

Erfahrungen Mecklenburg-Vorpommerns mit Funktional- und Territorialreformen

Thomas Lenz

Bei der Neubildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 1990 wurden die kommunalen Strukturen der Deutschen Demokratischen Republik zunächst so übernommen, wie sie sich seit der Verwaltungsneuordnung der DDR 1952 (einschließlich späterer Änderungen) darstellten. Diese Strukturen waren sehr kleinteilig. 1 118 kreisangehörige Gemeinden bildeten mit 31 Landkreisen sowie sechs Stadtkreisen die kommunale Ebene. In diesen kleinteiligen Strukturen konnten viele ihre Selbstverwaltungsaufgaben und die übertragenen Aufgaben kaum wahrnehmen. Mit der Amtsordnung vom 18. März 1992 versuchte man, die historisch gewachsenen Strukturen und damit die Selbstverwaltung auch in den kleinen Gemeinden zu erhalten. Die Ämter in Mecklenburg-Vorpommern waren und sind Träger der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und darüber hinaus die „Schreibstube“ der Mitgliedsgemeinden, die ausschließlich für die Wahrnehmung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zuständig sind. Darüber hinaus können den Ämtern von den Gemeinden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises übertragen werden, wie z. B. Trägerschaft von Schulen.

Die Amtsordnung wurde mit Gesetz vom 18. Februar 1994 – neben der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung – als Teil 3 Bestandteil der damals neu geschaffenen Kommunalverfassung. Die Gemeindestrukturen änderten sich in der Folgezeit kaum.

In den Jahren von 1997 bis 2004 wurden freiwillige Gemeindegebietsänderungen und Strukturveränderungen der Ämter durch die Landesregierung finanziell gefördert („Hochzeitsprämien“). Am 1. Januar 2009 bestanden im Land in 79 Ämtern noch 847 Gemeinden, von denen 34 amtsfrei und 6 kreisfrei waren.

Die 1990 bei Neugründung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vorhandenen 31 Landkreise waren nach bundesdeutschen Maßstäben sehr klein und hatten im Durchschnitt nur 40.000 Einwohner. Diese Struktur war schon damals nur unzureichend in der Lage, die

Anforderungen, denen sich die Kreisverwaltungen im Hinblick auf die durch den Einigungsvertrag bewirkten Neuerungen der Rechts- und Verfahrensordnungen gegenüber sahen, hinreichend effektiv und effizient zu bewältigen. Mit dem Landkreisneuordnungsgesetz vom 1. Juli 1993 wurde versucht, dieser Umbruchsituation gerecht zu werden. Für die gewachsenen Verwaltungsaufgaben sollten leistungsfähige Landkreise geschaffen werden, die zugleich in der Lage waren, als Entwicklungsmotoren ihres Gebietes zu wirken. Hierzu wurde unter anderem eine Regeleinwohnerzahl von mindestens 100.000 Einwohnern festgelegt. Diese Größe erschien vor dem Hintergrund der damals prognostizierten demographischen und fiskalischen Entwicklung als noch vertretbare Untergrenze, um das Erfordernis einer sachgerechten und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung mit dem Ziel bürgernahe Strukturen zu verbinden.

Mit der Kommunalwahl 1994 gab es damit in Mecklenburg-Vorpommern 12 Landkreise und 6 kreisfreie Städte.

Der damalige Gesetzgeber versprach sich durch das Landkreisneuordnungsgesetz eine Steigerung der Planungs- und Gestaltungskompetenz sowie der Verwaltungs- und Leistungskraft der Kreise als konzentrierte Verwaltungseinheiten (insbesondere durch Bündelung der Kompetenzen beim Landrat) und Selbstverwaltungskörperschaften. Sie sollten kommunalpolitisch handlungsfähig gemacht werden. Rückblickend ist festzustellen, dass die Kreisgebietsreform des Jahres 1994 von zu optimistischen Erwartungen ausgegangen ist. Heute wissen wir, dass drei Viertel der damals geschaffenen 12 Landkreise im Jahr 2020 – ganz überwiegend erheblich – unter der seinerzeitigen Regeleinwohnerzahl von 100.000 liegen würden. Ähnliches gilt insoweit für die kreisfreien Städte, als bereits 1994 absehbar war, dass sie zum überwiegenden Teil Einwohner verlieren und damit vor erhebliche Probleme im Hinblick auf einen wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug gestellt würden.

Die Struktur der Landesverwaltung war 1990 durch eine Vielzahl von staatlichen Sonderbehörden gekennzeichnet. Zahlreiche kleinere staatliche Behörden vor Ort mussten kurzfristig die anfallenden Aufgaben erledigen, zu denen die kommunalen Strukturen nicht in der Lage waren.

Zu einer Aufgaben- und bescheidenen Strukturänderung kam es mit dem Gesetz über die Funktionalreform vom 5. Mai 1994, mit dem die Aufgabenverteilung vor allem den neuen Kreisstrukturen angepasst werden sollte. Aufgaben des Landes wurden den kommunalen Körperschaften übertragen und Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches wurden zwischen den Landkreisen, kreisfreien Städten, Ämtern und

Gemeinden teilweise neu zugeordnet. Mit dem Gesetz über kostensenkende Strukturmaßnahmen vom 25. September 1997 wurden erneut einige Landesaufgaben neu geordnet und die Struktur der Landesbehörden stärker gebündelt.

