „Status“ der großen kreisangehörigen Stadt, der keinen kommunalverfassungsrechtlichen Sonderstatus mehr darstellt, sondern nur mit der Wahrnehmung bzw. dem Erhalt auch bisher wahrgenommener Aufgaben verbunden wäre. Andererseits würde das Gebiet der Hansestadt Wismar in keinsten Weise durch Eingemeindungen vergrößert oder gar der Kreissitz in die Hansestadt Wismar verlegt. Insofern ist davon auszugehen, dass die Hansestadt Wismar in ihrer Zentralität durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht gestärkt würde, sondern durch den Wegfall von Aufgaben und Kompetenzen vielmehr empfindlich geschwächt würde.

Gefahr für die wirtschaftliche Entwicklung der Hansestadt Wismar

Angesichts der erfolgreichen Entwicklung der Hansestadt Wismar ergäben sich im Falle der Einkreisung daher nicht nur für die Hansestadt Wismar, sondern auch für das gesamte Land im wesentlichen nur Nachteile. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Hansestadt Wismar als **wirtschaftlicher Wachstumskern im Lande** zur weiteren erfolgreichen Ansiedlung von Unternehmen, in denen Arbeitsplätze für den gesamten Verflechtungsbereich Nordwestmecklenburg geschaffen werden, kurzer und schneller Entscheidungswege Vorort bedarf. Eine über dreißig Kilometer entfernte und in der Landeshauptstadt ansässige Kreisverwaltung würde eine solche Ansiedlung nicht mit dem Augenmerk und Interesse verfolgen, wie dies die kompakte Verwaltung der Hansestadt Wismar zu leisten vermag. Um die von Seiten des anzusiedelnden Unternehmers gewünschten schnellen Entscheidungen zu ermöglichen, würde nach der beabsichtigten Reform der Verwaltung der Hansestadt Wismar jedoch die notwendige gebündelte Entscheidungskompetenz fehlen. Die der Hansestadt Wismar bescheinigten Entwicklungschancen würden für eine mögliche Einsparung, die in keinsten Weise bisher quantifiziert wurde, geopfert werden. Damit würden die erheblichen Anstrengungen der Bürger und auch die Aufwendungen des Landes zur Steigerung der Standortvorteile zum Teil aufgegeben werden.

Überdies würde eine lange Tradition eigenständiger städtischer Selbstverwaltung gebrochen werden, ohne dass die Bürger der Hansestadt Wismar davon einen Nutzen, geschweige denn spürbare Vorteile hätten.

4. Ergebnis

In der Gesamtschau bleibt festzuhalten, dass der vorliegende Gesetzentwurf in wesentlichen Teilen verfassungswidrig ist sowie einen Eingriff in den verfassungsrechtlich geschützten Kernbestand der Selbstverwaltung der Hansestadt Wismar darstellen würde, der in keiner Weise durch Gründe des Gemeinwohls zu rechtfertigen wäre.

Dementsprechend wäre die Hansestadt Wismar bei einer Weiterverfolgung der vorliegenden Konzeption zur Verteidigung der Interessen ihrer Bürger gezwungen, gegen ein entsprechendes Landesgesetz mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln vorzugehen.

D. Konkrete Auswirkungen des VwModG-E (Funktionalreformen I und II)

1. Allgemeine Erläuterungen

Die Hansestadt Wismar ist nach ihrem derzeitigen Zuschnitt willens und in der Lage als kreisfreie Stadt neue Aufgaben im Rahmen der Funktionalreform I und II zu übernehmen.

Nur für den Fall, dass der vorliegende Gesetzentwurf in der vorliegenden Form den Landtag entgegen unserer Bedenken passieren sollte, spricht die Einkreisung der Hansestadt Wismar beschlossen wird, werden hilfsweise nachfolgende Ausführungen zu den Artikeln des Gesetzentwurfes im Einzelnen gemacht.

2. Die Vorschriften im Einzelnen

Zu Art. 1: Funktional- und Kreisstrukturreformgesetz

Zu § 3: Handwerksrechtliche Genehmigungen

Eine Verlagerung auf die kreisfreien Städte und Landkreise wird begrüßt, da es sich bei den handwerksrechtlichen Genehmigungen nicht in erster Linie um Aufgaben einer obersten Landesbehörde handelt. Diese kann auch im heutigen Zuschnitt schon erfolgen. Das Konnexitätsprinzip ist auch insoweit zu beachten.

Zu § 4: Schornsteinfegerwesen

Die Übertragung der aufgeführten Aufgaben aus dem Bereich des Schornsteinfegerwesens auf die kreisfreien Städte und Landkreise wird ebenfalls begrüßt. Diese kann auch im heutigen Zuschnitt schon erfolgen.

Zu § 5: Eich- und Messwesen

Grundsätzlich ist es sinnvoll, die von den bisherigen vier Eichämtern des Landes wahrgenommenen Aufgaben zu kommunalisieren.

Zu § 6: Straßenbau

- Nach Abs. 1 wird die Festsetzung von Ortsdurchfahrten nach § 5 Abs. 2 StrWG von der obersten Landesstraßenbaubehörde auf die beabsichtigten Kreise verlagert. Diese Aufgabe kann auf die jetzigen Landkreise und kreisfreien Städte übertragen werden.

- Nach **Abs. 3** wird die Anhörung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nach § 45 Abs. 2 S. 1 und 2 StrWG – d. h. für die Kreis- und Gemeindestraßen – auf die beabsichtigten Kreise verlagert. Die Verlagerung erfolgt nach § 48 VwModG-E als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises. Nach der Systematik des Straßen- und Wegegesetzes liegt die vollständige Durchführung dieser Planfeststellungsverfahren bei dem jeweiligen Straßenbaulastträger. Dies sind in den genannten Fällen immer die Kreise und Gemeinden. Durch die Regelung wird eine Verringerung gemeindlicher Kompetenz erreicht. Dies wäre in höchstem Maße widersinnig. Soweit die Gemeinden einen B-Plan aufstellen, dürfen sie die Straßen mitplanen; ist ausnahmsweise kein B-Plan vorhanden oder soll von einem solchen abgewichen werden, müsste der Kreis bemüht werden. Gemeindestraßen sind im Übrigen reine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Eine einzelgesetzliche Folgeregelung ist hierzu in Artikel 24 nicht zu finden.

- **Abs. 4 Nr. 2** regelt die Anordnungs- und Durchführungsmaßnahmen zu Zufahrten nach § 26 Abs. 2 StrWG (Zufahrten zu Landes- und Kreisstraßen gelten außerhalb einer nach § 5 Abs. 2 StrWG festgesetzten Ortsdurchfahrt als Sondernutzung). Die Regelung nach Nr. 2 hat keinen Bezug zu § 6 Abs. 2 VwModG-E. Diese Aufgabenübertragung kann auf die jetzigen kreisfreien Städte und Landkreise erfolgen.

- **Abs. 4 Nr. 3** regelt die Erlaubniserteilungen der Sondernutzung nach § 22 Abs. 1 und § 23 StrWG. Die Regelung hat keinen Bezug zu § 6 Abs. 2 VwModG-E. Mit dieser Regelung würde den Gemeinden das Recht zur Regelung der Sondernutzung genommen. Dies wäre realitätsfremd und verfassungsrechtlich bedenklich. Den Kreisen fehlt hierzu auch die erforderliche Ortskenntnis. Die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis ist immer Aufgabe des Straßenbaulastträgers.

Zu § 7: Ordnungswidrigkeiten nach dem Güterkraftverkehrsgesetz

Die Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG i. V. m. § 21 Abs. 1 Güterkraftverkehrsgesetz soll vom Wirtschaftsministerium auf die beabsichtigten Kreise verlagert werden. Die kreisfreien Städte und Landkreise haben bereits Zuständigkeiten als Erlaubnis- und Ordnungsbehörden. Diese Aufgabenübertragung kann auf die jetzigen kreisfreien Städte und Landkreise erfolgen.

Zu § 9: Aufgaben der Anhörung für Planfeststellungsverfahren

Nach dieser Vorschrift wird die Anhörung des Planfeststellungsverfahrens nach § 6 Abs. 4 Wasserverkehrsgesetz, nach § 6 Luftverkehrsgesetz und nach § 15 Abs. 1 Landesseilbahngesetz auf die beabsichtigten Kreise verlagert, soweit diese Verfahren Vorhaben zum Gegenstand haben, deren Träger eine kommunale Gebietskörperschaft ist oder an dem eine kommunale

Gebietskörperschaft beteiligt ist. Diese Aufgabenübertragung ist strukturunabhängig.

Zu § 10: Seemannsgesetz

Nach dieser Vorschrift werden die Aufgaben der Seemannsämters nach § 9 Seemannsgesetz mit einer Ausnahme auf die Städte Rostock, Stralsund, Wismar sowie Wolgast und Sassnitz verlagert. Die Verlagerung erfolgt nach § 48 VwModG-E als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises. Diese Aufgabenübertragung ist strukturunabhängig und kann neben den kreisangehörigen Städten Wolgast und Sassnitz auf die jetzigen kreisfreien Städte Rostock, Stralsund und Wismar erfolgen.

Die Aufgabenverlagerung führt im Fall der Hansestadt Wismar nur zu einer Kostenverschiebung, da die Aufgabe bereits jetzt durch die Hansestadt Wismar gegen Kostenerstattung der Sach- und der Personalkosten in Höhe von 50 % erfolgte.

Die Ausnahme, dass die Ausstellung von Befähigungszeugnissen nach der Schiffsoffiziersausbildungsverordnung in Landeszuständigkeit verbleibt (wird dem Seemannsamt Rostock zur Erfüllung auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung übertragen), erscheint im Interesse eines landesweit einheitlichen Vorgehens sachgerecht.

Zu § 19: Fischereiangelegenheiten

Diese Aufgabe kann durch die Gemeinden und Ämter wahrgenommen werden.

Zu § 20: Schulangelegenheiten

Zunächst wird auf die Ausführungen unter C 2.2.3.3 verwiesen.

Wesentlich besser wäre es, wenn die kreisfreien Städte Schulträger für alle Schularten und bei Zuweisung der benötigten Personalkosten auch Dienstherr für das Lehrpersonal werden würden. Die Aufgaben der Schulaufsicht sollten auf die Einhaltung der Rahmenpläne und die Qualitätskontrolle beschränkt werden. Die Zuweisung der Lehrpersonalkosten müsste anhand der Schülerzahlen je Schulart erfolgen. Der Schulträger würde entscheiden, wo und wie viele Klassen er eröffnet. Selbst bei beispielsweise nur 10 Schülern und der daraus resultierenden geringen Personalkostenzuweisung entscheidet der Schulträger, ob er sich die Klasse leisten kann oder nicht.

Durch eine derartige Regelung könnten alle Vorschriften zu den Schuleinzugsbereichen völlig und zur Schulentwicklungsplanung weitestgehend wegfallen und die Verantwortung für die Kosten wird dahin delegiert, wo

die Kosten auch entstehen. Es ist davon auszugehen, dass damit die Attraktivität der Bildungsstandorte in den kreisfreien Städten für die Umlandgemeinden enorm steigen wird, was sich natürlich auch in den Schülerzahlen niederschlagen wird. Die Vorschriften der §§ 83 und 93 könnten ebenfalls entfallen, da die Eltern- und Schülerratsarbeit vor Ort stattfindet – wo sie auch hingehört.

Im übrigen müsste zunächst darüber entschieden werden, welches Schulsystem es zukünftig in M-V geben soll (Einheitsschule, individuelle Förderung, Ganztagsbetreuung etc.). Sollen Gymnasien und Regionalschulen zusammengeführt werden, müssen die Gemeinden Schulträger werden.

Die Übertragung der Schulträgerschaft für Gymnasien, Abendgymnasien, Gesamtschulen und Berufsschulen auf die Kreise ist dagegen unakzeptabel. Insoweit handelt es sich um den Entzug von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Gerade Schule ist eine in der örtlichen Gemeinschaft wurzelnde Aufgabe. Die Schulträgerschaft bürger- und ortsfern bei einem derart großen Kreis anzusiedeln, wird letztendlich zu Qualitätsverlusten führen.

- Nach **Abs. 1** des § 20 VwModG-E werden die Aufgaben der Schulämter nach §§ 95 bis 98 SchulG den Landräten übertragen. Die Aufgabenübertragung erfolgt nach § 47 Abs. 1 VwModG-E an die Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörde. Diese Aufgabenübertragung kann auch auf die jetzigen (Ober-)Bürgermeister der kreisfreien Städte und die Landräte erfolgen.

- Mit **Abs. 2** des § 20 VwModG-E wird aber keine Aufgabe übertragen, sondern lediglich eine Absichtserklärung vorgelegt. Dabei geht der VwModG-E nicht über die bisherigen Erklärungen seitens der Landesregierung hinaus.

Insoweit bestehen erhebliche Zweifel am ernsthaften Bemühen einer Kommunalisierung der Lehrkräfte. Wäre eine politische Mehrheit für dieses Vorhaben erkennbar, hätte die Landesregierung die Weisung des Ministerpräsidenten vom 30. März 2004 umgesetzt, dem Grunde nach jetzt eine entsprechende Beschlussfassung herbeizuführen. Auch diese könnte erst nach Auslaufen des Lehrpersonalkonzepts wirksam werden.

Zu § 22: Fördertatbestände

Die Fördertatbestände nach § 10 Weiterbildungsgesetz (Abs. 1) und der Musikschulen (Abs. 2) sind ohne Weiteres auch in den derzeit bestehenden Landkreisen und kreisfreien Städten möglich. Die Aufgabenübertragung ist daher strukturunabhängig und grundsätzlich zu begrüßen.

§ 14 a Abs. 4 FAG in der Fassung von Art. 18 des VwModG-E sieht die Verteilung der Mittel auf die Kreise nach Einwohnerzahlen vor. Unter diesen Umständen erscheint die in Abs. 1 vorgesehene Förderrichtlinie entbehrlich.

Zu § 23: Denkmalschutz

Die Erteilung von Bescheinigungen über Denkmale nach § 25 DSchG kann auch heute bereits von den bestehenden Landkreisen und kreisfreien Städten erfüllt werden. Denkmalschutz wurzelt ebenfalls in der örtlichen Gemeinschaft. Denkmale sind immer Bestandteile der örtlichen Bebauung oder des örtlichen Landschaftsbildes. Zudem gibt es starke Bezüge zum Bauordnungsrecht, zum Bauplanungsrecht und insbesondere zur Planung und Gestaltung von Sanierungsgebieten. Die Gesamtkompetenz für diesen Bereich gehört in die Hände der Gemeinden und zwar als Selbstverwaltungsaufgabe.

Zu § 24: Genehmigung von Flächennutzungsplänen

Die Zuordnung der Genehmigung der Flächennutzungspläne auf die Kreise wird abgelehnt. Bei einer Genehmigung der Flächennutzungspläne durch die Kreise ist die Stellung der kreisfreien Städte als Zentren, wie zum Beispiel im Landesraumentwicklungsprogramm angedacht, zu berücksichtigen. Schließlich würde dem Kreis durch die Genehmigung der Flächennutzungspläne eine Einflussmöglichkeit auf die Entwicklung der kreisfreien Städte zukommen, was deren wirtschaftlicher Bedeutung nicht entsprechen würde. Die Zuständigkeit für die Genehmigung der Flächennutzungspläne der kreisfreien Städte muss beim Land verbleiben.

Zu § 25: Zustimmung zu Vorhaben öffentlicher Bauherren

Die derzeitige Aufgabenwahrnehmung für bauaufsichtsrechtliche Zustimmungsverfahren für Vorhaben öffentlicher Bauherren durch das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung als oberster Bauaufsichtsbehörde sollte nicht fortgeführt werden. Eine Übertragung auf die Landkreise und kreisfreien Städte ist sinnvoll und strukturunabhängig möglich.

Zu § 26: Durchführung baufachlicher Prüfungen

Einer Kommunalisierung der zurzeit von der obersten Bauaufsichtsbehörde wahrgenommenen Aufgabe der baufachlichen Prüfung für Wohnumfeldmaßnahmen nach den Verwaltungsvorschriften der Landeshaushaltsordnung wird zugestimmt.

Zu § 27: Aufgaben der Regional- und Landesplanung

Hierzu ist zunächst grundsätzlich anzumerken, dass dem in dieser Vorschrift zum Ausdruck kommenden Ansinnen einer noch stärkeren Einbeziehung der kreisfreien Städte und Landkreise in die Aufgaben der Regional- und Landesplanung grundsätzlich zugestimmt wird. Allerdings ist die Han-

sestadt Wismar der Auffassung, dass sich die bisherigen Planungsverbände grundsätzlich bewährt haben und nicht ohne Vorliegen zwingender Gründe aufgelöst werden sollten. **Bei einer Auflösung der Regionalplanungsaemter und deren Integration der Aufgabe in die Kreise sollte eine deutliche und rechtlich verbindliche Absicherung der Zentren erfolgen. Hierzu ist es erforderlich die Stärkung der Zentren durch eine Verpflichtung zu abgestimmten Planungen in Stadt-Umland-Räumen und durch einen Vorrang der Planungen in den Zentren festzuschreiben. Gleichzeitig muss erreicht werden, dass die künftigen Kreise nicht losgelöst von den kreisangehörigen Städten planen können. Ein weitgehendes Beteiligungsrecht derselben ist deshalb zwingend vorzusehen.** Andernfalls ergäbe sich eine deutliche Schlechterstellung der kreisfreien Städte, die bisher sowohl im Verbandsvorstand als auch in der Verbandsversammlung vertreten sind. Der bisherige Einfluss ginge nämlich bei der vorgesehenen Lösung verloren.

Widersprüchlich erscheint die Deckungsgleichheit der Gebiete der bisherigen Planungsregionen und der beabsichtigten Kreise im Landesteil Mecklenburg einerseits und die Aufteilung des bisherigen Planungsraumes Vorpommern andererseits. Die hierfür gelieferte Begründung (große Entfernungen) ist nicht überzeugend. Das gleiche Argument würde auch auf die anderen Planungsregionen zutreffen. Im übrigen wäre für den beabsichtigten Kreis Westmecklenburg zu berücksichtigen, dass der nördliche und der südliche Teil des Planungsraumes keine Beziehungen aufweisen. Der nördliche Teil weist als Küstenregion Lübeck/Wismar/Rostock eine eigene Identität mit den entsprechenden Verflechtungsbeziehungen auf.

Wenn man sich an die Diskussionen zwischen den Regierungsparteien zum Vier- bzw. Fünf-Kreise-Modell erinnert, so steht zu vermuten, dass für die unterschiedliche Behandlung der beiden Landesteile Mecklenburg und Vorpommern nicht in erster Linie sachliche Gründe ausschlaggebend waren. Vor diesem Hintergrund ist die Vorschrift des § 27 nebst ihrer Begründung insgesamt nicht überzeugend.

- Der VwModG-E sieht in § 27 **Abs. 1** vor, dass die regionalen Raumordnungsprogramme künftig von den Kreisen aufgestellt, beschlossen und fortgeschrieben werden. Auch bisher hatten die kreisfreien Städte und die Landkreise in diesem Aufgabenbereich bereits erhebliche Einwirkungsmöglichkeiten über ihre Mitwirkung in den Planungsverbänden, so dass sich die neu hinzukommenden Gestaltungsmöglichkeiten in Grenzen halten.

- Die Ausführungen zu Abs. 1 gelten für **Abs. 2** entsprechend. Hinzu kommt, dass die Durchführung von Raumordnungsverfahren (§ 15 LPiG) sich auf vergleichsweise wenige Vorhaben beschränkt, so dass auch insoweit der zusätzliche Gestaltungsspielraum der Kreise nicht überschätzt werden darf. Dem gesetzgeberischen Ziel kann strukturunabhängig Rechnung getragen werden, wenn die Ämter für Raumordnung und Landesplanung vollständig den Regionalen Planungsverbänden übertragen werden.

- Gleiches gilt für **Abs. 3** im Hinblick auf die Führung des Raumordnungskatasters gem. § 19 LPIG. Auch nach derzeitiger Rechtslage haben die Landkreise die Möglichkeit, auf die im Raumordnungskataster enthaltenen Daten zuzugreifen und diese für ihre Aufgabenwahrnehmung zu nutzen. Im übrigen kann dem gesetzgeberischen Ziel strukturunabhängig Rechnung getragen werden, wenn die Ämter für Raumordnung und Landesplanung vollständig den Regionalen Planungsverbänden übertragen werden.

Zu § 28: Fördertatbestände

- Die Übertragung der Aufgaben nach **Abs. 1** (Zuwendungsverfahren für Sportstättenbau und Sportstättenpflege) sowie **2** (Förderung von integrativen Kindergärten und Sonderkindergärten) ist sachgerecht. Die Aufgaben können den derzeit bestehenden Landkreisen und kreisfreien Städten unproblematisch übertragen werden.

- Die in **Abs. 3** vorgesehene Verlagerung von Aufgaben des Zuwendungsrechts im Rahmen des BSHG (Freizeitmaßnahmen für psychisch Kranke) auf den Kommunalen Sozialverband ist ebenfalls sachgerecht. Sie kann jederzeit erfolgen.

Zu § 29: Besuchskommission

Die Übertragung der Aufgaben der Besuchskommission nach § 31 des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke (PsychKG) ist sachgerecht. Die Aufgabe sollte denjenigen Kreisen und kreisfreien Städten übertragen werden, in deren Gebiet sich Einrichtungen befinden, in denen Personen nach den Regelungen des PsychKG untergebracht sind.

Zu § 30: Widerspruchsangelegenheiten nach dem Landesblindengeldgesetz

Hier soll der Erlass von Widerspruchsbescheiden nach Landesblindengeldgesetz den beabsichtigten Kreisen übertragen werden. Bereits jetzt werden die Landkreise und kreisfreien Städte zur Durchführung der Aufgaben herangezogen. Dies ist mithin eine strukturunabhängige Aufgabe, die den derzeitigen Landkreisen und kreisfreien Städten unproblematisch übertragen werden kann.

Zu § 31: Anerkennung von Beratungsstellen

Das Anerkennungsverfahren von Beratungsstellen für Ehe-, Familien-, Erziehungs- und Jugendberatungsstellen befindet sich ebenfalls schon jetzt in weiten Teilen im Kompetenzbereich der Landkreise und kreisfreien Städte. Eine Aufgabenübertragung ist daher strukturunabhängig jederzeit möglich.

Der VwModG-E enthält im übrigen widersprüchliche Angaben. Nach Art. 1 § 31 soll die Aufgabe den beabsichtigten Kreisen übertragen werden. Die Begründung spricht hingegen von den beabsichtigten Kreisen und den großen kreisangehörigen Städten.

Zu § 32: Bundeserziehungsgeld

Die Zahlung von Bundeserziehungsgeld und die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten hierzu ist eine Aufgabe, die sehr eng an Aufgaben der kreisfreien Städte und Landkreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe angelehnt ist. Die vorgesehene Übertragung ist sachgerecht. Sie ist strukturunabhängig und kann von den derzeit bestehenden Landkreisen und kreisfreien Städten als örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe vorgenommen werden.

Zu § 35: Ärztlicher Dienst

Der Ärztliche Dienst für das soziale Entschädigungsrecht umfasst nach Angaben der Landesregierung etwa 24 Stellen. Überwiegend handelt es sich um Mitarbeiter des gehobenen oder mittleren Dienstes. Hier dürften erhebliche fachliche Berührungspunkte zur Tätigkeit des öffentlichen Gesundheitsdienstes bei den kreisfreien Städte bestehen, so dass eine Aufgabenübertragung auf die Landkreise und kreisfreien Städte strukturunabhängig möglich und sinnvoll wäre.

Zu § 36: Feststellungsverfahren im Schwerbehindertenrecht

Die Feststellungsverfahren nach § 69 SGB IX obliegen derzeit den Versorgungsämtern. Insgesamt erscheint eine Aufteilung der Aufgaben der Versorgungsämter erforderlich. Die Aufgaben des Feststellungsverfahrens im Schwerbehindertenrecht erfordern derzeit nach Anlage 50 zum VwModG-E 57,5 Stellen, die der Versorgungsämter insgesamt ca. 120 Stellen (ohne ärztlichen Dienst). Mit Recht wird in der Begründung darauf hingewiesen, es handele sich um reine Vollzugsaufgaben, die nicht auf Landesebene wahrgenommen werden müssten. Es finden sich in den Landkreisen und kreisfreien Städten fachliche Anknüpfungspunkte mit den Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Die Übertragung ist strukturunabhängig auf die bestehenden Landkreise und kreisfreien Städte möglich.

Zu § 38: Arbeitsschutz und technische Sicherheit

Eine Aufgabenübertragung ist strukturunabhängig möglich und sinnvoll. Um eine Aufteilung der bisherigen Zuständigkeitsbereiche der Ämter für Arbeitsschutz und technische Sicherheit über das nach der Konzeption des Gesetzes ohnehin notwendige Maß hinaus zu vermeiden, würde sich ggf. eine Kooperation der Landkreise und kreisfreien Städte anbieten.

Zu § 39: Immissionsschutz und Abfallwirtschaft

- **Abs. 1** Die kreisfreien Städte und die Landkreise haben bereits die Zuständigkeit für die Überwachung der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen. Diese Aufgabenübertragung kann auf die jetzigen kreisfreien Städte und Landkreise erfolgen. Einzelne spezialisierte Aufgaben müssten beim Land verbleiben oder gemeinsam auf gesetzlicher oder vertraglicher Basis durch Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten gelöst werden. Eine nähere Auseinandersetzung ist uns mangels Spezifizierung des Gesetzentwurfs nicht möglich.

- **Abs. 2** stellt weitgehend eine Konzentration der Aufgaben auf Kreisebene dar. In Zusammenhang mit § 53 verlieren die bisherigen kreisfreien Städte dadurch ihre Zuständigkeit, obwohl die Aufgaben effektiv und bürgernah erledigt wurden. Hinreichende Gründe für den weitreichenden Aufgabenentzug der kreisfreien Städte sind nicht ersichtlich. Falls es dem Land darum geht, eine kreisweit einheitliche Planung und Festlegung von Entsorgungsanlagen und –wegen sicherzustellen, würde es sich – als milderes Mittel – anbieten, nur die Zuständigkeit für diese Planung den Kreisen zu übertragen, im Übrigen aber die Zuständigkeit für deren Umsetzung, z.B. durch den Abschluss von Verträgen bei den kreisfreien Städten zu belassen.

Die Betreuung von Deponien, Mechanisch-Biologischen-Behandlungsanlagen und Müllverbrennungsanlagen den Kreisen zuzuweisen mag eventuell sinnvoll sein. Die Aufgaben, die derzeit bei den StÄUN liegen, sollten den Kreisen und großen kreisangehörigen Städten zugeordnet werden. Im Übrigen sollte es bei der bewährten Aufgabenverteilung bleiben (vergl.: Zu § 53)

- Die Aufgaben nach **Abs. 3** und **Abs. 5** können auf die kreisfreien Städte und Landkreise im jetzigen Zuschnitt übertragen werden.

- **Abs. 4** überträgt die Genehmigung der Abfallbewirtschaftungspläne nach dem Schiffsabfallentsorgungsgesetz auf die Kreise. Dies ist für die große Zahl kleiner Häfen in unserem Land sicherlich sinnvoll. Bei den großen Häfen in Wismar, Rostock, Stralsund möglicher Weise aber auch in Sassnitz und Wolgast hingegen sollte diese Aufgaben den Belegenheitsgemeinden übertragen werden. Schiffsabfallbewirtschaftungspläne werden von den Hafenbetreibern aufgestellt und nicht von den Gemeinden. Es besteht also kein Interessenkonflikt und die Kontrolle kann für die großen Häfen nur vor Ort sichergestellt werden. Diese Aufgabenübertragung kann auf die jetzigen kreisfreien Städte und Landkreise erfolgen.

Zu § 40: Wasser und Boden

Diese Aufgabenübertragung ist mit der im Gesetz angelegten Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen strukturunabhängig und kann auf die jetzigen kreisfreien Städte und Landkreise erfolgen.

Im übrigen würde auf Kreisebene im Grundtenor die Zuständigkeit für Gewässer I. und II. Ordnung in eine Hand gegeben werden. Lediglich für die in diesen Absätzen genannten Bereiche soll das Land weiterhin zuständig sein. Damit erfolgt ein Entzug der Aufgaben, die den kreisfreien Städten als untere Wasserbehörde für die Gewässer zweiter Ordnung und das Grundwasser obliegen. Es geht die unmittelbare Einbindung der unteren Wasserbehörde in Planungsvorgänge in den Städten verloren, mit der sicheren Folge der Verlängerung der Bearbeitungsdauer bei Verwaltungsvorgängen. Es ergäbe sich höherer Verwaltungsaufwand, da die begehrten wasserrechtlichen Entscheidungen bzw. Stellungnahmen nicht mehr in der Verwaltung der kreisfreien Städte, sondern im Kreis entschieden bzw. abgegeben würden.

- **Abs. 7:** Mit der ausschließlichen Zuordnung an die Kreise würde den Städten und Gemeinden ein erheblicher Teil ihrer Gestaltungsmöglichkeiten gerade bei der Ansiedlung von Unternehmen genommen wird. Zumindest die künftigen „großen kreisangehörigen Städte“ benötigen hier eigene Entscheidungskompetenzen. Die Untersuchungs- und Sanierungsanordnungen sollten den Kreisen und „großen kreisangehörigen Städten“ zugeordnet werden.

Zu § 41: Sondernutzungserlaubnisse am Strand

Nach dieser Vorschrift wird die Erlaubnis für Sondernutzungen am Strand nach § 44 LNatG von den STÄUN auf die Gemeinden verlagert. Die Verlagerung erfolgt nach § 46 VwModG-E als Aufgabe im eigenen Wirkungskreis. Die bisherige Rechtslage gestattet es den Gemeinden nur, den Strand für den Badebetrieb nutzen zu lassen. Diese Aufgabenübertragung ist strukturunabhängig und kann auf die jetzigen Gemeinden erfolgen.

Zu § 42: Allgemeine artenschutzrechtliche Entscheidungen

Nach dieser Vorschrift werden die allgemeinen artenschutzrechtlichen Entscheidungen nach § 34 Abs. 5, § 35 Abs. 2 und § 36 Abs. 2 LNatG vom LUNG auf die beabsichtigten Kreise und großen kreisangehörigen Städte verlagert. Die Verlagerung erfolgt nach § 48 VwModG-E als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises. Diese Aufgabenübertragung ist strukturunabhängig und kann auf die jetzigen kreisfreien Städte und Landkreise erfolgen.

Zu § 43: Landschaftsplanung

Die Entscheidung über die Notwendigkeit der Aufstellung von Landschaftsplänen ist den Gemeinden zu überlassen. Diese Aufgabenübertragung ist strukturunabhängig.

Zu § 46: Eigener Wirkungskreis

Der Landtag hat in seinem Beschluss vom 12. Mai 2004 die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ausgeführt, dass im Zuge der Verwaltungsmodernisierung zu entscheiden sei, welche bisherigen Landesaufgaben in den pflichtigen oder freiwilligen Selbstverwaltungsbereich (eigener Wirkungskreis) zu übertragen seien. Ziel sei es, unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes den eigenen Wirkungskreis der kommunalen Ebene zu stärken (vgl. S. 110 f. des Entwurfes). Diesen Vorgaben wird der vorliegende VwModG-E nicht gerecht, da den Gemeinden und Landkreisen nur wenige Aufgaben in eigenen Wirkungskreis übertragen werden sollen.

Um den Anliegen des Landtagsbeschlusses vom 12.05.2004 gerecht zu werden, sollte die Aufgabenzuordnung im eigenen Wirkungskreis die Regel und nicht die Ausnahme sein. Insbesondere die Aufgaben der Schulträgerschaft für innere und äußere Schulangelegenheiten (§ 20 Abs.2) und Denkmalschutz (§ 23) können von den kreisfreien Städten im eigenen Wirkungskreis durchgeführt werden. Es macht keinen Sinn, die Aufgaben der äußeren Schulverwaltung dem eigenen und die der inneren Schulverwaltung dem übertragenen Wirkungskreis zuzuordnen. Sinnvolle und qualitätssteigernde Entscheidungen können auf örtlicher Ebene nur getroffen werden, wenn die Entscheidung über das „Wie“ allein in der Kompetenz der Kommunen liegt. Denkmalschutz lässt sich mit hoher Qualität und niedrigen Kosten nur erfolgreich erreichen, wenn dies im eigenen Wirkungskreis geschieht. Es müssen entschieden mehr Aufgaben dem eigenen Wirkungskreis zugeordnet werden.

Zusammenfassend sei angeführt, dass von den zu übertragenden Aufgaben lediglich die Übertragung der Verantwortung für das Aufstellen der *regionalen Raumordnungsprogramme* nach Art. 1 § 27 Abs. 1 VwModG-E einen anderen Kreiszuschnitt erfordert. Diese Aufgabe wird bisher von den Regionalen Planungsverbänden erfolgreich wahrgenommen, deren Verbandsversammlung aus den Landräten und den (Ober-)Bürgermeistern der kreisfreien Städte sowie weiteren Vertretern, die von den Kreistagen bzw. Stadtvertretungen gewählt wurden, bestehen. Insofern würde die Übertragung dieser Zuständigkeit nur einen geringen Zuwachs an Selbstverwaltungsrechten für den Kreis bedeuten, der aber gleichzeitig mit einem Einflussverlust für die kreisfreien Städte verbunden ist.

Zu § 49: Ordnungswidrigkeiten

Abs. 1 dürfte in dieser Form das mit ihm verfolgte Ziel vollständig verfehlen. Er benennt die in Art. 1 §§ 1 bis 45 VwModG-E aufgeführten kommunalen Aufgabenträger als zuständige Behörde für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. § 49 VwModG-E müsste die aus dem Rechtsstaatsprinzip erforderliche Spezifizierung aufweisen, um als Grundlage für die Festsetzung von Ordnungswidrigkeiten dienen zu können. Offen ist, wer unter „kommunalen Aufgabenträgern“ in den Fällen zu verstehen ist, die in § 47 VwModG-E den Landräten als untere staatliche Verwaltungsbehörde zugewiesen werden. Die Anwendung der Normen in der Praxis dürfte schon daran scheitern, dass das Ordnungswidrigkeitengesetz des Bundes in § 36 Abs. 1 Nr. 1 die Bestimmung einer Verwaltungsbehörde fordert. Die „kommunalen Aufgabenträger“ sind aber nicht Behörde im Sinne des § 1 Abs. 3 VwVfG Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Knack, VwVG, 8. Aufl., § 1 Rz. 1 ff. 2004.)

Zu § 52: Aufgabenbestand

Hier fehlt eine Aufzählung der Aufgaben, die die neuen Kreise nunmehr wahrnehmen sollen. Dabei fehlt es bei einzelnen Aufgaben, die allein dadurch Kreisaufgaben werden, weil sie bisher Aufgaben der Landkreise sind, an der erforderlichen Begründung für eine solche Aufgabenzuordnung. Der Gesetzgeber ist gezwungen, wenn er die Verwaltungsstrukturen so umfassend verändert, für jede einzelne Aufgabe gesondert zu begründen, warum diese einer bestimmten Ebene zugeordnet werden soll und was er sich davon verspricht. Eine Aufgabe, wie zum Beispiel die Trägerschaft der Gymnasien, war möglicherweise bisher zulässigerweise den Landkreisen zugeordnet, nachdem aber neue erheblich größere Kreise geschaffen werden, ist diese Zuordnung zu überprüfen. Die Trägerschaft für Gymnasien derartig großen Kreisen zuzuordnen birgt die Gefahr in sich, dass diese sich nicht mehr intensiv genug um diese Aufgabe bemühen und dadurch Defizite auftreten. Zudem würde damit eine Aufgabe, die ganz unbestritten in der örtlichen Gemeinschaft wurzelt bürger- und ortsfern angesiedelt. Folgende Aufgabenzuordnungen auf die Kreise sind deshalb problematisch:

Berufsschulen, Abendgymnasien, Volkshochschule, Gymnasien, Gesamtschulen, Bauordnungsrecht, Denkmalschutz, Kinder- und Jugendhilfe (insbesondere Kindergärten) sowie Aufgaben der Sozialverwaltungen.

Diese Aufgaben haben alle einen starken Örtlichkeitsbezug. Mit Ausnahme der Berufsschulen lässt sich auch nicht eine vornehmlich regionale Ausprägung begründen. Das Verwaltungsmodernisierungsgesetz sollte zumindest in der Gesetzesbegründung alle Aufgaben, die durch die vorgeschlagene Regelung Kreisaufgaben bleiben, aufzählen.

Zu Kapitel 2: Große kreisangehörige Städte

Dieses Kapitel enthält ebenso wie die Folgeänderungen in der Kommunalverfassung keine allgemeingültige Definition der „großen kreisangehörigen Stadt“. Es wird allenfalls eine Aufgabenzuweisung vorgenommen, die eigentlich der Zuständigkeit der Kreise unterliegende Aufgaben ausschließlich den neuen großen kreisangehörigen Städten zuweist. Der Begriff der „großen kreisangehörigen Stadt“ muss definiert werden. Dieser Status wird weder der Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städte gerecht, noch kann hierin eine zureichende Kompensation für den Verlust der Kreisfreiheit gesehen werden.

Zu § 53: Abfallrecht

Diese Regelung stellt eine von § 39 abweichende Regelung dar und weist den großen kreisangehörigen Städten das Einsammeln und Befördern der Abfälle zu. Damit bleiben diese auch weiterhin Anteilseigner der damit betrauten Betriebe. Es ist sicherlich richtig, das Einsammeln und Befördern innerhalb größerer Städte denselben zu überlassen. Unklar bleibt neben der Abgrenzung zu anderen Städten ähnlicher Größe vor allem, warum die Aufgabe des Trägers der öffentlichen Abfallentsorgung aufgeteilt werden soll. Dies führt nicht nur zu vermögensrechtlich schwierigen Auseinandersetzungen, sondern auch dazu, dass der Bürger für ein und denselben Lebenssachverhalt zwei Gebührenbescheide bekommen würde. Ebenso müssten Abstimmungsvereinbarungen zwischen den Systembetreibern (z.B. DSD) und den Kreisen, zwischen den Systembetreibern und den großen kreisangehörigen Städten und zwischen den Kreisen und den großen kreisangehörigen Städten geschlossen werden. Dies alles ist ineffektiv. Die Aufgabenzuordnung sollte unverändert bleiben. Verbleibt es bei der Aufgabensplittung, ist zu prüfen, welche Auswirkungen eine solche Regelung auf Abstimmungserklärungen mit DSD hat.

Zu § 54: Immissionsschutz

Wie schon zu § 39 VwModG-E ausgeführt, haben die kreisfreien Städte bereits die Zuständigkeit für die Überwachung der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz, sprich die der unteren Immissionsschutzbehörde aus den §§ 4 und 5 der Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung M-V.

Sie umfassen als Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis neben der Überwachung nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen weiterhin die Durchsetzung der Verkehrslärmschutzverordnung sowie die Lärminderungsplanung. Nach §§ 39, 54 des VwModG-E sollen alle nicht aufgeführten Aufgaben bei den Kreisen liegen, womit dort auch die Lärminderungsplanung angesiedelt wäre. Diese Verlagerung wäre nicht praktikabel, da einerseits die Lärminderungsplanung (LMP) eng mit der Einhaltung der Verkehrslärmschutzverordnung verbunden ist und die LMP in erster Linie auf Maß-

nahmen an kommunalen Straßen als Hauptlärmquelle zielt. Diese Aufgabe sollte auch zukünftig bei den großen kreisangehörigen Städten verbleiben.

Eine weitere Aufgabe ist die Durchsetzung der Belange des Immissions-schutzes in der Bauleitplanung. Dieser Bereich geht über die Beteiligung als TÖB hinaus und umfasst die frühzeitige Einbindung in den Planungsprozess sowie die Erstellung von schalltechnischen Einschätzungen auf Basis vorhandener Gutachten sowie eigener Berechnungen.

Zu § 55: Baurecht

Damit wird der Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städten immerhin in diesem Bereich Rechnung getragen.

Zu § 56: Ausbildungsförderung

Soweit eine Einkreisung der Hansestadt Wismar durch den Landtag auf Basis des vorliegenden VwModG-E beschlossen würde, wäre diese Regelung sinnvoll, wobei der gleichzeitige Entzug der Schulträgerschaft für Gymnasien und Gesamtschulen unverständlich bleibt.

Zu § 57: Denkmalschutz

Im Falle der Einkreisung müssen die großen kreisangehörigen Städte die Aufgabe Denkmalschutz behalten. Denkmalschutz ist in der örtlichen Gemeinschaft verwurzelt und muss eine Aufgabe im eigenen Wirkungskreis werden. Insbesondere wäre hier zugunsten der HWI und HST der unter B 4.5 dargestellte Welterbestatus zu berücksichtigen. Immerhin sind die Altstädte unter den Schutz der Weltgemeinschaft gestellt worden und begründen damit eine Sonderstellung.

Zu § 58: Waffenrecht

Im Falle der Einkreisung müssen die großen kreisangehörigen Städte die Aufgabe behalten.

Zu § 59: Naturschutz

Im Falle der Einkreisung müssen die großen kreisangehörigen Städte die Aufgabe behalten.

Zu § 60: Jagdrecht

Im Falle der Einkreisung müssen die großen kreisangehörigen Städte die Aufgabe behalten.

Zu § 61: Jugendhilfe

Diese Aufgabe wurde bisher durch die Hansestadt Wismar aufgrund des vorgehaltenen, qualifizierten Personals ortsnahe und sachgerecht erledigt und könnte auch in Zukunft hier erledigt werden. Im Falle der Einkreisung muss diese Aufgabe jedoch aufgrund der aus dieser folgenden hohen Kostenbelastung für die Städte an die Kreise gehen, um die großen kreisangehörigen Städte zu entlasten und so den jetzigen kreisfreien Städten wieder finanziellen Spielraum zu verschaffen.

Zu § 62: Sozialhilfe

Diese Aufgabe wurde bisher durch die Hansestadt Wismar aufgrund des vorgehaltenen, qualifizierten Personals ortsnahe und sachgerecht erledigt. Im Falle der Einkreisung muss diese Aufgabe aufgrund der aus dieser folgenden hohen Kostenbelastung an die Kreise gehen, um die großen kreisangehörigen Städte zu entlasten und so den jetzigen kreisfreien Städten wieder finanziellen Spielraum zu verschaffen. Was, wenn nicht die Sozialhilfe, wäre sonst eine originäre Aufgabe des Kreises?

Zu § 63: Straßenverkehrsrecht

Die Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörden, der Kfz.-Zulassungsbehörden und der Erlaubnisbehörden nach dem Fahrlehrergesetz werden bisher von den Landkreisen und kreisfreien Städten wahrgenommen. Nach Art. 1 § 63 VwModG-E wird dieser Aufgabenbestand grundsätzlich bei den kreisfreien Städten belassen, insb. wegen des vorhandenen Fachpersonals, dem Einsatz besonderer Technik (Standleitung zum Kraftfahrzeugbundesamt) und der Zusammenarbeit mit Dritten (Schilderherstellern).

In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass der Gesetzgeber die vom StVG vorgegebene Differenzierung zwischen „Fahrerlaubnisbehörde“ und „Zulassungsbehörde“ nicht berücksichtigt hat, mithin keine Regelung für die Fahrerlaubnisbehörde enthalten ist.

Zu § 64: Personenstandswesen

Die Übertragung der Aufgaben des Personenstandswesens an die Ämter und amtsfreien Gemeinden ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings müsste die untere Fachaufsicht für das Standesamt bei den großen kreisangehö-

rigen Städten verbleiben. Wird diese Fachaufsicht, wie der Gesetzentwurf das offenbar vorsieht, bei den Kreisen angesiedelt, bedeutet das für den Bürger doppelte Wege, z.B. bei Legalisationsverfahren. Bisher konnte der Bürger bei einer Behörde unbürokratisch sein Anliegen erledigen. Die Aufgabenverlagerung ist nicht sinnvoll, zumal offensichtlich durch diesen Aufgabenentzug keine Kosteneinsparung zu erzielen ist, da es sich zahlenmäßig um eine untergeordnete Annexaufgabe handelt.

Zu § 69: Wasserrecht

Da den kreisfreien Städten die Aufgaben der unteren Wasserbehörde entzogen werden sollen, verbleiben lediglich zwei Aufgaben: Die Entgegennahme von Anzeigen zur Lagerung wassergefährdender Stoffe im Zusammenhang mit Haustankanlagen und die Zulassung von Abweichungen von Vorschriften bei wild abfließendem Wasser. Eine weitergehende Übertragung würde von uns jedoch begrüßt.

Zu § 73: Aufgabenarten

Obwohl die „Grundkonzeption“ des Landtages vom 12.05.2004 eine „Kommunalisierung“ vorsieht, werden kaum Aufgaben zum eigenen Wirkungskreis zugeordnet, obgleich auch die Aufgaben der §§ 57, 61, 62, 69 und 72 originär solche wären. Die Trägerschaft aller Schulen nebst innerer und äußerer Schulverwaltung wäre hier auch zu nennen. Alle anderen sind Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

Zu § 74: Ordnungswidrigkeiten

Es wird auf die Ausführungen zu § 49 VwModG-E verwiesen.

Zu § 76: Auflösung der Landkreise und Bildung von Kreisen unter Eingliederung der kreisfreien Städte

Diese und die folgenden Regelungen (§§ 77 – 81) sind aus den unter Teil C eingehend geschilderten Gründen verfassungswidrig.

Zu §§ 82 – 91

Es wird hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen diese Regelungen bestehen, auf die Ausführungen unter C 2.2.9 verwiesen.

Zu §§ 92 – 95

Diesbezüglich wird auf die Ausführungen unter C 2.2.1 verwiesen.

Zu § 96: Auseinandersetzung

Es wird auf die Ausführungen unter C 2.2.3 verwiesen.

zu § 97: Auswirkungen auf Sparkassen

Es wird auf die Ausführungen unter C 2.2.3.5 verwiesen.

Zu § 99: Anlaufstellen für Verwaltungsangelegenheiten

Die Verpflichtung zur Vorhaltung von sogenannten Anlaufstellen verpflichtet das Land nach dem Konnexitätsprinzip zur Übernahme der dafür entstehenden Einrichtungskosten. Dem Wortlaut der Regelung ist zu entnehmen, dass diese Anlaufstellen im wesentlichen der ersten Kontaktaufnahme der Bürgers, der Antragsannahme und der Weitervermittlung des Bürgers dienen soll. Dieser Ansatz erkennt, dass damit die Anliegen des Bürgers nicht abgearbeitet sind. Vielmehr erfordern viele Angelegenheiten die Beratung des Bürgers und machen auch weitergehende Erörterungen notwendig. Diese Funktionen kann eine Anlaufstelle jedoch nicht leisten.

Zu § 100: Sondervermögen Verwaltungsmodernisierung

Diese Regelung soll offensichtlich der Kostenreduzierung für das Land dienen. Fraglich ist, was geschieht, wenn das Sondervermögen aufgebraucht ist. Sollen dann die Kosten der Anlaufstellen und der Verwaltungsmodernisierung bei den Kreisen, kreisfreien Städten, Ämtern und amtsfreien Gemeinden verbleiben? Dies Ergebnis widerspricht dem Konnexitätsprinzip, da diese Kosten durch eine Aufgabenübertragung durch das Land verursacht werden.

zu § 101: Regelung der Kosten der Funktionalreform I

Zunächst wird auf die Ausführungen unter C 2.2.2 verwiesen.

Diese Regelungen, die die kreisfreien Städte mittelbar über die Kreisumlage treffen werden, gehen von einem Festbetrag aus, um die Mehrbelastungen aus der Funktionalreform auszugleichen. In Anbetracht der Ungenauigkeit der Regelung der §§ 92 bis 94 des VwModG-E, was nämlich notwendiges Personal ist, verwundert diese genaue Berechnung. Insofern müsste darzulegen sein, wie viel Personal übergehen soll, was jedoch nicht geschieht. Vielmehr soll auch hier versucht werden, die Regelung des strikten Konnexitätsprinzips zu unterlaufen, um keine aus der Aufgabenübertragung abgeleitete Berechnung der Mehrbelastung anstellen zu müssen. Insofern besteht die Gefahr, dass die Hansestadt Wismar über die Kreisumlage zur Fi-

finanzierung von aus der Aufgabenübertragung folgenden Mehrbelastungen des Kreises beteiligt wird. Dementsprechend wird die diesbezügliche Kritik des Städte- und Gemeindetages ausdrücklich geteilt.

Zu § 102: Regelung der Finanzierung zur Funktionalreform II

Auch hinsichtlich dieser Regelung wird die diesbezügliche Kritik des Städte- und Gemeindetages ausdrücklich geteilt.

