

Berichte aus Forschung und Praxis

Stefan Greiving, Rainer Winkel

Die Rolle der Stadt-Umland-Räume in Mecklenburg-Vorpommern

The role of functional urban areas in Mecklenburg-Pommern

Schlagwörter: Stadt-Umland-Probleme, Gebietsreform, Stadt-Regionale Kooperation, Stadtkreis, Demographischer Wandel

Keywords: suburbanisation, local government reform, urban-regional-cooperation, demographic change

Kurzfassung

Der Beitrag diskutiert die Zweckmäßigkeit verschiedener Lösungsmodelle zur Organisation der Stadt-Umland-Räume der sechs kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern vor dem Hintergrund der Zielvorstellungen der Landesregierung bei der anstehenden Kreisgebietsreform einerseits und der Städte selbst andererseits. Diese Reform ist vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zur Sicherung von tragfähigen Verwaltungsstrukturen unabdingbar. Im Ergebnis wird im Interesse der Entwicklung des Gesamtlandes für eine Beibehaltung der Kreisfreiheit in Kombination mit einzelnen Eingemeindungen und der Bildung von Mehrzweckverbänden für die größeren Stadt-Umland-Räume der Hansestadt Rostock und der Landeshauptstadt Schwerin plädiert.

Abstract

The paper discusses different models for the organisation of functional urban areas of the six county-free cities in the federal state of Mecklenburg-Pommern. It refers as argumentative basis to the given objectives for the re-organisation of the country structure launched by the federal government on the one hand and the known interests of the cities on the other hand. This re-organisation is regarded as indispensable in view of the ongoing demographic change, this federal state suffers from. In accordance to the development goals of the federal state itself, a remained county-free status of the six cities in combination with single incorporations of neighbouring villages and regional associations for the bigger functional urban areas of Rostock and Schwerin is preferred by this paper.

1 Ausgangslage

Die gegenwärtige Verwaltungsstruktur in den Stadt-Umland-Räumen der sechs kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern (Greifswald, Neubrandenburg, Rostock, Schwerin, Stralsund und Wismar) deckt nur unzureichend den durch die Suburbanisation nach der Wiedervereinigung Problemraum und die durch den demographischen Wandel hervorgerufenen Tragfähigkeits- und Finanzierungsprobleme ab. Der vorliegende Beitrag diskutiert hier die Zweckmäßigkeit verschiedener Lösungsmodelle zur Reorganisation der Stadt-Umland-Räume. Er basiert auf einem Gutachten, dass die Verfasser für die genannten kreisfreien Städte erstellt haben (Greiving; Winkel 2008).

1.1 Landespolitische Zielvorstellungen

Hintergrund der im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern diskutierten Reformen von Kreis- und teilweise Gemeindegebietsstrukturen ist der demographische Wandel, der dieses Bundesland besonders hart trifft. Im Land leben derzeit nur rund 1,69 Mio. Menschen. Die Bevölkerungsdichte ist mit 73 Einwohnern je km² (bzw. 52 Einwohnern je km² in den Landkreisen) extrem gering. Das Land hat seit 1990 rund 200 000 Einwohner verloren. Nach der Prognose zur Bevölkerungsentwicklung bis 2020 wird die Einwohnerzahl bis zum Jahr 2020 kontinuierlich auf unter 1,6 Mio. abnehmen (Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung 2003). Deutlich abgenommen hat auch die

Bevölkerung der kreisfreien Städte – hier auch aufgrund von Suburbanisierungsprozessen. Aufgrund dieser demografischen Entwicklung, die die Infrastruktur an Tragfähigkeits- und damit Finanzierungsgrenzen führt, sowie des Auslaufens des Solidarpaktes II im Jahr 2019 wird die Finanzausstattung rückläufig sein, da sich die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich an der Einwohnerzahl orientieren (LT.-Drs. 5/1409: 3). Deshalb werden einige Gebietskörperschaften zukünftig die ihnen obliegenden Aufgaben nicht mehr nachhaltig erfüllen können. Dies gilt dem Grunde nach auf die kreisfreien Städte, da die von ihnen für das Umland erbrachten Lasten nur unzureichend im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden, was auch der Landtag anerkennt (LT.-Drs. 5/1409: 9).

Ein erster gesetzgeberischer Entwurf zur Kreisgebietsreform war mit dem „Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ vom 23.5.2006 vorgelegt worden. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Gesetzes war die Bildung von fünf das gesamte Landesgebiet abdeckenden Regionalkreisen. In dem Kontinuum möglicher Organisationsformen zur regionalen Integration von politisch-administrativen Entscheidungsstrukturen in Stadt-Umland-Beziehungen stellt der Regionalkreis eine der am weitestgehenden Formen dar. Das neue Verständnis des Regionalkreises, in dem eine Kernstadt und der mit ihr funktional verflochtene Raum in einer Gebietskörperschaft zusammengefasst wird – wie es vor allem durch die Diskussion zur Region Hannover ausgelöst wurde – unterscheidet sich grundsätzlich von früheren Vorstellungen aus der Zeit der Gebietsreform der 1970er Jahre. Damals wurde mit dem Regionalkreis die Idee verbunden, die Mittelinstanz einzusparen und Regionalkreise flächendeckend an die Stelle der Landkreise zu setzen. Diese Konzeption war mit o. g. Gesetz in Mecklenburg-Vorpommern wieder belebt worden.

Das Landesverfassungsgericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit Sitz in Greifswald hat mit seinem Urteil vom 26.7.2007 (LVerfG Greifswald, Urteile 9/06 – 17/06 vom 26.7.2007) die in o. g. Gesetz enthaltenen Bestimmungen zur Kreisgebietsreform für unvereinbar mit der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung erklärt: „Auf die Verfassungsbeschwerden der Landkreise und dem von Abgeordneten des Landtages gestellten Antrag auf abstrakte Normenkontrolle stellt das Landesverfassungsgericht fest, dass die §§ 72 bis 77 des Funktional- und Kreisreformgesetzes mit Art. 72 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar sind.“

Das Gericht hat in seinem Urteil darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber von dem Entscheidungsmuster abgewichen sei, nach dem gemeinhin umfassende Kreisgebietsreformen konzipiert und durchgeführt werden. Insbesondere wurde auf die Bedeutung eines Leitbildes auf Grundlage allgemeiner Ziele verwiesen. Erst darauf folge die Umsetzung der Ziele, Grundsätze und Maßstäbe in der Fläche

durch die konkrete Abwägung nach entsprechender Sachverhaltsermittlung. Zwar sei das Vorgehen des Gesetzgebers als solches nicht von vornherein verfassungswidrig. Dennoch seien in diesem Fall besonders hohe Anforderungen an die Abwägung aller Aspekte und insbesondere der partizipatorisch-demokratischen Komponenten bereits auf Ebene der Grundsätze erforderlich, dem das o. g. Gesetz nicht genüge. Dieser Auffassung stimmt auch Erbguth zu (Erbguth 2008: 155) – auch wenn er wie auch Seitz (2007) zu Recht kritisiert, dass sich ein „bürgerschaftlich-demokratisches Berücksichtigungsdefizit“ nicht an der eindimensionalen Sichtweise bloßer Entfernungen zum Kreissitz festmachen lasse, ohne etwa die Qualität der Verkehrsanbindungen einzubeziehen.

