

Die Kreisneuordnung in Mecklenburg-Vorpommern: Ergebnisse der Beobachtungspflicht*

von Joachim Jens Hesse

I. Beobachtungspflicht: Untersuchungsansatz und -methodik

Der nachfolgende Abschlussbericht (Auszüge) zu den Folgen der Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern steht im Kontext der seit Jahren erkennbaren Bemühungen der Landesregierung, angesichts beträchtlicher haushalterischer Engpässe, geringer Einwohnerdichte und sich damit verbindender demographischer Verwerfungen eine Anpassung seiner Kommunalstruktur vorzunehmen. In diesem Kontext scheiterte am 26. Juli 2007 der Versuch zu einer umfassenden Funktional- und Kreisstrukturreform am Landesverfassungsgericht, das wesentliche Teile des entsprechenden Gesetzes als mit der Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns unvereinbar erklärte. Die sich anschließende verfassungsrechtliche wie verfassungspolitische Diskussion polarisierte die sachkundige Öffentlichkeit beträchtlich: Während kritische Beobachter monierten, dass in der Entscheidung des Gerichts ein eher tradiertes, mit der Wirklichkeit der lokalen Ebene heute nicht mehr zu vereinbarendes Selbstverwaltungsverständnis erkennbar würde, begrüßten vor allem Kommunalvertreter die Zurückweisung allzu ambitioniert gedachter „Großkreise“. Beide Interpretationen waren meist von eher normativen Erwägungen geprägt, funktionale Erörterungen fanden sich nur selten. Dies erwies sich als bedauerlich, zumal Mecklenburg-Vorpommern in besonderer Weise vom demographischen Wandel und einer – trotz zwischenzeitlicher konjunktureller Besserstellung – problematischen Haushaltssituation be-

* *Anmerkung der Schriftleitung:* Der Bericht informiert über die bundesweit intensiv diskutierten Ergebnisse und Folgen der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Er ist Teil der vom Verfassungsgericht der Landesregierung auferlegten Beobachtung der Reformfolgen und fasst die Ergebnisse dreier in den Jahren 2012-2015 durchgeführter Befragungen sowie zahlreicher im Untersuchungszeitraum geführter vor Ort-Gespräche (mit Beteiligten und Betroffenen) zusammen. Der Gesamtbericht erscheint unter dem Titel „Gefährdete Selbstverwaltung? Die Großkreise in Mecklenburg-Vorpommern“ im Januar 2016 als Band 18 der Schriftenreihe „Staatsreform in Deutschland und Europa: Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich“ (Nomos).

troffen war (und ist); beides gleichsam simultan zu bewältigen, überstieg die Mittel des Landes.

1. Der Weg zur Kreisreform

Um gleichwohl eine materiell letztlich unabweisbare Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform zu verwirklichen, verabschiedete die Landesregierung in Reaktion auf die Greifswalder Entscheidung ein Leitbild, in dessen Verfolgung der Reformprozess möglich werden sollte. Der Frage nach der Größenordnung neu zu konzipierender Kreise kam dabei eine besondere Bedeutung zu, galt es doch, den diesbezüglichen Bedenken des Verfassungsgerichts Rechnung zu tragen. Schon in nachfolgenden „Leitsätzen“ wurden Anforderungen formuliert, die einzuhalten ein Gebot der rechtsstaatlichen Vernunft, mithin eine Selbstverständlichkeit sein sollte, angesichts der faktischen Verhältnisse im Land aber eine durchaus schwierige Aufgabe darstellte. Dies galt vor allem dann, wenn man mit dem Gericht die beiden tragenden Komponenten der kommunalen Selbstverwaltung, die Leistungsfähigkeit im Sinne effektiver wie rationaler Aufgabenerfüllung einerseits und die bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkung andererseits, als in einem Missverhältnis stehend sah, neu gedachte Reformansätze sich den damit angesprochenen Bedenken also zu stellen hatten. Dabei erwies sich vor allem jene Vorgabe als bedeutsam, nach der die Landkreise in der Fläche so zu gestalten seien, dass es ihren Bürgern typischerweise möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und in seinen Ausschüssen zu entfalten, zumal „kraftvolle Selbstverwaltung“ darauf angewiesen sei, dass sich Vertreter aus möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen zusammenfinden. Nach Auffassung des Gerichts wäre es Aufgabe der Landesregierung, durch Vorarbeiten oder im Gesetzentwurf über eine Kreisgebietsreform die notwendigen Grundlagen für die erforderliche Abwägung zu liefern. Geschehe das nicht hinreichend, sei der Landtag selbst gehalten, sich die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen zu verschaffen.

2. Auflagen des Landesverfassungsgerichts

Der nach vielfältigen Diskussionen und aufwendigen Abstimmungsprozessen vorgelegte zweite Reformansatz fand schließlich die Billigung des politischen Prozesses, wurde aufgrund seiner weit reichenden Konsequenzen aber durch die Landkreise Ludwigslust, Müritzt, Ostvorpommern, Rügen und Uecker-Randow angefochten. Im Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 18.08.2011¹ führte das Gericht unter C. VI. dabei wie folgt aus:

1 LVerfG M-V 21/10 vom 18.08.2011.

- „Wenn sich auch nach alledem der Neuzuschnitt der Landkreise als verfassungsgemäß erweist, sieht das Landesverfassungsgericht den Gesetzgeber allerdings gehalten, 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.
- In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wird eine derartige Beobachtungspflicht - ggf. verbunden mit einer Nachbesserungspflicht - insbesondere in Fällen angenommen, in denen ein Lebensbereich erstmals normativ erfasst wird, Strukturen eines Regelungsbereichs deutlich veränderten äußeren Rahmenbedingungen angepasst oder sonst grundlegend verändert werden und dem Gesetzgeber dabei im Rahmen der Abwägung widerstreitender, verfassungsrechtlich durchaus relevanter Belange ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zuerkannt worden ist (vgl. etwa BVerfGE 123, 186: Einführung Basistarif durch die Gesundheitsreform 2007; BVerfGE 122, 1: Änderung BetrPrämDurchfG 2004; BVerfGE 111, 333: grundlegende Änderungen der Hochschulstruktur; BVerfGE 110, 141: Gefährdungslage bei HundVerbrEinfG; BVerfGE 95, 267: Altschuldenübernahme der LPG nach § 16 Abs. 3 DMBi1G; BVerfGE 88, 203: Einführung eines neuen Schutzkonzepts bei Schwangerschaftsabbruch; BVerfGE 18, 315: Ausgleichsabgabe nach § 12 Abs. 3 MFG 1952).
- Eine vergleichbare Situation sieht das Landesverfassungsgericht, wenn wie hier nach einer komplexen Abwägung die grundlegende Neuordnung der kreislichen Strukturen wegen der Ausnahmestellung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Bezug auf die Bevölkerungsdichte im Vergleich mit allen anderen Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland zu einem als solches verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Ergebnis bei den Kreisgrößen führt, das sich hinsichtlich der Auswirkungen auf das kommunale Ehrenamt nur auf Prognosen, nicht aber auf konkrete Erfahrungen stützen kann.
- Zumindest in einigen der neuen Kreise werden Kreistagsmitglieder bei Ausübung ihres Ehrenamtes vielfach größere Entfernungen als früher zurückzulegen haben; für sie dürfte damit der zeitliche und finanzielle Gesamtaufwand zumindest teilweise denjenigen deutlich übersteigen, der bisher den einschlägigen Entschädigungs- und Kündigungsschutzregelungen der Kommunalverfassung zugrunde gelegt wurde. In der Folge könnte sich damit zumindest in Einzelfällen die Frage der Vereinbarkeit einer Mitgliedschaft im Kreistag – und erst recht in Verbindung mit einer Führungsaufgabe in dessen Gremien – mit einer abhängigen Beschäftigung in der Privatwirtschaft oder einer freiberuflichen bzw. selbständigen Tätigkeit stärker stellen als unter den derzeitigen Gegebenheiten, ungeachtet der formalen rechtlichen Absicherung durch § 27 Abs. 5 und 6 KV M-V.

- Nach § 105 Abs. 2 Satz 3 KV M-V sind die Kreistagsmitglieder zur Teilnahme an den Sitzungen und zur Mitarbeit verpflichtet, wenn sie nicht aus wichtigem Grund verhindert sind. Für sie gelten gemäß § 105 Abs. 6 KV M-V u.a. die Bestimmungen über Entschädigungen und Kündigungsschutz (§ 27 KV M-V) entsprechend; demzufolge bezieht sie auch die auf der Grundlage des § 174 Abs. 1 Nr. 8 KV M-V erlassene Verordnung über die Entschädigung der in den Gemeinden, Landkreisen, Ämtern und Zweckverbänden ehrenamtlich Tätigen (Entschädigungsverordnung) vom 09. September 2004 (GVObI. M-V S. 468) ein. Bei dieser Verordnung soll es zunächst bleiben; nur so kann gedeutet werden, dass im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens von der ursprünglich beabsichtigten Aufhebung dieser Vorschrift (Art. 9 des Entwurfs) Abstand genommen wurde.
- Wegen der konstitutiven Bedeutung der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension für die kommunale Selbstverwaltung, die in der Wahrnehmung eines kommunalen Mandats ihren Ausdruck findet, hat der Staat die Rahmenbedingungen sicherzustellen, die vom Grundsatz her geeignet sind, allen passiv Wahlberechtigten eine Mandatsausübung in gleicher Weise tatsächlich zu ermöglichen. Nur dann wird er der „grundlegenden Bedeutung kommunaler Selbstverwaltung für den Staatsaufbau und die Staatswillensbildung (iWS)“ im Sinne der Metapher von der „Schule der Demokratie“ gerecht, wie sie in Art. 3 Abs. 2 LV ihren Ausdruck gefunden hat (so *Wallerath* in: Litten/Wallerath, LVerf M-V, Art. 3 Rn. 6).
- Dies kann erfordern, etwa die Regelungen über Entschädigungen für ehrenamtlich in der Kommunalpolitik Tätige ebenso zu überprüfen wie sonstige flankierende Maßnahmen zu erwägen, die die Mandatsausübung in ihren praktischen und technischen Abläufen erleichtern, ohne zugleich die Entscheidungsfindung der ehrenamtlichen Kreistagsmitglieder in einer Weise zu professionalisieren, die Gefahr liefe, die kommunale Selbstverwaltung in ihrem verfassungsrechtlich gesicherten Charakter zu schmälern (vgl. zu dieser Befürchtung LVerfG M-V, Urt. v. 26.07.2007 - LVerfG 9/06 u.a. -, LVerfGE 18, 342, 391). Die Gewährleistung entsprechender Unterstützung – z.B. in Form einer angemessenen Reisekostenvergütung, die die Kosten individueller Mobilitätsanforderungen ausgleicht – kann etwa dann angezeigt sein, wenn sich im Einzelfall ergibt, dass die individuellen Belastungen für ein weiter entfernt wohnendes Kreistagsmitglied anderenfalls das zumutbare Maß überschreiten würden (vgl. zu entsprechenden Unterstützungsmaßnahmen auch *Hesse*, Kreisgröße und kommunales Ehrenamt, S. 93 ff., insb. S. 96; *Erbguth*, DÖV 2008, 152, 154 f.; *Mehde*, NordÖR 2007, 331, 335). Auf derartige Gegebenheiten im Einzelfall muss flexibel und zeitnah reagiert werden können. Soweit dies die derzeitigen rechtlichen Vorgaben nicht zulassen sollten, wären sie zu ändern. Das kann, soweit auch dies nicht ausreicht, auch die Prüfung weiterer Maßnahmen bis hin zu einer Verlegung des Kreissitzes erfordern.“

Die damit *aufgelegte Beobachtungspflicht* richtete sich mithin nicht nur auf Entschädigungsregelungen (vgl. hierzu bereits die Entschädigungsverordnung vom 09. September 2004, GVOBl. M-VP 2004, S. 468), sondern auch auf weitere Frage- und Problemstellungen, die ggf. eine Nachbesserungspflicht begründen könnten. Von daher bot es sich an, den Beobachtungsauftrag des Landesverfassungsgerichts breiter anzulegen und ihn ggf. bis hin zu einer „Strukturberichterstattung“ auszubauen. Im Hintergrund steht die Erkenntnis, dass sich mit dem Neuzuschnitt der sechs Landkreise (unter Einkreisung der vormals Kreisfreien Städte Stralsund, Greifswald, Wismar und Neubrandenburg) eine beträchtliche Veränderung nicht nur der Routinen der kommunalen Selbstverwaltung, sondern auch des Verhältnisses von Landesverwaltung und kommunaler Ebene verbinden dürfte. Zwar stellt Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der vorliegenden Bevölkerungsprognosen einen gewissen Sonderfall dar, doch finden sich strukturell ähnliche Probleme in zahlreichen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland.

3. Ansatz des Gutachters

Der im Rahmen der Beobachtungspflicht gewählte Berichtersteller/Gutachter schlug deshalb vor, bei einer sich über drei Kalenderjahre erstreckenden Beobachtung der Reformwirkungen und -folgen eine Reihe weiterer Themenbereiche einzubeziehen und sie ggf. zu einer kontinuierlichen Strukturberichterstattung auszubauen. Dabei wurde zwischen *drei Themenfeldern* und *analytischen Zugängen* unterschieden:

- Direkte Auswirkungen/Folgen der Kreisreform: Mobilitätsanforderungen; Distanz-/Entfernungsaufwand und Entschädigungsregelungen; erkennbare Zugangs-, Informations- und Beteiligungsprobleme; materielle, organisatorische und personelle Entwicklung des Ehrenamtes; Konsequenzen für das Verhältnis von Hauptamt und Ehrenamt; Folgen für die Personal- und Organisationsentwicklung; monetäre Implikationen; potenziell: Nachbesserungspflichten bis hin zu Fragen des Kreissitzes.
- Indirekte, gleichwohl für das Land-Kommunen-Verhältnis bedenkenswerte Auswirkungen/Folgen: Veränderungen der Kommunikations-, Kooperations- und Steuerungspolitik; Gewährleistung eines kontinuierlichen *monitoring* des Interaktionsprozesses zwischen den Akteuren; mögliche strukturelle Veränderungen in der Stellung und Funktion des Ehrenamtes (etwa: zunehmende regionale Orientierung); veränderte Anforderungen an das Hauptamt; Herausbildung neuer/veränderter Konflikt- und Konsensstrukturen; Veränderungen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ, formal wie materiell); potenzielle, noch unausgeschöpfte Syner-

gieeffekte sowie sich mit den Veränderungen möglicherweise ergebender Aus- und Fortbildungsbedarf.