Weiterhin dürfte sich als problematisch herausstellen, dass trotz der mit der Funktionalreform I und II verbundenen Aufgabenübertragung vom Land an die Kommunen für die in § 6 Abs. 1 Ziff. 6 geregelten Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde nach § 10 d lediglich ein Mehrbetrag von 3 Mio. € in Ansatz gebracht wird.

Es bleibt festzuhalten, dass in diesem Regelungszusammenhang die beabsichtigte Statusveränderung der kreisfreien Städte nicht berücksichtigt wird. Hier wäre eine Begrenzung der Kreisumlage notwendig, da nur so verhindert werden kann, dass die kreisfreien Städte zum Ausgleich der Defizite beim Kreis herangezogen werden, die infolge eines fehlenden Mehrbelastungsausgleichs des Landes entstehen.

Zu Art. 2: Änderung des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes

Zu § 1, 3

Die Landräte der beabsichtigten Kreise sollen künftig als Kreisordnungsbehörden in den großen kreisangehörigen Städten zuständig sein. Diese Änderung ist nicht nachvollziehbar, da diese Aufgaben durch die (Ober-) Bürgermeister der kreisfreien Städte effektiv und bürgernah erledigt werden. Hier dürfte insbesondere von Bedeutung sein, dass eine zügige, effektive und sinnvolle Gefahrenabwehr Nähe zum Geschehen, Ortskenntnisse und die Zusammenarbeit mit örtlichen Behörden voraussetzt. erinnert sei hier an Vollzugstätigkeiten des Ermittlungsdienstes, Kontrollen Viersener Modell, Störungen der öffentlichen Ordnung u. a. .

Zu Art. 3: Änderung der Kommunalverfassung

Zu § 7: Große kreisangehörige Städte

Zu den großen kreisangehörigen Städten wird nur aufgezählt und ihnen keinerlei kommunalverfassungsrechtlicher Status aufgrund einer entsprechenden Definition zugewiesen.

Zu § 23: Gemeindevertreter

Verwunderlich ist, dass der Statuswechsel der kreisfreien zu großen kreisangehörigen Städten nunmehr Zuwendungen für Unterstützung durch hauptamtliches Personal notwendig machen soll. Dieses dürfte in Anbetracht des vorgesehenen Aufgaben- und Bedeutungsverlustes der bisher kreisfreien Städte und der Finanzsituation wohl kaum angebracht sein.

Zu § 40: Stellvertreter des Bürgermeisters, Beigeordnete

Gleiches gilt für die erhöhten Qualifikationsanforderungen, die nunmehr für Beigeordnete gelten sollen.

Zu §§ 78, 79

Es wird zunächst auf die Ausführungen unter C 2.2.8 verwiesen. Eine Unterstellung der kreisfreien Städte unter die Landräte als Rechtsaufsichtsbehörden ist strikt abzulehnen. Zum einen wären die Landräte bei den Interessenkonflikten, die vielfach auftreten können, nicht in der Lage, die erforderliche Neutralität und Objektivität zu gewährleisten. Es entspricht im übrigen der historisch gewachsenen oberzentralen Bedeutung der bisherigen kreisfreien Städte sowie der bewährten Praxis, die Rechtsaufsicht beim Innenministerium zu belassen.

Zu § 91

Die Hansestadt Wismar schließt sich aufgrund der unter C 2.2.2 genannten Bedenken dem Vorschlag des Städte- und Gemeindetages hinsichtlich einer Begrenzung der Kreisumlage durch eine Einfügung eines Satzes in § 91 Abs. 1 an, der da lautet: „Die Kreisumlage kann nur zur Finanzierung der für die kreisangehörigen Gemeinden wahrgenommenen freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erhoben werden.“

Zu § 115: Landrat

Die Regelung des § 115 Abs. 4 S. 3 stellt keine eigentliche Stärkung der Selbstverwaltung durch erweiterte Mitbestimmungsrechte der Kreistage dar und genügt daher der Grundkonzeption des Landtages nicht!

Zu § 105, § 117 § 118: Gleichstellungsbeauftragte

Angesichts der knappen finanziellen Mittel, die die gesamte Reform rechtfertigen sollen, ist die kostenintensive Erhöhung von Personalstandards abzulehnen.

Zu § 124 a ff.

Die in diesen Regelungen enthaltene Sonderstellung für die Insel Rügen ist gerechtfertigt. Diese wird mit der Insellage Rügens und der besonderen Identifikation der Menschen mit ihrer Insel begründet. Diese Argumentation, die im übrigen für alle Hansestädte zutrifft, ist dem Grunde nach richtig, wird jedoch in allen anderen Landesteilen ignoriert. Insbesondere die hansische Tradition, durch deren Baudenkmäler die Altstädte von Wismar und Stralsund unter den Schutz der Weltgemeinschaft gestellt und in die Welterbeliste der UNESCO aufgenommen wurden, begründet eine vergleichbare Sonderstellung, der durch den Gesetzgeber im Falle der Einkreisung systemgerecht Rechnung getragen werden müsste.

Zu Art. 4: Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Zu § 4: Anzahl der Vertreter

Diesbezüglich wird auf die grundsätzlichen Bedenken verwiesen, die sich aus der vorgesehenen Repräsentationsquote ergeben würden. Diese differiert bei den einzelnen Kreisen um immerhin **ca. 2.200** Einwohner.

Zu Art. 5: Änderung des Sparkassengesetzes

Zu § 1: Trägerschaft, Rechtsnatur von Sparkassen

Diesbezüglich wird auf die Ausführungen unter C 2.2.3.5 verwiesen.

Zu Art. 6: Änderung des Psychischkrankengesetzes

Es wäre sicherlich sinnvoller, die bürgerintensiven Aufgaben nach dem PsychKG, wie z.B. die Unterbringung, in der Zuständigkeit der kreisfreien Städte zu belassen. Hier sind die Synergieeffekte mit den Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden am größten.

Zu Art. 7: Änderung des Abfallwirtschaftsgesetzes

Hierzu wird auf die Ausführungen zu Art. 1 §§ 39,40,53 verwiesen.

Zu Art. 9: Änderung des Baugesetzbuchausführungsgesetzes

Die Übertragung der Genehmigungszuständigkeit für die Flächennutzungspläne auf die beabsichtigten Kreise wird abgelehnt, da eine solche Übertragung der wirtschaftlichen Bedeutung der kreisfreien Städte nicht gerecht wird.

Zu Art. 10: Änderung des Landesblindengeldgesetzes

Die Übertragung dieser Aufgaben auf die Kreise wird abgelehnt, da damit die bewährte bürgernahe Erledigung durch die kreisfreien Städte nicht mehr gegeben wäre. Es ist insofern auch nicht nachvollziehbar, warum nicht auch bei den Widerspruchsangelegenheiten die Vorteile der Aufgabenzusammenlegung genutzt werden, wie es z. B. beim BAföG der Fall ist.

Zu Art. 12: Änderung des Schulgesetzes

Zunächst wird auf die Ausführungen unter C 2.2.3.3 und Art. 1 § 20 verwiesen.

Zu § 46 Örtlich zuständige Schule

Mit dem Wegfall der Kreisfreiheit fiele auch die Möglichkeit weg, für die eigenen Schulen Einzugsbereiche festzulegen. Statt dessen kann diese, auch über die Stadtgrenzen hinaus, der Kreis festlegen. Der Kreis könnte diese Befugnis zur Sicherung von Schulstandorten im Umland durch Zuweisung von Schülern aus der Hansestadt Wismar missbrauchen.

Die Befugnis der Bildung von Schuleinzugsbereichen sollte daher bei den kreisfreien Städten verbleiben oder nur im Einvernehmen mit diesen möglich sein.

Zu § 83 Kreis- oder Stadtschülerrat

Der Stadtschülerrat sollte erhalten bleiben, da der Kreisschülerrat der beabsichtigten Großkreise kaum funktionsfähig sein und ortsnah agieren können wird.

Zu § 89 Kreis- oder Stadtelternerat

Der Stadtelternerat sollte erhalten bleiben, da der Kreisschülerrat der beabsichtigten Großkreise kaum funktionsfähig sein und ortsnah agieren können wird.

Zu § 96 Organisation der Schulaufsicht

Den Landräten wird die Schulaufsicht übertragen. Nach § 95 SchulG umfasst die Schulaufsicht die Rechtsaufsicht über den Kreis als Schulträger. Der Kreis müsste sich so selbst beaufsichtigen – und das kann doch wohl nicht sein. Daher wäre eine Übertragung der Schulträgerschaft für alle Schularten auf die Gemeinden wohl Voraussetzung.

Zu § 103 Schulträger

Die vom beabsichtigten Wechsel der Schulträgerschaft betroffenen Schulen wurden bereits unter C 2.2.3.3 benannt. Nach § 105 SchulG gehen damit die Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte, die unmittelbar schulischen Zwecken dienen, die Schulanlagen und -einrichtungen sowie sonstige mit der Schulträgerschaft verbundenen Rechte und Verpflichtungen entschädigungslos auf den oder die neuen Schulträger über.

Damit entfallen zwar die Kosten für die Schulen. Jedoch ergeben sich auch die nachfolgend aufgeführten Nachteile:

- Einnahme für den Schullastenausgleich entfällt.
- Alle o.g. Schulen incl. Turnhallen, Grundstück, Ausstattung etc. werden entschädigungslos auf den Kreis übertragen.
- Die Einflussmöglichkeit der Stadt im Bereich Bildung wird auf ein Mindestmaß reduziert und die Stadt einer kleinen Gemeinde gleichgestellt.
- Durch den Wegfall der Turnhallen kommt es zu einem weiteren Defizit an gedeckter Sportfläche in Größenordnung. Diese müssten dann vom Kreis von den Vereinen gemietet werden, womit ein erheblicher Zuschussbedarf in diesem Bereich entstünde.

Mit der Übertragung der Schulträgerschaft auf den Kreis und der Zuordnung und Bewirtschaftung der Schulgebäude und Schulturnhallen verlieren die Sportvereine und Sportgemeinschaften im großen Rahmen ihre Sportstätten bzw. werden bei einer Kreisumlage oder Vergabe über Nutzungsverträge durch den Kreis wesentlich höhere Entgelte entrichten müssen. Im Rahmen der direkten Bewirtschaftung durch die Hansestadt Wismar wurde eine indirekte Sportförderung und durch die Entgeltordnung der Sportförderrichtlinie eine für die Sportvereine noch finanziell tragbare Lösung geschaffen. Die im Rahmen der Investitionen an den Schulgebäuden und Sporthallen erfolgten Maßnahmen gehen ersatzlos an den neuen Schulträger und werden nachträglich als Kreisumlagen erneut zur Belastung der kreisfreien Städte. Die Schüler, Sportler und Sportvereine in den kreisangehörigen Städten werden gegenüber der jetzigen Zuordnung schlechter gestellt.

Zu § 104 Übertragung der Schulträgerschaft

Auf Antrag an den Kreis kann den kreisfreien Städten nur die Schulträgerschaft für die Gymnasien und die IGS übertragen bekommen. Diese Regelung ist inkonsequent. Es sollten alle Schulen in der Trägerschaft der kreisfreien Städte verbleiben.

Zu § 107 Schulentwicklungsplanung

Die kreisfreien Städte müssen Träger der Schulentwicklungsplanung bleiben und weiterhin festlegen können, welche Schulen betrieben werden können und welche zu schließen sind. Allenfalls eine Abstimmung mit dem Kreis wäre sinnvoll.

Zu § 114 Medienzentren

Die Medienstelle würde auf den Kreis übertragen und in das Kreismedienzentrum eingehen. Aufgabe der Medienstelle ist jedoch die enge und individuelle Zusammenarbeit mit den Schulen. Insofern muss die Medienstelle in den kreisfreien Städten verbleiben, um lange Wege zu ersparen und eine ortsnahe Versorgung zu erhalten.

Zu Art. 13: Änderung des Weiterbildungsgesetzes

Die Übertragung der Aufgaben von der Kommune auf den neu zu bildenden Kreis bezüglich der VHS ist unseres Erachtens sowohl für die Bürger der Hansestadt Wismar als auch für die Bürger der betroffenen Landkreise von Nachteil. Schon die letzte Kreisgebietsreform hat große Einbrüche für das Bildungsangebot in den ländlichen Regionen mit sich gebracht. Filialen der VHS wurden reihenweise geschlossen. Die Bedarfsstruktur im ländlichen Raum und im städtischen Gebiet unterscheidet sich auf vielen Ebenen. Eine Übernahme der Aufgaben durch eine VHS für die neuen Kreise würde zu Qualitätsverlusten in der Grundbildung führen. Die kreisfreien Städte hätten vor allen Dingen kein Mitspracherecht mehr in der Ausgestaltung ihrer Weiterbildungsangebote. Es würden Interessenkonflikte bei der Nutzung von Räumlichkeiten auftreten und somit wiederum Qualität verloren gehen. Außerdem würden den kreisfreien Städten Möglichkeiten der finanziellen Gestaltung der Bildungslandschaft genommen werden, da künftig die Fördermöglichkeiten durch das Land nicht mehr im Interesse der kreisfreien Stadt, sondern eines ganzen Kreises eingesetzt werden müssten. Somit wird auch die demokratische Einflussnahme der Bürger der kreisfreien Stadt auf ihre Weiterbildungslandschaft erheblich eingeschränkt.

Zu Art. 14: Änderung des Denkmalschutzgesetzes

Im Hinblick auf die Aufgaben des Denkmalschutzes verweisen wir zunächst auf unsere Ausführungen zu Art. 1 § 23 VwModG-E. Die angestrebte Verschlinkung lässt sich jedoch ohne die Bildung von neuen Kreisen und Abschaffung der kreisfreien Städte in den bestehenden Landkreisen und kreisfreien Städten realisieren.

Richtig ist es, dass die (Ober)-Bürgermeister der künftigen großen kreisangehörigen Städte, insbesondere derer, die einen Welterbestatus haben, weiterhin die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden wahrnehmen. Diese Regelung wird als unverzichtbar angesehen und daher ausdrücklich begrüßt. Ebenfalls positiv wird der grundsätzliche Ansatz einer Deregulierung von Verwaltungsverfahren eingeschätzt.

Die beabsichtigten Änderungen werden jedoch in der Praxis nur bedingt zu einer Deregulierung und Verfahrenstransparenz für den Bürger führen. Zu den beabsichtigten Änderungen im Einzelnen besteht daher erheblicher Korrekturbedarf.

Zu § 4 Denkmalfachbehörden

Die Wahrnehmung der Fachaufsicht durch das Landesamt in Verbindung mit weitgehender Streichung der Einvernehmensregelungen darf nicht zu einem unbeschränkten Weisungsrecht führen. Es ist im Einzelfall möglich, dass die UDB und das Landesamt aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen zu einer abweichenden Beurteilung denkmalrechtlich relevanter Vorgänge kommen. Für solche Fälle ist eine eindeutige Verfahrensweise im Gesetz festzulegen, beispielsweise durch Beibehaltung der obersten Denkmalschutzbehörde als Entscheidungsinstanz. Andernfalls wird diese Regelung abgelehnt.

Zu § 5 Denkmalliste.

Die Einvernehmensregelung in § 5 DSchG M-V sollte nicht gestrichen, sondern allenfalls durch eine Benehmensregelung ersetzt werden.

Bei der Führung der Denkmalliste ist die UDB in besonderem Maß auf die Feststellung der Denkmalwürdigkeit und das gesetzlich verankerte Zusammenwirken mit der Fachbehörde angewiesen, um Fehlentwicklungen auszuschließen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Fachbehörde um eine Aufgabe entlastet werden soll, die in besonderem Maß eine wissenschaftliche Grundlage erfordert, während sie in den Genehmigungsverfahren gem. § 7 Abs.6 DSchG M-V (Entwurf) weiterhin Einvernehmensbehörde bleibt. Hier wäre eine konsequente Umsetzung der Zuständigkeiten gem. §§ 3 und 4 DSchG M-V wünschenswert.

Zu § 7 Genehmigungspflichtige Maßnahmen

Es sollte eine einheitliche Zuständigkeitsregelung für alle Genehmigungsverfahren gem. § 7 DSchG M-V festgelegt werden. Denkbar wäre außerdem die Aufnahme einer Benehmens- oder Anhörungsregelung zwischen UDB und Landesamt.

Die Neuregelungen tragen nicht zu höherer Bürgerfreundlichkeit und Verfahrensvereinheitlichung bei. Für das Einvernehmen im nicht-denkmalrechtlichen Verfahren ist weiterhin das Landesamt zuständig, während die Genehmigung im denkmalrechtlichen Verfahren durch die UDB nun auch ohne Einvernehmen des Landesamtes erteilt wird. Diese Regelung mit weiterhin unterschiedlicher Zuständigkeit ist auch deswegen nicht nachvollziehbar, da die fachliche Schwierigkeit im denkmalpflegerischen Sinne nicht von der Art des Verfahrens abhängt.

Sinnvoll wäre vielmehr die Bündelung dieser Aufgaben in allen Genehmigungsverfahren bei der unteren Denkmalschutzbehörde. Die fachliche Mit-

wirkung des Landesamtes sollte durch ein eindeutig geregeltes Verfahren gesichert werden, z.B. durch eine generelle Benehmensregelung oder Aufhebung der Einvernehmensregelung für bestimmte Standardaufgaben.

In § 7 Abs. 2 Satz 1 (neu) ist folgende Änderung erforderlich:
„ ... bei einer unteren Denkmalschutzbehörde ...“ ist zu ersetzen durch:
„ ... bei der zuständigen unteren Denkmalschutzbehörde ...“

Zu § 12 Nachforschungen

Es muss gewährleistet sein, dass auch die jeweilige UDB über Nachforschungen informiert ist. Es sollte daher eine entsprechende Regelung aufgenommen werden.

Zu § 25 Bescheinigung für steuerliche Zwecke

Die Aufgabe soll entweder auf die Kreise und kreisangehörigen Städte übertragen werden oder beim Landesamt verbleiben.

Die Aufgabe wurde bisher durch das Landesamt wahrgenommen und soll auf die Kreise übertragen werden. Sinnvoller wäre die Beibehaltung der bisherigen Zuständigkeit oder eine Übertragung auf die UDB der Kreise und kreisangehörigen Städte, da für die Erteilung der Bescheinigung ein Kenntnis über das Objekt und die durchgeführten Maßnahmen erforderlich ist. Es ist zu berücksichtigen, dass mit der Durchführung dieser Aufgabe zusätzlicher Personalaufwand verbunden ist.

Zu Art. 15: Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch

Zu § 1 Abs. 2

Diese Vorschrift ist zur ordnungsgemäßen Umsetzung des SGB VIII als Ist – Vorschrift vorzuhalten. Es ist z. B. nicht vorstellbar, dass die Jugendhilfeplanung und die Entscheidung über Pflegesätze und Entgelte für die Hansestadt Wismar in Schwerin entschieden werden.

Zu Art. 17: Änderung des Landesplanungsgesetzes

Hier wird zunächst auf die Ausführungen unter C 2.2.7 verwiesen. Die bestehenden Regionalen Planungsverbände haben sich bewährt. In diese sollten die bisher staatlichen Ämter für Raumordnung und Landesplanung integriert werden.

Zu § 7 Aufstellung und Feststellung des Landesraumentwicklungsprogramms

Die Beteiligung der kreisfreien Städte wird ersatzlos gestrichen. Insofern wird gefordert, dass neben der vorgeschlagenen Beteiligung der Kreise auch weiterhin die sogenannten großen kreisangehörigen Städte zu beteiligen sind, da ansonsten die Einflussnahme der großen Städte als Säule der Wirtschaftskraft und Wirtschaftsstruktur geschwächt wird.

Zu § 12: Region und Träger der Regionalplanung

Die in Abs. 1 enthaltene Definition von nunmehr 5 Planungsregionen wird abgelehnt, da die 2 Planungsregionen im Osten nicht mit den drei anderen Planungsregionen mehr vergleichbar sind. Insofern wird allerdings auf die allgemeinen Ausführungen verwiesen.

Zu Art. 18: Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Hier wird zunächst auf die Ausführungen unter C 2.2.2 verwiesen. Weiterhin teilt die Hansestadt Wismar weitgehend die durch den Städte- und Gemeindetag vorgebrachte Kritik an den vorgesehenen Änderungen des FAG.

Dazu abweichend fordert die Hansestadt Wismar, die für den Fall der Einkreisung vorgesehene finanzielle Ausstattung der kreisfreien Städte rechtsicher zu regeln. Es besteht nämlich die Befürchtung, dass nach erfolgter Umsetzung des VwModG-E eine Reform des FAG folgen wird, die die für die kreisfreien Städte günstigen Regelungen, mit denen diesen die Finanzausstattung erhalten bleiben soll, beseitigen wird. Entsprechende Forderungen werden sowohl vom Landkreistag als auch vom Städte- und Gemeindetag erhoben, um die bisherige Sonderstellung der kreisfreien Städte im Falle der Einkreisung zu beenden. Dies kann aber angesichts der im Falle einer Umsetzung des VwModG-E für die kreisfreien Städte entstehenden Folgekosten nicht der richtige Weg sein. Die kreisfreien Städte würden so noch schlechter gestellt werden, da ihnen die Folgekosten ihrer bisherigen Aufgabenwahrnehmung verbleiben. Die kreisfreien Städte sind ohnehin schon durch eine unbegrenzte Kreisumlage erheblich benachteiligt.

Zu § 11: Kreisumlage

Der Abs. 4 muss aus den oben genannten Gründen eine Begrenzung der Kreisumlage enthalten. Andernfalls könnte der Kreis dahingehend argumentieren, wie dies der Stellungnahme des Landkreistages zum VwModG-E auch zu entnehmen ist, dass ein Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden erfolgen soll. Dies kann aber nicht das Ziel sein, vielmehr muss in der Kreisumlage der aus dem bisherigen Aufgabenbestand folgende Kostenanteil, sowie der aus dem verbleibenden berücksichtigt werden. Infolgedessen kann nur für die Übernahme von bisherigen Selbstverwaltungsangelegenheiten der kreisfreien Städte durch den Kreis eine Umlage erhoben werden. Dies müsste auch in die Regelung der Kreisumlage Eingang finden.

Zu § 14 a: Zuweisungen für pauschale Förderungen

Die Zuweisung der pauschalen Förderungen über die beabsichtigten Kreise ist nicht sachgerecht. Hier besteht die Gefahr, dass die Fördermittel nicht mehr anteilig auf die jeweiligen Einrichtungen verteilt werden. Es könnte sich herausbilden, dass bestimmte Einrichtungen nunmehr zulasten anderer mehr gefördert werden. Hier könnte sich insbesondere die übermächtige Präsenz des Schweriner Theaters auf den Standort Wismar auswirken. Ähnliches ist für die VHS zu erwarten.

Zu Art. 19: Änderung des Wassergesetzes des Landes M-V

Auf einige grundsätzliche Bedenken wurde unter Art. 1 § 40 VwModG-E eingegangen.

Die kreisfreien Städte sollten weiterhin untere Wasserbehörden bleiben, um eine bürgernahe Verwaltung zu ermöglichen. Die jetzige „Hochzonung“ der Aufgabe ist nicht nachvollziehbar, da die Aufgabe bisher durch die kreisfreien Städte effektiv erledigt wurde und dies auch in Zukunft möglich ist.

Zu Artikel 24 – Änderung des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Die geplante Gebietsreform wird die Verwaltungskraft der bisherigen kreisfreien Städte nicht schwächen, so dass die Freistellung von Genehmigungen, Erlaubnissen, Anzeigen oder Abnahmen für den umfangreichen Baubedarf der kreisfreien Städte an eigenen Straßen erhalten bleiben muss.

Zu Art. 25: Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg -Vorpommern

Hier wird zunächst auf die Ausführungen unter C 2.2.3.2 verwiesen.

Gemäß Artikel 25 Änderung des Gesetzes über den ÖPNV M-V verlieren die kreisfreien Städte ihre bisherige Zuständigkeit als Aufgabenträger des städtischen ÖPNV. Die Aufgabenträgerrolle geht insgesamt an die Kreise über. Dies ergibt einen grundsätzlichen Konflikt bezüglich der Bedienungsinteressen sowie bezüglich der bestehenden Betriebsstruktur (städtische und regionale Verkehrsbetriebe). Diese Änderung passt jedoch nicht zur grundsätzlich vorgesehenen Eigenständigkeit der sogenannten „großen kreisangehörigen Städte“.

Im Übrigen wären für den ÖPNV gerade Verkehrsverbünde die bessere Lösung, die in anderen Bundesländern erfolgreich praktiziert werden. Diese Alternative könnte entweder auf freiwilliger Basis oder in Form einer einfach-gesetzlichen Kooperationsverpflichtung der Beteiligten umgesetzt werden.

3. Bezugnahme

Weiterhin wird ergänzend auf die Stellungnahme des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern zum Entwurf eines ersten Gesetzes zur Verwaltungsmodernisierung vom 21.10.2004 und die Vorläufige Stellungnahme des Städte- und Gemeindetages zum Entwurf eines Verwaltungsmodernisierungsgesetzes der Landesregierung (Stand: 25.01.2005) Bezug genommen und diese zum Gegenstand des diesseitigen Vortrages gemacht, soweit diese Stellungnahme und die angefügten Anlagen keine gegenteiligen Ausführungen enthalten.

E. Zusammenfassung /Kernaussagen

Um die Kernaussagen der vorstehenden komplexen Ausführungen klarer zu konturieren, werden diese noch einmal in folgenden Thesen zusammengefasst:

1. Die im Gesetzentwurf der Landesregierung zu einem Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg – Vorpommern enthaltene Kreisstrukturreform, die eine Zusammenfassung der bisherigen Landkreise und kreisfreien Städte in 5 Großkreise vorsieht, ist verfassungswidrig.
2. Entgegen der Ansicht des Innenministers ersetzt der Landtagsbeschluss vom 12.05.2004 als sogenannter „Grundsatzbeschluss“ nicht die Grundkonzeption einer Kreisstrukturreform, die der vorliegende VwModG-E nur umsetzt. Der Beschluss kann nur einen Arbeitsauftrag an die Landesregierung darstellen. Soweit man darin nämlich die Grundkonzeption sehen wollte, wäre die allein wegen fehlender Sachverhaltsermittlung, fehlender Anhörung und fehlender Abwägung der Alternativen verfassungswidrig.
3. Die Kreisfreiheit der Hansestadt Wismar und der damit verbundene Aufgabenbestand sind verfassungsrechtlich geschützt, so dass ein Eingriff durch den vorliegenden Gesetzentwurf nur durch gewichtige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt wäre. Diese liegen aber nicht vor.
4. Die vorgesehene Gebietsreform geschieht zur „Unzeit“. Die Bürger des Landes Mecklenburg – Vorpommern haben in den letzten 15 Jahren neben der Umstellung des Gesellschaftssystems erhebliche Veränderungen zu bewältigen gehabt. Mit der vorliegenden Reform soll nach 1994 ein weiteres Mal der Gebietszuschnitt und damit der Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung geändert werden. Dem Bürger muss so der demokratische Aufbau der Selbstverwaltung als beliebig erscheinen und wird insofern in seinem demokratischen Selbstverständnis empfindlich getroffen werden.
5. Die in der Grundkonzeption enthaltene Kreisstrukturreform ist weder erforderlich noch geeignet, die Überlebensfähigkeit des Landes „langfristig“ zu sichern. Die Bedrohung der Lebensfähigkeit des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist nicht zunächst den Kommunen zuzuschieben, sondern obliegt der Landesregierung und der Landesverwaltung.
6. Die Grundkonzeption des Gesetzes geht an der Realität im Lande Mecklenburg – Vorpommern vorbei. Die in den kreisfreien Städten vorhandenen wirtschaftlichen Wachstumskerne und die dort gelebte Selbstverwaltung werden durch die vorgesehene Reform nicht gestärkt, sondern vielmehr geschwächt.

7. Die Grundkonzeption ist nicht systemgerecht, da die beiden vorgesehenen Kreise im Osten des Landes, Ostvorpommern und Nordvorpommern, halb so groß sind wie der Landkreis Westmecklenburg.
8. Der Sachverhalt, mit dem die Reform begründet werden soll, wurde nicht hinreichend ermittelt. Insbesondere wurde hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Landkreise und der kreisfreien Städte keinerlei Defizitanalyse erstellt, so dass nicht nachgewiesen ist, dass die heutigen Landkreise und kreisfreien Städte mit dem derzeitigen Aufgabenbestand überfordert sind. Im Gegenteil reicht die Verwaltungskraft der Hansestadt Wismar aus, weitere Aufgaben zu übernehmen.
9. Es ist verfassungswidrig, den Bedarf einer Kreisstrukturreform mit den Funktionalreformen I und II, die ebenfalls im Gesetzentwurf enthalten sind, zu rechtfertigen.
10. Mit dem Gesetzentwurf wird das eigentliche vordringliche Problem der zu kleinen Gemeinden im Lande Mecklenburg – Vorpommern nicht angegangen, obwohl dies jetzt oder bei einer Veränderung des Kreiszuschnittes notwendig wäre. Zwischen der vorgesehenen Organisation in 5 Großkreisen und den kleinteiligen Gemeindestrukturen besteht kein angemessenes Verhältnis mehr.
11. Der Zuschnitt der vorgesehenen Großkreise entspricht nicht mehr dem Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung, das sowohl von der Landesverfassung als auch vom Grundgesetz für die Ebene der Landkreise vorgesehen ist. Die vorgesehenen Kreise weisen weder von der Größe noch von der Einwohnerzahl her die erforderliche Bürgernähe auf, eine Identifikation der Einwohner mit **ihrer** Selbstverwaltung ist nicht möglich und darüber hinaus ist nicht ersichtlich, wie die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Kreistage sich sachgerecht mit den örtlichen Gegebenheiten und Problemen auseinander setzen sollen. Ein Abgeordneter im vorgesehenen Kreis Westmecklenburg soll immerhin 5885 Einwohner vertreten, was rechnerisch eine Abgeordnetenzahl von 2,43 Abgeordneten pro amtfreier Gemeinde/ Amt entspricht. Darüber hinaus würde der Kreis Westmecklenburg, der mit Abstand flächengrößte und von der Bevölkerungszahl der 7. größte Kreis der Bundesrepublik in dem mit Abstand am dünnsten besiedelten Bundesland werden.
12. Naheliegende Alternativen zur Kreisstrukturreform wurden nicht in die Erwägung gezogen oder die einbezogenen Erwägungen fehlerhaft abgewogen. Die naheliegende Lösung, die Fläche der kreisfreien Städte durch Eingemeindungen der Umlandgemeinden zu vergrößern, wird durch den Gesetzgeber nicht aufgegriffen, obwohl dieser Weg durchaus durch die Enquetekommission des Landtages in der letzten Legislaturperiode angedeutet und auch in anderen Bundesländern (wie Thüringen) erfolgreich umgesetzt wurde. Nur

auf diesem Wege lassen sich die wirtschaftlichen Zentren des Landes zum Nutzen aller Bürger stärken.

13. Es gibt gerade im Hinblick auf die Stadt – Umland – Problematik bessere und geeignetere Lösungsmöglichkeiten als eine Einkreisung der kreisfreien Städte. Die Stadt – Umland – Problematik wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf nur im Randbereich, nämlich in der Beziehung zwischen der kreisfreien Stadt und dem Landkreis durch Herabstufung der kreisfreien Städte zur deren Lasten entspannt.
14. Die vorgesehene Kreisstrukturreform wird für das Land Mecklenburg – Vorpommern nur neue Probleme mit sich bringen und die bestehenden nicht lösen. Es ist durch das Land in keiner Weise nachgewiesen worden, dass eine Übertragung der Aufgaben im Rahmen der Funktionalreform I und II auf die bestehenden Kommunen nicht möglich wäre.
15. Die Kreisstrukturreform würde die Hansestadt Wismar erheblich treffen, ohne einen entsprechenden Ausgleich zu bieten. Die Kreisfreiheit der Hansestadt Wismar ist ein wesentlicher Standortfaktor, der die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre in der Hansestadt Wismar möglich machte. Mit der Einkreisung würde man diesen erfolgreich beschrittenen Weg verbauen und die wirtschaftlichen Entwicklungschancen der Hansestadt Wismar erheblich verschlechtern. Insofern wäre die Ansiedlung neuer Unternehmen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze bzw. Steuereinnahmen nur noch unter erheblich erschwerten Bedingungen möglich.

Angesichts der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Bedenken sowie der Gefahr, die die beabsichtigte Kreisstrukturreform für das demokratische Selbstverständnis, die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Zukunft unserer Stadt in sich birgt, lehnt die Hansestadt Wismar den vorliegenden VwModG-E ab.

Anlage 1

Stellungnahme der Hansestadt Wismar vom 17.02.1993

*Diese Stellungnahme wurde im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Entwurf der Landesregierung zu einem Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (**Landkreisneuordnungsgesetz – LNOG**) vom 06.01.1993(LT-Drs. 1/2681) abgegeben, der die Einkreisung Wismars vorsah.*

Wismar, den 17. Februar 1993

Stellungnahme der Hansestadt Wismar zum Gesetzentwurf der Landesregierung

1. Effektivität der Verwaltung und Bürgernähe sind das Ziel der Verwaltungsreform.
In der Hansestadt Wismar sind diese Forderungen im Vergleich mit anderen Städten des Landes mehr als erfüllt. Die Personalstruktur der Stadt ist der Aufgabenerfüllung angepaßt und als angemessen zu bezeichnen. Die Leistungsfähigkeit wird durch ständige Aus- und Fortbildung weiterentwickelt. Rationalisierung wird durch den Einsatz modernster Technik fortgeschrieben.
Es besteht zur Zeit überhaupt kein Grund, eine gut funktionierende Verwaltung aufzulösen, ohne die Gewißheit, daß kurzfristig eine gleichwertige zur Verfügung steht.
Haushaltspolitisch steht die Hansestadt Wismar ebenfalls gut da. Die bisherigen Haushalte waren ebenso wie der diesjährige ausgeglichen. Der Investitionsschub des Vermögenshaushaltes ist nach wie vor respektabel.
Die uns umgebenden Gebietskörperschaften sind hoch defizitär und können nicht zur Verbesserung der Einnahmesituation der Hansestadt Wismar beitragen. Die im Gesetzentwurf wiederum genannte Zahl von 13 Mio. DM Entlastung für Wismar, bei einer Einkreisung, entspricht nicht der Realität und wurde von uns eindeutig widerlegt. (siehe Anlage)
2. Strukturpolitisch ist nach unserer Auffassung die Einkreisung Wismars ein Fehler. Will man die Kräfte in Mecklenburg bündeln, dann bedarf es der Gemeinsamkeit von Schwerin und Wismar. Schwerin alleine ist zu schwach, um dem Sog des Oberzentrums Lübeck zu widerstehen. Nur Schwerin und Wismar zusammen können ein starkes Oberzentrum Westmecklenburg bilden. Wismar, eingebunden in einen ländlich strukturierten Kreis, wird diese Aufgabe nicht lösen.
3. Die Bedeutung, die Wismar als Hafen- und Werftstadt hat, läßt sich nur im Rahmen der Kreisfreiheit erhalten (siehe Emden). Wismar ist in seinen freien Entwicklungsphasen immer der zweite Industriestandort neben Rostock in Mecklenburg gewesen. Die verbesserten Standortbedingungen der kommenden Jahre durch eine wesentlich bessere Verkehrsanbindung lassen eine günstige Prognose zu. Bereits die Lösung der Werftfrage hat Wismars Standortvorteil bewiesen.
Wismar gehört in Mecklenburg-Vorpommern in den Kreis der großen Städte und nicht auf die 10.000 Ebene.

Wismar, den 29. 09. 1992

Stellungnahme der Hansestadt Wismar zum Referentenentwurf

Zu dem uns vorliegenden "Referentenentwurf zur Kreisreform", der sich auf die Gutachten Prof. Thieme und Dr. Clausen stützt, hat der Senat schon grundsätzlich mit Hilfe des Gutachtens Prof. Laux Stellung genommen.

Auch nach der Vorlage des Entwurfs, seiner schriftlichen Begründung und den uns zusätzlich gegebenen mündlichen Erläuterungen halten wir unsere bisherige Stellungnahme aufrecht. Es gibt für uns keinen Anlaß, von unserer Auffassung abzurücken, daß Wismar kreisfrei bleiben muß.

Wir möchten aber zu der bisherigen Begründung noch einige allgemeine Bemerkungen hinzufügen.

1. Es wird aus der Begründung noch deutlicher als aus den Gutachten, daß der Entwurf eine überwiegend verwaltungstechnische Linie verfolgt, dagegen das wohl bei einer Gebiets- und Verwaltungsreform entscheidende Moment einer Erhaltung und Stärkung der politischen Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung weitgehend vernachlässigt. Er verfehlt damit ein politisches Ziel, das die Landesregierung im Rahmen des Aufbaus einer demokratischen Selbstverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern primär anstreben müßte: Wie kann eine stabile kommunale Selbstverwaltung erhalten bleiben oder entstehen, die mit den Belangen der örtlichen Bürgerschaft fest verknüpft ist? Die an den Realitäten in Mecklenburg-Vorpommern nicht geprüfte Anwendung von Formeln für Größenordnungen, die schon in den Gebietsreformen der alten Bundesländer nicht unumstritten waren, würde ein Verzicht auf eigene Verwaltungspolitik des Landes bedeuten.

Es mag zugegeben werden, daß dieser Gesichtspunkt bei der Bildung der neuen Kreise ebenso wie bei der Bildung der Ämter hinter verwaltungstechnischen Überlegungen zurückstehen kann, weil die Kreise in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verfassungsrechtlich nicht die gleiche Stellung haben wie die Städte und Gemeinden. Im Falle der Hansestadt Wismar wird aber offenkundig, wie wenig der Entwurf Verständnis dafür zeigt, was städtische Selbstverwaltung auch in der Größenordnung von Wismar bedeutet: die größtmögliche Zusammenfassung von Aufgaben bei einer örtlichen Gebietskörperschaft zum Wohle der von ihr betreuten Menschen.

2. Als Argument für die angebliche Verbesserung der kommunalen Situation von Wismar im Fall einer "Einkreisung" weist die Begründung darauf hin, daß zahlreiche Aufgaben entfallen und auf den Kreis übergehen würden. Sie nennt dabei so zentrale kommunale Aufgabenbereiche wie die Stellung als örtlicher Träger der Sozialhilfe und der Jugendhilfe; dazu aber weiter das Gesundheits-, Veterinär- und Straßenverkehrsamt sowie die Zuständigkeiten der unteren Naturschutz- und Wasserbehörden. Insgesamt werden außer den oben aufgeführten Aufgaben des Sozial- und Jugendbereiches 42 Aufgabenfelder des sogenannten übertragenen Wirkungskreises als "Entlastung" angegeben.

Die Begründung geht insoweit völlig daran vorbei, daß bei den meisten dieser Aufgabenbereiche in Zukunft ein erheblicher Personenkreis der Stadtbevölkerung weder kommunalpolitisch noch verwaltungsmäßig unmittelbar von der Stadt betreut würde. Es ist uns unverständlich, wie die Begründung zu der Auffassung gelangt, dies wäre keine Schwächung örtlicher Selbstverwaltung. Die Stadt als Kommune muß das Zentrum ihrer Bürger bleiben, soweit dies ohne Beeinträchtigung der Belange des weiteren Umlandes möglich ist. Es ist aber unbestreitbar, daß auch ohne Wismar ein von der Größe her leistungsfähiger Kreis im Nordwesten von Mecklenburg-Vorpommern gebildet werden kann. Wo die kommunalen Aufgaben optimal nur vom künftigen Kreis und von der Hansestadt Wismar gemeinsam zu erfüllen wären, lassen sich mit den Möglichkeiten der kommunalen Gemeinschaftsarbeit sicher tragfähige Lösungen schaffen. Die Hansestadt Wismar betont ausdrücklich, daß sie sich ihrer Verpflichtung gegenüber dem Umland bewußt ist und dementsprechend handeln wird.

3. Die Begründung zum Entwurf verweist darauf, daß eine Statusänderung keine Beeinträchtigung bedeutet, vielmehr sich vermutete Nachteile "durch die erreichbaren Vorteile jedoch mehr als aufgehoben würden und sich auf der Grundlage der Erfahrung und der Lebenswirklichkeit abschwächen" würde.

Eine solche Behauptung können wir nicht akzeptieren. Die Erfahrungen in den Gebiets- und Verwaltungsreformen der westlichen Bundesländer in denjenigen Fällen, wo Städte nach Art, Struktur und geographischer Lage wie Wismar in Kreisgebiete einbezogen wurden, haben gerade das Gegenteil bewiesen. Das war auch ein Grund, weswegen die Gesetzgeber sich weitgehend haben entschließen müssen, solchen Städten einen Sonderstatus nicht nur bei der Regelung der Zuständigkeiten im Bereich der Kommunalaufsicht, sondern bei der Aufgabenzuweisung oder bei der Verleihung einer Sonderposition (große kreisangehörige Stadt) zu gewähren. Der Entwurf lehnt eine solche Maßnahme ab und berücksichtigt gerade nicht die Hintergründe, weswegen in den westlichen Bundesländern so verfahren werden mußte, um überhaupt zu einer einigermaßen konfliktfreien Kompetenzregelung zwischen Kreis und großer kreisangehöriger Stadt zu gelangen.

4. Wir vermögen in dem Entwurf keinen konzeptionellen Ansatz zu sehen, um den Belangen der Hansestadt Wismar und der jetzigen Kreise, die den künftigen Kreis Wismar bilden sollen, hinreichend gerecht zu werden. Im Gegenteil: Der neue Kreis hat als vordringliche Aufgabe, den ländlichen Raum zu entwickeln, eine leistungsfähige Kreisverwaltung aufzubauen und dafür Sorge zu tragen, daß die hauptamtliche Verwaltung der kleineren Gemeinden durch Ämter funktioniert. Die besonderen Belange einer kreisangehörigen Hansestadt Wismar müssen und werden demgegenüber zwangsläufig zurückstehen.

Auf die besondere Bedeutung des Hafens und der städtischen Kirchen haben wir schon ausführlich hingewiesen, ebenso auf das Problem der Altstadtanierung.

Diese Gefahr, die man auch bei einer vorsichtigen Einschätzung der Entwicklung als groß ansehen muß, kann von der Hansestadt Wismar nicht hingenommen werden. Es ist zu vermuten, daß die Reibungsverluste erheblich sein werden, zumal eine neue leistungsfähige Kreisverwaltung, die städtische Belange vielfältig mitbetreuen müßte, erst langsam entstehen kann. Ein angemessener Leistungsstandard dürfte angesichts der Gesamtsituation einen längeren Zeitraum bedingen. Aufgabe der Landesregierung ist aber, möglichst konfliktarme Lösungen vorzusehen, die auch kurzfristig dem notwendigen Aufbau dienen. Diesem Ziel folgt der Entwurf mit der Einbeziehung von Wismar in einen Kreis nicht.

5. Der Entwurf läßt die Entwicklung der letzten beiden Jahre völlig außer acht. Positiv Errichtetes wird über den gleichen Kamm geschoren wie negative Tendenzen.

Die Hansestadt Wismar hat bewiesen, daß sie die Aufgaben einer kreisfreien Stadt durchaus bewältigen kann. Sie hat sogar bewiesen, daß sie dies besser kann als andere Städte, die nunmehr kreisfrei bleiben sollen. Da nicht zu erkennen ist, daß weiter umfangreiche Aufgaben über das bisherige Maß hinaus auf die Gemeinden zukommen werden, besteht kein Anlaß daran zu zweifeln, daß Wismar auch in der Zukunft in der Lage sein wird, alle Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich sinnvoll zu erledigen. Wismar hat seine Verwaltung und Haushaltswirtschaft in Ordnung und einen ausgeglichenen Haushalt. Die Investitionskraft der Stadt ist erheblich. Die für den Zusammenschluß mit Wismar vorgesehenen Kreise weisen defizitäre Haushalte aus. Eine Konsolidierung des neuen Großkreises würde voll zu Lasten Wismars gehen. Der in Wismar überall erkennbare Fortschritt würde einen empfindlichen Dämpfer erfahren. Die jetzt gut funktionierende Verwaltung der Stadt würde durch den Aufgabenabbau mit sofortiger Wirkung geschwächt. Die neuzubildende Verwaltung des Großkreises wird erst in Jahren ihre Aufgaben voll erfüllen können, ohne auch dann der Hansestadt Wismar voll gerecht zu werden.

Diese Schwächung im Aufbau unseres Landes kann weder im Sinne der Bürger noch der Landesregierung sein.

Wir bitten die Landesregierung, im Interesse des zügigen Aufbaus einer politisch und verwaltungsmäßig funktionstüchtigen Verwaltung der Kreisebene, die Hansestadt Wismar kreisfrei zu belassen. Nur damit käme man den Belangen sowohl der Bevölkerung eines neuen größeren Kreises um Wismar und unserer Stadt in gleicher Weise entgegen. Der jetzige Entwurf geht an diesem Aspekt vorbei.

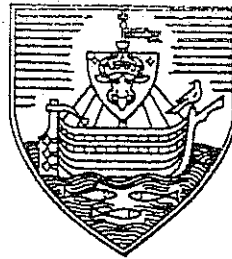
1. Wismar ist in seiner jahrhunderte alten Geschichte immer eine selbständige Stadt - zumeist Hansestadt - gewesen. Selbst in den unseeligen Zeiten der DDR ist dieser Status nicht angetastet worden. Tradition und Geschichte sind nicht alles, aber eine gewisse Verpflichtung erwächst doch aus ihnen.
2. Die Selbständigkeit Wismars hat sich bewährt. Auch nach der Wende und der Einheit Deutschlands ist eine funktionierende, den Erfordernissen voll gerecht werdende Verwaltung aufgebaut worden. Wismar hat dabei Millionenbeträge aufgewendet, die dem Zuschnitt einer kreisfreien Stadt entsprechen, für die Abwicklung der Geschäfte eines großen Landkreises jedoch nicht geeignet sind (Ordnungsverwaltung).

Das Gutachten von Professor Thieme will dieses funktionierende Gemeinwesen in weiten Bereichen verändern, ohne daß dafür ein zwingender Grund angeführt wird oder daß sich daraus erkennbare Vorteile für Wismar ergeben. Ebenso erwächst dem vorgesehenen Landkreis kaum ein Vorteil aus der Einkreisung Wismars.

3. Die Größe und Bedeutung Wismars soll nach Prof. Thieme dazu führen, daß Wismar in einigen Bereichen privilegiert werden soll. Er führt als Beispiel die Sozialhilfe an, die gleiche Sozialhilfe bezeichnet er an anderer Stelle als besonders belastend für die Gemeinden. Ebenso sollte die Jugendhilfe bei der Stadt bleiben. Wenn schon Privilegierung in großem Maße mit den daraus erwachsenden Belastungen notwendig ist, so kann auch die volle Selbständigkeit beibehalten werden. Der Gutachter Clausen hält eine Selbständigkeit Wismars durchaus für eine Möglichkeit.
4. Die Wirtschaftskraft und Entwicklung Wismars werden durch die Einkreisung nicht erhöht, gleiches gilt nach Prof. Thieme auch für den neuen Landkreis. Die Hansestadt Wismar hat in den letzten beiden Jahren bewiesen, daß sie durchaus in der Lage ist, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln ihre Aufgaben wirtschaftlich und zum Wohle der Stadt zu erfüllen. Die vorliegenden Haushaltspläne legen dafür ein überzeugendes Zeugnis ab.

5. Der Hafen Wismars hat für die Stadt eine zentrale Bedeutung. In Partnerschaft mit dem Land ist dieser Hafen - auch im Hinblick auf die Landeshauptstadt Schwerin für Mecklenburg-Vorpommern von nicht zu unterschätzender Wichtigkeit - zu fördern. Für den Landkreis ist diese Bedeutung bei weitem nicht in dem Umfang gegeben.
Eine Unterstützung im erforderlichen Umfang ist durch den Kreistag nicht zu erwarten.
6. Zwischen der Hansestadt Wismar und den Kirchen in Wismar besteht ein besonderer Vertrag über die "Geistlichen Hebungen".
Dieser Vertrag macht die Stadt zum Eigentümer aller Kirchen mit der Verpflichtung, diese im restaurierten Zustand an die Kirchen zurückzugeben.
Diese Millionen allein für St. Georgen erfordernde Aufgabe dürfte ebenfalls im Kreistag auf wenig Gegenliebe treffen.
7. Der Landkreis Wismar in der vorgeschlagenen Form würde mit 176 000 Einwohnern neben dem Landkreis Greifswald ein "Mamut-Landkreis" werden und aus dem Rahmen der übrigen Landkreise herausfallen.
Bei der Beibehaltung der Kreisfreiheit von Wismar und Greifswald würden sich immer noch Landkreise mit über 100 000 Einwohnern ergeben.
8. Mit der Einkreisung Wismars soll etwas aufgehoben werden, was sich sowohl in der Vergangenheit als auch in der Gegenwart bewährt hat.
In der Regel wird bei Reformen etwas verändert, was sich als nicht praktikabel erwiesen hat. Da dieses im Falle Wismars nicht erkennbar ist und weder die Stadt noch der Landkreis wesentliche Vorteile aus einer Zusammenlegung ziehen würden, sollte von einer Aufhebung der Kreisfreiheit Wismars abgesehen werden. Die wichtigste Aufgabe in den neuen Bundesländern ist der Aufbau und die Bewältigung der vor uns liegenden Aufgaben. Daß Wismar dazu in seiner jetzigen Form einen wichtigen Beitrag leisten kann, hat es bewiesen.
Die Hansestadt Wismar war immer kreisfrei und sollte es auch bleiben.