Mit den Eckpunkten der Landesregierung zur Reform der öffentlichen Verwaltung vom Januar 2003, weiterentwickelt durch die Grundkonzeption einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform sowie schließlich dem Verwaltungsmodernisierungsgesetz vom 23. Mai 2006 unternahm das Land erstmals den Versuch einer umfassenden Neukonzeption der gesamten Verwaltungs- und Aufgabenstruktur im Lande. Dieser Gesamtansatz orientierte sich primär an eigenen Erfahrungen, die man mit übernommenen Strukturen sowie Konzepten anderer Bundesländer gemacht hatte. Der Ansatz des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes bestand im Wesentlichen darin, das Modell einer konsequenten Zweistufigkeit umzusetzen und die Zahl der kreiskommunalen Körperschaften drastisch zu reduzieren. So sah ein wesentlicher Teil der Verwaltungsmodernisierung neben erheblichen strukturellen Vereinfachungen im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung eine Zusammenlegung der 12 Landkreise und 6 kreisfreien Städte zu 5 neuen Großkreisen unter Einkreisung sämtlicher kreisfreier Städte vor.

Durch sein Urteil vom 26. Juli 2007 hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern die Vorschriften des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes über die Kreisgebietsreform für verfassungswidrig, wegen des engen Zusammenhangs mit dieser auch die große Mehrzahl der übrigen Regelungen des Gesetzes für gegenstandslos erklärt.

I. Reformbedarf

Der – auch vom Landesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellte – unstreitige Reformbedarf resultiert in Mecklenburg-Vorpommern aber vornehmlich aus folgenden Umständen:

Seit Mitte der 90er Jahre findet bei uns ein erheblicher demographischer Wandel statt, der infolge fehlender Prognosen bei Entstehung des Landkreisneuordnungsgesetzes von 1993 nicht erfassbar war und deshalb vom Gesetzgeber im Hinblick auf die Verwaltungsstrukturen nicht berücksichtigt werden konnte. Heute stellt sich die Situation vollkommen anders dar als zu Beginn der neunziger Jahre.

Als Anfang der 1990er Jahre die ersten Reformen in Mecklenburg Vorpommern geplant und durchgeführt wurden, gab es keine Bevölkerungsprognose für das Land. Die Begründung zum Landkreisneuordnungsgesetz 1993 enthielt keine generellen Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung und auch die in Vorbereitung des Gesetzentwurfes erstellten Gutachten beschränkten sich auf punktuelle und grobe Annahmen. Zwar zeigte die Bevölkerung bereits Anfang der 90er Jahre aufgrund der Abwanderung in die alten Bundesländer eine rückläufige Tendenz, es wurde aber allgemein angenommen, dass sich dieser Trend mittelfristig stoppen ließe. Diese Erwartung trat jedoch nicht ein.

Erst seit 1995 gibt es eine erste Bevölkerungsprognose. Im Jahr 2000 folgte die zweite, 2003 die dritte und im Jahr 2008 die vierte. Nach der aktuellen 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung wird Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2020 nach einem mittleren Szenario noch etwa 1,540 Millionen Einwohner haben.

Verglichen mit 1990 werden im Land 2020 damit insgesamt etwa 360.000 Menschen weniger wohnen. Dieser Verlust von einem Fünftel der damaligen Bevölkerung ist beträchtlich.

Zudem setzt sich der Abwärtstrend nach der 4. Landesprognose auch über das Jahr 2020 hinaus fort: Für das Jahr 2030 werden nur noch 1,452 Millionen Einwohner prognostiziert, gegenüber den Zahlen aus dem Jahr 1990 ein Rückgang von nahezu einem Viertel.

Der Gesetzgeber des Jahres 1993 hat nicht mit einer derart dramatischen Entwicklung gerechnet. Der heutige Gesetzgeber kann auf einer fundierten Datenlage und entsprechend sicheren Erkenntnissen aufbauen. Neben dem dargestellten Bevölkerungsrückgang ist die zweite wesentliche Erkenntnis, dass der Altersdurchschnitt in Mecklenburg-Vorpommern erheblich zunimmt. Fehlende Geburten und die

Abwanderungen junger Menschen führten in den vergangenen Jahren zu deutlichen Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns.

Betrachtet man die weitere Entwicklung der Bevölkerung bis 2050, so sind die Zahlen noch dramatischer. Nach den 2007 vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern vorgelegten Ergebnissen der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern wird sich die Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns im Jahr 2050 bei nur noch 1.194 Millionen bewegen, seit 1990 dann insgesamt ein Rückgang von über 700.000 Einwohnern. Der Bevölkerungsrückgang ist nach allem nach heutiger Erkenntnis kein zeitlich begrenztes Problem und insbesondere auch kein Problem, dessen Bedeutung unterschätzt werden darf. Der Bevölkerungsrückgang ist ein langfristig und nachhaltig wirkendes Phänomen, das eine stetige Anpassung der Strukturen des Landes und seiner Kommunen zwingend erfordert. Dies ergibt sich ungeachtet der künftigen Entwicklung des öffentlichen Aufgabenumfangs zum einen aus der bei geringeren Einwohnerzahlen verminderten Wirtschaftlichkeit von Standardzuständigkeiten und -einrichtungen, zum anderen aus einem Ausgabenanstieg für jene Leistungen, die aufgrund des demographischen Wandels insbesondere für einen höheren Anteil älterer Menschen zu erbringen sein werden. Hinzu treten die Kosten für die Umstellung der heutigen vorwiegend kommunal getragenen Infrastruktur auf die veränderten Bedarfe. Deshalb war der heutige Gesetzgeber gehalten, zu reagieren und die früheren gesetzgeberischen Entscheidungen unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes den veränderten Erfordernissen anzupassen.