Daraufhin hat der Landtag des Landes Mecklenburg-Vorpommern am 24.4.2008 die Drucksache „Ziele, Leitbild und Leitlinien für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern“ beschlossen (LT.-Drs. 5/1409, im Weiteren als „das Leitbild“ bezeichnet). Neben einer Reihe anderer Aussagen wurden hier auch folgende Aussagen zur zukünftigen Rolle der kreisfreien Städte Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Neubrandenburg, Hansestadt Rostock, Landeshauptstadt Schwerin, Hansestadt Stralsund und Hansestadt Wismar getroffen:

Es sei erforderlich, „das Verhältnis zwischen kreisfreien Städten und ihrem Umland, sowohl auf der Ebene Stadt-Landkreis als auch auf der Ebene Stadt-Umlandgemeinde, bei Bedarf strukturell neu zu regeln.“ Dabei seien „die Interessen der Städte an der Steigerung ihrer Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit einerseits und das Recht auf kommunale Selbstverwaltung der Umlandgemeinden andererseits zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen.“ (Punkt 5.6.1).

„Es ist abzuwägen, welche Verwaltungsstruktur den tatsächlichen Lebens- und Wirtschaftsraum des Stadt-Umland-Raumes der Städte (Verflechtungsraum) am besten abbildet und geeignet ist, dessen Leistungsfähigkeit im Sinne der Landesentwicklung für die Zukunft zu stärken.“ Und weiter: „Eingemeindungen sind zulässig, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls geeignet und erforderlich sind. Damit muss ein Eingriff in den Gebietsstand einer Gemeinde das letzte Mittel sein; es darf also keine für die Gemeinden weniger schwerwiegendere Möglichkeiten geben.“ (Punkt 5.6.1).

„Über die Kreisfreiheit der anderen bisher kreisfreien Städte wird gesondert entschieden.“ Und weiter: „Es ist abzuwägen, ob dem Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des gesamten Landes eine Einkreisung kreisfreier Städte oder eine Aufrechterhaltung der Kreisfreiheit zweckdienlicher ist.“ (Punkt 5.7).

1.2 Zielvorstellungen der kreisfreien Städte

Die kreisfreien Städte des Landes strahlen als Ober- beziehungsweise Mittelzentren mit ihrer wirtschaftlichen Kraft

und Leistungsfähigkeit ins Umland aus. Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und seiner Gemeinden geht überproportional von den Zentren aus. In den Städten Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar werden bei einem Anteil von 30,2% der Wohnbevölkerung des Landes 43,2% aller Wirtschaftsleistungen erbracht (Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung 2005: 18). Um diese Aufgaben zu erfüllen, müssen sie wirtschaftlich, administrativ und finanziell dazu in der Lage sein, was angesichts der bestehenden fiskalischen Leistungsfähigkeiten nicht gegeben ist und durch eine mögliche Einkreisung weiter gefährdet werden würde. Vor diesem Hintergrund haben die sechs Städte ein Gutachten damit beauftragt, administrativ-organisatorische und fiskalische Vorschläge zu unterbreiten, die die Leistungsfähigkeit der Städte zu sichern und zu stärken in der Lage sind (Greiving; Winkel 2008).

2 Diskussion möglicher Organisations- und Lösungsvarianten für die Stadt-Umland-Räume

Die moderne Organisationsentwicklung geht insgesamt davon aus, dass es keine „richtige“ Organisation, sondern nur eine zweckmäßige gibt, wobei das Urteil über die Zweckmäßigkeit primär von den beteiligten Akteuren zu treffen ist (Greiving; Turowski 2002: 552). Das Kontinuum möglicher Organisationsformen beginnt auf der einen Seite mit Integrationsformen, die den beteiligten Gemeinden ein Maximum an Autonomie bewahren (Vereine), und endet bei Formen der „Verbandsstadt“ nach Berliner Vorbild (Regionalstadt, in der die Mitgliedsgemeinden zu Stadt-Bezirken mit Bezirksverfassungen reduziert werden). Zwischen beiden Endpunkten finden sich auf der einen Seite Verbandsmodelle, die nach Zweckverbandsrecht organisiert werden, hybride Formen mit gebietskörperschaftlichen Elementen (direkt gewählte regionale Legislative wie in der Region Stuttgart und im früheren Umlandverband Frankfurt), die Regionalkreise und die „Erweiterten Stadtkreise“ nach früheren sächsischen Vorstellungen (Müller; Trute 1996: 69f). Eine genuine Eingemeindung, bei der nur noch eine Ebene übrig bleibt und die integrierten Gemeinden untergehen, steht zwar außerhalb dieses Kontinuums, wird aber dennoch einbezogen, weil trotz der Etablierung von Kooperationsstrukturen regelungsbedürftige Konflikte verbleiben können.

Der zentrale Ansatzpunkt für das unter Kapitel 1.2 erwähnte Gutachten bestand darin, Lösungsalternativen zu untersuchen, die auf weniger einschneidende Weise als die ursprünglich vorgesehene Schaffung von Regionalkreisen unter Einkreisung der kreisfreien Städte gleichwohl dem erklärten Ziel des Landtags (Erhöhung der Leistungskraft der Kreise) Rechnung trägt und die Interessen der kreisfreien Städte im Blick behält, die ebenfalls durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützt sind. Gleichzeitig sind wesentliche Erkenntnisse der Organisationsforschung und verfassungsrechtliche Schranken zu berücksichtigen.

Daraus ergeben sich folgende Bewertungskriterien, die gleichermaßen an alle Modellvarianten zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen angelegt werden, wobei die Bewertung jeweils im Anschluss an die Vorstellung der wesentlichen Merkmale der jeweiligen Modelle erfolgt.

Bewertungsmaßstäbe waren die gegebenen Ziele aus Landessicht (LT.-Drs. 5/1409: 5):

- Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen,
- Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung,
- Stärkung von Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen,
- möglichst weitgehende Übereinstimmung der administrativen Grenzen mit den Grenzen der wirtschaftlichen und funktionalen Verflechtungsräume,
- Stärkung der Zentren (einschließlich der Grundzentren) als Grundlage für die Entwicklung der umliegenden Räume.

Abgeleitet vom Gesichtspunkt der Stärkung der Zentren galt es aus Sicht der kreisfreien Städte folgende Kriterien zu erfüllen:

- Gunst als Wirtschaftsstandort inkl. angemessener Flächenbestand,
- Fähigkeit der Umlandversorgung,
- angemessener Aufgabenbestand,
- angemessene Finanzausstattung.

Dem Prinzip der Subsidiarität staatlichen Handelns und dem Übermaßverbot folgend, werden die Modelle beginnend mit freiwilligen, schwach formalisierten Ansätzen zur Integration von Verwaltungsaufgaben über Ansätze, bei denen auch Willensbildungsprozesse auf neue Rechtspersönlichkeiten übergehen bis hin zu gebietskörperschaftlichen Lösungen entlang zunehmender Eingriffsintensität von den Verfassern auf ihre Eignung hinsichtlich der o. g. Bewertungsmaßstäbe hin geprüft. Eingriffe in die Selbstverwaltungsrechte der Kreise, kreisfreien Städte und Gemeinden sind immer nur dann aus Gründen des öffentlichen Wohls gerechtfertigt, wenn subsidiäre Lösungsvarianten nicht geeignet sind, die gegebenen, im vom Landtag beschlossenen Leitbild bzw. den Verlautbarungen der beteiligten Städte dargelegten Ziele zu erfüllen.

3 Diskussion der einzelnen Lösungsmodelle

Insgesamt 11 Lösungsmodelle wurden in o. g. Gutachten auf ihre Eignung hin untersucht (Greiving; Winkel 2008), auf die hier im Detail nicht eingegangen werden kann. Im Folgenden konzentrieren sich die Ausführungen auf die drei plausibelsten Szenarien als Kombination aus jeweils mehreren Lösungsmodellen.