- Zu diesen direkten und indirekten Auswirkungen/Folgen des Reformansatzes treten in zumindest mittelfristiger Perspektive Fragen nach komplementären, den Neuzuschnitt der Kreise ggf. unterstützenden und ihn verstetigenden Politiken: Aufbau eines die ablaufenden Veränderungen erfassenden, zeitnahen Informations- und (in der Konsequenz) *controlling*-Systems; Konsequenzen im Rahmen des veränderten Stadt-Umland-Verhältnisses; Erhöhung der wechselseitigen Kooperationsbereitschaft durch routinisierte (oder informelle) Abstimmungsrunden; ggf. mittelfristig Schaffung einer gesonderten Einrichtung (Kommunalpolitische Akademie, Studieninstitut o.ä.), um die funktionalen Voraussetzungen für die Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamtes zu gewährleisten; für das Haupt- wie das Ehrenamt gemeinsam anzubietende Fortbildungsveranstaltungen; ggf. Erprobung eines modellhaften Land - Kommunen - Verhältnisses im Sinne eines „Modells Mecklenburg-Vorpommern“.

4. Eingesetzte Methodik

Zu diesen materiellen Schwerpunkten im Rahmen des erweiterten Beobachtungsauftrags traten schließlich unterschiedliche *methodische Vorgehensweisen* zur Umsetzung des Untersuchungsansatzes:

- die Entwicklung eines die zentralen Beobachtungsbereiche umfassenden Fragebogens;
- eine jährliche Befragung von Mandatsträgern, vor allem der Kreistagsmitglieder aller gebildeten „Großkreise“ und punktuell auch von Vertretern der kreisfreien Städte;
- nachfolgende Intensiv-Interviews mit Funktionsträgern vor Ort: entweder der gleichen Personengruppe über drei Jahre hinweg oder aber mit jährlich wechselnden Zielgruppen, ergänzt um punktuelle komplementäre Interviews auf Landesebene;
- sowie ggf. vertiefende kleinere Fallstudien zu erkennbaren Problemstellungen und potentiellen Konflikten

Bei der Frage eines *samples* oder einer Vollbefragung aller Kreistagsmitglieder sprach sich der Berichterstatter/Gutachter für die zweite Vorgehensweise aus.

Schließlich wurde angeregt, die seitens des Landesverfassungsgerichts auferlegte Beobachtungspflicht auf drei Jahre anzulegen (2012/13, 2013/14, 2014/15) und in eine jährlich fortzuschreibende Berichterstattung zu den sich mit den Neuerungen ergebenden Konsequenzen für das Ehrenamt, die kommunale Leistungsfähigkeit und das Land-Kommunen-Verhältnis einmünden zu lassen.

Das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Mecklenburg-Vorpommern, vertreten durch seinen Staatssekretär, folgte diesen Anregungen und vergab die Untersuchung an das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE) in Berlin.

II. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

1. Zum Stand der Umsetzung der Reform

Die dritte Befragungsrunde im Rahmen der Beobachtungspflicht zu den Folgen der Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern verstetigte die bereits in Zwischenberichten vorgelegten Erkenntnisse, die auf eine deutliche Konsolidierung der kreislichen Arbeit in den neuen Organisationsstrukturen hindeuteten. Zwar wurde in den nachfolgenden Gesprächen vor Ort auf eine Reihe noch „offener Fragen“ verwiesen, doch stellten sich diese meist als beantwortbar, in Teilen sogar als „motivationsfördernd“ heraus, etwa mit Blick auf Innovationsprozesse im Rahmen der landrätlichen Verwaltungen und eine verbesserte Land-Gemeinden-Interaktion.

Im Ergebnis kann die Umsetzung der Landkreisneuordnung in Mecklenburg-Vorpommern, trotz deutlicher Unterschiede im Detail, heute als weitgehend vollzogen bezeichnet werden. Die wesentlichen Standortentscheidungen sind gefallen, eingeleitete Verfahrensänderungen greifen und selbst die (in Teilen beträchtlichen) Umstellungen für das Personal erscheinen, bei Friktionen im Einzelfall, akzeptiert.

Mit Blick auf die Bedeutung der Reform sei zunächst noch einmal an deren Genese und Komplexität erinnert. So verfügte Mecklenburg-Vorpommern nach der Wende über nicht weniger als 31 Landkreise und sechs Kreisfreie Städte, die schrittweise den veränderten Gegebenheiten angepasst werden mussten. Dies erfolgte zunächst im Rahmen der Kreisgebietsreform 1994, die im Ergebnis nur noch 12 Landkreise auswies und die sechs Kreisfreien Städte beibehielt. Ende der 1990er Jahre machte dann vor allem die demographische Entwicklung und die Situation der Kreishaushalte weitere auch strukturell bedeutsame Reformschritte notwendig. Wie aufgezeigt, scheiterte das im Mai 2006 verabschiedete Verwaltungsmodernisierungsgesetz allerdings am Landesverfassungsgericht, das in seiner Entscheidung vom 26. Juli 2007 vor allem Verfahrensprobleme monierte. In der Folge nahm sich die Landesregierung der gekennzeichneten Probleme an und legte im Jahr 2010 ein erneutes Kreisstrukturgesetz vor, das das Gericht mit Urteil vom 18. August 2011 für verfassungsgemäß erklärte. Mit der Wahl

zum Landtag Mecklenburg-Vorpommern am 4. September 2011 trat das Gesetz in Kraft. Es veränderte die Kommunalorganisation des Landes beträchtlich. So stehen heute den sechs neuen Landkreisen nur noch zwei Kreisfreie Städte, Rostock und Schwerin, gegenüber; die alten Hansestädte Stralsund, Greifswald und Wismar wurden wie Neubrandenburg eingekreist.

Diese Neustruktur unterlag zunächst äußerst strittiger Diskussion und weckte zahlreiche Vorbehalte, die allen Beteiligten enorme Anpassungsleistungen abforderten. Umso erstaunlicher, dass in den meisten der seinerzeit erörterten Fragen heute Routinen zu greifen beginnen, wobei dies sowohl für die Organisationsstrukturen als auch für die Aufgabenwahrnehmung, das Personal und die Finanzausstattung gilt. Letztere war nicht zuletzt durch Vermögensauseinandersetzungen geprägt, die die handelnden Akteure zwischenzeitlich zu lähmen drohten.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass – in der breiteren Diskussion eher unbeachtet – eine weitere Strukturveränderung zu bewältigen war, die sich mit der zunehmenden Digitalisierung auch der kommunalen Politik und Verwaltung verband. Der Einzug komplexer Informations- und Kommunikationstechniken in die Kreistagsarbeit und die Gemeindeverwaltungen erwies sich, neben der Umstellung auf die Doppik, als eine zusätzliche Belastung, die erst allmählich in eine vergleichbare Ausgangssituation mündete.

Hinzu trat als wesentliche Regelung der Landkreisneuordnung, dass Aufgaben, für die die eingekreisten Städte bis zu ihrer Einkreisung zuständig waren, auf den Landkreis übergingen, in den die Einkreisung erfolgt. Hiervon ausgenommen waren lediglich das Straßenverkehrsrecht, das Emissionsschutzrecht, das Baurecht und das Denkmalschutzrecht. Zudem galt es, Vereinbarungen zu Vermögensauseinandersetzungen bis zum 30. September 2012 zu schließen. Danach hatten die eingekreisten Städte die für die künftige Aufgabenerfüllung erforderlichen Vermögensgegenstände gegen angemessenen Wertausgleich zu übertragen.² Zudem wurde eine Altfehlbetragsumlage vorgesehen, nach der – soweit zum 4. September 2011 Altfehlbeträge bei den ehemaligen Landkreisen bestanden – die neuen Landkreise von ihren Gemeinden entsprechend deren Zugehörigkeit zu den aufgelösten Landkreisen mit einer Frist von zehn Jahren eine angemessene Umlage erheben sollten. Landesseitig wurden zudem eine Anschubfinanzierung, Strukturbeihilfen und Anpassungshilfen vorgesehen. So erhielten die neuen Landkreise eine Anschubfinanzierung und eine Strukturbei-

2 Hinzu trat hier, dass die von der Teilung des Landkreises Demmin betroffenen neuen Landkreise das Vermögen und die Schulden des ehemaligen Landkreises durch Vertrag aufzuteilen hatten.

hilfe in Höhe von jeweils 12 Mio. Euro; für Städte, die den Kreissitz verloren, war eine Anpassungshilfe in gleicher Größenordnung vorgesehen.

Schließlich wurde personalpolitisch entschieden, dass Beamte und Arbeitnehmer, die ausschließlich mit übergehenden Aufgaben betraut waren, von der eingekreisten Stadt auf den neuen Landkreis übergehen sollten, betriebsbedingte Kündigungen waren für drei Jahre ausgeschlossen.

Würdigt man die seitdem erbrachten Leistungen, sei daran erinnert, dass die Ergebnisse der Reform nicht zuletzt auch an jenen Vorstellungen und Zielen der Landesregierung zu messen sind, die erstmals 2007 als „Ziele, Leitbild und Leitlinien der Landesregierung für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern“ vorgestellt wurden.³ Darin führte man aus, dass das Leitbild und die Leitlinien das Konzept für die nachfolgende Verwaltungsreform darstellen sollten. Sie dienten mithin als Orientierungsrahmen sowohl für die kommunale Ebene als auch für die Landesregierung und den Gesetzgeber. Das Leitbild sollte bei der Entscheidung, wie die einzelnen Kreise konkret zuzuschneiden seien, den Gesetzgeber leiten. Eine Vorabfestlegung einer bestimmten Struktur wurde ausgeschlossen, innerhalb des gegebenen Rahmens waren unterschiedliche Strukturen möglich. Umfasste das Leitbild somit die grundlegenden Zielvorstellungen, beinhalteten die im Anschluss vorgelegten Leitlinien Vorgaben zur Schaffung leitbildgerechter Selbstverwaltungskörperschaften.

Ausgehend von den „allgemeinen Zielen“, die als „Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen“ sowie „Erhalt und Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten Selbstverwaltung“ bezeichnet wurden, kam es zu einer Konkretisierung des Leitbildes. Danach sollten mit der Reform Strukturen geschaffen werden,

- die einerseits im Hinblick auf die prognostizierte Bevölkerung über so viel Einwohner verfügen, dass die Verwaltungen (unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Landes Mecklenburg-Vorpommern) auf Dauer wirtschaftlich betrieben werden können;
- die 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;

3 Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 5/ 1095 (vom 29.11.2007).

- deren räumlicher Zuschnitt ein Maximum an eigenverantwortlich wahrgenommenen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises ermöglicht;
- in denen Doppelzuständigkeiten so weit als möglich vermieden werden;
- in deren Gebiet möglichst viele staatliche und kommunale (kreisliche) Dienstleistungen aus einer Hand erbracht werden;
- in denen eine weitgehende Übereinstimmung von staatlichen und kommunalen Zuständigkeitsbezirken herrscht;
- in denen die Landkreise ihre Ergänzung- und Ausgleichsfunktionen 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 Stand an Fachpersonal gestatten, der einen hohen Spezialisierungsgrad ermöglicht und damit Gewähr dafür leistet, dass Landkreise und Kreisfreie Städte 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.⁴

Sucht man die einzelnen Elemente dieses Leitbilds mit der heutigen Realität zu konfrontieren, wird man dem politischen Prozess konzedieren können, dass die Zielvorstellungen weitestgehend eingelöst wurden. Da, wo sich Änderungen

4 LT-Drs. 5/ 1059, 5 f.

ergaben, traten Lösungen hinzu (oder an die Stelle einzelner dieser Strukturelemente), die im Verlauf des Reformprozesses entweder neue Handlungswege beschritten oder aber die benannten veränderten.

Die nachfolgenden Ausführungen werden dies mit Blick auf die Organisationsstrukturen, das Personal und die Finanzierung bestätigen, wobei sich auch hier trotz zwischenzeitlich heftiger Kontroversen meist einvernehmliche Lösungen oder wenigstens eine Akzeptanz der seitens der Landesregierung vorgesehenen Schritte abzeichnete. Im Ergebnis kann die Umsetzung der Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern als weitgehend abgeschlossen bezeichnet werden; trotz bis heute erkennbaren Dissenses in Einzelfragen gelang es, die Grundlogik des Reformansatzes konsensfähig zu machen und einzulösen.