II. Konsequenzen

Welche Konsequenzen hat das Land Mecklenburg-Vorpommern aus diesen Umständen gezogen? Die zurückgehende Bevölkerung wie auch ihre zunehmende räumliche und sozialstrukturelle Ungleichverteilung wirken sich unmittelbar auf die Finanzierbarkeit des öffentlichen Sektors in Mecklenburg-Vorpommern und damit die Existenzfähigkeit der Verwaltungen, seiner Landkreise, kreisfreien Städte sowie der Ämter und Gemeinden aus. Es gehen nicht nur die Steuern und sonstige öffentlichen Einnahmen zurück. Mittel der EU und des Bundes werden zu einem erheblichen Teil auf Basis der Bevölkerungszahlen verteilt. Die sinkende Zahl der Menschen und der steigende Anteil der Älteren stellen eine Herausforderung für die soziale Infrastruktur der Kommunen und des Landes dar. Ist Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich bereits heute das Bundesland mit der geringsten Einwohnerdichte, so wird der Abstand zu den anderen Bundesländern weiter zunehmen. Gerade der östliche Landesteil wird, wie schon gezeigt, durch den Rückgang der Bevölkerung auch in Zukunft besonders getroffen werden. Außerdem wird es in gering besiedelten Gebieten, in denen immer weniger junge Menschen leben, für die Verwaltungen schwieriger werden, geeignetes Nachwuchspersonal zu gewinnen. Es zeichnet sich – auch für die Wirtschaft – ein erheblicher Fachkräftemangel ab. Gleichwohl muss für alle Teile und alle Altersgruppen der Bevölkerung gewährleistet sein, dass die Menschen, unabhängig von ihrem Wohnort, einen angemessenen Zugang zu qualitativ gleichwertigen Verwaltungsleistungen haben.

Will also ein Land zukunftsfähig bleiben, muss es auf diese Herausforderungen reagieren.

Ein ganz wichtiger Schritt hierbei ist das Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) vom 12. Juli 2010. Dieses Gesetz sah sich naturgemäß insbesondere aus dem Bereich der Kommunen heftiger Kritik ausgesetzt. Die gegen das Gesetz erhobenen Verfassungsbeschwerden wies das Landesverfassungsgericht mit Urteil vom 18. August 2011 jedoch zurück. Wesentlicher Inhalt des Kreisstrukturgesetzes ist die Landkreisneuordnung, die wie folgt ausgestaltet ist:

Die bisherigen Landkreise werden aufgelöst. Die Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar sowie die Stadt Neubrandenburg werden eingekreist und zu großen kreisangehörigen Städten. Schwerin

und Rostock bleiben kreisfrei. Es wurden sechs neue Landkreise gebildet, deren Namen – deutschlandweit einmalig – durch Bürgerentscheide vom 04.09.2011 festgelegt wurden.

Sämtliche Kreisaufgaben, für die die eingekreisten Städte bis zu ihrer Einkreisung zuständig waren, gehen auf den Landkreis über, in den die Einkreisung erfolgt. Ausnahmen sind: Straßenverkehrsrecht, Immissionsschutzrecht, Baurecht und Denkmalschutzrecht.

Auseinandersetzungvereinbarung zwischen den Beteiligten bis 30. September 2012. Die eingekreiste Stadt hat die für die künftige Aufgabenerfüllung erforderlichen Vermögensgegenstände gegen angemessenen Wertausgleich zu übertragen. Außerdem haben die von der Teilung des Landkreises Demmin betroffenen neuen Landkreise Vermögensauseinandersetzungen zu vereinbaren.

Das Land unterstützt den Neubildungsprozess mit 36 Millionen Euro, die zusätzlich zu den Finanzausgleichsleistungen bereit gestellt werden.

Landkreise können mit den eingekreisten Städten vereinbaren, dass die eingekreiste Stadt vom Landkreis Aufgaben übernimmt, für die die eingekreiste Stadt als vormals kreisfreie Stadt zuständig war.

Das Gesetz trat am 04.09.2011 in Kraft.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat nunmehr die fünf flächenmäßig größten Landkreise in der Bundesrepublik. Der größte Landkreis, die Mecklenburgische Seenplatte, weist eine Fläche von 5028 km² auf.

Die Landesregierung geht davon aus, dass die umfassende Neustrukturierung der kreiskommunalen Ebene die Leistungsfähigkeit der Landkreise beträchtlich verbessert. Die neuen, erheblich einwohnerstärkeren Strukturen ermöglichen es den Beschäftigten der Landkreise, ihr Leistungspotential in gebündelter und konzentrierter Form einzusetzen, so dass die Dienstleistungen, die die Kreisverwaltungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft erbringen, in besserer Qualität erbracht werden können. Neben diesen qualitativen Verbesserungen können die Landkreise nach einer vorübergehenden Anpassungs- und Konsolidierungsphase durch die dargestellten Synergie- und Skalierungseffekte auch Kostenreduzierungen in erheblichem Umfang realisieren. In Folge der so erzielten Einsparungen können die Landkreise ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für den kreisangehörigen Raum wieder in verstärktem Umfang wahrnehmen und eine wirksamere Struktur- und Entwicklungspolitik unmittelbar vor Ort gestalten. Da die bei den Landkreisen entstehenden Kosten zu einem erheblichen Teil durch die Kreisumlage aufgebracht werden, ergeben sich als Folge der neuen Struktur auch für die kreisangehörigen

