

## **UNTERRICHTUNG**

durch die Landesregierung

**Ziele, Leitbild und Leitlinien der Landesregierung für eine Kreisgebietsreform  
in Mecklenburg-Vorpommern**

**Inhaltsverzeichnis**

1. Vorbemerkung
2. Reformbedarf
3. Allgemeine Ziele
  - 3.1 Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen
  - 3.2 Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung
4. Leitbild
5. Leitlinien
  - 5.1 Strukturgrundsätze
  - 5.2 Flächenausdehnung
  - 5.3 Einwohnerzahl
    - 5.3.1 Zielgröße
    - 5.3.2 Abweichungen von der Zielgröße
  - 5.4 Kommunalisierung von Aufgaben
  - 5.5 Stadt-Umland-Beziehungen
    - 5.5.1 Verhältnis kreisfreie Städte - Umlandgemeinden
    - 5.5.2 Verhältnis kreisfreie Städte - Landkreise
  - 5.6 Einkreisung von Städten und Status der ehemals kreisfreien Städte
  - 5.7 Anwendung der Kriterien
6. Einbeziehung der kommunalen Ebene

## 1. Vorbemerkung

Leistungsstarke Kommunen sind die Voraussetzung für die weitere Entwicklung und Zukunft des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Landtag, Landesregierung und die kommunale Familie stehen gemeinsam in der Verantwortung, die öffentliche Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern auf die Anforderungen der Zukunft auszurichten.

Das Leitbild und die Leitlinien bilden das Konzept für die Verwaltungsreform. Sie dienen als Orientierungsrahmen, sowohl für die kommunale Ebene als auch für die Landesregierung und den Gesetzgeber. Mit dem Leitbild schafft der Gesetzgeber eine Zielvorstellung bezüglich der künftigen Strukturen im Land. Das Leitbild soll den Gesetzgeber bei der Entscheidung, wie die einzelnen Kreise konkret zugeschnitten werden, leiten. Es trifft keine Vorabfestlegung bzgl. einer bestimmten Struktur, sondern ermöglicht innerhalb des Rahmens unterschiedliche Strukturen. Umfasst das Leitbild die grundlegenden Zielvorstellungen, beinhalten die Leitlinien die Aussagen, die dazu dienen, die leitbildgerechte Selbstverwaltungskörperschaft zu bilden.

Der Beschluss eines solchen Konzeptes hat rechtliche Bedeutung für die aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Selbstbindung des Gesetzgebers. Durch das Aufstellen von Grundsätzen sollen für die landesweite Reform einheitliche Kriterien aufgestellt und so der Willkür vorgebeugt werden. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Gesetzgeber an die einmal beschlossenen Grundsätze starr gebunden ist. Das Leitbild definiert vielmehr einen konkretisierungsbedürftigen Rahmen, den der Gesetzgeber aus sachlichen Gründen verlassen darf.

## 2. Reformbedarf

Der unstrittig bestehende Reformbedarf kann zusammenfassend wie folgt skizziert werden:

Neben der sehr geringen Bevölkerungsdichte im Land (73 Einwohner pro km<sup>2</sup> im Land insgesamt, davon 52 Einwohner pro km<sup>2</sup> in den Landkreisen, Anlagen 1 und 2) sind die Bevölkerungsprognosen für das Land Mecklenburg-Vorpommern besonders dramatisch. Nach der aktuellsten Prognose zur Bevölkerungsentwicklung bis 2020 wird die Einwohnerzahl bis zum Jahr 2020 kontinuierlich auf unter 1,6 Mio. abnehmen (Anlage 3). Die neueste regionalisierte Bevölkerungsprognose ergab, dass besonders die östlichen Landkreise von dem starken Bevölkerungsrückgang betroffen sein werden. So wird etwa prognostiziert, dass im Landkreis Uecker-Randow im Jahr 2020 anstatt der bisherigen 76.262 (Stand 31.12.2006) nur noch 53.597 Einwohner leben werden (vgl. Anlagen 4 - 6).

Obwohl das Land infolge des Solidarpaktes II und erhöhter Bundes- und EU-Zuweisungen über überdurchschnittliche Einnahmen verfügt, befindet sich der Haushalt in einer strukturellen Schieflage. Der Schuldenstand ist sowohl beim Land als auch bei den Kommunen hoch. Insbesondere bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist der Handlungsspielraum bei den Kommunen bereits jetzt eingeschränkt.

Aufgrund der ab 2009 verstärkt sinkenden Zuweisungen und des vollständigen Auslaufens des Solidarpaktes II im Jahr 2019 sowie der demografischen Entwicklung, wird die Finanzausstattung weiter rückläufig sein (Anlage 7), da sich die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich an der Einwohnerzahl orientieren. Mit jedem Einwohner weniger verliert das Land ca. 2.300,- Euro p. a. an Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Des Weiteren muss davon ausgegangen werden, dass die genannte negative Entwicklung der Zuflüsse aus allgemeinen bundesstaatlichen Zuweisungen selbst bei Unterstellung einer bestmöglichen Wirtschaftsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern nicht durch wachsende Steuereinnahmen kompensiert werden kann.

Hinzu kommt, dass sowohl Land als auch Kommunen, insbesondere aufgrund des hohen Personalbestandes, im Vergleich zu anderen Flächenländern zu hohe Ausgaben haben (Anlage 8). Die weitere Konsolidierung des Landeshaushalts und der kommunalen Haushalte stellt daher eine unabdingbare Grundvoraussetzung für die Zukunftsfähigkeit des Landes dar. Die entschlossene und zeitnahe Anpassung der Ausgaben an die künftige Einnahmesituation ist daher ohne Alternative.

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern stellt in diesem Zusammenhang fest, dass Landesregierung und Gesetzgeber berechtigt sind, die vorhandenen Strukturen diesen Entwicklungen anzupassen. Insbesondere infolge der demografischen Entwicklung können die bestehenden Verwaltungsstrukturen nicht unangetastet bleiben.

Der jetzige Reformansatz beschränkt sich auf die kreisliche Ebene. Dabei bilden Kreisgebiets- und Funktionalreform eine Einheit und sind aufeinander abzustimmen.

Eine Reform der Gemeindestrukturen, bei denen ebenfalls ein evidenter Bedarf zur Schaffung einer weniger kleinteiligen Gliederung besteht, wird von der vom Landtag der fünften Wahlperiode eingesetzten Enquete-Kommission derzeit untersucht und kann somit erst zu einem späteren Zeitpunkt gesetzgeberisch umgesetzt werden.

### **3. Allgemeine Ziele**

Vor dem Hintergrund der so beschriebenen Ausgangssituation muss eine Reform auf die Erreichung der folgenden allgemeinen Ziele ausgerichtet werden:

#### **3.1 Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen**

Das eine Hauptziel muss darin bestehen, Verwaltungsstrukturen zu schaffen, die angesichts der absehbaren finanziellen und demografischen Entwicklungen und Rahmenbedingungen auch langfristig noch mit den dann voraussichtlich verfügbaren staatlichen und kommunalen Mitteln finanzierbar und dabei ihrerseits zugleich in der Lage sind, das erforderliche Spektrum an öffentlichen Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft im Land Mecklenburg-Vorpommern effizient zu erbringen.