2. Materielle Funktionsfähigkeit der Kreise

a. Organisationsstrukturen

Die materielle Funktionsfähigkeit von Kreisen ist im Wesentlichen durch die Organisationsstrukturen, das Personal und die zur Verfügung gestellten Ressourcen geprägt. Während grundlegende organisatorische Entscheidungen (Kreissitz, Außen-, Nebenstellen- und/oder Mehrfachstandorte, Zuordnungen zu Funktionsbereichen) frühzeitig erörtert und trotz einer Reihe von Widerständen erfolgreich vollzogen wurden, stellten die nachfolgenden Konzentrationsprozesse (etwa von Fachdiensten an je einem Standort) sowie schließlich die Harmonisierung von Arbeitsabläufen länger andauernde, intern bis heute erkennbare Herausforderungen dar. Daher sollte es auch nicht verwundern, dass sich die Kreise dieser Aufgabe mit unterschiedlicher Intensität widmeten. In diesem Kontext machte vor allem der Landkreis Ludwigslust-Parchim seine Vorgehensweise in nahezu vorbildlicher Transparenz deutlich. Dies war zunächst einem „Zwischenbericht der Kreisverwaltung zur Kreisgebietsreform“ geschuldet, den der Landrat Anfang 2013 vorlegte, und mündete in einen „Abschlussbericht zur Umsetzung der Kreisgebietsreform im Landkreis Ludwigslust-Parchim“, der Anfang April 2014 im erweiterten Verwaltungsvorstand erörtert und nach Beratungen im Ausschuss für Verwaltungsmodernisierung dem Kreistagspräsidium und dem Kreistag (am 8. Mai 2014) vorlag.⁵ Darin hieß es: „Der Abschlussbericht über die organisatorische Umsetzung fällt verwaltungsseitig positiv aus. So wurden die meisten Fachdienste an je einem Standort konzentriert untergebracht. Auch sind die Ar-

5 Zwischenbericht der Kreisverwaltung zur Kreisgebietsreform sowie Abschlussbericht zur Umsetzung der Kreisgebietsreform; Landkreis Ludwigslust-Parchim, Drs. I-2014/1419.

beitsabläufe bereits in den Vorjahren harmonisiert worden. Weiterhin sind viele Angleichungen von Vorschriften oder des Verwaltungshandelns vorgenommen worden, von A wie Abfallwirtschaft über K wie Kreisvolkshochschule bis hin zu Z wie Zulassungsstelle. Die Verwaltungsdienste sind vereinheitlicht worden. Die sich aus der Fusion ergebenden Problemstellungen und Anforderungen wurden zweieinhalb Jahre danach so gut wie vollständig abgearbeitet.⁶

Organisationspolitisch erwies sich als grundlegend, dass im Landkreisneuordnungsgesetz (LNOG M-V) in den §§ 3-8 neben den vorläufigen Bezeichnungen der Landkreise auch deren Sitze festgelegt wurden. Die Kreise waren danach verpflichtet, dort ein Verwaltungszentrum einzurichten, an dem die entscheidenden Funktionen der Verwaltungseinheit (Landrat, Kreistag) des jeweiligen Landkreises vorgehalten werden. Dies schloss die Einrichtung von Außen- und Nebenstellen der Kreisverwaltung außerhalb des Kreissitzes nicht nur nicht aus, sie erwiesen sich vielmehr vor allem in den ersten Übergangsphasen auch als durchaus funktional. Heute sind die Kreissitze weitgehend institutionalisiert, wobei sich in Einzelfällen zeitliche Verzögerungen ergaben: Stralsund (für Vorpommern-Rügen), Greifswald (für Vorpommern-Greifswald), Güstrow (für Rostock), Neubrandenburg (für die Mecklenburgische Seenplatte), Wismar (für Nordwestmecklenburg) und Parchim (für Ludwigslust-Parchim). Hinzu treten in unterschiedlicher Zahl die angesprochenen Außen- und Nebenstellen, die vor allem an Standorten der alten Landkreise gebildet wurden. So werden im Landkreis Vorpommern-Rügen bis heute Einrichtungen in Stralsund, Grimmen, Ribnitz-Dammgarten und Bergen (auf Rügen) vorgehalten, behielt Vorpommern-Greifswald Standorte an den früheren Kreissitzen in Anklam und Pasewalk und weist auch der größte der neuen Landkreise, Mecklenburgische Seenplatte, vier Standorte (Waren, Demmin, Neustrelitz und Neubrandenburg) auf. Dass sich damit sinnvolle Arbeitsteilungen verbinden können, die zudem der Bevölkerung gerade noch vertretbare Distanzen in der Erreichbarkeit der Kreisverwaltung ermöglichen, ist unbestritten, doch dürfte die noch immer hohe Ausdifferenzierung von Standorten kaum durchzuhalten sein. Erwartbar ist eher eine funktionale Zentralisierung insofern, als die bereits angesprochene Digitalisierung von Verwaltungsabläufen neue und distanzübergreifende Arbeits- und Vermittlungsformen zulässt, die künftig weiter an Bedeutung gewinnen werden.

Hinzu tritt, dass Kreisverwaltungen bekanntlich nur einen sehr eingeschränkten Publikumsverkehr zu bewältigen haben, so dass sich auch damit Rationalisie-

6 a.a.O., hier 2.

lungsmöglichkeiten verbinden. Zudem bleibt anzuraten, das Verhältnis von Kreis- und Nebenstellen verstärkt materiell, und das heißt primär aufgabenspezifisch, zu definieren. Mecklenburg-Vorpommern könnte in diesem Kontext durchaus so etwas wie eine „Pionierstellung“ im Rahmen der deutschen Flächenländer einnehmen, von der man sich – angesichts der beträchtlichen Außenbeobachtung – auch Anstöße für das organisationspolitische Handeln in anderen Bundesländern verspricht, unter Einschluss der weiteren Ausgestaltung dezentral vorzusehender „Bürgerbüros“ oder erweiterter Bürgerservices. Im Übrigen bieten sich eine Reihe von Außenstellen für eine konsequentere Rückführung an: das gilt im Falle des Kreises Vorpommern-Rügen für die Außenstelle Grimmen und eine Überprüfung der Außenstelle Ribnitz-Damgarten, in Vorpommern-Greifswald vor allem für die Außenstelle Anklam und im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte vor allem für Demmin. Natürlich wird man Verständnis dafür haben müssen, dass die Landrätinnen und Landräte derzeit noch an allen der genannten Außenstellen festzuhalten suchen, doch wird mit zunehmender Professionalisierung im neuen Kontext eine erweiterte Handlungsmöglichkeit deutlich, zumal eine zusätzliche Straffung der kreislichen Organisationsstruktur durch den angesprochenen Ausbau von Bürgerservices „in der Fläche“ ergänzt wird.

Für die Internorganisation sei exemplarisch auf den Kreis Ludwigslust-Parchim verwiesen, der in den angesprochenen Berichten nicht nur eine fortlaufende Anpassungs-, sondern auch eine ungewöhnliche Innovationsbereitschaft dokumentierte. Die hohe, auch in den Vorort-Gesprächen zu Tage tretende Motivation der kreislichen Verwaltung und der Kreistagsmitglieder bewirkte hier einen kontinuierlichen „Innovationsschub“, der Multiplikatorwirkung auch in die anderen Kreisverwaltungen hinein entfaltete. Am Beispiel der Stabsstelle Controlling etwa wird der ambitionierte Ansatz besonders deutlich. So wurde bereits im Jahr 2013 die Funktionsfähigkeit der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für die gesamte Kreisverwaltung wieder hergestellt; damit lagen für ein ganzes Haushaltsjahr KLR-Informationen vor. Dies galt auch für die Abrechnung der in diesem Fall gegebenen Kooperation mit der Landeshauptstadt Schwerin, etwa in den Arbeitsfeldern/Fachdiensten Straßenverkehr, Veterinär- und Lebensmittelüberwachung, Gutachterausschuss sowie Vermessung und Geoinformation. Für die Haushalte der Jahre 2013 und 2014 wurde das Controlling zudem im Zielentwicklungsprozess unterstützend tätig, indem Ziele und Kennzahlen für die wesentlichsten Produkte im Haushalt abgebildet wurden. Die Erprobungsphase der SAS-Berichte für die Haushaltsüberwachung samt farblich signalisierten Abweichungswerten des Gesamthaushalts sowie speziell des Personalhaushalts wurde durch die Fachdienste Finanzen sowie

Personal, Organisation und IT in 2013 abgeschlossen. In Ergänzung der finanzbezogenen Daten des Personalbereichs kam es zur Integration erster Personalkennzahlen in die Berichtssoftware, aufbereitet unter anderem nach Altersstruktur, Krankenstand und Personalveränderungen. Diese Verknüpfung von Finanzdaten und Kennzahlen ermöglicht künftig eine deutlich verbesserte Analyse und ggf. Steuerung.

Zur Verbesserung des Personalmanagements traten weitere Veränderungen in der Organisationsstruktur der Landkreise, etwa über die Bildung von Projektbüros zur Verwaltungsmodernisierung und die Neubildung bzw. Ausschreibung interner Projektgruppen. Hierfür bildete nicht zuletzt die Umsetzung des vom Bundesministerium des Innern und vom Land geförderten Projekts „Kooperative Bürgerbüros und Einführung der einheitlichen Behördennummer 115“ einen Rahmen.

Im Bereich des Prozessmanagements schließlich beteiligten sich einzelne Kreise an einem landesweiten Projekt zur Erprobung unterschiedlicher Verfahrensveränderungen. Dies wiederum förderte Aktivitäten zum Aufbau einer „strategischen Steuerung“. Mit internen Projektgruppen zum Leitbild und zu Personal und Führung wurde etwa ein Motto „Gemeinsam erfolgreich für unsere Region“ entwickelt, das gleichermaßen für Maßnahmen der Regionalentwicklung und das interne Leitbild geeignet sein soll. Auf dieser Grundlage werden aktuell die Formulierung von Führungsgrundsätzen, eines internen Leitbildes und einer strategischen Steuerung mit Zielfeldern der Regionalentwicklung intern und mit Vertretern des politischen Prozesses erörtert. In einem Ansatz, den man glaubwürdig als „interne Fortsetzung der Reform“ bezeichnen kann, kam es schließlich zur Eröffnung weiterer kooperativer Bürgerbüros in Trägerschaft der Ämter. Organisations-, Prozess- und Personalmanagement scheinen auf durchaus exemplarische Weise ineinanderzugreifen. Dem korrespondieren die laufenden Arbeiten und Pläne. So wurde ein einheitliches Berichtswesen für alle Kooperationen (auch etwa mit der Landeshauptstadt Schwerin) entwickelt, das einen schnellen und materiell bedeutsamen Überblick über die Kosten- und Erlösentwicklung zulässt. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Berichterstattung soll zudem die Vereinbarung interkommunaler Ziele sein. Unter den weiteren Themenfeldern finden sich eine Zentrale Bußgeldstelle und ein Gesundheitsmanagement; beides soll im Rahmen einer erweiterten Verwaltungskooperation bearbeitet werden. Im Rahmen solcher Kooperationen werden die Grundlagen für eine Abrechnung auf KLR-Basis erarbeitet. Ergänzt man das um die Bemühungen um eine den Namen verdienende Stellenbedarfsanalyse (im Rahmen eines laufenden KGSt-Projekts) und die SAS-Berichte für die Haushaltsüberwachung sowie die Pflegesozialplanung, wird der Innovationsgrad der kreislichen Arbeit erneut deutlich. In den kommenden Jahren sind zudem die Ein-

führung eines vollautomatisierten Berichtswesens mit Hilfe des Softwareverfahrens SAS und die Anbindung weiterer Fachsoftwareverfahren geplant. Damit können Fallzahlen und ergänzende steuerungsrelevante Informationen in ein gleichsam flächendeckendes Berichtswesen entsprechend den Bedarfen der Steuerungsebene integriert werden. Dies gilt auch für eine Einbindung der kreislichen Gremien in das SAS-Verfahren.

b. Personalentwicklung

Wie aufgezeigt, stellten die Landkreise für das Haushaltsjahr 2012 erstmals einen einheitlichen Stellenplan im Rahmen der neuen kreislichen Strukturen auf, unter Einschluss jener Landkreise, die das Personal einer ehemals Kreisfreien Stadt übernahmen. Mit der Vorlage der Stellenpläne für das Jahr 2014 liegen nunmehr vergleichbare Stellenpläne in den neuen Kreisstrukturen vor, sie wurden mit Ausnahme des Stellenplans des Landkreises Vorpommern-Greifswald genehmigt. Die nachfolgende Tabelle, die dem Zweiten Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern entnommen ist⁷, dokumentiert die Angaben der Stellenpläne der Jahre 2012, 2013 und 2014. Die Angaben beziehen sich auf Vollzeitäquivalente (VZÄ) in der Verwaltung (Kernverwaltungen und Einrichtungen ohne Jobcenter) und stellen für das jeweilige Haushaltsjahr die Soll-Besetzung dar.

Tabelle 1: Vollzeitäquivalente (VZÄ) in der Verwaltung (Kernverwaltung und Einrichtungen ohne Jobcenter) nach den Stellenplänen der Jahre 2012, 2013 und 2014 (auf volle VZÄ gerundet)

	2012	2013	2014	Veränderung 2014 zu 2013
Landkreis Nordwestmecklenburg	621	587	581	-6
Landkreis Rostock	780	812	805	-7
Landkreis Vorpommern-Rügen	823	808	792	-16
Landkreis Vorpommern-Greifswald	990	936	917	-19
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	1.160	1.174	1.165	-9
Landkreis Ludwigslust-Parchim	977	951	935	-16
Summe aller Landkreise	5.351	5.268	5.195	-73

Quelle: Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern, Entwurf 2014.

7 Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2014.

Aus der Übersicht ergibt sich, dass alle Landkreise gegenüber dem Jahr 2013 in ihren Stellenplänen 2014 weitere VZÄ abgebaut haben. Insgesamt kam es zu einer Rückführung von 73 VZÄ. Dies entspricht einem Rückgang um 1,4 Prozent. Im Vergleich zum Jahr 2012 weisen die Landkreise inzwischen 156 VZÄ weniger aus, dies entspricht einem Rückgang um 2,9 Prozent.

Ohne hier auf die jeweils zu berücksichtigenden Einzelheiten eingehen zu können, die die Vergleichbarkeit zwischen den Kreisen erschweren⁸, wird an diesen Daten deutlich, dass sich die Rückführung des Personals (in anderen Kontexten auch als Personalrendite der Reform bezeichnet) noch in durchaus überschaubaren Grenzen hält.

Für die Darstellung in der Übersicht wurden die Stellenpläne im Übrigen um die Beschäftigten der Jobcenter nach § 6d des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, die für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II zuständig sind, bereinigt. Der kommunale Finanzierungsanteil beträgt hier 15,2 Prozent, nachdem der Bund bekanntlich nach § 46 Abs. 3 SGB II insgesamt 84,8 Prozent der Gesamtverwaltungskosten der gesamten Einrichtungen trägt. Auf diese Weise werden Verzerrungen vermieden, die sich vor allem dadurch ergeben, dass einer der sechs Landkreise (Vorpommern-Rügen) als sogenannte Optionskommune die Leistungen nach dem SGB II allein trägt und darüber hinaus ein weiterer der sechs Landkreise (Mecklenburgische Seenplatte) im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende kein eigenes Personal mehr vorhält.

Aus der nachfolgenden Tab. 2 (VZÄ in den Jobcentern nach den Stellenplänen der Jahre 2012, 2013 und 2014) ergibt sich, dass alle Landkreise gegenüber dem Jahr 2013 auch im Bereich dieser Jobcenter weitere VZÄ abgebaut haben; lässt man den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte aufgrund des vollständigen Wegfalls eigener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unberücksichtigt, ging der Anteil der VZÄ um 26 zurück (817 gegenüber 843), was einem Rückgang um 3,1 Prozent entspricht.