BÜRGERMEISTER
DER
HANSESTADT
WISMAR



An das
Innenministerium des
Landes M-V
Wismarsche Straße 133
O - 2700 Schwerin

Wismar, den 26. November 1992

Stellungnahme der Hansestadt Wismar zum Schreiben vom
20. 11. 1992, Kreisgebietsreform betreffend

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Verwunderung und einigem Unverständnis haben wir Ihr o.g. Schreiben zur Kenntnis genommen. Die darin enthaltenen Fehler und teilweise völlig falschen Zahlen und Schlußfolgerungen lassen bei uns den Verdacht aufkommen, daß die Zahlen absichtlich manipuliert worden sind, um Wismar, koste es, was es wolle, einzukreisen. Sollte unsere Annahme der Manipulation nicht zutreffen, so müssen wir dem Innenministerium den Vorwurf machen, sehr oberflächlich und mit wenig Sorgfalt und Verantwortungsbewußtsein das für Wismar so entscheidende Thema der Kreisfreiheit behandelt zu haben.

Nun unsere Stellungnahme zu Ihren Zahlen und Rechenbeispielen:

1. Die 614 Planstellen für die Kernverwaltung können wir mit einigen Nuancen akzeptieren.
Die 51 Stellen als Überhang erweisen sich jedoch schon als falsch, weil bei der Addition der von Ihnen erstellten Liste mit bestem Willen nur 41 Stellen zu ermitteln sind.
Völlig unverständlich und absolut falsch ist jedoch Ihre Zahl von 374 Stellen, die bei einer Einkreisung wegfallen würden. In den 614 Stellen sind Feuerwehr, Stadtreinigung und Müllbeseitigung nicht enthalten, in den 374 Stellen jedoch sehr wohl. Die Stadtreinigung und Müllbeseitigung arbeiten kostendeckend, d.h., bei Wegfall der 85 Planstellen =
 $85 \times 65.000 = 5,53 \text{ Mio. DM} + 20\% = 1,1 \text{ Mio. DM} = 6,63 \text{ Mio. DM}$
würden Einnahmen in gleicher Höhe entfallen.
Die 85 Planstellen können somit nicht als Einsparung in Ansatz gebracht werden. $374 \text{ Stellen} - 85 \text{ Stellen} = 289 \text{ Stellen}$.
Ebenso ist die Problematik der Feuerwehr zu beurteilen.

Nach dem Brandschutzgesetz braucht weder die kreisfreie Stadt Wismar noch die kreisangehörige Stadt Wismar eine Berufsfeuerwehr. Die Frage der Notwendigkeit einer Berufsfeuerwehr bemißt sich daher auch nicht an dem kommunalen Status einer Gemeinde, sondern an den tatsächlich vorhandenen Gegebenheiten. Die Hansestadt Wismar hat glücklicherweise noch eine fast völlig vorhandene Altstadt. Der derzeitige desolate Zustand der Bausubstanz und die Verantwortung für die Erhaltung und Sicherheit dieses geschichtlichen Kulturdenkmals machen nach Auffassung der Bürgerschaft eine Berufsfeuerwehr erforderlich. Daran würde sich auch nach der Einkreisung Wismars nichts ändern. Sollte das Innenministerium der Auffassung sein, daß die Berufsfeuerwehr in Wismar überflüssig sei und das Innenministerium bereit wäre, die Verantwortung für Wismar zu übernehmen, so könnten sowohl die kreisfreie als auch die kreisangehörige Stadt Wismar über den Abbau der Feuerwehr nachdenken.

Fazit: die 65 Stellen der Feuerwehr haben mit der Kreisgebietsreform überhaupt nichts zu tun, können folglich auch nicht als Einsparung ausgewiesen werden.

$65 \times 65.000 = 4,23 \text{ Mio. DM} + 20\% = 0,85 \text{ Mio. DM} = 5,08 \text{ Mio. DM}$

Die Personalkosteneinsparung beläuft sich daher nicht auf 30 Mio. DM, wie Sie angegeben haben, sondern auf

$29,17 \text{ Mio. DM} - 11,71 \text{ Mio. DM} = 17,46 \text{ Mio. DM}.$

Die von Ihnen angegebene Zahl von 374 Stellen muß entsprechend auf 224 Stellen reduziert werden.

Ihre Zusammenstellung von Seite 4 und 5 bekommt damit ein völlig anderes Aussehen.

Einnahmewegfall

Weniger Einnahmen aus
Schlüsselzuweisungen

20,17 Mio. DM

Mehrausgaben für
Kreisumlage

6,05 Mio. DM

Wegfall Gebühren-
einnahme
(Rettungsdienst,
Bußgeld, Bauanträge u.a.)

2,5 Mio. DM

- 28,72 Mio. DM

Einsparungen

Personalkosten 17,46 Mio. DM

übriger Sachaufwand
(ungeprüft von Ihnen
übernommen) 9,33 Mio. DM

26,79 Mio. DM

- 28,72 Mio. DM

+ 26,79 Mio. DM

- 1,93 Mio. DM

Bei einer Kreisangehörigkeit würde die Hansestadt Wismar eine Schlechterstellung von rund 2,0 Mio. DM erfahren.

Völlig außer acht gelassen wurde ferner die künftige Entwicklung im Hinblick auf das Finanzausgleichsgesetz, d. h. den "veredelten Einwohner". Als Mittelzentrum erhielt Wismar einen Zuschlag von 20 % zu den Schlüsselzuweisungen. Nach dem jetzigen Stand ergebe:

20 % von 50 Mio. DM = 10 Mio. DM

20 % von 30 Mio. DM = 6 Mio. DM

Wismar würde also einen weiteren Verlust von 4 Mio. DM hinnehmen müssen, der sich noch erhöhen würde, wenn die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse entsprechend allen anderen Bundesländern auch in Mecklenburg-Vorpommern vorgenommen würde.

Die von Ihnen gewählte rein fiskalische Betrachtungsweise führt zu der eindeutigen Aussage, daß Wismar bei einer Einkreisung finanziell erheblich schlechter gestellt wird.

Nun zu Ihren Varianten: Sie lassen bei den Landkreisen die Mitarbeiter der kommunalen Verwaltungen völlig außer acht. Dies ist unseres Erachtens auch richtig. Nur dürfen dann auch im Falle der Hansestadt Wismar die kommunalen Mitarbeiter nicht mit einbezogen werden.

Vergleichen läßt sich nur Vergleichbares. Es ist also der Anteil der Kreisaufgaben in Wismar zu ermitteln und in die Varianten einzusetzen.

Leider sind Ihnen bei der Ermittlung der Anteile wiederum Fehler unterlaufen und leider wieder zum Nachteil von Wismar.

Sie haben für die Zukunft einen Personalbestand für die Kernverwaltung Wismar prognostiziert von 430 Planstellen. Unter der Voraussetzung, daß eine vollständige Qualifizierung der Mitarbeiter erfolgt ist und daß die Verwaltung völlig eingearbeitet ist, können wir dieser Zahl zustimmen. Sie deckt sich auch mit vergleichbaren Städten im Bundesgebiet.

Wie Sie zu der Aufteilung von 190 Stellen für den kommunalen Bereich und 240 Stellen für die Kreisaufgaben kommen, ist uns völlig schleierhaft.

Im Moment nehmen nach Ihrer Rechnung von 614 Mitarbeitern 224 Kreisaufgaben wahr. Dies ist ein Verhältnis von etwa 65% Kommunal und 35% Kreis. Dieser Schlüssel findet sich auch weitgehend in den alten Bundesländern wieder.

Nach Ihrer Rechnung würden sich die kommunalen Mitarbeiter von jetzt $614 - 224 = 390$ auf 190 reduzieren. Die Mitarbeiterzahl mit Kreisaufgaben würde sich aber von 224 auf 240 erhöhen.

Dieser Vergleich allein schon führt Ihre Zahlen ad absurdum.

Legt man den richtigen Schlüssel 65 zu 35 auf die Zahl 430 an, kommt man zu den auch von uns akzeptablen Zahlen von 280 Mitarbeitern für den kommunalen Bereich und 150 Mitarbeiter für Kreisaufgaben. Die Zahl von 150 für 56.000 Einwohner entspricht auch Ihrer Annahme von 220 Mitarbeitern bei 108.000 Einwohnern.

Wir akzeptieren die Aussage, daß größere Verwaltungseinheiten kostengünstiger arbeiten können.

Die einzelnen Alternativen mit den korrekten Zahlen

Alternative I (Variante A)

1. Landkreis Wismar (164.000 Einwohner) und kreisangehörige Stadt Wismar

Landkreisverwaltung 340 Stellen

340 Stellen

2. Landkreis Wismar (108.000 Einwohner) und kreisfreie Stadt Wismar

Landkreisverwaltung	220 Stellen
Kreisverwaltung der Stadt Wismar	150 Stellen
	370 Stellen

Mehrbedarf 30 Stellen = 1,95 Mio. DM Mehrkosten.

Die übrigen Varianten müßten mit der gleichen Zahl 150 für die Hansestadt Wismar durchgerechnet werden, um echte Vergleichswerte zu erhalten.

Als Fazit bleibt: Selbst bei einer um 30 Stellen aufwendigeren Kreisverwaltung in Wismar steht Wismar sich in finanzieller Hinsicht besser als bei einem Verlust der Kreisfreiheit. Völlig außer Ansatz ist bei dieser gesamten Betrachtungsweise jedoch das übrige Umfeld.

1. Daß Wismar schon jetzt oberzentrale Aufgaben wahrnimmt (Aufstellung im Anhang).
2. Daß Wismar auch seine Kreisaufgaben bisher optimal gelöst hat und daß durch die Nähe zum Bürger und das ineinander Verzahntsein von Kommune und Kreis schnelle Entscheidungen zum Wohle des Aufbaus möglich waren. (Ein Gang durch diese Stadt zeigt es und rechtfertigt die 30 Mehrstellen).
3. In Wismar eine kommunale Selbstverwaltung etabliert ist, die westlichen Maßstäben entspricht. Eine Reduzierung dieser Selbstverwaltungsaufgaben widerspricht den Grundgedanken des Grundgesetzes.

Bei Würdigung der von uns vorgebrachten Argumente und Zahlen kann die Entscheidung nur heißen "Wismar bleibt kreisfrei".

Wir bitten Sie daher höflich aber eindringlich, Ihre Entscheidung noch einmal zu überprüfen.

Schlechterstellung in finanzieller Hinsicht, daraus resultierende Verminderung der Wirtschaftskraft, Verlust an Bürgernähe, Reduzierung der kommunalen Selbstverwaltung können keine Gründe für eine Einkreisung sein.

Politische Entscheidungen nur eines Prinzips willen zum Nachteil und gegen den Willen der Betroffenen haben noch nie etwas Gutes hervorgebracht.

Mit freundlichen Grüßen

Regina Wilcken

Dr. Wilcken
Bürgermeisterin

zur fachlichen Stellungnahme der Fachämter der Stadtverwaltung der Hansestadt Wismar zur Ergänzung und Überarbeitung des Entwurfes zum ersten Raumordnungsprogramm für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Stand 22. Juni 1992) und zur Kreisfreiheit der Hansestadt Wismar

Stellungnahme zum Teil I - Oberfachliche Ziele

Zu Punkt 2.1.3 Mittelzentren Abs. 1/S. 16

Ergänzung:

Ein Sonderfall bei der mittelzentralen Einstufung stellt die Hansestadt Wismar dar, da sie aufgrund ihrer vorhandenen Regelausstattung bereits heute Teilfunktionen eines Oberzentrums erfüllt.

Begründung:

Unter Berücksichtigung des Punktes 2.1.2 (Oberzentren S. 15) besteht in der Hansestadt Wismar bereits heute nachweislich folgende Regelausstattung oberzentraler Orte:

1. - Fachhochschule
2. - Bibliothek
3. - Schwerpunktkrankenhaus
4. - Theater
5. - Mehrzweckhalle (ab 1.000 Sitzplätze)
6. - Großkaufhaus/Warenhaus
7. - Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen
(mit möglichst spezialisierter Differenzierung)
8. - größere Einrichtungen des Bank-, Kredit- und Versicherungswesens
9. - Behörden mittlerer und höherer Verwaltungsebene
10. - Gerichte mittlerer Instanz
11. - Eisenbahnanschluß Interregio-Halt
12. - breitgefächertes Angebot hochwertiger Arbeitsplätze und vielfältiges
und hochqualifiziertes Arbeitskräftepotential
13. - Museum (unter hauptberuflicher Leitung)
14. - Hotel (ab ca. 200 Fremdenbetten und mit Konferenz- und Tagungseinrichtungen)

Zu 1. - Fachhochschule

- Hochschule Wismar, Philipp-Müller-Straße
mit 7 Fachbereichen auf 3 Standorten und gegenwärtig 12 Studiengängen
Geplante Studentenzahl = 4.000 Studenten

Bezeichnung: Hochschule Wismar
Fachhochschule für Technik, Wirtschaft und Gestaltung

a) Standort Wismar:

Fachbereich Architektur
Fachbereich Bauingenieurwesen
Fachbereich Maschinenbau
Fachbereich Elektrotechnik
Fachbereich Wirtschaft

b) Standort Heiligendamm:

Fachbereich Design/Innenarchitektur

c) Standort Warnemünde:

Fachbereich Seefahrt

Zu 2. Bibliothek (Anschluß an den überregionalen Leihverkehr)

- Stadtbibliothek Wismar, Beguinenstr. 2
mit Zweigstelle in Wendorf und einer Fahrbibliothek
105.000 Bände
(350.000 Entleihungen im Jahre 1992)
- Hochschulbibliothek, Philipp-Müller-Str.
(Hochschule Wismar)
120.000 Bände
70.000 DIN bzw. TGL-Vorschriften

Zu 3. Schwerpunktkrankenhaus

- Städtisches Krankenhaus Wismar, Am Friedenshof

a) Standort Friedenshof, Fr.-Wolf-Straße

- Nervenklinik
- Frauenklinik
- Innere Klinik
- Radiologische Klinik
- Kinderklinik (2 Stationen)

b) Standort am Schwedenstein

- Kinderklinik (1 Station)

- c) Standort am Dahlberg 2
 - Kinderchirurgie
- d) Standort Dr.-Unruh-Str.
 - HNO-Klinik
- e) Kliniken Dahlberg, Am Dahlberg
 - Urologie
 - Chirurgie
 - Anästhesie und Intensivmedizin

Zu 4. - Theater

- Theater der Hansestadt Wismar, Philipp-Müller-Str.
500 Plätze
- Puppentheater, Philipp-Müller-Str.
70 Plätze

Zu 5. - Mehrzweckhalle (ab 1.000 Sitzplätze)

- Kultur- und Sporthalle, Bürgermeister-Haupt-Straße
1.300 Sitzplätze bei Sportveranstaltungen auf dem Spielfeld
300 Stehplätze
-
- 1.600 Plätze
- 2.100 Sitzplätze bei Veranstaltungen auf der Bühne

Zu 5a. - Sportstadion (ab 15.000 Plätze)

- Kurt-Bürger-Stadion, Bürgermeister-Haupt-Straße
- 10.000 Sitzplätze
7.000 Stehplätze
-
- 17.000 Plätze

Zu 6. - Großkaufhaus/Warenhaus

- a) Kaufhaus Karstadt, Lübsche Straße/Krämerstr.
1.900 qm Verkaufsraumfläche
(geplante Erweiterung auf insges. 2.500 qm VRF1)

- b) Kaufhaus Jäger und Mirow, Hinter dem Rathaus
850 qm Verkaufsraumfläche
- c) Warenhaus c und A, Mecklenburger Straße
(geplant ca. 2.000 qm Verkaufsraumfläche)
- d) Einkaufs- und Dienstleistungszentrum Wendorf, Zierower Weg (in Bau)

- SB-Warenhaus einschl. externer und dinterner Shopzone	9.150 qm VRF1.
- Getränkemarkt	430 qm "
- Bau- und Hobbymarkt	4.800 qm "
- Gartenfachmarkt	3.100 qm "
- Möbelmarkt	3.500 qm "

	20.980 qm VRF1.

Zu 7. - Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen

- a) Hansecenter Wismar, Philipp-Müller-Str./E.-Weinert-Prom.
SB-Markt mit Shopzone ca. 3.000 qm VRF1.
und verschiedene Einrichtungen, wie Bank, Arztpraxen, Versicherungen
und Büros
- b) Dienstleistungsgebäude an der Sporthalle, Bürgermeister-Haupt-Straße
(in Bau)
Lebensmittel ca. 800 qm VRF1.
Diskothek, Friseur/Kosmetik, Sparkasse, Kegelbahn und Shopzone,
Apotheke und Gaststätte
- c) Dienstleistungs- und Einkaufszentrum Philipp-Müller-Str./Lübsche Str.
(Planung)
Fachmarkt ca. 6.000 qm VRF1.
mit den Branchen Lebensmittel, Drogerie, Schuhe, Textilien, Elektro/
Hifi, Apotheke, Gaststätte, Arztpraxen, Büros und Shopzone.
- d) Dienstleistungs- und Einkaufszentrum Dargetzow, Am weißen Stein
SB-Markt mit Shopzone 5.000 qm Geschoßfläche
Bau- und Hobbymarkt 3.000 qm "
und Dienstleistungsgebäude mit versch. Einrichtungen
- e) Einkaufszentrum Mitte, Hinter dem Rathaus/Bademutterstr.
(Planung)
- Fachärzte, Dienstleistungen und Büronutzung ca. 3.500 qm VRF1.
- f) Einkaufspassage Altwismarstraße (Planung)
- Kleinkaufhaus, Gastronomie, Shopzonen ca. 3.500 qm VRF1.

Zu 8. - Größere Einrichtungen des Bank-, Kredit- und Versicherungswesens

- Deutsche Bank 2 Filialen
- Sparkasse Wismar 4 Filialen
- Volksbank Wismar e.G.
- Vereins- und Westbank
- BfG Bank AG
- Commerzbank
- Dresdner Bank
- Raiffeisenbank

Zu 9. - Behörden mittlerer und höherer Verwaltungsebene

- Staatliches Amt für Umwelt und Naturschutz (STAUN)
- Wasser- und Schiffsamt Lübeck, Revierzentrale Wismar
- Kreisverwaltung Wismar
- Kataster- und Vermessungsamt Wismar
- Polizeiinspektion Wismar - Stadt und Land
- Bundeswehr, Verteidigungskreiskommando 162

Zu 10. - Gerichte mittlerer Instanz

- Kreisgericht Wismar Stadt und Land

Zu 11. - Eisenbahnanschluß Interregio-Halt

- Bahnhof Wismar mit Anschluß Bad Kleinen

Zu 12. - Breitgefächertes Angebot hochwertiger Arbeitsplätze und vielfältiges und hochqualifiziertes Arbeitskräftepotential

28.700 Beschäftigte, davon

- 48 % im verarbeitenden Gewerbe (einschl. Industrie, Bauwesen, OEVN)
- 24 % im Handel, Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Kreditinstitute
- 28 % in Versicherungen und sonstigen Dienstleistungen

Schwerpunktbetriebe u.a.:

- Schiffbau: MTW Schiffswerft GmbH

Dieselmotorenwerk Rostock GmbH/Wismarer Propeller- und
Maschinenbau GmbH

- Transport/
Verkehr: Seehafen Wismar GmbH
- Elektroind.: Elektroanlagenbau GmbH
Fa. Grothe und Hartmann
- Bauwesen: Ingenieurhochbau Wismar GmbH
Züblin AG, Bauunternehmung
Hoch- und Tiefbau Wismar GmbH
Bau-Union Wismar GmbH
Hansebau Wismar GmbH
Fa. Böckler - Brunnen- und Anlagenbau -
- Ernährungs-
industrie: Zuckerfabrik Wismar GmbH
Ostsee-Molkerei Wismar GmbH
Mecklenburger Fleischwaren GmbH
Ostsee-Fisch GmbH Rostock, Niederlass. Wismar
- Bildung: Hochschule Wismar
Fachschule für Technik, Wirtschaft und Gestaltung

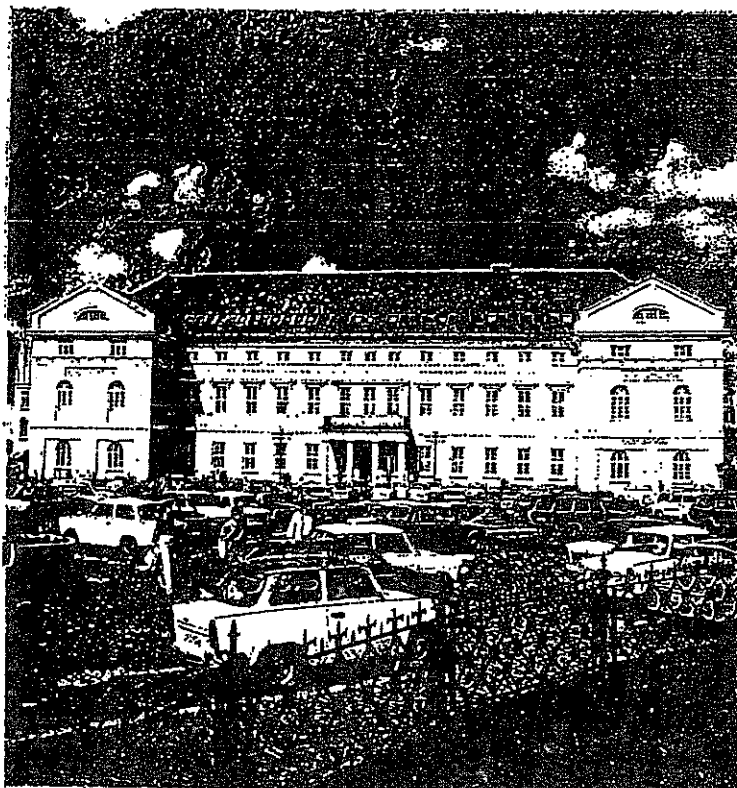
Zu 13. - Museum (unter hauptberuflicher Leitung)

- Stadtgeschichtliches Museum der Hansestadt Wismar, Schweinsbrücke 8

Zu 14. - Hotel (ab ca. 200 Fremdenbetten und mit Konferenz- und
Tagungseinrichtungen)

- | | | |
|--|----------------|-----------|
| - Hotel Stadt Hamburg (am Markt) | 210 Betten | (in Bau) |
| - Hotel Holiday-Inn.
(Bürgermeister-Haupt-Str.) | 250-300 Betten | (Planung) |
| - Speicher-Hotel (Bohrstraße) | 180 Betten | (in Bau) |

Hansestadt Wismar



Gutachten zur Kreisfreiheit
erstattet von Prof. Dr. jur. Eberhard Laux

Düsseldorf, im April 1992

Vorwort

Der Senat der Hansestadt Wismar beauftragte mich im Februar 1992 mit einer Stellungnahme über den Fortbestand der Kreisfreiheit der Stadt.

Grundlage war zum einen der erklärte Wille des Senats, daß die Stadt ihren bisherigen Status als kreisfreie Stadt bewahrt wissen möchte. Zum anderen sollte ich mich zu den beiden vorliegenden Gutachten zur Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern äußern:

Im Auftrage des Innenministers des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat Herr **Prof. Dr. Werner Thieme** ein Gutachten zur "Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern" erarbeitet.

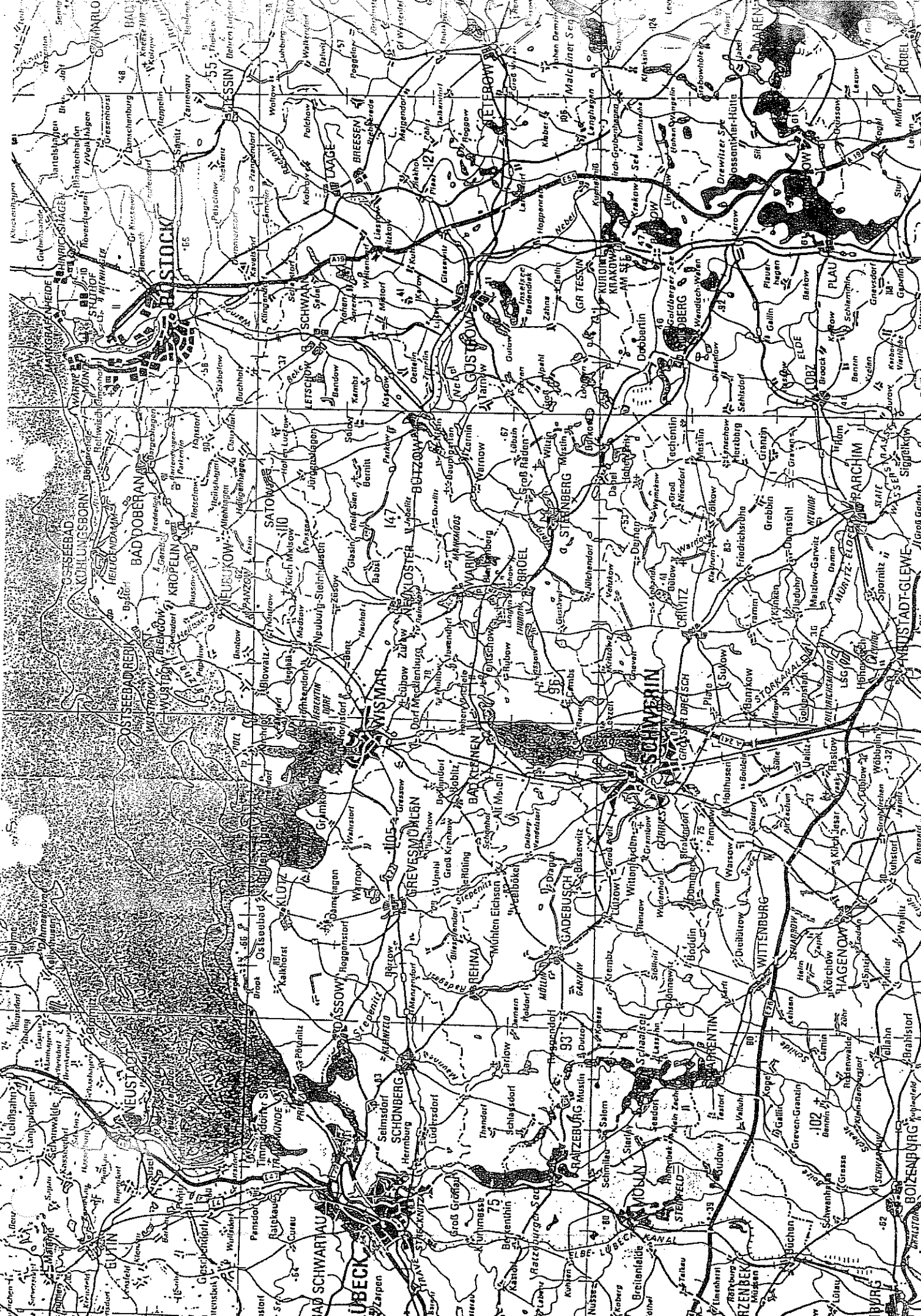
Ein weiteres Gutachten zur "Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern" hat Herr **Staatssekretär a.D. Dr. Wolfgang Clausen (Landrat a.D.)** im Auftrage des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern bereits im Dezember 1991 vorgelegt.

Beide Gutachten waren zu dem Ergebnis gelangt, daß Wismar kreisangehörig werden müsse, jedoch hat das Gutachten Clausen auch den Fortbestand der Kreisfreiheit von Wismar nicht ausgeschlossen.

Als Ergebnis meiner Untersuchungen, für die die Stadt Wismar mir im Rahmen ihrer Möglichkeiten alle Unterstützung zuteil werden ließ, bin ich zu dem Ergebnis gelangt, daß eine **Aufhebung der Kreisfreiheit von Wismar verwaltungspolitisch verfehlt wäre und auch aus administrativen Gründen nicht geboten ist.**

Düsseldorf, im April 1992





Zusammenfassende Thesen

1. Zur verwaltungspolitischen Konzeption der Gutachten Thieme und Clausen

- 1.1 Die Gutachten berücksichtigen nicht ausreichend die unterschiedliche Ausgangslage der Kommunalreform in den neuen Bundesländern gegenüber den Reformen der 60er und 70er Jahren in der Bundesrepublik. Eine Übertragung der Ergebnisse ist nur in Grenzen möglich.
- 1.2 Ein neuer Kreis um Wismar steht vor großen Anfangs- und langfristig auch vor erheblichen Integrationsschwierigkeiten, da er weder kommunalpolitisch, noch organisatorisch/personell auf ausreichend vorhandene Potentiale zurückgreifen kann. Demgegenüber hat Wismar bei allen Schwierigkeiten der Anpassung eine funktionsfähige Stadtverwaltung.
- 1.3 Es wäre eine falsche Verwaltungspolitik des Landes, Wismar als jetzt kreisfreie Stadt in die Entwicklungsschwierigkeiten des neuen Kreises um Wismar einzubeziehen, da auch ein Übergang von Trägerschaften auf absehbare Zeit wegen der Unterschiede der Situation nicht in Betracht kommen dürfte.
- 1.4 Es ist eindeutig, daß die Bildung eines Kreises um Wismar nicht von der Einbeziehung der Stadt in den neuen Kreis abhängig ist.

2. Kreisfreiheit als Status

2.1 Es gibt für die Kreisfreiheit in den alten Bundesländern keine einheitlichen Grenzwerte. Etwa 31 % aller kreisfreien Städte haben weniger als 75 000 Einwohner.

2.2 Für die Beurteilung der Kreisfreiheit sind folgende Maßstäbe anzulegen:

1) Maßstabsgruppe Effektivität (Technische Maßstäbe)

- a) Verwaltungskraft
- b) Verantaltungskraft
- c) Finanzkraft und Investitionsfähigkeit

2) Maßstabsgruppe Integration

- a) Geschichte
- b) Urbanität (Stadtbild, Stadtstruktur, Stadtkultur)
- c) Städtisches Selbstverständnis
- d) Zentralität und Wirtschaftskraft
- e) Entwicklungsfähigkeit
- f) Einpassung in das Verwaltungssystem im Landes Mecklenburg-Vorpommern

2.3 Die Überprüfung der Situation für Wismar hat zwar keine einheitliche Bewertung ergeben, jedoch ist das Gesamtergebnis eindeutig positiv. Lediglich bei der Frage einer effektiven Wahrnehmung einiger Aufgaben der Kreisebene wird Wismar längerfristig auf die Zusammenarbeit mit einem Landkreis Wismar angewiesen sein. Dies ist nichts Ungewöhnliches.

- 2.4 Eine Ausweisung als Mittelzentrum ist kein Hindernis für den Status der Kreisfreiheit. Die Gleichung: Oberzentrum = kreisfreie Stadt ist nicht zwingend. Für die Zukunft hat die Einbeziehung in regionale Beziehungen größere Bedeutung. Hier wird Wismar allein durch seinen Hafen in einer Kooperation mit der Landeshauptstadt Schwerin großräumig seine eigene funktionale Bedeutung haben.
- 2.5 Die großen Investitionsaufgaben, vor denen die Stadt steht, verlangen eine Kommunalpolitik, die sich auf die Stadt selbst konzentriert. Im Auf- und Ausbau einer zukunftsorientierten Infrastruktur würden bei einer Einbeziehung von Wismar in einen Landkreis sich beide Institutionen mehr behindern, als unterstützen können.

3. Kreisfreiheit als Selbstverwaltungsrecht

Kreisfreiheit ist ein Bestandteil des geschützten Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Eine Veränderung dieses Status verlangt zwingende Gründe des öffentlichen Wohls und kann nur durch Gesetz vorgenommen werden. Solche Gründe sind nach dem Ergebnis der Untersuchung nicht feststellbar.

Inhalt	Seite
I. Die Besonderheiten der Hansestadt Wismar	2
II. Geschichtliches	4
III. Kommunalreform als Verwaltungspolitik	7
IV. Das Problem der sog. Mindestgröße und die Praxis der Gebietsreformen in den alten Bundesländern	12
V. Wismar in den Reformgutachten von Thieme und Clausen	21
VI. Beurteilungsgrundlagen für die Kreisfreiheit einer Stadt	29
VII. Maßstäbe für die Beurteilung der Kreisfreiheit	31
VIII. Verlust der Kreisfreiheit als Rechtsfrage	54
IX. Zur sog. Privilegierung größerer kreisangehöriger Städte	56

Anlagen:

- 1: Verzeichnisse der Kreisaufgaben nach Thieme und Clausen
- 2: Wirtschaftsdaten der Hansestadt Wismar
(Original des Dezernats der Stadt)

I. Die Besonderheiten der Hansestadt Wismar

Die Hansestadt Wismar, deren wichtigsten Strukturdaten der Übersicht 1 (s. folgende Seite) zu entnehmen sind, ist mit ca. 57 000 Einwohnern nicht nur unter den kreisfreien Städten in Mecklenburg-Vorpommern, sondern auch unter den kreisfreien Seestädten der deutschen Ostseeküste die kleinste. Gleichwohl ist sie eine typische Hansestadt, genauso wie ihre großen Nachbarn Lübeck mit 211 000 Ew. und Rostock mit 253 000 Ew. Von beiden liegt sie etwa gleichweit entfernt (rd. 60 km). Dies ist ein knapper Abstand für eine weitere Entwicklung.

Wer sich zunächst nicht in die Argumentation mit Meßwerten der Verwaltungseffizienz begibt, sondern eine Stadt von ihrer Stadtstruktur, ihrer **Unverwechselbarkeit und ihrer Urbanität** zu erfassen versucht, wird Wismar schon bei flüchtiger Betrachtung zubilligen müssen, daß sie in der Tradition ihrer Bebauung, ihrem ausgeprägten stadtbürgerlichen Charakter von anderer Qualität ist, als größere Landstädte oder kleinere Residenzen ähnlicher Größenordnung. Sie gleicht in ihren innerstädtischen Strukturen und Bauten deutlich ihren größeren Schwesternstädten Rostock und Stralsund. Der alte Kern von Wismar birgt eine Fülle von Kulturdenkmälern, von den gewaltigen Kirchenbauten, die denen der anderen Hansestädte am Wasser nicht nachstehen, bis zu den Bürgerbauten aus allen Jahrhunderten, viele restaurierbar und als Erlebnis- und Wohnwert für Bürger und Besucher einsetzbar. Die im Denkmalschutz liegenden Chancen sind im Verhältnis zur Stadtgröße auffallend groß.

Übersicht 1

Stadt Wismar: Grunddaten

- Stadtgebietsfläche: 41,0 km²
davon: 10,0 km² bebaut
811,0 km² Landwirtschaft und Gartenbau
0,2 km² Forsten
1,0 km² Gewässer
- Ausdehnung
des Stadtgebietes: ca. 7,0 km von Nord nach Süd
ca. 8,0 km von West nach Ost
- Umfang
des Stadtgebietes: 47 km²
- Gesamteinwohnerzahl: 56 270 Einwohner (30.06.1990)
davon: 29 000 weiblich
- unter 50 Jahre ca. 19 000
27 000 männlich
- unter 50 Jahre ca. 20 000
- Industriebetriebe: 16 (Juli 1991)
- Beschäftigte: 7 165 (Juli 1991)
- Bauhauptgewerbe-
betriebe: 9 (Juli 1991)
- Beschäftigte: 1 355 (Juli 1991)

Dazu kommt die unverwechselbare **maritime Ausrichtung**, die, wie wir sehen werden, für die Frage des kommunalrechtlichen Status der Stadt eine gewichtige Rolle spielt. Solche Elemente städtischer Struktur können nicht nur als traditionell oder vergangenheitsbezogen abgetan werden. Sie sind für den Kommunalpolitiker gestaltbare Gegenwart und bei richtigem, auch werbendem Einsatz ein großes Kapital für die Zukunft. Hier steht Wismar erst am Anfang der Nutzung seiner urbanen Substanz.

Freilich, Wismar ist eine **Mittelstadt**. Ihre schwierige Geschichte, nicht etwa ihre geographische Lage hat das Wachstum über viele Generationen behindert, so daß der Raum für kommunalpolitisch entscheidende Entwicklungen zu anderen Größenordnungen relativ eng geworden ist. Dies liegt vor allen Dingen daran, daß Wismar durch seine geschichtliche Entwicklung Rostock und Stralsund hat "vorbeiziehen lassen" müssen, von der überlagernden Entwicklung durch Lübeck einmal abgesehen.

II. Geschichtliches

Die Stadt hatte ihre große Blütezeit zwischen dem ausgehenden 14. und 15. Jahrhundert bis in die Zeit des Dreißigjährigen Krieges. Mit der Besetzung durch Wallenstein im Jahr 1627 endete die städtische Selbstverwaltung und zugleich der bis dahin bemerkenswerte Wohlstand der Stadt. Von da an war die Stadt beinahe 100 Jahre ein Spielball von kriegsführenden Mächten. 1632 besetzten die Schweden die Stadt, denen sie im Westfälischen Frieden endgültig zugesprochen wurde. Damit geriet sie in die Auseinandersetzungen zwischen Dänen und Schweden um die Ostseeherrschaft, war zeitweilig

von den Dänen besetzt und wurde dann zu einer der stärksten Seefestungen an der Ostsee ausgebaut. Dies bestimmte zugleich ihr künftiges Schicksal. Im nordischen Krieg wurde Wismar weitestgehend zerstört, die Festungsanlagen geschleift und die Stadt letztlich ihrem Schicksal überlassen. Für die Schweden unattraktiv geworden wurde sie 1803 dem Herzog von Mecklenburg verpfändet, blieb jedoch bis 1863 gegenüber seinem Hinterland Zollausland. Dies bedeutete praktisch einen Stillstand der wirtschaftlichen Entwicklung. Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert erholte sich die Stadt sehr langsam, konnte aber den Industrialisierungsschub, den andere größere Städte bereits erlebt hatten, zunächst nicht aufholen. Doch gegen Ende des Jahrhunderts, vor allen Dingen nach der Hafenerweiterung von 1893 und dem Entstehen einer Reihe von kleineren Fabrikationen wuchs die Stadt fühlbar über ihre mittelalterlichen Grenzen hinaus. Ihre Einwohnerzahlen waren:

1880: 15 518 Ew.

1900: 20 222 Ew.

1925: 25 764 Ew.

1939: 36 700 Ew.

Der Sprung von 1925 bis 1939 war durch die Aufrüstung nach 1933 und den Flugzeugbau der Dornier-Flugzeugwerke bestimmt. Nach der teilweisen Zerstörung der Stadt im April 1945, erlebte Wismar in der Zeit der DDR einen relativ guten wirtschaftlichen Aufschwung durch die Errichtung der Matthias-Thesen-Werft und die Modernisierung des Hafengebietes, die Wismar zum zweitgrößten Seehafen der DDR machte. 1950 hatte die Stadt mit 47 700 E. durch den Zustrom von Vertriebenen eine respektable mittelstädtische Größe erreicht.

Insgesamt gesehen hat aber Wismar nicht die stürmische und zentral geplante Entwicklung von Rostock nehmen können, das seine Bevölkerungszahl von 1939 mehr als verdoppelte. Dies alles will bedacht und gewertet sein, bevor man auf die Entscheidungsfaktoren für ein verwaltungspolitisches Problem eingeht, dessen Lösung zwar für das Leben der Stadt keine existenzwichtige, aber für ihr Selbstverständnis und ihre kommunale Politik eine richtungsweisende verwaltungspolitische Zielvorstellung enthält.

III. Kommunalreform als Verwaltungspolitik

Kommunale Verwaltungs- und Gebietsreform ist ein wesentlicher Bestandteil der Gesamtreform der öffentlichen Verwaltung, da hier ein erstrangiges Prinzip jedes Verwaltungsaufbaus gelöst werden soll:

Die möglichst günstige Verteilung der Aufgaben im Raum. Dies bedeutet in praxi bei administrativen Makrostrukturen im wesentlichen eine weitestgehende Dezentralisation bzw. Dekonzentration der Gesamtverwaltung.

Bei jeder dieser Bemühungen muß indes nach der **Ausgangslage** oder der gegenwärtigen Situation gefragt werden, in der sich das gesamte Verwaltungssystem befindet. Das ist vor allem dann notwendig, wenn man den Versuch unternimmt, Erfahrungen, die an anderer Stelle und zu anderer Zeit gemacht worden sind, auf die Gegenwart zu transferieren. Die gesamtpolitische Situation, die für die einzuschlagende Strategie grundlegend ist, trägt das Kennzeichen der Transformation zwischen zwei sehr unterschiedlichen Systemen. Schon von da aus scheint es dringend erforderlich, die Überleitungen von politisch überholten Strukturen auf ein anderes gewünschtes politisches System behutsam anzugehen. Auf die Verwaltungs- und Gebietsreform bezogen, darf nicht übersehen werden, daß sich die Ausgangslage für die Kommunalreformen der 60er und 70er Jahre in der BRD gegenüber der Situation, die im ehemaligen Gebiet der DDR 1989 vorgefunden wurde, fundamental unterscheidet:

Die **Reformen in den westlichen Bundesländern** erfolgten zu einem Zeitpunkt in dem es nicht mehr darum ging, die kommunale Selbstverwaltung als Bestandteil des gesamten politischen Systems neu

aufzubauen oder politisch abzusichern. Seit dem Erlaß des Grundgesetzes und damit der Einfügung des Art. 28 GG in die Verfassung waren beinahe zwei Jahrzehnte vergangen. Das "Grundrecht" der kommunalen Selbstverwaltung war rechtlich, politisch und verwaltungsmäßig weitgehend durchgearbeitet und vor allen Dingen in seinen Konturen durch die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte gefestigt worden. Dieses System wies vor den Kommunalreformen zwar einige traditionelle Mängel auf, aber die Reformen waren insgesamt gesehen mehr ein Nachholprozeß an die Entwicklung zur Industrie- bzw. Dienstleistungsgesellschaft und eine notwendige Aufräumarbeit durch Neuordnung der Kompetenzen, als ein grundlegender Neubeginn. So sehr seinerzeit über den Grundgedanken der Selbstverwaltung noch einmal nachgedacht worden ist, letztlich waren diese Reformen eindeutig auf die Verbesserung der bestehenden Verwaltung und ihrer Wirkungsweise gerichtet.

Im Mittelpunkt der Reformen stand die Erhöhung der **Effizienz der Verwaltung**, der gegenüber die im Prinzip mindestens gleichbedeutenden, wenn nicht überlagernden demokratischen Ziele in der Bewertung zurücktreten konnten. Zwar ging es auch um die Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung durch weitere Aufgabenübertragungen, aber nicht mehr um deren Konstituierung und Ausbau.

Schon diese Bemerkungen zeigen, daß der **Aufbau einer politisch wie administrativ völlig zerstörten kommunalen Selbstverwaltung** in den neuen Bundesländern eine ganz andere Aufgabe ist. Der politische Aufbau der Kommunalverwaltung ist hier noch nicht abgeschlossen, selbst wenn die Grundlagen für eine demokratisch-kommunale Selbstverwaltung durch das Kommunalverfassungsgesetz vom 17. Mai 1990 noch zu Zeiten der DDR gelegt worden

sind. Politik ist in den neuen Bundesländern auch auf Ortsebene noch längst nicht eingeübt und stabilisiert. Hierzu benötigt man noch viel Geduld. Eine Verwaltungs- und Gebietsreform trifft also auf einen im einzelnen noch nicht stabilisierten Zustand, sodaß die Wechselbeziehungen zwischen Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung eine sehr viel sorgsamere Beobachtung und Behandlung bedürfen, als seinerzeit in den westlichen Bundesländern. In diesen ging es um folgende Reformziele:

1. Die Realisierung des Grundsatzes von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land.
2. Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung auf dem flachen Lande.
3. Die Optimierung der Trägerschaften für die wachsende Zahl an kommunalen Einrichtungen und Betrieben.
4. Die möglichst weitreichende Kongruenz kommunaler Planungs-, Investitions- und Finanzierungsräume. Das galt besonders für den Raum um die Großstädte.

Schon diese Aufzählung zeigt, wie stark verwaltungsbetriebliche Überlegungen im Vordergrund stehen sollten.

Folgerichtig stellt deswegen das Gutachten zur Kreisgebietsreform Mecklenburg-Vorpommern von Werner Thieme bei seiner Schilderung der "Ziele der Neuordnung" (S. 33 ff.) die Erhöhung der Effizienz an die erste Stelle. Er bewegt sich freilich damit auf der Ebene der seinerzeitigen Argumentationen. Es wird im folgenden überprüft werden, ob dieser Ansatz, der sich in ähnlicher Form auch in dem Gutachten von Clausen wiederfindet, für die hier zu untersuchende Fragestellung tragfähig genug ist.

Diese Überprüfung betrifft vor allem die Neuordnung in den Gebieten der Landkreise selbst. Auch wenn kreisfreie Städte und Kreise als Träger der Verwaltung gleicher Stufe in einem Konzept vereint sind, so bedürfen die Ausgangslage der Reformen und die Strategie ihrer Durchführung einer genaueren Betrachtung:

Die gegenwärtigen "Kreise" sind faktisch als territoriale Reste des Verwaltungsaufbaus der DDR Gemeindeverbände kleinerer Art. Sie können die Funktionen eines Kreises, wie sie für den künftigen Verwaltungsaufbau vorausgesetzt werden, weder in ihren Selbstverwaltungsangelegenheiten (überörtliche, also übergemeindliche, ergänzende, ausgleichende und kreisintegrale Aufgaben) noch im gesetzlich übertragenen Wirkungskreis, noch als untere staatliche Verwaltungsbehörde erfüllen. Sie müssen erst durch die Gebietsreform funktional zu Kreisen werden, die sie formal schon sind.

Daß diese Institutionen zunächst zur Grundlage des Aufbaus der Demokratie in der Ebene oberhalb der Gemeinden dienen mußten, ändert nichts an der Tatsache, daß die Reform für die Kreise ein weitgehender Neuanfang sein wird.

In der Reform bilden deshalb die Verwaltungen der **kreisfreien Städte** bei allen Schwierigkeiten des politischen und administrativen Aufbaus in ihren eigenen Mauern eine stabile Größe. Die in den Gutachten **Clausen** und **Thieme** vorgesehene kräftige Reduzierung der bestehenden Kreise von 31 auf 12 rechnet sich leicht, leichter als sie vollzogen wird. Die Probleme der Zusammenfassung von diesen kleinen Einheiten sind nicht nur quantitativer, sondern auch qualitativer Art. Sie werden für eine lange Zeit die Praxis der ländlichen

Kommunalverwaltungen begleiten. Ein Zeitraum zwischen zehn bis fünfzehn Jahren für die politische und administrative Integration einschließlich der Stabilisierung der ländlichen Gemeindeverwaltungen scheint durchaus realistisch. Man muß dabei bedenken, daß bei den Reformen in westlichen Bundesländern keine Erfahrung mit so weitreichenden Eingriffen gemacht werden mußten. Die Lösungen waren wegen der günstigeren Ausgangslage weitestgehend maßvoller. Es war eben eine "Maßstabsvergrößerung" bestehender Gebietskörperschaften und nicht eine tiefgreifende Reform wie in den neuen Bundesländern.

Schon von daher verlangt die Einbeziehung bisher kreisfreier Städte andere Überlegungen, als sie bei der Reform im Westen angestellt werden konnten und mußten. Diese Städte bilden für längere Zeit das einzige stabile Rückgrat der kommunalen Verwaltung im Lande Mecklenburg-Vorpommern. Dies allein wären schon ausreichende Argumente zu einer Zurückhaltung des Landes in Fragen der Veränderung der Kreisfreiheit.

