Gemeinde Wolde

Vorlage federführend: **Zentrale Verwaltung und Finanzen**	Vorlage-Nr: Datum: Verfasser: Fachbereichsleiter/-in:	37/BV/204/2017 06.09.2017 Knebler, Silvana Knebler, Silvana

Selbsteinschätzung nach dem Gemeindeleitbildgesetz M-V

Beratungsfolge:

Status	Datum	Gremium
Ö	26.09.2017	37 Gemeindevertretung Wolde

1. Sach- und Rechtslage:
Mit dem am 30. Juni 2016 in Kraft getretenen Gemeindeleitbildgesetz (Anlage 1) und der darauf basierenden Fusionsverordnung ist in Mecklenburg-Vorpommern eine neue geförderte Phase freiwilliger Gemeindefusionen eingeleitet worden. Auf der Grundlage einer Selbsteinschätzung ihrer Zukunftsfähigkeit (Anlage 1) sollen die Gemeinden des Landes zur Schaffung leistungsfähiger Strukturen bewogen werden. Die Begründung zum Gemeindeleitbildgesetz ist in der Anlage 2 beigefügt.

Durch § 23 Abs. 1 Leitbildgesetz werden alle amtsangehörigen Gemeinden dazu verpflichtet, eine eigenverantwortliche Selbsteinschätzung ihrer Zukunftsfähigkeit, orientiert an den Kriterien des Leitbildes, vorzunehmen.
Die Verwaltung hat zwischenzeitlich die maßgeblichen Daten und Fakten bezüglich der einzelnen Kriterien des Leitbildes für Ihre Gemeinde ermittelt und zusammengetragen (Anlage 2). Die Gemeindevertretung ist nunmehr aufgefordert, diese Daten, Fakten und Kriterien zu bewerten und zu beurteilen.

Insgesamt können maximal 100 Punkte erzielt werden. Eine Gemeinde ist zukunftsfähig, wenn mindestens 50 Punkte erzielt werden.

Das Ergebnis der Selbsteinschätzung soll im Beschluss zum Ausdruck gebracht werden. Die vorbereiteten Selbsteinschätzung wurde mit der Koordinierungsstelle beim Landkreis Mecklenburgische Seenplatte erörtert.

Entsprechend dem im Gemeindeleitbildgesetz verankerten Freiwilligkeitsprinzip hat die Selbsteinschätzung für die Eigenständigkeit der Gemeinde keine unmittelbaren Auswirkungen, wenn die Gemeindevertretung im Rahmen der Selbsteinschätzung zu der Auffassung gelangt, dass die Gemeinde nicht zukunftsfähig ist oder dass an der Zukunftsfähigkeit jedenfalls Zweifel bestehen.

2. Beschlussvorschlag:
Die Gemeinde beschließt die beigefügte Darstellung und das Ergebnis der Selbsteinschätzung zum Leitbildgesetz. Die Gemeinde hat im Ergebnis der Selbsteinschätzung 62 von 100 Punkten erreicht und ist damit zukunftsfähig.

Anlage/n: 1. Gemeindeleitbildgesetz, Begründung, Erläuterungen zur Selbsteinschätzung
2. Selbsteinschätzung mit Erläuterungen

Amt Treptower Tollensewinkel
Gemeinde Wolde

Nr.	Kriterium	Beurteilungs-spielraum i.R. der Selbst-einschätzung	erreichbare Punkte	Punkteabstufung (vergebene Punkte)	Erläuterung
I.	**Qualität und Quantität der Aufgabenwahrnehmung**				
I. a)	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	ja	10	☑ personell und ☑ technisch gut ausgestattete sowie ☐ durchgehend einsatzbereite Feuerwehr ☐ (inkl. Jugendfeuerwehr) ☐ eigenständige Wasserversorgung ☐ eigenständige Abwasserentsorgung ☐ eigenständige und ☐ bestandssichere Schulstruktur ☑ ordnungsgemäßer Zustand ☑ der Gemeindestraßen	**Anzahl der Mitglieder: 16** **technische Ausstattung ausreichend** **keine durchgehende Einsatzbereitschaft** **keine Jugendfeuerwehr** **keine Schule** **keine eigene AV/WV** Straßen: 15,866 km Straßen und Wege, ordnungsgemäßer Zustand **4 Punkte**
I. b)	freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	ja	8	☑ ausreichende Kulturangebote ☐ ☐ ☑ ausreichende Sportangebote ☐ ☐ anderweitige ausreichende Angebote ☑ für Senioren ☑ für Kinder/ Jugendliche **4 Punkte**	Gemeinde unterhält eine Bücherstube und ein Burgerhaus. Die Gemeinde unterhalt zwei Sportplatze. Fur die Senioren werden regelmäßige Treffen organisiert. Die Gemeinde unterhalt eine eigene Kita und zwei Spielplatze, die jahrlich TUV gepruft werden.
I. c)	Relation zwischen Selbstverwaltungskosten u. erfüllten Aufgaben	tw. ja	7	☑ Relation zwischen Selbstverwaltungs- ☑ kosten (Entschadigungen bzw. Sitzungsgelder) ☑ und dem finanziellen Aufwand für ☑ Selbstverwaltungsaufgaben (Effizienz) ☑ 0 Pkt., wenn die Verwaltungskosten den ☑ Aufwand für die Aufgabenerfullung übersteigt; ☑ 7 Pkt., wenn der Anteil der Selbst-verwaltungskosten bei unter 10% liegt.	Die Selbstverwaltungskosten liegen unter 10 % **siehe Erläuterungen!** **7 Punkte**