Zuvor wird kurz auf den Status-quo, also die Abstimmung innerhalb der Stadt-Umland-Räume eingegangen wird, die mit § 16 a Abs. 1 Satz 1 LPIG eingeführt worden sind: „Im Landesraumentwicklungsprogramm werden Stadt-Umland-Räume für Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar festgelegt, in die die Gemeinden mit besonders intensiven Verflechtungsbeziehungen zu diesen Kernstädten einbezogen werden. Die Gemeinden in den Stadt-Umland-Räumen unterliegen untereinander einem besonderen Kooperations- und Abstimmungsgebot. Dieses Gebot gilt für Planungen, Vorhaben und Maßnahmen in den Bereichen Flächennutzung, gemeindliche Einrichtungen sowie sonstige Infrastruktur, von denen Auswirkungen auf mehrere Gemeinden im Stadt-Umland-Raum ausgehen. Das Nähere und das Verfahren zur Abstimmung und Kooperation regelt das Landesraumentwicklungsprogramm.“

Bisherige planerische Fehlentwicklungen und deren fiskalische Folgen bleiben auf diese Weise von der Abstimmung ausgeklammert. Die Tatsache, dass Stadt-Umland-Abstimmungen Grundlage für den Einsatz von Förderinstrumentarien des Landes sind, hilft hier nur sehr bedingt weiter, da darin nicht der kommunale Finanzausgleich eingeschlossen ist und damit eine angemessene Finanzausstattung der Kernstädte nicht gewährleistet werden kann. Die Stadt-Umland-Räume besitzen keine eigene Rechtsqualität. Sie sind keine Institution im eigentlichen Sinne, sondern lediglich ein neues, weitgehend informelles Planungsinstrument, das seine Verbindlichkeit lediglich indirekt über die Aufnahme in andere, verbindliche Planwerke erfährt. Freilich ist angedacht, dass das Abstimmungsergebnis zum Gegenstand eines raumordnerischen Vertrags gemacht wird. Derartige verbindliche Vertragsformen für den Interessenausgleich und die Mit- bzw. Gemeinschaftsverwaltung werden als sehr bedeutsam eingeschätzt (Hesse 2007: 170). Ferner sollen, wie unter Kap. 3.1.2 Absatz 5 Landesentwicklungsprogramm ausgeführt, raumbedeutsame Ergebnisse als Grundsätze in die Regionalen Raumordnungsprogramme aufgenommen werden. Doch gilt es hier zweierlei Einschränkungen zu machen: Zum einen sind Grundsätze lediglich in der Abwägung zu berücksichtigen, gehen dieser aber im Unterschied zu Zielen nicht vor. Allerdings besteht die Möglichkeit, entsprechend sachlich und räumlich bestimmbare Inhalte auch mit einem Ziel der Raumordnung zu unterlegen. In jedem Fall steht vor der Aufnahme derartiger Ergebnisse zunächst ein Beschluss durch die zuständige Verbandsversammlung, an der bekanntlich gemäß § 14 Abs. 3 Satz 3 LPLG keines der Verbandsmitglieder einen höheren Stimmenanteil als 40 von Hundert haben darf – also auch nicht die Kernstadt eines Stadt-Umland-Raumes. Damit muss immer zumindest ein Teil des ländlich strukturierten Teils des Planungsraumes zustimmen. Zwar wird über den Erhalt der gemeindlichen Eigenständigkeit einem erklärten Landesziel Rechnung getragen und werden Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen gestärkt, doch ist keines-

falls davon auszugehen, dass diese Kooperation nachhaltig tragfähige und effiziente Verwaltungsstrukturen in den Stadt-Umland-Räumen schaffen würde. Auch die maßgeblichen Ziele der Kernstädte sind aufgrund der oben ausgeführten Grenzen bzw. Schwächen dieser Kooperationsform nicht erfüllbar. So wird in keiner Weise ein Aufgabenbestand garantiert oder die Fähigkeit zur Umlandversorgung angesprochen. Angesichts dieser Schwächen sind weitergehende Lösungsmodelle zu diskutieren.

3.1 Einkreisung in Kombination mit dem Status einer großen kreisangehörigen Stadt

Die politische Grundlage für die Kreisgebietsreform (Lt.-Drs. 5/1409) greift diesen Status in Punkt 5.7 auf: „Die bisher kreisfreien Städte erhalten – soweit sie nicht kreisfrei bleiben – den Sonderstatus einer „großen kreisangehörigen Stadt“. In Bereichen, die für die städtische Entwicklung von besonderer Bedeutung sind, sollten sie auch künftig bestimmte Aufgaben wahrnehmen, für die im übrigen Kreisgebiet der Landkreis zuständig ist.“ Eine Benennung, was unter „bestimmten Aufgaben“ zu verstehen ist, erfolgt im Leitbild nicht.

Die Umsetzung derartiger Delegationsmöglichkeiten ist mit Blick auf funktionale wie organisationsökonomische Gesichtspunkte nach Hesse (Hesse 2007: 121) immer dann zu befürworten, wenn damit keine vollzugsrelevanten und/oder -notwendigen Aufgabenbeziehungen unterbrochen, also vertikale Zergliederungen von Erledigungsprozessen vermieden werden. Außerdem darf die erforderliche horizontale Kooperation nicht zu einer unverhältnismäßigen Komplexitätssteigerung und zu Steuerungsverlusten führen.

Unter Zugrundelegung dieser Kriterien scheidet eine Reihe von Aufgaben grundsätzlich für eine flächendeckende bzw. gesetzlich vorgeschriebene Übertragung auf die Städte und Gemeinden aus; hierzu zählen insbesondere:

- Sozial- und Jugendhilfaufgaben, etwa nach § 16 Abs. 2 SGB II, bei der Gewährung von aktivierenden Leistungen und Trägerschaften (aufgrund des notwendigerweise integrativen und gesamthaften Vollzugskonzept einer vernetzten und auch präventiv wirksamen sozialen Daseinsvorsorge).
- Komplexere Sonderordnungsaufgaben, die zum einen einer gewissen Ortsferne (und hierüber vermittelten Objektivität) bedürfen, zum anderen gerade bei miteinander verflochtenen Genehmigungsbelangen eine unmittelbare und zügige Abstimmung mit anderen, themenverwandten Aufgaben erforderlich machen (Veterinär- und Lebensmittelaufsichtswesen, Natur-, Gewässer-, Boden- und technischer Umweltschutz als Beispiele, insbesondere im Rahmen von Planfeststellungsverfahren). Hier ist ein Widerspruch zu den erkennbaren Interessen der kreisfreien Städte sichtbar, die aus gutem Grund auf den „one-stop-shop“ bei Fra-

gen der Wirtschaftsförderung und Genehmigung abzielen und daher das komplette Aufgabenspektrum einer unteren staatlichen Genehmigungsbehörde wahrnehmen wollen. Ohne diese Aufgaben wahrnehmen zu können, ist ihre Leistungsfähigkeit klar gemindert.

Zudem ist zu bedenken, dass die bei Delegation auf große kreisangehörige Städte auf der Kreisebene verbleibenden Zuständigkeiten weiterhin eine ökonomisch tragfähige Größenordnung bilden müssen. Das dürfte zumindest dann fraglich sein, wenn die zuvor kreisfreie Stadt einen erheblichen Anteil an der Gesamtbevölkerung des neuen Kreises hat. Es ist anzunehmen, dass die Wirtschaftlichkeitsberechnung bei den Personalkosten und der gesetzten Zielgröße von 175 000 Einwohnern auf einer umfassenden Zuständigkeit des Kreises für überörtliche Selbstverwaltungsaufgaben basiert. Damit dürften die beabsichtigten Effizienzrenditen mit zunehmendem Umfang der Aufgabendelegation abnehmen.

In der Regionalplanung würde der Status der großen kreisangehörigen Städte gegenüber ihrem jetzigen Status als kreisfreie Städte geschwächt, weil die Oberbürgermeister bisher gemäß § 14 LPlG geborene Mitglieder der Versammlungen und des Vorstandes sind und zum Vorsitzenden bzw. Stellvertreter der Versammlung gewählt werden können. Hingegen können große kreisangehörige Städte lediglich über ihre Einwohnerzahl Mitglieder in die Versammlung entsenden und ggf. – falls sich eine Mehrheit findet – diese in den Vorstand gewählt werden. Hier wäre eine Sonderregelung für große kreisangehörige Städte vorzusehen, um diese gegenüber ihrem jetzigen Status nicht zu benachteiligen.