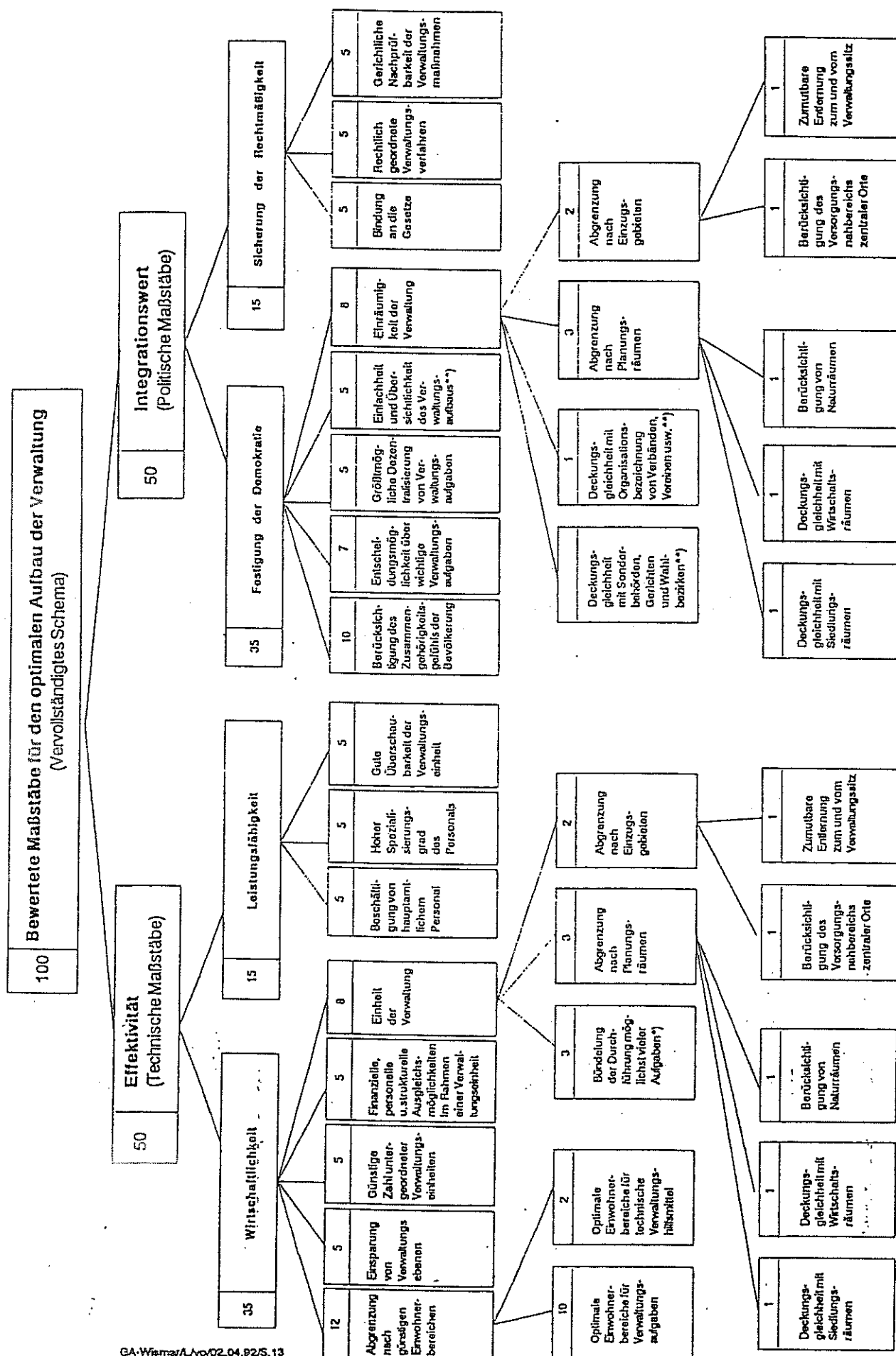
Es wäre eine falsche Verwaltungspolitik des Landes, Wismar als jetzt kreisfreie Stadt in die längerfristigen Entwicklungsschwierigkeiten eines in seiner Abgrenzung neuen großflächigen Kreises einzubeziehen, zumal ein Übergang von Trägerschaften auf absehbare Zeit aus sehr praktischen Gründen nicht in Betracht kommen dürfte.

IV. Das Problem der sog. Mindestgröße und die Praxis der Gebietsreformen in den alten Bundesländern

Die Berechnung der sog. Mindest- bzw. Optimalgröße bildete bei der Reform in den westlichen Bundesländern einen Kernpunkt der Diskussion in Wissenschaft und Praxis. Das grundlegende Werk von Frido Wagener "Neubau der Verwaltung - Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert" (Berlin 1969) enthält, wie schon der Titel ausweist, den Versuch zu einer rationalen Grundlage von Reformen aufgrund zahlreicher Quantifizierungen von öffentlichen Aufgaben. Um Verwaltungsreformen in ihren Alternativen bewertbar zu machen, hat er unter den beiden obersten Maßstäben der

- Effektivität (technische Maßstäbe)
und
- Integrationswert (politische Maßstäbe)

eine systematische Grundlage für konzeptionelle Strategien entworfen und durch zahllose Rechenbeispiele auf Plausibilität hin belegt. Zum besseren Verständnis für dieses in der Durchführung der Gebietsreform wichtige Konzept sei auf das Schaubild der nächsten Seite verwiesen, das dem Werk von Wagener als Übersicht 22 - nach S. 320 beigelegt ist. Die Berechnungen von Wagener für die hier zur Diskussion stehende Problematik leiteten sich von der Hypothese ab, daß **kreisfreie Städte und Kreise** oberhalb der eigentlichen Ortsebene Träger von Verwaltungsaufgaben der **Kreisstufe** sein sollten und dafür geeignet sein müßten. Im Prinzip ging Wagener davon aus, daß sich deshalb auch die Frage der Kreisfreiheit nach den Mindesteinwohnerbereichen für Verwaltungseinheiten als Aufgabenträger zu richten habe.



*) Verwirklichung des Maßstabes ergibt zum (geringeren) Teil auch "Festigung der Demokratie"

**) Verwirklichung des Maßstabes ergibt zum (geringeren) Teil auch "Wirtschaftlichkeit"

Im einzelnen ist W. dann zu folgenden Ergebnissen gekommen:

Für die **Kreise** hat er drei Gruppen gebildet.

- Kreise mit unterdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte (d.h. weniger als 200 E/km²). Hier lautete die Berechnung für die Mindestgröße 130 000 E. - für die Optimalgröße 280 000 E.
- Bei Kreisen mit einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte (200 bis 300 E/km²) lauteten die Daten 170 000 E. bis 180 000 E.
- Für Kreise mit überdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte (mehr als 300 000 E/km²) lauteten die Werte 210 000 E. bzw. 480 00 E.

Da die **kreisfreien Städte** nicht nach Bevölkerungsdichte gebildet werden konnten, hat Wagener angenommen, daß die Mindestgrößenordnung bei 200 000 E. liegen sollte, also bei einem Mittelwert zwischen der Mindest- und der Optimalgröße der Einwohnerbereiche.

Weitere Berechnungen für die Frage der Kreisfreiheit hat Wagener nicht gemacht. Dies lag auch nicht in seinem theoretischen Ansatz, weil er von einer Quantifizierung der öffentlichen Aufgaben ausging, innerhalb derer die für das Phänomen "Stadt" entscheidende Faktoren nur einen relativ geringen Teilwert einnahmen.

In der Diskussion jener Jahre hat man sich für die Frage der konkreten Ziele für eine Kreisgebietsreform nach Maßstäben wie:

- Verwaltungskraft,
- Veranstaltungskraft,
- Planungsfähigkeit,
- Entscheidungsfähigkeit,
- Wirtschaftlichkeit,
- Ausgleichsfähigkeit,
- Finanzkraft,
- Sicherung der Rechtmäßigkeit

ausgerichtet und auf eine Mindest-Größenordnung von ca. 100 000 E. bis 120 000 E. hin bewegt. Dabei wurde auf die Trägerschaft von Aufgaben, die bis dahin weitestgehend noch bei staatlichen Sonderbehörden auf Kreisebene lagen (Gesundheitsämter, Veterinärämter, Landwirtschaftsämter, Schulämter) Wert gelegt.

Die einzelnen Argumente sind vor allen Dingen in dem Gutachten von Clausen auf S. 48 bis 62 zutreffend wiedergegeben.

Solche Berechnungen liefen letztlich auf "Richtgrößen" hinaus. Sie konnten angesichts der nach wie vor großen Unterschiede in der Verwaltungstradition, der Einwohnerdichte und damit der Entfernungsprobleme keinerlei Norm-Charakter tragen, da im übrigen diese Berechnungen eine Reihe von fiktiven Größen enthielten. Die Ergebnisse in den einzelnen Bundesländern blieben unterschiedlich, auch wenn man ein Bundesland mit hoher Bevölkerungsdichte wie Nordrhein-Westfalen - und wegen seiner geringen Größe - das Saarland als untypische Beispiele ausklammert. Auf die folgende Tabelle, die den Ausführungen von Günter Seele in: "Der Kreis" 3. Band, Strukturen und Perspektiven der neuen Kreise, Köln und Berlin 1985 S. 55 entnommen ist, sei verwiesen:

Einwohner	BW	Bay.	Hess.	Nds.	NW	RP	Saarl	SH	Insg.
bis 50 000	1	8	0	0	0	6	0	0	15
50 - 75 000	0	9	0	2	0	1	0	0	12
75 - 100 000	1	2	0	1	0	2	0	2	8
100 - 200 000	4	3	2	4	7	3	0	0	23
200 - 500 000	2	2	2	1	11	0	0	2	20
über 500 000	1	1	1	1	5	0	0	0	9
Gesamt	9	25	5	9	23	12	0	4	87

Die erheblichen **Abweichungen** zwischen den Durchschnittsgrößen der Kreise und der Beibehaltung des Status "kreisfreie Stadt" müssen aufmerksam machen. Die von Wagener gemachte Gleichung würde in **Bayern** überhaupt nicht, in **Rheinland-Pfalz** wenig und in Schleswig-Holstein in zwei von vier Fällen nicht berücksichtigt. Der gegenwärtige Befund zum Status "kreisfreie Stadt" läßt sich aus der **Übersicht 2** entnehmen, in der die kreisfreien Städte bis 75 000 Einwohnern aufgeführt sind.

Die bemerkenswerten Abweichungen in **Bayern** und **Rheinland-Pfalz** hatten ihre Ursache sicher in folgenden Gründen:

- einem relativ großen Bestand an Mittelstädten, eine Struktur, die anders als im Norden Deutschlands war.
- einem historisch anderen Konzept des Verwaltungsaufbaus mit stärkerer Betonung staatlicher Sonderbehörden.
- generell geringeren Kreisgrößen.

Abgesehen davon wurden in Süd- und Südwestdeutschland verwaltungspolitisch die Frage der Maßstabsvergrößerung in Bezug auf die Einwohnerdichte anders behandelt als beispielsweise in Niedersachsen.

Nach Zahlen von 1989 hat **Bayern** in den Regierungsbezirken **Niederbayern** und **Oberpfalz** eine Bevölkerungsdichte von 102 E/km².

Die Werte liegen nur für die Kreise in beiden Bezirken bei 88 bzw. 81 E/km², in allen sonstigen Bezirken über dem Wert für ganz Mecklenburg-Vorpommern; in den Landkreis-Gebieten liegen hier die niedrigsten Werte überhaupt. (Durchschnitt 56 E/km²).

Übersicht 2

Kreisfreie Städte unter 75 000 Einwohnern (1991)

E.-Zahl

Baden-Württemberg

(1) Baden-Baden 51 085

Bayern

(2)	Schwabach	34 681
(3)	Ansbach	37 133
(4)	Memmingen	38 665
(5)	Kaufbeuren	39 579
(6)	Straubing	41 085
(7)	Weiden	42 029
(8)	Amberg	42 660
(9)	Coburg	43 832
(10)	Passau	49 840
(11)	Hof	52 319
(12)	Schweinfurt	53 636
(13)	Rosenheim	55 074
(14)	Landshut	58 125
(15)	Kempten	61 075
(16)	Aschaffenburg	63 057
(17)	Bamberg	69 980
(18)	Bayreuth	71 527

Hessen

keine

Niedersachsen

(19)	Emden	50 090
(20)	Delmenhorst	74 350

Nordrhein-Westfalen

keine

Rheinland-Pfalz

(21)	Zweibrücken	33 496
(22)	Landau	36 766
(23)	Speyer	45 674
(24)	Frankenthal	45 945
(25)	Pirmasens	47 178
(26)	Neustadt a.d.W.	51 232

Saarland

keine

Schleswig-Holstein

keine

Der entsprechende Wert für den Regierungsbezirk Rheinhessen-Pfalz in **Rheinland-Pfalz** (nur Landkreise) ist 178 km². Die Flächengrößen der Landkreise liegen hier ungewöhnlich niedrig; nur 3 Kreise haben über 1 000 km² Fläche.

Im norddeutschen Raum erreicht zwar auch der Regierungsbezirk **Lüneburg** (Niedersachsen) mit 96 E/km² ähnlich niedrige Werte. Hier hat man allerdings konsequent, auch wegen des Fehlens kleinerer Mittelstädte, bisher kreisfreier Städte unter 100 000 E. in die Kreise einbezogen.

Man kann daraus entnehmen, daß die Verwaltungspolitik der Länder unterschiedliche Wege gegangen ist, dabei spielte zunehmend auch die Frage einer Privilegierung der großen kreisangehörigen Städte eine Rolle (s. u. Abschn. IX.).

Zu der Behandlung der **Küstenstädte**, die besonders für die Kreisheitheit von Wismar interessant ist, sei auf die Tatsache hingewiesen, daß man in Niedersachsen die Stadt **Emden** (heute rd. 50 000 E.) mit der besonderen Begründung der Eigentümlichkeit einer Hafen- und Schiffbaustadt abweichend von allen sonstigen Überlegungen in Niedersachsen kreisfrei gelassen hat.

Dies war ursprünglich auch für die Stadt **Cuxhaven**, heute ca. 55 000 E. vorgesehen. Erst in einer späteren Stufe der Gebietsreform hat man sich dann wegen der Schwierigkeiten einer Kreisbildung im Elbe-Weser-Dreieck entschlossen, sie in den Kreis Cuxhaven einzugliedern, eine Maßnahme, die bis heute nicht zu einer Beseitigung von immer wieder auftretenden Spannungen geführt hat.

Wertet man diese Befunde, so zeigt sich einmal eine **unterschiedliche Auffassung zur Kreisfreiheit** zwischen Süd- und Norddeutschland, zum anderen aber auch das Faktum, daß man in der systematischen Behandlung der Kreisfreiheit keineswegs zu einheitlichen Anschauungen gekommen ist.

Auf dem Hintergrund, daß **Mecklenburg-Vorpommern** mit einer Bevölkerungsdichte von 82 E/km² das am wenigsten dicht bevölkerte Land ist, gewinnt die Aussage im Gutachten **Clausen** (S. 85), daß die unterste Grenze für Kreisfreiheit die im Kommunalverfassungsgesetz erwähnte Einwohnerzahl von 50 000 sei, für die Erhaltung der Kreisfreiheit von Wismar eine besondere Bedeutung. Beide Gutachten bemühen sich zwar, für die Kreisgrößen die 100 000 E.-Marke zu erreichen, müssen sich in ihren Vorschlägen aber trotz überdurchschnittlicher Flächenausdehnung, verglichen mit den Durchschnittsgrößen westlicher Bundesländer, auch mit geringeren Einwohnergrößen abfinden. Der kleinste Kreis bei **Thieme**, wenn man vom Landkreis Rügen absieht, hat nur 70 000 E. (Waren). Bei **Clausen** ist ebenfalls Waren bei einer etwas anderen Abgrenzung nur ein Kreis mit 73 500 E. Es kann in der Praxis nun keinen Zweifel geben, daß nach den oben genannten Effizienzkriterien für die Kreisbildung eine kreisfreie Stadt Wismar, mindestens einem Kreise von 80 000 bis 90 000 E. gleichwertig ist.

Auf die Details einer solchen These wird in den folgenden Abschnitten eingegangen.

V. Wismar in den Reformgutachten von Thieme und Clausen

1. Gutachten Thieme

Das Gutachten geht insgesamt, wenn auch nicht ohne gewisse Differenzierungen, von den traditionellen Argumentationen aus, die sich als Ergebnis der Gebietsreform der 60er und 70er Jahre in den westlichen Bundesländern herausgestellt haben.

Das Gutachten schildert kurz die Besonderheiten des Küstenraums in Mecklenburg-Vorpommern (S. 29), zieht aber daraus keine konkreten Konsequenzen. Es hält an der Zielgröße von mindestens 100 000 E. in den Kreisen (S. 49) fest und zieht eine klare Relation zu den Größenordnungen für kreisfreie Städte mit der Begründung, daß die kreisfreien Städte alle Aufgaben der Landkreise zu erfüllen haben und daher unter den Bedingungen, die für die Landkreise gelten, zu bewerten sind.

Grundsätzlich sieht Thieme die Kreisfreiheit als ein "historisches Relikt" an, "das in die moderne Verwaltungswelt nur schwer hineinpaßt". Diese Argumentation geht indes fehl. Die gesamte kommunale Organisation ist in der Ebene oberhalb der lokalen Verwaltung auf zwei Systeme aufgebaut:

- (1) Die Verwaltung im Kreise, d.h. ein gegliedertes Modell mit kreisangehörigen Städten und Gemeinden, der Verwaltung des Kreises selbst und den sonstigen Trägern der Verwaltung (wie etwa Verwaltungsgemeinschaft, Ämtern u.ä.).

- (2) Die kreisfreie Stadt als eine Einheitsgemeinde, die administrativ, prinzipiell die gleichen Leistungen erfüllen soll, wie das Modell (1).

Der Hinweis von **Thieme** hat insofern wenig praktische Bedeutung, als in der gesamten Bundesrepublik der Verwaltungsaufbau tatsächlich nach diesen beiden Modellen, die auch ihre gesetzliche Verankerung gefunden haben, vorgenommen worden ist. Für Städte kommen die besonderen Faktoren hinzu, die ihre Urbanität ausmachen. Die im Gutachten betonten Zusammenhänge zwischen Stadt und Umland, die durch den Status der Kreisfreiheit angeblich komplizierter werden, bedürfen einer differenzierteren Betrachtung. Schließlich geht es bei einer Gebiets- bzw. Verwaltungsreform nur um kommunalpolitisch und administrativ zu gestaltende Teilbereiche des Gesamtaspektes "Stadt/-Gemeinde als sozioökonomische Einheit", die man nicht mit der Stadt als Kommune gleichsetzen kann. Die für den Bürger wichtigsten Leistungen einer Stadt sind keineswegs in erster Linie öffentliche bzw. kommunale.

Das Gutachten befaßt sich auf S. 83 ausführlicher mit der Frage der Mindestgröße von kreisfreien Städten und betont abweichend von dem prinzipiellen Festhalten an der Größenordnung von 100 000 E. folgendes:

"Diese Zahl ist allerdings zu modifizieren, denn die kreisfreien Städte haben im Gegensatz zu den Landkreisen auch noch die städtischen, d. h. die gemeindlichen Aufgaben zu erledigen. Da die Zahl 100 000 E. errechnet war aufgrund der Vorstellung, daß die Verwaltung hinreichend spezialisiert sein soll, konnte man für die kreisfreien Städte zu einer niedrigeren Zahl kommen. Wo diese Zahl liegt ist kaum anzugeben, weil die Aufgaben der einzelnen Städte und die Struktur ihrer Verwaltung u.U. stark voneinander abweichen. Es wäre unter dem Gesichtspunkt ausreichender Verwaltungskraft in geeigneten Fällen durchaus zu verantworten, einer Stadt von 70 000 E. oder 80 000 E. die Kreisaufgaben zu übertragen."

Warum der Gutachter die Zahl 70 000 wählte, wird nicht belegt. Schließlich hatten in der Bundesrepublik (West) nach den Kommunalreformen fast ein Drittel aller kreisfreien Städte weniger als 75 000 E. Es kommt eben doch auf den Einzelfall an, zu dem unten noch nähere Ausführungen folgen werden.

Wenn das Gutachten folgendes behauptet:

"Das Problem liegt in der sinnvollen Verwaltungsorganisation des einheitlichen Lebensraums von Stadt und Umland".

so sei auch zu diesem Argument darauf hingewiesen, daß der einheitliche Lebensraum nicht überwiegend eine Angelegenheit der administrativen Ordnung ist.

Aus diesen Gründen ist auch die Argumentation des Gutachters auf S. 113 bezüglich der **Stadt Wismar** nicht schlüssig. Er behauptet, daß für die Kreisangehörigkeit auch die Tatsache spräche, daß zwischen der Stadt und dem Umland (vor allem dem heutigen Landkreis Wismar) ein intensiver kommunaler Leistungsaustausch besteht, der eine Einbeziehung in einen Landkreis nahelegt. Das gelte insbesondere für Fragen des Nahverkehrs, für das höhere Schulwesen, für die Berufsschulen, die Krankenhäuser und für zahlreiche kulturelle Einrichtungen.

Wenn ein besonders intensiver kommunaler Leistungsaustausch mit dem Umland, vor allem mit dem näheren Umland, besteht, so ist in erster Linie die Frage zu klären, ob es sich nicht hier um einen Fall der notwendigen Erweiterung des Stadtgebietes handelt. Kann man

dies verneinen, so bleibt letztlich die Frage der Beteiligung von Gemeinden des Einzugsbereiches an der Planung, an zentralen Einrichtungen oder sonstigen Verwaltungsaufgaben der Stadt zu beantworten. Das kann mit Hilfe eines Kreises, aber auch durch verschiedene Formen interkommunaler Zusammenarbeit geschehen, auf die der Gutachter selber hinweist, muß aber umgekehrt nicht zwangsläufig zu einer Einbeziehung der bisher kreisfreien Stadt in ein Kreisgebiet führen.

Auf die Auseinandersetzung des Gutachters zu einer ersten Stellungnahme des Senats der Stadt zur Frage der Einbeziehung in einen Kreis, soll hier im einzelnen nicht eingegangen werden. Diese erste Meinungsäußerung ist kein Dokument, das nicht im einzelnen in seiner Argumentation zerlegt werden sollte.

Der Hinweis auf die **Privilegierungsmöglichkeiten** (S. 116) deutet auf eine Problematik, auf die noch eingegangen werden soll (S. 57). Letztlich ist das, was in einigen Bundesländern als Privilegierungsregelungen für große kreisangehörige Städte vorgenommen worden ist, wenn man von der Zuständigkeit für die Kommunalaufsicht absieht, eine verwaltungspolitisch problematische Maßnahme gewesen, die die Zielvorstellungen für die Gebietsreform in den alten Bundesländern z.T. erheblich relativiert und die Verwaltung unübersichtlicher gemacht hat.

Auf ein sehr wesentliches Ergebnis des Gutachtens geht T. in seiner eigenen Argumentation **nicht** ein: Auch ohne die Einbeziehung der Stadt Wismar in den zu bildenden großen Kreis im nordwestlichen Mecklenburg ist eine ausreichend leistungsfähige Kreisgründung ohne weiteres möglich.

2. Gutachten Clausen

Das Gutachten Clausen ist in der Behandlung der Problematik der Kreisfreiheit der Stadt Wismar genauer und weniger am Problem von Richtgrößen orientiert.

C. wägt die Vor- und Nachteile der Kreisfreiheit zunächst grundsätzlich ab (S. 65):

"Kreisfreiheit hat für die Städte den Vorteil der eigenverantwortlichen Entscheidung in allen Selbstverwaltungsaufgaben. Direkte Unterstellung unter die Rechts- und Fachaufsicht der Landesministerien, eigene Befugnis zur Durchführung staatlicher übertragener Aufgaben und die Freiheit von der Kreisumlage. Der Nachteil besteht in der schwierigeren Lösung der Planungsfragen im Umland der Stadt und - bei finanzstarken Kreisen - im Fehlen finanzieller Zuweisungen des Kreises.

Für den umgebenden Kreis besteht der Vorteil der Einkreisung in der Vergrößerung der Einwohnerzahl und der Finanzkraft sowie in der Verbesserung der Planungsarbeit für das Umland. Der Nachteil kann - bei finanzschwachen Städten - in der Übernahme einer großen finanziellen Last sowie in der Erschwerung der Entscheidung über die Vergabe der Mittel liegen. Wenn die politischen Verhältnisse im Kreistag nicht zwischen Stadt und Land ausgewogen sind, besteht für den Kreis die Gefahr des Übergewichtes der städtischen Ansprüche und Interessen".

Bei der Behandlung der Funktionsmaßstäbe für kreisfreie Städte (S. 69) stellt C. die Hypothese auf, daß eine Stadt, die nur eine Versorgungsfunktion für einen einzigen Kreis wahrnimmt, die "typischen Aufgaben einer kreisangehörigen Stadt" erfüllt und dann keine Kreisfreiheit beanspruchen könne. Diese Behauptung kann nicht stimmen, weil ja letztlich die Frage der Versorgungsfunktion nicht in Abhängigkeit vom Zuschnitt der Kreisgrenzen gesehen werden kann.

Wichtig erscheint bei C. die Behandlung der finanzwirtschaftlichen Probleme, vor allem hinsichtlich der Finanzierung der städtischen Einrichtungen. Zuzustimmen ist der Feststellung:

"Wenn die Stadt dagegen diese Aufgaben und Einrichtungen als eigene behalten will, bedeutet die Belastung mit Kreisumlage eine echte zusätzliche Last, die kaum eine bisher kreisfreie Stadt tragen kann."

Hierzu muß zunächst festgestellt werden, daß auf lange Zeit keine Möglichkeiten bestehen, daß die Stadt Wismar Einrichtungen, die sie jetzt unterhält, einem neuen Landkreis überträgt, der sich erst im Aufbau befindet und voraussichtlich zur Trägerschaft größerer Einrichtungen auf Jahre hinaus kaum in der Lage ist.

Unterstützen kann man C. in seiner Feststellung, daß in allen Fragen der Kreisumlage "tiefgreifende Auseinandersetzungen.... bei Einkreisung vorprogrammiert sind."

Auch seine Feststellung auf S. 71:

"Unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten ist daher die Einkreisung kreisfreier Städte mit erheblichen Problemen, vor allem für die aufnehmenden Kreise verbunden."

spiegelt die Erfahrungen aus zahlreichen Einkreisungen größerer/mittlerer Städte in den Gebietsreformen der westlichen Bundesländern wider.

Bedeutsam sind die Ausführungen des Gutachtens zur Existenzberechtigung kreisfreier Städte, die C. nicht als historisch überholte

Konstruktionen behandelt. C. verweist gerade auf die historische Bedeutung und das Selbstverständnis bisher kreisfreier Städte, das man nur antasten sollte, wenn die Voraussetzungen für eine eigene Leistungsfähigkeit im Rahmen des Verwaltungssystems nicht vorhanden ist.

Zur Größe führt C. aus (S. 85):

"Für die Kreisfreiheit von Städten in Mecklenburg-Vorpommern sollten keine hohen Anforderungen an die Einwohnerzahl gestellt werden. Wegen der dünnen Besiedlung des Landes müssen andere Maßstäbe angelegt werden als in stärker bevölkerten Bundesländern."

"Deshalb dürfte es vertretbar sein, kreisfreie Städte aus mit einer Bevölkerungszahl unter 100 000 für möglich anzusehen. Die gleiche Schwankungsbreite, die für Kreise in der Einwohnerzahl möglich sein muß, wird auch den kreisfreien Städten zuzubilligen sein. Die unterste Grenze dürfte jedoch die in dem KommVerfG genannte Einwohnerzahl von 50 000 sein."

In seinem Vorschlag zur Kreisbildung im nordwestlichen Mecklenburg kommt C. auf die Stellung der Stadt Wismar zurück:

"Ob die Stadt Wismar ihre Kreisfreiheit erhalten kann und wird, erscheint zweifelhaft. Sie ist mit ca. 56 000 E. die kleinste kreisfreie Stadt im Landes Mecklenburg-Vorpommern. Wismar erfüllt nach dem Landesplanungsgesetz des Landes nicht die Voraussetzungen eines Oberzentrums, sondern ist als Mittelzentrum eingestuft. Die Stadt übt somit nur Versorgungsfunktionen für ein Gebiet aus, das höchstens einem der neu zu schaffenden Kreise entspricht. Auf Grund dieser Gegebenheiten spricht viel dafür, Stadt in einen neu zu schneidenden Kreis einzubeziehen."

C. betont aber, auch bei einer Kreisfreiheit der Stadt Wismar eine Kreisbildung im nordwestlichen Mecklenburg ohne Schwierigkeiten möglich ist.

Insgesamt gesehen ist für C. ein Hindernis für die Kreisfreiheit von Wismar in erster Linie in dem relativ beengten Versorgungsbereich zwischen Lübeck und Rostock zu sehen. Dieses Argument ist ernst zu nehmen, muß aber mit anderen, in beiden Gutachten nicht behandelten Gesichtspunkten abgewogen werden.

VI. Beurteilungsgrundlagen für die Kreisfreiheit einer Stadt

Da die Gutachten von **Thieme** und **Clausen** sich beide mit der Bildung und Bewertung von Maßstäben für die Kreisfreiheit befaßt haben, auf die Besonderheiten der Situation von Wismar aber nur relativ grob eingehen konnten, soll im folgenden die Darstellung von Fakten und die Bewertung von Maßstäben verfeinert werden. Dies ist schon deshalb notwendig, weil, wie wir oben dargestellt haben, über die Frage der Größenordnung einer Stadt für die Kreisfreiheit einheitliche Anschauungen in den westlichen Bundesländern nicht bestehen. Bei den Maßstäben müssen die von beiden Gutachtern ausgewählten Kriterien auf die Fragestellung der Kreisfreiheit hin modifiziert und ergänzt werden. Vor allen Dingen müssen sog. politische Maßstäbe anders formuliert werden als für die Bildung von Kreisen.

Ganz generell gilt für die Funktion einer kreisfreien Stadt die Bündelung von:

- Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft i. S. von Art. 28 Abs. (2) GG,
- Aufgaben der Kreisebene,
- Aufgaben des Staates in der Kreisebene.

Da sich in einer kreisfreien Stadt diese drei Aufgabengruppen weithin decken, ist die politisch-administrative Gesamtleistung der Stadt herauszuarbeiten.

Für die **Kreisaufgaben** enthalten die Gutachten von **Thieme** und **Clausen** Auflistungen, die als **Anlage 1** noch einmal wiedergegeben sind, um die Bewertung im Falle der Stadt Wismar zu konkretisieren.

VII. Maßstäbe für die Beurteilung der Kreisfreiheit

Bei der Auswahl der Maßstäbe sind die beiden Gutachten nahezu gleiche Wege gegangen. **Thieme** hat lediglich zu der "Erhöhung der Effizienz" und zu den "Demokratischen Zielen" noch eine weitere Kriteriengruppe unter "Historische Zusammenhänge" gebracht.

Für die spezielle Frage der Kreisfreiheit sollen - anschließend an Wagener - zwei Gruppen an Maßstäben gebildet werden:

A. Maßstabsgruppe Effektivität (Technische Maßstäbe)

1. Verwaltungskraft
2. Veranstaltungskraft
3. Finanzkraft und Investitionsfähigkeit

B. Maßstabsgruppe Integration (Politische Maßstäbe)

1. Geschichte
2. Urbanität (Stadtbild, Stadtstruktur, Stadtkultur)
3. Städtisches Selbstverständnis
4. Zentralität und Wirtschaftskraft
5. Entwicklungsfähigkeit.
6. Einpassung in das Verwaltungssystem im Lande Mecklenburg-Vorpommern

A. Maßstabsgruppe Effektivität (Technische Maßstäbe)

1. Verwaltungskraft

Eine ausreichende Verwaltungskraft einer kreisfreien Stadt muß in zweifacher Richtung begründet werden.

(1) Die Stadt als Träger der Verwaltung der Ortsstufe.

(2) Die Stadt als Träger der übertragenen Aufgaben der Kreisstufe.

Zu (1):

Die Verwaltungskraft wird für die Aufgaben der Ortsstufe im allgemeinen an der realen Größe der Stadt gemessen. Insofern treten bei Wismar im Gegensatz zu kleinen Städten und Gemeinden unter 10 000 E. keine Probleme auf. Die Stadt ist ohne weiteres in der Lage, eine leistungsfähige Verwaltung zu unterhalten.

Zu (2):

Problematischer ist die Frage nach der Eignung von Wismar als Träger von übertragenen Aufgaben der Kreisstufe. Es ist mehrfach erwähnt worden, daß Wismar mit ca. 57 000 E. an der unteren Grenze von Städten liegt, die allgemein in der Lage sind, auf allen Tätigkeitsgebieten eines Kreises ausreichend spezialisiertes Personal in aufgabenadäquatem Umfang bereitzustellen und in seinem Bestand zu sichern. Geht man indes die Aufstellungen bei **Thieme** und **Claußen** durch (s. Anlage 1) so sind es allerdings nur wenige Aufgabenbereiche, bei denen die Stadt Wismar in Schwierigkeiten geraten könnte, wenn die Finanzierung des städtischen Haushaltes in den nächsten Jahren mit Hilfe normaler, ordentlicher Deckungsmittel

erfolgen sollte. Das ist vor allen Dingen eine Frage der Entwicklung des Finanzausgleichs. Wenn man die Unterhaltung so großer Einrichtungen wie der städtischen Krankenhäuser Friedenshof und Dahlberg, der kinderchirurgischen Klinik, den beiden Kinderkliniken und der HNO-Klinik mit ihren insgesamt 840 Betten außer acht läßt, weil hier in Zukunft wohl eine gemeinsame Trägerschaft zwischen der Stadt und einem neuen leistungsfähigen Umlandkreis angestrebt werden dürfte, so könnten folgende Aufgabenbereiche der Stadt bei ihrer Größe finanziell, aber auch organisatorisch Probleme bereiten:

- Berufsfeuerwehr,
- Gesundheitsamt
- Einrichtungen der Abfallbeseitigung (nicht Sammlung).

Diese Aufgaben werden z.Zt. von der Stadt wahrgenommen. Man darf nicht außer acht lassen, daß gerade für solche Aufgabengebiete bei der Festlegung von Mindestgrößen für Kreise die Größe von 100 000 E. angestrebt wird. In solchen Einzelfällen könnte es sich als notwendig erweisen, daß man mit dem neuen Landkreis gemeinsame behördliche Einrichtungen im Wege der Verwaltungsvereinbarung schafft bzw. bei Einrichtungen von den Möglichkeiten der Gründung eines Zweckverbandes oder der Bildung einer Beteiligungsgesellschaft (GmbH) Gebrauch macht.

Es ist auch darauf hinzuweisen, daß bei einer Privilegierung der Stadt, falls man sie in einen Kreis Wismar einbezieht, entsprechend der üblichen Praxis in den westlichen Bundesländern die Stadt ohnehin in weitem Umfang zum Träger von Kreisaufgaben machen würde.

Selbst in dünn besiedelten bayerischen Bereichen öffnet Art. 5a Abs. 4 GO bei Gemeinden von mehr als 30 000 E. die Möglichkeit eines Status als sog. "Große Kreisstadt", d.h. einer Stadt, die in erheblichem Umfang Aufgaben des Kreises übernimmt. (Ab 50 000 E. ist nach Art. 5 Abs. 3 der Status als kreisfrei möglich.)

Insgesamt gesehen, reicht die Verwaltungskraft der Stadt Wismar ohne Einschränkung für die Wahrnehmung der Aufgaben der Ortsstufe und für die Wahrnehmung des größten Teils von Aufgaben der Kreisstufe aus.

2. Veranstaltungskraft

Darunter wird die Fähigkeit verstanden, öffentliche Einrichtungen finanziell, organisatorisch und personell zu tragen, wie sie für die örtliche Gemeinschaft, bei einer kreisfreien Stadt aber auch für das Umland benötigt werden.

Die in der Trägerschaft der Stadt befindlichen Einrichtungen und öffentlichen wirtschaftlichen Unternehmen sind beachtlich. Hier sollen nur die wichtigsten aufgeführt werden, die zum großen Teil auch für das Umland Bedeutung haben:

- **Öffentliche Sicherheit**
 - . Berufsfeuerwehr
 - . Katastrophenschutz

- Schulen

Die Stadt verfügt an weiterführenden Schulen über:

- . 10 Realschulen (z.T. mit Haupt- oder Grundschulteil)
- . 2 Gymnasien
- . 4 Berufsbildende Schulen

Sie unterhält:

- . 1 Musikschule
- . 2 Internate.

- Kultur und Sport

- . Theaterbau mit 500 Plätzen
- . Sporthalle, Stadion, Schwimmhalle, Wassersporthafen und Segelhafen

Als eine Besonderheit muß darauf aufmerksam gemacht werden, daß die drei großen Kirchen St. Georgen, St. Nicolai und St. Marien (hier nur der stehen gebliebene Kirchturm) im Eigentum der Stadt stehen.

- Gesundheitswesen

- . 1 Krankenhaus mit den Hauptfachabteilungen:
Gynäkologie
Innere Medizin
Neuro-Psychiatrie
Radiologie

- . 1 Krankenhaus mit den Hauptfachabteilungen:
Chirurgie
Urologie
und der Klinik für Anästhesie und Intensivtherapie
- . 1 Hals-Nasen-Ohren-Klinik
- . 1 kinderchirurgische Klinik und zwei Kinderkliniken

Die Bettenzahl beträgt insgesamt 840.

- Sozialwesen

- . 21 Kindergärten (davon 10 mit Kinderkrippen)
- . 4 Kinderkrippen
- . 2 Kinderheime
- . 5 Freizeitheime für Jugendliche

- ÖPNV

Die Stadt beteiligt sich am ÖPNV mit einem Eigenbetrieb "Stadtverkehr Wismar", der aber im wesentlichen nur das Stadtgebiet bedient.

- Hafen Wismar

Eigentümer ist die "Seehafen Wismar GmbH". Gesellschafter sind die Hansestadt Wismar zu 74,9 % und das Land Mecklenburg-Vorpommern zu 25,1 %.

Der Hafen ist der zweitgrößte Betrieb in Wismar mit ca. 700 Arbeitskräften im hafenbezogenen Bereich. Umschlagsvolumen 1990:

	Angaben in kt
Stückgut	1 100,0
Schüttgut	1 500,0
Flüssiggut	340,0

- Energie- und Wasserversorgung

Hier sind die Beteiligungsverhältnisse noch nicht vollständig geordnet. Seit August 1991 existiert eine GmbH für Wasser, Gas und Fernwärme, an der sich mit 49 % die Hamburger Gaswerke beteiligt haben.

Als weiterer Schritt sind seit März 1992 Wasser und Abwasser ausgegliedert, zunächst von der Stadt übernommen, dann aber in einen Zweckverband mit dem Kreis Wismar eingebracht worden.

Die **Stromversorgung** steht der Stadt noch nicht zur Verfügung. Zunächst ist mit der HEVAG- Rostock ein Konzessionsvertrag über zehn Jahre abgeschlossen worden. Der Vertrag gibt Wismar das Recht, eigenerzeugte Energie einspeisen zu können.

Es ist wohl damit zu rechnen, daß Wismar ein städtisches Energieversorgungsunternehmen errichten kann. Von ihrer Größe her ist die Stadt dafür geeignet.

- Sparkasse Wismar

Träger ist ein Zweckverband mit derzeit folgenden Mitgliedern:

- | | |
|---------------------|--------|
| - Hansestadt Wismar | 52,5 % |
| - Hansestadt Lübeck | 25,0 % |
| - Landkreis Wismar | 22,5 % |

3. Finanzkraft und Investitionsfähigkeit

Die Beurteilung der nachhaltigen Finanzkraft der Stadt und ihrer Investitionsfähigkeit ist derzeit aus erklärlichen Gründen schwierig. Das gilt aber nicht nur für Wismar, sondern für alle Städte, Gemeinden und Kreise in den östlichen Bundesländern. Der Hauptgrund liegt in den noch nicht deutlich erkennbaren Auswirkungen eines kommunalen Finanzausgleichs und der in den nächsten Jahren noch anhaltenden Praxis umfassender Finanzzuweisungen. Für **Mecklenburg-Vorpommern** kommt erschwerend hinzu, daß, wie der Finanzbericht des Deutschen Städtetages ausführt, "das Land für 1992 keinerlei Neigung zeigt, das Finanzausgleichssystem zumindest nach plausiblen Bedarfsaspekten weiterzuentwickeln". Für den kommunalen Steuerverbundsanteil gilt unverändert die Mindestverbundquote von 20 %. Die Landessteuern im Steuerverbund sind "überraschend schwach" angesetzt (s. den Gemeindefinanzbericht 1992 in: Der Städtetag 1992, S. 77/78). Von diesen Unsicherheiten der Schätzung abgesehen, ist wohl der Stadt zuzustimmen, wenn sie ihre finanzwirtschaftliche Situation mit "vorsichtigem Optimismus als zufriedenstellend" bezeichnet (s. den Vorbericht zum Hpl. 92). Dies läßt sich auch daran festmachen, daß

die Stadt dem Drängen des Innenministers des Landes Mecklenburg-Vorpommern nach Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes auf 350 v.H. nicht glaubte nachkommen zu sollen, sondern den Versuch unternimmt, mit einem Hebesatz von 300 v.H. auszukommen.

Die Stadt ist im Haushalt 1992 in der Lage gewesen, eine "Deckungsreserve für Personalmehrausgaben" in Höhe von 2,0 Mio DM und eine Rücklagenzuführung von 2,1 Mio DM vorzusehen.

Daß in der finanzwirtschaftlichen Entwicklung nicht unerhebliche Risiken vorhanden sind, ist ein allgemeines Zeichen in den Städten der neuen Bundesländer. Bei einem Gesamtvolumen des Verwaltungshaushalts 92 in Einnahme und Ausgabe von 143 Mio DM betragen die Steuereinnahmen nur 12,7 Mio DM und die Schlüsselzuweisungen 46,0 Mio DM. Allein 47,0 Mio DM sind Einnahmen aus Erstattungen im Rahmen des Einzelplans 4 Soziale Sicherung.

Immerhin hat die Stadt für das Jahr 1992 an investiven Maßnahmen 67,4 Mio DM veranschlagt, davon 58,7 Mio DM für Baumaßnahmen.

Einen Überblick über die Baumaßnahmen in den Haushaltsjahren 1991 und 1992 gibt die Übersicht auf der folgenden Seite wieder.

Übersicht 3

Bau-Investitionen 1991 und 1992

A 1991	Mio DM
- Rekonstruktion von Grund- und Hauptschulen, Gymnasium, Berufsschulen	6,3
- Wiederaufbau von Kirchen (Georgenkirche, Marienkirche, Nicolaikirche)	3,8
- Werterhaltungsmaßnahmen in Kinderbetreuungseinrichtungen	1,5
- Rekonstruktionsmaßnahmen im Städtischen Krankenhaus	6,8
- Verbesserung der Geh-, Rad- und Fahrbahnverhältnisse	8,9
- Baumaßnahmen zur Schaffung von Gewerbegebieten, Erschließungen zum kommunalen Wohnungsbau, Abwasserversorgung	23,4
- Verbesserung der Umweltbedingungen	1,4
- Rekonstruktionsmaßnahmen im Alten- und Pflegeheim	3,7
- Wiederaufbau Rathaus	12,1
- Werterhaltungsmaßnahmen im Bereich Sportstätten	0,7
- Schaffung und Verbesserung von Grünanlagen und Spielplätzen	0,7
- Rekonstruktion der übernommenen Gebäude des Ordnungsamtes	2,3
 B 1992	
- Maßnahmen für den Umweltschutz	1,1
- Maßnahmen im Bereich der Grund- und Hauptschulen, Realschulen, Gymnasium, Berufsschulen, Sonderschulen	2,0
- Wiederaufbau der Kirchen	3,0
- Wertverbessernde Maßnahmen in Bereichen der sozialen Sicherung	1,6
- Baumaßnahmen Bereich Sportstätten	0,2
- Maßnahmen zur Hafenwirtschaft/Verkehrsentwicklung	23,3
- Verbesserung der Geh-, Rad- und Fahrbahnverhältnisse	4,1
- Baumaßnahmen zur Schaffung von Gewerbegebieten, Erschließung Eigenheimbau, Entwässerung Wohngebiete	15,5
- Weiterführung der Maßnahmen zum Wiederaufbau des Rathauses	2,5
- Weiterführung Baumaßnahmen im Ordnungsamt	0,5

Versucht man die Finanzkraft und die Investitionsfähigkeit der Stadt in die allgemeine Finanzlage ostdeutscher Städte einzuordnen, so kann man wohl zu dem vorsichtigen Schluß gelangen, daß es Wismar zumindest relativ gut (oder schlecht) geht.

Das ist aber ein Zeichen einer finanziellen Grundlage für die Leistungsfähigkeit der Stadt, die im Rahmen dieses Gutachtens zu negativen Bemerkungen keinen Anlaß gibt.

Wegen der Trägerschaft von einzelnen gesetzlichen und zur Erfüllung nach Weisung übertragenen Aufgaben bzw. von Einrichtungen, bei denen eine Beteiligung von oder die Kooperation mit einem neuen Umlandkreis (noch) nicht möglich ist, muß das Land evtl. durch Zweckzuweisungen die Stadt stützen, falls nicht der endgültige Finanzausgleich ohnehin besondere Ansätze (z.B. Krankenhäuser) vorsieht.

B. Maßstabsgruppe Integration (Politische Maßstäbe)

1. Geschichte

Es kann nach dem oben Gesagten kein Zweifel bestehen, daß der besonderen geschichtlichen Entwicklung der Stadt, die letztlich auch ihren gegenwärtigen Status als kreisfrei begründet hat, nach wie vor eine erhebliche Bedeutung zuzumessen ist. Auch wenn Wismar nicht, wie beispielsweise Lübeck, über eine geschichtlich fortlaufende Andauer einer immer wieder bestätigten Autonomie verfügen konnte, so ist doch das Bewußtsein einer solchen seit den Jahrzehnten der Hanse lebendig geblieben. Es ist richtig, wenn **Thieme** darauf hinweist, daß man letztlich von Geschichte und Tradition nicht leben kann. Für die Frage der Beseitigung der Kreisfreiheit von Wismar wäre gleichwohl die geschichtliche Besonderheit ein zu berücksichtigender Wert.

2. Urbanität

Dieser für ein städtisches Gemeinwesen wesentliche Gesichtspunkt, der in der Kommunalpolitik und der Stadtplanung eine zentrale Rolle spielt, läßt sich mit den drei Merkmalen

- Stadtbild
- Stadtstruktur
- Stadtkultur

konkretisieren.

Wir haben oben darauf hingewiesen, daß Wismar das typische Stadtbild einer früher überregional bedeutsamen Stadt ausweist. An Einzelheiten wären aufzuzählen:

- drei Kirchen von katedralen Ausmaßen. Von einer ist allerdings nur der Turm erhalten. Die größte Kirche wird z.Z. instandgesetzt,
- der 1 ha große Marktplatz mit einer Reihe repräsentativer Gebäude,
- das Heilig-Geist-Spital,
- der Fürstenhof.

Das innerstädtische Gefüge ist trotz der langen Zeiten wirtschaftlichen Niederganges und der Kriegszerstörungen nach wie vor variantenreicher, als sich dies an der reinen Einwohnerzahl ablesen läßt. Dazu kommt die deutlich **maritime Ausrichtung** durch Hafen und Schiffsbau, die dem Stadtgefüge eine markante Öffnung und Weitläufigkeit vermitteln. Die Attraktivität der "Stadt am Wasser" mit ihren Freizeitmöglichkeiten an der Wismarer Bucht ist ein besonderer Vorzug.

Die stadtkulturellen Faktoren dürfen nicht daran gemessen werden, wie sie sich gegenwärtig anbieten, sondern an den Chancen, die offensichtlich vorhanden sind. In zehn Jahren wird allein von diesen Chancen und Möglichkeiten her Wismar ein ganz anderes Bild bieten, als in einer Zeit, wo man sich mit Ansätzen und Planungen zufrieden geben muß.

3. Städtisches Selbstbewußtsein

Durch die unter 1. und 2. genannten Faktoren ist im Bewußtsein von Bürgern und Kommunalpolitik ein stärkeres Bewußtsein städtischer Eigenständigkeit vorhanden, als etwa in Städten, die sich aus Landstädten entwickelt haben und durch Standortgunst eine Bevölkerungsentwicklung erlebt haben, die sie zu leistungsfähigen Mittelstädten haben werden lassen. Kreisfreiheit war hier mehr eine Folge von Einwohnergröße, wobei gewisse Schwellenwerte, die in den historischen Kommunalgesetzen festgelegt waren, einen gewissen Automatismus erzeugt haben.

Der Verlust der Kreisfreiheit würde, für Städte wie Wismar, einen wesentlich bedeutsameren Einbruch in der städtische Selbstbewußtsein bewirken. Damit sind aber Konflikte mit einem Kreis Wismar i.S. der Vorschläge von Thieme für absehbare Zeit vorprogrammiert. Wer aus der kommunalen Praxis solche Situationen kennt, wird Verständnis dafür haben, daß man hier die Abwägungen vorsichtig handhaben muß.