### 3.2 Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung

Gleichzeitig muss durch die angestrebte Reform erreicht werden, dass auch in Zukunft kommunale Selbstverwaltung in der von der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und dem Grundgesetz vorgegebenen Form stattfinden kann. Dazu muss für die Bürgerinnen und Bürger auch unter den künftigen Strukturen ein Anreiz bestehen, sich ehrenamtlich kommunalpolitisch zu engagieren. Voraussetzung für eine solche Bereitschaft zum kommunalpolitischen Engagement ist dabei zum einen der Erhalt zumutbarer äußerer Bedingungen für die Mandatsausübung, zum anderen aber auch die Ausstattung der kommunalen Körperschaften mit materiellen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten, um den nötigen inneren Gehalt einer Mandatsausübung zu gewährleisten. Diese beiden Gesichtspunkte stehen zueinander teilweise in einem Zielkonflikt, da umfangreiche und bedeutende Kompetenzen eines Kreises in einem dünn besiedelten Land auch eine bestimmte Flächenausdehnung erfordern, welche potenziell Erschwernisse in den äußeren Bedingungen der Mandatsausübung mit sich bringt.

## 4. Leitbild

Das Leitbild für eine künftige Kreisstruktur lässt sich somit wie folgt entwickeln:

Mit der Reform sollen Strukturen geschaffen werden,

- die einerseits im Hinblick auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung über so viele Einwohner verfügen, dass die Verwaltungen (unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Landes Mecklenburg-Vorpommern) auf Dauer wirtschaftlich betrieben werden können und
- andererseits über einen räumlichen Zuschnitt verfügen, der die Ausübung eines ehrenamtlichen Mandats auch weiterhin ermöglicht;
- die zur Förderung ehrenamtlichen Engagements in allen gesellschaftlichen Bereichen, insbesondere auf sozialem, kulturellem und sportlichem Gebiet, beitragen können;
- deren räumlicher Zuschnitt ein Maximum an eigenverantwortlich wahrgenommenen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises ermöglicht;
- in denen Doppelzuständigkeiten möglichst vermieden werden;
- in deren Gebiet möglichst viele staatliche und kommunale (kreisliche) Dienstleistungen aus einer Hand erbracht werden;
- in denen eine möglichst flächendeckende Übereinstimmung von staatlichen und kommunalen Zuständigkeitsbezirken herrscht;
- in denen die Landkreise ihre Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber dem kreisangehörigen Raum in angemessener Form erfüllen können;
- in denen die administrativen Grenzen und die Grenzen der wirtschaftlichen und funktionalen Verflechtungsräume möglichst weit übereinstimmen;
- die über schlanke und organisatorisch optimierte Verwaltungen verfügen und
- in denen gleichwohl Verwaltungsdienstleistungen bürger- und wirtschaftsnah sowie in hoher Qualität erbracht werden und somit die Effektivität des öffentlichen Verwaltungshandelns und die Effizienz der Verwendung öffentlicher Mittel nachhaltig gesteigert wird;

- die aufgrund ihres Zuschnitts einen Bestand an Fachpersonal gestatten, der einen hohen Spezialisierungsgrad ermöglicht und damit Gewähr dafür leistet, dass Landkreise und kreisfreie Städte öffentliche Dienstleistungen auf dem erforderlichen fachlichen und technischen Niveau erbringen können;
- die ungeachtet der strukturellen Unterschiede im Land eine gleichwertige Entwicklung aller Landesteile ermöglichen;
- in denen die Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen zwischen den Zentren und ihrem angrenzenden Umland nachhaltig gestärkt werden;
- die auch zu einer Stärkung der Zentren (einschließlich der Grundzentren) als Grundlage für die Entwicklung der umliegenden Räume beitragen;
- die zur Entlastung der Wirtschaft und der Bürgerinnen und Bürger einen weiteren Abbau bürokratischer Hemmnisse ermöglichen.

## **5. Leitlinien**

### **5.1 Strukturgrundsätze**

Um ein gleichberechtigtes Zusammenwachsen zu gewährleisten, sollen die betroffenen Landkreise aufgelöst und zu neuen Landkreisen zusammengeschlossen werden. Es findet daher keine Aufnahme eines Landkreises in einen bisherigen Landkreis statt.

Soweit die allgemeinen Ziele, insbesondere das der Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen, es ermöglichen, sollen die von der Neugliederung betroffenen Gebietskörperschaften möglichst vollständig in der neuen Struktur aufgehen.

Bei der Zusammenlegung von Kreisen sind funktionsräumliche Gesichtspunkte der Raumordnung zu beachten.

### **5.2 Flächenausdehnung**

Auch nach der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern ist es nicht möglich, eine konkrete Größe zu entwickeln, bei der aus verfassungsrechtlichen Gründen die Grenze für die Fläche von Landkreisen liegt. Im Hinblick auf das Kriterium der Überschaubarkeit des Landkreises für die ehrenamtlichen Mandatsträger und die Kreisverwaltung sowie die Erreichbarkeit sind der Ausdehnung allerdings durch die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern Grenzen gesetzt. Auch in vergrößerten Landkreisen muss die ehrenamtliche Tätigkeit weiterhin möglich und zumutbar sein. Eine Vergrößerung der Fläche darf sich nicht negativ auf die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger auswirken, sich ehrenamtlich zu engagieren.

Um die Überschaubarkeit und die Kenntnis der regionalen Belange zu gewährleisten, sollte die Zielgröße der Fläche der Landkreise 4.000 km<sup>2</sup> in der Regel nicht überschreiten. Bei den Festlegungen zur künftigen Flächengröße innerhalb des von der Verfassung gesteckten Rahmens handelt es sich letztlich weniger um rechnerisch-empirisch ermittelte Größen, sondern im Kern um wertende gesetzgeberische Entscheidungen.

### 5.3 Einwohnerzahl

#### 5.3.1 Zielgröße

Untersuchungen haben gezeigt, dass in den Landkreisen die Verwaltungskosten je Einwohner mit zunehmender Einwohnerzahl sinken. Dieser grundsätzliche Zusammenhang wurde prognostisch für die Kreise in Mecklenburg-Vorpommern bestätigt. So würden zum Beispiel die Personalausgaben je Einwohner bei 150.000 Einwohnern 170 €, bei 175.000 Einwohnern 150 €, bei 200.000 Einwohnern 133 € und bei 225.000 Einwohnern 118 € betragen (Anlagen 8 sowie 9a und 9b).

In Hinblick auf diese Untersuchungsergebnisse, die geänderten Rahmenbedingungen und die Besonderheiten Mecklenburg-Vorpommerns als am dünnsten besiedeltes Flächenland der Bundesrepublik wird die abstrakte untere Zielgröße für die Einwohnerzahl der Landkreise zum Jahr 2020 auf Basis der für diesen Zeitpunkt prognostizierten Bevölkerungsdaten auf 175.000 Einwohner festgelegt.