Kommunen erhebliche Einspareffekte. Eine auf Benchmark-Vergleichen mit anderen Bundesländern beruhende Untersuchung des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern hat dementsprechend ergeben, dass eine Kreisneugliederung nach ihrer vollen Wirksamkeit ein jährliches Einsarpotential allein im Personalkostenbereich von 70 bis 100 Millionen Euro eröffnen könne.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen Erfahrungen zu den Wirkungen der Landkreisneuordnung natürlich noch nicht vor. Die ersten Haushalte der Landkreise befinden sich noch in der Erarbeitung – viele davon erstmals als doppische Haushalte, was den Vergleich zu den alten Haushalten erschwert. Auch Fragen der Vermögensauseinandersetzung sind in Teilen noch offen und sollen bis zum Herbst vertraglich vereinbart werden. Aufgabenrückübertragungsverträge können, soweit notwendig, noch ausgehandelt werden. Die Landesregierung wird die Umsetzung aber selbstverständlich sehr genau evaluieren und gegebenenfalls – unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung – auch korrigierend bzw. unterstützend eingreifen.

III. Funktionalreformen

Mit den Verwaltungsstrukturereformen gingen in Mecklenburg-Vorpommern neue Aufgabenzuordnungen einher. Das Gesetz über die Funktionalreform aus dem Jahre 1994 machte den Anfang. Damals wurden im Wesentlichen Aufgaben der Landesverwaltung auf die Landkreise und kreisfreien Städte, aber auch auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden übertragen.

Die Funktionalreform in der 4. Legislaturperiode sollte mit Aufgabenübertragungen vom Land auf die Landkreise und kreisfreien Städte u. a. die Landkreisneuordnung maßgeblich unterstützen und der gleichzeitige interkommunale Aufgabenneuzuschnitt unterstützte die durch die Ämterstrukturreform entstandenen größeren leistungstärkeren Ämter. Während die Aufgabenkommunalisierungen gleichzeitig mit der Landkreisneuordnung nach der Entscheidung des Landesverfassungsgerichtes der Unvereinbarkeit mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unterlagen, blieb die interkommunale Aufgabenneuverteilung des Funktional- und Kreisstrukturereformgesetzes aus dem Jahre 2006 hingegen erhalten.

In der 5. Legislaturperiode sind die vor dem Landesverfassungsgericht gescheiterten Aufgabenkommunalisierungen aus der 4. Legislaturperiode durch das Gesetz vom Juli 2010 teilweise erneut

aufgegriffen worden, sie treten im wesentlichen am 1. Juli 2012 in Kraft. Gegenwärtig wird dieses, vor knapp zwei Jahren erlassene Aufgabenzuordnungsgesetz erneut geändert, so dass es voraussichtlich nicht in der ursprünglichen Form in Kraft treten wird. Grund dafür sind neue Erkenntnisse, die gegen eine Übernahme der Aufgaben in den Bereichen des Immissionsschutzes und der Abfallwirtschaft durch die kommunalen Körperschaften sprechen.

Durch die bisherigen Reformen sind zum einen die orts- und bürgerlich zu erfüllenden kommunalen Aufgaben soweit wie möglich auf der örtlichen kommunalen Ebene zusammengefasst worden, wobei die überörtlichen kommunalen Aufgaben auf der Kreisebene verblieben sind. Gleichzeitig wurden bei den Landkreisen und kreisfreien Städten zahlreiche Landesaufgaben zur Steigerung von Effizienz und Effektivität durch Nutzung von Synergieeffekten Aufgaben zusammengeführt. Die obersten Landesbehörden konnten so von nichtministeriellen Aufgaben entlastet werden und die unteren Landesbehörden wurden minimiert.

Die Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern wird als dynamischer Prozess verstanden, der im Rahmen von einzelnen Rechtssetzungsmaßnahmen geführt wird. Da im Jahre 2000 das strikte Konnexitätsprinzip (die Aufgabenübertragungen vom Land auf kommunale Körperschaften unterliegen dem Mehrbelastungsausgleich, der vom Land zu leisten ist) in die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern aufgenommen worden ist, bedingten die Reformen aus den Jahren 2006 und 2010 die Festsetzung eines Mehrbelastungsausgleichs durch das Land. Das gilt auch dann, wenn den kommunalen Körperschaften durch einzelne Normen im Rahmen der Landesgesetzgebung Aufgaben übertragen werden.

IV. Bausteine einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung

Parallel zur Umsetzung von Kreisstruktur- und Funktionalreform sind weitere Bausteine für eine umfassende Verwaltungsmodernisierung geplant oder bereits auf den Weg gebracht. Ich will auf einige wesentliche hiervon eingehen:

Wer als Land von seinen Kommunen verlangt, den Gürtel enger zu schnallen, muss auch bei sich selbst sparen. Noch im Jahr 2004 beschäftigte Mecklenburg-Vorpommern einwohnerbezogen deutlich mehr Personal als die westlichen Flächenländer. Deshalb hat die Landesregierung Anfang 2005 zur Anpassung der Personalausstattung an die Standards in den westlichen Flächenländern mit dem Personal-konzept 2004 den Abbau von fast einem Viertel des eigenen Personals beschlossen. Rund 10.000 Stellen sind seitdem eingespart worden, und zwar ohne betriebsbedingte Kündigungen. Das darauf aufsattelnde Personal-konzept 2010, welches Grundlage für die Entwicklung bis 2020 ist, sieht für die Jahre 2012 bis 2020 einen weiteren Stellenabbau von insgesamt 9% der Stellen vor. Diese schmerzhaften Einschnitte sind bedingt durch die rückläufige Einnahmesituation insbesondere infolge des Einwohnerrückgangs und des Abschmelzens der Sonderbedarfs-bundesergänzungszuweisungen.