Nachteilig wirken sich für die Kreise in jedem Fall die verminderten Effizienzrenditen aus, wenn lediglich für eine um die große kreisangehörige Stadt geminderte Bevölkerung Leistungen zu erbringen sind. Hesse (Hesse 2007: 201) schlägt hier vor, dass Kreis und Stadt bestimmte kreisweite Aufgaben „austauschen“, so dass einer großen kreisangehörigen Stadt also im Rahmen einer Auftragsverwaltung (vertikale Kooperation) kreisweite Kompetenzen zur Erledigung überantwortet werden (er nennt Brand- und Katastrophenschutz sowie bestimmte Sozialaufgaben als Beispiele). Hierdurch erhielte die Stadt eine herausgehobene Position, würde zudem funktionale Bezüge zu ihrem Umland aufbauen und könnte jedoch ebenso zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung im neuen Kreis beitragen. Diese Überlegungen dürften je weniger realistisch sein, desto größer und einwohnerstärker das Gebiet des Landkreises ist, dem die Stadt zugeordnet wird. Zudem sind ähnliche Effizienzrenditen für den Fall erwartbar, dass innerhalb eines Stadtkreises oder einer Stadtgemeinschaft Aufgaben durch die Verwaltung der Kernstadt übernommen werden.

Mit Blick auf andere Bundesländer wird schnell klar, dass es hier keine einheitliche Vorgehensweise geben kann, sondern die Delegation von Aufgaben einem ständigen

Wandel unterworfen ist, den Zweckmäßigkeitserwägungen ebenso beeinflussen wie politische Opportunitäten. Zudem besteht in keinem Bundesland eine Übersicht darüber, welche Aufgaben zu einem bestimmten Zeitpunkt gerade auf große kreisangehörige Städte übertragen sind, die es als Sonderform mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in allen Flächenländern gibt. Dafür wurden von den Verfassern die Gemeindeordnungen aller Flächenländer analysiert und im April 2008 eine Telefonbefragung der kommunalen Spitzenverbände bzw. der jeweiligen Innenministerien durchgeführt.

Im Übrigen ist nicht davon auszugehen, dass der Status und der Aufgabenbestand einer großen kreisangehörigen Stadt – insoweit ihr staatliche Aufgaben oder Aufgaben der überörtlichen Selbstverwaltung lediglich einfach gesetzlich oder per Rechtsverordnung übertragen worden sind – durch die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG vor Eingriffen geschützt sind. Vielmehr ist der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber frei, nach eigenem Ermessen weitere Aufgaben zu übertragen oder übertragene Aufgaben wieder zu entziehen. Auch der im Rahmen des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes neu eingeführte § 7 Abs. 2 der Kommunalverfassung („Die großen kreisangehörigen Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als amtsfreie Gemeinden in ihrem Gebiet die Aufgaben der Kreise, die ihnen durch oder aufgrund eines Gesetzes zugewiesen wurden.“) legt diese Aufgaben nicht im Detail fest.

Insgesamt scheint daher eine sowohl den Interessen der Landkreise an einem ökonomisch und gestalterisch tragfähigen Aufgabenbestand und den Bedürfnissen der Städte, weiterhin umfassend für gestaltungsintensive Bereiche zuständig zu bleiben, gleichermaßen orientierte Aufgabenverteilung kaum konstruierbar zu sein.

Durch die Abtretung etlicher Aufgaben an den Kreis erfährt die Stadt deutliche Entlastungen, die letztlich wiederum von der genauen Ausgestaltung der Aufgabenverlagerung an den Kreis und der dann noch für den Status einer großen Kreisstadt verbleibenden Aufgaben abhängen. Eine evtl. Aufgabenrückübertragung an die Städte würde zwar den Städten entgegen kommen, wenn sie dafür auch die entsprechenden Mittel bekommen. Damit wären jedoch eindeutig Effizienznachteile für die Kreise verbunden, was nicht den Zielen der Verwaltungsmodernisierung entsprechen kann. Somit werden die Städte in diesem Modell schon eindeutig und umfangreich Aufgaben und damit auch im größeren Maße Zuweisungen und Einnahmen erhalten. Da in den Städten die Kosten für die an den Kreis abgegebenen Aufgaben i. d. Regel nicht sofort auf Null sinken, aber die dafür ehemals erhaltenen Zuweisungen sofort verlustig gehen, entstehen für einen begrenzten Zeitraum Kosten ohne Einnahmendeckungen. Zudem verbleiben den Städten nach der Einkreisung Aufgaben innerhalb ihres Stadtgebietes, wie z. B. der städtische ÖPNV oder die Straßenunter- und -erhaltung, für die dann die Zuweisungen wegfallen.

Am problematischsten ist jedoch die Belastung durch die Kreisumlage zu erachten, die eine erhebliche Kostenbelastung darstellt und damit den ohnehin sehr engen finanziellen Handlungsspielraum der Städte noch weiter einschränkt. Ohne weitreichende tangierende Maßnahmen wird bei diesem Modell die Finanzsituation der Städte nicht verbessert, sondern eher weiter geschwächt. Deshalb werden bei diesem Modell umfangreiche Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich erforderlich, um die Städte angemessen mit Finanzmitteln auszustatten. Weiterhin wäre zur Verbesserung ihrer Finanzausstattung die Bevölkerung im Umland und im Verflechtungsbereich durch Heraufsetzung der Bedarfsmesszahl zu berücksichtigen. Für Hochschul- und Ausbildungsstandorte gilt es ebenfalls, die Vorschläge zur Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für Studenten umzusetzen. Abhängig von diesen Regelungen sind Ausgleichszahlungen zwischen den Umlandgemeinden und weiteren Gemeinden des Kreises vorzusehen, die über den Landkreis erfolgen sollten. Die Neuregelungen im kommunalen Finanzausgleich sollten sicherstellen, dass die Städte entsprechende Mehreinnahmen erhalten, mit denen sie die finanziellen Aufwendungen für die Kreisumlage kompensieren können und ihnen zugleich noch zusätzliche Einnahmen verbleiben, damit der Zielsetzung einer Stärkung der Städte durch höhere Einnahmen entsprochen wird. Als weiteres Problem sind bei diesem Modell die Konsequenzen für den städtischen Vermögenshaushalt zu klären und Ausgleichszahlungen für die mit der Aufgabenübertragung vollzogenen Vermögensübergänge durch die Kreise an die Städte zu regeln.

3.2 Bildung von Stadtkreisen

Ein um bestimmte Umlandgemeinden erweiterter Stadtkreis hat im Prinzip die gleichen Konsequenzen für die Rechtsstellung der Kernstadt und die Aufgabenverteilung zwischen Kreis und Gemeinden wie ein Regionalkreismodell. Der wesentliche Unterschied ist nur der kleinere räumliche Zuschnitt: Lediglich hoch verflochtene Teile des Umlands einer kreisfreien Kernstadt werden in den Stadtkreis einbezogen. Somit wird dieser faktisch zu einem neuen Landkreis, da die kommunale Selbständigkeit der in den Stadtkreis aufzunehmenden Gemeinden nicht prinzipiell in Frage gestellt wird, während die Kernstadt ihre Kreisfreiheit aufgibt. Ein Stadtkreis hätte also einen direkt gewählten Kreistag sowie je nach Modellvariante auch einen Land- bzw. „Stadtrat“.