Das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen zu verbessern, steht unter anderem mit deren Größe in Zusammenhang und hängt somit auch von der durch die Einwohnerzahl bedingten kreislichen Finanzkraft ab. Weitere Kriterien, an denen die Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen bemessen werden kann, sind die

- Veranstaltungskraft der Kreise,
- Möglichkeit, regelmäßig einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen,
- Fähigkeit zu dauerhafter Investitionstätigkeit,
- Möglichkeit des wirtschaftlichen Einsatzes von Fachleuten (Mindestaufkommen an Fällen),
- Qualität der Bearbeitung und die Bearbeitungsdauer,
- Möglichkeit, Personalausfälle durch Vertretungen auszugleichen.

Grundsätzlich lässt sich etwa feststellen, dass in größeren Strukturen genügend Fallzahlen vorliegen, die eine Auslastung von Spezialisten gewährleisten und damit deren Einsatz finanzpolitisch sinnvoll machen. Sofern bei den Aufgaben der Kreisverwaltungen der Aspekt der Fläche nicht besonders berücksichtigt werden muss, ist für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit somit die durch die Einwohnerzahl bedingte Finanzkraft des Landkreises relevant.

#### 5.3.2 Abweichungen von der Zielgröße

Mecklenburg-Vorpommern ist unter den deutschen Bundesländern das sechstgrößte Flächenland, liegt aber gemessen an der Einwohnerzahl auf Rang zwölf und gemessen an der Bevölkerungsdichte auf Rang dreizehn der Flächenländer. Möglichst leistungsfähige Strukturen bedingen in einem extrem dünn besiedelten Land eher große Kreise. Möglichst überschaubare Strukturen bedingen eher kleine Kreise. In diesem Spannungsfeld kann eine tragfähige Lösung nicht allein durch zahlenmäßige Festlegungen definitiv und endgültig erreicht werden. Es muss vielmehr in jedem Einzelfall eine Lösung gefunden werden, die zwar die regionalen und örtlichen Gegebenheiten berücksichtigt, jedoch den unter Ziffer 5.3.1 an die Leistungsfähigkeit eines Landkreises gestellten Anforderungen gerecht wird.

Hierbei müssen, insbesondere in im landesweiten Vergleich sehr dünn besiedelten Gegenden, neben der abstrakten Zielgröße weitere Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Zu nennen sind hier insbesondere die Zumutbarkeit kommunalpolitischer Mandatsausübung, die Gewährleistung effizienter Verwaltungsarbeit, eine geringe Einwohnerdichte (siehe hierzu Anlage 4), raumordnerische und landesentwicklungspolitische Gründe, wirtschaftliche, infrastrukturelle und naturräumliche Zusammenhänge sowie historische und landsmannschaftliche Verbundenheiten.

#### **5.4 Kommunalisierung von Aufgaben**

Die Gebietskörperschaften sollen in der Lage sein, vermehrt bisher vom Land wahrgenommene Aufgaben zu übernehmen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Kreisverwaltungen nach den Grundsätzen einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen, orts- und bürgernahen Verwaltung die am besten geeigneten Verwaltungsträger für die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgabe sind. Durch den Abbau von Doppelzuständigkeiten und die Bündelung von Aufgaben sollen Synergie- und Skaleneffekte erzielt werden. Daher ist bei der Neuordnung der Landkreise zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und die fachliche Kompetenz weiter gewährleistet sind. Zur Sicherung transparenter Strukturen sollen in der Regel Landesaufgaben auf alle Landkreise übertragen werden. In den Fällen, in denen dies zu einer nicht sachgerechten Aufgabenerledigung führen würde, sind unter Beachtung des Aspektes der demokratischen Partizipation Alternativen zu prüfen.

Kreisgebietsreform und Funktionalreform bilden eine Einheit und sind aufeinander abzustimmen.

#### **5.5 Stadt-Umland-Beziehungen**

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.

Der Umzug eines Teils der Einwohner der kreisfreien Städte in die umliegenden kreisangehörigen Gemeinden hat zu vielschichtigen gegenseitigen Abhängigkeiten und Konkurrenzen mit nachteiligen Effekten für die gebotene Kooperation geführt. Die zunehmenden Verflechtungen sind verbunden mit Ordnungs- und Verteilungsproblemen, die die Zuständigkeit einzelner Verwaltungsträger übersteigen. Die neue Kreisstruktur soll zur Lösung dieser Stadt-Umland-Probleme beitragen.

### **5.5.1 Verhältnis kreisfreie Städte - Umlandgemeinden**

Dazu ist es 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 sind 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. Zur Regelung der Stadt-Umland-Beziehungen kommen unterschiedliche Maßnahmen in Betracht:

- Verstärkung der kommunalen Zusammenarbeit,
- Anpassung der finanziellen Ausgleichsregelungen sowie
- Eingemeindungen von Umlandgemeinden.

Im Verhältnis Stadt-Umlandgemeinden sind die Formen der kommunalen Zusammenarbeit als ein das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gegenüber Eingemeindungen schonenderes Mittel in Betracht zu ziehen.

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 schwerwiegenden Möglichkeiten geben. Eingemeindungen in Zentren, die im Einvernehmen der beteiligten Gemeinden erfolgen, wird die Landesregierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützen.

In Einzelfällen ist zu prüfen, ob durch eine Änderung und Anpassung der bestehenden finanziellen Ausgleichsregelungen zur Entspannung der bestehenden Probleme beigetragen werden kann. Auch dies würde im Verhältnis Stadt-Umlandgemeinde als geringerer Eingriff zu berücksichtigen sein.

### **5.5.2 Verhältnis kreisfreie Städte - Landkreise**

Auch zwischen den künftig kreisfreien Städten und den Landkreisen bieten sich Formen der kommunalen Zusammenarbeit zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung an. Insbesondere ist die Zweckmäßigkeit der Zusammenarbeit in bestimmten Aufgabengebieten, wie ÖPNV, Schülerbeförderung und Wirtschaftsförderung zu prüfen.

## **5.6 Einkreisung von Städten und Status der ehemals kreisfreien Städte**

Insbesondere für kleinere kreisfreie Städte kommt die Einbeziehung in einen Landkreis mit einer insgesamt ausgewogenen Gesamtstruktur in Betracht. Dabei bestünde die Möglichkeit, Stadt-Umland-Problemen zu begegnen, die nicht effizient und transparent über kommunale Kooperationen gelöst werden können. Auch die negative demografische Entwicklung wirft die Frage des zukünftigen Status insbesondere der kleineren kreisfreien Städte auf. Bei der Frage nach der Einkreisung sind unter anderem die möglichen Aufgabenentlastungen für die Stadt und die erzielbare Stärkung des Landkreises in den Blick zu nehmen. Eine Einkreisung darf nicht dazu führen, dass die eingekreiste Stadt den Landkreis dominieren würde. Dies wird dann anzunehmen sein, wenn in der Stadt mehr als 40 % der Einwohner des Landkreises leben.