V. Das Leitbild „Gemeinde der Zukunft“

Was können Ämter- und Gemeinden von dem geplanten Leitbild „Gemeinde der Zukunft“ erwarten?

In den derzeit 78 Ämtern liegen zwar noch 20 Ämter unterhalb der von der Kommunalverfassung vorgesehenen Regel-Einwohnerzahl von 8.000 Einwohnern, jedoch hat kein Amt weniger als 6 000 Einwohner. 29 Ämter verwalten noch mehr als die gesetzlich angestrebte Richtzahl von zehn Mitgliedsgemeinden. Dagegen verfügen von den gegenwärtig 744 amtsangehörigen Gemeinden noch 272 Gemeinden über weniger als 500 Einwohner und widersprechen damit dem gesetzlichen Leitbild des §1 Absatz 3 der Kommunalverfassung, wonach Gemeinden nicht weniger als 500 Einwohner haben sollen. Elf der 38 amtsfreien Gemeinden erreichen derzeit nicht die gesetzliche Mindesteinwohnerzahl von 5.000 Einwohnern.

Zu Beginn der fünften Wahlperiode des Landtages Mecklenburg-Vorpommern war die Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ damit beauftragt worden, Vorschläge zu unterbreiten, wie die Gestaltungskraft der Gemeinden und die demokratische Mitwirkung der Bürger in kommunalen Angelegenheiten langfristig gesichert werden können. Der Abschlussbericht wurde dem Landtag im Juni 2011 vorgelegt.

Die heutige Gemeinde- und Ämterstruktur ist hinsichtlich ihrer beiden Komponenten Gemeinden und Ämter unterschiedlich zu bewerten. Während die Struktur der Ämter nach dem Reformschritt aus den Jahren 2000 bis einschließlich 2004 mit den Maßgaben der Kommunalverfassung zumindest in weiten Teilen konform ist, weist die Struktur der Gemeinden aufgrund ihrer nach wie vor bestehenden Kleinteiligkeit noch erhebliche Schwächen auf. Eine Befragung im örtlichen kommunalen Raum zur Umsetzung der zum 1. Januar 2005 abgeschlossenen Ämterstrukturreform hat ergeben, dass sich das Modell der Verwaltung kleiner Gemeinden durch Ämter im Lande Mecklenburg-Vorpommern bewährt hat und von den befragten Verantwortungsträgern nicht in Frage gestellt wird. Dabei hat sich die Schaffung größerer Verwaltungseinheiten im Rahmen der Ämterstrukturreform als zielführend erwiesen. Die Effizienz einwohnerstarker Ämter ist heute im Durchschnitt höher als in einwohnerschwachen Ämtern. Auch konnten die Kosten in einwohnerstarken Ämtern schneller reduziert werden.

Nachdem wir in der letzten Legislaturperiode die Landkreisneuordnung erfolgreich abgeschlossen haben, sollen in dieser Legislaturperiode die Weichen für zukunftsfähige Gemeindestrukturen gestellt werden. Die Koalitionspartner von CDU und SPD bekennen sich im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zu einer Reform mit dem Ziel zukunftsfähiger Gemeindestrukturen, damit die Kommunen des Landes auch weiterhin in die Lage versetzt werden, ihre Selbstverwaltungsaufgaben unter den sich wandelnden Rahmenbedingungen effizient und bürgernah erfüllen zu können. Dazu wird die Landesregierung gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden ein Leitbild „Gemeinde der Zukunft“ entwerfen. Die Ergebnisse der Enquetekommission im Landtag der 5. Legislaturperiode bilden hierfür eine wichtige Diskussionsgrundlage. Der Diskussionsprozess soll durch eine Freiwilligkeitsphase bei Gemeindefusionen begleitet werden. Dafür richtet das Ministerium für Inneres und Sport eine „Koordinierungsstelle“ ein. Darin werden – wie schon bei der Landkreisneuordnung erfolgreich praktiziert – kommunale Verwaltungspraktiker eingebunden.

Insgesamt soll der Dialog mit den Kommunen ermöglichen, die Kommunalwahlen im Jahr 2019 in den neuen Strukturen durchführen zu können.

Es spricht vieles dafür, dass man die aktuelle Situation in den Gemeinden untersucht, bevor man beginnt, am grünen Tisch über ein Leitbild zu debattieren. Diese Debatte sollte man erst führen, nachdem man sich einen Überblick darüber verschafft hat, wann Gemeinden bei ihrer Aufgabenwahrnehmung an finanzielle oder administrative Grenzen stoßen. Dabei ist zu beachten, bis zu welcher Größe – oder eben auch Kleinheit – bürgerschaftliches Engagement und effiziente Aufgabenwahrnehmung unter einen Hut zu bringen sind.

Klar ist jedoch: Gemeinden müssen nicht nur existieren, sie müssen auch handeln können! Sie müssen also in der Lage sein, die Aufgaben einer lebendigen örtlichen Gemeinschaft wahrzunehmen. Ob sich am Ende der Erarbeitung des Leitbildes dieser eigentlich selbstverständliche Anspruch in einer Mindesteinwohnerzahl niederschlagen wird, ist nach meiner Auffassung noch offen.