4. Zentralität und Wirtschaftskraft

Es ist beiden Gutachten zuzustimmen, daß die Entfaltungsmöglichkeit von Wismar hinsichtlich seiner Bedeutung im regionalen Raum durch die Lage zwischen zwei Oberzentren mit hoher Attraktivität (Lübeck und Rostock), dazu die relativ gute Erreichbarkeit von Hamburg (ca. 120 km) und die Nähe der Landeshauptstadt Schwerin (rd. 30 km) Grenzen haben. Alles wird davon abhängen, daß es auf längere Zeit gelingt, aus Wismar vor allem von seiner maritimen Lage her größere Entwicklungsimpulse zu erlangen.

4.1 Raum- und landesplanerische Einordnung

Die gegenwärtige **landesplanerische Einstufung Wismars als Mittelzentrum** mag insofern ihre Berechtigung haben. Wismar gehört raumordnerisch zur "Entwicklungsregion Schwerin", wie sie in dem "Raumordnerischen Konzept für den Aufbau in den neuen Ländern", veröffentlicht vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im Bundesbaublatt 12/91. Dieses großzügige Konzept besagt indes für die weitere Entwicklung von Wismar wenig. Nicht übersehen werden darf aber eine Perspektive, die gegenwärtig als "Wirtschaftsregion Schwerin/Wismar" bzw. als "Wirtschaftsraum Schwerin/Wismar" bezeichnet wird. Für diesen Raum besteht schon z.Zt. eine Wirtschaftsförderungs-GmbH der Städte Schwerin und Wismar, sowie der jetzigen Kreise Schwerin und Wismar.

Dies ist in Zusammenhang mit den gegenwärtig breit diskutierten Notwendigkeiten zu sehen, regionale Strukturpolitik auf kleinräumige Strukturen, die zunächst nicht mit den Wirtschaftsregionen der EG identisch sind, abzustellen, um Wirtschaftsförderungspolitik der Kommunen und regionale Wirtschaftspolitik zu koordinieren. Hier ergeben sich im Zusammenwirken der beiden Städte und der neuen Kreise Funktions- und Arbeitsteilungen, die für beide Städte neue Impulse entfalten vermögen. Nach der kommunalen Neuordnung Wismar könnte man diesen Raum erweitert als "Wirtschaftsregion westlichen Mecklenburg" konzipieren. Wismar kann durch eine solche Kooperation als Standort weiter aufgewertet werden und eine besondere Komponente als Hafen- und Werftenstadt einbringen und dadurch über seinen engeren Einzugs- und Versorgungsbereich hinaus seine wirtschaftliche Bedeutung vermehren.

Die Fakten, mit denen Wismar in einer solchen Kooperation auftreten könnte, sind der von der Stadt aufgestellten Sammlung von Grunddaten der Anlage 2 zu diesem Gutachten zu entnehmen.

Ein wesentlicher Schritt in diesem Zusammenhang war, die Entscheidung zur Erhaltung von Wismar als Standort von Werften und Schiffmotorenbau.

4.2 Wirtschaftskraft

Für die wirtschaftliche Ausstrahlung von Wismar im einzelnen konnten wir nicht auf gesichertes Zahlenmaterial zurückgreifen, vor allen Dingen weil eine ausreichende Pendlerstatistik noch fehlt. Der in allen ostdeutschen Städten noch stark zurückhängende Ausbau im Handels- und Dienstleistungsbereich läßt auch für den Gutachter keine plausiblen Prognosen zu. Aber von der sicher nur vorübergehenden Schwäche z.B. im Beherbergungsgewerbe verfügt die Stadt als auszubauende Substanz über fast alles, was man bei ihrer städtischen Größe und zentralen Bedeutung erwarten kann; hier ist auch auf die öffentliche Infrastruktur (s. oben Maßstabsgruppe A unter 2) zu verweisen.

Unabhängig von der überlagernden Auswirkung der Oberzentren Lübeck, Schwerin und Rostock ist es aufgrund der Entfernungen und Verkehrsverbindungen sicher realistisch den mittelfentralen Einzugsbereich von Wismar auf 100 000 E. abzugrenzen.

4.3 Verkehrsanbindung

Die weitere Entwicklung wird zunehmend auch davon abhängen, wie sich die Verkehrsanknüpfung von Wismar verbessern läßt.

Abgesehen von der Anbindung der Stadt an das Netz der Bundesautobahn, die sich in der strategischen Verkehrsplanung bereits wiederfindet, sind für die Verkehrsanbindungen z.Zt. folgende Daten wesentlich:

Straßen:

- B 105/B 104 Wismar - Lübeck (56 km)
(B 105 Wismar - Selmsdorf)
(B 104 ab Selmsdorf)
- B 105 Wismar - Rostock (59 km, weiter bis Sassnitz)
- B 106 Wismar - Schwerin (29 km)
Wismar - Berlin über A 241 (240 km)
- B 192 Wismar - Neubrandenburg (150 km)
- B 208 Wismar - Gadebusch/Ratzeburg

Bus:

- 3 zentrale Busabfahrtsstätten für Überlandlinien
- 15 Überlandlinien
- 5 innerstädtische Buslinien

Bahn:

- Wismar - Schwerin/Magdeburg
- Wismar - Schwerin/Berlin
- Wismar - Rostock/Stralsund
- Wismar - Bad Kleinen/Lübeck/Hamburg
- Wismar - Neukloster/Blanckenberg/Neubrandenburg

Hafen:

zweitgrößter Ostseehafen des Landes Mecklenburg - Vorpommern
(Schiffe mit Tauchtiefe bis 27 Fuß, ca. 2 Mio. Tonnen Jahresumschlag)

Fahrgastausflugsschiffahrt

Durch die frühere Trassenpolitik der Staatsbahnen mit dem typischen "Umsteige-Bahnhof" Bad Kleinen wird es wichtig sein, daß in Verhandlung mit der Deutschen Bundesbahn die unmittelbare durchgehenden Züge nach Wismar verstärkt werden. Dies ist indes keineswegs außerhalb realer Möglichkeiten.

4.4 Wismar als Standort öffentlicher und kirchlicher Institutionen

Der beachtliche Zentralitätsgrad von Wismar zeigt sich auch an Zahl und Art der in Wismar ansässigen Behörden und kirchlichen Institutionen. Auf die Übersicht 3 auf der nächsten Seite wird verwiesen.

Wismar ist auch der Standort der Technischen Hochschule Wismar, die in folgende Fachbereiche untergliedert ist:

- Mathematik/Informatik
- Naturwissenschaften
- Bauingenieurwesen
- Architektur
- Elektrotechnik
- Berufspädagogik
- Wirtschaftswissenschaften.

Die geplante Studentenzahl liegt bei rd. 5 000 Studenten. Die Technische Hochschule Wismar kann auf der bestehenden Hochschuleinrichtung aufbauen, die 1991 1 700 Studenten aufwies.

Übersicht 3**A. Behörden und Einrichtungen des Bundes und anderer Verwaltungsträger****1. Bund**

Arbeitsamt Wismar
Bundesgrenzschutz
Bundeswehr
- Verteidigungskreiskommando 882
Deutsche Reichsbahn
- Bahnhof Wismar
Deutsche Bundespost
- Hauptpost
- Postamt Vor Wendorf
- Postamt 3 Kagenmarkt
- Postamt 4 Ph.-Müller-Straße
Zolldienststellen
- Zollkommissariat
- Zollamt Wismar-Stadt
- Zollamt Wismar-Hafen
Wasser- und Schifffahrtsamt Lübeck
- Revierzentrale Wismar
- Wismar Revier Radio, UKW-Kanäle 14 u. 16

2. Land Mecklenburg-Vorpommern

Amt für Landwirtschaft Wismar
Staatliches Amt für Umwelt und Natur
Landesbauamt Schwerin, Baubüro Wismar
Finanzamt
Katasteramt
Justizbehörden
- Kreisgericht Wismar
- Justizvollzugsanstalt Wismar
- Grundbuchamt
Polizei
- Polizeiinspektion Wismar Stadt
- Polizeiinspektion Wismar Land
- Wasserschutzpolizei

3. Landkreis Wismar

noch Übersicht 3**B. Kammern, Innungen, Gewerkschaften**

Industrie- und Handelskammer Rostock

- Außenstelle Wismar

Kreishandwerkerschaft Wismar/Grevesmühlen

Deutscher Gewerkschaftsbund

- Zweigbüro Wismar

C. Kirchen, Pfarrämter und religiöse Gemeinschaften

Evangelisch-Lutherische Landeskirche

Landessuperintendent

Kirchenkreisverwaltung

Kirchengemeinden

- Heiligen Geist
- Evangelisch Neue Kirche
- Gemeinde St. Marien/St. Georgen
- St. Nikolai

- Haus der Begegnung, Wismar-Wendorf

Katholische Kirche

- Pfarramt

Sonstige kirchliche Einrichtungen

- Landeskirchliche Gemeinschaft
- Gemeinschaft der Siebenten-Tags-Adventisten
- Neuapostolische Kirchen
- Evangl.-methodistische Kirche

5. Entwicklungsfähigkeit

Auch insoweit kann man nur z.Zt. von Fakten und deutlichen Chancen ausgehen, die einen weiteren Ausbau von Wismar tragen könnten.

Zunächst ist generell zu vermerken, daß Wismar zu einer Größenordnung von Städten gehört, die sich in der Bundesrepublik (West) für die Wanderungsbewegung der Bevölkerung als besonders attraktiv erwiesen haben und daher überdurchschnittlich große Zuwanderungsraten aufzuweisen hatten. Diese Entwicklung ist für Wismar nicht unrealistisch, wenn man den hohen Besatz an Erwerbspersonen in der Landwirtschaft berücksichtigt. Dabei ist nicht nur an die im Arbeitsleben stehende Bevölkerung, sondern auch an die ältere Bevölkerung zu denken. Eine Voraussetzung, daß Wismar an dieser Entwicklung teilnimmt, ist natürlich die Bereitstellung von ausreichenden Arbeitsplätzen und Plätzen in Altenwohnheimen und Altersheimen.

Wismar verfügt über ausreichend freie **Flächen für Gewerbeansiedlungen und Wohnungsbau** in seinen derzeitigen Stadtgrenzen. Auf die Übersicht in der Anlage zu diesem Gutachten sei verwiesen.

Insgesamt sind für Gewerbeansiedlungen 1,16 km² Flächen erschlossen oder stehen kurz vor der Erschließung. Dies ist eine sehr wichtige und besonders für die Verfügbarkeit positive Bilanz.

Dazu könnte auf Sicht gesehen das 321 ha große Garnisonsgelände mit in die städtischen Überlegungen einbezogen werden.

Von Bedeutung bleibt die Entwicklung der Stadt als Zentrum der Ausbildung, aber auch als Garnisonsstadt.

6. Einpassung in das Verwaltungssystem des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Die Gutachten von **Thieme** und **Clausen** haben den klaren Nachweis erbracht, daß auch ohne Einbeziehung von Wismar in einen großflächigen Landkreis die Bildung eines leistungsfähigen Umlandkreises um Wismar möglich ist:

Das Gutachten von T. sieht einen Kreis aus den bisherigen Landkreisen Gadebusch, Grevesmühlen und Teilen der Landkreise Schwerin und Sternberg vor. Dieser Kreis soll 2 412 km² Fläche mit ca. 176 000 E. haben. Damit übersteigt er - ebenso wie der vorgeschlagene Landkreis Greifswald (1 752 km² und 186 000 E.) erheblich das Raster der sonst nach seinem Vorschlag zu bildenden Kreise, die zwischen 70 000 und 144 000 E. liegen. Ohne die Stadt Wismar hätte der Landkreis Wismar etwa 120 000 E., paßt also gut in das sonstige Maßstabsgefüge der vorgeschlagenen Kreise.

Das Gutachten C. bleibt ohnehin in der Frage, ob Wismar kreisangehörig werden soll, offener. Trotz des Vorschlages, Wismar eher in einen Kreis Wismar einzubeziehen, sprechen eigentlich die Argumente von C. wesentlich stärker für die Erhaltung der Kreisfreiheit (siehe oben Abschn. V. Ziff. 2).

Nach C. sollte der Kreis Wismar bei einer Fläche von 2 574 km² rd. 184 000 E. haben; ein Kreis Grevesmühlen (ohne Wismar) rd. 2 533 km² Fläche und 130 000 E.

Beiden Gutachten muß entgegengehalten werden, daß bei den ohnehin überdurchschnittlich großen Flächen für den jeweils neuen Kreis

deutscher Hansestadt Wismar 33

die Einbeziehung einer bisher kreisfreien Stadt mit Lage an der See nicht sehr überzeugend ist.

Unabhängig von anderen Argumenten erscheint aus der Sicht des Landes die Verwaltungsgliederung unter Beibehaltung aller sechs bisher kreisfreien Städte angesichts der gesamten Struktur des Landes wesentlich ausgewogener als bei einer Einbeziehung der Städte Greifswald und Wismar in Kreislösungen.

Zusammenfassende Beurteilung der Maßstäbe

Die Analyse der Situation und der Entwicklungsmöglichkeiten von Wismar hat nicht nur die Bestätigung der allgemeinen Leistungsfähigkeit der Stadt für die Bewältigung ihrer ortsbezogenen Aufgaben ergeben, sondern auch die Fähigkeit zu einer Trägerschaft von Einrichtungen, die dem gesamten Umland zugute kommen. Die künftigen Perspektiven liegen vor allen Dingen in einer Kooperation mit der Landeshauptstadt Schwerin als Oberzentrum, in die auch die neuen Kreise um die beiden Zentren einbezogen sind. Von den bei der Größe der Stadt vorgegebenen Einschränkungen für die Wahrnehmung einzelner Kreisaufgaben abgesehen, die aber durch interkommunale Zusammenarbeit ausgeglichen werden können, verfügt Wismar über alle Merkmale, die man als Maßstäbe für die Kreisfreiheit einer Stadt positiv bewerten kann.

Besonders ist aber auf die Feststellung Wert zu legen, daß die Einbeziehung von Wismar in einen Landkreis Wismar für keinen der beiden Partner Vorteile erbringen dürfte. Andererseits behindert die Erhaltung der Kreisfreiheit nicht die Bildung eines zumindest nominell leistungsfähigen Landkreises um Wismar.

VIII. Verlust der Kreisfreiheit als Rechtsfrage

Kreisfreiheit ist kein durch Organisationsakt der Regierung verleihbarer oder entziehbarer Status, sondern Bestandteil des durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten Selbstverwaltungsrechts, nicht etwa des schwächeren Bestandrechts für Kreise nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG. Damit gelten für Änderungen die gleichen Voraussetzungen wie für sonstige Eingriffe in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht (siehe dazu ausführlicher Ivo Holzinger, Mittelstädte in der Reform, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Band 5, Würzburg 1975, S. 60 ff. mit weiteren Literaturhinweisen).

Nun gibt es im Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) in den §§ 12 und 75 nur Regelungen für **Gebietsänderungen**. Aus der Gesamtsystematik ist aber zu folgern, daß für die Änderung des Status einer kreisfreien Stadt die gleichen Voraussetzungen gelten müssen:

- (1) Gründe des öffentlichen Wohls,
- (2) eine gesetzliche Grundlage,
- (3) ausreichende Anhörung im Verfahren.

Diese Rechtsfragen sind z.Zt. der Gebietsreformen in den westlichen Bundesländern ausführlich diskutiert worden; sie haben zu dem hier vertretenen Standpunkt geführt (s. Holzinger a.a.O.).

Dazu wäre noch folgendes zu beachten:

Landtag und Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern müssen die Gründe des öffentlichen Wohls offenlegen. Dieses Gutachten belegt, daß es solche Gründe nicht gibt.

Es wird eines Gesetzes bedürfen; dies ist bei der Kreisgebietsreform ohnehin der Fall.

Zur **Anhörung** wäre darauf hinzuweisen, daß die erbetene Stellungnahme zu einem vom Innenminister vorgelegten Gutachten keine Anhörung im verfahrensrechtlichen Sinne ist. Erforderlich wäre vielmehr ein Gesetzesentwurf, zu dem die Stadt in angemessener Zeit gehört werden müßte.

Bei den Gebietsreformen in den westlichen Bundesländern hat man diese Anhörungsverfahren mit großer Sorgfalt durchgeführt, weithin mit Beteiligung der Öffentlichkeit. Es spricht vieles dafür, daß auch § 12 Abs. 4 des Kommunalverfassungsgesetzes anzuwenden ist, der einen Bürgerentscheid vorschreibt.

Fehlt es an diesen Voraussetzungen für eine Änderung des Status der Kreisfreiheit ist das Verfahren verfassungswidrig.

IX. Zur sog. Privilegierung größerer kreisangehöriger Städte

Im Verfolg der Gebietsreformen in den westlichen Bundesländern hat man in fast allen Ländern, wenn auch unterschiedlich weitgehend, den vormals kreisfreien Städten mit größerer Verwaltungs- und Veranstaltungskraft einen Sonderstatus verliehen, der hier nicht im einzelnen dargestellt werden soll.

Seele (a.a.O. S. 67) hat dazu folgende Übersicht gegeben:

- Baden-Württemberg:
grundsätzlich auf Antrag Städte mit mehr als 20 000 Einwohnern (große Kreisstädte); z.Zt. 72.
- Bayern:
grundsätzlich auf Antrag Städte mit mehr als 30 000 Einwohnern sowie kraft Gesetzes die vormals kreisfrei gewesenen Städte (große Kreisstädte); z.Zt. 24.
- Hessen:
kraft Gesetzes die Städte mit mehr als 50 000 Einwohnern; z.Zt. 7.
- Niedersachsen:
kraft Gesetzes die rückgekreisten Städte und die Stadt Lingen (große selbständige Städte), z.Zt. 7, sowie die Städte mit mehr als 30 000 Einwohnern (selbständige Gemeinden), auf Antrag u.U. auch Städte ab 20 000 Einwohnern; z.Zt. 24.
- Nordrhein-Westfalen:
kraft Gesetzes die Städte mit mehr als 60 000 Einwohnern; (große kreisangehörige Städte), z.Zt. 27, bzw. mit mehr als 25 000 Einwohnern (mittlere kreisangehörige Städte); z.Zt. 98.
- Rheinland-Pfalz:
grundsätzlich auf Antrag Städte mit mehr als 25 000 Einwohnern (große kreisangehörige Städte); z.Zt. 8.

Anlagen

- 1: Verzeichnisse der Kreisaufgaben
nach Thieme und Clausen
- 2: Wirtschaftsdaten der Hansestadt Wismar
(Original des Dezernats der Stadt)

Kreisaufgaben nach Gutachten Thieme

a) Ordnungsaufgaben

- Allgemeine Ordnungsaufgaben nach dem (soweit landesrechtlich vorhanden) Sicherheits- und Ordnungsgesetz
- Medizinalaufsicht
- Feuerwehr, Brandschutz
- Zivilverteidigung
- Katastrophenschutz
- Bauaufsicht
- Teilungsgenehmigungen
- Amtsvormundschaft, Pflegschaften
- Namensänderungen
- Staatsangehörigkeitssachen
- Umweltschutz
- Schornsteinfegerwesen
- Lebensmittelüberwachung
- Ausländerangelegenheiten
- Gewerbeangelegenheiten
- Waffenrecht
- Natur- und Landschaftsschutz
- Jagdsachen
- Grundstücksverkehrsgenehmigungen
- Bodenabbau
- Straßenverkehr mit Straßenverkehrsgewerbessachen, Führerscheingelegenheiten, Kfz-Zulassungen und -abmeldungen, Verkehrsordnungswidrigkeiten, Halterauskünfte u.a.m.
- Heimaufsicht
- Offene Vermögensfragen
- Versicherungsamt
- Wasseraufsicht, Abwasserbeseitigung
- Tierseuchenbekämpfung, Tierkörperbeseitigung, Körwesen, Tierschutz
- Abfallbeseitigung
- Kommunalaufsicht

Kreisaufgaben nach Gutachten Thieme

b) Leistungsaufgaben

- Wohngeld
- Ausbildungsförderung
- Erziehungsgeld
- Gasölverbilligung
- Bundesleistungen
- Schulärztlicher und schulzahnärztlicher Dienst
- Gesundheitserziehung
- Geschlechtskrankenfürsorge, AIDS-Beratung
- Tbc-Fürsorge
- Unterhaltsvorschüsse
- Wirtschaftliche Jugendhilfe
- Adoptionsvermittlung, Pflegestellenbetreuung
- Jugendgerichtshilfe
- Jugendschutz
- Schulverwaltung
- Schülerförderung
- Kreisbildstelle
- Kreisfahrbibliothek
- Kreismusikschule
- Kreismuseum
- Heimatpflege
- Blindengeld
- Sozialhilfe mit Heimpflegekosten, Anstaltshilfe, Alten- und Pflegeheime
- Behindertenhilfe
- Altenbetreuung
- Unterhaltssicherung für Wehrpflichtige
- Schuldnerberatung
- Sportangelegenheiten
- Wasserversorgung
- Kreisstraßenbau
- Krankenhausverwaltung
- Wirtschaftsförderung

Kreisaufgaben nach Gutachten Clausen

6. Kreisplanung
 - Beteiligung an Regional- und Landesplanung
 - Naturschutz
 - Landschaftspflege
 - Gewässeraufsicht
 - Umweltschutz
 - Denkmalpflege
 - Wohnungsbauförderung
 - Kreiseigener Hoch- und Tiefbau
 - Bauordnung
 - Bodenverkehr
7. Abfallbeseitigung
8. Wirtschaftsförderung
 - Förderung der Land- und Forstwirtschaft
9. Allgemeine Sicherheit und Ordnung
 - Ausländerwesen
 - Staatsangehörigkeitsangelegenheiten
 - Personenstandswesen
 - Gewerbeangelegenheiten
 - Waffenrecht
 - Jagdangelegenheiten
 - Straßenverkehrsangelegenheiten
 - Zivilverteidigung
 - Katastrophenschutz
 - Brandschutz
 - Feuerwehrangelegenheiten
 - Lebensmittelüberwachung
 - Veterinärwesen
 - Bußgeldsachen
10. Offene Vermögensfragen

Wismar als Wachstums-kern in Ostdeutschland

IHK zu Schwerin: „Die traditionsreiche Hansestadt Wismar ist maßgeblich von ihrer Lage an der südlichen Ostsee und der maritimen Wirtschaft geprägt. Als Handelsplatz erlangte Wismar seit dem Mittelalter durch den Hanse-Bund Wohlstand und Macht. Dieser frühere Glanz kehrt nun zurück. Wismar ist das industrielle Zentrum in der Region Mecklenburg/Schwerin.“¹

Herausforderungen des Wirtschaftsstandortes

Der wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Umbruch nach der Wende hat Wismar vor beträchtliche Probleme gestellt. Diese waren vor allem mit dem Niedergang der alten Industrien verbunden. Handwerk und Mittelstand waren wenig ausgeprägt. 5.000 Arbeitsplätze gingen allein in der MTW Werft verloren. Insgesamt gingen dem Werft-, Hafen- und Hochschulstandort 18% der Arbeitsplätze verloren². Dagegen sind im Landesdurchschnitt nur 10,2 % der Arbeitsplätze verloren gegangen.

Hinzu kam ein beträchtlicher Bevölkerungsverlust insbesondere qualifizierter Arbeitskräfte durch Abwanderung. Zudem stellt die Sanierung der sehenswerten Altstadt, die zusammen mit der Altstadt Stralsunds in die Welt-erbeliste der UNESCO aufgenommen wurde, angesichts der schwierigen Haushaltssituation eine besondere Herausforderung dar.

Die Verkehrsinfrastruktur war wenig ausgeprägt. Ein Hafen mit maroden Anlagen, fehlende Autobahnanbindung und ein schlechter Straßenzustand prägten das Bild.

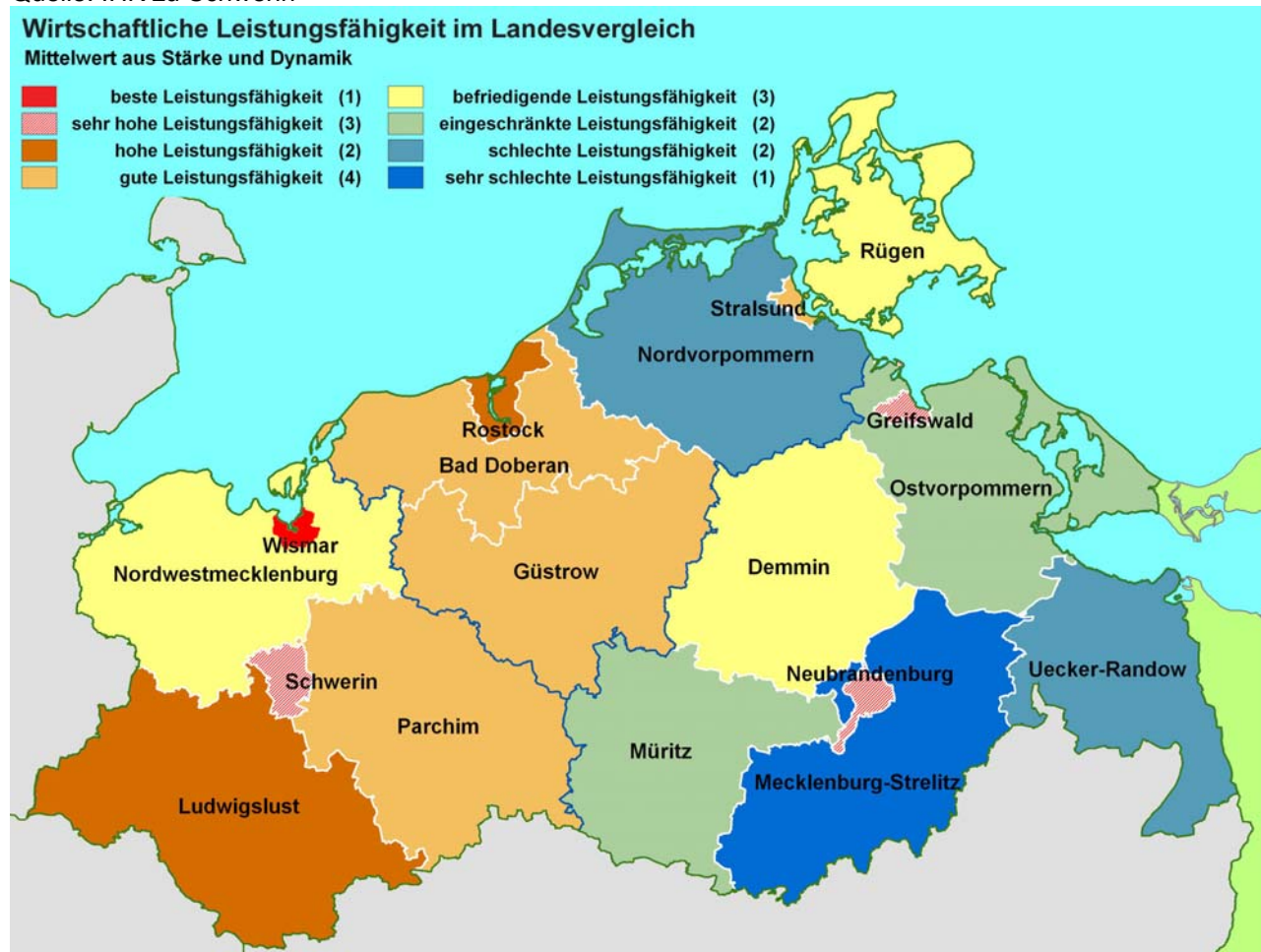
¹ - Die Region Mecklenburg-Schwerin - ein Standporträt; Industrie und Handelskammer zu Schwerin 2005

² - Statistische Sonderhefte Wahlen 2002 – Strukturdaten der Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns; Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern

Wismar – leistungsfähigster Wirtschaftsstandort in Mecklenburg-Vorpommern

Grafik: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Landesvergleich

Quelle: IHK zu Schwerin



Die Hansestadt Wismar belegt bei verschiedenen Rankings (Prognos, Focus-Money, IHK zu Schwerin; siehe auch Anhang) aus dem Jahre 2004 den ersten Rang aller Landkreise und kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern. In einigen Teilbereichen der Analysen belegt Wismar im deutschlandweiten Vergleich vorderste Plätze.

IHK-Ranking: „Bei der so ermittelten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit liegt Wismar ebenfalls auf dem ersten Platz der Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern...vor allem auf Grund seiner Dynamik. Die positive

Entwicklung Wismars zeigt also, dass die Hansestadt Wismar in der Vergangenheit die richtigen Weichenstellungen vorgenommen hat und dabei ist, sich von einem industriellen Kern zu einem wirtschaftlichen Zentrum im Land zu entwickeln – ein Pfund, mit dem Wismar vor dem Hintergrund der diskutierten und notwendigen Konzentration der Wirtschaftspolitik auf Wachstumskerne wuchern kann.“³

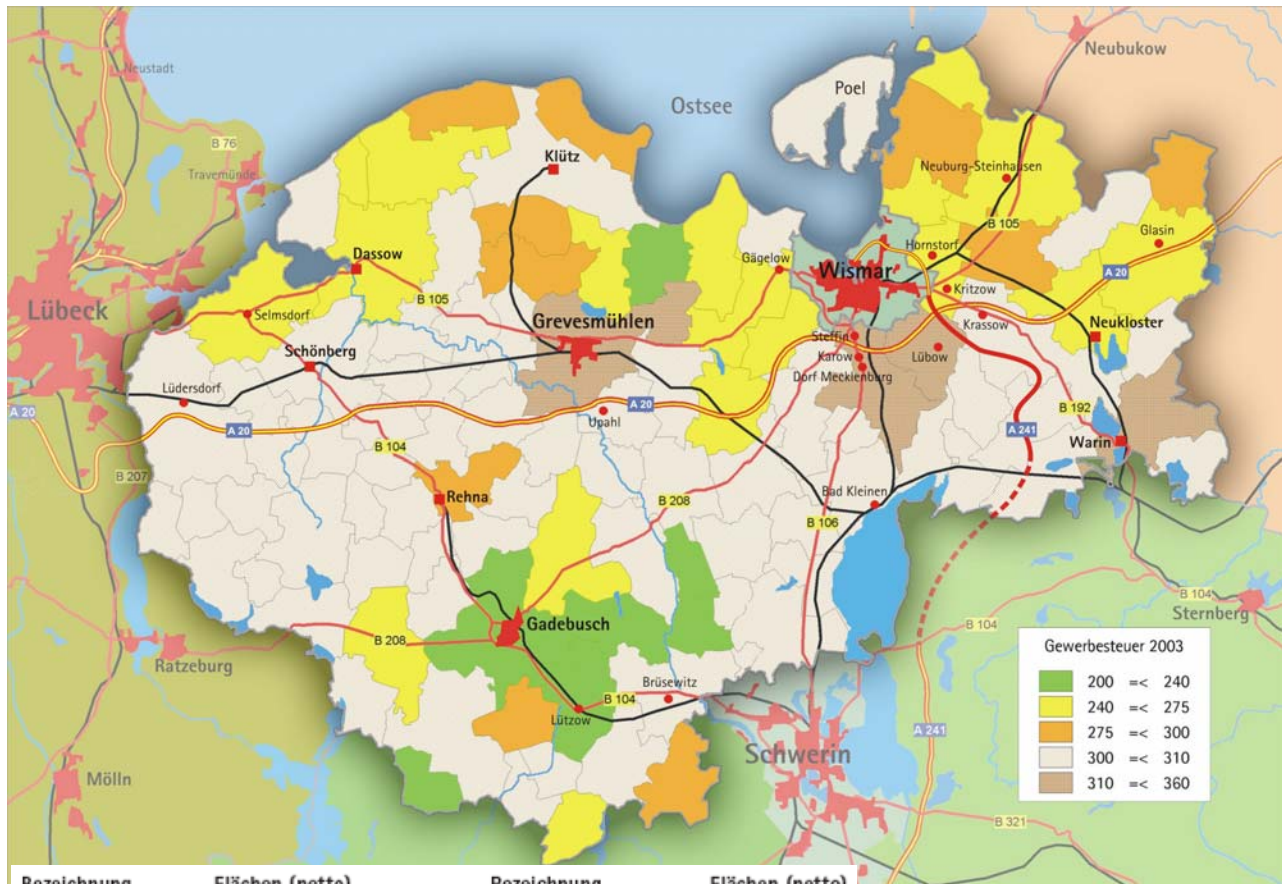
Nur durch die Kreisfreiheit und die damit verbundenen „kurzen“ Entscheidungswege, zum einen innerhalb der Verwaltung, zum anderen in Form der direkten Kontakte zu den Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern, konnte sich Wismar so positiv entwickeln. Diese Entwicklung geht einher mit der Ausprägung oberzentraler Funktionen, die im Nachgang näher dargestellt werden.

Die „Magnetwirkung“ eines solchen Zentrums belegt auch die Ansiedlungspolitik des Landkreises Nordwestmecklenburg. In unmittelbarer Nachbarschaft zur Hansestadt Wismar befinden sich auf fast 100 Hektar knapp ein Drittel der Gewerbegebiete des Landkreises (siehe Tabelle und Grafik auf Seite 4)⁴.

Eine weitere Stärkung und Entwicklung dieser oberzentralen Funktionen, insbesondere die geforderte Clusterbildung, kann nur effektiv gewährleistet werden, wenn die Kreisfreiheit bestehen bleibt und darüber hinaus die Gemeindefläche vergrößert wird.

³ - Jahresbericht der IHK zu Schwerin für den Berichtszeitraum 01.01.2003 bis 31.12.2004

⁴ - Die Region Mecklenburg-Schwerin - ein Standporträt; Industrie und Handelskammer zu Schwerin 2005



Bezeichnung	Flächen (netto) in ha	Bezeichnung	Flächen (netto) in ha
Bad Kleinen	6,0	Klütz	4,7
Brüsewitz	18,6	Krassow	15,8
Dassow	10,7	Lüdersdorf	11,3
Dorf Mecklenburg	13,6	Lützow	7,4
Karow	5,0	Neuburg-Steinhausen	21,4
Steffin	1,3	Neukloster	18,2
Lübow	0,2	Rehna	5,9
Gadebusch	14,7	Schönberg	5,6
Glasin	6,3	Selmsdorf	13,5
Gägelow	15,4	Upahl	55,0
Grevesmühlen	27,2	Warin	13,5
Hornstorf	33,9		

Grafik: Gewerbesteueraufkommen im Landkreis Nordwestmecklenburg

Tabelle: Gewerbegebiete im Landkreis Nordwestmecklenburg

Quelle: Die Region Mecklenburg-Schwerin - ein Standporträt; Industrie und Handelskammer zu Schwerin 2005

Oberzentrumsfunktion: überregionaler Wirtschaftsstandort

1. Schaffung günstiger infrastruktureller Voraussetzungen

Die Infrastruktur der Hansestadt Wismar, insbesondere die Verkehrsinfrastruktur Straße und Hafen belegen die oberzentrale Teilfunktion Wismars in diesem Bereich.

Straße

Die Hansestadt Wismar ist über zwei Anschlussstellen (Wismar-Mitte und Wismar-Ost) an die A 20, als überregionale Ost-West-Verbindung, angebunden. Die Gewerbegebiete im Norden Wismars und das Hafengebiet wurden im Jahre 2003 durch den Nord-Ost-Zubringer an das Autobahnkreuz Wismar direkt angebunden.

Im Jahr 2005 wird die A 20 durchgängig von der A 1 bei Lübeck bis zur A 11 bei Prenzlau befahrbar sein.

Die A 241 wird zukünftig die Verbindung zwischen der A 20 (Autobahnkreuz Wismar) und der A 24 (Hamburg- Berlin) sein. Die A 14 als Verlängerung der A 241 und somit künftige Nord-Süd-Verbindung von Wismar über Magdeburg nach Leipzig bis zum süddeutschen Autobahnnetz ist im Bundesverkehrswegeplan aufgenommen.

Direkte Straßenanbindungen führen von Wismar über die Bundesstraßen B 106 in die Landeshauptstadt Schwerin (30 km), über die B 105 in die Hansestädte Lübeck (56 km) und Rostock (60 km) und per Fährverbindung weiter nach Dänemark, Schweden und Finnland. Die Bundeshauptstadt Berlin und die Freie und Hansestadt Hamburg sind nur 240 km bzw. 120 km entfernt.

Wasser

Wismar ist als Hafenstadt an der Ostsee mit dem europäischen Schifffahrtswegen verbunden. Der Seehafen zählt zu den größten in Mecklenburg-Vorpommern und bietet reibungslosen Güterumschlag und Hafenservice. Mit modernsten Anlagen werden derzeit ca. 3 Mio. Tonnen Stammholz und Holzprodukte, Stückgüter (Eisen, Stahl, Gra-

nit) und Massengüter (Kali- und Salzprodukte, Soda, Dünger) umgeschlagen.

Für den Hafen Wismar wird ein weiterer Anstieg des Güterumschlags prognostiziert. Die entscheidenden Faktoren dafür sind:

- Die Ansiedlung von holzverarbeitenden Unternehmen im Hafenumfeld stabilisiert den seewärtigen Holzimport auf einem hohen Niveau.
- Bei solchen Güterarten wie Getreide, Kohle, Metalle, Düngemittel (Import), Holz (Export) ist der Güterumschlag eng mit dem regionalen Import- und Exportaufkommen verknüpft.
- Die 2000 abgeschlossene Umgestaltung der früheren Kali-Umschlaganlage, die jetzt eine qualitativ hochwertige Behandlung witterungsempfindlicher und umweltsensibler Massengüter ermöglicht, wird die Wettbewerbsfähigkeit Wismars bei solchen Gütern wie Kali, Steinsalz, Düngemittel, Soda u.ä. steigern. Es bestehen günstige Bahnanbindungen mit den mitteldeutschen Aufkommensgebieten.

Die Straßenanbindung des Hinterlandes wird sich mit der Inbetriebnahme der Autobahn A 20 in westlicher Richtung sowie mit der Fertigstellung der Autobahn 241 wesentlich verbessern.⁵

2. Sicherung vorhandener und Ansiedlung neuer Wirtschaftsbetriebe

Durch erfolgreiche Akquisition in den letzten Jahren konnten ca. 3300 Arbeitsplätze in den Gewerbe- und Industriegebieten Wismars geschaffen werden. Dies führte unter Berücksichtigung aller sonstigen gesamtwirtschaftlichen Faktoren, wie etwa Abbau von Arbeitsplätzen in bestehenden Unternehmen, Gründung neuer Unternehmen außerhalb der Gewerbege-

⁵ Entwicklung der deutschen Ostseehäfen bis zum Jahr 2015, Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik

bierte sowie Insolvenzen, zu einer Senkung der Arbeitslosenquote um ca. fünf Prozentpunkte.

Die Auslastung der Gewerbegebiete liegt derzeit bei ca. 86 % der erschlossenen Gewerbegebiete. Weitere Gebiete werden derzeit erschlossen bzw. sind in Planung. Insbesondere in den Gewerbegebieten Redentin II und Dammlusen sind weitere Flächen reserviert. Jedoch stößt die Hansestadt Wismar auf Grund des vorhandenen Flächenpotentials an ihre Grenzen. Insbesondere können trotz verschiedener Nachfragen großflächige Industrieansiedlungen nicht mehr realisiert werden.

Nur durch eine deutliche Expansion des Stadtgebietes werden die planungsrechtlichen Grundlagen für zwingend notwendige neue Ausweisungen von Industrie- und Gewerbegebieten geschaffen. Insbesondere die Räume um die A 20 sowie A 241 weisen erhebliche Planungs- und Ansiedlungspotentiale auf.

Grafik: Gewerbegebiete in Wismar

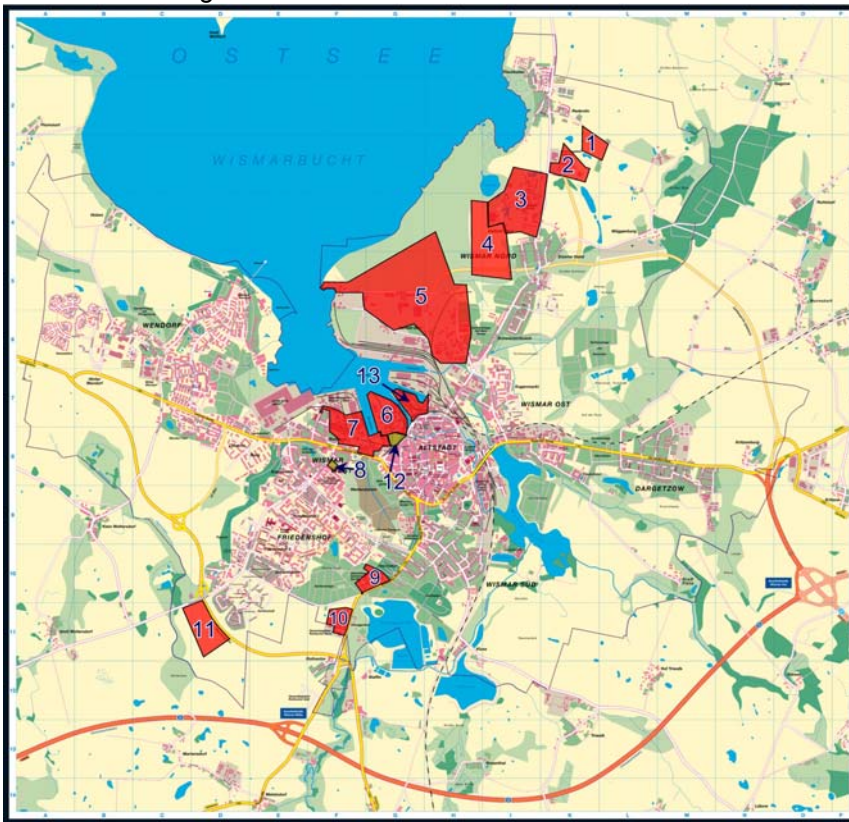


Tabelle: Gewerbegebiet in Wismar und deren Auslastung

GE/GI		Fläche *1				Arbeitnehmer		Betriebe
Bezeichnung	Nr. im Plan	brutto *2	netto *3	freie (netto)	Auslastung	Anzahl	je ha	Anzahl
Redentin 1.BA	2	39,7	6,7	0,3	95,5	157	25	5
Redentin 2.BA	1		6,7	6,2	7,5	5	0	1
Hoher Damm	3	51	23,45	0	100,0	470	20	33
Haffeld Süd (I, II, III)	5	129,6	103,1	0	100,0	1590	15	17
Technologie- und Gewerbepark Holzhafen	6	16,4	12,7	4,5	64,6	270	33	34
Wismar-West	7	16,5	14,76	2,11	85,7	526	42	21
Schweriner Straße	8	8,8	6,71	0	100,0	88	13	9
Rotenthor	9	10,6	5,6	0	100,0	180	32	15
Dammhusen	10	19,5	14,4	13,9	3,5	0	0	0
Haffeld Nord *4	4	34,3						
Kritzow *4, *5	11	40						
Gesamt		366,4	194,12	27,01	86,1	3286	20	135

*1 in Hektar

*2 Fläche des B-Plan-Gebietes

*3 für Gewerbeansiedlung verfügbare Fläche

*4 kein B-Plan

*5 Grobplanung des Landes - weitere 100 ha auf NWM-Gebiet

3. Ansiedlung von Technologieclustern

Das Technologie- und Gewerbezentrum Wismar (TGZ) ist seit 1990 kontinuierlich gewachsen. In Zusammenarbeit mit der Hochschule Wismar und dem Forschungszentrum Wismar konnte in den letzten Jahren der technologische Schwerpunkt der Stadt ausgebaut werden und zeigt sich vor allem in der Ansiedlung junger technologieorientierter Unternehmen im Technologie- und Forschungszentrum (TFZ), welches im neu erschlossenen Technologie- und Gewerbepark „Holzhafen“ errichtet wurde. Um die Potentiale im Bereich Informations- und Kommunikationstechnik auszubauen wird im Technologie- und Gewerbepark „Holzhafen“ der Multi-mediaport errichtet. Der Technologie- und Gewerbepark „Holzhafen“ bietet

Der Technologie- und Gewerbepark „Holzhafen“ bietet technologieorientierten Unternehmen die Möglichkeit in exklusiver Lage neue Geschäftsbäude zu errichten.

Tabelle: Auslastung der Technologieeinrichtungen in Wismar

Gewerbereinheit	TGP *1	TFZ *2	Multimediaport *2 (Planung)	Philipp-Müller- Straße *2
Bruttofläche in m ²	164.000	5.200	8.000	2.800
Nettofläche für Gewerbeansiedlung in m ²	126.922	3.200	5.500	1.800
Freifläche (netto)	45.448	800	0	900
Anzahl Arbeitnehmer	270	71	0	97
Anzahl Betriebe	34	71	0	8

*1 - Fläche bezogen auf Grundfläche

*2 - Fläche bezogen auf Gebäudefläche

Grafik: Übersichtsplan des Technologie- und Gewerbeparks „Holzhafen“



Tabelle: Belegung des Technologie- und Gewerbeparks „Holzhafen“

Flächen-Nr.	Bezeichnung	Fläche	AN
1	Fischereigenossenschaft Wismarbucht e.G.	1.300	8
54		1.600	
5	Günter Heinz (Speicher) Wohngebäude	2.298	0
6 - 11	Multimediaport (Planung)	7.847	0
12	Technologie und Forschungszentrum	15.136	71
13 - 18	Envitec	17.988	104
27	Fischereibedarf Peters	447	1
31	Schlosserei Pentzin	970	1
33 - 36	Moritex	13.209	0
37	Charter- und Yachtservice	4.003	2
48	Zahnarztpraxis Dr. Becker	1.022	5
49	Tierarztpraxis Dr. Uhlmann	986	1
50	Dachdecker Nord GmbH	1.988	18
51	Wismar Fisch-Feinkost	8.022	28
52	Domschat Bau GmbH	800	11
53	Restaurant „Gottfrieds“	1.332	10
	zur Miete Shop und Imbiss		2
55	Segelmacherei Diekow	2.526	3
	zur Miete Cafe und Bar Kai		2
	Fahrradkurier		2
	Innenarchitektin Birgit Dürr		1
Summe:		81.474	270

Oberzentrumsfunktion: Lehre und Forschung

Ebenfalls oberzentrale Funktionen belegen Standorte mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen.

Die **Hochschule Wismar, University of Technology, Business and Design**, ist eine moderne leistungsfähige Hochschule mit einem breiten Fächerspektrum in den drei Säulen Technik, Wirtschaft und Gestaltung.

Das wissenschaftliche Studium ist geprägt durch eine enge Verbindung von Lehre und Forschung, durch Interdisziplinarität und durch Internationalität.

Sie ist eine Hochschule in der Region aber keine Regionalhochschule, d.h. Lehre und Forschung sind international ausgerichtet, orientieren sich aber gleichzeitig an den Bedürfnissen der Region.

Die Hochschule erhielt konstant gute Bewertungen in den nationalen Hochschulrankings der letzten Jahre.

Studienangebot:

Das breit gefächerte Studienangebot umfasst die ingenieurwissenschaftlichen Studiengänge:

- Bauingenieurwesen
- Elektrotechnik
- Multimedialechnik
- Maschinenbau
- Verfahrens- und Umwelttechnik
- Nautik/Verkehrsbetrieb
- Schiffsbetriebs-/Anlagen und Versorgungstechnik

die wirtschaftswissenschaftlich ausgerichteten Studiengänge:

- Betriebswirtschaft
- Wirtschaftsinformatik
- Wirtschaftsrecht
- Sozialverwaltung/Management sozialer Dienstleistungen

und die gestalterischen Studiengänge:

- Architektur
- Innenarchitektur
- Design
- Kommunikationsdesign und Medien

Impulse aus der Wirtschaft werden in die Weiterentwicklung der vorhandenen sowie die Entwicklung neuer Forschungsschwerpunkte der Hochschule einfließen.

Die Hochschule versteht sich als Partner der **regionalen** Wirtschaft bei der Lösung von Forschungs- und Entwicklungsaufgaben, der Erbringung wissenschaftlicher Dienstleistungen sowie der Erstellung von Recherchen, Analysen und Gutachten.

Mit ihrem wissenschaftlichen Know-how und ihrem Arbeitskräftepotential stellt die Hochschule Wismar in der Region einen wichtigen Standortfaktor

dar. Das enge Zusammenwirken zwischen Hochschule und Unternehmen der Region hat zu vielfältigen Synergien geführt.

Wismar – Wachstumskern in Westmecklenburg

Auch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen setzt bei der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands auf Wachstumskerne. Neben den Kernen Rostock, Rügen und Greifswald wird Wismar als einziger Wachstumskern in der Region Westmecklenburg geführt (siehe Grafik).

Politiker, Wirtschafts- und Ostexperten fordern eine regionale Clusterbildung, also Ballungen, die durch den Verbund mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen wirtschaftliche „Sogwirkungen“ entfalten.