Die Hansestadt Rostock sollte aufgrund ihrer potenziellen Leistungsfähigkeit kreisfrei bleiben. Über die Kreisfreiheit der Landeshauptstadt Schwerin soll wegen ihrer Sonderrolle als Landeshauptstadt gesondert entschieden werden.

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. Die Rechtsaufsicht über die großen kreisangehörigen Städte soll wegen der Komplexität und des Umfangs der Aufgabe beim Innenministerium liegen.

### **5.7 Anwendung der Kriterien**

Die einzelnen Kriterien sind mit ihrer jeweiligen Bedeutung in die Abwägung über eine tragfähige Neuordnung der Kreisstruktur zusammenzuführen. Dabei sind die Unterschiede im Land, insbesondere hinsichtlich der Bevölkerungsdichte und der Siedlungsstrukturen zu berücksichtigen. Die Landkreisstruktur muss aber eine gewisse Homogenität in den Grundstrukturen aufweisen, da nur so Kompetenzen gleich verteilt und die Verwaltungsdienstleistungen gleichermaßen effizient erbracht werden können. Auch unter Berücksichtigung der Anforderungen an das Ehrenamt sind möglichst ausgeglichene Strukturen anzustreben.

### **6. Einbeziehung der kommunalen Ebene**

Die Verwaltungsreform wird im engen Dialog mit den betroffenen Kommunen und den kommunalen Verbänden erfolgen. Initiativen zur Bildung von Landkreisen oder zur Einkreisung von kreisfreien Städten können berücksichtigt werden, soweit sie sich innerhalb des aufgestellten Rahmens bewegen, einer landesweiten Regelung nicht entgegenstehen und sich in den Zeitplan der Verwaltungsreform einfügen.

Es ist geplant, die gesetzlichen Grundlagen für eine Verwaltungsreform bis Mitte 2010 zu schaffen. Unter Berücksichtigung einer Umsetzungsphase sollen die Gesetze 2011 in Kraft treten.

## Anlage 1

**Bevölkerung und Flächen der Landkreise und kreisfreien Städte in M-V im Jahr 2006 und Bevölkerungsentwicklung seit 1990**

kreisfreie Städte / Landkreise	Einwohner Stand			Fläche in km <sup>2</sup>	Einwohner- dichte 2006 in EW/km <sup>2</sup>
	31.12.1990*	31.12.2006	Veränderung		
<b>kreisfreie Städte</b>					
Greifswald	66.251	53.434	- 12.817	51	1.058
Neubrandenburg	89.284	67.517	- 21.767	86	788
Rostock	248.088	199.868	- 48.220	181	1.102
Schwerin	127.447	96.280	- 31.167	131	738
Stralsund	72.780	58.288	- 14.492	39	1.495
Wismar	55.509	45.182	- 10.327	42	1.085
<i>Summe</i>	<i>659.359</i>	<i>520.569</i>	<i>- 138.790</i>	<i>530</i>	
<i>Durchschnitt</i>	<i>109.893</i>	<i>86.762</i>	<i>- 23.132</i>	<i>88</i>	<i>982</i>
<b>Landkreise</b>					
Bad Doberan	93.982	119.486	25.504	1.362	88
Demmin	103.406	85.241	- 18.165	1.922	44
Güstrow	121.838	104.294	- 17.544	2.058	51
Ludwigslust	127.129	127.310	181	2.517	51
Mecklenburg-Strelitz	86.864	82.365	- 4.499	2.090	39
Müritz	73.609	67.002	- 6.607	1.714	39
Nordvorpommern	121.531	110.906	- 10.625	2.172	51
Nordwestmecklenburg	108.852	119.362	10.510	2.076	58
Ostvorpommern	120.424	109.219	- 11.205	1.911	57
Parchim	107.838	101.279	- 6.559	2.233	45
Rügen	85.275	70.459	- 14.816	976	72
Uecker-Randow	96.571	76.262	- 20.309	1.625	47
<i>Summe</i>	<i>1.247.319</i>	<i>1.173.185</i>	<i>- 74.134</i>	<i>22.656</i>	
<i>Durchschnitt</i>	<i>103.943</i>	<i>97.765</i>	<i>- 6.178</i>	<i>1.888</i>	<i>52</i>
<b>zum Vergleich</b>					
Land Mecklenburg- Vorpommern	1.906.678	1.693.754	- 212.924	23.182	73

\* Daten wurden auf das Gebiet der heutigen Kreise und kreisfreien Städte umgerechnet

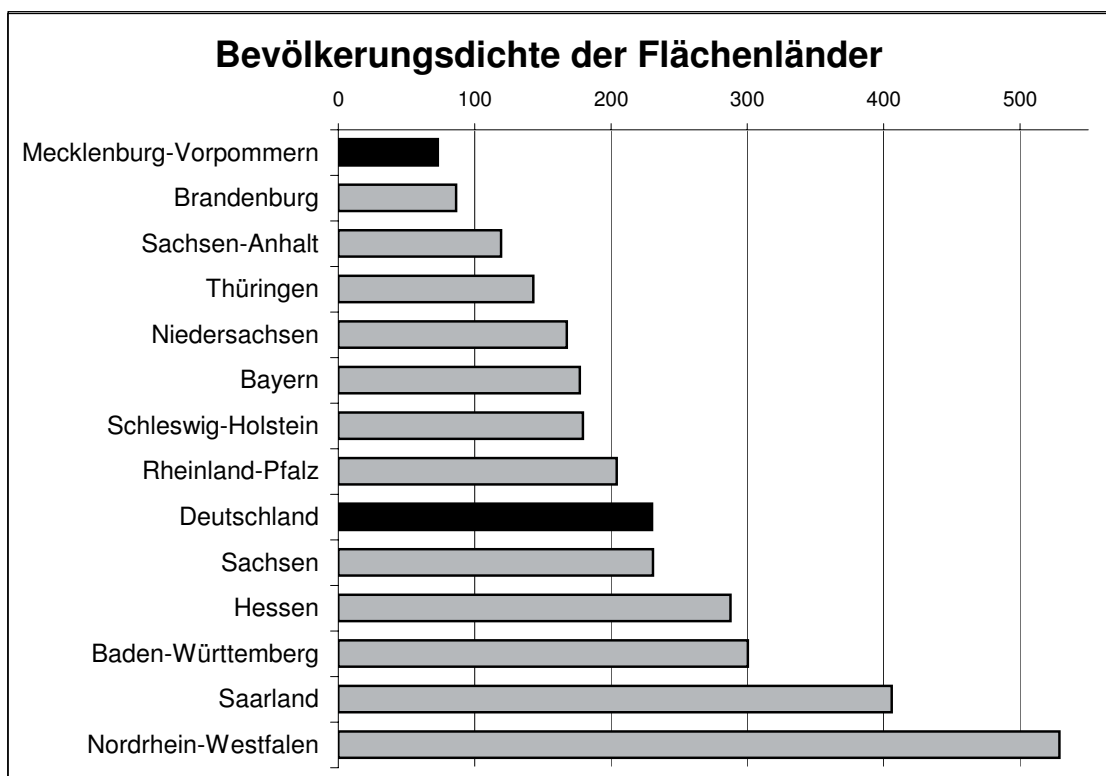
Quelle: Statistisches Amt M-V im LAiV M-V [insb. Stat. Bericht: A 123 2006 22]