Amt Treptower Tollensewinkel
Gemeinde Wolde

II.	Vitalität u.Verbundenheit der örtlichen Gemeinschaft				
II. a)	ehrenamtliches Engagement	ja	4	gemeindetypische Veranstaltungen. (Feste, Flohmarkte, Arbeitseinsatze, .) ☑ (hohe Anzahl von Aktivitaten) ☑ (breite Zielgruppe) ☑ (fur alle Bevolkerungsgruppen) ☑ (auch Arbeitseinsatze) **4 Punkte**	Unter Mitwirkung vieler ortlicher Akteure werden nachfolgende Veranstaltungen organisiert: Osterfeuer, Veranstaltungen und Ausstellungen Kunst Gut Scmiedenfelde, Dorffest, Herbstfest, Tannenbaumverbrennen Sommerfest/Kindertag. Arbeitseinsatze werden regelmaßig auf den Spielplätzen durchgefuhrt.
II. b)	gemeindliches Leben	ja	3	☑ aktives Gemeindeleben ☑ mit Aktivitaten fur gesamte Gemeinde ☑ nicht uberwiegend ortsteilbezogen **4 Punkte**	Die kulturellen Veranstaltungen haben ortsbezogenen Charakter. Die Ortsteile werden eingebunden. Die Veranstaltungen Kunst Gut Schmiedenfelde gehen uber die Gemeindegrenzen hinaus.
II. c)	Vereinsleben	ja	4	☑ (hohe Zahl von Vereinen) ☑ (breit gefacherte Interessenlagen) ☑ (viele mitgliederreiche Vereine) ☑ (Mitglieder uberwiegend Einwohner) **4 Punkte**	In der Gemeinde wirken nachfolgende Vereine· Hobby Dogs e. V., FSV Reinberg e. V., Kunst Gut Schmiedenfelde e. V., Kulurverein Zukunft Wolde e. V. In den Vereinen wirken uberwiegend Einwohner der Gemeinde, die nicht nur fur den Verein, sondern auch für die Allgemeinheit tatig sind.
II. d)	Begegnungsstätten	ja	4	☑ geringe Anzahl ☐ sehr hohe Anzahl ☑ wenig Vielfalt ☐ sehr große Vielfalt **2 Punkt**	Es gibt in der Gemeinde außerhalb von gemeindlichen Einrichtungen eine Gaststatte und es verkehren verschiedene Versorgungsfahrzeuge.

Amt Treptower Tollensewinkel
Gemeinde Wolde

II. e)	bauliche Entwicklung	ja	4	0 Punkte bei Stagnation, bis zu 4 Punkte bei starker Entwicklung. ☑ Beschlusse uber B-Plane ☐ tatsachl. Bautätigkeit/ Gewerbeans. ☐ bei vorhd. Wohnungen kein Leerstand ☑ keine unverkauflichen Flächen **2 Punkte**	Zu den baulichen Entwicklungen zahlen Beschlusse uber B-Plane (in jungerer Zeit), tatsachliche Bautatigkeiten sowie Gewerbeansiedlungen. Einzubeziehen ist auch ein Leerstand von Wohnungen oder das Vorhandensein unverkauflicher Gewerbe-flachen und Baugrundstucke. **siehe Erläuterungen!**
II. f)	Zuzugrate	nein	4	☑ mehr als 10 ☑ mehr als 15 ☐ mehr als 20 ☐ mehr als 30 **2 Punkte**	Ausgehend vom Stichtag 31.12.2015 wurden die Zuzugsraten 2013 bis 2015 zugrunde gelegt. Diese werden nicht mit den Weg-zugen oder Geburten-/Sterbefallen verrechnet: Nur die Zuzuge sind Indikator fur die Attraktivitat der Gemeinde als Wohnort. Bei besonderen Fallkonstellationen (Verzerrungen durch Erstaufnahme-einrichtungen, Alten- und Pflegeeinrichtungen) bedarf es einer Bereinigung des Ergebnisses. **Zuzüge in Jahren: 120** **Zuzüge pro 100 EW: 20**
II. g)	Belange Behinderter	ja	2	☑ off. Einrichtungen barrierefrei ☐ besondere Beachtung der Belange **1 Punkt**	Bei einer angemessenen Beachtung sollten zumindest die offentlichen Einrichtungen barrierefrei sein. Eine erweiterte und besondere Beachtung liegt vor, wenn bspw. Blindenwege u. -ampeln, spez. Rollstuhlwege o. A. vorhanden sind. Positiv berucksichtigt werden Einrichtungen oder Veranstaltungen, die sich vorrangig an Menschen mit Behinderungen richten. **Die Kita, das Gutshaus und das Bürgerhaus in Reinberg sind barrierefrei zu erreichen.**