Insofern sind die oberzentralen Aufgaben, die Wismar in Teilbereichen wahrnimmt⁶, zu stärken und weiter zu entwickeln.

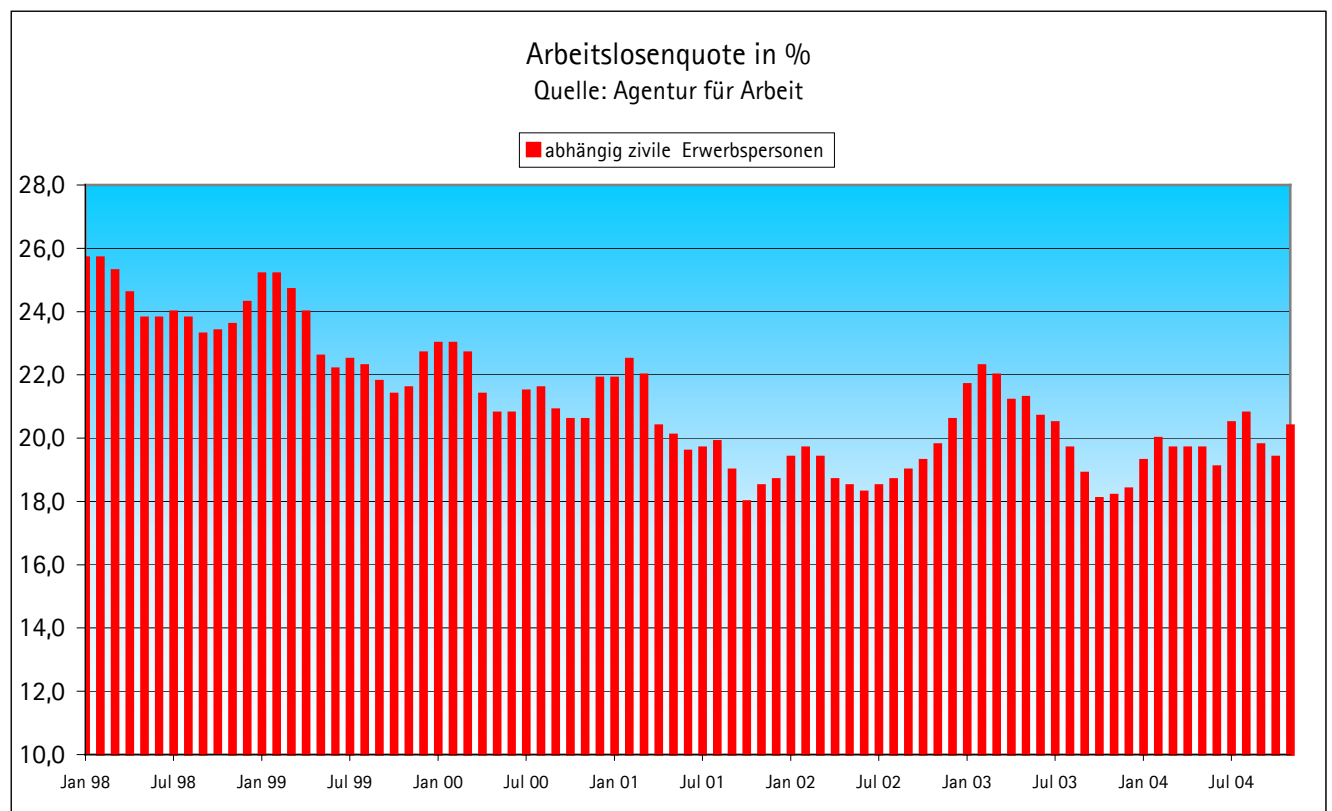
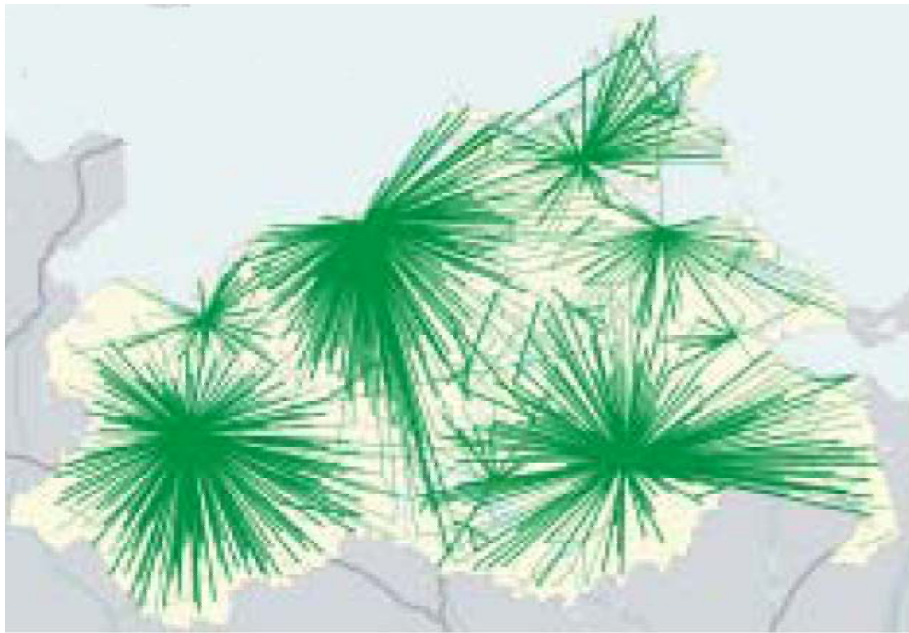


⁶ Raumentwicklungsprogramm M-V, Entwurf zum 1. Beteiligungsverfahren; Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung

Anhang zur Anlage 2

Diagramm: Oberzentrale Versorgungsbereiche frei wählbarer Güter und Dienstleistungen

Quelle: IHK zu Schwerin



Wismar - Attraktivster Wirtschaftsstandort in MV

(nach Rankings von Handelsblatt und Focus Money aus 2004)



- Bewertung von 439 kreisfreien Städten und Landkreisen
- Ergebnisse für Wismar:

Gesamt:	Rang 288
Wettbewerbsfähigkeit/Innovation:	Rang 73
Stärke:	Rang 268
Arbeitsmarkt:	Rang 289
Dynamik:	Rang 307
Demografie:	Rang 323
Soziales/Wohlstand:	Rang 416



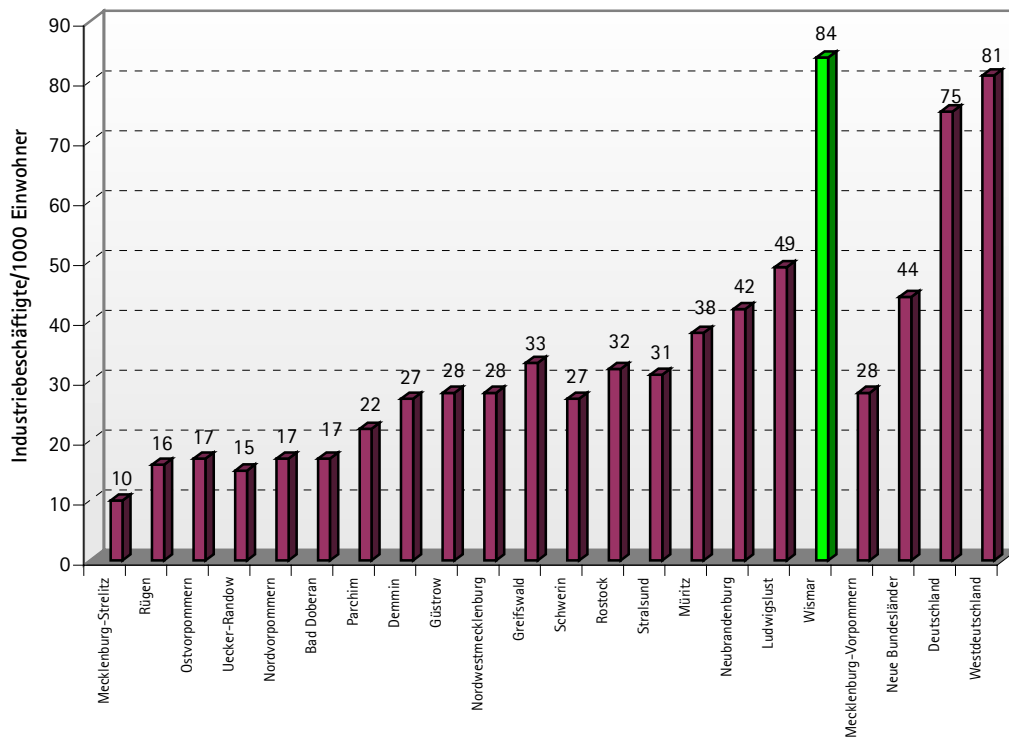
- Bewertung von 425 kreisfreien Städten und Landkreisen
- Ergebnisse für Wismar:

Gesamt:	Rang 245
Erwerbstätige:	Rang 8
BIP-Wachstum:	Rang 16
Investition:	Rang 103
Bruttowertschöpfung:	Rang 323
Bevölkerungswachstum:	Rang 360
Arbeitslosenquote:	Rang 374
Einkommen:	Rang 391

Tabelle: Ranking Wirtschaftsattraktivität in Mecklenburg-Vorpommern aus Focus-Money, Ausgabe 52/2004

Landkreis/Stadt	Rang	Gesamtpunktzahl
Wismar, kreisfreie Stadt	1	1575
Nordwestmecklenburg, Kreis	2	1864
Ludwigslust, Kreis	3	1887
Bad Doberan, Kreis	4	1895
Müritz, Kreis	5	2061
Rostock, kreisfreie Stadt	6	2112
Stralsund, kreisfreie Stadt	7	2180
Neubrandenburg, kreisfreie Stadt	8	2242
Ostvorpommern, Kreis	9	2250
Parchim, Kreis	10	2275
Greifswald, kreisfreie Stadt	11	2393
Schwerin, kreisfreie Stadt	12	2436
Rügen, Kreis	13	2441
Güstrow, Kreis	14	2443
Nordvorpommern, Kreis	15	2481
Demmin, Kreis	16	2512
Mecklenburg-Strelitz, Kreis	17	2593
Uecker-Randow, Kreis	18	2924

Industriedichte 2003 in Mecklenburg Vorpommern

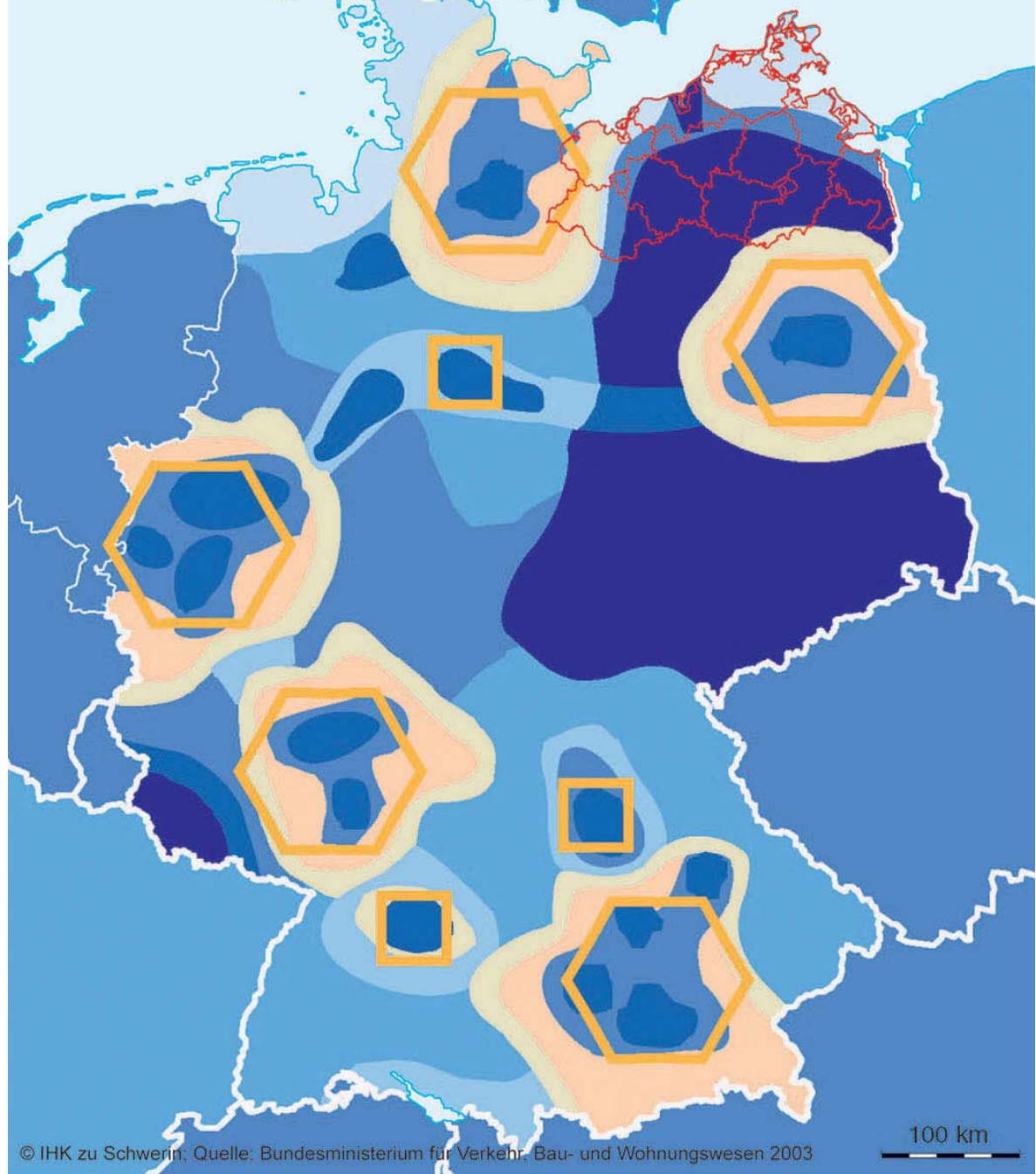


Ein- und Auspendler

Stand Ende Juni 2003
Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsamt Schwerin



Bevölkerungsentwicklung 2020 - 2050

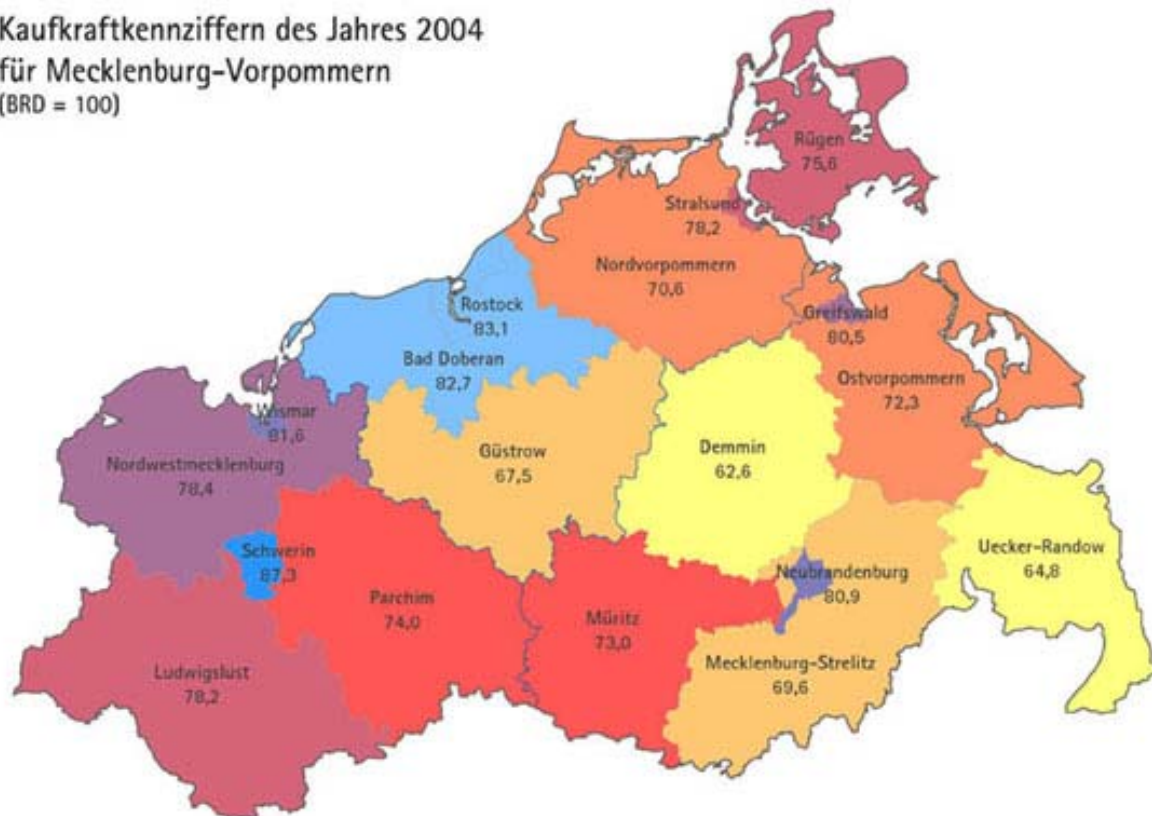


Zu- bzw. Abnahme in %

bis unter -40	-10 bis unter -6
-40 bis unter -25	-6 bis unter -2
-25 bis unter -15	-2 bis unter 2
-15 bis unter -10	2 und mehr

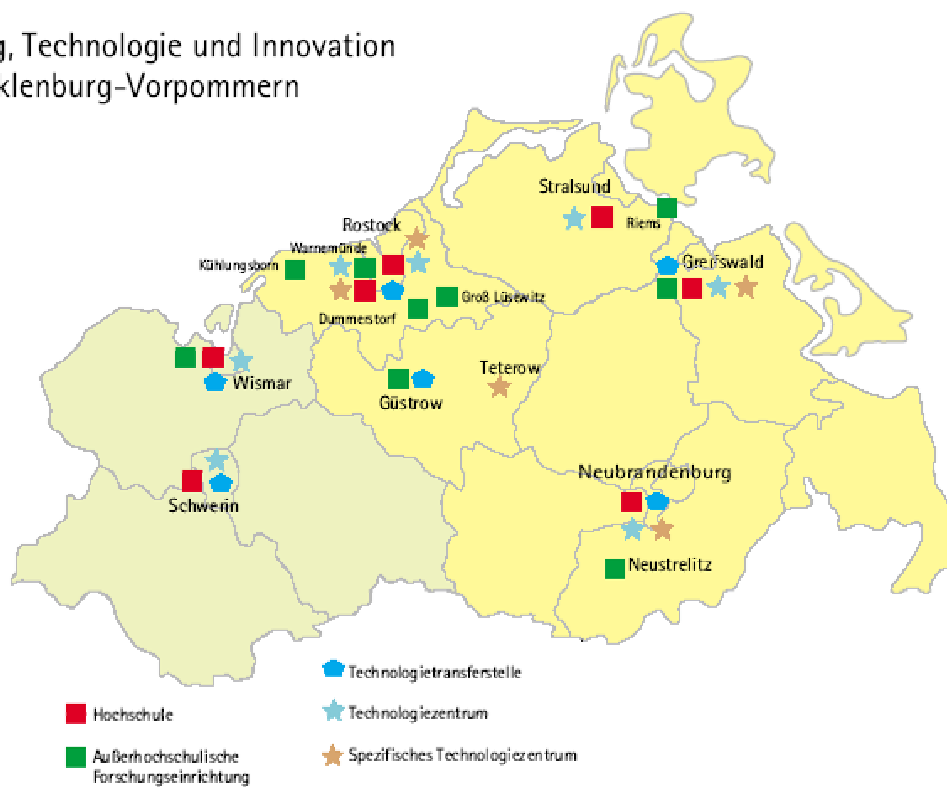
	bedeutendere Agglomerationsräume
	große Metropolregionen

Kaufkraftkennziffern des Jahres 2004 für Mecklenburg-Vorpommern (BRD = 100)



© IHK zu Schwerin; Quelle: BBE Unternehmensberatung GmbH

Bildung, Technologie und Innovation in Mecklenburg-Vorpommern

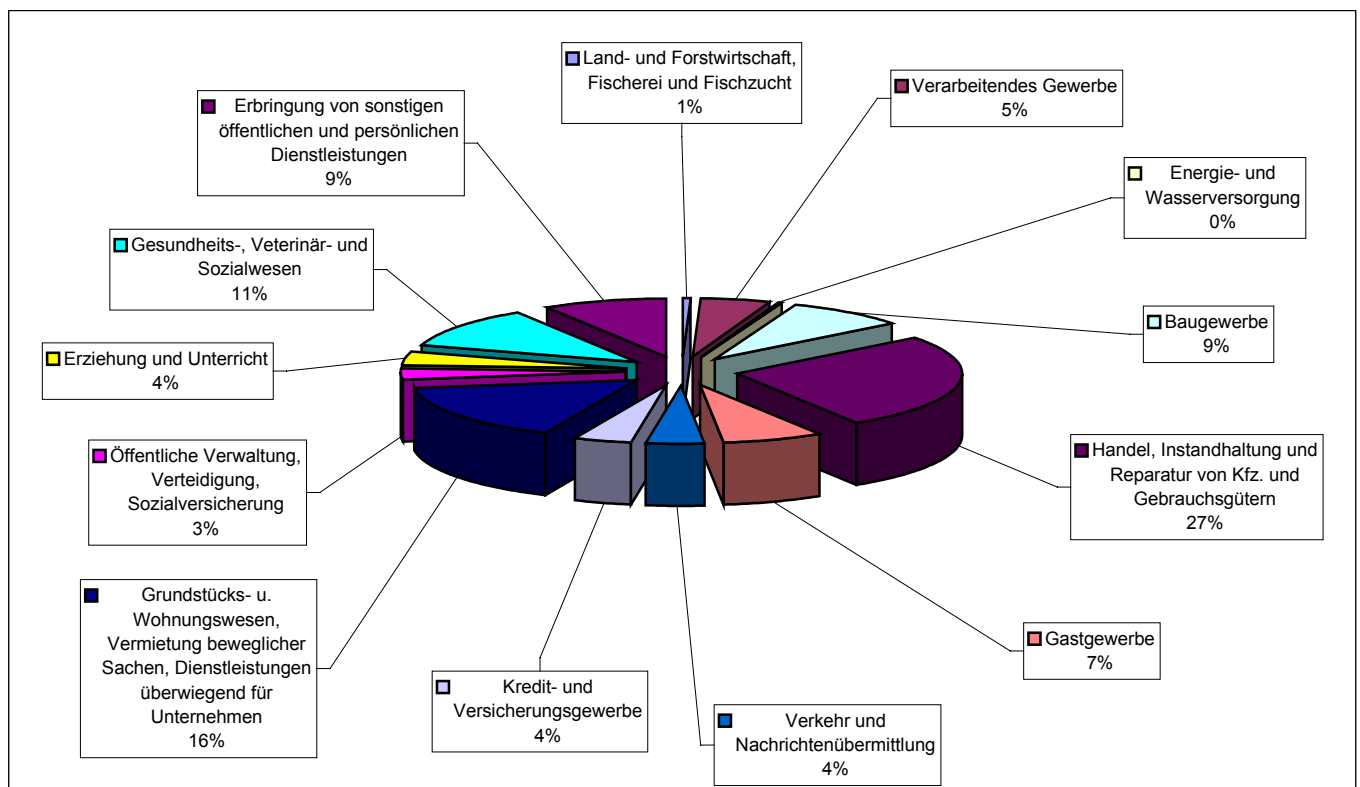
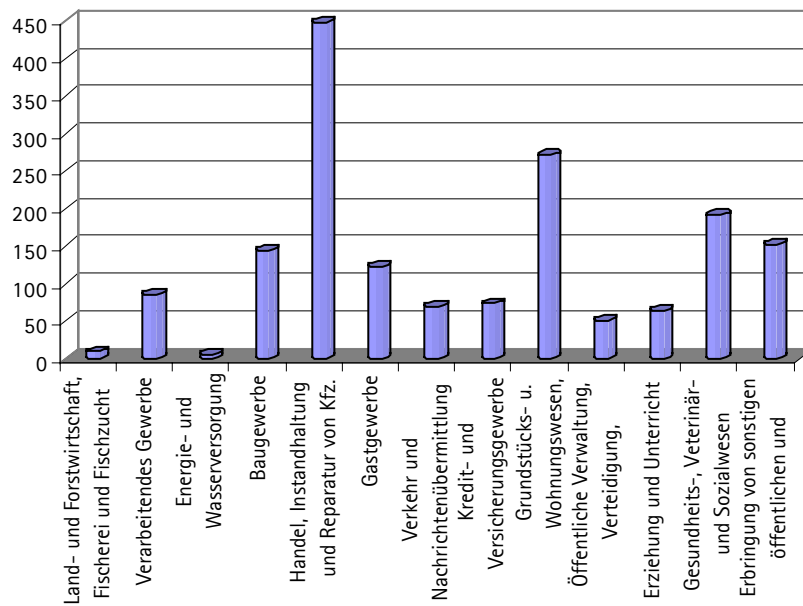


© IHK zu Schwerin 303

WL_for 1

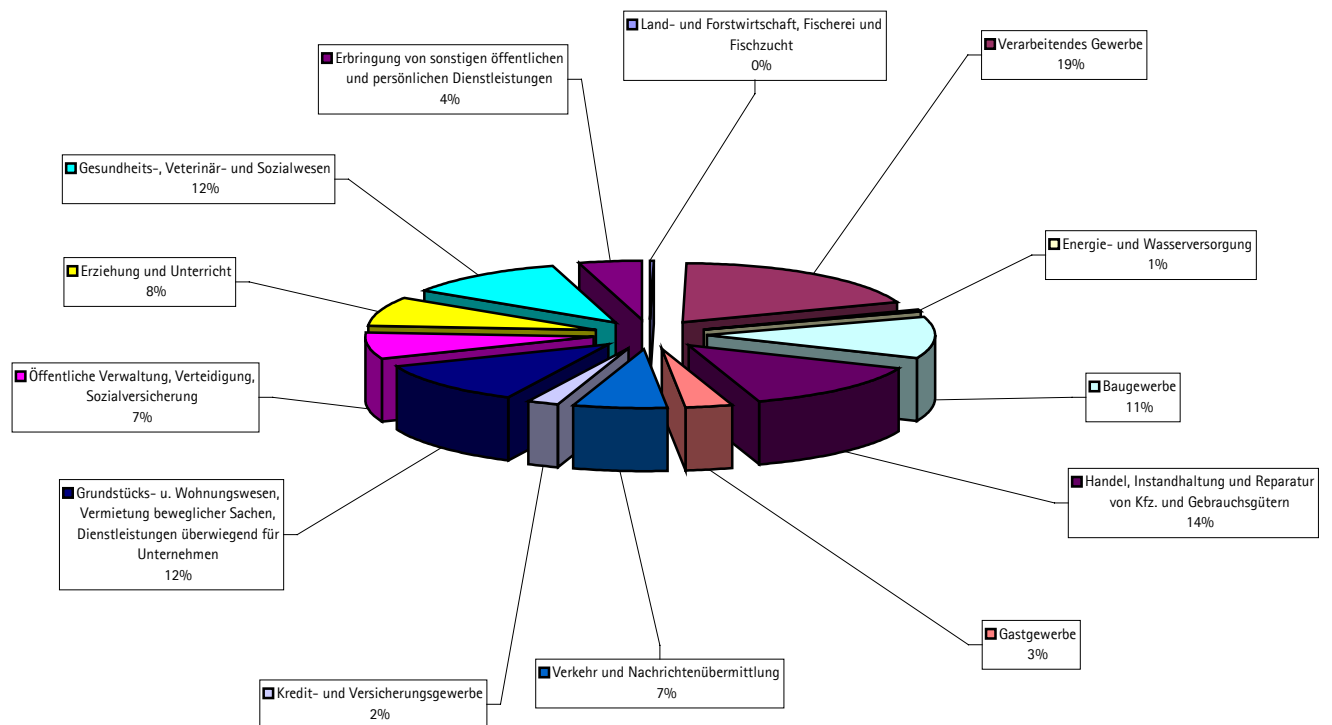
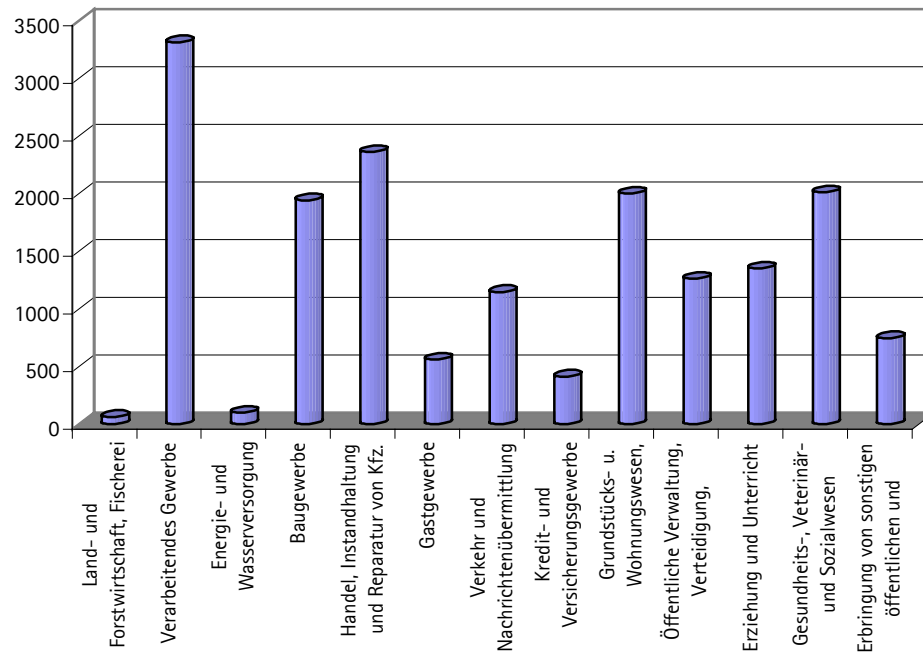
Wirtschaftsbereiche und Arbeitsstätten

Gesamt: 1.686



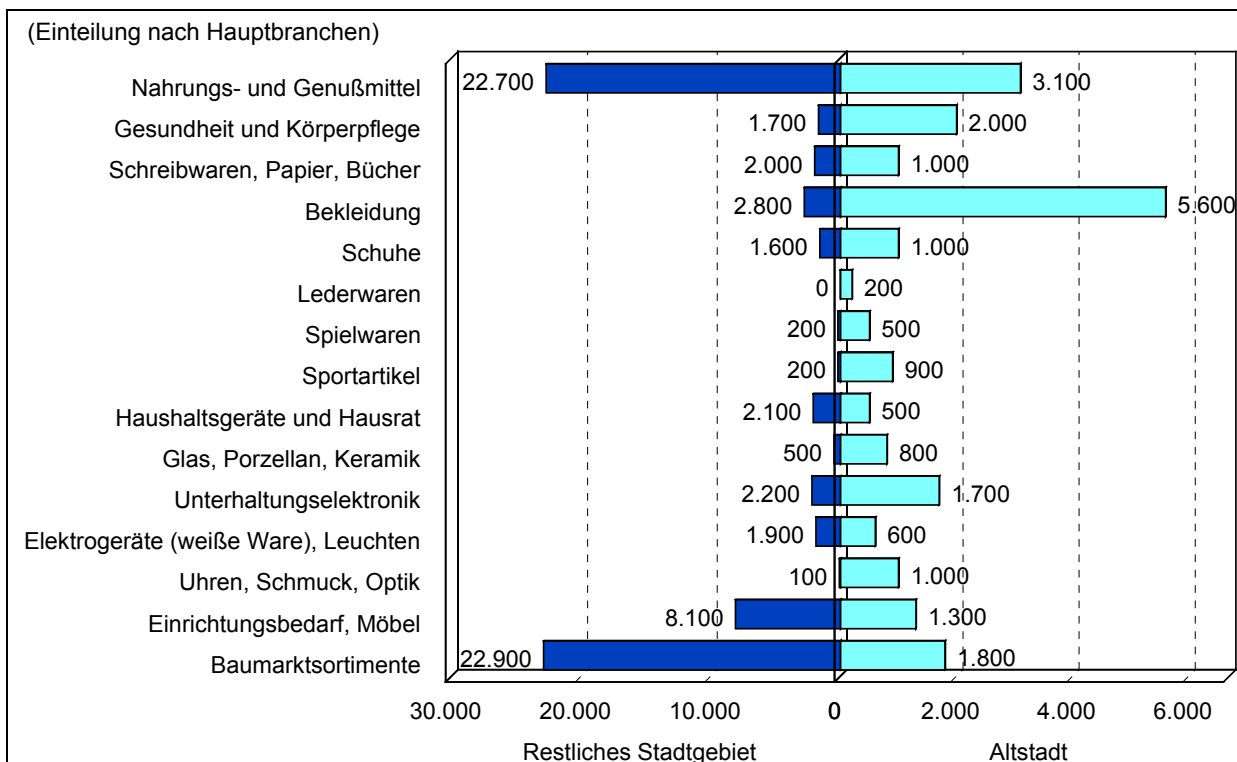
Quelle: Hansestadt Wismar, Statistikstelle
Stand: Dezember 2000

Wirtschaftsbereiche und Beschäftigte
Gesamt: 17.269



Quelle: Hansestadt Wismar, Statistikstelle
Stand: Dezember 2000

Verkaufsflächen in m²



Nahversorgungseinrichtungen im Stadtgebiet

Stadtteil	Anzahl der Nahversorger	Verkaufsfläche im m ²
Altstadt	3	2.200
Wismar-Nord	2	1.300
Wismar-Ost	3	2.000
Wismar-Süd	2	1.200
Friedenshof	3	2.300
Wendorf	2	2.000

Quelle: Flächendeckende Einzelhandelserhebung in Wismar, März 2000 (ab einer Größe von 500 m², ohne Unternehmen der Stadtteilzentren)

Diagramm: Leistungsentwicklung der Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern
Quelle: IHK zu Schwerin

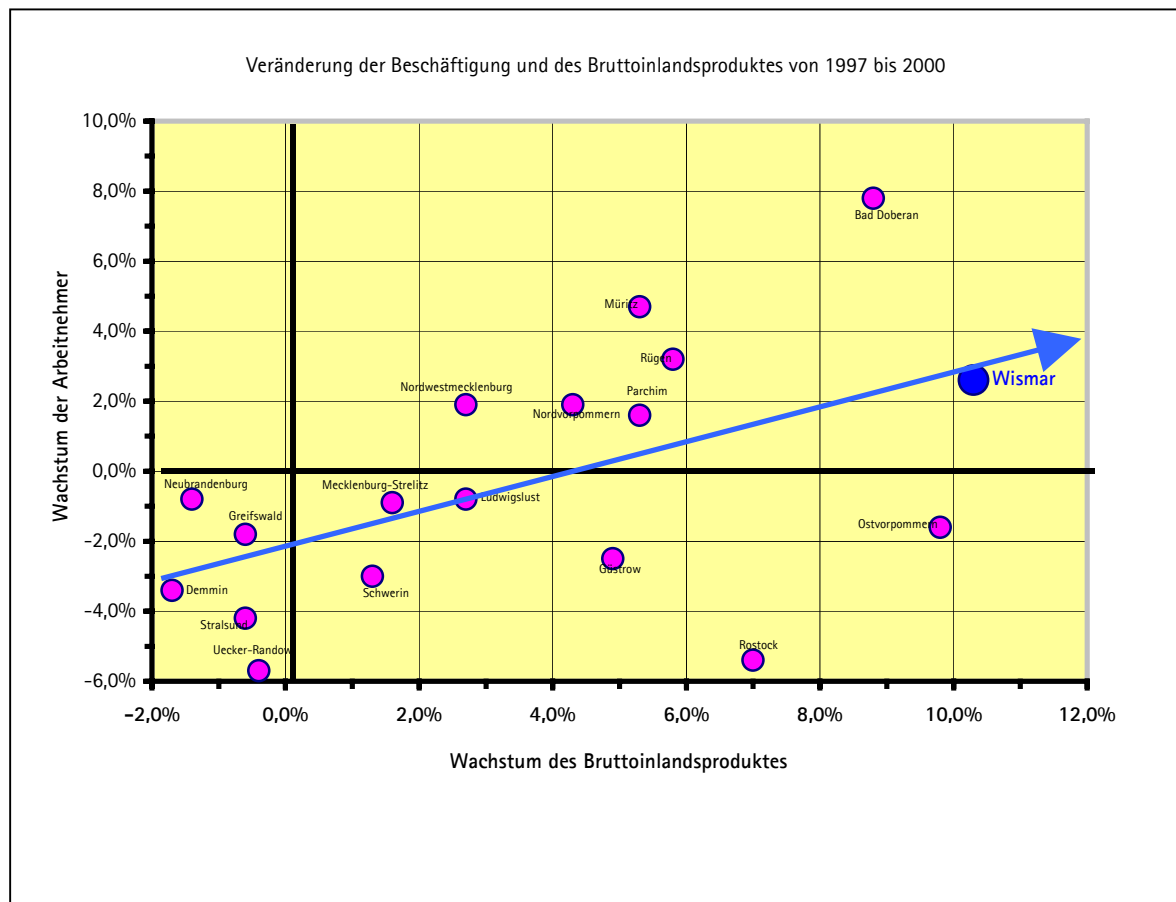
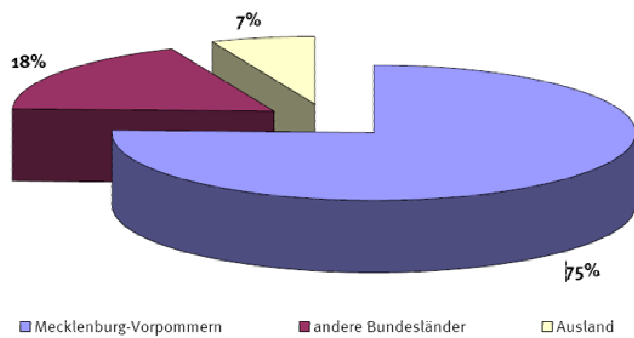
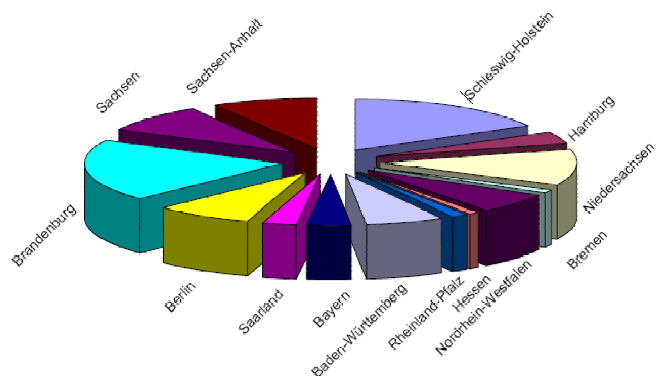


Diagramm: Studenten an der Hochschule Wismar



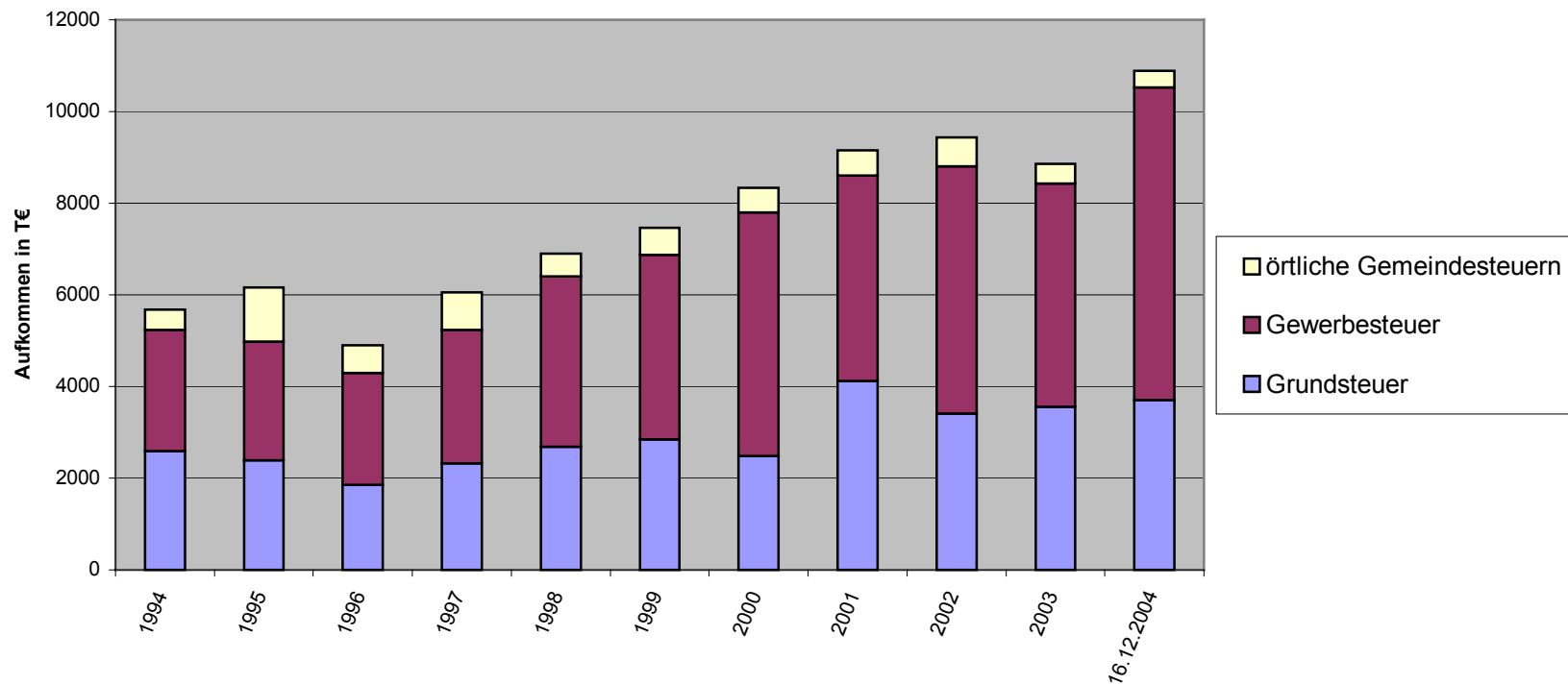
Quelle: Hochschule Wismar



Werte in T€

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	16.12.2004
Grundsteuer	2585,1	2387,5	1853,8	2318,6	2691	2845,6	2486,1	4122,6	3407,8	3553,3	3700,6
Gewerbsteuer	2649,92	2588,8	2441,4	2919,8	3709	4032,7	5311,5	4480,3	5396,5	4882,3	6827,4
örtliche Gemeindesteuern	447,2	1184,8	607,2	820,3	493	587	539,8	554,2	630,2	428,7	355,9
	5682,22	6161,1	4902,4	6058,7	6893	7465,3	8337,4	9157,1	9434,5	8864,3	10883,9

Entwicklung der Kommalsteuern



Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern



Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern

Stadtverwaltung
der Hansestadt Wismar
- Pressestelle/ Frau Richter -
Am Markt

23966 Wismar

- ☐ Besitzer Straße 11
17034 Neubrandenburg
Tel.: 03 95 / 45 24 - 0; Fax: 4 22 54 85
- ☐ Lübecker Straße 208 B
19059 Schwerin
Tel.: 03 85 / 74 12 - 0; Fax: 7 41 21 00
- ☐ Wallstraße 2
18055 Rostock
Tel.: 03 81 / 4 69 11 50, 4 69 11 52

Ihr Zeichen / vom

Mein Zeichen / vom

Datum

den 17.10.1996

Sehr geehrte Frau Richter,

wie telefonisch mit Ihnen vereinbart, übersenden wir Ihnen die Äußerungen des Präsidenten des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern auf der Pressekonferenz anlässlich der Vorstellung unseres Jahresberichtes 1996.

Eine sofortige Übersendung war aus zeitlichen Gründen leider nicht möglich.

Äußerungen des Präsidenten des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern auf der Pressekonferenz am 12. September 1996 anlässlich der Vorstellung des Jahresberichtes 1996 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 1994

„... Kommunen hat der Landesrechnungshof natürlich auch geprüft; u.a. auch Wismar. In unserem Jahresbericht haben wir Prüfungsbemerkungen gemacht, diese Bemerkungen können Sie auch in Berichten der Rechnungshöfe der alten Länder finden. Wismar, das ist eigentlich eine Kommune, die funktioniert; natürlich mit kleinen Webfehlern, wie das immer so in der Verwaltung ist. Diese kleinen Webfehler sind teilweise auch ganz lustig. Soweit es natürlich um Geld geht, was da verloren geht, ist das nicht lustig. Aber man kann sagen, die Prüfung der Hansestadt Wismar hat ergeben: „Wenn alle so arbeiten würden, dann wäre das schon ein großer Erfolg auf der Kommunalebene“. ...“

Innenminister des Landes
Mecklenburg-Vorpommern
Referat II 370 A
z.Hd. Frau Bielenberg
Arsenal am Pfaffenteich
Wismarsche Str.133

19048 Schwerin

11.07.1995

Gebietsänderungen der kreisfreien Städte

Sehr geehrte Frau Bielenberg,

im Nachgang zu meinem Schreiben vom 19.04.1995 hat sich aus der Bewertung der oben genannten Problematik durch die eingesetzte Arbeitsgruppe folgende Stellungnahme für die Hansestadt Wismar ergeben:

Aspekte der Stadtplanung

1. Aufgabenerfüllung der Hansestadt Wismar im Rahmen des zentral-örtlichen Systems

Auf der Grundlage der Landesverordnung über das Erste Landesraumordnungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LROP) vom 16.07.93 wird auch um die kreisfreie Hansestadt Wismar ein Ordnungsraum gebildet und so abgegrenzt, daß dieser die Kernstadt und das Umland mit räumlichen Verdichtungstendenzen umfaßt.

Raumbedeutsame Planung und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung bedürfen in diesem Ordnungsraum einer besonders engen Abstimmung zwischen den betroffenen Gemeinden.

Eine Eingemeindung würde diesen Prozeß vereinfachen und den Verwaltungsaufwand begrenzen.

Eine ringförmige Ausdehnung von Siedlungsflächen um die Kernstadt des Ordnungsraumes soll vermieden werden.

Siedlungsschwerpunkte bilden neben der Kernstadt geeignete Siedlungen, die im Zuge einer Achse liegen.

Zwischen den einzelnen Siedlungen sind im Zuge der Achsen ausreichend Freiräume zu erhalten.

Dieser Grundsatz wäre insbesondere bei einer Eingemeindung der Siedlungen in den vorhandenen Achsen besser und optimaler durchsetzbar und steuerbar im Sinne einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.

Weiterin ist die Hansestadt Wismar als zentraler Ort und in den überregionalen Achsen als Mittelzentrum eingestuft.

Sie bildet somit das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zentrum ihres Verpflichtungsbereiches.

Sie versorgt darüber hinaus die Bevölkerung des Mittelbereiches mit Gütern und Dienstleistungen des gehobenen Bedarfs.

Zur Regelausstattung gehören hier im wesentlichen:

- Gymnasien (sonstige zur allgemeinen Hochschulreife führende Schulen)
- berufsausbildende Schulen
- Sonderschulen
- ausreichend Kindergärten und Kinderkrippen
- Einrichtungen der Erwachsenenbildung (Volkshochschulen etc.)
- öffentliche Büchereien
- Krankenhäuser
- Fachärzte
- größere Sportanlagen (Stadion, Tennisplätze usw.)
- Sporthalle mit Zuschauerplätzen
- Hallen- und Freibad
- größere städtebauliche integrierte Einkaufszentren
- Großhandelseinrichtungen
- vielschichtige Handwerksbetriebe
- größere Kreditinstitute
- direkte Anschlüsse an das Bundesfernstraßennetz
(hier: B 105, B 106, B 192, B 208 sowie A 20 und A 241
in Planung)
- Anbindung an das Eisenbahnnetz mit Interregio-Halt.

Diese vorgenannten Einrichtungen können im Rahmen der Eingemeindung unmittelbar und intensiver durch die betreffenden Gemeinden genutzt werden.

Darüber hinaus besitzt die Hansestadt Wismar Einrichtungen eines Oberzentrums (oberzentrale Teilfunktion) und unterstreicht somit seine Funktion in dieser Region:

- Hochschule (Fachhochschule)
- Museum (unter hauptberuflicher Leitung)
- Theater
- Tier- und Erlebnispark
- Großkaufhaus bzw. Warenhaus
- Behörden mittlerer Verwaltungsebene
- Hotel (ca. 200 Betten mit Konferenz- und Tagungseinrichtung)
- breitgefächertes Angebot hochwertiger Arbeitsplätze (Werft)
verbunden mit vielfältigem hochqualifiziertem Arbeitskräftepotential.