## Anlage 2

## Bevölkerungsdichte der Bundesländer

Land	Fläche in km <sup>2</sup>	Bevölkerung in Tausend*	Bevölkerungs- dichte in EW/km <sup>2</sup>
Baden-Württemberg	35.752	10.739	300
Bayern	70.552	12.493	177
Berlin	892	3.404	3.817
Brandenburg	29.479	2.548	86
Bremen	404	664	1.642
Hamburg	755	1.764	2.336
Hessen	21.115	6.075	288
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	23.182	1.694	<b>73</b>
Niedersachsen	47.641	7.983	168
Nordrhein-Westfalen	34.086	18.029	529
Rheinland-Pfalz	19.853	4.053	204
Saarland	2.570	1.043	406
Sachsen	18.415	4.250	231
Sachsen-Anhalt	20.447	2.441	119
Schleswig-Holstein	15.799	2.834	179
Thüringen	16.172	2.311	143
<b>durchschnittliche Bevölkerungsdichte in Deutschland</b>			<b>230</b>

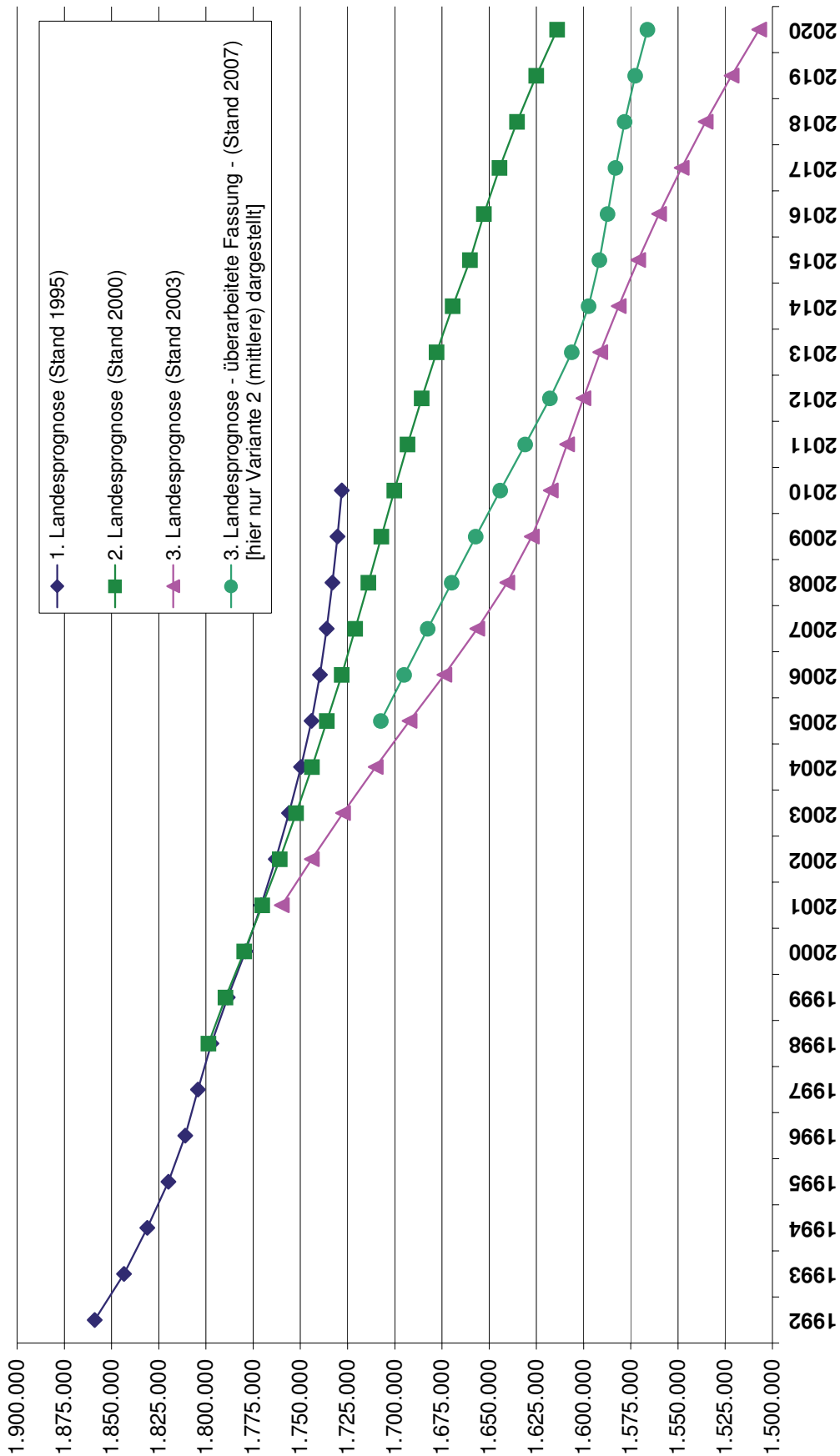
\*am 31.12.2006



Quelle: Veröffentlichungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder

Anlage 3

Landesprognosen zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Statistisches Amt M-V im LAiV M-V [Stat. Berichte: A 183L 1995 01, A 183L 2000 01, A 183L 2003 01, A 183L 2007 01]

## Anlage 4

**Einwohnerzahlen und -dichte in den Landkreisen und kreisfreien Städten  
- Gegenüberstellung der Jahre 2006 und 2020 -**

kreisfreie Städte / Landkreise	Stand 31.12.2006		Prognose 31.12.2020	
	Einwohner*	Einwohnerdichte in EW/km <sup>2</sup> *	Einwohner**	Einwohnerdichte in EW/km <sup>2</sup> ***
<b>kreisfreie Städte</b>				
Greifswald	53.434	1.058	53.812	1.066
Neubrandenburg	67.517	788	53.379	623
Rostock	199.868	1.102	197.083	1.087
Schwerin	96.280	738	86.392	662
Stralsund	58.288	1.495	55.867	1.433
Wismar	45.182	1.085	42.601	1.023
<b>Durchschnitt</b>	<b>86.762</b>	<b>982</b>	<b>81.522</b>	<b>925</b>
<b>Landkreise</b>				
Bad Doberan	119.486	88	121.529	89
Demmin	85.241	44	63.308	33
Güstrow	104.294	51	88.151	43
Ludwigslust	127.310	51	129.277	51
Mecklenburg-Strelitz	82.365	39	68.881	33
Müritz	67.002	39	60.068	35
Nordvorpommern	110.906	51	89.081	41
Nordwestmecklenburg	119.362	58	115.178	55
Ostvorpommern	109.219	57	88.716	46
Parchim	101.279	45	81.499	36
Rügen	70.459	72	59.570	61
Uecker-Randow	76.262	47	53.597	33
<b>Durchschnitt</b>	<b>97.765</b>	<b>52</b>	<b>84.905</b>	<b>45</b>
<b>Summe der Landkreise und kreisfreien Städte für Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>1.693.754</b>	<b>73</b>	<b>1.507.989</b>	<b>65</b>