Ein Stadtkreis würde für die Stadt-Umland-Räume Effizienz und nachhaltige Tragfähigkeit der Verwaltungsstrukturen gewährleisten. Das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung könnte umfassend umgesetzt werden. Zudem ist ein Ausgleich der Lasten für die Vorhaltung zentralörtlicher Infrastruktur ebenso wie für soziale Aufgaben über die Stadtkreisumlage möglich. Für die Vorhaltung oberzentraler Leistungen bleibt eine zusätzliche Würdigung im kommunalen Finanzausgleich erforderlich, weil der Stadtkreis nur ungefähr den Nahbereich umfassen würde. An

die Tragfähigkeit der Landkreise müssten deutliche Zugeständnisse gemacht werden.

Ausgegangen wird von einem Auftragsmodell, da der parallele Fortbestand unabhängiger Stadt- und Stadtkreisverwaltungen politisch und ökonomisch keine Effizienzgewinne verspricht. Das heißt, der Stadtkreis würde über völlig eigenständige politische Organe verfügen und eine eigenständige Willensbildung vornehmen können. Dabei bedient er sich zur Entscheidungsvorbereitung der beauftragten Verwaltung der Kernstadt.

Die einwohnermäßige Dominanz der Kernstadt würde eine abgestimmte Entwicklung der jetzigen Stadt-Umland-Räume gewährleisten, ohne die Bürger „zu entfremden“. Denn ein starker Stadtkreis gestattet es eher, auf der Gemeindeebene noch vergleichsweise kleinteilige Strukturen zu erhalten (und damit die kommunale Selbstverwaltung zu fördern), weil die zentralen Versorgungs- und Entwicklungsaufgaben der Kommunen vom Stadtkreis übernommen werden. Dies gilt insbesondere für infrastrukturelle Fragen und einen fiskalischen Lastenausgleich, nicht jedoch für die Siedlungsentwicklung, da die Bauleitplanung als örtliche Angelegenheit weiterhin in der Trägerschaft der einzelnen Gemeinden verbleiben würde. Mithin würde ein Stadtkreis die bestehende Stadt-Umland-Abstimmung nicht entbehrlich machen, aber Eingemeindungen verzichtbar erscheinen lassen, da die enge Abstimmung über den von der Kernstadt dominierten Kreistag, etwa in Fragen der Wirtschaftsförderung eine Würdigung städtischer Interessen ermöglicht.

Der Zusammenschluss der Umlandgemeinden zu amtsfreien Einheitsgemeinden ist allerdings ratsam. Eine kommunale Struktur, die in den Stadt-Umland-Räumen durch Ämter und amtsangehörige Gemeinden geprägt wird, erschwert die Willensbildung im Kreistag. So würde es den Umlandgemeinden schwer fallen, mit einer Stimme zu sprechen. Zudem müssen diese leistungsfähig genug sein, ihre örtlichen Angelegenheiten eigenständig wahrzunehmen. Der Fortbestand der Zwischenstufe der Ämter würde den Willensbildungsprozess über Gebühr erschweren.

In den ländlichen Räumen müssten zu Gunsten der Erreichbarkeit kreislicher Einrichtungen und der Ermöglichung der ehrenamtlichen kommunalpolitischen Engagements Abstriche vom Ziel der ökonomischen Effizienz gemacht werden, da die Einwohnerzahlen der Landkreise teilweise deutlich unter den Zielwert von 175 000 absinken würden. Dieser Zielwert ist aber natürlich als normative Setzung anzusehen, wie auch an Punkt 5.4 des Leitbilds („Abweichungen von den Zielgrößen“) deutlich wird: „In diesem Spannungsfeld kann eine tragfähige Lösung nicht allein durch zahlenmäßige Festlegungen definitiv und endgültig erreicht werden“. Das Erfordernis von Ausnahmen wird auch mit Blick auf andere Bundesländer deutlich. Verwiesen sei hier nur auf das Beispiel des Nachbarlandes Sachsen-Anhalt. Das Gesetz zur Kreisreform hat zum 1.7.2007 neue Strukturen geschaffen, dabei aber den

Fortbestand des Altmarkkreises mit in 2015 voraussichtlich noch 87 400 Einwohnern auf 2 294 km², des Landkreises Stendal (118 800 EW auf 2 423 km²) sowie Anhalt-Jerichow (112 902 EW auf 2 044 km²) trotz eines Richtwerts von 150 000 Einwohnern zugelassen. Auch der Fortbestand des kreisfreien Oberzentrums Dessau-Roßlau mit in 2015 etwa 77 000 Einwohnern wurde garantiert.

Das Szenario beinhaltet gewisse Verbesserungen für die Finanzsituation der Städte, aber bei weitem nicht in dem Maße, wie bei Erhalt der Kreisfreiheit in Verbindung mit einzelnen Eingemeindungen. Mit dem Modell können die Umlandgemeinden zwar angemessen an den Kosten für zentralörtliche Einrichtungen beteiligt werden, aber die Städte erhalten keine zusätzlichen Steuereinnahmen und müssen zudem auch die Kreisumlage an den Stadtkreis begleichen. In dem Fall wären ebenfalls weitere Maßnahmen erforderlich. Dabei bietet sich für den kommunalen Finanzausgleich vor allem die Lösung an, in der die Bedarfsmesszahl für die Städte heraufgesetzt und für die Umlandgemeinden abgemindert wird. Das gilt insbesondere, weil eine derartige Veränderung der Bedarfsmesszahl auch der realen Leistungsbelastung der Kommunen in diesen Räumen entsprechen würde. Außerdem sollten die großräumigen Versorgungsleistungen durch entsprechende Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich und/oder durch Kompensationszahlungen seitens des Kreises an die Stadt angemessen unterstützt werden.

Allerdings gibt es erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Stadtkreismodell (Vgl. Priebs; Schwarz 2008: 48, Jochum 2005: 635, Gröpl; Groß 2007: 89). Diese Bedenken haben im Fall Saarbrücken dazu geführt, dass das von Hesse (Hesse 2005) entworfene Stadtkreismodell, das die Aufgabe der parallelen Verwaltungsstrukturen zugunsten der Stadtverwaltung Saarbrücken vorsah, verworfen worden ist. Zum 01.01.2008 wurde der Stadtverband Saarbrücken stattdessen in den Regionalverband Saarbrücken umgewandelt.

Die Selbstverwaltungsrechte der stadtkreisangehörigen Gemeinden sind dadurch jedoch nicht verletzt. Dies gilt zumindest soweit, als dass der Stadtkreis für seine Mitgliedsgemeinden lediglich überörtliche Selbstverwaltungsaufgaben übernimmt und lediglich an die Stelle des Landkreises tritt. Das gilt aber nicht für die Selbstverwaltungsrechte des Stadtkreises selber, die stark ausgehöhlt werden würden. Zwar unterliegen die kommunalverfassungsrechtlichen Grundstrukturen etwa im Hinblick auf die Festlegung kommunaler Organe und der Abgrenzung ihrer Befugnisse und Zuständigkeiten dem Zugriff des Landesgesetzgebers und kann die Organisationshoheit der Kommunen insoweit eingeschränkt werden. Diese würden jedoch insbesondere beim Integrationsmodell so weitgehend ausgehöhlt, dass von einer eigenständigen organisatorischen Gestaltungsfähigkeit und körperschaftseigenen Aufgabenerfüllung keine Rede mehr sein kann, die laut Bundesverfassungsgericht gewährleistet sein muss. (BV-

ferfGE 22, 180 (205), BVerfGE 197, 1 (12)). Aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG lässt sich ableiten, dass Kommunen über ein kollegiales Vertretungsorgan verfügen müssen, dass direkt zu wählen ist; insofern also die Selbstverwaltung immer auf die örtliche Bürgerschaft zurückzuführen sein muss. Ein Stadtkreis wäre beim Integrationsmodell nicht mit einem eigenen monokratischen Vollzugsorgan (sprich den Hauptverwaltungsbeamten in Form des Stadtkreisrates) ausgestattet. Wenn ein Oberbürgermeister durch den gesamten Stadtkreis gewählt wird, würde dies in Bezug auf den Stadtkreis der erforderlichen demokratischen Legitimation Genüge tun. Das gilt jedoch nicht hinsichtlich der Funktion als Oberbürgermeister, denn der dürfte nicht von Bürgern der Umlandgemeinden mitgewählt werden, da es sich bei dieser Position um eine örtliche Funktion handelt. Umgekehrt, d. h. wenn der Oberbürgermeister trotz seiner Funktion als Hauptverwaltungsbeamter für den Stadtkreis nur von den Bürgern der Kernstadt gewählt werden würde, läge ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vor, da die Bürger der Umlandgemeinden von der Wahl ihres Vollzugsorgans ausgeschlossen wären (Gröpl; Groß 2007: 91).