All diese Funktionen werden durch die Hansestadt Wismar vorgehalten bzw. zum Teil noch erheblich ausgebaut (Hochschule, Werft).

2. Flächennutzung der Hansestadt Wismar

Die Hansestadt Wismar verfügt seit dem 26.11.1990 über einen wirk-samen Flächennutzungsplan. In diesem ist für das gesamte Stadt-gebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende allgemeine Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Hansestadt in den Grundzügen dargestellt.

Dieses betrifft insbesondere:

- für eine Bebauung vorgesehene Flächen:
 - . Wohnbauflächen
 - . gemischte Bauflächen
 - . gewerbliche und industrielle Bauflächen
 - . und Sonderbauflächen (Hafen, Hochschule, Tourismus sowie Einkaufs- und Dienstleistungszentren)
- Flächen für die öffentliche und private Infrastruktur
 - . Gemeinbedarf (Kirche, Kultureinrichtungen, Krankenhäuser)
- Flächen der sonstigen Nutzungen
 - . Verkehrsflächen
 - . Ver- und Entsorgungsanlagen
(Deponien, Kläranlagen, Wasserwerk mit entsprechenden Wasserfassungen)
- Grünflächen
(Parkanlagen, Kleingärten, Sportplätze und Friedhöfe)
- Flächen für Vorkehrungen zum Schutze gegen schädliche Umwelteinwirkungen
- Flächen des Hafens, der Wasserwirtschaft und des Hochwasserschutzes
- Flächen für die Landwirtschaft und Wald
- sowie Flächen für Maßnahmen und Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft
(Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmale).

Bei der Berücksichtigung der o.g. Bodennutzungen ist festzustellen, daß die Hansestadt Wismar mit ihrer Stadtgröße von 41,3 km² sehr schnell an die Grenzen ihrer räumlichen Entwicklung gestoßen ist.

Insbesondere wirken sich zwei im Stadtgebiet vorhandene Trinkwasserschutzzonen (Trinkwasserfassung Wendorf und Flöter Weg), 2 Landschaftsschutzgebiete (Wismar-Bucht und Wallensteingraben) sowie mehrere Naturschutzgebiete (in der Nähe von Hoben, Teichgebiete neben dem Mühlenteich und eine erhebliche Anzahl ökologisch wertvoller Gebiete (Moore) auf die räumliche Entwicklung der Hansestadt Wismar negativ aus, ohne die große Bedeutung dieser Gebiete aus ökologischer und für das Kleinklima begünstigende Sicht zu unterschätzen.

3. Bedarfsbegründung für die künftig einzugemeindenden Gebiete

- 3.1 Die Verbesserung der Wohnbedingungen für die Einwohner der Stadt und der Abbau des bestehenden Wohnungsdefizites gehören zu den wichtigsten Aufgaben der städtischen Planung. Qualitative Mißstände bestehen hierbei besonders in der Wohnbausubstanz, in der Wohnfläche.
- (Hansestadt Wismar = 22 m²/Einwohner
alte Bundesländer = 37 m²/Einwohner)

Um diese Zielgröße erreichen zu können, ist ein Nachholebedarf von 6.200 WE für die Hansestadt Wismar erforderlich. Für die Entwicklung zum Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen kommt ein Erweiterungsbedarf von ca. 2.400 WE hinzu. Für die Auflockerung von stark überbauten Flächen ist ein zusätzlicher Bedarf von ca. 900 WE notwendig. Daraus ergibt sich ein Gesamtbedarf von ca. 9.500 WE.

Die Hansestadt Wismar hat als Mittelzentrum die soziale Verpflichtung, diese Baulandflächen bereitzustellen. Mit den ausgewiesenen Wohnbauflächen im seit Oktober 1990 rechtskräftigen F-Plan kann dieser Bedarf nicht abgedeckt werden. Aus diesem Grund wurden auf dem Gebiet der Hansestadt Wismar zusätzliche Flächen zur Umwandlung in Wohnbauland vereinbart. Die Ansiedlung von großen Neubaugebieten sollte auf den schon ausgewiesenen Standorten des jetzigen Territoriums der Hansestadt Wismar erfolgen. Einzubeziehen wäre jedoch auch die bereits erfolgte oder geplante Bebauung in den Randgemeinden zur Erreichung der städtebaulichen Pflichten der Hansestadt Wismar.

Zur Erhaltung der besonderen gemeindlichen Siedlungsstrukturen sind hierbei einfühlsame Abrundungen bzw. Erweiterungen vorzusehen, um den jeweiligen ortstypischen Charakter zu erhalten.

- 3.2 Die Erhaltung und Umstrukturierung bestehender Gewerbeflächen und die Neubeschaffung von arbeitsintensiven Flächen hat für die Hansestadt Wismar, aber auch für das Umland höchste Priorität.

Neben den bereits bestehenden Gewerbebereichen sollten zum weiteren Abbau der hohen Arbeitslosigkeit im Ordnungsraum Wismar weitere gewerbliche Entwicklungsgebiete ausgewiesen werden, bzw. die vorhandenen zusammengefaßt werden um leistungsfähige Areale für Investoren zur Verfügung stellen zu können.

- 3.3 Die Ausweisung touristischer Entwicklungsareale käme den einzugemeindenden Siedlungen als wichtige Aufgabe in Ergänzung zu den Festlegungen der Hansestadt Wismar zu. In der Hansestadt Wismar sind die touristischen Entwicklungsareale neben den Bereichen Alter Hafen, Seebad Wendorf im Einklang mit der Gestaltung des Wismarer Orts- und Landschaftsbildes im besonderen Blickwinkel der historischen Wismarer Altstadt und ihrer maritimen Lage als sehr begrenzt anzusehen. Deshalb sind weitere Schwerpunkte für diese touristische Entwicklung vorrangig in den angrenzenden Gemeinden zu setzen.

- 3.4 Bei den Flächen des überörtlichen Verkehrs, aber auch bei den örtlichen Hauptverkehrszügen sind alle umliegenden einzugemeindenden Siedlungen betroffen bzw. einbezogen.

Als Schwerpunkt ist die Ortsumgehung der Hansestadt Wismar, der Bau der Autobahn A 20 und der A 241 zu nennen, der sich ausschließlich außerhalb der gegenwärtigen Stadtgrenze vollzieht.

Mit Bestandteil dieser Ortsumgehung ist die Westtangente. Auch diese Trasse wird teilweise im Amtsbereich Dorf-Mecklenburg realisiert.

Der Bau der Osttangente verläuft teilweise auf dem Gebiet des Amtes Neuburg. Mit diesen Baumaßnahmen unter Berücksichtigung der vorhandenen Bundesfernstraßen ist ein ausgezeichnetes Verkehrsnetz für die Hansestadt Wismar einschließlich der möglicherweise einzugemeindenden Bereiche gegeben.

Die Hauptachsen müssen auch mit separaten Fuß- und Radwegen ausgestattet werden.

Dieses ist aus diesseitiger Sicht nur erreichbar, durch einheitliche Planungsverfahren.

In der Vergangenheit wurden in einigen Randgemeinden der Hansestadt Wismar durch Mißachtung der bestehenden Regionalplanung sowie von notwendigen Baugenehmigungsverfahren planerisch Fakten geschaffen, die eine eigenständige, an die Funktion eines Mittelzentrums bzw. Oberzentrums mit Teilfunktion anknüpfende bedarfsgerechte Planung auf dem jetzigen Territorium der Hansestadt Wismar erheblich erschweren bzw. zum Teil widersprüchlich erscheinen lassen.

Insofern ist aus planerischer Sicht eine Eingemeindung von Randgemeinden auf Grund des Vorhergesagten sinnvoll und erforderlich.

Aspekte aus wirtschaftlicher und touristischer Sicht

Die bereits vorher aus planerischer Sicht aufgezeigten Frakten, die von den Randgemeinden geschaffen wurden, haben auch wirtschaftlich negative Folgen für die Hansestadt Wismar.

So wurden die dort angesiedelten Gewerbegebiete ständig erweitert und durch günstige Bodenpreise sowie auf Grund geringer Hebesätze Firmen aus dem Gebiet der Hansestadt Wismar abgeworben.

Gleiches gilt für die Neuansiedlung von auswärtigen Investoren.

Hinzu kommt, daß diese Gewerbegebiete einen Standortvorteil zu den zukünftigen Autobahnen und Tangenten der Hansestadt Wismar besitzen.

In der Prognose steht zu erwarten, daß auch zukünftig Investoren eher Flächen in Nähe der Autobahn bzw. deren Zubringer nutzen werden, als entfernter liegende Gewerbegebiete auf dem Gebiet der Hansestadt Wismar.

Durch eine Eingemeindung der Gewerbegebiete im direkten Umfeld der Hansestadt Wismar würden diese bereits jetzt und noch verstärkter in der Zukunft den Wirtschaftsstandort Wismar sichern.

Hierbei ist auch insbesondere zu berücksichtigen, daß diese Gewerbebetriebe durch ihre Abgabenleistungen die Funktionen der Hansestadt Wismar dauerhaft finanziell mittragen würden.

Aus touristischer Sicht ist ebenfalls eine Ausdehnung des Gemeindegebietes der Hansestadt Wismar wünschenswert und notwendig.

Wie bereits vorher aufgeführt, beschränken sich die derzeitigen touristischen Möglichkeiten der Hansestadt Wismar.

Zur Erreichung einer Verbesserung der Effektivität erscheint diesseitig auch die Gründung eines Zweckverbandes wegen der Anzahl der umliegenden Randgemeinden als wenig effektiv, da ein solcher personell und auch finanziell zum weitaus überwiegenden Teil durch die Hansestadt Wismar finanziert werden müßte, auf der anderen Seite jedoch die Randgemeinden hieraus den weitaus größeren Nutzen erzielen würden.

Aspekte des Umweltschutzes/Abfallrechtes

1. Umwelt und Naturschutzbelange

Unter Berücksichtigung ihrer geringen Fläche und zahlreicher Nutzungsbeschränkungen (Trinkwasserschutzgebiete, Natur-, Landschaftsschutz- und sonstige ökologisch wertvolle Gebiete, Niederungsgebiete u.ä.) verfügt die Hansestadt Wismar nur noch über begrenzte Möglichkeiten sich zu entwickeln, ohne wesentliche Eingriffe in Natur und Landschaft vornehmen zu müssen. Dies gilt insbesondere für die aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhaften Standorte im Süden der Stadt (Lage an der A 20).

Zunehmend stehen auch Immissionsschutzbelange einer weiteren Entwicklung entgegen. (So steht z.B. einer geplanten Wohnbaufläche am Schwanzenbusch der vorhandene Flugplatz in Müggenburg entgegen. Grundsätzlich gilt dies auch für die aus überregionaler Sicht erforderlichen Straßenneubauten).

Zu nennen ist auch das Defizit an Naherholungsflächen im Stadtgebiet und das Fehlen von geeigneten Flächen, um hier eine ausreichende Versorgung zu gewährleisten.

Die Standortssituation ist so angespannt, daß bei jüngsten Planänderungen zugunsten des Wohnungsbaus bereits in ein einstweilig gesichertes Landschaftsschutzgebiet eingegriffen werden mußte (Wohngebiet Ostseeblick west- und südwestlich der Ortslage Hinter Wendorf bis Stadtgrenze).

Ein nicht nur punktuell, sondern auch regional vorteilhafter Ausgleich derartiger Eingriffe, z.B. durch Schaffung von Biotopvernetzungen bzw. durch Neubegrünung von Wald ist angesichts des geringen verfügbaren Flächenpotentials und vielfältiger dabei zu berücksichtigender Belange häufig nicht möglich.

Sollen diese Belange einer zielgerichteten Landschafts- und Naturraumentwicklung im Einklang mit so wichtigen anderen Belangen der Raumordnung, wie Siedlungsentwicklung, Verkehrsentwicklung (hier insbesondere der Tourismus) unter Wahrung des regional Typischen unseres (eiszeitlich geprägten) Naturraumes und der (in geschichtlicher Zeit) gestalteten Kulturlandschaft (Offenlandschaftscharakter) optimal umgesetzt werden, so bedarf dies einer über die jetzigen Stadtgrenzen hinausgehenden verbindlichen Detailplanung, wie sie nur von der der kommunalen Selbstverwaltung obliegenden Bauleitplanung zu leisten ist.

Eine Ausdehnung des Stadtgebietes könnte hier die entsprechenden Voraussetzungen für eine Planung schaffen, die den vorgenannten Anforderungen entspricht.

So lassen sich z.B. die vielfältigen von der Raumordnung und den Landesfachplanungen für die Achse Wismar/Schwerin bis Dorf Mecklenburg/Groß Stieten vorgesehenen Nutzungen (zu entwickelnde Siedlungsachse, Verkehrsachse, Naherholung, Tourismus, Landschaftsschutz, Entwicklungsraum für Naturschutz und Landschaftspflege, zum Teil Entwicklungsraum für Feuchtbiotope) nur durch eine verbindliche Detailplanung so verwirklichen, daß diese Nutzungen voneinander profitieren und keine Konflikte zwischen den einzelnen Nutzungen auftreten werden.

Hier läßt sich bei entsprechender Planung z.B. eine landschaftsgebundene ruhe, erlebnis- und sportorientierte Erholungs- und Urlaubsform (z.B. Reiten, Angeln, Segeln, Radwandern, Naturbeobachtung) entwickeln, die in Verbindung mit den städtischen Angeboten (kulturelle und sportliche Veranstaltungen, Museen, Theater, Sportstätten, Bauwerke, Denkmäler, Hafen, Fahrgastschiffahrt) saisonverlängernt wirkt. Gleichzeitig kann hier ein traditionelles Naturerholungsgebiet der Hansestadt Wismar reaktiviert werden.

Eine planmäßige Siedlungs-, Erholungs- und Naturraumentwicklung in diesem Bereich würde auch zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der dort verkehrenden Bahnlinie Wismar - Bad Kleinen beitragen, eine höhere Zugfrequenz ermöglichen und damit die Anbindung der gesamten Region Wismar an das Schienennetz verbessern.

Längerfristig kann auch z.B. durch Neubegrünung größerer Waldflächen eine naturräumliche Verbindung zwischen den Erholungsgebieten im Raum Poel und dem zu entwickelnden Gebiet in der Achse Wismar/Schwerin hergestellt werden. Durch eine derartig gezielte Entwicklung kann der bestehende Druck, die ökologisch wertvollen, weitestgehend unberührten Flächen am Ostufer der Wismarer Bucht für die Siedlungs- und Tourismusentwicklung zu erschließen, in das Hinterland kanalisiert und dem aus internationalen Naturschutzübereinkommen resultierenden Belangen dauerhaft entsprochen werden.

2. Wasserbehördliche Belange

Eine Ausdehnung des Stadtgebietes führt zu günstigeren Zuständigkeiten der Hansestadt Wismar als Untere Wasserbehörde. So befinden sich zur Zeit die Trinkwasserschutzgebiete zum überwiegenden Teil auf dem Territorium des Landkreises Nordwestmecklenburg, d.h. außerhalb der behördlichen Zuständigkeit der Bürgermeisterin der Hansestadt Wismar. Eine Vergrößerung des Stadtgebietes bis in den Raum Lübow würde hier zu Zuständigkeiten führen, die eine wirksame Daseinsvorsorge auf dem Gebiet des Trinkwasserschutzes und der Wasserversorgung begünstigen.

Mit einer Gebietserweiterung würde darüberhinaus eine günstigere Zuständigkeit für die das Stadtgebiet berührenden Fließgewässer erzielt werden. Das gesamte Einzugsgebiet der Köppernitz, des Redentiner Baches, des Müggenburger Baches und große Teile des Greeser Baches würden nur noch in den Zuständigkeitsbereich einer Wasserbehörde (Bürgermeisterin Hansestadt Wismar) fallen, was für die Einheitlichkeit der Bewirtschaftung und des behördlichen Handelns vorteilhaft ist.

3. Ver- und Entsorgung

Eine Vergrößerung des Stadtgebietes ermöglicht es, die Ver- und Entsorgung effizienter und damit kostengünstiger zu gestalten. So werden im gesamten Raum Nordwestmecklenburg kurzfristig alle vorhandenen kommunalen Deponien geschlossen. Als einzige Deponie verbleibt in diesem Raum die Deponie Schönberg. Um die entstehenden Transport- und Deponiekosten zu minimieren, müsse neue Abfallkonzepte umgesetzt werden, die zu einer wesentlichen Reduzierung des zu deponierenden Restmüllanfalls führen. So muß im Interesse einer Müllvermeidung die Gebührenfestsetzung in Abhängigkeit von der entsorgten Abfallmenge erfolgen und die dafür erforderliche Technik eingesetzt werden. Eine weitere Mengenreduzierung ist durch Vorbehandlungsanlagen bis hin zur thermischen Behandlung vorzunehmen. Derartige Techniken werden ab einer Größenordnung von 60.000 Einwohnern wirtschaftlich sinnvoll.

Aspekte aus finanzwirtschaftlicher Sicht

Auf Grund von Statistiken beträgt die Einwohnerzahl der zur Eingemeindung in Frage kommenden Umlandgemeinden ca. 11.000 Einwohner.

Dies würde nach derzeitigem Stand eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen in der Hansestadt Wismar um ca. 13.0 Millionen DM bedeuten.

Weiterhin würde der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer um ca. 3.0 Millionen DM steigen.

Hierbei ist darauf hinzuweisen, daß ab 1997 der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer nicht mehr pauschal pro Einwohner festgesetzt werden soll, sondern daß sich die Berechnung des Anteils an der Steuer nach dem tatsächlichen in der Gemeinde aufgebrachten Gesamteinkommen der Einkommenssteuer richtet.

Da davon auszugehen ist, daß sich in den Randgemeinden einkommensstärkere Bürger niedergelassen haben, wäre der Anteil dann entsprechend höher.

Weiter ist zu berücksichtigen, daß in den Randgemeinden nicht nur überdimensionierte Gewerbegebiete sich entwickelt haben, sondern diese Gemeinden nunmehr, entgegen der bestehenden Regionalplanung, darangehen, auch dementsprechend große Wohngebiete auszuweisen, insbesondere für den Eigenheimbau. Da diese im Verhältnis zu den angebotenen bzw. zu erstellenden Wohngebieten innerhalb des Gebietes der Hansestadt Wismar kostengünstiger sind, (z.B. Bodenpreise) steht zu erwarten, daß die einkommensstärkeren Bürger sich auch zukünftig in den Randgemeinden niederlassen werden.

Gleichwohl würden diese Bürger aber auch weiterhin die von der Hansestadt Wismar als Mittelzentrum und Oberzentrum mit Teilfunktionen vorgehaltenen Einrichtungen nutzen, der auf sie entfallene Anteil an der Steuer jedoch den Randgemeinden zugute kommen.

Durch diese Entwicklung würde der Anteil der vermeintlich schwächeren Bevölkerungsschichten im Gebiet der Hansestadt Wismar überdimensional ansteigen.

Die damit verbundenen sozialen Lasten der Hansestadt Wismar wären dann ebenfalls überproportional hoch am Gesamthaushalt.

Fazit

Ich denke, die aufgeführten Fakten machen deutlich, daß auf Grund der Entwicklung der Randgemeinden und der zukünftigen Entwicklung der Region Wismar, eine Vergrößerung des Gebietes der Hansestadt Wismar unumgänglich ist.

Zwar ist zum derzeitigen Zeitpunkt die wirtschaftliche Situation der Hansestadt Wismar dergestalt, daß alle Aufgaben als Mittelzentrum bzw. Oberzentrum mit Teilfunktionen vollständig geleistet werden können, jedoch auf Grund der aufgezeigten Entwicklungen in den Randgebieten, verbunden mit der Umsetzung einer neuen Verkehrsplanung (Bau der Autobahn), könnte die Ableistung dieser Aufgaben gefährdet werden.

Die in meinem Schreiben vom 19.4.1995 avisierten Gespräche mit den Umlandgemeinden wurden nicht durchgeführt. Bereits im Oktober 1993 wurden durch den damaligen Senat der Hansestadt Wismar mit den Umlandgemeinden Gespräche zu einer möglichen Vereinigung mit der Hansestadt Wismar geführt. Alle Gemeinden waren zwar gesprächsbereit, doch wurde dabei deutlich, daß diese letztlich einer Eingemeindung negativ gegenüber stehen.

Auf Grund der oben dargelegten Situation, d.h. "Die Aufgaben als regionales Zentrum für die Menschen in dieser Region leistet die Hansestadt Wismar, die Einnahmen aus Gewerbesteuer und Einkommenssteuer verbleiben in den Gemeinden", ist diesseitig kein Ansatz für einen Sinneswandel zu erkennen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Rosemarie Wilcken
Bürgermeisterin

23.12.04

Hansestadt Wismar
Bauamt, Abt. Planung

Senator Berkhahn

Gebietsänderungen der kreisfreien Städte und Stadt- Umland-Problematik

Hier: Zuarbeit des Sachgebietes Bauleitplanung

Sehr geehrter Herr Berkhahn,

zur Anfrage des Innenministeriums Mecklenburg – Vorpommern vom 30.11.2004 zu o.a. Gebietsänderungen der kreisfreien Städte und zur Stadtumlandproblematik wird aus städtebaulicher und stadtplanerischer Sicht folgende Stellungnahme abgegeben:

1. Aufgabenerfüllung der Hansestadt Wismar im Rahmen der Raumordnung und Landesplanung

Die Hansestadt Wismar ist gemäß Regionalem Raumordnungsprogramm (RROP) Westmecklenburg, 1996, Mittelzentrum für einen Versorgungsbereich von ca 90.300 Einwohner. Sie nimmt außerdem oberzentrale Teilfunktionen, insbesondere auf den Gebieten der Bildung, Kultur und der Dienstleistungen wahr.

Die Hansestadt versorgt als Mittelzentrum die Bevölkerung ihres Mittelbereiches mit Gütern und Dienstleistungen des gehobenen Bedarfs. Sie bildet außerdem neben dem Oberzentrum Schwerin den wichtigsten räumlichen Entwicklungsschwerpunkt im Nordwesten Mecklenburgs und trägt dazu bei, auch in den umgebenden ländlichen bzw. kleinstädtischen Räumen gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen. Schwerpunkt ist hierbei eine gute Versorgung mit Bildungs-, Gesundheits-, Kultur-, Sport -und Einkaufseinrichtungen.

Die Hansestadt Wismar bildet somit das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zentrum ihres Verflechtungsbereiches im Nordwesten Mecklenburgs.

Zur Regelausstattung der Hansestadt Wismar gehören hier im wesentlichen:

- Ausreichend Kindergärten und Kinderkrippen
- Schulen und Sonderschulen mit Sporthallen
- Gymnasien
- Berufsausbildende Schulen
- Einrichtungen der Erwachsenenbildung (Volkshochschulen usw.)
- Öffentliche Büchereien
- Krankenhäuser, Ärztehäuser, Fachärzte
- Größere Sportanlagen (Stadion, Sportplätze, Tennisplätze, usw.)
- Große Sporthalle mit Zuschauerplätzen
- Hallen- und Freizeitbad
- Größere städtebaulich integrierte Einkaufszentren
- Großhandelseinrichtungen
- Handwerksbetriebe

- Größere Kreditinstitute
- Direkte Anschlüsse an das Bundesfernstraßennetz
(B 105; B 106; B192; B208 sowie A 20 und A 241 (in Planung))
- Anbindung an das Eisenbahnnetz mit Interregio – Halt
- Seehafen

Diese vorgenannten Einrichtungen können im Rahmen der Eingemeindung unmittelbar und intensiver durch die betreffenden Gemeinden genutzt werden.

Darüber hinaus besitzt die Hansestadt Wismar mehrere Einrichtungen eines Oberzentrums (oberzentrale Teilfunktion) und unterstreicht ihre Funktion in dieser Region:

- Hochschule
- Museum
- Theater
- Tierpark
- Großkaufhaus bzw. Warenhaus
- Behörden mittlerer Verwaltungsebene
- Hotel (ca 200 Betten mit Konferenz- und Tagungseinrichtung)
- Breitgefächertes Angebot hochwertiger Arbeitsplätze (Werft/Holzindustrie) verbunden mit vielfältigen hochqualifiziertem Arbeitskräftepotential

Diese Funktionen werden durch die Hansestadt Wismar vorgehalten bzw. z. Teil noch ausgebaut und ebenfalls durch die Randgemeinden in Anspruch genommen.

Gemäß dem Ersten Landesraumordnungsprogramm Mecklenburg – Vorpommern (LROP) von 1993 und dem Regionalen Raumordnungsprogramm Westmecklenburg (RROP) von 1996 besitzt die kreisfreie Hansestadt Wismar einen Ordnungsraum. In diesem Ordnungsraum wird die Hansestadt als Kernstadt durch das Umland mit räumlichen Verdichtungstendenzen umfasst. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung bedürfen in diesem Ordnungsraum einer besonders engen Abstimmung zwischen den betroffenen Gemeinden. Eine Eingemeindung dieses verdichteten Raumes würde diesen Prozess vereinfachen und den Verwaltungsaufwand begrenzen. Eine weitere ungesteuerte ringförmige Ausdehnung von Siedlungsflächen um die Kernstadt in den Ordnungsraum könnte somit vermieden werden. Diese Siedlungsschwerpunkte bzw. Verdichtungsräume liegen in der Regel in vorgegebenen Siedlungsachsen. Zwischen den einzelnen Siedlungen sollten im Zuge der Achsen ausreichend Freiräume erhalten bleiben. Dieser Grundsatz wäre insbesondere bei einer Eingemeindung der Siedlungen in den vorhandenen Achsen besser und optimaler im Sinne einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durchsetzbar.

Die Hansestadt Wismar durchlaufen drei überregionale Achsen mit z.T. schon vorhandenen leistungsfähigen Verkehrseinrichtungen, die den Leistungsaustausch von Westmecklenburg über die Regionalgrenzen hinaus mit anderen Oberzentren sowie mit den bedeutenden Wirtschaftsräumen Deutschlands und Europas sichern.

- Hamburg – Kiel – Lübeck – Wismar – Rostock – Stralsund – Baltikum
- Skandinavien – Wismar – Schwerin – Magdeburg – Berlin – Hannover
- Skandinavien – Rostock – Wismar – Schwerin – Magdeburg – Berlin – Hannover

2. Flächennutzung der Hansestadt Wismar

Die Hansestadt Wismar verfügt seit 1990 über einen wirksamen Flächennutzungsplan. In diesem ist für das gesamte Stadtgebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende allgemeine Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Hansestadt in den Grundzügen dargestellt.

Die Schwerpunkte der dargestellten Flächennutzung betreffen insbesondere:

Für eine Bebauung vorgesehene Flächen:

- Wohnbauflächen (historische Altstadt – UNESCO-Welterbe- , Großwohnsiedlungen und mehrere Siedlungsgebiet, insbesondere für den Eigenheimbau)
- gemischte Bauflächen
- gewerbliche und industrielle Bauflächen (Werft, Holzindustrie usw.)
- Sonderbauflächen (Hafen, Hochschule, Krankenhaus, Tourismus, sowie Einkaufs- und Dienstleistungszentren)

Flächen für die öffentliche und private Infrastruktur:

- Gemeinbedarf (Kirche, Kultur- und Sozialeinrichtungen, usw.)

Flächen der sonstigen Nutzungen:

- Verkehrsflächen
- Ver- und Entsorgungsanlagen (Deponie, Kläranlage, Umspannwerk, Wasserwerk mit entsprechender Wasserfassung)

Grünflächen:

- Parkanlagen, Kleingärten, Sportplätze und Friedhöfe

Flächen für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen

Flächen des Hafens, der Wasserwirtschaft und des Hochwasserschutzes

Flächen für die Landwirtschaft und Wald

Flächen für Maßnahmen und Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft

- Naturschutzgebiete
- Landschaftsschutzgebiete
- Naturdenkmale

Bei der Berücksichtigung der o.g. Bodennutzungen ist festzustellen, dass die Hansestadt Wismar mit 1.069 EW/km² bei einer Flächengröße von 42 km² die am dichtesten besiedelte Stadt in Mecklenburg-Vorpommern ist und dadurch auf Grund dieser hohen Siedlungsdichte sehr schnell an ihre territoriale und somit wirtschaftliche Entwicklungsgrenze gestoßen ist.

Im Vergleich dazu besitzen die z.B. die Kreisstadt Grevesmühlen mit einer Einwohnerdichte von 212 EW/km² (52 km² Stadtgröße) und die Stadt Gadebusch mit einer Einwohnerdichte von 135 EW/km² (47 km² Stadtgröße) bei wesentlich geringeren Einwohnerzahlen größere Stadtgebiete. Allein aus dieser Tatsache heraus ergibt sich für die Hansestadt Wismar ein zwingender Handlungsbedarf. Zur weiteren Stärkung des Wirtschaftsstandortes und der Wirtschaftskraft Wismars, aber auch darüber hinaus zur Stärkung der nördlichen Region Nordwestmecklenburgs, ist eine Eingemeindung der umliegenden Verdichtungsräume sinnvoll und notwendig.

Insbesondere wirken sich zwei im Stadtgebiet vorhandene Trinkwasserschutzzonen (Trinkwasserfassung Wendorf und Flöter Weg), zwei Landschaftsschutzgebiete (Wismar- Bucht und Wallensteingraben) sowie mehrere Naturschutzgebiete (in der Nähe von Hoben, Teichgebiete neben dem Mühlenteich) und eine erhebliche Anzahl ökologisch wertvoller Gebiete (Moore) auf die räumliche Entwicklung der Hansestadt Wismar negativ aus, ohne die große Bedeutung dieser Gebiete aus ökologischer und für das Kleinklima begünstigende Sicht zu unterschätzen.

Im Zuge dieser intensiven o.a. Flächennutzung der Hansestadt Wismar waren bisher zur Ausschöpfung des vorhandenen Potenzials insbesondere für die Wirtschaft bisher 44 Änderungen des wirksamen Flächennutzungsplanes und daraus zu entwickelnde 63 verbindliche Bauleitplanverfahren (Bebauungspläne, V + E – Pläne) erforderlich.

3. Weitere Bedarfsgründe für eine Eingemeindung

Die Verbesserung der Wohnbedingungen für die Einwohner der Stadt gehört zu den wichtigsten Aufgaben der städtebaulichen Planung. Qualitative Missstände bestehen hierbei besonders bei der Wohnbaubsubstanz. Für Wismar beträgt die durchschnittliche Wohnfläche ca 23 m²/Einwohner, in den alten Bundesländern liegt dieser Wert bei 37 m² /Einwohner.

Die durchschnittliche Wohnungsgröße liegt in der Hansestadt Wismar mit 59,9 m² ebenfalls noch niedriger als im Vergleichswert mit der Bundesrepublik Deutschland mit 97,0 m².

Um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung für den Wohnungsbau in den Gemeinden vornehmen zu können, wurde durch das Amt für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg ein Konzept zur Sicherung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in den Stadt- Umland-Bereichen des Oberzentrums Schwerin sowie der Mittelzentren Wismar und Parchim erarbeitet.

Dieses Konzept wurde im Rahmen der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (ISEK'S) für die Hansestadt Wismar auf der Grundlage einer umfassenden Datenerfassung konkretisiert und damit ein aktueller und richtungsweisender Entwicklungsrahmen für die Stadt vorgegeben.

Um eine Annäherung an die o.g. Vergleichswerte zu erreichen, ergibt sich gemäß dem ISEK insbesondere im Eigenheimbau ein Nachholebedarf von ca 1.500 WE. Nur zum Teil kann dieser Bedarf durch einfühlsame Abrundungen bzw. Erweiterungen sowie durch Wiederbebauung der Abrissareale in den Großwohnsiedlungen auf dem der Hansestadt Wismar noch zur Verfügung stehenden Entwicklungsflächen abgedeckt werden.

Die Erhaltung und Umstrukturierung bestehender Industrie- und Gewerbeflächen, die Erreichung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sowie die Neuschaffung von arbeitsintensiven Industrien haben für die Hansestadt Wismar, aber auch für das Umland höchste Priorität.

Neben den bereits bestehenden Gewerbe und Industriegebieten ist es zwingend erforderlich, dass zum weiteren Abbau der hohen Arbeitslosigkeit weitere gewerbliche Entwicklungsgebiete ausgewiesen werden, um leistungsfähige Areale für Investoren zur Verfügung stellen zu können. Die Ausweisung neuer Gewerbegebiete bedeutet aber gleichzeitig auch die Absicherung des naturschutzrechtlichen Ausgleichs auf geeigneten Flächen. Diese Flächen stehen der Hansestadt Wismar nicht in vollem Umfang zur Verfügung, ein Ankauf von geeigneten Flächen ist erforderlich. Ein Ausweichen auf gemeindliche Flächen wäre bei einer Eingemeindung unproblematischer und nicht so kostenintensiv.

Auch bei der Ausweisung touristischer Entwicklungsareale käme darüber hinaus den eingemeindeten Siedlungen eine wichtige Aufgabe zu.

In der Hansestadt Wismar sind die touristischen Entwicklungsareale neben den Bereichen Alter Hafen, Seebad Wendorf im Einklang mit der Gestaltung des Wismarer Orts- und Landschaftsbildes im besonderen Blickwinkel der historischen Altstadt und ihrer maritimen Lage als sehr begrenzt anzusehen. Deshalb sind weitere Schwerpunkte für diese touristische Entwicklung vorrangig in den angrenzenden, für die Eingemeindung vorgesehenen Siedlungen und Ortsteilen des Umlandes zu setzen.

Bei den Flächen des überörtlichen Verkehrs, aber auch bei den örtlichen Hauptverkehrszügen sind sämtliche umliegenden Gemeinden betroffen bzw. berührt.

Als Schwerpunkt sind die Ortsumgehung der Hansestadt Wismar, der Bau der Autobahn A 20 und der A 241 zu nennen, die in der Regel außerhalb der gegenwärtigen Stadtgrenze liegen.

Die Trasse der Westtangente, als Bestandteil der Ortsumgehung, verläuft teilweise im Amtsbereich Dorf-Mecklenburg. Die Osttangente hat abschnittsweise den Trassenverlauf auf dem Gebiet der

Gemeinde Hornstorf. Hierbei musste die anteilige Finanzierung dieses Straßenneubaus ausschließlich durch die Hansestadt Wismar erfolgen.

Mit diesen Baumaßnahmen wurde unter Berücksichtigung der vorhandenen Bundesfernstrassen ein ausgezeichnetes Verkehrsnetz einschließlich der separaten Fuß- und Radwege für die Hansestadt Wismar einschließlich der möglicherweise einzugemeindenden Bereiche realisiert. Dies war nur durch intensive und zielgerichtete Abstimmungen durch die Hansestadt Wismar und weiterer Planungsträger zum Planverfahren möglich.

In der Vergangenheit wurden in einigen Randgemeinden der Hansestadt Wismar durch Mißachtung der bestehenden Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Regionalplanung planerisch Fakten geschaffen, insbesondere im Einkaufs- und Dienstleistungsbereich und im Eigenheimbau, die eine eigenständige Planung auf dem jetzigen Territorium der Hansestadt Wismar erheblich erschweren bzw. zum Teil widersprüchlich erscheinen lassen.

Dadurch hat die Hansestadt Wismar in den zurückliegenden Jahren Einwohner verloren, die ins Umland gezogen sind. Sie zahlen dort ihre Steuern, verdienen aber nach wie vor in den Städten ihren Lebensunterhalt. Die nötigen Investitionen für die Schaffung von Arbeitsplätzen leisten aber die Städte und die deshalb entstandene hohe Pro-Kopf-Verschuldung tragen sie alleine.

Insofern ist aus planerischer, städtebaulicher und raumordnerischer Sicht eine Eingemeindung von Randgemeinden sinnvoll.

4. Aspekte aus wirtschaftlicher und touristischer Sicht

Die bereits vorher aus stadtplanerischer Sicht aufgezeigte Problematik, die von den Randgemeinden geschaffen wurde, hat auch wirtschaftlich negative Folgen für die Hansestadt Wismar.

So wurden die im Ordnungsraum angesiedelten Gewerbegebiete ständig erweitert und durch günstige Bodenpreise sowie auf Grund geringerer Hebesätze Firmen aus dem Gebiet der Hansestadt Wismar abgeworben.

Die Hansestadt Wismar ist insbesondere bezüglich der noch möglichen Gewerbe- und Industrieflächen deutlich eingengt. Durch eine Eingemeindung der Gewerbegebiete im direkten Umfeld (Verdichtungsraum) der Hansestadt Wismar würden diese nachhaltig den Wirtschaftsstandort Wismar sichern.

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass diese Gewerbebetriebe durch ihre Abgabenleistung die Funktionen der Hansestadt Wismar dauerhaft finanziell mittragen würden.

Die Hansestadt Wismar hat trotz hoher finanzieller Aufwendungen für die Investitionsvorbereitungen die bereits dargestellten Ergebnisse in der positiven Entwicklung der Industrie und Wirtschaft erreicht. Zahlreiche Ansiedlungen, wie z.B. der beiden Großvorhaben EGGER und KLAUSNER in der Hansestadt Wismar, hat deutlich gemacht, dass unsere Stadt unter der Leitung der Bürgermeisterin das Management besitzt, derartige Ansiedlungen unter den bekannten komplizierten Bedingungen vorzubereiten.

Die in der Hansestadt Wismar vorhandenen Erfahrungen sollten bei einer möglichen Eingemeindung der Verdichtungsräume in der Planungshoheit der Stadt genutzt werden.

Als besondere Entwicklungspotenziale der Hansestadt Wismar werden gegenwärtig angesehen:

- der Cluster der Holzindustrie
- die maritime Industrie mit der Werft als Mittelpunkt
- neuer Gewerbegrößtstandort Mecklenburg-Vorpommern (Wismar - Kritzow)
- die größte Hochschule des Landes
- das TFZ/TGZ als Nukleus für Forschung und Technologie

- die optimale Einbindung der Region in nationale und internationale Verkehrswege (Hafen; A20; A 241)
- die Voraussetzungen für den weiteren Ausbau des Tourismus (UNESCO- Welterbestatus, Hafen, Erlebnisbad usw.)

Der Standort Wismar ist insbesondere von der maritimen Lage her, mit der A 20 und nach Fertigstellung der A241 sehr gut verkehrstechnisch erschlossen. Von daher sind objektiv auch gute Voraussetzungen für weitere erfolgreiche Gewerbeansiedlungen auch unter den Bedingungen der jetzigen wirtschaftlich schwierigen Situation möglich.

Als gegenwärtiges Beispiel zu vorgenannter Problematik ist der durch das Land Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum von 2002 – 2004 in Form einer Machbarkeitsstudie untersuchte überregional bedeutsame Gewerbegrößtstandort > 100 ha am Standort Wismar Ost/Kritzow zu nennen. Die Fläche liegt zu 2/3 in der Nachbargemeinde Hornstorf und könnte nach einer Eingemeindung durch die Hansestadt Wismar nach den zuvor genannten Aussagen zur Ansiedlung von Gewerbebetrieben begleitet werden.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass in den Randgemeinden nicht nur überdimensionierte Gewerbegebiete entstanden, sondern diese Gemeinden, entgegen der bestehenden Regionalplanung, auch dementsprechend große Wohngebiete, insbesondere für den Eigenheimbau, ausgewiesen haben. Es steht zu erwarten, dass sich auch künftig überwiegend einkommensstärkere Bürger in den Randgemeinden niederlassen werden.

Entsprechend der Statistik des Arbeitsamtes Schwerin 06/99 pendeln vom Landkreis Nordwestmecklenburg 4.979 Arbeitnehmer in die Hansestadt Wismar und 2.449 Arbeitnehmer in den Landkreis zu ihrem Arbeitsort. Per Saldo pendeln also 2.530 Menschen in die Hansestadt Wismar. Rein rechnerisch führt das Einpendlersaldo in die Hansestadt Wismar zugunsten des Landkreises Nordwestmecklenburg zu einer Verringerung der Arbeitslosenquote im Landkreis.

In dem Wissen, dass ein Mittelzentrum sowohl Arbeitsplätze als auch Einrichtungen, die zu den weichen Standortfaktoren zählen, vorzuhalten hat, könnte jedoch nach der Eingemeindung die Wirtschaftskraft der Stadt gebündelt und zugunsten der Hansestadt Wismar gestärkt werden.

5. Aspekte des Umweltschutzes und Naturschutzes

Unter Berücksichtigung ihrer geringen Fläche und zahlreicher Nutzungsbeschränkungen (Trinkwasserschutzgebiete, Natur-, Landschaftsschutz- und sonstige ökologisch wertvolle Gebiete, Niederungsgebiete u.ä.) verfügt die Hansestadt Wismar nur noch über begrenzte Möglichkeiten, sich intensiv zu entwickeln, ohne wesentliche Eingriffe in Natur und Landschaft vornehmen zu müssen.

Dies gilt insbesondere für die aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhaften Standorte im Süden der Stadt. (Lage an der A 20; A 241). Zu nennen ist auch das Defizit an Naherholungsflächen im Stadtgebiet und das Fehlen von geeigneten Flächen, um hier eine ausreichende Versorgung zu gewährleisten.

Ein nicht nur punktuell, sondern auch regional vorteilhafter naturschutzrechtlicher Ausgleich von Eingriffen, z.B. durch Schaffung von Biotopvernetzungen bzw. durch Neubegrünung von Wald ist angesichts des geringen verfügbaren Flächenpotenzials und vielfältiger zu berücksichtigender Belange häufig nicht möglich. Sollen diese Belange einer zielgerichteten Landschafts- und Naturraumentwicklung im Einklang mit anderen Belangen der Raumordnung, wie Siedlungsentwicklung, Verkehrsentwicklung unter Wahrung des Regional unseres Naturraumes und der gestalteten Kulturlandschaft optimal umgesetzt werden, so bedarf dies einer über die jetzigen

Stadtgrenzen hinausgehenden verbindlichen Detailplanung, wie sie nur von der kommunalen Selbstverwaltung obliegenden Bauleitplanung zu leisten ist.

Eine Ausdehnung des Stadtgebietes könnte hier die entsprechenden Voraussetzungen für eine Planung schaffen, die den vorgenannten Anforderungen entspricht.

So lassen sich z.B. die vielfältigen Fachplanungen der Raumordnung und Landesplanungen für die Achse Wismar/Schwerin bis Dorf Mecklenburg/Groß Stieten vorgesehene Nutzungen (Siedlungsachse, Verkehrsachse, Naherholung, Tourismus, Landschaftsschutz, Entwicklungsraum für Naturschutz und Landschaftspflege, z.T. Entwicklungsraum für Feuchtbiootope) nur durch eine verbindliche Detailplanung so verwirklichen, dass diese Nutzungen voneinander profitieren und keine Konflikte zwischen den einzelnen Nutzungen auftreten werden.

Hier lässt sich bei entsprechender Planung z.B. eine landschaftsgebundene, erlebnis- und sportorientierte Erholungs- und Urlaubsform (z.B. Reiten, Angeln Segeln, Radwandern, Naturbeobachtung) entwickeln, die in Verbindung mit den städtischen Angeboten (kulturelle und sportliche Veranstaltungen, Museen, Theater, Denkmäler, Hafen, Sportstätten usw.) saisonverlängernd wirkt. Gleichzeitig kann hier ein traditionelles Naherholungsgebiet der Hansestadt Wismar reaktiviert werden.

Eine planmäßige Siedlungs-, Erholungs- und Naturraumentwicklung in diesem Bereich würde auch zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der dort verkehrenden Bahnlinie Wismar – Bad Kleinen – Schwerin beitragen, eine höhere Zugfrequenz ermöglichen und damit die Anbindung der gesamten Region Wismar an das Schienennetz verbessern.

Längerfristig kann auch eine z. B. durch Neubegrünung größerer Waldflächen eine naturräumliche Verbindung zwischen den Erholungsgebieten im Raum Poel und dem zu entwickelnden Gebiet in der wichtigen Achse Wismar/ Schwerin hergestellt werden. Durch eine derartig gezielte Entwicklung kann der bestehende Druck, die ökologisch wertvollen weitestgehend unberührten Flächen am Ostufer der Wismarer Bucht für die Siedlungs- und Tourismusentwicklung zu erschließen, in das Hinterland kanalisiert und dem aus internationalen Naturschutzübereinkommen resultierenden Belangen dauerhaft entsprochen werden.

6. Eingemeindungsvorschlag der Hansestadt Wismar

Im Zusammenfassung der o.g. Aspekte wird sehr deutlich, dass auf Grund der Entwicklung der Hansestadt Wismar, der Randgemeinden und für die zukünftige Entwicklung der Region Wismar, eine territoriale Vergrößerung des Gebietes der Hansestadt Wismar zwingend erforderlich wäre.

Entsprechend der entstandenen Verdichtungsräume im Ordnungsraum der Hansestadt Wismar würde als Optimallösung die Eingemeindung folgender Siedlungen aus wirtschaftlicher, touristischer und siedlungspolitischer Sicht sinnvoll und notwendig erscheinen:

- amtsfreie Gemeinde **Insel Poel**
- vom Amt Neuburg
die Gemeinden **Kritzow, Hornstorf, Rügghow, Groß-Strömkendorf und Hof Redentin,**
- vom Amt Dorf Mecklenburg
die Gemeinden **Dorf Mecklenburg, Lübow, Triwalk, Hof Triwalk Steffin, Rosental einschl. Rotentor**
- vom Amt Gägelow
die Gemeinden **Gägelow, Proseken, Zierow, Fliemstorf und Groß- und Klein Woltersdorf**

Mit diesen Eingemeindungsvorschlägen würde sich die Hansestadt auf ca 60.000 EW vergrößern

und die bereits eingetretene positive wirtschaftliche Entwicklung der Hansestadt Wismar könnte noch intensiver auf den gesamten nördlichen Bereich der Planungsregion Westmecklenburg ausstrahlen.

Die Hansestadt Wismar liegt im Vergleich von 439 kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik im oberen Mittelfeld, in der Rubrik Wettbewerbsfähigkeit und Innovation nimmt Wismar den Rang 73 ein. Der Wirtschaftsstandort Wismar wird als der attraktivste in Mecklenburg-Vorpommern ausgewiesen.

Das Potenzial der Region Wismar wird durch die höchste Industriedichte des Landes mit 80 Industriearbeitsplätzen pro tausend Einwohner geprägt.

Diese Positionen gilt es auch weiterhin mit Hilfe der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern zu verteidigen.

Für eine weitere positive Wirtschaftsentwicklung der Hansestadt Wismar und der umliegenden Region sind Eingemeindungen der Verdichtungsräume insbesondere zur Schaffung weiterer Industrie- und Gewerbeansiedlungen zwingend erforderlich, weil eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktsituation nur durch weitere Großansiedlungen zu erreichen ist. Gerade für eine großflächige Ansiedlung sind die Gewerbeflächen in der Stadt begrenzt.

Neben den direkt entstehenden Arbeitsplätzen kommen indirekte hinzu. Wie das Beispiel der Holzbranche in der Stadt zeigt, benötigen die Kernbetriebe eine große Anzahl von Dienstleistungen, die durch bereits bestehende und neu zu errichtende mittelständische Unternehmen erbracht werden.

Die o.g. Stadt- Umland -Problematik bezüglich der Eingemeindung fand bisher keine Berücksichtigung im Regierungsentwurf zur Verwaltungs- und Gebietsreform.