VI. Freiwilligkeitsphase

Bis zur Verabschiedung des Leitbildes werden wir vermutlich die Zeit nutzen, um empirische Untersuchungen des Ist-Zustandes durchführen. Erst dann wird eine Freiwilligkeitsphase beginnen, in der die Gemeinden die Gelegenheit haben, einen leitbildgerechten Zustand durch freiwillige Gebietsänderungen herbeizuführen. Im Idealfall wird nach Abschluss dieser Freiwilligkeitsphase kein Bedarf mehr für Gebietsänderungen auf gesetzlicher Grundlage bestehen.

Es wäre allerdings in diesem Sinne förderlich, wenn der im Land derzeit zu beobachtende Trend zu freiwilligen Gebietsänderungen für die Dauer der Leitbildentwicklung fortgesetzt wird. Die Eckpunkte des Leitbildes erst abwarten zu wollen, wäre keine gute Idee; jetzt stattfindende Fusionen werden auf gar keinen Fall vergeblich oder gar sinnlos sein.

Mit der im September vergangenen Jahres in Kraft getretenen neuen Kommunalverfassung wurden vor allem Verbesserungen in den Bereichen Bürgerbeteiligung, Ortsteilverfassung, Haushaltskonsolidierung und wirtschaftliche Betätigung verwirklicht. Sie basieren überwiegend auf den Empfehlungen der Enquete-Kommission der 5. Legislaturperiode.

Lassen Sie mich zur Konkretisierung auf einige Eckpunkte eingehen:

Zahlreiche Beschwerden und Anfragen zeigen, dass eine als unzureichend empfundene Einbeziehung der Einwohnerschaft noch immer ein Thema in der Kommunalpolitik ist. Um hier die Demokratie vor Ort zu stärken, hat der Gesetzgeber neue Regelungen aufgenommen: So gibt es jetzt klarer geregelte und bessere Möglichkeiten einer Fernsehberichterstattung aus Sitzungen kommunaler Vertretungen. Dies halte ich insbesondere bei den neuen großen Landkreisen für sehr wichtig. Einwohner erhalten zudem künftig bessere Möglichkeiten der Meinungsäußerung, bevor kommunale Großvorhaben beschlossen werden, und müssen zudem besser über mögliche damit zusammenhängende Abgabenerhöhungen informiert werden.

Mehr und mehr stellen sich Kommunalpolitiker heute der Tatsache, dass freiwillige Gemeindezusammenschlüsse bei sinkenden Einwohnerzahlen und steigendem Kostendruck ein Mittel sind, eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung zu sichern. Den Befürchtungen, dass dies historisch gewachsene örtliche Gemeinschaften beeinträchtigt, wurde mit einem deutlichen Ausbau der Ortsteilverfassung begegnet. Im Zentrum dieser Neuregelung steht ein möglicher direkt gewählter Ortsvorsteher, der die Interessen des Ortsteils vertritt

und hierzu weitreichende Rechte auch gegenüber der Gemeindevertretung hat. Gerade im ländlichen Raum kann mit dieser Institution also ein Ansprechpartner und „Kümmerer“ erhalten werden, der für eine funktionierende Dorfgemeinschaft oft von unschätzbarem Wert ist. Gemeinden müssen sich allerdings entscheiden, ob sie den neuen Ortsvorsteher einführen oder an der bisher schon möglichen Ortsteilvertretung als Beratungsgremium festhalten wollen.

Im Bereich des Haushaltsrechts wurde die Verbindlichkeit von Haushaltssicherungskonzepten von Gemeinden in finanzieller Schiefelage erhöht. Als Rahmenplan für eine Haushaltskonsolidierung über einen mehrjährigen Zeitraum muss ein Haushaltssicherungskonzept mehr sein als nur eine unverbindliche Richtschnur. Zwar müssen auch Änderungen und Abweichungen möglich sein, um Kommunalpolitik handlungsfähig zu halten – dies jedoch nur, wenn selbst gegebene Einsparvorgaben unter dem Strich auch erhalten bleiben. Ebenfalls ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung ist die neue Anzeigepflicht von Rechtsgeschäften, mit denen Kommunen langfristige finanzielle Verpflichtungen eingehen wollen. Damit wurde eine Schwachstelle beseitigt, die in der Vergangenheit mit dazu beigetragen hat, dass Kommunen finanziell in schwieriges Fahrwasser geraten sind.

Im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung sind ebenfalls Änderungen vorgenommen worden, bei denen die zu beachtenden rechtlichen Schranken grundsätzlich unangetastet blieben. Wenn aber eine wirtschaftliche Betätigung möglich ist, dann haben die Kommunen nunmehr neben Eigenbetrieben und GmbHs mit dem sogenannten Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts eine zusätzliche Ausgestaltungsmöglichkeit. Neu in der Kommunalverfassung ist die Pflicht, sich als Kommune vor Entscheidungen über die Aufnahme oder Erweiterung wirtschaftlicher Betätigung mit den Auswirkungen auf Mittelstand und Handwerk auseinanderzusetzen. Dies dient dem Schutz der Betriebe vor Ort, die ihre Interessen in die gemeindlichen Entscheidungsprozesse besser einbringen können.

VII. Zukunftsvertrag zwischen Land und Kommunen

Landesregierung und kommunale Familie sind sich in dem Ziel einig, Mecklenburg-Vorpommern in Anbetracht der demografischen Entwicklung und finanziellen Rahmenbedingungen zukunftsfähig aufzustellen. Land und Kommunen müssen die Wirtschaftlichkeit und vor allem die Wirksamkeit ihres Handelns weiter verbessern. Wirtschaftliches Handeln bedeutet, dass Land, Landkreise sowie Städte und Gemeinden ihre knappen Ressourcen an Personal und Finanzen künftig bündeln und Schwerpunkte setzen, die mit Vorrang behandelt werden sollen.