\* Statistischer Bericht: A 123 2006 22

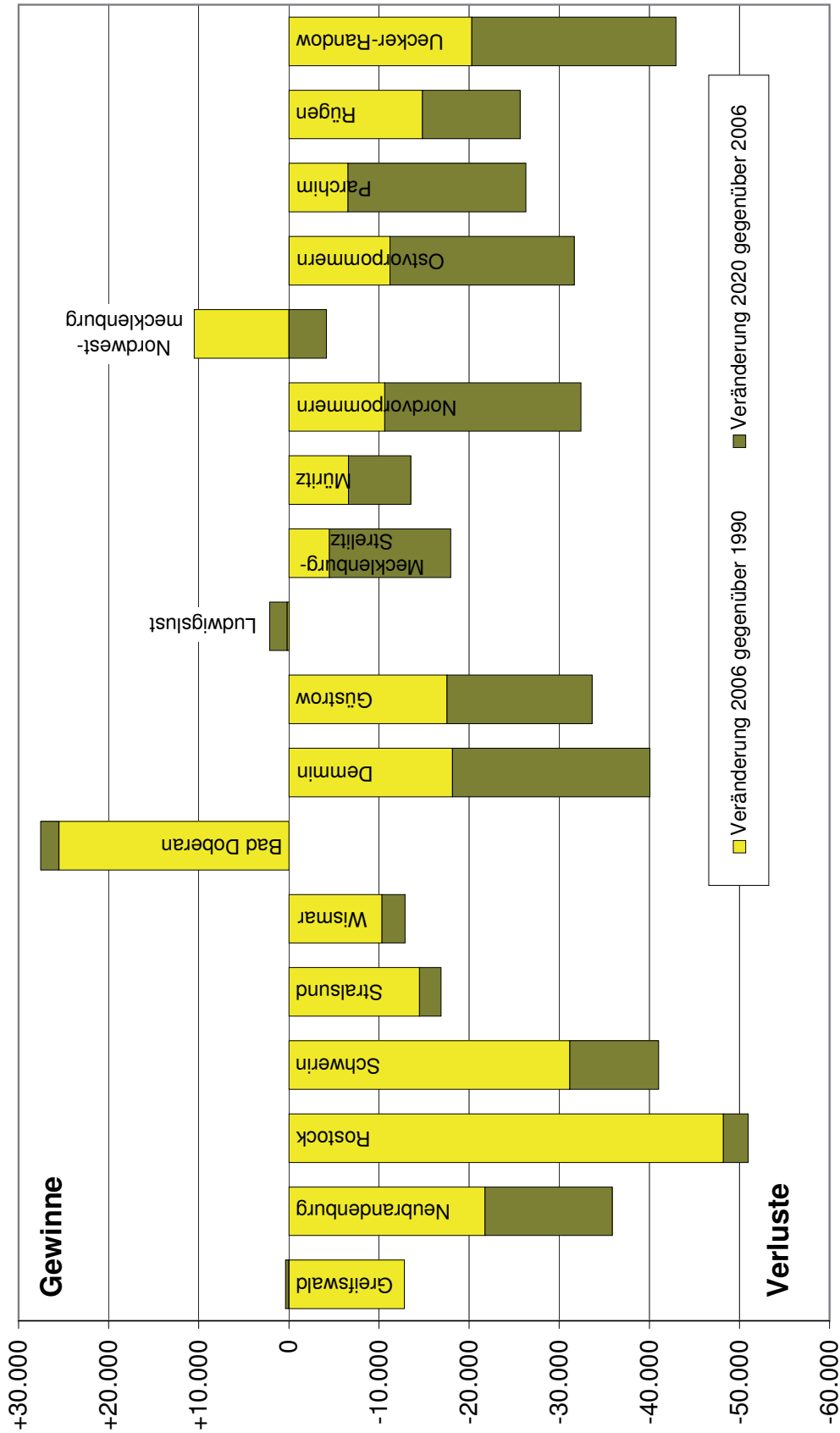
\*\* Die Zahlen basieren auf der aktuell verfügbaren regionalisierten Bevölkerungsprognose:  
"Bevölkerungsentwicklung der kreisfreien Städte und Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern bis 2020"  
(Stand 2005) [Statistischer Bericht A 183K 2005 01]

\*\*\* eigene Berechnungen

Quelle: Statistisches Amt M-V im LAiV M-V (Berichte siehe oben); eigene Berechnungen