Allenfalls ein Auftragsmodell unter fortbestehender Eigenständigkeit der politischen Organe und Willensbildung könnte verfassungskonform sein. Selbst hier bestehen aber Zweifel fort, inwieweit eine vollständige Aufgabenübertragung noch der Organisationshoheit und der Entscheidungsbefugnis über den inneren Verwaltungsaufbau entsprechen würde (Jochum 2005: 36).

3.3 Beibehaltung der Kreisfreiheit in Kombination mit Eingemeindungen und Mehrzweckverbänden

Die Kreisfreiheit aller sechs Städte wird aufrechterhalten. Damit sind weniger problematische Rückwirkungen auf das Gesamtland verbunden als bei der Bildung von Stadtkreisen, da das Bevölkerungspotenzial der Stadt-Umland-Räume bei der Bildung neuer Landkreise weitgehend zur Verfügung steht. Mit Erhalt der Kreisfreiheit würde der oberzentrale Status der Wachstumsmotoren des Landes gesichert und der Zielsetzung 3.2.1 des Landesentwicklungsprogramms entsprochen, das Oberzentren als Schwerpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung, der Versorgung, der Siedlungsentwicklung, kulturellen, bildungs-, sozialen- und sportlichen Infrastruktur sowie der Verwaltungsinfrastruktur (wozu auch die Kreisverwaltung zählt) zu sehen.

Gleichwohl ist bekanntlich bereits die derzeitige Situation – d. h. der Status als kreisfreie Stadt – unbefriedigend, da die mit der Suburbanisierung verbundenen Konflikte nicht alleine mit dem bestehenden Kooperations- und Abstimmungsgebot des § 16a I LPlG innerhalb der Stadt-Umland-Räume lösbar sind.

Dieses Szenario besitzt den Vorteil, dass sowohl die örtlichen als auch die überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben transparent und eindeutig Gebietskörperschaften

zugeordnet blieben (kreisfreie Stadt, Landkreis), die ausreichend demokratisch legitimiert sind (Gröpl; Groß 2007: 91). An der Fähigkeit auch der kleineren kreisfreien Städte, Verwaltungsleistungen effizient erbringen zu können, kann kein Zweifel bestehen. Die bestehenden fiskalischen Probleme resultieren vielmehr aus dem unausgewogenen Verhältnis zwischen zentralörtlicher Leistungsbereitstellung und der Finanzausstattung bzw. Kostenerstattung.

Da die Stadt-Umland-Räume der Städte Rostock und Schwerin wesentlich großräumiger als die der anderen vier Städte sind und vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips keinesfalls zur Gänze eingemeindet werden können, wird die Bildung von Mehrzweckverbänden in diesen beiden Fällen angeregt. Zwar gilt es zu bedenken, dass überkreisliche Verbandsstrukturen zur Ausbildung neuer Verwaltungsebenen und institutioneller Eigeninteressen tendieren, die dann Stadt-Umland-Konflikte überdecken, nicht jedoch gänzlich effizient abbauen (Hesse 2007: 170). Doch ist dies in Abwägung mit der Unverhältnismäßigkeit von großräumigen Eingemeindungen hinzunehmen, weil ansonsten zwischen weiterhin kreisfreier Stadt und Umlandkreis(en) der erforderliche Lastenausgleich fehlt. Diese Verbände sollten die regional bedeutsamen Aufgaben wahrnehmen, wie insbesondere die Koordination der Siedlungsentwicklung im Stadt-Umland-Raum, regionale Verkehrsplanung, Ver- und Entsorgung (Wasser, Abfall), regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (insbesondere Entscheidung über die Vergabe von Bundes- und Landesfördermitteln im Sinne einer regionalisierten Strukturpolitik) und Kulturwirtschaft (Trägerschaft von Theater, Oper, Museen usw.). An diesen sollten auch die Umlandkreise beteiligt werden, da oberzentrale Leistungen weit über den Stadt-Umland-Raum hinaus nachgefragt werden.

Die Beibehaltung der Kreisfreiheit stellt auch die günstigste Variante zur Stärkung der Einnahmen und Finanzkraft der sechs Städte dar, wenn

- zugleich die angeführten einzelnen Eingemeindungen erfolgen,
- die Umlandgemeinden und weiteren Gemeinden über den Kreis an den Kosten für die zentralörtlichen Einrichtungen beteiligt werden,
- im Finanzausgleich die Versorgungsleistungen der Städte durch eine höhere Berücksichtigung der Bedarfsmesszahlen mehr Berücksichtigung erfahren,
- ein Teil der Schlüsselzuweisungen aus den Wohnsitzgemeinden der Studenten an die Hochschulstandorte fließt und ein Landesausgleich durch das Land für Studenten aus anderen Ländern erfolgt,
- die Sozialkosten in Anlehnung an die Erfahrungen aus dem Großraum Hannover durch einen gemeinsamen Sozialfonds oder andere geeignete Regelungen beglichen werden, an dessen Kosten die Stadt, die Gemein-

den des näheren Umlandes und der Kreis beteiligt werden.

Drei zentrale Gründe sprechen neben der Beibehaltung der Kreisfreiheit und den erwähnten Verbänden in allen sechs Fällen auch für ergänzende Eingemeindungen:

Die funktions- und strukturgerechte Entwicklung der Kernstädte von Stadt-Umland-Räumen

Die kritische Situation der Stadt-Umland-Räume ist im Wesentlichen auf die fehlende Kongruenz von „Problemraum“ und „Zuständigkeitsraum“ zurückzuführen. Dies ist bereits seit Jahrzehnten die gängige Auffassung von Verwaltungswissenschaftlern und Planern (Lenort 1961: 57; Müller; Trute 1996: 202). Dadurch ist es nicht möglich, die Gesamtheit der Aufgaben mit der Gesamtheit der verfügbaren Instrumente mit einem einheitlichen Gestaltungswillen, einer einheitlichen Planung und einer einheitlichen Entscheidungsgewalt zu lösen. Mithin sind geeignete institutionelle Vorkehrungen nur bedingt möglich, um die bestehende Konkurrenz der Gemeinden um Einwohner, Gewerbebetriebe, aber auch Infrastruktureinrichtungen einer regionalen Abstimmung zu unterwerfen. Zudem stehen Regionen zunehmend in einen internationalen Wettbewerb und sollten daher nach außen hin abgestimmt auftreten. Einheitliche Aufgabenräume sollten also nach einem Gesamtkonzept geplant und entwickelt werden können.