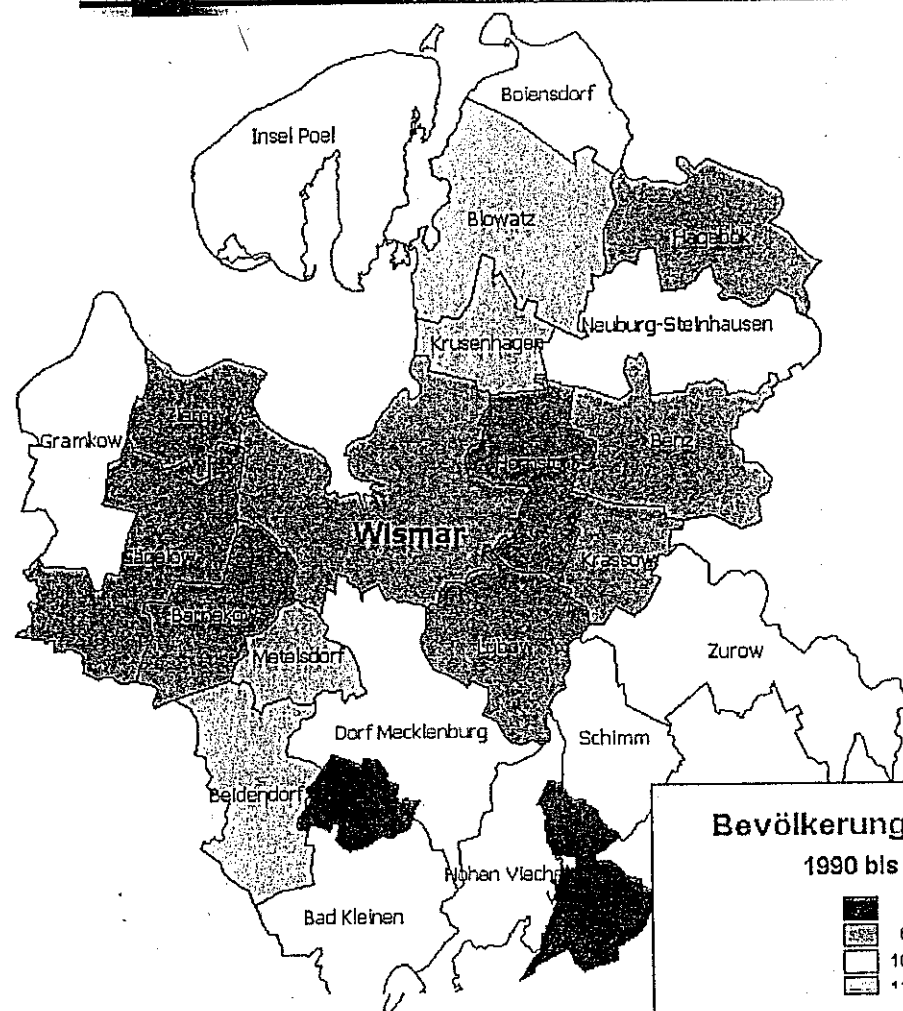
Aus diesem Grund möchten wir unsere Vorschläge zur Eingemeindung hiermit anmahnen.

Klemt

Peikert

Bevölkerungsentwicklung im Umland von 1990 bis 2001

Anlage 7



Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2001	
Gemeinde	
Gägelow	168,2
Barnekow	154,6
Lübow	151,5
Hornstorf	150,5
Zierow	145,1
Blowatz	125,5
Krusenhagen	125,4
Beidendorf	119,8
Metelsdorf	118,4
Gramkow	114,0
Schimm	113,5
Dorf Mecklenburg	111,5
Bad Kleinen	109,2
Neuburg-Steinhausen	107,4
Hohen Viecheln	107,0
Zurow	106,7
Boiensdorf	105,3
Insel Poel	102,0
Krassow	96,2
Hagebök	86,3
Wismar	84,3
Benz	83,1
Ventschow	77,5
Groß Stieten	68,9

Umlandentwicklung 1990 - 2001

Umlandgemeinde	Bevölkerung 1990	Bevölkerung 1998	Bevölkerung 2000	Entwicklung absolut	Entwicklung in %
Gägelow	1.563	2.540	2.629	1.066	68,2
Barnekow	441	630	682	241	54,6
Lübow	958	1.466	1.451	493	51,5
Hornstorf	755	1.078	1.136	381	50,5
Zierow	455	714	660	205	45,1
Blowatz	1.040	1.278	1.305	265	25,5
Krusenhagen	437	535	548	111	25,4
Beidendorf	631	759	756	125	19,8
Metelsdorf	343	357	406	63	18,4
Gramkow	924	1.083	1.053	129	14,0
Schimm	288	331	327	39	13,5
Dorf Mecklenburg	2.695	2.986	3.006	311	11,5
Bad Kleinen	3.569	3.887	3.896	327	9,2
Neuburg-Steinhausen	1.619	1.756	1.739	120	7,4
Hohen Viecheln	633	658	677	44	7,0
Zurow	913	982	974	61	6,7
Boiensdorf	514	531	541	27	5,3
Insel Poel	2.817	2.832	2.873	56	2,0
Krassow	399	385	384	-15	-3,8
Hageböck	662	584	571	-91	-13,7
Benz	804	656	668	-136	-16,9
Ventschow	1.123	879	870	-253	-22,5
Groß Stieten	1.170	942	806	-364	-31,1

Die Hansestadt Wismar hat von 1990 bis 2000 einen Bevölkerungsverlust von 8.478 Personen.

Demgegenüber steht ein Bevölkerungszuwachs von 4.064 Pers. in den Umlandgemeinden, einschl. Insel Poel.

Die Gemeinden Groß Stieten, Ventschow, Benz, Hageböck und Krassow haben ebenfalls Bevölkerungsverluste.

Hansestadt Wismar
Bauamt

02. 02. 2005
Norbert Huschner
Tel.: 44 11 50

Bürgermeisterin
Frau Dr. Wilcken

über

Senator für Bauwesen und
kommunale Betriebe
Herrn Berkhahn

Sehr geehrte Frau Dr. Wilcken,

anbei übersende ich Ihnen die Zuarbeit zum geplanten Verwaltungsmodernisierungsgesetz zum Thema

Gebietserweiterungen der Hansestadt Wismar aus der Notwendigkeit der Bereitstellung von Ausgleichsflächen im Rahmen von Bauleitplanungen und Planfeststellungen.

Die Hansestadt Wismar stößt aufgrund der hohen Siedlungsdichte (1.069 EW/km²) und der geringen Flächengröße von 42 km² sehr schnell an ihre territorialen und damit wirtschaftlichen Entwicklungsgrenzen. Darüber hinaus erschweren im Stadtgebiet vorhandene Trinkwasserschutzzonen sowie Landschafts- und Naturschutzgebiete die räumliche Entwicklung der Stadt. Diese ökologisch wertvollen Bereiche eignen sich auch nicht für Ausgleichsmaßnahmen, da sie schon wertvoll sind und somit ein anrechenbares Aufwertungspotential nicht vorhanden ist.

Gerade die für die weitere Entwicklung der Hansestadt Wismar notwendige Ausweisung neuer Gewerbe- und Industriegebiete mit den nutzungsbedingten großflächigen Versiegelungen (GRZ 0,7 bis 0,8) macht somit gleichzeitig die Absicherung des naturschutzrechtlichen Ausgleiches gemäß § 1a, Abs. 3 BauGB erforderlich. Diese Ausgleichsflächen können auch außerhalb des eigentlichen Industrie- bzw. Gewerbebebauungsplanbereiches festgesetzt und realisiert werden.

Da diese Flächen der Hansestadt Wismar nicht zur Verfügung stehen, werden Eingemeindungen sowie der Ankauf und die Nutzung von geeigneten Flächen im Umland unumgänglich.

Bereits beim Bau des Nordostzubringers zur Anbindung der Industrie- und Gewerbegebiete Seehafen und Haffeld wurde die Ausweisung von 4 ha Ausgleichsflächen im Landkreis Nordwestmecklenburg notwendig, von denen bereits 2 ha realisiert sind. Dies erfolgte entsprechend der Tatsache, dass für die Ausgleichsmaßnahmen für den Neubau der Werft sowie die beispielhafte Entwicklung im Seehafen und Haffeld bereits alle geeigneten Flächen in Anspruch genommen worden sind.

Dies bedeutet, dass für die weiteren geplanten Vorhaben die Ausgleichsmaßnahmen fast vollständig außerhalb der Stadtgrenzen realisiert werden müssen:

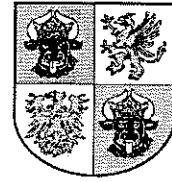
1. Noch zu erbringender Ausgleich für den Nordostzubringer – Ausgleich 2 ha
Diese Anbindung ist das Rückgrat der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der Hansestadt Wismar.
2. Notwendige Ausgleichsflächen für das Gewerbegebiet Haffeld Nord – Ausgleich 50 ha
Auf dieser Fläche plant die Fa. Egger ihre zweite Erweiterung und sichert damit die Wettbewerbsfähigkeit und Kompetenz des Holzstandortes Wismar.
3. Landesweiter Gewerbegroßstandort Wismar/Kritzow – Ausgleich 180 ha
Aus einer Untersuchung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist dieser Standort aus Sicht der Wirtschaftsstandortfaktoren als einer der zukunftsträchtigsten herausgefiltert und folgerichtig mit 3 anderen Standorten auch auf der Ebene der Flächennutzungsplanung sowie Verkehrs- und Medienerschließung gefördert worden.

Ohne Flächenerweiterungen für die Hansestadt Wismar ist die weitere Entwicklung des überregionalen Industrie- und Gewerbeschwerpunktes Wismar einschließlich des Holzcluster und des maritimen Netzwerkes mit Hochschule nicht möglich.

Mit freundlichen Grüßen

Huschner





Kopi Kren beyu
Kren berkehah
Kren Brorij
et.

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Hansestadt Wismar
Die Bürgermeisterin
Am Markt 1

MEMORANDUM

bearbeitet von: Herrn Niesen
☎: 0385/588-2350
Az: II 3PGF

23952 Wismar

Schwerin, 30. November 200.

Gebietsänderungen der kreisfreien Städte und Stadt-Umland-Problematik

Sehr geehrte Frau Dr. Wilcken,

im Zuge der umfassenden Verwaltungsreform soll u.a. auch die Stadt-Umland-Problematik nachhaltig entspannt werden. Über die Ansätze hinaus, die im zur Anhörung vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern niedergelegt sind, ist in aktuell geführten Gesprächen aus der Mitte der kreisfreien Städte die Erwartung erkennbar geworden, weitergehende Maßnahmen zur Abmilderung der Stadt-Umland-Problematik in Erwägung zu ziehen. Um diesem Anliegen gezielt nachgehen zu können, wäre es wichtig zu erfahren, bei welchen Aufgabenstellungen bzw. in welchen sachlichen Zusammenhängen aus Ihrer Sicht Handlungsbedarf besteht. Daher benötige ich eine Konkretisierung der Bedarfslage.

Zudem bestehen schon seit Jahren Wünsche der kreisfreien Städte nach
Flächenausdehnung. Inwiefern diese bisher angestrebten Gebietsänderungen heute
und insbesondere im Hinblick auf die vorgesehene Einkreisung der kreisfreien Städte
noch gewünscht werden, soll ebenfalls aktualisiert werden. Dabei bitte ich Sie, mir
den aktuellen Verfahrensstand etwaig beabsichtigter bzw. bereits eingeleiteter
Gebietsänderungen (§ 11 Abs. 2 Satz 3 und § 12 der Kommunalverfassung für das
Land Mecklenburg-Vorpommern) mitzuteilen. Sofern bisherige Versuche nicht
erfolgreich waren, bitte ich ferner um nähere Information zu den maßgeblichen
Gründen.

Darüber hinaus bitte ich Sie, mir auf der Basis des aktuellen Sachstandes Ihre Vorstellungen zur Notwendigkeit von Gebietsänderungen erneut darzulegen. Dabei wären insbesondere folgende Erläuterungen hilfreich:

- Genaue Benennung der einzugemeindenden Flächen einschließlich der Angabe der konkreten Bedarfsgründe (Für welche Maßnahmen werden unabdingbar zusätzliche Flächen benötigt? Ggf. noch aussagefähiges Kartenmaterial beifügen.)
- Darlegung, dass bzw. warum für den Bedarf keine städtischen Flächen zur Verfügung stehen.

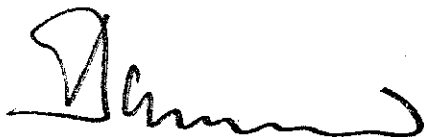
Zur weiteren Bearbeitung des Gesetzentwurfes wäre ich für eine Antwort bis spätestens zum

10. Januar 2005

dankbar.

Die Landräte der betroffenen Landkreise erhalten dieses Schreiben nachrichtlich.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Darsow', with a stylized, flowing script.

Dr. Darsow

- E -

Anlage 9b

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern
Karl-Marx-Str. 01
19055 Schwerin

Ihre Nachricht: II 3PGF
Unser Zeichen: 1.372/04
Datum: 10. Jan. 2005

Vorab per Telefax: 0385/588-4822305

*Der Postnachgeschalt
11.1.10 09.05*

10.01.05

Gebietsänderung der Kreisfreien Städte und Gebietsreform

Sehr geehrter Herr Dr. Darsow,

im Hinblick auf das durch die Landesregierung zur Zeit durchgeführte Anhörungsverfahren zum Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg Vorpommern wird Ihr Schreiben vom 30.11.2004 mit Verwunderung zur Kenntnis genommen.

Die in Ihrem Schreiben geforderte „Konkretisierung der Bedarfslage“ wird im Zusammenhang mit der Stadt-Umland-Problematik gebracht, die auch Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfes ist. Insofern wirft dies die Frage auf, ob dies Schreiben als Ergänzung zur Anhörung insoweit zu verstehen ist, als dass die Flächenproblematik im Rahmen der Anhörung berücksichtigt werden soll, oder ob dies als eigenständige Anfrage zu verstehen ist. Aufgrund Ihrer Ausführungen im 1. Absatz des Schreibens dürfte die erstgenannte Lesart zutreffen, dass dies als eine ergänzende Anfrage im Zusammenhang mit der vorliegenden Reform zu sehen ist.

Für ein eventuell folgendes verfassungsgerichtliches Verfahren wird daher gerügt, dass eine weitere Anfrage/Anhörung mit einer von der Anhörung zum Gesetzentwurf abweichenden kürzeren Frist durchgeführt wird.

Aufgrund des Umfanges des zur Anhörung vorgelegten Gesetzentwurfes werden wir aus zeitlichen Gründen erst nach Ende der ohnehin zu kurzen Anhörungsfrist zum Gesetzentwurf in der Lage sein, uns der in Ihrem Schreiben aufgeworfenen Fragen anzunehmen und diese erschöpfend zu beantworten, soweit dies dann nicht bereits in der Stellungnahme im Rahmen der Anhörung geschehen ist.

Ich bitte um Verlängerung der Terminstellung zum 01.05.2005.

Mit freundlichen Grüßen

Rosemarie Wilcken

Dr. Rosemarie Wilcken
Bürgermeisterin

WE 10K105

10.11.05

**Werterhaltung und Sanierungsmaßnahmen einschl. Ausstattung
an Schulen durch die Hansestadt Wismar
von 1991-2004**

alle Zahlen in 1000 €

Schulart	Verwaltungshaushalt	Vermögenshaushalt *		gesamt
	HHst. 50000	Bauleistungen	Ausstattung	
Grundschulen	1.126,8	7.755,8	355,5	9.238,1
Regionale Schulen	1.922,1	6.267,7	727,6	8.917,4
Gymnasien	1.168,7	5.511,9	844,0	7.524,7
Berufsschulen	1.144,3	4.913,3	1.263,5	7.321,1
Förderschulen	227,9	912,4	74,6	1.214,9
Gesamtschule	368,4	3.113,0	300,8	3.782,2
Volkshochschule	374,1	486,3	110,2	970,6
gesamt	6.332,3	28.960,4	3.676,2	38.968,9

*Angaben enthalten keine Fördermittel

davon

Schulart	Verwaltungshaushalt	Vermögenshaushalt		gesamt
	HHst. 50000	Bauleistungen	Ausstattung	
Gymnasien	1.168,7	5.511,9	844,0	7.524,6
Berufsschulen	1.144,3	4.913,3	1.263,5	7.321,1
Förderschulen	227,9	912,4	74,6	1.214,9
Gesamtschule	368,4	3.113,0	300,8	3.782,2
Volkshochschule	374,1	486,3	110,2	970,6
gesamt	3.283,4	14.936,9	2.593,1	20.813,4



Hansestadt Wismar
Der Bürgermeister

Hansestadt Wismar • Postfach 1245 • 23952 Wismar

Innenministerium
Mecklenburg-Vorpommern
Der Minister
Herrn Dr. Gottfried Timm
Karl-Marx-Straße 1
19053 Schwerin

Datum: 09.09.2004

Verwaltungs- und Strukturreform in Mecklenburg-Vorpommern

Sehr geehrter Herr Minister,

zunächst bedanke ich mich für die zum obigen Thema am 02. Sept. 04 durchgeführte Gesprächsrunde. Die intensiv und lebhaft geführte Diskussion machte zwar deutlich, dass ein früherer Gesprächstermin angebrachter gewesen wäre, gleichwohl denke ich, dass die dort gewonnenen und allgemein akzeptierten Erkenntnisse noch verbindlich in das laufende Verfahren eingearbeitet werden können und nach meinem Verständnis auch eingearbeitet werden müssen.

Zum zentralen Problem, der Diskussion der Grundsätze der Standumlandbeziehungen, möchte ich nochmals darum bitten, dass es aus meiner Sicht zwingend notwendig ist, im Artikelgesetz zur Verw.- und Funktionalreform die Möglichkeit der Verschmelzung von kreisfreien Städten mit den Umlandgemeinden festzuschreiben.

Weiterhin sollten in diesem Gesetz auch die notwendigen Änderungen des Finanzausgleiches geregelt oder zumindest beschrieben werden. Das Gleiche gilt für die Gestaltung der differenzierten Kreisumlage.

Daneben ist klarzustellen, dass nicht nur der Personalübergang vom Land auf zukünftige Kreise geregelt wird, sondern auch der Personalübergang von kreisfreien Städten an die neu zu bildenden Kreise bei Übertragung von Aufgaben an diese.

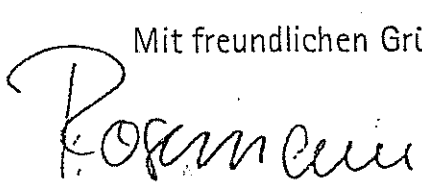
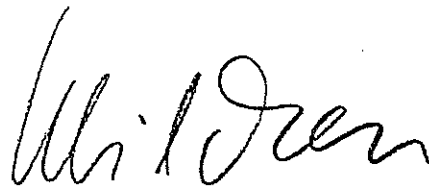
In Bezug auf die Rechtsaufsicht sehe ich auch zukünftig nur das Land als Träger für diese Aufgabe als richtig an.

Letztlich wurde in der Diskussion deutlich, dass bei zukünftig fünf geplanten Großkreisen und sechs bestehenden kreisfreien Städten, eine der kreisfreien Städte kein Kreissitz erhalten wird. Insofern ist es für uns existenziell, dass losgelöst von dieser Frage die bislang von den kreisfreien Städten wahrgenommenen oberzentralen Funktionen festgeschrieben und erhalten bleiben.

Sehr geehrter Herr Minister, die Diskussion hat für mich - aber ich denke auch für meine Kollegen - deutlich gemacht, dass bei jetzigem Stand des Verfahrens sich die Verwaltungs- und Strukturreform nur negativ für die kreisfreien Städte auswirkt.

Es wurde aber auch denke ich von allen Seiten deutlich, dass diese Reform durch die kreisfreien Städte nur positiv begleitet werden kann, wenn die angestrebten Veränderungen deutliche Vorteile für die kreisfreien Städte ergeben.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Rosemarie Wilcken
Bürgermeisterin

ab: 09.09.04

gefahrt an : - Hrn. Beyer
- Hrn. Berkhahn

- Hrn. Dr. König
- Hrn. Lastovka > siehe Sendubericht

↳ am 09.09.04

Beigeordneter Folkert Kiepe

Deutscher Städtetag · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

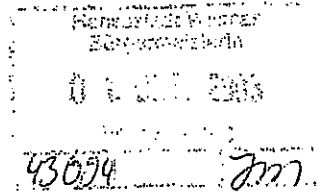
Frau Bürgermeisterin

Dr. Rosemarie Wilcken

Stadt Wismar

Postfach 12 45

23966 Wismar



Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

29.09.2003/Shi

Telefon (02 21) 37 71-0

Durchwahl 37 71-2 82

Telefax (02 21) 37 71-1 80

E-Mail folkert.kiepe@

staedtetag.de

K O P I E

Bearbeitet von

Folkert Kiepe

Aktenzeichen

69.10.70

Verwaltungsstrukturereform in Mecklenburg-Vorpommern

Sehr geehrte Frau Dr. Wilcken,

Liebe Rosemarie,

unter Bezug auf das in der Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern in Schwerin am 12.08.2003 mit Ihnen geführte Gespräch über die Verwaltungsstrukturereformvorhaben der Landesregierung und die dabei insbesondere erörterten Vor- und Nachteile der Variante mit vier Regionalkreisen übersende ich Ihnen hiermit die schriftliche Fassung meines Vortrags, den ich zum selben Thema am 01.09.2003 im Rahmen einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Rostock gehalten habe. Eine der Kernaussagen meines Statements, nämlich die These, dass eine „Einkreisung“ der sechs kreisfreien Städte nur dann sinnvoll sei, wenn sie zugleich mit einer Gemeindegebietsreform verbunden werde, fand in der Podiumsdiskussion und in der Aussprache mit dem Auditorium ein unterschiedliches Echo. Während Herr Prof. Erbgut dieser Aussage beipflichtete und Innenminister Dr. Timm dies für grundsätzlich sinnvoll aber in der laufenden Legislaturperiode nicht für durchsetzbar hielt, wandte sich der Enquête-Ausschussvorsitzende und Abgeordnete Möller entschieden gegen eine solche Zielsetzung. Ich halte diese Verbindung allerdings angesichts der Schwäche der Verwaltungskraft der vielen kleinen Gemeinden nach wie vor für notwendig – vor allem um zu einer besseren Kooperation im Stadt-Umland-Verhältnis zwischen den Oberzentren und den Umlandstädten und -gemeinden zu gelangen.

Für kritische Anmerkungen und weitere Hinweise zur Debatte in Ihrem Land wäre ich sehr dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

Folkert Kiepe

Folkert Kiepe

Anlage

Postfach 51 06 20
50942 Köln

Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

August 2003

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71- 2 82
Telefax (02 21) 37 71-1 80

E-Mail

folkert.kiepe@staedtetag.de

Die Reform der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern von „außen“ betrachtet

- Positionen des DST zur Neubestimmung kommunaler Selbstverwaltung
auf der lokalen und regionalen Ebene

Vortrag

von

Folkert Kiepe

Beigeordneter des Deutschen Städtetages
für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr

im Rahmen des Bürgerforums der Friedrich-Ebert-Stiftung zu einer ersten Zwischenbilanz
am 01. September 2003 in Rostock.

I. Zur Notwendigkeit einer Reform der kommunalen Selbstverwaltung

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte über Verwaltungsstrukturereformen in der Europäischen Union und in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland gewinnen Überlegungen noch mehr an Bedeutung, staatliche Regelungen zu reduzieren und zu vereinfachen, generell staatliches Handeln auf das notwendige Maß zu beschränken und statt dessen dezentrale Strukturen - also in der Bundesrepublik Deutschland: kommunale Selbstverwaltung - auf der lokalen und regionalen Ebene zu stärken. Dazu gehört neben der Grundsatzdebatte über die Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung und deren Finanzierung auch die Diskussion über die wirtschaftliche Betätigung der Städte im Rahmen der Daseinsvorsorge und die über bessere und neue Formen interkommunaler Zusammenarbeit in den jeweiligen Regionen - auch und gerade angesichts des europäischen Einigungsprozesses.

Stadtregionen und Verdichtungsräume werden zunehmend als regionale Wachstumsmotoren gesehen, öffentliche wie private Akteure fordern übereinstimmend mehr kommunale Zusammenarbeit im regionalen Kontext. Zu den Gründen zählen insbesondere

- die zu kleinteiligen politisch-administrativen Strukturen auf der lokalen Ebene,
- ein anhaltendes Wachstum der Verdichtungsräume an ihren Rändern, das mit einer immer engeren funktionalen Verflechtung zwischen den einzelnen stadtreionalen Teilräumen einhergeht,
- zunehmende finanzielle Disparitäten zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden,
- ein Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene im Kontext des sich verschärfenden Wettbewerbs der Städte in Europa.

Zwar herrscht in der Fachwelt schon seit längerem Konsens darüber, dass es eine ganze Reihe von Aufgabenfeldern gibt, in denen interkommunale Zusammenarbeit notwendig ist und die auch durch Kooperation auf der regionalen Ebene bewältigt werden können - z. B. in der Siedlungsentwicklung, im Verkehr, im Umweltschutz, in der Ver- und Entsorgung, in der Wirtschaftsförderung, in der Kulturpolitik. Es fehlt jedoch nach wie vor an einem tragfähigen Konzept zur Reform der kommunalen Selbstverwaltung auf der regionalen Ebene. Die nachfolgenden **Thesen** greifen die Frage nach den richtigen Ansätzen und Formen interkommunaler Zu-

sammenarbeit auf und formulieren hierzu Eckpunkte aus städtischer Sicht. Zunächst zwei Eingangsthemen.

1. **Kommunale Selbstverwaltung** und die damit verbundene kommunale Eigenständigkeit im Staatsaufbau ermöglicht eine orts- und bürgernahe Verwaltung und bietet außerdem zwei außerordentliche wichtige Vorteile, die gerade in Zeiten grundlegender Veränderungen (im ökonomischen Bereich die Globalisierung, im politischen Bereich die Vertiefung und Erweiterung der EU) von besonderer Bedeutung sind: Zum einen ist dieses dezentrale System besonders flexibel und kann die unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Räumen eines großen Flächenstaates - und erst recht der Europäischen Union - viel besser aufnehmen, als dies eine Zentralverwaltung könnte. Zum anderen ist mit diesem System die für grundlegende Entscheidungen unabdingbare Zustimmung der Bevölkerung eher erreichbar als auf nationaler oder europäischer Ebene. Richtig praktiziert kann es somit zwei wichtige Säulen erfolgreichen Verwaltungshandelns miteinander verbinden: Effizienz und Legitimität.
2. Dieses leistungsfähige Organisationsprinzip „kommunale Selbstverwaltung“ muss allerdings in seiner konkreten Ausgestaltung den tatsächlichen Entwicklungen angepasst werden, um die **Aufgaben der Zukunft** auf der kommunalen Ebene bewältigen zu können. Auf nationaler Ebene ist generell festzustellen, dass Zahl und Umfang der Aufgaben, die von den einzelnen Städten und Gemeinden nicht allein bewältigt werden können, stark zugenommen haben; die Probleme im Stadt-Umland-Verhältnis haben sich zu Daueraufgaben der Stadtentwicklungsplanung entwickelt. Im Europäischen Binnenmarkt verstärkt der verschärfte Wettbewerb den Druck auf die Städte und Gemeinden zur Zusammenarbeit in den Regionen. In der EU wird zunehmend in Stadtregionen gedacht und - hinsichtlich Planungs- und Strukturförderpolitik - auch gehandelt. Die Politik in Deutschland ist auf diesen Prozess der Regionalisierung nicht ausreichend vorbereitet; dies gilt für Bund und Länder. So fehlt es insbesondere in den Ländern - bis auf wenige Ausnahmen - bisher an einer intensiven Debatte über Aufgaben, Rolle und Perspektiven der Städte und ihrer Regionen. Es kommt deshalb darauf an, sich Klarheit darüber zu verschaffen, welche Anforderungen auf sie zukommen und ob ihre bisherigen Strukturen geeignet und entwicklungsfähig sind, um im Wettbewerb der Regionen bestehen zu können.

II. Offene Fragen

Die verschiedenen Möglichkeiten zur besseren Organisation kommunaler Kooperation in der Region bedürfen der eingehenden Prüfung unter kommunal-verfassungsrechtlichen, planungsrechtlichen und organisationspraktischen sowie unter Finanzierungsgesichtspunkten. Dabei sind unter Wahrung der Kernelemente kommunaler Selbstverwaltung, insbesondere der kommunalen Planungshoheit, Antworten vor allem auf folgende Fragen zu finden:

1. Aufgabenfelder

In welchen Aufgabenfeldern kommunaler Selbstverwaltung ist eine Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden auf regionaler Ebene notwendig?

2. Instrumente kommunaler Zusammenarbeit

Reichen die bisherigen Handlungsformen (wie z.B. städtische Netzwerke und Zweckverbände) für regionale Aufgabenstellungen aus?

3. Verwaltungsreform

In welchem Umfang muss der Verwaltungsaufbau zwischen der kommunalen Ebene (Städte und Gemeinden) und der staatlichen Ebene (Regierungsbezirke, staatl. Ämter, Ministerien der Länder) neu geordnet werden, um eine leistungsfähige kommunale Kooperationsform auf der regionalen Ebene zu erhalten? Nach welchen Kriterien sollte der Gebietszuschnitt der neuen Kooperationsräume (Stadtregionen/Regionalkreise) vorgenommen werden?

4. Gebietsreform

Wo setzt die Beseitigung von Fehlentwicklungen im Stadt-Umland-Verhältnis eine Gebietsreform voraus? Wo fehlt es aufgrund zu geringer Einwohnerzahlen an einer ausreichenden Gemeindegröße und Verwaltungskraft?

5. Finanzreform

Welche Finanzierungsregelungen sind zu verändern, um den für eine verbesserte interkommunale Zusammenarbeit in der Region notwendigen Finanzausgleich zu gewährleisten? Ist eine Finanzierung über Umlagen ausreichend oder benötigt die „Region“ eigene Steueranteile?

6. Demokratische Legitimation

In welcher Weise sollen die neuen Entscheidungsträger interkommunaler Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene demokratisch legitimiert werden; ist eine Delegation durch die Räte oder eine Direktwahl der bessere Weg?

III. Eckpunkte für eine Verwaltungsstrukturreform der lokalen und regionalen Ebene

Diese Fragen bestimmen schon heute die bundesweite Debatte. Dabei werden die Vorschläge aus den Räumen Hannover, Frankfurt und Stuttgart mit ihren unterschiedlichen Lösungsansätzen besonders eingehend diskutiert. Über alle unterschiedlichen Sichtweisen hinweg kann wohl festgehalten werden, dass angesichts der neuen Aufgabenstellungen für die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften - insbesondere auf der regionalen Ebene und im europäischen Zusammenhang - und angesichts eingeschränkter öffentlicher Finanzierungsspielräume Verwaltungsstrukturreformen dringend geboten sind.

Das Ziel solcher **Verwaltungsstrukturreformen in den Ländern** muss es sein,

- die Landesverwaltungen auf rein staatliche Aufgaben zu konzentrieren und sie von nicht-staatlichen Aufgaben zu entlasten (Dezentralisierungsgedanke);
- die kommunale Selbstverwaltung in ihrer Handlungsfähigkeit und in ihrem Gestaltungsspielraum zu stärken und ihr dazu alle die Aufgaben zuzuweisen, die örtlich und regional bewältigt werden können (Subsidiaritätsgedanke);
- die Schnittstelle zwischen neuorganisierter staatlicher Landesverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung so zu organisieren, dass sie sowohl jeweils für sich, als auch gemeinsam, ihre Leistungsfähigkeit steigern können (Effizienzgedanke).

Zur Modernisierung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sollten bei einer solchen **Verwaltungsstrukturreform** aus der Sicht der Städte **folgende 9 Eckpunkte** berücksichtigt werden:

1. Bei allen Organisationsüberlegungen muss zunächst eine Aufgabenkritik und -prüfung stattfinden, um entscheiden zu können, ob die jeweilige Aufgabe als öffentliche Aufgabe künftig

ganz entfallen und statt dessen privatem Handeln überlassen werden kann oder staatlich bzw. kommunal wahrgenommen werden soll. Erst wenn man sich darauf verständigt hat, was auf der **örtlichen**, was auf einer kommunal verfassten **regionalen** Ebene und was auf der Ebene **staatlicher** Landesverwaltung zu regeln ist, sollte man über die entsprechenden Organisationsformen debattieren, streiten und entscheiden.

2. Zur **kommunalen** Selbstverwaltung gehört sowohl die örtliche, als auch die regionale Ebene. Zur **staatlichen** Landesverwaltung gehören die Ministerien mit ihren Fachämtern und - soweit in den großen Flächenländern erforderlich - die Bezirksregierungen als sog. Mittelbehörden mit Bündelfunktion.
3. Die **Landesverwaltungen** sollten auf ihre originären staatlichen Aufgaben begrenzt werden. Dazu gehören unstreitig alle hoheitlichen Aufgaben, wie z. B. die Kommunal- und Rechtsaufsicht sowie die Polizei. Dagegen sind die Aufgabenfelder Regionalplanung, Verkehr, Sport, Kultur und Denkmalschutz, Gesundheit, Soziales und auch Umwelt, Wirtschaft und Schule der kommunalen Selbstverwaltung auf der örtlichen bzw. regionalen Ebene zuzuordnen. Dies bedeutet z. B. für den Bereich der Regionalplanung, dass die in einigen Ländern bekannten Bezirksplanungsräte in ihrer Grundstruktur von einer kommunalverfassten Regionalorganisation übernommen werden könnten.
4. Bei einer **Neuverteilung der Aufgaben** müssen Doppelzuständigkeiten bzw. fachliche Kompetenzüberschneidungen vermieden werden. Die bisher vorhandenen Landesober-, Unter- und Sonderbehörden sind aufzulösen und in den Verwaltungsaufbau des Landes bzw. der kommunalen Selbstverwaltung einzugliedern. Neue staatliche Sonderverwaltungen darf es nicht geben.
5. Auf der **mittleren Ebene** sollten kommunale und staatliche Verwaltungen nicht in einer gemeinsamen Behörde zusammengefasst werden, um staatliche Eingriffe in Verwaltungsaufgaben von vornherein auszuschließen. Nur in einer klaren Trennung der staatlichen und der kommunalen Sphäre kann die notwendige **Transparenz** in der Aufgaben- und Verantwortungszuweisung erreicht werden.
6. Neue Modelle für eine bessere Organisation der kommunalen Selbstverwaltung auf der örtlichen und der regionalen Ebene dürfen **auf keinen Fall** zur Errichtung einer **zusätzlichen**

Verwaltungsebene führen. Dies würde sowohl dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung, als auch der gewünschten verbesserten Kooperation der kommunalen Gebietskörperschaften zuwiderlaufen. Eine qualitativ neue Planungs- und Verwaltungsebene regionalen Zuschnitts setzt deshalb voraus, dass die kommunale Selbstverwaltung auf dieser Ebene so organisiert wird, dass ein gewachsener Raum auch von einer Verwaltungsregion gesteuert werden kann, in der ein Vorteils- und Lastenausgleich möglich ist, so dass auf eine oder mehrere der bisherigen Verwaltungsebenen sowie unkoordinierte Organisationsstrukturen (z.B. Zweckverbände) oder Netzwerke verzichtet werden kann. Zwischen den Städten und Gemeinden einerseits sowie der Landesverwaltung andererseits darf es daher nur eine - und zwar kommunal organisierte - regionale Ebene geben. Diese kommunalverfasste Regionalorganisation würde jeweils die kreisfreien Städte sowie die Städte und Gemeinden mehrerer Kreise einer Region umfassen. Eine solche Organisationsstruktur erfordert auch eine Veränderung des Aufgaben- und Organisationszuschnitts der Bezirksregierungen - soweit diese in großen Flächenländern weiterhin erforderlich sind; sie verlangt zugleich eine Integration der Kreise in die neue kommunalverfasste Region.

7. Insbesondere in den fünf neuen Ländern werden die „Grenzen“ kommunaler Planungshoheit angesichts der bisher weitgehend unterlassenen **kommunalen Gebietsreform** überdeutlich. weniger als 14 Mio. Einwohner organisieren sich in ca. 5.300 Gemeinden; rund 40 % davon hat weniger als 500 (!) Einwohner. Demgegenüber leben in den alten Ländern (einschl. Berlin) mehr als 68 Mio. Einwohner in 8.500 Gemeinden. Da es somit in den ostdeutschen Ländern überwiegend noch an leistungsfähigen Gemeindegrößen fehlt, wird auf der Landes- und Bundesebene zunehmend die Forderung erhoben, die Planungs- und Vollzugsinstrumente auf der regionalen Ebene zu verstärken. Anstatt jedoch zunächst daran zu gehen, leistungsfähige kommunale Grundeinheiten zu schaffen und die Kooperationsformen zwischen diesen kommunalen Aufgabenträgern zu verbessern, wird immer wieder über eine Stärkung der staatlichen Verwaltungs- und Regionalplanung zu Lasten der kommunalen Planungshoheit nachgedacht. Wer jedoch die kommunale Selbstverwaltung als ein Grundelement unserer dezentralen und föderativen Verfassungs- und Staatsordnung bewahren und für die Verwaltungspraxis unseres politischen Gemeinwesens weiterhin mit Erfolg nutzen will, der darf auf kommunale Gebietsreformen nicht verzichten und muss auch über andere Lösungswege nachdenken. Dazu bietet sich das in Deutschland bewährte **System zentraler Orte** und das Planungsprinzip der dezentralen Konzentration an. Beides zu stärken verlangt m. E. auch in Mecklenburg-Vorpommern eine umfassende Gebietsreform nicht nur für die Kreise, sondern

auch für die Städte und Gemeinden unter Einbeziehung der bisherigen Ämter. Nur so kann ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den Oberzentren und den jeweiligen Umlandgemeinden erreicht werden, um die Stadt-Umland-Probleme zu reduzieren. Nur dann macht die „Einkreisung“ der sechs kreisfreien Städte dieses Landes Sinn und wird auch für diese verträglich und akzeptabel.

8. Voraussetzung jeder Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene ist die strikte Beachtung des Prinzips der **Konnexität von Aufgaben- und Finanzzuweisung**. Für eine funktionsfähige Region dürfte eine Finanzierung nur über Umlagen nicht ausreichen; vielmehr muss über eine steuerfinanzierte Grundausrüstung nachgedacht werden.
9. Die zuvor skizzierten, neuzubildenden kommunalverfassten Regionen mit einem bedeutenden, bisher teils in staatlicher, teils in kommunaler Verantwortung liegenden Aufgabenschnitt bedürfen einer hinreichenden demokratischen und **bürger-nahen Legitimation**; dies spricht für eine Direktwahl der regionalen Vertretungskörperschaft.

IV. Fazit und Ausblick

Umbau und Modernisierung der Landesverwaltung sowie die Neugestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit in den Regionen ist zwar ein Prozess. Man sollte deshalb in realistischen Etappen vorgehen, um Konflikte zu begrenzen.

Bei allen Schwierigkeiten und Widerständen, die mit einer grundlegenden Reform der kommunalen Selbstverwaltung auf der regionalen Ebene verbunden sind, kommt man aber nicht an der Erkenntnis vorbei, dass die hier angesprochenen offenen Fragen beantwortet werden müssen, wenn es kommunale Selbstverwaltung und lokale Demokratie in der EU auch zukünftig geben soll. Sowohl die ökonomischen Strukturveränderungen, als auch die anstehende Neubestimmung des Verhältnisses der Institutionen der Europäischen Union, ihrer Mitgliedsstaaten und deren Länder oder vergleichbarer Großregionen zwingen uns dazu. Die Regionen Mecklenburg-Vorpommerns werden nicht nur miteinander kooperieren, sondern demnächst auch mit vergleichbaren Regionen im Westen und - noch stärker - im Osten konkurrieren müssen. Hierzu sollten sie vorbereitet und gerüstet sein.

Eine Perspektive in dieser Richtung bieten nicht nur die politischen Diskussionen zur Weiterentwicklung der Regionen in Baden-Württemberg und die über eine umfassende Regionalreform in Hessen, sondern vor allem die ersten Erfahrungen mit dem fachlich und politisch gut vorbereiteten Gesetz in Niedersachsen zur Bildung der Region Hannover.

Hansestadt Wismar
Der Bürgermeister

persönlich

Innenminister M/V
Herrn Dr. Gottfried Timm
Arsenal am Pfaffenteich
Karl-Marx-Str. 1

19048 Schwerin

Wismar, 2005-01-03

Sehr verehrter Herr Minister Timm,

das Ranking im Handelsblatt vom Sommer 2004 war keine Eintagsfliege. Focus-Money vom 16.12.2004 bestätigt die Zukunftsfähigkeit von Wismar erneut. Zum dritten Mal infolge wird Wismar unter den Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern an erster Stelle genannt. In allen Rankings liegen wir vorne. Mit einer Ausnahme in der Geo-Zeitschrift. Dort sind insbesondere die fehlenden Flächenerweiterungen der Stadt als Handicap ausgewiesen.

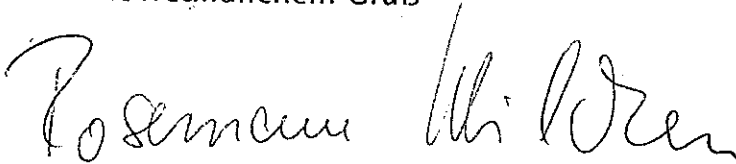
Logisch finde ich auch die Auswertung des Landesrechnungshofes, dass wenn man Großkreise will, man auch die Städte vergrößern muss. Wenn man Entwicklungspotenziale ausschöpfen will, dann muss man auch den Umlandgemeinden die Möglichkeit einräumen, sich für die Umwandlung in Ortsteile oder Stadtverbände zu entscheiden.

Die Poeler haben mich schon mehrmals darum gebeten, dass ich verhindern soll, dass sie ihre Amtsfreiheit aufgeben müssen. Leider fehlt mir die Macht dazu. Es ist doch selbstverständlich, das Poel geografisch und historisch nach Wismar gehört. Nach Möglichkeit sollte Poel einen Grad an Eigenständigkeit behalten, aber trotzdem nach Wismar kommen. Von Barnekow und den anderen Gemeinden wage ich überhaupt nicht zu sprechen.

Sehr verehrter Herr Minister, es muss doch möglich sein, mit Ihrem Ministerium für die Stadt Wismar, den Umlandgemeinden der Stadt Wismar und der Insel Poel im Sinne der Bürger, im Sinne der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt Wismar und im Sinne einer rechtsstaatlichen Demokratie eine tragfähige und zukunftsfähige Lösung zu finden. Sie sind es, der den Lösungsansatz in der Hand hat.

Ich bitte darum, dass Sie den aufopferungsvollen Kampf meiner Bürger und die Entwicklung dieser Stadt als Zukunftsregion von Mecklenburg auch von der praktischen Seite her unterstützen.

Mit freundlichem Gruß

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Rosemarie Wilcken'.

Dr. Rosemarie Wilcken

ab 03.01.05

Rote Laterne hängt in Pasewalk

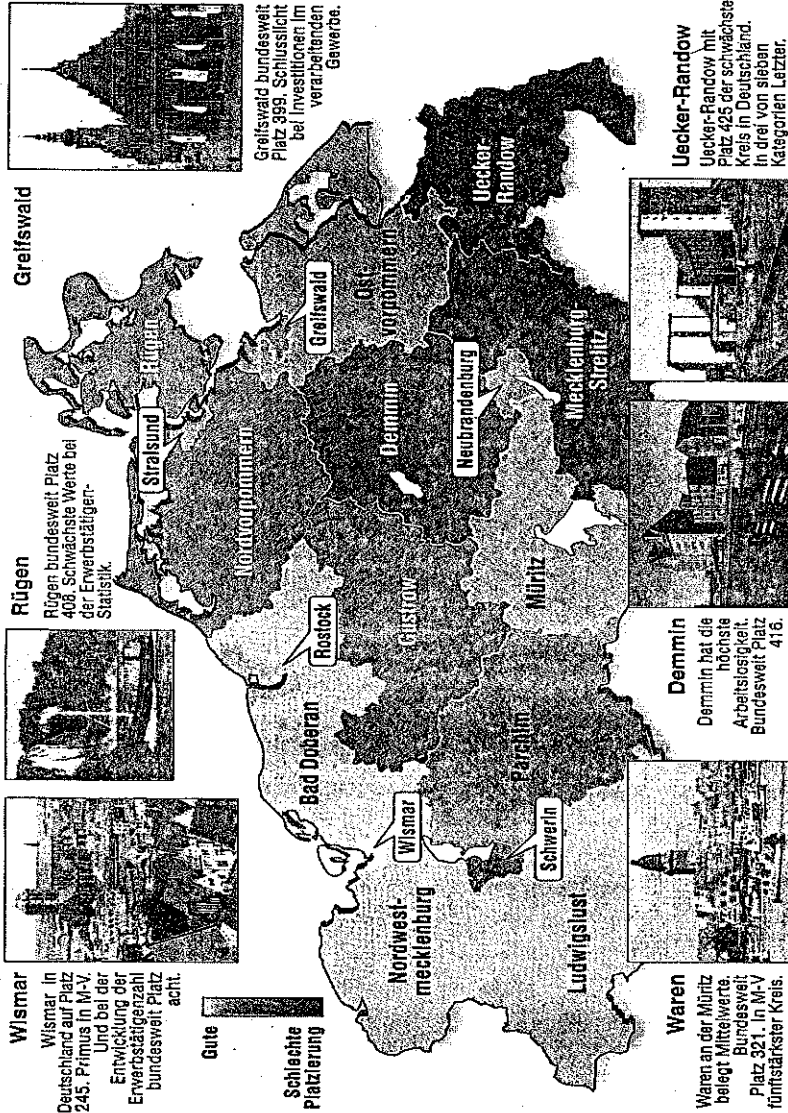
Heute erscheint eine Studie zur Wirtschaftskraft deutscher Landkreise. Unter den 50 schwächsten sind zwölf aus M-V. Der letzte Platz ging an Uecker-Randow.

Von MICHAEL MEYER

München/Pasewalk (OZ) Waldmeer, Sandmeer, nichts mehr. Ein Land der drei Meere hieß es im Volksmund. Ein Titel, geprägt von Soldaten, die früher nach Eggesin eingezogen wurden. Ein Titel, der nun offiziell bestätigt wird. Der Landkreis Uecker-Randow mit seinen 80 900 Einwohnern ist Schlusslicht in Deutschland. Was Wirtschaftskraft angeht. Das geht aus einer Studie hervor, die heute vom Wirtschafts- und Wirtschaftsministerium (München) veröffentlicht wird. Der Landrat des Kreises, Volker Böhmig, will diese Nachricht erstmalig verdauen. Sprecher Achim Fritzsche weist darauf hin, dass der „Kreis einen Strukturwandel zu wuppen hatte“, der einmalig sei. Vor der Wende lebten 100 000 Menschen in dem 1624 Quadratkilometer großen Gebiet. 20 000 Soldaten. Nun sind in Eggesin 35 Uniformierte. Tragende Wirtschaftszweige – Landwirtschaft und Eisengießereien – sind völlig eingeknickt. In der Fläche, zwei Drit-

tel des Saarlandes, leben 49 Einwohner pro Quadratkilometer. Landesdurchschnitt: 75. Focus Money nahm sieben Indikatoren. Der östlichste Kreis in M-V hat den höchsten Rückgang bei der Zahl der Erwerbstätigen, die schlechtesten Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und die höchste Abwanderungsquote. Außerdem wurden Arbeitslosenquote, Bruttowertschöpfung, Einkommen und Investitionen berücksichtigt. Auch da belegt Uecker-Randow hintere Plätze. Leider nicht allein. Von 17 Kreisen und kreisfreien Städten in M-V liegen zwölf unter den schwächsten 50 in Deutschland. Das Magazin hat von 439 Kreisen und kreisfreien Städten in der Bundesrepublik 425 bewertet. Die rote Laterne hängt mit Platz 425 in Pasewalk, der Kreisstadt von Uecker-Randow.

Unter den letzten 25 in Deutschland folgen Mecklenburg-Strelitz, Demmin (mit der höchsten Arbeitslosigkeit), Nordvorpommern, Güstrow, Schwerin. Rügen (408) hat die schlechteste Statistik der Bruttowertschöpfung pro Person.



Grafik: Zili
Fotos: Archiv
Quellen: Focus, OZ

Zu Bestürzungen führte die Studie in M-V nicht. Hubert Meyer, Geschäftsführer des Landkreistages, meint: „Keine Überraschung. Andere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen. M-V oder Sachsen-Anhalt haben die rote Laterne.“ Meyer bemängelt an der Studie fehlende Dynamik. „Es kommt darauf an, wo man gestartet ist.“ So müsste man mal Starnberg und Kreise in M-V 1994 und 2004 in Relation stellen.

Bayerische Gelassenheit legt der Wirtschaftsminister an den Tag. Gestern noch freute sich Otto Ebneth (SPD) über A 20 und Rostocker Baupläne. Heute schlug Hübner zu. Politikeralltag. Kommentar: „Hinten stehen ist nie schön. Hohe Arbeitslosigkeit freut keinen.“ Das sage aber wenig über die Wirtschaftskraft einer Region aus. Starnberg sei attraktiv zum Wohnen. Aber nicht zum Investieren. Da lohne Deutsch-Nordost doch eher. „Außerdem schauen wir wieder laienhaftend auf das Ranking noch neidisch nach Starnberg, sondern optimistisch voraus und kren-peln die Arnel hoch.“

Lichtblick ist Wismar (Platz 245). Die Hansestadt liegt bei den Erwerbstätigenzahlen auf Platz acht und beim BIP auf Platz 16 in Deutschland. Spitzenreiter sind München, Freising, Top Ten – eine Korona aus Bayern und Baden-Württemberg.

Immenser Ansiedlungen, Prestigeobjekten und Prachtbauten wird Rostock untergeordnet von geringen Investitionen im verarbeitenden Gewerbe. Seltens: Auch die sonst als Boomtown gehandelte Stadt Rostock liegt hinten (370). Trotz