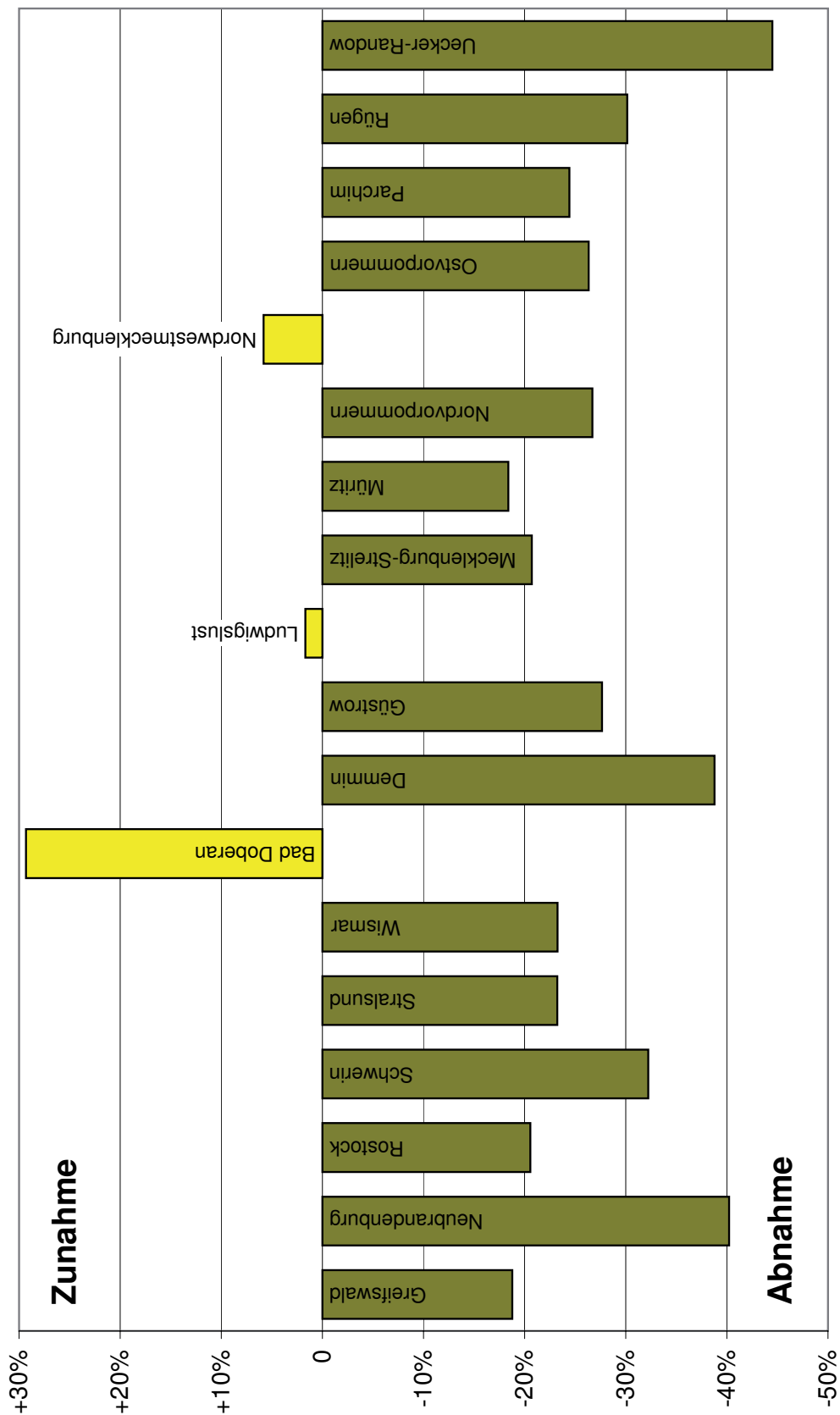
Anlage 5

**Bevölkerungsentwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte  
Veränderung der Einwohnerzahlen (2006 gegenüber 1990; 2020 gegenüber 2006)**



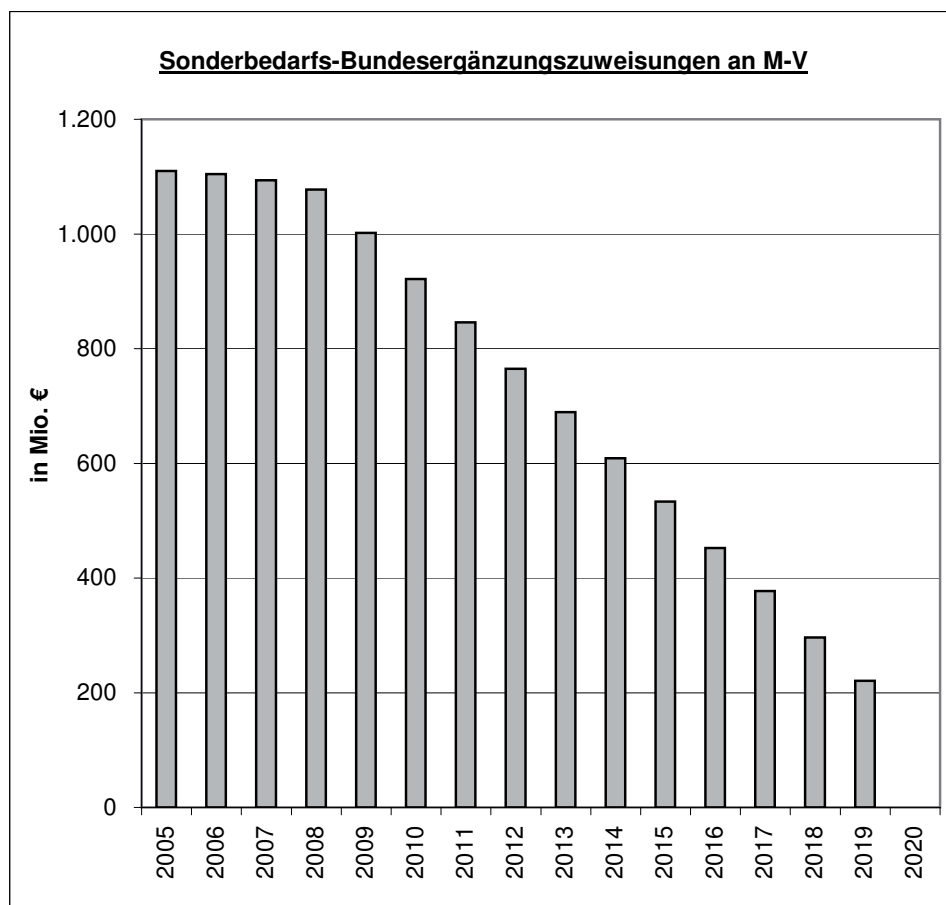
Quelle: Statistisches Amt M-V (LAI V M-V), eigene Berechnungen

**Bevölkerungsentwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte  
Relative Veränderung der Einwohnerzahlen 1990 bis 2020**



Quelle: Statistisches Amt M-V (LAIV M-V), eigene Berechnungen

## Anlage 7

**Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen**

Jahr	Gesamtsumme in €	Anteil des Landes M-V (beträgt 10,536374% unter Rundung auf Tausend €)	
		in €	in Mio. €
2005	10.532.613.000	1.109.755.000	1.110
2006	10.481.484.000	1.104.368.000	1.104
2007	10.379.225.000	1.093.594.000	1.094
2008	10.225.838.000	1.077.433.000	1.077
2009	9.510.029.000	1.002.012.000	1.002
2010	8.743.091.000	921.205.000	921
2011	8.027.283.000	845.785.000	846
2012	7.260.345.000	764.977.000	765
2013	6.544.536.000	689.557.000	690
2014	5.777.598.000	608.749.000	609
2015	5.061.790.000	533.329.000	533
2016	4.294.852.000	452.522.000	453
2017	3.579.043.000	377.101.000	377
2018	2.812.105.000	296.294.000	296
2019	2.096.297.000	220.874.000	221
2020	0	0	0

Quelle: § 11 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3376)

## Anlage 8

## Personalausgaben der Landkreise (Kreisverwaltungen) je Einwohner

## Mecklenburg-Vorpommern

Landkreis	Personalausgaben 2006 in € je Einwohner
Bad Doberan	165
Demmin	215
Güstrow	182
Ludwigslust	212
Mecklenburg-Strelitz	209
Müritz	241
Nordvorpommern	182
Nordwestmecklenburg	183
Ostvorpommern*	268
Parchim	189
Rügen	224
Uecker-Randow	226
<b>Durchschnitt M-V</b>	<b>205</b>

\* Ostvorpommern hat für die Trägerschaft von Kommunen nach dem SGB II (Kommunales Optionsgesetz) optiert

## Vergleich andere Bundesländer

Kreisverwaltungen in	Personalausgaben 2006 in € je Einwohner
Sachsen	144
anderen drei Flächenländern Ost (Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen)	211
finanzschwachen Flächenländern West (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein)	129