Nach der Festlegung im Koalitionsvertrag sollen wesentliche Fragen im Verhältnis zwischen dem Land und seinen Kommunen in einem „Zukunftsvertrag“ geregelt werden. Dieser Vertrag sollte ressortübergreifend gemeinsame Ziele für die weitere Entwicklung des Landes, möglichst bis zum Jahre 2020, festlegen und sie durch die Vereinbarung erster konkreter gemeinsamer Schritte untersetzen.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat als Kommunalministerium unter enger Beteiligung der betroffenen Fachressorts die Federführung bei der Erarbeitung des Entwurfes des Zukunftsvertrages, dessen textliche Fassung bis zum Ende dieses Jahres vorliegen soll. Wegen der besonderen Bedeutung dieses Vertrages wird die Landesregierung den Landtag Mecklenburg-Vorpommern in die Entscheidungsfindung einbinden.

Es erscheint sinnvoll und notwendig, dass nicht nur die kommunale Seite ihre Vorstellungen darlegt. Vielmehr muss auch von Seiten der Landesregierung aufgezeigt werden, wo sie ihre Schwerpunkte mit kommunalen Bezügen sieht. Nur auf diese Weise ist eine gemeinsame Zielvorstellung und Priorisierung zu erreichen. Die Einbeziehung der Fachressorts ist vor allem deshalb geboten, weil die Umsetzung des Vertrages nur durch konkrete gemeinsame Meilensteine der Fachressorts und der kommunalen Seite erfolgen kann. Zum Ende der Legislaturperiode müssen die Partner feststellen können, welche gemeinsamen Ziele erreicht werden konnten und wo noch weiterer Handlungsbedarf besteht.

Zunächst sind sowohl der Landkreistag als auch der Städte- und Gemeindetag der Bitte des Ministeriums für Inneres und Sport gefolgt und haben uns ihre ersten Überlegungen und Vorstellungen zum Vertragsinhalt mitgeteilt. Beide haben größere Bündel von Zielen und Maßnahmen aus ihrer Sicht aufgezeigt, die sämtlich ihre Berechtigung haben.

Zwar sollten in der Tat nicht nur Aufgaben und Themen in den Vertrag aufgenommen werden, die bereits in Umsetzung befindlich sind, sondern insbesondere weitere Themen, die in der laufenden Legislaturperiode mit hoher Priorität verfolgt werden.

Jedoch ist es aus Gründen der eingeschränkten Ressourcen bei der anschließenden Vertragsumsetzung geboten, den Zukunftsvertrag auf eine überschaubare Zahl von Schwerpunkten und Themen dahingehend zu beschränken, was Land und Kommunen gemeinsam für das Wohl der Bürgerinnen und Bürger in den nächsten Jahren erreichen wollen.

VIII. Zur FAG-Änderung 2012

Mit der Umsetzung der Kreisstrukturreform musste erneut das Finanzausgleichsgesetz an die neuen Strukturen und der damit verbundenen neuen Aufgabenzuordnung angepasst werden. Es galt, im Finanzausgleichsgesetz die Neuordnung der Aufgabenzuständigkeit insbesondere durch die Aufhebung der Kreisfreiheit von 4 ehemals kreisfreien Städten zu berücksichtigen.

Obwohl mit Rostock und Schwerin nunmehr nur noch 2 kreisfreie Städte existieren, wurde das 3-Säulenmodell zur Bestimmung der Schlüsselmassen beibehalten. Um dies zu erreichen, wurden die Zuweisungen für die Kreisaufgaben – ein fiktiver Anteil von 40 % der Schlüsselmasse – ab 2012 in der Schlüsselmasse der Landkreise zur Verfügung gestellt. In gleichem Maße mussten die Zuweisungen für übertragene Aufgaben von den ehemals kreisfreien Städten an die Landkreise umgeschichtet werden.

Mit der Einkreisung der vier nunmehr kreisangehörigen Städte Neubrandenburg, Greifswald, Stralsund und Wismar war außerdem die Frage zu klären, wie in Anbetracht der unterschiedlichen Steuerkraft der großen Städte einerseits und des ländlichen Raumes andererseits eine annähernde Gleichbehandlung im Rahmen der Erhebung der Kreisumlagen erreicht werden kann. Dabei sollten die vier ehemaligen kreisfreien Städte nicht über Gebühr zur Finanzierung der Kreisaufgaben herangezogen werden.

Als Problemlösung wurde ein Abschlag von 15 % der Steuerkraft der ehemals kreisfreien Städte in die Berechnung der Kreisumlagegrundlagen und damit eine gesetzlich fixierte Differenzierung zwischen dem ländlichen Raum und den großen Städten in den horizontalen Finanzausgleich eingeführt.

IX. Haushaltskonsolidierung und Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds

Auch für Mecklenburg-Vorpommern gilt: Grundsätzlich haben Kommunen mit Haushaltsdefiziten und hohen Altfehlbeträgen ihre Haushaltsprobleme eigenverantwortlich zu lösen. Dabei steht zunächst im Vordergrund, schnellstmöglich einen Haushaltsausgleich zu erreichen, um die aus Altfehlbeträgen resultierenden Finanzierungslasten nicht weiter ansteigen zu lassen.