Zwar rechtfertigt der Raum- bzw. Flächenbedarf der Kernstädte für sich genommen noch keine Eingemeindungen. Vielmehr sind die Flächenbedarfe der Kernstädte zunächst einmal als gleichrangig gegenüber dem Bestandsinteresse der Umlandgemeinden einzuordnen (Müller; Trute 1996: 220). Wenn raumordnerische Zielsetzungen wie die Lenkung der Siedlungsentwicklung oder die Leistungsfähigkeit der Kernstädte jedoch in Gefahr geraten, besteht aber sehr wohl ein Interesse des Allgemeinwohls. Insbesondere die zentralörtlichen Funktionen der Kernstädte verdeutlichen das Interesse des Allgemeinwohls an der Versorgung und Entwicklung ihres jeweiligen Verflechtungsbereichs. Darüber hinaus ist die Entwicklung der zentralen Orte auch im Interesse der Gesamtentwicklung des Landes. Die Entwicklung zentralörtlicher Funktionen bzw. den damit verbundenen Infrastruktureinrichtungen, aber auch die für die Entwicklung zentraler Orte als Standorte qualifizierter Arbeitsplätze erforderlichen Spielräume können daher einen Flächenbedarf legitimieren. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass sich diese Funktionen ja auch in Umlandgemeinden realisieren ließen, da dies dem Konzentrations- und Bündelungsprinzip des Zentrale-Orte-Konzepts widerspricht und die die Teilung zentralörtlicher Funktionen regelmäßig erhöhten Abstimmungsaufwand und verminderte Effizienzrenditen erwarten lässt (Vgl. Greiving; Pietschmann; Winkel 2008).

Dies räumt das Leitbild unter Punkt 3 („Stärkung der Zentren“) ein: „Bei Mittel- und Oberzentren kann eine Stär-

kung durch Gebietserweiterung notwendig sein. Sollten moderate Eingemeindungen notwendig sein, müssen diese zeitgleich mit der Kreisgebietsreform erfolgen.“

Der Finanzbedarf der Kernstädte an sich kann nicht als Kriterium für Eingemeindungen angeführt werden. Vielmehr sind, wie es das Leitbild unter Punkt 5.5 feststellt, Anpassungen der finanziellen Ausgleichsregelungen (Neben einer verstärkten kommunalen Zusammenarbeit) als prioritäre Alternative zu Eingemeindungen anzusehen. Gleichwohl ist eine unausgewogene Verteilung der Finanzkraft zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden ein Indiz für eine dysfunktionale Entwicklung eines Stadt-Umland-Raumes, in dem die Kernstadt Leistungen für ihren Stadt-Umland-Raum erbringt, für diese aber keine adäquate finanzielle Gegenleistung erhält.

Unter 5.6 „Stadt-Umland-Beziehungen“ wird klargestellt: „Für eine dauerhafte und nachhaltige Entwicklung des gesamten Landes ist eine Stärkung der Grund-, Mittel- und Oberzentren unabdingbare Voraussetzung“. Weiter heißt es unter Punkt 5.6.1 Verhältnis Städte – Umlandgemeinden: „Wesentlich ist das Interesse des Landes an starken und entwicklungsfähigen Zentren.“ Zu Recht betont die Landesregierung, dass dabei „die Interessen des Landes an der Entwicklung der Städte einerseits und das Recht auf kommunale Selbstverwaltung der Umlandgemeinden andererseits zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen“ seien.

Aufs intensivste mit einer Kernstadt verwobene Umlandgemeinden können sich mithin im Interesse des Gesamtlandes nur sehr eingeschränkt auf die Individualgewährleistungsgarantie ihrer Selbstverwaltung berufen. In den sechs Stadt-Umland-Räumen liegt bspw. die Quote der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Umlandgemeinde, die ihren Arbeitsplatz in der Kernstadt haben, zwischen 46,4 % (Wismar) und 55,3 % (Stralsund).

Eine aus Gründen des Allgemeinwohls erforderliche gemeinsame Aufgabenwahrnehmung und -finanzierung in miteinander funktional verflochtenen Räumen

Zwar ist durchaus im Sinne des Modells der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung eine wechselseitige Funktionsergänzung zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden erstrebenswert. Wenn jedoch Umlandgemeinden so stark mit ihrer Kernstadt verflochten sind, dass eine eigenständige, von der Entwicklung der Kernstadt unabhängige Wahrnehmung der örtlichen Angelegenheiten nicht mehr möglich erscheint, ist die Substanz des Selbstverwaltungsprinzips nicht mehr gegeben.

Aufs intensivste mit einer Kernstadt verwobene Umlandgemeinden können sich im Interesse des Gesamtlandes daher nur sehr eingeschränkt auf die Individualgewährleistungsgarantie ihrer Selbstverwaltung berufen. Insofern kann auch das bestehende Ziel, des Erhalts bzw. der Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbst-

verwaltung Eingemeindungen nicht per se entgegengehalten werden.

Während die Bedeutsamkeit einer intensiven Verflechtung zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden insgesamt völlig unstrittig ist, stellt sich im Detail die Frage nach der Operationalisierung dieses Verflechtungstatbestands. Müller/Trute stellen klar: „Ob eine solche Intensität der Aufgabenverflechtungen gegeben ist, lässt sich nur aufgrund einer Gesamtbewertung der bestehenden und einer Prognose der zukünftig eintretenden Verflechtungsbeziehungen feststellen.“ (Müller; Trute 1996: 208).

Unter Punkt 5.6 wird im Leitbild anerkannt: „Zwischen den kreisfreien Städten und den Nachbarlandkreisen sowie den in ihrem Umland liegenden Gemeinden ist ein zum Teil sehr dichtes Netz von Verflechtungsbeziehungen entstanden. Diese Verflechtungsräume sind jedoch von vielen Verwaltungsgrenzen durchschnitten, sodass die Verwaltungsräume oftmals nicht mit den Verflechtungsräumen übereinstimmen.“

Die Schaffung leistungsfähiger kommunaler Einheiten

Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund haben in seinem Grundsatzpapier „Das Verhältnis der Städte und Gemeinden zu den Kreisen“ auf das bei der Aufgabenwahrnehmung verfassungsrechtlich bestehende Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Gemeinde und Kreis verwiesen (Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund 2007). Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Rastede-Entscheidung bestätigt (BVerfGE 79, 127, 152). Der entscheidende Punkt liegt jedoch in der Tatsache, dass leistungsfähige kreisangehörige Gemeinden einen Anspruch darauf haben, dass ihnen ihre Eigenständigkeit nicht durch den Zugriff des Kreises entzogen wird.

Insbesondere in den alten Bundesländern hat die Leistungsfähigkeit der Gemeinden in Literatur und Rechtsprechung zu Gemeindegebietsreformen eine erhebliche Rolle gespielt (Müller; Trute 1996: 194).

Dieser dritte Aspekt gilt im Unterschied zu den beiden anderen im Übrigen für die gemeindlichen Strukturen des Gesamtlands und nicht nur für die Stadt-Umland-Räume.

Die Herstellung der Leistungsfähigkeit ist vor dem Hintergrund des Staatsziels der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu verstehen. Dies begründet sich mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GG) sowie dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG. Durch eine gleichmäßige Daseinsvorsorge sollen allen Bürgern gleiche Chancen zur Entwicklung ihrer Persönlichkeit gegeben werden. Daher ist das Selbstverwaltungsrecht als Verpflichtung der Gemeinde und des Staates zu verstehen, leistungsfähige Verwaltungsorganisationen zu schaffen und zu unterhalten (Evers 1970: 230).

Gemäß Art. 28 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sind die

Kommunen insbesondere nicht nur berechtigt, sondern im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit gleichzeitig verpflichtet, alle öffentlichen Aufgaben selbstständig wahrzunehmen, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind.

Dies erkennt das Leitbild in Punkt 5.6 auch ausdrücklich an: „Tatsächliche kommunale Selbstverwaltung setzt leistungsfähige Kommunen voraus.“

Alle sechs Stadt-Umland-Räume sind durch eine sehr kleinteilige Gemeinde- und Ämterstruktur geprägt. Die durchschnittliche Umlandgemeinde hat trotz starker Suburbanisierungsgewinne gerade mal 1 439 Einwohner.