In den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte und Ludwigslust-Parchim wurden und in den Landkreisen Nordwestmecklenburg und Rostock werden derzeit noch mit finanzieller Unterstützung des Ministeriums für Inneres und Sport Untersuchungen zur Organisationsstruktur und zur Personalausstattung durchgeführt (KGSt). Ziel ist es, die für die Aufgabenerledigung notwendige Personalausstattung zu ermitteln. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen liegen

8 Vgl. hierzu Zweiter Bericht, 6 ff.

Tabelle 2: VZÄ in den Jobcentern nach den Stellenplänen der Jahre 2012, 2013 und 2014 (auf volle VZÄ gerundet)

	2012	2013	2014	Veränderung 2014 zu 2013
Landkreis Nordwestmecklenburg	86	83	79	-4
Landkreis Rostock	139	131	123	-8
Landkreis Vorpommern-Rügen	219	385	378	-7
Landkreis Vorpommern-Greifswald	353	122	120	-2
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	300	296	0	-296
Landkreis Ludwigslust-Parchim	126	122	117	-5
Summe aller Landkreise	1.223	1.139	817	-322

Quelle: Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2014.

zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht vor. Sie sind insofern dringlich, als vermieden werden muss, dass sich in der Eigen- wie Fremdwahrnehmung des Reformansatzes ein Ergebnis bildet, nach dem zwar eine Reihe wichtiger Aufgaben- und Organisationsveränderungen vorgenommen wurden, die sich mit dieser Strukturreform verbindende Personaleinsparung aber eher marginal erscheint.

Im Hintergrund steht das verständliche Interesse der Landrätinnen und Landräte, das Personal an allen Standorten beizubehalten, was allerdings Nachfragen erzwingt. So sind von den in der Fachliteratur nachgewiesenen Größen- und Verbundeffekten einer Strukturreform (*economies of scale* und *economies of scope*) „Personal- und Sachmittelrenditen“ zwischen 3 und 20 Prozent des vorgängigen Ressourceneinsatzes erwartbar. Die 3 Prozent bestimmen jene Untergrenze, die gemeinhin mit den Frühphasen des Reformprozesses (und hier vor allem dem Wegfall einer Führungsebene) in Verbindung gebracht wird, während die Obergrenze von bis zu 20 Prozent einem anders gelagerten Reformprozess geschuldet ist (Baden-Württemberg). Hier gelang es im Rahmen einer größeren Aufgabenstrukturreform, alle Sonderbehörden des Landes aufzulösen und die von ihnen wahrgenommen Aufgaben entweder auf die Mittelinstanz, in Baden-Württemberg die Regierungspräsidien, oder aber auf die Landkreisebene zu übertragen. Die Landkreise profitierten hiervon erheblich und zählen im Ergebnis heute zu den leistungsstärksten Kreisen der Republik. Die vom seinerzeitigen Ministerpräsidenten des Landes, *Erwin Teufel*, auferlegte „Effizienzrendite“ in der genannten Höhe

wurde mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung dort auch erbracht. Im Fall Mecklenburg-Vorpommerns wird man von einer Kooperations- und Fusionsrendite von wenigstens 10% ausgehen können (und müssen); dies zumindest dokumentieren Modellrechnungen und die Beispiele in anderen Flächenländern.⁹

Im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte wurde im Jahr 2014 durch die KGSt eine Organisationsuntersuchung zur strategischen Haushaltskonsolidierung vorgenommen; hieraus ergab sich bis zum Jahr 2030 ein Gesamt-Einsparpotential von ca. 80 VZÄ. Im Zweiten Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung wird ausgeführt, dass man bei den neuen Landkreisen in einem ersten Schritt von erheblichen bereits heute möglichen Einsparungen ausgehen sollte; verwiesen wird dabei auf die Landkreise Vorpommern-Rügen und Vorpommern-Greifswald, die solche Einsparungen bereits bis zum Jahr 2020 berechnet und eingeplant hätten. Im Übrigen verweist das Land zu Recht darauf, dass die Landkreise im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung über die Organisationshoheit verfügen. Es war und ist daher an ihnen, die Rendite, die ihnen die Kreisstrukturreform bisher und auch weiterhin eröffnet, tatsächlich zu heben. So wurde bereits im Rahmen der allgemeine Begründung des Kreisstrukturgesetzes formuliert: „In Ausgestaltung der ihnen garantierten kommunalen Selbstverwaltung haben es die Landkreise nämlich ganz wesentlich selbst in der Hand, auf welche Weise und in welchem Umfang sie die durch die neuen Kreisstrukturen geschaffenen Einsparungspotentiale ausschöpfen [...]. Die Größenordnung der später tatsächlich erzielten Einsparungen hängt somit wesentlich von eigenen Entscheidungen der Körperschaften betreffend ihrer Organisation und damit auch ihrer Personalausstattung ab.“¹⁰

Der Fairness halber sei darauf hingewiesen, dass mit Blick auf die angesprochenen Einsparmöglichkeiten durch die Wahrnehmung neuer Aufgaben, die Erhöhung von Standards der Aufgabenerfüllung oder auch als Folge steigender Fallzahlen gegenläufige Entwicklungen ausgelöst werden könnten. So kann es trotz weiterer Einsparungen an einer Stelle in Folge eines VZÄ-Zuwachses an anderer Stelle in einzelnen Haushaltsjahren durchaus zu keiner Einsparung, sondern möglicherweise sogar zu einer VZÄ-Mehrung kommen. Diese Veränderungen können nicht nur landes-, sondern auch bundes- und EU-seitig induziert sein, wie nicht zuletzt die gegenwärtige Flüchtlings- und Asyldiskussion dokumentiert.

9 Vgl. hierzu u.a. die entsprechenden Publikationen des Berichterstatters/Gutachters in dem die Buchpublikation abschließenden Material- und Literaturverzeichnis (vor allem im Rahmen der Untersuchungen zu Schleswig-Holstein, Niedersachsen und dem Saarland).

10 Begründung des Kreisstrukturgesetzes, Landtags-Drs. 5/ 2683 (vom 8.7.2009), 84.

Im Übrigen stellen sich in diesem Kontext auch Fragen an die eingesetzten Gutachter. So sollten sich Modellrechnungen weniger an fiktiven Modelllandkreisen ausrichten, als vielmehr auf die konkrete Vorortssituation eingehen, die aufgabenkritische Überlegungen einbeziehen müsste.¹¹ Hinzu treten die sich mehrenden Versuche, Fragen der Personalentwicklung im Kontext von Haushaltskonsolidierungskonzepten praxisnäher als bislang zu beantworten.

c. Finanzierung

Mit Blick auf die Finanzausstattung der Kommunen, den zweiten zentralen Aspekt bei der Beurteilung der materiellen Funktionsfähigkeit der Kreise, ist *einnahmenseitig* zunächst die erfreuliche und die Bewältigung des Neuordnungsprozesses erleichternde Steuerentwicklung anzusprechen. Sie erwies sich als ungewöhnlich positiv insofern, als allein im Zeitraum von 2011-2014 die Einnahmen von 829,7 Mio. Euro auf 980 Mio. Euro anstiegen und für das Jahr 2015 1021 Mio. Euro erwartet wurden. Gleichwohl bleiben Finanzausgleichsleistungen für die Kommunen wichtig und strittig, bis hin zu einer Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden, die sich auf eine „faire Partnerschaft zwischen dem Land und den Kommunen“ richtet. Im Hintergrund steht die Erkenntnis, dass Mecklenburg-Vorpommern ab dem Jahr 2020 aufgrund der sinkenden bzw. wegfallenden Finanzzuweisungen des Bundes und der Europäischen Union seine Zukunft aus eigener Kraft gestalten muss. Trotz der benannten höheren Steuereinnahmen auch der Kommunen und zusätzlich zu den gesetzlich vorgesehenen Finanzausgleichsleistungen gewährter Hilfeleistungen des Landes verbleibt die Haushaltssituation zahlreicher Gemeinden und Gemeindeverbände im Land problematisch.

Angesichts dieser Ausgangssituation bekräftigte die Landesregierung ihre Absicht, mit einer Überprüfung der Strukturen des Finanzausgleichs bei gleichzeitiger Konsolidierung der kommunalen Haushalte zu einer Stabilisierung der kommunalen Finanzen auf längere Sicht beitragen zu wollen. Ziel einer Novellierung ist eine angemessene und zur Aufgabenerfüllung unbedingt notwendige Finanzausstattung der Kommunen unter Berücksichtigung der Finanzkraft des Landes.¹²

11 Vgl. hierzu auch die neueren Untersuchungen des Gutachters (im Material- und Literaturverzeichnis) sowie: KGSt, Renditebetrachtung für die sechs neu zu bildenden Landkreise Mecklenburg-Vorpommern, Köln 2010; aufbauend auf: KGSt, Organisationsmodell für die sechs zu bildenden Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern, Köln 2009.

12 Vereinbarung zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern sowie dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern vom 19.02.2014.

Als grundlegende Voraussetzung für eine Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) wurde die Erarbeitung eines Gutachtens zum vertikalen und horizontalen Finanzausgleich vereinbart, um dessen nachhaltige und gleichzeitig „gerichts-feste“ Neustrukturierung zu erreichen. Zudem vereinbarte man zur Würdigung der unterschiedlichen Belange von Land und Kommunen die Erstellung dieses Gutachtens auf dem Weg eines kommunikativen Prozesses. Er erweist sich auch insofern als dringlich, als derzeit weder zur Analyse des horizontalen noch des vertikalen Finanzausgleichs belastbare Daten vorliegen, die auf den neuen Kreisstrukturen basieren und nach dem neuen kommunalen Haushaltsrecht ausgerichtet sind. Zudem bekräftigte die Landesregierung, den Kommunen zur vorübergehenden Stärkung ihrer Finanzkraft außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes in den Jahren 2014 bis einschließlich 2017 einen Betrag in Höhe von 40 Mio. Euro zukommen zu lassen, Mittel, die die Kommunen bei der Haushaltskonsolidierung und beim Abbau ihrer Verschuldung unterstützen sollten. Die kommunalen Landesverbände wiederum verpflichteten sich, ungewöhnlich genug, während des Prozesses der FAG-Begutachtung und bis zur Vorlage der Novelle eine „konstruktive Phase“ der gegenwärtigen Zusammenarbeit zu gewährleisten – unter Einschluss der Verpflichtung, keine Klagen gegen die Verfassungsmäßigkeit des FAG und/oder auf finanzielle Mehrausstattung nach dem FAG aktiv zu unterstützen, eine Optimierung von Geschäftsprozessen bei der Konsolidierung der kommunalen Haushalte vorzusehen und ggf. auch die Beratung mit Blick auf freiwillige Gemeindefusionen zu verstärken.

Als von besonderem Gewicht erwies sich in diesem Kontext erwartbar die Entwicklung im Sozial- und Jugendhilfebereich, dessen Probleme zum zwischenzeitlichen Einsetzen einer Arbeitsgruppe von Landesregierung und kommunalen Landesverbänden führte. Sie hat die „Herstellung einer gemeinsamen Datenlage und Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zur Reduzierung von überdurchschnittlichen Aufgaben“¹³ zum Gegenstand.

Die vorliegenden Zwischenergebnisse dokumentieren diverse Probleme bei der Datenerfassung und Auswertung (etwa Bruttoausgaben je Einwohner im Jugend- und Sozialbereich) und verweisen auf die Berücksichtigung weiterer einzubeziehender Indikatoren. Im Fazit empfiehlt die Arbeitsgruppe, die Zusammenarbeit mit dem Landesrechnungshof weiter zu verstärken und vor Ort nicht nur ausreichendes, sondern auch ausreichend qualifiziertes Personal einzusetzen. Zudem

13 Siehe hierzu: Gemeinsamer Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Entwicklung(en) der Kosten im Sozial- und Jugend(hilfe)bereich (AG Jugend- und Sozialhilfekosten) in Vorbereitung des Kommunalgipfels am 19. Februar 2014; 31. Januar 2014, 1.

werden die Informationsbasen sowohl im Sozial- wie im Jugendhilfebereich ergebnis- und vergleichsorientiert überprüft sowie schließlich „Handlungsnotwendigkeiten auf Bundesebene“ identifiziert. Der in diesem Kontext bislang geleistete Aufwand scheint zu lohnen, weil auf diesem Weg nicht nur die Informationsbasis, sondern auch wechselseitiges Vertrauen verstärkt oder gar aufgebaut werden kann, um in diesem besonders ressourcenträchtigen Aufgabenfeld zu einer landesgemeinsamen Linie zu finden. Dass das inzwischen auch das Arbeitsfeld Flüchtlingshilfe und Asylangelegenheiten einbezieht, sei angefügt.

Schließlich bleibt anzumerken, dass auf zwei sog. „Kommunalgipfeln“ (am 7. März 2013 und 19. Februar 2014) versucht wurde, der problematischen Haushaltssituation einiger Gemeinden mit Sonderhilfen zu begegnen – außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes. So wurde anlässlich des Gipfels 2013 eine Sonderhilfe in Höhe von 100 Mio. Euro vereinbart, die zweckgebunden für nachhaltige Investitionen, und hier vorrangig im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge, für Modernisierungen, zur Schuldentilgung sowie für finanzielle Aufwendungen aus Anlass der Kreisgebietsreform zur Verfügung gestellt wurde. Anlässlich des zweiten Gipfels verpflichtete sich das Land, die bereits angesprochenen 40 Mio. Euro (2014-2017) zum Zweck der Stärkung der kommunalen Finanzkraft bereitzustellen.

Bedenkt man darüber hinaus, dass weitere finanzielle Entlastungen, etwa durch die Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei dauernder Erwerbsminderung, zu berücksichtigen sind, werden zusätzliche Kapazitäten für die Landkreise und Kreisfreien Städte deutlich. Dies gilt auch für die Entlastung von Ländern und Kommunen beim quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung, letzteres im Vorgriff auf das Bundesteilhabegesetz. Damit werden die Kommunen bundesweit im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet. Die Entlastung erfolgt hälftig durch einen Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) sowie hälftig durch einen höheren Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zu Lasten des Bundesanteils.

Dass das Land angesichts dieser Entwicklung auf der Einnahmenseite verstärkt auch die *kommunale Ausgabenstruktur* einer kritischen Würdigung unterzieht, ist so verständlich wie materiell sinnvoll. Dafür sprechen nicht nur die unterschiedliche Ausgangssituation der Kreise, sondern vor allem auch das sehr heterogene Ausgabeverhalten. Hier aus dem Vergleich Handlungsmöglichkeiten zu identifizieren, stellt eine die Kreise gelegentlich störende, gleichwohl aber unabweisbare Aufgabe der Landesregierung dar. Vor allem mit Blick auf die Gesamtfehlbeträge der ehemaligen Landkreise wird noch Steuerungsbedarf erkennbar.

In diesem Kontext spielen die Konsolidierungsvereinbarungen zwischen den Landkreisen und dem Ministerium für Inneres und Sport eine beträchtliche Rolle. Sie setzen sich in der Regel nach einer Präambel Ziele zur Erreichung eines ständigen Haushaltsausgleichs, benennen Beiträge des jeweiligen Landkreises zur Haushaltskonsolidierung, widmen sich der Erhebung der Altfehlbetragsumlage, kennzeichnen ergänzende finanzielle Hilfen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs und normieren Berichtspflichten, Kündigungsregelungen sowie eine Revisionsklausel.¹⁴ Schließlich sei darauf verwiesen, dass die Vermögensauseinandersetzungen nach § 12 des LNOG M-V abgeschlossen werden konnten. Trotz aller Schwierigkeiten, etwa bei der vollständigen Ermittlung des den Vereinbarungen zu Grunde liegenden Sachverhalts und der Ermittlung eines angemessenen Wertausgleichs aufgrund der Vielzahl möglicher Bewertungsmethoden, hat sich der vom Innenministerium entwickelte Leitfaden zur Vermögensauseinandersetzung erkennbar bewährt, selbst wenn der vom Gesetzgeber vorgegebene Termin für die Vorlage von Auseinandersetzungsverträgen nicht eingehalten werden konnte. Über den Stand der einzelnen Vermögensauseinandersetzungen berichtet die Landesregierung im bereits angesprochenen Zweiten Bericht zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung.

Abschließend sei auch hier ein Blick auf die Bemühungen der Kreise selbst gerichtet, den jeweiligen „Fachdienst Finanzen“ der veränderten Kreisgrößenordnung anzupassen. So wird erneut am Beispiel des Kreises Ludwigslust-Parchim (der seine Bemühungen umfassend dokumentierte) deutlich, dass die organisatorischen Anpassungen erstaunlich schnell umgesetzt wurden. Dies gilt für die Umstellung der Software, die Einführung einer flächendeckenden zentralen Haushalts- und Buchführung mit Ressourcenverantwortung (in den Fachdiensten), die Erstellung eines Zwischenabschlusses für die Haushalte der Altkreise, die Erarbeitung eines Überblicks über die finanzielle Ausgangslage des Landkreises (und eines ersten gemeinsamen Haushalts 2012), die Maßnahmenplanung zur Verwendung der Mittel gem. § 44 Abs. 2 LNOG M-V, Grundsatzentscheidungen über die Erhebung einer Altfehlbetragsumlage sowie die Vereinheitlichung des Zahlungsverkehrs unter ausschließlicher Nutzung von Kassenautomaten. Zwar stand zum Berichtszeitpunkt die Aufstellung der Jahresabschlüsse für die Althaushalte Parchim und Ludwigslust noch aus, doch wurde deren Feststellung spätestens „im ersten Halbjahr 2015“ erwartet.

14 Vgl. exemplarisch: Kooperationsvereinbarung zwischen dem Landkreis Ludwigslust-Parchim und dem Ministerium für Inneres und Sport des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 7. Januar 2014.

Interessant schließlich noch ein Blick auf die Auswirkung der Fusionen auf die kreislichen Unternehmen bzw. Beteiligungen. Hierzu ergingen meist entsprechende Beschlüsse zur Verschmelzung von Einrichtungen im Rahmen der Abfallwirtschaft, zur Führung des Rettungsdienstes oder die Liquidation ehemaliger Eigenbetriebe sowie zur Neustrukturierung der ÖPNV-Unternehmen durch die Zusammenführung der Beteiligungen an Verkehrsunternehmen zu einer kreisweit agierenden Einheit. Verbleibende (größere) Übergangsprobleme wurden dem Gutachter nicht bekannt.

3. Zur Entwicklung des Ehrenamtes

Im Folgenden werden jene Erkenntnisse zusammengefasst, die der dreijährige Untersuchungsprozess für die Entwicklung des kommunalen Ehrenamtes erbrachte. Dabei wird zunächst gefragt, ob sich mit der Kreisneuordnung neben der generellen Umbruchsituation auch ein gewisser Abbruch der Bereitschaft zu ehrenamtlicher Tätigkeit verband (a.), wie sich die kommunalpolitische Mitwirkung und Beteiligung auf Kreisebene im laufenden Umsetzungsprozess der Reform konkret entwickelte (b.), ob und, wenn ja, welche Anpassungen an die veränderten Größenordnungen deutlich wurden (c.), welche Funktion dem erweiterten Ausbau und der beabsichtigten Professionalisierung von Bürgerservices zuzumessen ist (d.) und welche interkommunalen Austauschprozesse, ggf. bis hin zu einer wachsenden regionalen Orientierung der Akteure, zu erkennen sind (e.).

a. Weder Umbruch noch Abbruch

Gemessen an den noch vor und während der Landkreisneuordnung geäußerten Befürchtungen, kann im Ergebnis der dreijährigen Beobachtung der Reformfolgen von einer erstaunlichen Kontinuität der kreislichen Arbeit und der ehrenamtlichen Beteiligung in Mecklenburg-Vorpommern ausgegangen werden. So ist zunächst beachtlich, dass im Rahmen der hier ausgewerteten dritten und letzten Befragungsrunde fast die Hälfte der Teilnehmer angab, bereits seit der letzten Wahlperiode, also ab 2009 oder sogar länger, Mitglied im Kreistag zu sein. Diese sich in fast allen sozialstatistischen Daten wiederfindende *personelle Kontinuität* mag einerseits nicht überraschen, weil die Motivation für einen Kreistag zu kandidieren, meist nur eine vergleichbar dünne „Schicht“ der jeweiligen Bürgerschaft anspricht, doch verbindet sich damit durchaus Positives: eben personelle Kontinuität und damit auch Erfahrung, die dem Reformprozess als solchem zu Gute kamen. Auch wurde es dadurch erleichtert, problematische Entwicklungen im Rahmen dieses Prozesses frühzeitig zu erkennen und politisch zu thematisieren, sei es über die Landes- oder im Rahmen der kommunalen Ebene. Es spricht sowohl für die Landesvertreter als auch für die meisten der kommunalen Funk-

tionsträger, dass sie entsprechende Erfahrungen einbrachten, unbeschadet strittiger Positionen und nachfolgenden Widerstands in Einzelfragen. *Administrative Routine und landes- wie kommunalpolitische Erfahrung* wurden so zu einem wichtigen konstitutiven Element der Landkreisneuordnung in Mecklenburg-Vorpommern. Dass sich damit durchaus auch negative Aspekte, etwa eine deutliche Überlastung der Mandatsträger und der kreislichen Verwaltung, verbanden, sei sofort hinzugefügt.

Zur personellen Kontinuität trat die *organisatorische*. Gemeint ist hier, dass sich die Kreisneuordnung und darin die Bildung von Großkreisen, trotz problematischer Aufteilungen und Grenzziehungen, nicht auf eine *terra incognita* richteten. Die Akteure kannten einander, konnten so eine weitergehende Polarisierung zwischen „Gewinnern“ und „Verlierern“ der Reform in weiten Teilen vermeiden und suchten vor wie nach der Neuordnungsentscheidung im Landtag die sich damit verbindenden Probleme zeitnah zu erörtern und ggf. zu lösen. Dies mag auch erklären, weshalb man zunächst natürlich trachtete, die territoriale Maßstabsvergrößerung nicht zu einer entsprechenden Anpassung auch und gerade im Personalbereich zu nutzen, sondern das sachkundige Personal in allen Altkreisen soweit als möglich zu erhalten und in die neuen Kreisstrukturen zu überführen. Dies erlaubte den angesprochenen Ausweis ehemaliger Kreissitze als Außen- oder Nebenstellen, ermöglichte sozialverträgliche Personalentscheidungen und beruhigte verständliche Ängste der Beschäftigten. Die Erörterung sog. „Fusionsrenditen“ unterlag wie bei Strukturreformen in fast allen Flächenländern erheblicher Kritik, mündete mittelfristig aber meist in ein kooperativeres Vorgehen, zumal sich die Landesebene um Kompensationsleistungen für die „Verliererseite“ bemühte. Lediglich der Wegfall einer oder mehrerer Führungsebenen erwies sich zunächst als problematisch, auch hier freilich fanden sich jenseits ohnehin auslaufender Mandate und altersspezifischer Abgänge „Ausgleichsleistungen“.

Zur personellen und organisatorischen Kontinuität trat im Zeitablauf schließlich ein *verändertes Selbstverständnis der Akteure*, nachdem man sich auf die neuen Kreisstrukturen einließ, sie funktionsfähig zu machen suchte und die in ihnen angelegte Bedeutungssteigerung der kreislichen Ebene als Herausforderung zu betrachten begann. Dies mündete nach Klärung und Umsetzung der wesentlichen Reformschritte und der verbleibenden Probleme auch in Formen einer neuen, diesmal von der kommunalen Ebene ausgehenden Leitbilddiskussion, mit der man versuchte, im Rahmen der erweiterten Größenordnung die Bedeutung von Kreispolitik und kommunaler Selbstverwaltung neu zu denken und zukunftsorientiert auszurichten. Dieser Prozess dauert bis heute an und erbringt eine Reihe auch im Vergleich interessanter Ergebnisse, die eine Wahrnehmung über die Landesgrenzen Mecklenburg-

Vorpommerns hinaus nahelegen. So findet sich etwa in einem der Landkreise ein Leitbild,¹⁵ als „Unser Selbstverständnis“ bezeichnet, das immer wieder überprüft, an neue Gegebenheiten angepasst und entsprechend diskutiert werden sollte. Kein „statistisches Objekt“ also, sondern ein durchaus „dynamisches“ Verständnis der kommunalen Rolle und Funktion, weniger ambitioniert formuliert: Ausdruck einer produktiven Auseinandersetzung mit und ggf. Anpassung an die sich massiv verändernden ökonomischen, sozialen, ökologischen und politischen Rahmenbedingungen.

Danach offeriert der Landkreis unter der Überschrift „Gemeinsam erfolgreich für unsere Region“ Kundenorientierung, Wirtschaftlichkeit und Innovation. Man versteht sich als moderner Dienstleister, der nicht nur intern wie extern Aufmerksamkeit, Respekt und Wertschätzung zusagt, sondern auch eine kompetente, in angemessener Zeit zu erbringende, sorgfältige und nachvollziehbare Aufgabenerledigung anstrebt. Dabei werden die Ergebnisorientierung und das Kostenbewusstsein betont, sucht man Abläufe (auch und gerade den Ressourcenfluss) zu „optimieren“ und verbindet einen hohen Qualitätsanspruch mit der Zusicherung, ihn auch quantitativ einzulösen. Diese Selbstverpflichtung zur Innovation öffnet Kreistag wie Verwaltung für neue Modelle und Projekte, die kreativen Ideen offen stehen sollten, eine Ausrichtung der organisatorischen Kontexte an die entwickelten Anforderungen beinhalten und ein Verständnis dokumentieren, „anderen dienen“ zu wollen. Das bezieht sich nicht nur, aber vor allem auch auf moderne Informations- und Kommunikationstechniken, die zielgerichtet und konsequent eingesetzt werden. Diese Zielorientierung wird um einen entsprechenden Mitteleinsatz ergänzt, den das Leitbild auch qualitativ als „Engagement, Eigenverantwortung und Fairness“ beschreibt. Zur Motivation, Teamorientierung und wechselseitigen Unterstützung wie Gewährleistung von Eigeninitiative und Flexibilität treten damit Selbstständigkeit und Verantwortungsbewusstsein, Lernfähigkeit sowie die „Möglichkeit zur personellen Entwicklung“. Die Fairness schließlich wird über gegenseitiges Vertrauen und Wertschätzung, die Fähigkeit zu konstruktiver Kritik, die Zugänglichkeit aller notwendigen Informationen und einen offenen Dialog angestrebt.

Natürlich dürften und sollten einige der in diesem Leitbild erkennbaren Vorsätze als selbstverständlich gelten, andere mögen zudem als „zeitgeistgeprägt“ erscheinen, doch überzeugt durchaus, dass und wie dieser Landkreis es im Rahmen der Verwaltung wie im politischen Prozess konsensfähig zu machen sucht. Auf diesem Weg sucht man nach dem im Herbst 2011 erfolgten Zusammenschluss der beiden Altkreise die formale und technische Seite der Fusion um so etwa wie „innere Führung“ zu

15 Leitbild des Landkreises Ludwigslust-Parchim, in: MAZ vom 29. Mai 2015, 8f.

ergänzen, auch unter Berücksichtigung der sich zwischenzeitlich bildenden unterschiedlichen Verwaltungskulturen. Im Übrigen werden die Grundsätze des Leitbildes jetzt durch die jeweiligen Fachdienstleiter und Fachgebietsleiter konkretisiert, um eine spätere Bewertung der geleisteten Führungsarbeit zu ermöglichen.

Zur personellen und organisatorischen Kontinuität sowie dem sich bildenden Selbstverständnis der Akteure traten schließlich erweiterte und in Teilen neue, vor allem bundes- wie europaseitig geprägte Agenden, die größerräumige Einheiten unterhalb der Landesebene nahe legten und die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Landkreise nachdrücklich bestätigten.

b. Stabile Mitwirkung und Beteiligung

Angesichts der zahlreichen Katastrophenszenarios, die die sich abzeichnende Kreisneuordnung in Mecklenburg-Vorpommern als „Gefahr für das Ehrenamt“ kennzeichneten und in den sich bildenden Großkreisen einen „Anschlag auf die kommunale Selbstverwaltung“ sahen, findet sich heute neben der bereits angesprochenen Kontinuität eine erstaunlich *stabile Mitwirkungs- und Beteiligungsbereitschaft*. So dokumentieren die Umfragergebnisse zwar eine durchaus anhaltende Kritik an einzelnen Ausprägungen des Reformprozesses und seiner Folgen, doch blieb die Bereitschaft zu ehrenamtlicher Tätigkeit erkennbar erhalten – auch über die Generationen hinweg. Den wohl wichtigsten Test der Stabilität des Ehrenamtes stellte die *Kommunalwahl im Jahr 2014* dar. Hierzu berichtete der Gutachter bereits in seinem Zweiten Zwischenbericht, dass sich bei den Wahlvorschlägen für die Kreistage und die Gemeindevertretungen 2014 (im Vergleich zu 2011) *keine größeren Veränderungen* ergaben. Bezieht man zudem die Wahlvorschläge für die Kreistagswahl 2009 mit ein (also die Wahl *vor* der Kreisgebietsreform), wird erkennbar, dass hier zwar ein Abbruch vorliegt, der freilich durch die in diesem Jahr höhere Anzahl von Kreistagssitzen seine Begründung findet.

Die nachfolgenden Abbildungen weisen kreisspezifisch aus, dass die Zahl der Bewerber um ein Landkreismandat 2014 im Vergleich zu 2011 keineswegs abfiel. Und auch für die Relation Bewerber/Mandate in den Jahren 2011 und 2014 kann nicht nur von keinem Rückgang in 2014 gesprochen werden, sondern sogar von einem – freilich marginalen – Zuwachs.

Tabelle 3: Wahlvorschläge für die Kreistage

Landkreis	Bewerber 2009 (zusammengefasst)	Bewerber 2011	Bewerber 2014
MSE	566	363	376
LRO	390	308	320
V-R	340	337	316
NWM	232	284	284
V-G	374	362	347
LWL-PCH	425	390	405
Summe	2.327	2.044	2.048

Quelle: Veröffentlichungen der Landeswahlleiterin Mecklenburg-Vorpommern 2014

Tabelle 4: Landkreismandate

Landkreis	Mandate 2009 (zusammengefasst)	Mandate 2011	Mandate 2014
MSE	141	77	77
LRO	106	69	69
V-R	100	69	69
NWM	53	61	61
V-G	100	69	69
LWL-PCH	100	77	77
Summe	600	422	422

Quelle: Veröffentlichungen der Landeswahlleiterin Mecklenburg-Vorpommern 2014

Tabelle 5: Relation Bewerber/Mandate

Landkreis	Bewerber/Mandate 2009 (zusammengefasst)	Bewerber/Mandate 2011	Bewerber/Mandate 2014
MSE	4,01	4,71	4,88
LRO	3,68	4,46	4,64
V-R	3,40	4,88	4,58
NWM	4,38	4,66	4,66
V-G	3,74	5,25	5,03
LWL-PCH	4,25	5,06	5,26
Summe	23,46	29,02	29,05

Quelle: Veröffentlichungen der Landeswahlleiterin Mecklenburg-Vorpommern 2014

Diese Daten machen deutlich, dass die *Befürchtungen*, nach denen Großkreise zu einer Beschädigung des Ehrenamtes führen könnten, zumindest mit Blick auf die Bewerberzahlen für Kreistagsmandate, *nicht aufrechtzuerhalten* sind. Im Gegenteil: Die Ausgangssituation ist erkennbar stabil, eine Aussage, die auch nach der hier ausgewerteten dritten Befragungsrunde aufrechterhalten werden kann. Hinzu tritt, dass das Interesse am politischen Prozess ungebrochen scheint und auch die Gefahr zu großer Distanzen angesichts erhöhter Mobilitätsbereitschaft und der Handlungspotentiale des Internet überschaubar bleiben. Zudem haben die Aussagen (vgl. hierzu detailliert die Buchveröffentlichung) deutlich gemacht, dass von einer Majorisierung des kommunalen Ehrenamts durch Hauptamtler zumindest bislang nicht wirklich gesprochen werden kann. Zwar verstärkt sich der Trend, nach dem Bürgermeister es sich „nicht mehr erlauben können“, nicht dem Kreistag anzugehören, doch findet sich bis heute eine ausreichende Zahl an Bewerbern, um entsprechende Verwerfungen sowohl im kreislichen als auch im gemeindlichen Bereich aufzufangen. Zudem ist nach Aussagen der Befragten in nahezu allen Kreistagen ein Generationsumbruch, der von einem weiter veränderten Informations- und Kommunikationsverhalten jüngerer Kreistagsmitglieder begleitet sein dürfte, zwar erwünscht, hält sich bislang allerdings im Rahmen natürlicher Zu- und Abgänge. Die nachfolgende Generation richtet sich bekanntlich eher an sozialen Netzwerken als an politischen Parteien oder Wählergemeinschaften aus.

Prinzipiell verbleibt die Gefahr, dass es neben (oder auch mit) einem Altersumbruch zu nachhaltigen *Verschiebungen unter den Kreistagsmitgliedern* dadurch kommen könnte, dass mobilere Berufsgruppen ortsabhängigere Kreisträte, damit aber auch lokal und regional stärker Verhaftete, verdrängen. Ergänzt man das um das wachsende Gewicht von Hauptverwaltungsbeamten und Berufspolitikern in den Kreistagen, findet sich eine Reihe beobachtungs- und diskussionswürdiger Entwicklungen. Dies wird dadurch ergänzt, dass in flankierenden Gesprächen vor allem Vertreter des Handwerks und kleinerer Unternehmen (Einzelhandel, Bauernschaft) auf eine „notwendigerweise“ kritische Überprüfung ihres künftigen kommunalpolitischen Engagements verwiesen. Auch das hat freilich bislang nicht zu einer gleichsam flächendeckenden „Absatzbewegung“ geführt, sondern dürfte sich mit erwartbaren Verhaltensveränderungen innerhalb der Berufsgruppen und Generationen verbinden.

Insofern erscheint es unangebracht, in jedem Fall aber verfrüht, die einem materiell unabweisbaren Handlungsbedarf geschuldete Bildung von Großkreisen in Mecklenburg-Vorpommern als das „Ehrenamt gefährdend“ einzuschätzen. Natürlich

stellen die erweiterten Wege einen möglichen Selektionsprozess dar, wird es auch mit Blick auf die qualitativ wie quantitativ umfangreicher werdenden Agenden zu einer verstärkten Arbeitsteilung kommen müssen, die wiederum (auch) professionelle oder doch zumindest halb-professionelle Akteure erfordert, doch steht dem ein zumindest bislang aufrechterhaltenes und materiell überzeugendes kommunal-politisches Engagement der weit überwiegenden Mehrheit der Kreistagsmitglieder gegenüber. Die in diesem Bericht (Buchfassung) wiedergegebenen Einzeleinschätzungen der Befragten verweisen zwar auf punktuelle Überlegungen, das Engagement zu überprüfen und ggf. auf eine erneute Kandidatur zum Kreistag zu verzichten, doch verbindet sich auch damit keine Bewegung, die die Funktionsfähigkeit der kreislichen (und gemeindlichen) Selbstverwaltung infrage stellen ließe.

Insofern ist *erwartbar, dass die mit dem Reformprozess verbundenen Auswirkungen die Selbstverwaltung zwar verändern, sie aber nicht in ihrem demokratiefördernden Gehalt nachhaltiger oder langfristiger beeinträchtigen* werden. Da sich dem Einzelnen und allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen ohnehin Maßstabsvergrößerungen des Denkens und Handelns stellen, die aufgrund technischer Innovationen und des Einflusses von Europäisierungs- wie Globalisierungsprozessen ein Überdenken von (und eine Anpassung an) lieb gewordene Routinen beinhalten, gilt dies auch für die kommunale Selbstverwaltung und das Ehrenamt. In der angesprochenen Vermischung von Generationswandel, verändertem Informations- und Kommunikationsverhalten, einem verstärkten Zwang zum Ebenen übergreifendem Denken und dem gleichwohl bestehenden Bemühen, die lokale und regionale „Verwurzelung“ aufrechtzuerhalten, dürfte sich die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, nicht nur in Mecklenburg-Vorpommern, entscheiden. Diesen Prozess kontinuierlich zu beobachten und ihn ggf. im positiven Sinne zu fördern, bietet sich an, zumal nicht auszuschließen ist, dass die kommunale Selbstverwaltung im Land Modellcharakter insofern annehmen könnte, als auch andere Flächenländer vor einer substantiellen Umorientierung ihrer Selbstverwaltungsroutinen stehen. Dies gilt vor allem für *neue und veränderte Interaktionsformen „in der Fläche“*, deren Gefahren wie Chancen allerdings erkannt sind und vielfältige Formen der Reaktion erfahren: Von der Einrichtung von Verwaltungsaußenstellen über die Bildung diesen Namen verdienender (und die langen Wege wieder verkürzender) Bürgerbüros bis hin zu gesellschaftlichen Bewegungen auch außerhalb des „etablierten“ politischen Prozesses finden sich derzeit zahlreiche Reaktionsmuster. Die sich damit verbindende Unsicherheit proaktiv zu nutzen und der kommunalen Selbstverwaltung ein zeitgemäßes Gesicht zu geben, stellt eine beträchtliche, erkennbar aber auch

lösbarer Aufgabe für die kommenden Jahre dar. Mecklenburg-Vorpommern könnte in diesem Prozess durchaus eine „Vorreiter-Rolle“ einnehmen.

c. Schrittweise Anpassung an veränderte Größenordnungen

Strukturreformen wie die Landkreisneuordnung in Mecklenburg-Vorpommern erfolgen in der Regel schrittweise: An eine Bedarfsprüfung und Problemdefinition schließen sich der Ausweis des Regelungsbedarfs und der politisch-administrative Willenbildungs- und Entscheidungsprozess an; er mündet in den Vollzug, dem meist noch ein Evaluationsprozess nachgeschaltet wird, um über den Erfolg oder Misserfolg einer Reform Auskunft zu geben und etwaigen Nachbesserungsbedarf zu begründen. Soweit die Theorie. Die Praxis substantiellerer Regierungs- und Verwaltungsreformen hat gelernt, zwischen den unterschiedlichen Ebenen dieser Prozesse zu unterscheiden und sie, wenn möglich, aufeinander zu beziehen. Zwar verbindet sich damit nicht selten Zeit- und Ressourcenverschleiß, doch erfordern demokratische politische Systeme diesen Preis.

Auch auf kommunaler Ebene liegt über wie unterhalb des skizzierten eher formalen Reformprozesses die Bürgerschaft, nicht nur als Adressat der Reform, sondern auch als legitimierende und den Prozess letztlich tragende Ebene; nicht ohne Grund spricht man von kommunaler Selbstverwaltung und schützt sie grundrechtlich. Die Landesregierung ist dem auf dem schwierigen und langen Weg zur Kreisneuordnung gefolgt und hat auf den unterschiedlichen Stufen des Prozesses die Bürgerschaft für den angesichts der demographischen und haushalterischen Entwicklung unabweisbaren Reformansatz zu gewinnen versucht. Dies erwies sich als problematisch, weil die Bewohner der Städte, Kreise und Gemeinden des Landes angesichts ohnehin erkennbarer „Entgrenzungen“ ihres Lebens und Arbeitens in der Veränderung/Vergrößerung ihres ureigenen Zugriffs verständlicher Weise eine Gefahr sahen; die Beantwortung der „offenen“ Fragen im Rahmen dieser Untersuchung (Kap. 2 der Buchfassung) macht das sehr deutlich. Noch immer vermisst man in Stralsund, Greifswald, Wismar und Neubrandenburg den Status der Kreisfreien Stadt (obwohl sich das Handlungspotential und die Entwicklungsfähigkeit der neuen Stadt-Umland-Organisationen beträchtlich erweitert hat), kann sich mit den Großkreisen nur punktuell identifizieren (selbst wenn sich zahlreiche der Altkreise als nicht mehr lebensfähig erwiesen) und stellt man in der Konsequenz zumindest in Einzelfällen das Ehrenamt infrage (trotz der unbezweifelbaren Bedeutungssteigerung der Kreistage und der technischen Erleichterung der Mitwirkung).

Insofern bietet es sich an, nach technisch vollzogener Reform den *Prozess weiter* zu *begleiten* und ihn ggf. bis hin zu einem „Modell Mecklenburg-Vorpommern“ fortzuentwickeln. Das gilt nicht nur für die Konsolidierung der kreislichen Organisationsstrukturen und der Haushalte, sondern auch für eine komplementäre Ausrichtung der zivilgesellschaftlichen Einrichtungen (vom Roten Kreuz über die Sportvereine bis hin zu den Feuerwehren), eine die West-Ost und Nord-Süd-Disparitäten aufnehmende Regionalentwicklung/Landesplanung sowie kulturelle Einrichtungen, die für die Identitätsbildung besonders bedeutsam sind, gleichwohl aber noch immer unterschätzt werden. Ein so schönes wie kulturell reiches Land wie Mecklenburg-Vorpommern „verkauft“ sich den Landesfremden erkennbar unter Wert.

Hinzu sollte ein Blick auf eine künftig *erweiterte interkommunale Zusammenarbeit* (IKZ) treten, um zusätzliche Synergieeffekte im Zusammenwirken der jetzt wesentlich handlungsfähigeren Akteure auszulösen. Bislang eher abgewehrt, um etwaige die eigene Existenz bedrohende Verwaltungs- und Gebietsreformen zu vermeiden, und zudem meist nur kleinteilig angelegt, könnte das Instrument nun erweiterte Bedeutung erlangen. So sind die in einer verstärkten Kooperation angelegten Potentiale weit wirkungsmächtiger als gemeinhin angenommen, vorausgesetzt, dass die Teilnehmer den Mut und die Kompetenz zu einer konsequenten Arbeitsteilung und Spezialisierung mitbringen. Die dafür in Frage kommenden Aufgabenfelder sind nahezu unbegrenzt und reichen bis hin zu einer gemeinsamen Personal- und Finanzverwaltung.

Im Falle Mecklenburg-Vorpommerns scheiden weitere Kreis-Kreis-Kooperationen eher aus (erst recht nach der nun vollzogenen Reform) und finden sich auch im Stadt-Landkreis-Verhältnis nur eher punktuelle Formen der Zusammenarbeit, vor allem im Verhältnis von Landeshauptstadt Schwerin und Landkreis Ludwigslust-Parchim sowie Stadt und Landkreis Rostock. Die sich für das Land vor allem anbietenden Kooperationsformen richten sich mithin eher auf den kreisangehörigen Raum und werden hier in einer Reihe verfolgenswerter Arbeitsteilungen auch gleichsam exemplarisch erbracht. Im Ländervergleich bedarf es dazu meist einer gesonderten spezifischen Landesförderung, etwa eines Anreizfonds als gleichsam „klassischem“ Instrument interkommunaler Zusammenarbeit. Die Ergebnisse sind bislang allerdings überschaubar, weil Mitnahmeeffekte überwiegen und nachhaltigere Wirkungen meist nicht erkennbar sind. Kaum eine Landesverwaltung glaubt zudem, auf vorgeschaltete „Freiwilligkeitsphasen“ verzichten zu können, um eine Gefährdung der Selbstverwaltung auszuschließen, doch sieht man sich darin nur selten belohnt. Insofern erscheint es

unausweichlich, die Freiwilligkeit prinzipiell zeitlich zu begrenzen und finanzielle Zuwendungen mit konkreten Ziel- und Terminvereinbarungen zu verbinden. Dies müsste letztlich auch im Interesse der kommunalen Akteure sein.

Schließlich sei erwähnt, dass sich die sechs Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns in ihrem *Umsetzungsstand* der Landkreisneuordnung noch deutlich *unterscheiden*. Das verbindet sich zum einen mit der heterogenen Ausgangssituation, zum anderen aber auch mit der jeweiligen technisch-administrativen Kompetenz und der Zusammenarbeit von Kreistag und Verwaltung. Während es im Fall Nordwestmecklenburg bekanntlich nicht um die Bildung eines Großkreises, sondern „nur“ um die Einkreisung der Stadt Wismar ging und Rostock aufgrund der spezifischen Stadt-Umland-Konstellation gleichfalls einen gewissen Sonderfall (samt des sich damit verbindenden Entwicklungspotentials) bildet, findet sich die „Großkreis“-Problematik auf die Mecklenburgische Seenplatte und den Landkreis Ludwigslust-Parchim konzentriert. Vorpommern-Rügen und Vorpommern-Greifswald bleiben bislang durch territoriale Besonderheiten (die Insellage Rügens) bzw. erkennbare politische Vorbehalte (Vorpommern-Greifswald) geprägt. Hier treffen positiven Anpassungen an die veränderten Größenordnungen noch auf materielle und grundsätzliche Bedenken. Das muss kein Nachteil sein, weil so ggf. die Probleme eines zu zügigen Innovationsprozesses erkannt und vermieden werden können. Doch wäre zu berücksichtigen, dass eine längerfristig wirksame Heterogenität zwischen den kreislichen Akteuren deren gesamthafte Interessenvertretung erschweren dürfte.

Eine weitere Differenzierung ergibt sich mit Blick auf die *erkennbare Regionalorientierung* des jeweiligen kreislichen Handelns. Hier sind gewisse Nord-Süd und West-Ost-Differenzen nicht zu übersehen. Als besonders vorteilhaft stellt sich erneut die Entwicklung des Landkreises Ludwigslust-Parchim dar, der zwischen den Ballungsräumen Berlin und Hamburg gelegen vor allem von seiner Mitgliedschaft in der Metropolregion der Hansestadt profitiert. Während nach Überwindung der Übergangsprobleme der Kreis Mecklenburgische Seenplatte inzwischen konsolidiert erscheint und seine Größe positiv zu nutzen sucht, bleiben Vorpommern-Rügen wie Vorpommern-Greifswald „randlagig“, trotz oder gerade wegen der primär touristischen Ausrichtung. Die Landespolitik wie die Landesplanung Mecklenburg-Vorpommerns werden sich der *unterschiedlichen Entwicklungsperspektiven der Teilräume* annehmen müssen, um in etwa gleichförmige Versorgungsniveaus in der Fläche zu gewährleisten. Dies proaktiv auf beiden Seiten zu fördern, erscheint durchaus angezeigt, nicht zuletzt mit Blick auf das Schlüsseljahr 2019, das bekanntlich durch ein nahezu paralleles Auslau-

fen von Sondermitteln/des Solidarpakts II, einer Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, der Gewährleistung der Schuldenbremse auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen sowie komplementären Umorientierungen der europäischen, nationalen und regionalen Förderpolitiken geprägt ist. Dies auch landesseitig zu einer Bestandssicherung und handlungsorientierten Überprüfung der Landesteile zu nutzen, stellt eine so wichtige wie aussichtsreiche Aufgabe dar, die nur in einem engen Zusammenwirken von Landesregierung und Landkreisen erfolgreich zu bewältigen sein dürfte.

d. Ausbau und Professionalisierung des Bürgerservice

Auch im Vergleich der deutschen Flächenländer kommt es im Zuge der Landkreisneuordnung in Mecklenburg-Vorpommern schließlich zu einem weitgehenden *Ausbau dezentraler Formen der bürgerschaftlichen Information und Mitwirkung* – über erweiterte Bürgerservices und/oder die Institutionalisierung von Bürgerbüros. Damit sucht die politische Führung der Kreise den veränderten Größenordnungen gerecht zu werden und Dienstleistungen auch „in der Fläche“ so anzubieten, dass eine durch die vergrößerten Distanzen befürchtete „Entfremdung“ der Bürgerschaft aufgefangen werden kann. Ob dies letztlich in eine erweiterte Beteiligung mündet, muss beim derzeitigen Erkenntnisstand noch offen bleiben, doch ist es durchaus nicht ausgeschlossen, dass sich damit nicht nur negative Folgen für die Beteiligungsbereitschaft, sondern auch weitere Anreizmomente ergeben, die über die politischen Parteien oder Wählervereinigungen aufzufangen wären.

In diesem Kontext ist zunächst interessant, dass die Landkreise die Einrichtung „kooperativer Bürgerbüros“ meist mit der Einführung der bundesweiten Behörden-Rufnummer 115 und dies mit Förderanträgen an das Bundesministerium des Innern zu verbinden suchten. So kam es in Einzelfällen 2013 und 2014 zu einer Förderung aus Bundes- und Landesmitteln, die über Projektgruppen „Bürgerservice“ durchaus innovativ wirkten, die Eröffnung entsprechender Bürgerbüros betreuten und den Start der einheitlichen Behördennummer 115 für Landkreise und eingerichtete Servicecenter gewährleisteten. Um dem absehbaren Personalmangel für diese anspruchsvolle Tätigkeit zu begegnen, verbanden sich damit erste Bemühungen zur Schulung von Bürgerberatern nach einem extern erarbeiteten Personalentwicklungs- und Schulungskonzept, ergänzt um die Einrichtung eines Wissensmanagement-Systems, die Erarbeitung entsprechender Prozessanalysen und eine erweiterte Öffentlichkeitsarbeit. Im Rahmen der vom Büro „Kooperatives E-government“ beim Ministerium für Inneres und Sport des Landes

veranstalteten Regionalkonferenzen wurden die Ergebnisse für die Räume Neubrandenburg, Greifswald, Rostock und Parchim vorgestellt, zudem arbeiteten Mitglieder der Projektgruppe im Rahmen der Bemühungen der Geschäfts- und Koordinierungsstelle 115 auf Bundesebene mit.

Ziel des nachahmend aufgenommenen Projektes war es, Maßnahmen zum Erhalt und zum *Ausbau eines flächendeckenden Angebots an Verwaltungsleistungen* der Landkreise und kreisfreien Städte sowie der kreisangehörigen Städte und Ämter unter den Bedingungen des demographischen Wandels umzusetzen. Dazu wurden, ausgehend von bestehenden Erfahrungen im Aufbau von Bürgerbüros, zur dezentralen Erbringung von Leistungen der Kreise weitere kooperative Bürgerbüros entwickelt, die der Öffentlichkeit dezentrale Leistungen des Kreises und der Städte bzw. Ämter anbieten. Dabei Einrichtungen arbeiten mit dem gemeinsamen Informationssystem „Infodienste M-V“, das vom Land Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen seiner Kooperation in einer Sonderlinie bereitgestellt wird, zusammen. Zur Pflege und Weiterentwicklung der Inhalte wurde ein kooperatives Stammtexte-Management zwischen dem Land, den Kreisen und den Gemeinden etabliert.

Neben diese kooperativen Bürgerbüros trat der Aufbau des D115-Servicecenters West-Mecklenburg, das gleichfalls mit dem Bestand der vom Land bereitgestellten „Infodienste M-V“ arbeitet. Durch die im Projekt entwickelte identische Ausbildung der Bürgerberater von Kreis und Kommunen ergaben sich Synergien beim örtlich flexiblen Einsatz der Berater zur Übernahme von Vertretungen vor Ort, durch die Überlauffunktion des Telefonservice bei Überlastung des D115-Servicecenters sowie durch die bedarfsweise Zusammenführung lokaler und weniger ausgelasteter Telefonzentralen der Städte und Ämter. Ein gemeinsames Auskunftssystem wird sowohl im Servicecenter Westmecklenburg als auch in den kooperativen Bürgerbüros genutzt.

Dieses Projekt ist insofern von kreis- und landesübergreifendem Interesse, als sich hier möglicherweise ein „Modell“ dafür findet, die sich mit Großkreisen verbindenden *Distanzen konstruktiv aufzufangen*, mithin eine Dezentralisierung von Leistungen vorzusehen, die die problematischen Folgen des Kreiswachstums abfedert. Wesentliches Ergebnis des Projektes ist die praxisgesättigte Erkenntnis, dass die gemeinsame Ausbildung der Bürgerberater von Kreis- und kommunalen Verwaltungen für den telefonischen Bürgerservice wie die Beratung im Bürgerbüro, verbunden mit einer gemeinsamen belastbaren und gepflegten Informationsbasis, den Schlüssel zum Erfolg eines flächendeckenden Angebots an Verwaltungsleistungen in ländlichen Räumen darstellt. In dezentralen Einrichtungen

tätige Bürgerberater, die in der Lage sind, kommunale und verwaltungsübergreifende Anfragen in hoher Qualität zu bearbeiten, garantieren dieses Angebot. Erfahrungen bei der Erarbeitung der gemeinsamen Informationsbasis und der technischen Unterstützung durch das gemeinsame Informationssystem und die ACD-fähige Telefonanlage ergänzen das Ausbildungskonzept und legen den Grundstein für eine erfolgreiche Weiterführung nach Abschluss des Projekts.

Ergänzt um die Erarbeitung eines Handlungsleitfadens wird die Nachnutzung der Projektergebnisse in Regionen mit vergleichbaren Herausforderungen angestrebt, eine „Handreichung“, die in anderen Flächenländern der Bundesrepublik angenommen werden sollte.¹⁶ Da der bislang erfolgreiche Ansatz verstetigt und ausgebaut wird, ist erwartbar, dass sich hier tatsächlich ein *Nukleus für jene Innovationsmöglichkeiten findet, die sich mit vergrößerten Kreisstrukturen verbinden*. Dies reicht bis hin zu weiteren Kooperationsmöglichkeiten zwischen dem Kreis und den Kommunen, aber auch zwischen Kreisen. Es kommt mithin zu Formen interkommunaler Zusammenarbeit, die beträchtlich über das hinausgehen, was in den entsprechenden Diskussionen bislang vorgetragen wurde. Das entwickelte „Geschäftsmodell“ sieht zudem die Einrichtung von Außenstellen vor, die einer gestuften Dezentralisierung von Verwaltungsleistungen in der Fläche gleichkommen. Die beteiligten Landkreise sind erkennbar stolz auf die Projektergebnisse und deren erfolgreiche Umsetzung, zumal damit ein weitgehend flächendeckender Bürgerservice im Kreisgebiet gewährleistet ist. Er bietet Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen an den Standorten der kooperativen Bürgerbüros alle Dienstleistungen der Städte bzw. Ämter sowie besonders nachgefragte Leistungen der Kreisverwaltungen an. Er gewährleistet damit die Verfügbarkeit von Verwaltungsleistungen und kompensiert damit einige Folgen des demographischen Wandels sowie der Anpassung der Verwaltungsstrukturen an die Reform, „die aus wirtschaftlichen Gründen erfolgen musste“.¹⁷ Im Ergebnis verbinden sich Dezentralisierung, kooperatives Verwaltungshandeln, erweiterte interkommunale Zusammenarbeit und die geschickte Nutzung digitaler Innovationen zu einem Handlungskonzept, das die kommunale Selbstverwaltung durchaus auf eine neue Stufe stellt. Natürlich verbleibt die Frage nach dem sich damit verbindenden Personalbedarf und den erkennbaren Kosten, doch kann aufgrund des

16 Handlungsleitfaden: Kooperative Bürgerbüros und Einführung der Behördennummer D115 im Landkreis Ludwigslust-Parchim und der Region West-Mecklenburg (Umsetzungsphase); Stand: 30.11.2014.

17 a.a.O., hier 2.

Entlastungseffekts für das Kreis- und Gemeindepersonal durchaus von künftig tragfähigen Strukturen ausgegangen werden.

Nach verallgemeinerungsfähiger Einschätzung der Akteure beruht der *Erfolg* der Einführung *eines kooperativen Bürgerservice* in einem Landkreis vor allem auf folgenden *Faktoren*:

- Der Einsicht aller Beteiligten, dass es sich beim Erbringen von Verwaltungsleistungen einschließlich der dazu notwendigen Beratungen um Dienstleistungen handelt, auf welche die Öffentlichkeit Anspruch hat und die deshalb den mit ihrer Einbringung verbundenen Aufwand rechtfertigt;
- dem Willen der Teilnehmer auf den Verwaltungsebenen Ämter, Städte und Landkreise zur Zusammenarbeit beim Erbringen von Dienstleistungen für die Öffentlichkeit;
- dem Abschluss wirksamer öffentlich-rechtlicher Verträge zur Einbeziehung der Personalvertretung der beteiligten Verwaltung;
- der Erkenntnis, dass der Bedarf des Bürgerberaters eine anspruchsvolle und qualifizierte Tätigkeit ist, die besondere Fähigkeiten erfordert;
- einer Optimierung von Beratungs- und Fachdienstprozessen zwischen *frontend* und *backend*. Dieser Aufteilung zwischen effizient erreichbarer Beratung mit hoher Erstlösungskompetenz und konzentrierter Abarbeitung fachlicher Themen gewährleistet sowohl Kundenzufriedenheit als auch eine hohe Qualität der erbrachten Verwaltungsleistungen. Sie trägt darüber hinaus wesentlich zur Prozessoptimierung in den Fachdiensten bei;
- einer einheitlichen und konsequenten Aus- und Weiterbildung der Bürgerberater zu fachlichen, technischen-organisatorischen und psychologischen Themen. Die Ausbildungsinhalte sollten dabei regelmäßig an neue und ergänzte Erkenntnisse angepasst werden, etwa infolge veränderter gesetzlicher Rahmenbedingungen oder der Ergebnisse eigener Prozessoptimierung;
- der Bereitschaft der Bürgerberater zu einer gewissen Mobilität beim Aufbau der Bürgerbüros sowie der Unterstützung, Vertretung und Qualifizierung im laufenden Betrieb;
- der bewussten, zentral gesteuerten und Verwaltungsebenen übergreifenden Pflege einer Informations- und Wissensbasis;
- der Nutzung einheitlicher und kooperatives Arbeiten unterstützender Informations- und Kommunikationssysteme, etwa eines einheitlichen Aus-

kunftssysteme mit gemeinsamen Datenquellen („Infodienste M-V“, D115-Datenbanken, lokale Wissensbasis) und einer ACD-fähigen Telefonanlage;

- der Nutzung gleicher Fachapplikationen (hier Personen- und Fahrzeugzulassung) in den Bürgerbüros und im Telefon-Servicecenter.¹⁸

Ein telefonischer Bürgerservice sollte zudem den vor-Ort-Service ergänzen. Bei gleicher Ausbildung der Bürgerberater und vergleichbarer Ausstattung der Arbeitsplätze ergeben sich deutliche Synergieeffekte.

Die Pflege der Informationsbasis muss zudem zentral gesteuert werden, unter Vorsatz eines die Verwaltungsebenen übergreifenden Redaktionsprozesses von Kommunen und Kreis über das Land bis ggf. hin zum Bund. Der Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung (Leika) ermöglicht dieses Vorgehen und schafft die Basis für verschiedene Zugangskanäle. D115 und *e-government*-Portale bilden weitere Zugänge zur gemeinsamen Informationsplattform von direktem und telefonischem Bürgerservice.

Der telefonische Zugang zum Bürgerservice ermöglicht schließlich bei entsprechender Pflege der Informationsbasis das Erbringen von Beratungsleistungen auch für Verwaltungen außerhalb des eigenen Kreisgebiets. So können besonders bei der Erbringung von D115-Leistungen Verwaltungskooperationen innerhalb verschiedener Kreise eines Bundeslandes eingegangen werden.

Im Ergebnis steht ein *Innovationsansatz*, der *beachtens- und nachahmenswert* erscheint, auch im Vergleich mit den mehrjährigen und durch zahlreiche Umwegproduktionen gekennzeichneten Versuchen der Bundesebene, die Behördennummer 115 sach- und fachgerecht zu platzieren. Die Verbindung von technischer Innovation, dezentralisierter Informationsstruktur und einer ihr nachfolgenden Leistungserbringung durch die kommunale Ebene stellt einen überzeugenden Nebeneffekt einer vom Ansatz zunächst schwierigen Strukturform dar.

e. Innovationsschub im Binnenbereich und erweiterte Vergleichsorientierung

In der Zusammenfassung empfiehlt es sich, die inzwischen gewonnene Stabilität der Kreiseinheiten und ihre steigende Bedeutung für die Landesentwicklung durch eine *Verstetigung der im Binnenbereich der Kreise erkennbaren Innovationsprozesse* zu ergänzen. Jenseits der skizzierten Institutionalisierung von Bürgerbüros

¹⁸ a.a.O., hier 12.

und der generellen Gewährleistung eines erweiterten Bürgerservices zielt das vor allem auf die Binnenstruktur der Kreistage und der Kreisverwaltungen.

Mit Blick auf den Kreistag weisen die im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Befragungen auf einen „*Professionalisierungsschub*“ hin, der einerseits der gewachsenen Bedeutung der jetzt territorial und landespolitisch „ertüchtigten“ Kreise geschuldet ist, andererseits aber auch Übergangsprobleme erkennen ließ, die sich zunächst in einer deutlichen Aufgabenüberlastung und entsprechend „überfrachteten“ Tagesordnungen dokumentierte. Die ursprünglich durchaus umstrittene Institutionalisierung von Fraktionsgeschäftsführern hat dem nach den neuesten Befragungsergebnissen und vor allem als Ergebnis der Vorortgespräche deutlich entgegengewirkt, die Bedenken in ihr Gegenteil verkehrt: So bezeichnen die meisten der interviewten Kreistagsmitglieder die Bestellung von Fraktionsgeschäftsführern inzwischen als „Gewinn“, wenn auch deren Finanzierung in Teilen noch ungeklärt und landesweit keineswegs harmonisiert sei. Immerhin gelang es, die Alltagsarbeit der Fraktionen auf diesem Weg organisatorisch zu straffen und materiell zu bündeln, was wiederum der „Abarbeitung“ der noch immer zu umfassenden Tagesordnungen zugute kommt. Da die größten Übergangsprobleme heute aber als gelöst gelten können, ist zu erwarten, dass sich der Aufgabenanfall ohnehin normalisiert, die Fraktionsarbeit mithin einer gewissen Routinisierung unterliegen dürfte.

Dies ist insofern wünschenswert, als der punktuelle Blick auf neuere Tagesordnungen auch deutlich gemacht hat, dass sich in einigen Kreistagen der Trend, nicht nur kreis-, sondern auch landes- und bundespolitisch relevante Fragen zu erörtern, noch verstärkt hat. Bei Anerkennung dieses erweiterten Interesses von Kreistagsmitgliedern wird man auf die Grenzen einer solchen Befassung hinweisen müssen, zumal sonst die Gefahr wüchse, über ein ausbordendes Mandatsverständnis die Selbstverwaltungsaufgabe zu gefährden – sei es durch materielle Überlastung oder normativ-ideologische Überforderung.

Im Übrigen aber greifen die Routinen der Kreistagsarbeit wie für ein Flächenland von der Größe und Bedeutung Mecklenburg-Vorpommerns erwartbar. Gelegentliche Turbulenzen sind meist den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen und zum Schluss auch spezifischen Persönlichkeitsmerkmalen geschuldet, Einschränkungen, die im demokratischen Staat selbstverständlich sind und hingenommen werden müssen.

Eine wachsende Bedeutung sowohl der Arbeiten der Kreistage als auch der landrätlichen Verwaltungen ergibt sich schließlich auch aus der zunehmenden

Tendenz, die Einrichtungen der kommunalen *Selbstverwaltung einem landesspezifischen und länderübergreifenden Vergleich zu öffnen*. Dahinter stehen Überlegungen, die nicht nur einem Wettbewerbsdenken auch im öffentlichen Sektor geschuldet sind, sondern unter Berücksichtigung knapper werdender Ressourcen bereits die Überlegungen zu einer Föderalismusreform in den vergangenen Jahren beschäftigten. So konzentrierte sich die Föderalismusreform-Kommission II zwar vor allem auf Verschuldungsfragen (mit der nachfolgenden Institutionalisierung von „Schuldenbremsen“), doch kam es in Ergänzung dieses Schwerpunkts auch zu Diskussionen um einen Vergleich der Verwaltungskapazität der Gebietskörperschaften (etwa über ein *benchmarking*). Die entsprechenden Überlegungen führten zu einer Erweiterung des Art. 91 GG, der unter d zwar einen solchen Leistungsvergleich zwischen den Ländern vorsah, dies aufgrund von Streitigkeiten im Rahmen der Kommission aber nur als eine Kann-Bestimmung auswies. Den Namen verdienende *benchmark*-Prozesse und Vergleiche zwischen den Flächenländern finden sich daher nur selten und auch dann lediglich sektoralisiert, zum Schaden der erhofften Rationalitätssteigerung.

Dem könnte und sollte man sich ggf. gleichsam „vorziehend“ stellen, auch und gerade in Mecklenburg-Vorpommern. Hier kommt es bei einem Vergleich von Kennzahlen zum jeweiligen Personal- und Sachmitteleinsatz etwa der Flächenländer Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern für letzteres zu punktuell abträglichen Erkenntnissen. Dies zu einer Überprüfung von Landes- und Kommunaleinrichtungen zu nutzen, birgt zwar Risiken, böte aber den Vorteil, die nun „zukunftsfähigere“ Kreis- und Gemeindeebene durchaus selbstbewusst einem erweiterten Vergleich zu stellen. Da die Landkreisneuordnung als weitgehend vollzogen gekennzeichnet werden kann (und die erbrachten „Fusionsrenditen“ einer breiteren Öffentlichkeit bekannt werden), böte sich die Gelegenheit, den Reformansatz auch im Länder- und Gemeindevergleich näher zu qualifizieren und das Land und seine kommunalen Vertreter ggf. als „Vorreiter“ eines Entwicklungsprozesses auszuweisen, der sich aufgrund veränderter Rahmenbedingungen ohnehin einstellen dürfte. Da zudem die Digitalisierung nahezu aller Lebens- und Arbeitsbereiche ein Ausmaß erreicht hat, das Vergleiche zumindest technisch ohne weiteres möglich macht, wäre ein frühzeitiges Nutzen solcher Vergleichsmöglichkeiten erwägenswert.

Autoren / Authors

Prof. Dr. *Michael W. Bauer*
Vergleichende Verwaltungswissenschaft
und Policy-Analyse
Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2
67346 Speyer
michael.bauer@uni-speyer.de

Stefan Becker
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2
67346 Speyer
becker@uni-speyer.de

Stéphane Beemelmans
Staatssekretär a.D.
EUTOP Berlin
Unter den Linden 38
10117 Berlin
sb@eutop.eu

Prof. Dr. Dr. *Udo Di Fabio*
Richter des Bundesverfassungs-
gerichts a. D.
Institut für Öffentliches Recht
Rheinische Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn
Adenauerallee 24-42
53113 Bonn
sekretariat.difabio@jura.uni-bonn.de

John D. Graham
Dean, School of Public and
Environmental Affairs
Indiana University
1315 E. Tenth Street
Bloomington, IN 47405
grahamjd@indiana.edu

Prof. Dr. Dr. h.c. *Joachim Jens Hesse*
Internationales Institut für Staats- und
Europawissenschaften (ISE)
Matterhornstr. 90
14129 Berlin
jjhesse@internationales-institut.de

Prof. Dr. *Peter M. Huber*
Richter des Bundesverfassungsgerichts
Juristische Fakultät
Ludwig-Maximilians-Universität
München
Prof.-Huber-Platz 2
80539 München
peter.m.huber@lmu.de

Natalie Laub, Dipl.-Vw.
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Institut für Volkswirtschaftslehre und
Finanzwissenschaft
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Bertoldstraße 17
79098 Freiburg
natalie.laub@vwl.uni-freiburg.de

Dr. *Stefan Moog*
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Institut für Volkswirtschaftslehre und
Finanzwissenschaft
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Bertoldstraße 17
79098 Freiburg
stefan.moog@vwl.uni-freiburg.de

Prof. Dr. *Bernd Raffelhüschen*
Institut für Volkswirtschaftslehre und
Finanzwissenschaft
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Bertoldstraße 17
79098 Freiburg
bernd.raffelhueschen@vwl.uni-freiburg.de

Autorenhinweise

Manuskripte von Aufsätzen und Berichten können in deutscher, englischer oder französischer Sprache eingereicht werden. Sie sollten der Redaktion *in dreifacher Ausfertigung* (ergänzt um eine Datei im Word-Format) zugehen und, zur Gewährleistung einer konzentrierten Diskussion, nicht mehr als 20-25 Manuskriptseiten (etwa 50.000 Zeichen einschließlich Fußnoten und Leerzeichen) umfassen. Jeder der ZSE angebotene Beitrag unterliegt einem zweifachen externen Begutachtungsprozess (Review-Verfahren).

Verlag und Redaktion übernehmen keinerlei Haftung für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden; sie werden zurückgeschickt, wenn Rückporto beigelegt ist. Die Annahme von Manuskripten setzt voraus, dass diese nicht gleichzeitig bei anderen Zeitschriften zur Begutachtung eingereicht oder anderwärtig publiziert werden. Bei Annahme eines Beitrags überträgt der Autor dem Verlag sämtliche Rechte zur Veröffentlichung.

Hinweise zur formalen Gestaltung der Manuskripte:

- Die Autoren werden gebeten, durchgängig die *neue Rechtschreibung* zu verwenden.
- Für alle Beiträge wird eine *deutsch- und englischsprachige Zusammenfassung (Abstract)* von in der Regel nicht mehr als 12 Zeilen (à 60 Anschläge) erbeten, die dem Beitrag vorangestellt und auch im Internet veröffentlicht wird.
- Die *Gliederung* eines Manuskripts sollte durch römische Ziffern (I., II., III., usw.), arabische Ziffern (1., 2., 3., usw.) sowie durch Kleinbuchstaben (mit halber Klammer) bis höchstens aa), bb) erfolgen. Die beiden erstgenannten Kategorien erhalten eine eigene Überschrift in Fettdruck.
- *Hervorhebungen* im Text werden nur durch *Kursivschrift* gekennzeichnet. *Autoren-namen* sind durchgängig kursiv zu schreiben, sowohl im Text als auch in Fußnoten. Mehrautorenwerke werden durch Schrägstrich (ohne Leerzeichen) getrennt; Herausbernamen erscheinen in Normalschrift.
- *Fundstellennachweise* sind ausschließlich in *fortlaufend durchnummerierten Fußnoten* auszuweisen. Mehrere Literaturangaben bzw. Quellen in einer Fußnote werden durch Strichpunkt getrennt; am Ende jeder Fußnote steht ein Punkt. Gesetze und vergleichbare Rechtsnormen werden im *Fließtext in runden Klammern* nachgewiesen.
- *Literaturangaben* werden folgendermaßen zitiert: *Autor (Nachname, abgekürzter Vorname)*: Titel, Erscheinungsort, Erscheinungsjahr. Beispiel: *Milward, A.S.*: The European Rescue of the Nation-State, 2nd ed., London u.a., 2000.
Bei *Beiträgen in Zeitschriften und Sammelwerken* sind die entsprechenden Quellenangaben (Herausgeber, Titel, Seitenangaben, ggf. Seitenzahl bei direktem Zitat) in Normalschrift wie folgt hinzuzufügen: *Grimm, D.*: Vertrag oder Verfassung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 6/4 (1995), 509–531; *Schmidt, M.G.*: Die Europäisierung öffentlicher Aufgaben, in: Ellwein, T./Holtmann, E. (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 1999, 385–394, hier 390.
Wird ein *Titel mehrfach* zitiert, so gilt ab dem zweiten Beleg: *Schmidt, M.G.*, a.a.O., 392. Werden *mehrere Titel desselben Autors* zitiert, so ist der jeweilige Titel in *Kurzform* wie folgt mit anzugeben: *Milward, A.S.*: The European Rescue, a.a.O., 24.
Untertitel werden nur angegeben, wenn andernfalls nicht auf den Inhalt der Quelle geschlossen werden kann.
Absätze von Paragraphen sind mit „Abs.“ und arabischer Ziffer zu bezeichnen: Art. 53 Abs. 3 GG.
- *Tabellen und Schaubilder* sind mit durchnummerierten *Überschriften (in Kursivschrift)* zu versehen. Quellenangaben werden am Fuß der Tabelle angefügt.

An English version is available on special request.