Quelle: Statistisches Amt M-V (LAIv M-V), LRH M-V, eigene Berechnungen

## Anlage 9a

## Vereinfachte Analyse der Personalausgaben der Landkreise je Einwohner anhand Einwohnerzahl-Prognose 2020 und Personalausgaben 2006

Landkreis	Einwohner (EW) am 31.12.2020**	Rang Einwohner	Personalausg. in € je EW***	Rang P.ausg./EW	Personalausg. 2006 in €
Bad Doberan	121.529	2	163	1	19.754.000
Nordwestmecklenburg	115.178	3	190	2	21.837.000
Ludwigslust	129.277	1	209	3	26.965.000
Güstrow	88.151	6	216	4	19.017.000
Nordvorpommern	89.081	4	227	5	20.233.000
Parchim	81.499	7	235	6	19.164.000
Mecklenburg-Strelitz	68.881	8	250	7	17.204.000
Rügen	59.570	11	265	8	15.759.000
Müritz	60.068	10	269	9	16.180.000
Demmin	63.308	9	289	10	18.307.000
Uecker-Randow	53.597	12	321	11	17.218.000
Ostvorpommern*	88.716	5	329	12	29.228.000
<b>Summe</b>	<b>1.018.855</b>		-		<b>240.866.000</b>
<b>Durchschnitt</b>	<b>84.905</b>		<b>236</b>		<b>20.072.167</b>

\* Ostvorpommern hat für die Trägerschaft von Kommunen nach dem SGB II (Kommunales Optionsgesetz) optiert

\*\* Die Zahlen basieren auf der aktuell verfügbaren regionalisierten Bevölkerungsprognose: "Bevölkerungsentwicklung der kreisfreien Städte und Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern bis 2020" (Stand 2005) [Stat. Bericht A 183K 2005 01]

\*\*\* berechnet auf der Basis der Personalausgaben im Jahr 2006 und der für das Jahr 2020 prognostizierten Einwohnerzahlen

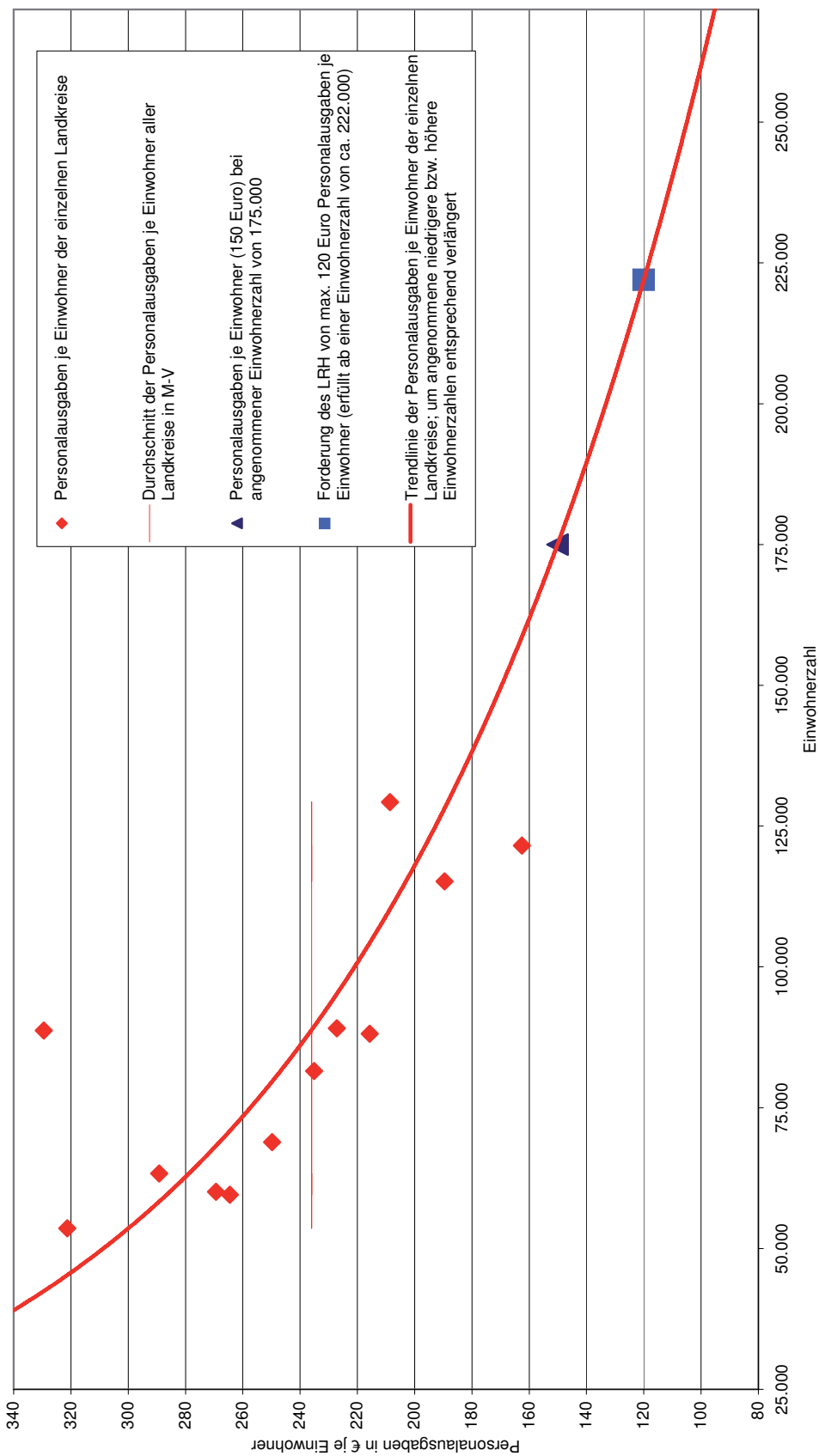
Aus der vorstehenden Tabelle ist u.a. ersichtlich, dass die drei einwohnerstärksten Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern gleichzeitig die drei Landkreise mit den günstigsten Personalausgaben der Verwaltung je EW sind. Das Diagramm (Anlage 9b) stellt die Abhängigkeit der Personalausgaben je Einwohner von den Einwohnerzahlen graphisch dar. Erkennbar ist auch hier, dass Kreise mit weniger Einwohnern tendenziell höhere Personalausgaben je EW verursachen als Kreise mit einer höheren Einwohnerzahl. Diese Tendenz setzt sich auch für höhere als jetzt gegebene Einwohnerzahlen je Kreis fort (vgl. dazu nachfolgende Tabelle).

**Personalausgaben je Einwohner  
für höhere durchschnittliche Einwohnerzahlen**

Einwohner	Personalausgaben in € je Einwohner
100.000	221
125.000	193
150.000	170
175.000	150
200.000	133
222.031	120
225.000	118
250.000	105

Quelle: Statistisches Amt M-V im LAiV M-V, eigene Berechnungen

Abhängigkeit der Personalausgaben je Einwohner von der Einwohnerzahl



Quelle: Statistisches Amt M-V (LAIV M-V), eigene Berechnungen