Das BVerwG sieht in der Selbstverwaltungsgarantie nicht nur eine Garantie eines Kernbereichs hinreichend gewichtiger Selbstverwaltungsangelegenheiten, sondern auch einen Schutz vor einem sachlich ungerechtfertigten Aufgabenentzug nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (BVerwG Urteil vom 4.8.1983 – 7 C 2.81, DÖV 1984, S. 164f).

In den Planungs- und Verwaltungswissenschaften besteht seit langem ein Einvernehmen, dass Leistungsfähigkeit nur bei einer bestimmten Mindestgröße der Gemeinden erreicht werden kann (Gaenztsch 1969: 123). Die Potentiale an Einwohnern und an Fläche sind von daher wesentliche Bestimmungsgrößen kommunaler Leistungsfähigkeit (Endruweit 1982: 35, Blotevogel 1983: 17).

Die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde bildet zwar keine Grenze der örtlichen Kompetenz, sehr wohl aber eine Grenze des Selbstverwaltungsprinzips. Der Verfassungsauftrag zur Entfaltung der Selbstverwaltung wird immer dann verletzt, wenn eine Gemeinde im Fall der Leistungsunfähigkeit unter Berufung auf die örtliche Zuständigkeit bei der Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe deren Verlagerung auf eine leistungsfähigere Instanz zu verhindern versucht.

Daher lässt sich eine kommunale Gebietsreform zur Gewährleistung einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung vor dem Hintergrund des Gemeinwohlprinzips rechtfertigen. Nur auf dieser Grundlage sind Eingriffe des Staates in die gemeindliche Gebietshoheit zulässig (BverfGE 50, 195, 203).

4 Resümee

Die Beibehaltung der Kreisfreiheit aller sechs Städte in Kombination mit einzelnen Eingemeindungen (und in den Fällen Rostock und Schwerin in Kombination mit einem Stadt-Umland-Verband) wird von den Verfassern empfohlen, um in Mecklenburg-Vorpommern die Stadt-Umland-Räume im Sinne der Landesentwicklung für die Zukunft zu stärken. Bei dieser Lösung entstünden klare, über die Selbstverwaltungsgarantie, im Unterschied zum Status einer großen kreisangehörigen Stadt, vor staatlichen Eingriffen weitgehend geschützte Kompetenzverteilungen auf überörtlicher wie örtlicher Ebene. Ferner ist nicht mit verfassungsrechtlichen Problemen zu rechnen, die es ungewiss erscheinen lassen, ob die mögliche Bildung von Stadtkreisen überhaupt Bestand hätte, die zudem negativere Rückwirkungen auf die Tragfähigkeit neuer Landkreise hätte. Die Eingemeindung von Umlandgemeinden ist dagegen in den allermeisten Bundesländern bereits höchstrichterlich geprüft und in den meisten Fällen dabei auch bestätigt worden.

Bei Umsetzung der dargelegten Empfehlungen für Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich sowie für Kompensationszahlungen der Umlandgemeinden bzw. des Landkreises für zentralörtliche Versorgungsleistungen ließen sich damit auch am ehesten und nachhaltigsten die Einnahmen und damit die Finanzkraft der kreisfreien Städte stärken.

Diese Überlegungen stehen auch in voller Übereinstimmung mit den Ergebnissen des BMVBS Modellvorhabens der Raumordnung „Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale Orte Konzept – gesellschaftliche Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion“ (Winkel; Greiving; Herdt; Pietschmann.2008). Dessen Abschlusstagung fand am 12. Juni 2008 in Berlin unter Beteiligung der Bundesraumordnung und Vertretern von acht Landesplanungen sowie zahlreicher raumwissenschaftlicher Experten statt. Dabei bestand Konsens zwischen allen Bundesländern und den beteiligten Experten, dass eine nachhaltige Stärkung zentraler Orte untrennbar mit einer nachhaltig tragfähigen Gemeindegebietsstruktur verbunden ist.

Literatur

- Blotevogel, H.-H. (1983): Kommunale Neugliederung und Landesplanung. Zur Interdependenz ihrer Ziele in Nordrhein-Westfalen seit 1967. In: Auswirkungen der kommunalen Neugliederung dargestellt an Beispielen aus Nordrhein Westfalen, Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 70, Hannover.
- Deutscher Städtetag; Deutscher Städte- und Gemeindebund (2007): Das Verhältnis der Städte und Gemeinden zu den Kreisen. Berlin November.
- Endruweit G. (1982): Verwaltungswissenschaftliche und regionalplanerische Aspekte der Kommunalreform: Eine Fallstudie zur kommunalen Territorial- und Funktionalreform im Saarland. Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 56, Hannover.
- Erbguth, W. (2008): Zur gescheiterten Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Anmerkungen zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juni 2007 (LVerfG 9/06-17/06). In: DÖV 2008, S. 152–155.
- Evers, H. (1970): Zum Rechtsgebot der Systemtreue bei Gebietsreformen. In: Der Städte- und Gemeindebund 1970, S. 270ff.
- Gaenztsch, G. (1969): Gebiets- und Verwaltungsreform – Entwicklung in den Bundesländern. In: Der Städtetag, S. 119 (123).
- Greiving, S.; Pietschmann, H.; Winkel, R. (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Werkstatt: Praxis Reihe des BBR. Nr. 53. Bonn.
- Greiving, S.; Turowski, G. (2002): Zur Bestimmung und Ausgestaltung eines gemeinsamen Aufgabenwahrnehmungsraumes im Stadt-Umland – Folgerungen aus der kommunalen Gebietsreform im Land Sachsen-Anhalt. In: LKV 2002. S. 548–553.
- Greiving, S.; Winkel, R. (2008): Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes. Gutachten im Auftrag der Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Stadt Neubrandenburg, Hansestadt Rostock, Landeshauptstadt Schwerin, Hansestadt Stralsund und Hansestadt Wismar. Dortmund.
- Gröpl, C.; Groß, M. (2007): Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung von Stadt-Umland-Räumen. In: LKRZ 2007, S. 86–92.
- Hesse, J. J. (2005): Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport. Berlin.
- Hesse, J. J. (2007): Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein. Berlin.
- Jochum, H. (2005): Der „Stadtkreis“: Ein neues Modell zur Bewältigung interkommunaler Konflikte? In: Die öffentliche Verwaltung 2005, S. 632–638.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2008): Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Drs. 5/1409 vom 9.4.2008.
- Lenort, N. J. (1961): Entwicklungsplanung in Stadtregionen. Köln und Opladen.
- Ministerium für Arbeit, Bau u. Landesentwicklung (2003): Bevölkerungsentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Raumentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, Informationen der Obersten Landesplanungsbehörde Nr. 7, 10/2003.
- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung (2005): Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- Müller, B.; Trute, H.-H. (1996): Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen. Das Beispiel der kreisfreien Städte. Dresdner MAtealein zur räumlichen Planung. Band. 2. Dresden.
- Priebs, A.; Schwarz, K.-A. (2008): Stadtverband – Stadtkreis – Regionalverband – Zur Reform der Verwaltungsstrukturen im Großraum Saarbrücken. In: DÖV 2008, S. 45 – 53.
- Seitz, H. (2007): Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie. Beitrag für „ifo dresden berichtet“. Dresden.
- Winkel, R.; Greiving, S.; Herdt, J.; Pietschmann, H. (2008): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale Orte Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. BBR-Onlinepublikation.
- Prof. Dr.-Ing. Stefan Greiving
Technische Universität Dortmund
Fakultät Raumplanung
August-Schmidt-Str. 10
44227 Dortmund
E-Mail: stefan.greiving@uni-dortmund.de
- Prof. Dr. Rainer Winkel
Am Rosengarten 31
65207 Wiesbaden
e-mail: Rainer.Winkel@t-online.de