Die Konsolidierung der kommunalen Haushalte hat weiterhin Priorität. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass den wenigen kreisangehörigen Gemeinden mit nicht ausgeglichenen Haushalten durch die im Finanzausgleichsgesetz enthaltenen Möglichkeiten der Gewährung von Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen in aller Regel in ausreichendem Maße geholfen werden kann. Voraussetzung ist, dass die Kommunen selbst die ihnen zumutbaren Möglichkeiten einer stringenten Haushaltskonsolidierung nutzen.

Für hochdefizitäre Landkreise, kreisfreie und große kreisangehörige Städte, die die angehäuften Fehlbeträge erkennbar nicht mit eigenen Mitteln abbauen können, sind gesonderte Hilfen nötig. Hierzu wird die mit dem Gesetz zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. November 2009 geschaffene Möglichkeit genutzt, ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen des Landes mit der Bezeichnung „Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ zu bilden. Die Einzelheiten zur Verwaltung und Verwendung der vorgesehenen Mittel sollen in einer Verordnung geregelt werden, die folgende Eckpunkte zum Inhalt hat:

Zuweisungsempfänger sollen ausschließlich hochdefizitäre Landkreise, kreisfreie und große kreisangehörige Städte sein.

Die Mittel sollen strikt nach dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ eingesetzt werden.

Der Fonds wird neben jährlichen Zuweisungen aus dem Finanzausgleich einmalig mit 100 Millionen Euro aus der nicht benötigten Landes-Ausgleichsrücklage 2010 ausgestattet.

Die Voraussetzungen und Bedingungen für Zuweisungen aus dem Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds werden in einer Vereinbarung zwischen Land und betroffener Kommune festgeschrieben.

X. Kofinanzierungsfonds

Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD wird ein Kofinanzierungsfonds einmalig zur anteiligen Förderung von Eigenanteilen zur Kofinanzierung kommunaler Investitionen mit 50 Millionen Euro ausgestattet und kommt besonders strukturschwachen Kommunen zu gute. Mit den kommunalen Verbänden wurden die Eckpunkte einer künftigen Richtlinie besprochen. Dieses Programm soll der Entlastung der kommunalen Haushalte dienen und gleichzeitig nachhaltige Investitionen unterstützen. Damit wird es möglich, den eingeschlagenen Konsolidierungskurs in den Kommunen fortzusetzen und erforderliche Infrastrukturen abzurunden.

Durch die größer gewordenen Landkreise sind die Beobachtung der Ausübung des Ehrenamtes und die Einsetzung einer Entschädigungskommission in den Fokus gerückt:

Im Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur Kreisstrukturreform von 2011 wird ausgeführt, dass der Gesetzgeber gehalten sei, „die tatsächlichen Auswirkungen der Neuregelung, insbesondere auf das Ehrenamt, intensiv zu beobachten und gegebenenfalls dort nachzubessern, wo es zusätzlicher Unterstützung bedarf, etwa um dessen tatsächliche Ausübbarkeit für jedes Kreistagsmitglied gerade auch in den besonders großflächigen Kreisen sicherzustellen.“

Um dem Auftrag des Landesverfassungsgerichts in der gebotenen Intensität nachzukommen und empirische Entscheidungsgrundlagen für eventuelle gesetzgeberische Korrekturmaßnahmen bereitzustellen, kommt eine breit angelegte Untersuchung unter Mitwirkung eines repräsentativen Anteils von Mandatsträgern der betroffenen Körperschaften in Betracht. Insgesamt wird sich die Untersuchung wohl auf 50% der neuen Landkreise und kreisfreien Städte erstrecken und somit gewährleisten, dass eventuelle Schlussfolgerungen auf einer ausreichend breiten Tatsachengrundlage beruhen.

Der Untersuchungszeitraum soll zwei Jahre umfassen und möglichst frühzeitig beginnen. Gegen Mitte der Legislaturperiode könnte dem Landtag ein Bericht zu den Untersuchungsergebnissen vorgelegt werden.

Gemäß der Koalitionsvereinbarung ist daneben eine Entschädigungskommission zu bilden, die gemeinsam mit der kommunalen Ebene Empfehlungen für eine angemessene Entschädigung ehrenamtlicher Amts- und Mandatsträger erarbeitet. Es wird noch zu entscheiden sein, ob diese (zu veröffentlichenden) Empfehlungen

unter gleichzeitiger Aufhebung der Entschädigungsverordnung als Orientierungspunkt genügen oder aber ob die Entschädigungsverordnung auf Grundlage der Empfehlungen zu novellieren ist.

XI. Fazit

Ich hoffe, Sie haben mit meinen Ausführungen einen Überblick über den Prozess der umfassenden Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern und über unsere gesammelten, guten Erfahrungen gerade mit Gebiets- und Funktionalreformen erhalten. Mecklenburg-Vorpommern ist auf einem guten Weg der Verwaltungsmodernisierung. Allen Beteiligten ist aber auch der weitere Reformbedarf bekannt. Der von der Landesregierung im Rahmen der aktuellen Gesetzgebung aufgenommene Dialog mit der kommunalen Familie wird intensiviert und fortgesetzt. Dafür steht insbesondere das federführende Ministerium für Inneres und Sport. Denn eine Erfahrung, die wir im Gesetzgebungsprozess zur Kreisstrukturreform gewonnen haben, ist, dass schwierige Entscheidungen nur gemeinsam mit der kommunalen Familie vorbereitet werden können, niemals aber gegen sie.

Thomas Lenz ist Staatssekretär im Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommerns.