

## **Begründung\* Gesetz zur Einführung eines Leitbildes „Gemeinde der Zukunft“ und zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

\*Diese Begründung stellt eine Zusammenfassung der Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der SPD und CDU (Drs. 6/4846) und der Begründung der im parlamentarischen Verfahren vorgenommenen Änderungen auf der Grundlage der Beschlussempfehlungen des Innenausschusses (Drs. 6/5476) dar

### **Allgemeine Begründung**

Die Kleinteiligkeit der Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern ist mitursächlich dafür, dass viele Gemeinden nicht mehr über eine ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen, dass zahlreiche Selbstverwaltungsangelegenheiten von den örtlichen Gemeinschaften eigenständig nicht mehr oder nicht mehr in hinlänglicher Qualität wahrgenommen und gestaltet werden können, und dass die mit der Verwaltung der amtsangehörigen Gemeinden betrauten Ämter teilweise durch die hohe Zahl der zu verwaltenden Gemeinden in ihrer administrativen Leistungskraft überfordert werden oder daran gehindert sind, ihre Verwaltung zu verschlanken. Gerade im Hinblick auf die Herausforderungen des demografischen Wandels und die sich strukturell verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen vor allem infolge des Auslaufens des Solidarpakts II sind bei vielen Gemeinden begründete Zweifel an ihrer Zukunftsfähigkeit in den vorhandenen Strukturen geboten.

Entsprechend der aus der kommunalen Selbstverwaltung resultierenden Eigenverantwortung der Gemeinden für Strukturen, die in der Lage sind, Aufgaben der Daseinsvorsorge für ihre Bürgerinnen und Bürger zu erbringen, zielt das vorliegende Gesetz darauf ab, freiwillige Gemeindezusammenschlüsse zu fördern. Dies soll dort geschehen, wo solche Zusammenschlüsse von den Gemeindevertretungen als sinnvolles Mittel erachtet werden, die Zukunftsfähigkeit der Gemeinden zu sichern beziehungsweise wiederherzustellen. Das als Anlage zu dem Gesetz konzipierte Leitbild gibt den Gemeinden ein Prüfraster an die Hand, mit dessen Hilfe sie Defizite in ihrer Zukunftsfähigkeit identifizieren und Zielstellungen für Gemeindezusammenschlüsse definieren können. Das Prinzip der Freiwilligkeit und Eigenverantwortlichkeit (§ 2) gewährleistet, dass die auf der Grundlage dieses Gesetzes entstehenden neuen Gemeindestrukturen nicht als von oben verordnet wahrgenommen werden, was eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz der neuen Strukturen und das Entstehen einer echten örtlichen Gemeinschaft in den neuen Gemeindegrenzen darstellt.

Die im Wesentlichen den amtsangehörigen Raum betreffenden strukturellen Prozesse auf der Gemeindeebene sollen sinnvollerweise mit einer Neustrukturierung der Verwaltungsstrukturen zusammengeführt werden, wo diese zur Einhaltung der gesetzlichen Mindesteinwohnerzahlen geboten ist (§ 4). Hierdurch kann eine zweimalige Umstrukturierung (zuerst auf gemeindlicher, dann auf Ämterebene) kurz nacheinander vermieden werden, die nicht automatisch zu sinnvollen Ergebnissen führen würde und als „Dauerbaustelle“ das kommunale Ehrenamt übermäßig belasten könnte. Ziel ist es insoweit, zukunftsfähige Gemeindestrukturen auch in bestandssicheren Ämtern entstehen zu lassen.

Um auch die stellenweise insbesondere wegen geringer Einwohnerzahl an die Grenzen ihrer administrativen Leistungskraft stoßenden amtsfreien Gemeinden in die Neustrukturierungsprozesse mit einzubeziehen, enthält das Leitbild auch für sie Kriterien für eine eigenverantwortliche Prüfung (§ 3).

### **Einzelbegründung zum Gemeinde-Leitbildgesetz**

#### **Zu § 1**

Die Regelung beinhaltet die grundsätzlichen Zielstellungen (Entstehen zukunftsfähiger Strukturen) und Rahmenbedingungen (insbesondere das Prinzip der Freiwilligkeit hinsichtlich der Entscheidung über Gebietsänderungen sowie die zeitliche Geltung der Förderung für die gesamte laufende Kommunalwahlperiode) des Gesetzes. Maßgeblich für die finanzielle Förderung von Gemeindezusammenschlüssen auf der Grundlage dieses Gesetzes ist, dass die Gebietsänderung spätestens am Tag der Kommunalwahlen 2019 wirksam wird. Das Datum des Wirksamwerdens ist im Vertrag zu bestimmen. Zuvor muss der Vertrag nach den Bestimmungen der Kommunalverfassung von den Gemeindevertretungen der beteiligten Gemeinden beschlossen, von den Bürgermeistern und ihren Stellvertretern unterzeichnet sowie von der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt werden.

### **Zu § 2**

In Absatz 1 der Regelung ist verankert, dass amtsangehörige Gemeinden anhand des Leitbildes eine Einschätzung ihrer Zukunftsfähigkeit vornehmen, die dann unter Umständen die Grundlage für geförderte Gemeindezusammenschlüsse bildet. Daneben stellt die Regelung eine ausreichende professionelle Unterstützung der ehrenamtlichen Entscheidungsträger sicher, die über diese - kraft Gesetzes als wichtig eingestufte - Frage zu entscheiden haben. Um eine realitätsnahe und fundierte Tatsachengrundlage für die Entscheidung der Gemeinden, ob Gemeindezusammenschlüsse angestrebt werden sollten, zu erhalten, wird den Gemeinden eine Pflicht zur Selbsteinschätzung ihrer Zukunftsfähigkeit unter Einbeziehung der neu eingerichteten Koordinierungsstellen auferlegt.

Absatz 2 bestimmt, dass auch die Feststellung einer nicht bestehenden Zukunftsfähigkeit keine automatischen Konsequenzen hat, sondern dass es - wie bisher - für die Aufnahme von Fusionsverhandlungen eines entsprechenden Grundsatzbeschlusses der Gemeindevertretung nach § 12 Absatz 1 Satz 1 der Kommunalverfassung bedarf. Wird dieser gefasst, resultiert daraus ein Anspruch auf Unterstützung durch die Koordinierungsstellen. Ferner stellt Absatz 2 Grundsätze für die Frage auf, mit welchen Nachbargemeinden die fusionswillige Gemeinde in Verhandlungen eintreten sollte. Diese Bestimmungen dienen vor allem dazu, unter Wahrung des Freiwilligkeitsprinzips möglichst zukunftsfähige Strukturen entstehen zu lassen, von denen nicht nur die Gemeinde selbst profitiert, sondern auch das Amt sowie der Einzugsbereich der anliegenden Zentren. Ein Außerachtlassen dieser Grundsätze führt gleichwohl nicht zwingend dazu, dass die gewollte Gebietsänderung unzulässig würde. Vielmehr bedarf es nach dem weiter geltenden § 12 der Kommunalverfassung stets der Prüfung, ob der konkreten Gebietsänderung Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen. Allerdings bleibt Gemeindezusammenschlüssen eine finanzielle Unterstützung auf der Grundlage dieses Gesetzes verschlossen, wenn daraus keine zukunftsfähige Gemeinde entsteht. Etwaige Förderungen auf der Grundlage anderer Gesetze (zum Beispiel Sonderbedarfszuweisungen) bleiben für solche Zusammenschlüsse allerdings unberührt. Je stärker die Gemeinden auf die Einhaltung der hier geregelten Grundsätze achten, desto bestandssicherer wird - im Hinblick auf eine etwaige spätere gesetzliche Gebietsreform - die neu gebildete oder geänderte Gemeinde.

### **Zu § 3**

Die Regelung beinhaltet die § 2 entsprechenden Bestimmungen für amtsfreie Gemeinden. Bei diesen steht allerdings nicht die Frage des Fortbestandes als eigenständige Gemeinde im Fokus, sondern die Frage, ob sich die Gemeinde weiterhin eine eigene Verwaltung leisten kann/will und ob diese noch hinreichend in der Lage ist, den Ansprüchen an eine moderne Kommunalverwaltung (Bürgernähe, Leistungsfähigkeit, Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit) gerecht zu werden.

#### **Zu § 4**

Anders als für Gemeindestrukturen setzen die geltenden gesetzlichen Bestimmungen zur Mindesteinwohnerzahl von Ämtern dem Freiwilligkeitsprinzip für Neustrukturierungen Grenzen. Gegebenenfalls hat das Ministerium für Inneres und Sport als Verordnungsgeber tätig zu werden, wenn Ämter die kommunalverfassungsrechtlichen Mindesteinwohnerzahlen (§ 125 Absatz 3 der Kommunalverfassung) unterschreiten. Auch wenn die aktuelle Bevölkerungsprognose keine auf Amtsbereiche zugeschnittenen Werte beinhaltet, ist die Zugrundelegung der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung des jeweiligen Landkreises im Zusammenhang mit den hier gesetzlich vorgesehenen Rechtsfolgen, die nicht in den Bestand des Amtes oder in sonstige Rechtspositionen der Ämter oder ihrer Mitgliedsgemeinden eingreifen, vertretbar. Es wird insoweit aus Vereinfachungsgründen und zur Vermeidung aufwändiger amtsspezifischer Prognosen fingiert, dass sich die Einwohnerentwicklung eines Amtes prozentual gleichförmig zu der des jeweiligen Landkreises vollzieht. In Ämtern, in denen schon heute absehbar ist, dass Mindesteinwohnerzahlen in naher Zukunft unterschritten werden, wäre es fahrlässig, eine Neustrukturierung nur auf der Gemeindeebene innerhalb des jeweiligen Amtes anzustreben. Anderenfalls würde eine wenige Jahre später notwendig werdende Ämterfusion dazu führen, dass erneut strukturelle Schief lagen - wie beispielsweise eine zu hohe Zahl von Mitgliedsgemeinden - entstehen könnten. Auch erhöht in derartigen Fällen eine Einbeziehung eines für eine Ämterfusion in Betracht kommenden Nachbaramtes in die strukturellen Überlegungen die Zahl der Fusionsmöglichkeiten auf Gemeindeebene (vergleiche § 2 Absatz 2 Buchstabe a).

#### **Zu § 5**

Aufgrund der im Rahmen der Ämterbereisungen im Dialog mit den Kommunalpolitikern gewonnenen Erkenntnisse zu Gemeindezusammenschlüssen als Instrument zur Verbesserung des Zustandes der kommunalen Selbstverwaltung ist zu erwarten, dass bei finanzieller Förderung seitens des Landes in deutlichem Umfang freiwillige Strukturprozesse in Gang gesetzt werden können. Die Regelung trifft insoweit die grundlegende Aussage für eine solche Förderung aus Mitteln des Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern und beinhaltet zusätzlich eine Verordnungsermächtigung für das Ministerium für Inneres und Sport. In dieser Verordnung wird dann zu regeln sein, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe Zuwendungen gezahlt werden, und für welche Zwecke diese verwendet werden dürfen. Über den Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern können voraussichtlich etwa 40 Mio. EUR zur Förderung von Fusionen bereitgestellt werden, was für eine Zahl von 200 wegfallenden Gemeinden beziehungsweise ein entsprechendes Äquivalent von Gemeinde- und Ämterfusionen ausreichend wäre, sofern - wie in der Steiermark - eine Fusionsprämie von 200.000 Euro pro wegfallende Gemeinde ausgelobt wird. Sollte die Nachfrage nach Zuweisungen diesen Betrag übersteigen, wäre in der nächsten Legislaturperiode über ein Aufstocken der Mittel - gegebenenfalls auch außerhalb des Kommunalen Aufbaufonds - zu entscheiden. Durch die Formulierung in Satz 1 der Vorschrift wird klargestellt, dass die Gewährung einer finanziellen Förderung nur für Gemeinden erfolgt, die infolge des Zusammenschlusses eine zukunftsfähige Struktur erhalten. Von einer solchen wird auszugehen sein, wenn an dem Zusammenschluss ein zentraler Ort beteiligt ist. Dort, wo dies nicht der Fall ist, bedarf es auf der Grundlage einer realistischen Prognose der Darlegung, dass die neue Struktur entsprechend den Kriterien des Leitbildes zukunftsfähig ist. Absatz 1 Satz 3 ermächtigt den Verordnungsgeber, für den Fall, dass im neuen Landesraumentwicklungsprogramm eine neue Raumkategorie (im Entwurf des Landesraumentwicklungsprogramms sind

„Ländliche Gestaltungsräume“ vorgesehen) ausgewiesen wird, hierfür eine höhere finanzielle Förderung von Gemeindezusammenschlüssen vorzusehen. Gerade für Gemeinden mit geringen wirtschaftlichen Potentialen, relativ großen demografischen Verwerfungen und peripheren Lagen wird es noch schwieriger sein, sich auf kommunaler Ebene für die Zukunft aufzustellen. Gemeindezusammenschlüsse sind für solche Gemeinden daher noch mehr geeignet, die Zukunftsfähigkeit positiv zu beeinflussen. Dies rechtfertigt es, durch eine höhere Förderung zusätzliche Fusionsanreize zu setzen.

§ 5 Absatz 1 enthält zudem eine Ermächtigungsgrundlage für die Gewährung einer Konsolidierungszuweisung, die dem Rechtsnachfolger sich zusammenschließender Gemeinden neben der Fusionszuweisung gewährt werden kann. Damit wird dem von mehreren Seiten vorgetragenen Wunsch nach Berücksichtigung der Altschuldenproblematik entsprochen. Aus Gründen der Rechtssicherheit enthält das Gesetz schließlich auch eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage, nach der solche Nachteile durch Ausgleichszahlungen kompensiert werden können, die aufgrund der Mechanismen des Finanzausgleiches bei Zusammenschlüssen entstehen würden, wenn diese unter Beteiligung abundanter Gemeinden stattfinden. Damit soll die Bereitschaft abundanter Gemeinden erhöht werden, für Verhandlungen über Zusammenschlüsse zur Verfügung zu stehen. Dies liegt im öffentlichen Interesse, weil durch die Beteiligung solcher Gemeinden an Gemeindezusammenschlüssen die Leistungsfähigkeit der neuen Gemeinden insgesamt positiv beeinflusst wird.

#### **Zu § 6**

Neben der finanziellen Förderung sind die in § 6 geregelten Koordinierungsstellen ein wichtiger Faktor für das Gelingen freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse. Die Unterstützung derartiger Prozesse durch die Amtsverwaltungen fiel in der Vergangenheit sehr unterschiedlich aus. Die Ämterbereisungen haben aber zum Teil offenbart, dass die Untätigkeit beim Initiieren von Fusionsprozessen nicht zwingend Folge einer inhaltlichen Ablehnung ist, sondern dass auch Unwissenheit darüber eine Rolle spielt, welche positiven Folgen aus Zusammenschlüssen entstehen können, wie Fusionsverfahren sinnvoll angeschoben werden und welche Aspekte in Gebietsänderungsverträgen ausgestaltet werden können. Hier käme den neu einzurichtenden Koordinationsstellen, die mit fachkundigem und vor Ort akzeptiertem Personal auszustatten wären, eine Schlüsselfunktion zu, ohne die auch rein finanzielle Anreize womöglich wirkungslos bleiben würden. Soweit in den Koordinierungsstellen kein Landespersonal zum Einsatz kommt, sind die Kosten aufgrund des bei der Organleihe bestehenden Auftragsverhältnisses zwischen Land und Landkreisen vom Land zu erstatten (vergleiche Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 26. November 2009 - LVerfG 9/08).

#### **Zu § 7**

Mit dem Modell der geschäftsführenden Gemeinde existiert in Mecklenburg-Vorpommern bereits seit 20 Jahren ein Modell, in dem eine Verwaltung (die der geschäftsführenden Gemeinde) in fachlicher Verantwortung zweier jeweils letztentscheidungsbefugter Vorgesetzter (hauptamtlicher Bürgermeister und Amtsvorsteher) die Verwaltungsgeschäfte zweier Körperschaften (geschäftsführende Gemeinde und Amt) wahrnimmt. An diesem Modell orientiert soll es ermöglicht werden, dass insbesondere kleinere amtsfreie Gemeinden ihre Verwaltungen in Gänze mit der Verwaltung einer benachbarten amtsfreien Gemeinde oder eines - dann geschäftsführenden Amtes - zusammenführen, ohne deshalb auf einen hauptamtlichen Bürgermeister verzichten zu müssen. Dieser Bürgermeister soll entsprechend der bewährten Systematik der Kommunalverfassung, dass hauptamtliche Bürgermeister nicht nur repräsentieren, sondern professionelle Verwaltungsfunktionen wahrnehmen, in die Verwaltung der Trägerkommune eingebunden werden und letztverantwortliches Organ bei der Verwaltung

von Aufgaben seiner Gemeinde bleiben. Zur erforderlichen Einbindung des Bürgermeisters der mitverwalteten Gemeinde gehört zwingend ein mit den üblichen Kommunikationskanälen ausgestattetes Büro, die organisatorische Einbindung in regelmäßige und außerordentliche Dienstberatungen sowie die rechtzeitige Einbindung in Entscheidungsprozesse, die ihm die Ausübung von Weisungsbefugnissen in Belangen seiner Gemeinde auch tatsächlich ermöglichen. Die Verschmelzung der Verwaltungen gewährleistet ungeachtet dessen, dass eine Verwaltung als „Diener zweier Herren“ entsteht, größere und damit leistungsfähigere sowie wirtschaftlichere Einheiten. Über die Aufgaben als Gemeindeorgan hinaus können dem weiterhin hauptamtlichen Bürgermeister Leitungsfunktionen in der Verwaltung zugewiesen werden (beispielsweise als leitende Verwaltungsbeamtin oder leitender Verwaltungsbeamter des geschäftsführenden Amtes oder als Amtsleiterin oder Amtsleiter). Um insoweit eine Weisungsgebundenheit durch den Verwaltungsleiter der Trägerkommune sicherzustellen, bedarf es der in Absatz 2 enthaltenen Abordnungsfiktion.

Absatz 3 gewährleistet ein sachlich gebotenes Mitspracherecht der die eigene Verwaltung aufgebenden Gemeinde bei von ihr mitzufinanzierenden Entscheidungen der Trägerkommune. Die insoweit vorgesehene Soll-Regelung geht über die entsprechende Kann-Regelung des § 148 Absatz 2 der Kommunalverfassung für das Modell der geschäftsführenden Gemeinde hinaus. Dies beugt für das neue Modell einer maßgeblichen Ursache für die in der kommunalen Praxis bisweilen geäußerte Kritik an der „Machtlosigkeit“ des Amtes gegenüber der geschäftsführenden Gemeinde vor.

## **Zu § 8**

### **Allgemeines**

Mit der Einführung der Verbandsgemeinde in Form gegebenenfalls zeitlich befristeter Experimente wird den Gemeinden neben dem Modell des Amtes und der amtsfreien Gemeinde ein dritter Weg eröffnet, die Trägerschaft von Aufgaben und deren verwaltungsmäßige Erfüllung zu gestalten. Infolgedessen entstehen zwei zusätzliche Gemeindetypen, nämlich die Verbandsgemeinde sowie die ihr angehörenden Ortsgemeinden. Für beide neuen Gemeindetypen müssen die originären und fakultativen Aufgaben, die Organe samt ihrer Kompetenzen sowie die kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben insbesondere bezüglich der inneren Organisation geregelt werden. Zudem sind Vorschriften aufzunehmen, die die Frage der Umwandlung eines Amtes in eine Verbandsgemeinde regeln. Um den Umfang der Neuregelung sowohl innerhalb der Kommunalverfassung als auch bezüglich dezentral geregelter Aufgabenzuordnungen und Zuständigkeitsvorschriften begrenzt zu halten, enthält die vorgeschlagene Experimentierklausel in größtmöglichem Umfang Verweisungsnormen auf die bereits vorhandenen kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen zu Ämtern und amtsangehörigen/amtsfreien Gemeinden. Die Regelung verzichtet auf Regelungen zur Frage des rechtlichen Umgangs mit Verbandsgemeinden für den Fall, dass die Befristung des Experiments abläuft oder die Ortsgemeinden die Vereinbarung aufheben wollen. Die Regelung dieser Rechtsfolgen bleibt damit einer späteren Änderung der Kommunalverfassung vorbehalten, bei der die theoretisch in Betracht kommenden Regelungsoptionen (Entfristung der Experimente, Rückumwandlung in Ämter, Umwandlung in Einheitsgemeinden) anhand der bis dahin gesammelten praktischen Erfahrungen mit dem Verbandsgemeindemodell bewertet werden können.

### **Zu Absatz 1**

Das vorgesehene Zulassungsverfahren entspricht dem von § 42b der Kommunalverfassung. Grundlage ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der von allen amtsangehörigen Gemeinden der betroffenen Ämter geschlossen werden muss. Nur so kann ein der Rechtsordnung fremder Vertrag zu Lasten Dritter vermieden werden. Die Vorschrift lässt neben der Möglichkeit,

dass ein Amt in eine Verbandsgemeinde umgewandelt wird, auch die Möglichkeit zu, dass die Gemeinden mehrerer Ämter eine Verbandsgemeinde bilden. Auch bisher amtsfreie Gemeinden können - unter Aufgabe dieses Status - an der Bildung einer Verbandsgemeinde teilnehmen. Für diese Gemeinde wird die Möglichkeit eröffnet, geschäftsführende Gemeinde der Verbandsgemeinde zu werden, wie dies auch in Ämtern mit geschäftsführender Gemeinde der Fall ist. Dies eröffnet diesen Gemeinden die Möglichkeit, weiterhin einen hauptamtlichen Bürgermeister beschäftigen zu können, der kraft Amtes auch Bürgermeister der Verbandsgemeinde ist.

#### **Zu Absatz 2**

Sowohl die Verbandsgemeinde als auch die Ortsgemeinden sind Gemeinden im Sinne des Grundgesetzes, die Träger originärer Selbstverwaltungsaufgaben sind. Die Verbandsgemeinde wird dabei gesetzlich zum Träger wichtiger Selbstverwaltungsaufgaben, die in der Regel ohnehin nicht in den Grenzen einer Ortsgemeinde sinnvoll erfüllt werden können. Weitere Selbstverwaltungsaufgaben können der Verbandsgemeinde freiwillig durch die Ortsgemeinden übertragen werden, wobei es - anders als bei Aufgabenübertragungen von Gemeinden auf Ämter - keine verfassungsimmanente Schranken gibt, da Adressat der Aufgabenübertragung eine Gebietskörperschaft mit direkt gewählter Volksvertretung ist. Die Zuordnung des übertragenen Wirkungsbereiches an die Verbandsgemeinde entspricht der im Rahmen der Amtsordnung getroffenen Entscheidung des Gesetzgebers.

#### **Zu Absatz 3**

Die Vorschriften für die Organe der neuen Gemeindetypen entsprechen denen für die übrigen Gemeinden.

#### **Zu Absatz 4**

Die vorgesehene Regelung sorgt dafür, dass alle sich stellenden Fragen bezüglich der Zuständigkeiten und Organisation der neuen Gemeindetypen anhand der Verweisung auf vorhandene Normen beantwortet werden können.

#### **Zu Absatz 5**

Wie im Ämtermodell gibt es auch bei der Verbandsgemeinde nur eine Verwaltung, die grundsätzlich in Trägerschaft der Verbandsgemeinde steht.

#### **Zu Absatz 6**

In diesem Absatz finden sich die erforderlichen Normen für die Umwandlung eines Amtes in eine Verbandsgemeinde. Für die Beamten - also auch die leitenden Verwaltungsbeamten - gelten zudem die Vorschriften von §§ 16 ff. des Beamtenstatusgesetzes.

#### **Zu Absatz 7**

Die Rechtsbeziehungen zwischen Verbandsgemeinde und Ortsgemeinden sind so weit wie möglich an denen der Amtsordnung ausgerichtet.

#### **Zu § 9**

Die hier aufgenommene Berichtspflicht der Landesregierung geht auf einen Antrag der Fraktionen der SPD und CDU im parlamentarischen Verfahren zurück.

#### **Zu § 10**

Angesichts des zeitlich begrenzten Regelungszwecks des Gesetzes kann dieses mit dem Auslaufen der Zahlungen von Fördermitteln für Zusammenschlüsse im Jahr 2022 mit Ablauf jenes Jahres außer Kraft treten. Sofern die im Gesetz eröffneten Gestaltungsoptionen der §§ 7 und 8 in der Praxis angenommen werden, wären diese Regelungen rechtzeitig in die Kommunalverfassung einzufügen.

### **Zu Artikel 2 - Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

Mit der Regelung werden die rechtlichen Voraussetzungen im Finanzausgleichsgesetz geschaffen, um Gemeinden und kommunalen Verwaltungen, die sich nach § 1 Leitbildgesetz freiwillig zusammenschließen, Zuweisungen aus dem Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern zu gewähren (vergleiche auch Artikel 1 § 5).

Die im Finanzausgleichsgesetz bereits vorgesehenen Konsolidierungshilfen nach § 22 Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 werden in den Jahren 2017 bis 2019 nunmehr ausschließlich eingesetzt, um die Entstehung zukunftsfähiger Gemeindestrukturen zu fördern. Fehlbetragszuweisungen sollten aus Verhältnismäßigkeitsgründen auch in diesem Zeitraum neben Konsolidierungszuweisungen weiter zulässig sein. Rechtlich könnten ab 2020 wieder Konsolidierungshilfen auch außerhalb der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen gewährt werden.

### **Zu Artikel 3 - Inkrafttreten**

Das Inkrafttreten des Gesetzes unmittelbar nach seiner Verkündung gewährleistet, dass die angestrebten Fusionsprozesse so schnell wie möglich in Gang gesetzt werden können.

## **Begründung Leitbild „Gemeinde der Zukunft“**

### **Allgemeines**

In Anbetracht der verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung der Gemeinden und auf der Grundlage der während der Ämterbereisungen des Ministeriums für Inneres und Sport gewonnenen Erkenntnisse lassen sich im wesentlichen vier Themenbereiche definieren, anhand derer sich der Zustand der kommunalen Selbstverwaltung von Gemeinden sowie deren Zukunftsfähigkeit einschätzen lassen. Dies sind:

- die Qualität und Quantität der Aufgabenwahrnehmung
- die Vitalität und Verbundenheit der örtlichen Gemeinschaft
- der Zustand der örtlichen Demokratie
- die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit

Für die Frage, ob Gemeinden mit eigener Verwaltung als amtsfreie Gemeinden zukunftsfähig sind, kommt es dagegen vorrangig auf die Frage ihrer administrativen Leistungsfähigkeit an. Jedem dieser Bereiche werden mehrere Kriterien und Indikatoren zugeordnet, die eine fundierte gemeindespezifische Einschätzung der einzelnen Bereiche erlauben.

Angesichts des im Gemeinde-Leitbildgesetz verankerten Freiwilligkeitsprinzips verzichtet das Leitbild auf die Verankerung von verbindlichen Mindeststandards und Vorgaben zur Gewichtung der einzelnen Bereiche und Kriterien. Aus den gleichen Gründen wird auch auf die Normierung von Mindesteinwohnerzahlen oder Höchstflächen/-entfernungsvorgaben verzichtet. Grundmaxime des Leitbildes ist es vielmehr, dass die Beurteilung der Zukunftsfähigkeit der Gemeinden und die Einschätzung, inwieweit Gebietsänderungen geboten sind, um die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung zu sichern, eigenverantwortlich von den Selbstverwaltungsorganen der Gemeinden vorzunehmen sind. Dementsprechend bleibt es jeder Gemeinde überlassen, selbst festzulegen, welche Bereiche und Kriterien ihr besonders wichtig sind und welche Standards ihres Erachtens erfüllt sein müssen, um noch von einem - auch zukünftig - zufriedenstellenden Zustand der kommunalen Selbstverwaltung auszugehen. Das Leitbild gewährleistet aber, dass von den Selbstverwaltungsorganen keine relevanten Kriterien übersehen werden und dass die Selbsteinschätzung der Gemeinden landesweit anhand derselben Kriterien erfolgt.

Es erwies sich bei der Konzeption des Leitbildes als unvermeidbar, dass nicht in allen Fällen eine zweifelsfreie systematische Zuordnung der einzelnen Kriterien zu den vier Bereichen möglich war. Ebenso steht außer Frage, dass sich Defizite bei einigen Kriterien auch unmittelbar oder mittelbar auf andere Indikatoren auswirken, die anderen Bereichen zugeordnet sind. So liegt auf der Hand, dass bei einer entfallenen finanziellen Leistungsfähigkeit fast zwingend auch Defizite bei der Qualität und Quantität der Aufgabenwahrnehmung auftreten. Angesichts der freien und eigenverantwortlichen Gewichtung der Einzelkriterien lassen sich diese Effekte allerdings angemessen berücksichtigen und schmälern daher die Aussagekraft der leitbildbasierten Selbsteinschätzung nicht.

### **Zu den einzelnen Bereichen**

#### **I. Qualität und Quantität der Aufgabenwahrnehmung**

##### **a) und b)**

Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden ist nicht nur von deren Recht geprägt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, sondern auch von der Pflicht, ebendies im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit zu tun (Artikel 72 Absatz 1 der Landesverfassung). Schon damit wird verdeutlicht, dass Gemeinden nicht als Selbstzweck existieren, sondern dass ihnen im verfassungsrechtlichen System Deutschlands die elementare Aufgabe zukommt, öffentliche Aufgaben - insbesondere solche der Daseinsvorsorge - im Interesse ihrer Einwohnerschaft zu erbringen. Dort, wo dies nicht mehr oder nur noch unzureichend geschieht, ist es geboten zu prüfen, inwieweit die freiwillige Schaffung neuer Gemeindestrukturen dazu beitragen kann, der Bevölkerung im ländlichen Raum einen angemessenen Zugang zu üblichen gemeindlichen Leistungen zu verschaffen. Der Prüfung der Quantität und Qualität der Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden in ihren bestehenden Strukturen kommt insofern für die Beurteilung der Zukunftsfähigkeit der Gemeinden eine zentrale Bedeutung zu. Bei der Einschätzung des Zustandes der Aufgabenwahrnehmung ist es erforderlich, zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben zu unterscheiden und die bloße Trägerschaft von Aufgaben von deren - im Idealfall - kraftvoll gestaltender Erfüllung abzugrenzen. Hinsichtlich der pflichtigen Aufgaben sind Defizite, die unter Umständen Anlass bieten, die Zukunftsfähigkeit der Gemeinde in ihrer gegenwärtigen Struktur in Frage zu stellen, bereits dann gegeben, wenn auch nur eine dieser Aufgaben - beispielsweise der Brandschutz - nicht so wahrgenommen wird, wie es das Gesetz vorschreibt. Bei den freiwilligen Aufgaben ist dagegen erst dann die Frage der Zukunftsfähigkeit aufzuwerfen, wenn solche Aufgaben überhaupt nicht mehr beziehungsweise jedenfalls nicht mehr eigenverantwortlich wahrgenommen werden. Da nach der Rechtsprechung die gemeindliche Finanzausstattung nur dann angemessen ist, wenn Gemeinden jedenfalls ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben eröffnet ist, muss von Gemeinden umgekehrt auch erwartet werden, dass sie gegenüber ihrer Einwohnerschaft ein solches Mindestmaß freiwilliger Aufgaben auch tatsächlich erbringen - sei es im Bereich Kultur, Sport oder Freizeiteinrichtungen. Differenziert zu betrachten ist die Rolle kommunaler Zusammenarbeit, die ein probates und prinzipiell wünschenswertes Instrument ist, Defizite der Leistungsfähigkeit, die oftmals gerade aus der geringen Größe der Gemeinden im ländlichen Raum herrühren, dadurch aufzufangen, dass sich mehrere Gemeinden zur Aufgabenerfüllung - in welcher Rechtsform auch immer - zusammenschließen. Es darf dabei allerdings nicht verkannt werden, dass eine zu weit-gehende Fokussierung auf kommunale Zusammenarbeit mit gravierenden Nachteilen einhergeht. Zu nennen ist hierbei insbesondere der Nachteil, dass jegliche Form kommunaler Zusammenarbeit mit einem Verlust an demokratischer Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger einhergeht, die auf die Aufgabenerfüllung nicht mehr durch unmittelbar von ihnen gewählte Organe Einfluss nehmen können und auch die Möglichkeit direkter Einflussnahme (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) verlieren. Zudem wird die Kongruenz von Gemeindegebiet und tatsächlich bestehender örtlicher Gemeinschaft, die gemeinsam öffentliche Aufgaben organisiert, zumindest in Teilen aufgegeben. Als Fazit lässt sich daher festhalten, dass kommunale Zusammenarbeit auf der Grundlage des Gemeindeverständnisses des Grundgesetzes nur eine sinnvolle Ergänzung eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung ist, diese aber nicht fast völlig ersetzen darf.

c)

Im Kontext der Qualität und Quantität der Aufgabenwahrnehmung ist auch die Effizienz der gemeindlichen Selbstverwaltung zu beleuchten. Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für Bürgermeister und Mandatsträger sind zwar prinzipiell als Demokratiekosten losgelöst von finanziellen Engpässen der Gemeinde zu akzeptieren. Wenn aber diese Demokratiekosten nahezu den Betrag erreichen oder gar übersteigen, über deren Verwendung die gemeindlichen Organe frei entscheiden können, bietet das Anlass, an der Zukunftsfähigkeit der bestehenden Struktur zu zweifeln. Es lässt sich hier eine Parallele zu gemeinnützigen Organisationen und Stiftungen ziehen, deren Verwaltungsaufwand in Relation zu den für Sachzwecke eingesetzten Finanzmitteln ebenfalls stets einer verantwortungsvollen und gegebenenfalls kritischen Betrachtung bedarf. In die Gegenüberstellung ist allerdings auch das durch die Gemeindeorgane generierte oft große ehrenamtliche Engagement einzubeziehen, dem ebenso ein Wert beizumessen ist wie den von der Gemeinde erbrachten finanziellen Leistungen.

## **II. Vitalität und Verbundenheit der örtlichen Gemeinschaft**

Grundgesetz und Landesverfassung qualifizieren Gemeinden als örtliche Gemeinschaften. Über ihren primären Daseinszweck zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge und zur Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen hinausgehend sind Gemeinden daher auch gewachsene Gemeinschaften von Bürgerinnen und Bürgern, die sich ihr Zusammenleben gemeinsam gestalten und in vielfältiger Beziehung zueinander stehen. Anhand der Indikatoren a bis d lässt sich beurteilen, wie stark ausgeprägt diese Aspekte in der Gemeinde zum Tragen kommen und inwieweit die Gemeindegrenzen tatsächlich das einschließen, was funktional eine örtliche Gemeinschaft darstellt. Dort, wo eine aktive örtliche Gemeinschaft entweder kaum in Erscheinung tritt, weil die Gemeinde beispielsweise eine „Schlafstadt“ ist oder sich die Bürger ins Private zurückgezogen haben, oder wo die örtliche Gemeinschaft nicht mit dem jeweiligen Gemeindegebiet deckungsgleich ist, ist die Zukunftsfähigkeit der bestehenden Gemeindestruktur zumindest in Frage gestellt. Da aufgrund gesunkener Ortsgebundenheit die Einwohnerschaft einer Gemeinde einer höheren Fluktuation unterliegt als in der Vergangenheit, hängt die Zukunftsfähigkeit einer Gemeinde auch von der Attraktivität für potenzielle Neubürger ab. Gradmesser für diese Attraktivität sind die unter e und f aufgeführten Kriterien. Als Zuzüge im Sinne dieser Regelung gelten auch zugewiesene Asylbewerber außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen. Die Einbeziehung von Belangen Behinderter (Buchstabe g) ist ebenfalls ein wichtiger Indikator für die Verbundenheit der örtlichen Gemeinschaft.

## **III. Zustand der örtlichen Demokratie**

Nach Artikel 3 Absatz 2 der Landesverfassung dient die Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben. Jenseits der Erbringung von öffentlichen Aufgaben kommt den Gemeinden damit auch die für einen demokratischen Staat wichtige Rolle zu, das bürgerschaftliche Engagement ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu wecken und staatsbürgerliches Verantwortungsbewusstsein zu generieren. Das Ausmaß, in dem dies gelingt, ist ein aussagekräftiger Indikator für die Zukunftsfähigkeit von Gemeinden. So kann es sachgerecht sein, Gemeinden in ihrem bisherigen Gebietszuschnitt

zu bewahren, wenn anderenfalls zu befürchten wäre, dass gut funktionierende demokratische Strukturen durch Eingemeindungen gefährdet würden. Umgekehrt spricht bei Gemeinden, in denen solche Strukturen nur unzureichend funktionieren, nichts gegen vertragliche Gebietsänderungen, soweit diese wenigstens die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Qualität und Quantität der Aufgabenwahrnehmung positiv beeinflussen können. Soweit eine ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit und Aufgabenwahrnehmung gewährleistet ist, können dagegen Defizite des Zustandes der örtlichen Demokratie von Gemeinden in gewissen Grenzen hingenommen werden, wenn dies dem Willen der Gemeinde entspricht. Dem Zustand der örtlichen Demokratie kommt insoweit weniger die Bedeutung zu, Gründe für ein Erfordernis von Gebietsänderungen zu liefern. Vielmehr geht es in diesem Bereich mehr darum festzustellen, ob das Gewicht anderer Belange, die für Gebietsänderungen sprechen, durch eine besonders gut funktionierende örtliche Demokratie relativiert wird.

Zu den einzelnen Indikatoren:

a) Ungeachtet der in der Kommunalverfassung verankerten - lediglich fakultativen - plebiszi-tären Elemente (§ 20 - Bürgerbegehren/Bürgerentscheid) ist die Ausübung des aktiven Wahlrechts die bedeutendste Erscheinungsform von Demokratie in den Gemeinden. Nur wenn die Zahl der Wahlberechtigten, die von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, die Zahl derer, die das nicht tun, übersteigt, wird man von einer vom Grundsatz her befriedigenden Wahlbeteiligung ausgehen können. Von den 757 Gemeinden des Landes, in denen 2014 Kommunalwahlen durchgeführt wurden, erreichten 208 Gemeinden keine Wahlbeteiligung über 50 Prozent. Die Wahlbeteiligung in den Gemeinden lag zwischen 30 und über 90 Prozent, wobei beide Extremwerte in amtsangehörigen Gemeinden auftraten.

b) Der Begriff der Wahl beinhaltet nach der Bedeutung des Wortes stets auch das Vorhandensein einer Auswahl, also einer Entscheidungsalternative. Bei den Wahlen zu den Gemeindevertretungen treten in der Praxis stellenweise Konstellationen auf, in denen die Zahl der Bewerber um ein Gemeindevertretermandat die Zahl der Mandate nicht einmal oder nur gerade eben erreicht. Das bedeutet, dass unter Umständen schon jeder Einzelbewerber ein Mandat schon durch seine bloße Kandidatur erringt. Auch wenn anders als bei einer Bürgermeisterwahl die Bewerber nicht jeweils gegeneinander um ein bestimmtes Mandat konkurrieren, ist von einer zufriedenstellenden Auswahloption für die Wähler dann auszugehen, wenn mehr Bewerber als Mandate zur Verfügung stehen.

c) Wie unter b) ausgeführt sollte eine Wahl grundsätzlich auch mit einer Auswahl verbunden sein. Um von einer funktionierenden Demokratie in der Gemeinde zu sprechen, sollte daher auch bei Bürgermeisterwahlen in der Regel eine Auswahl unter mindestens zwei Kandidaten bestehen. Wenn der amtierende Bürgermeister zur Wiederwahl steht, kann aus dem Fehlen von Gegenkandidaten auch eine hohe Zufriedenheit mit der Amtsführung des Bürgermeisters zum Ausdruck kommen, die es nahelegt, dies nicht als Zeichen für einen mangelhaften Zustand der örtlichen Demokratie zu werten

d) Sofern das verfassungsrechtlich verankerte Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ auch auf der gemeindlichen Ebene mit Leben erfüllt wird, ist dies als Zeichen für einen guten Zustand der Demokratie vor Ort zu werten. Dieser Indikator entfaltet allerdings in der Regel nur dort Relevanz, wo es offen zu Tage tretende verfassungs- oder fremdenfeindliche Bestrebungen gibt.

e) Die politische Gestaltung des Gemeinwesens wird auch auf der Gemeindeebene durch politische Parteien und Wählergruppen, aber auch durch unabhängige Einzelbewerber mit beeinflusst. In Gemeinden, in denen es derartige Strukturen nicht nur gibt, sondern in denen diese auch außerhalb von Wahlkampfaktivitäten tätig sind und auf die Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger Einfluss nehmen, spricht dies für einen guten Zustand der örtlichen Demokratie. Diese Einflussnahme kann insbesondere durch Parteiveranstaltungen, runde Tische und Ähnliches erfolgen, bei denen nicht die Gemeinde als Veranstalter fungiert.

f) Die Demokratie in einer Gemeinde befindet sich nicht durch das bloße Vorhandensein demokratisch legitimierter Gemeindeorgane in einem guten Zustand. Mindestens ebenso wichtig ist, dass die Bürgerinnen und Bürger entweder mittelbar - durch die von ihnen gewählten Organe - oder unmittelbar - also durch Bürgerentscheid - auch tatsächlich wichtige Entscheidungen zu treffen haben. Anhand der aufgelisteten Fallbeispiele kann ermittelt werden, ob gemeindebezogen noch von einer kraftvoll gestaltenden Demokratie gesprochen werden kann.

#### **IV. Dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit**

Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit ist eine Grundvoraussetzung für die Gewährleistung einer dauerhaft ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung jeder Gemeinde und damit ein Eckpfeiler ihrer Zukunftsfähigkeit.

Zu den einzelnen Indikatoren:

a) Dieses Kriterium knüpft an die kürzlich in Kraft getretene Verwaltungsvorschrift zur „Beurteilung und Nachweis der dauernden Leistungsfähigkeit“ an. Es erscheint insofern sachgerecht, die dauernde Leistungsfähigkeit im Zusammenhang mit der Beurteilung der Zukunftsfähigkeit von Gemeinden auch dann als gegeben anzusehen, wenn die Gemeinde zumindest mittelfristig in der Lage ist, den Haushalt nachhaltig jahresbezogen auszugleichen.

b) Neben der auch zuweisungs- und ausgabenabhängigen Gesamtsituation der Gemeindehaushalte, wie sie im Fokus des Indikators nach Buchstabe a steht, kommt der Steuerkraft der Gemeinde eine gesonderte Bedeutung zu. Denn unabhängig von der Frage, wie der kommunale Finanzausgleich ab 2018 ausgestaltet wird, wird die Fähigkeit von Gemeinden, sich spezifische kostenträchtige Eigenheiten zu leisten - wie beispielsweise das Festhalten an der kleinteiligen Gemeindestruktur - immer auch von der eigenen finanziellen Stärke abhängen, die sich vorrangig an der Steuerkraftmesszahl ablesen lässt. Selbst wenn - beispielsweise aufgrund niedriger Hebesätze - die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde mit hoher Steuerkraftmesszahl beeinträchtigt ist, hat sie im Gegensatz zu Gemeinden mit niedrigerer Steuerkraftmesszahl regelmäßig ein höheres Potenzial, ihre Einnahmesituation zu verbessern und ist daher zukunftsfähiger.

c) Eine negative Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in einer Gemeinde stellt neben den damit häufig verbundenen demografischen Problemen auch ein haushaltswirtschaftliches Risiko für Gemeinden dar, da insbesondere mit der Verrentung von Einwohnern die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer zurückgehen. Gerade in touristisch geprägten Gemeinden kann eine Zunahme von Bevölkerungsanteilen, die nicht sozialversicherungspflichtig sind, allerdings auch eine Folge von - sich positiv auf die Gemeinde auswirkenden - Zuzügen älterer Menschen („Lebensabend an der Ostsee“) sein. Dass in derartig gelagerten Fällen nicht zu Unrecht die Zukunftsfähigkeit der

Gemeinde in Zweifel gezogen wird, wird durch die wertende Gesamt-betrachtung verhindert, der die verschiedenen Indikatoren nach der Konzeption des Leit-bildes zu unterziehen sind. Entsprechendes gilt auch, wenn es wegen Vorhandenseins einer Pflegeeinrichtung zu Verzerrungen dieses Indikators kommt.

d) Da ein beträchtlicher Anteil der Haushaltsmittel amtsangehöriger Gemeinden durch die Amtsumlage aufgezehrt wird, bedarf die Effizienz der Amtsverwaltung einer Berücksichtigung bei der Bewertung der Finanzsituation der amtsangehörigen Gemeinden. Je größer die Einwohnerzahl des Amtes einerseits und damit die Skaleneffekte in der Verwaltung sind, desto eher lässt sich perspektivisch eine relativ niedrige Amtsumlage realisieren. Umgekehrt erhöht die Zahl der Gemeinden eines Amtes den nichteinwohnerbezogenen Verwaltungsaufwand durch Sitzungsdienste, Beschlussvorbereitung und Dienstleistungen gegenüber den Gemeindeorganen und stellt insoweit eine mittelbare Belastung der Gemeindehaushalte dar.

## **V. Administrative Leistungsfähigkeit**

Die hier aufgeführten Kriterien dienen der Beurteilung der Effektivität und Effizienz von Gemeindeverwaltungen kleinerer amtsfreier Gemeinden. Der Kommunalverfassung liegt nach § 125 Absatz 4 die Annahme zugrunde, dass es grundsätzlich einer Einwohnerzahl von 5 000 bedarf, um eine Verwaltung vorzuhalten, die rechtsstaatlich, effektiv, effizient und bürgernah arbeitet. In Gutachten anderer Bundesländer und im Schrifttum wird teilweise von der Notwendigkeit noch höherer Einwohnerzahlen ausgegangen (das Leitbild in Brandenburg geht von 10.000 Einwohnern aus). Aufgrund des gesetzlichen Bestandsschutzes gemäß § 125 Absatz 4 Satz 2 der Kommunalverfassung wird die genannte Einwohnergrenze von amtsfreien Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern teilweise noch unterschritten.