Amt Treptower Tollensewinkel
Gemeinde Wolde

III.	Zustand der örtlichen Demokratie				
III. a)	Wahlbeteiligung	nein	6	☑ mehr als 30 % ☑ mehr als 40 % ☑ mehr als 45 % ☐ mehr als 50 % ☐ mehr als 60 % ☐ mehr als 75 % **3 Punkte**	Die Wahlbeteiligung bei der letzten Kommunalwahl im Jahr 2014 lag zwischen 30% und 93%. Bei Gemeinden, die nach der Kommunalwahl Fusionen durchgefuhrt haben, wird eine fiktive Wahlbeteiligung (errechnet aus der Addition der Wahlberechtigten/Wahler) zugrunde gelegt. **Wahlbeteiligung 2014: 49,3 %**
III. b)	Kandidatenzahl für die Wahl der Gemeinde-vertretung (ohne den ehrenamtlichen Bürgermeister)	nein	5	Verhaltnis Bewerber/ Mandate ☑ >= 2/3 ☑ = 1 ☑ > 1 ☐ > 2 ☐ > 3 **3 Punkte**	Bitte beachten: In ehrenamtlich verwalteten Gemeinden verringert sich die Anzahl der Mandate um eins (vgl. § 60 Abs. 2 LKWG). D.h. in Gemeinden mit z.B. weniger als 500 EW benotigt man lediglich fur sechs Mandate Kandidaten. Bspw. werden dann bei 19 Kandidaten 5 Pkt. vergeben. **Anzahl der Sitze: 8** **Kandidaten: 9**
III. c)	Kandidatenzahl für die Wahl des Bürgermeisters	nein	3	Verhaltnis Bewerber/ Mandate ☑ 1 Kandidat (nicht Amtsinhaber) ☑ Amtsinhaber allein zur Wiederwahl ☐ 2 oder mehr Kandidaten **2 Punkte**	**1 Kandidat**

Amt Treptower Tollensewinkel
Gemeinde Wolde

III. d)	Widerstand gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen	ja	3	☑ aktiver und ☑ friedlicher Widerstand ☑ gegen offenkundige Verfassungsgegner Gemeinden ohne solche Bestrebungen **erhalten 3 Punkte.**	In der Gemeinde gibt es keine verfassungsfeindlichen Bestrebungen.
III. e)	aktive politische Strukturen	ja	3	☐ dauerhaft ☐ mind. 2 ☐ Ortsvereine/ regelmäßige Veranstaltungen von Parteien **0 Punkte**	Außerhalb von Wahlkampfe gibt es keine politische Aktivitaten.
III. f)	wichtige Entscheidungen	ja	5	5 Punkte werden erreicht, wenn 5 oder mehr wichtige Entscheidungen aus dem im Leitbild aufgefuhrten Katalog getroffen wurden. ☑ Feuerwehr ☐ Schule ☑ Kindertagesstatte ☑ Sportinfrastruktur ☑ Bauleitplanung ☐ Gemeindestraßen ☐ Ubernahme neue SVA ☐ Inbetriebnahme off. Einrichtung ☐ ortliches Brauchtum/ Traditionspflege ☐ Begegnungsstatten ☑ sonstige Aufgaben (wesentl. Produkte)	Maßgeblich ist dabei ein 5-Jahres-Zeitraum (2012–2016). Entscheidungen, die lediglich eine Instandhaltung ohne substanzielle Verbesserung beinhalten, bleiben außer Betracht, da sie nur dem Erhalt dienen und keine wichtige politische Gestaltung darstellen. Entsprechendes gilt fur Investitionen, die keine nennenswerte Bedeutung haben (wertende Betrachtung). **siehe Erläuterung!** **5 Punkte**

Amt Treptower Tollensewinkel
Gemeinde Wolde

IV.	Dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit				
IV. a)	Rubikon	nein	9	☑ dauernde Leistungsfahigkeit: ☑ **0 Punkte**, wenn weggefallen sowie auch ☑ mittelfristig kein jahresbezogener HhAusgleich ☑ **3 Punkte**, wenn weggefallen, aber mittelfr. ☐ nachhaltiger jahresbezogener HhAusgleich ☑ **2 Punkte** gefahrdet ☐ **2 Punkte** eingeschrankt ☐ **2 Punkte** gesichert ☐ **5 Punkte**	Der Bewertung ist grundsatzlich die Datenauswertung aus RUBIKON fur die Haushaltsplanung 2017 zu Grunde zu legen. Die Datenauswertung stellt ab dem Haushaltsjahr 2017 eine verbindliche Anlage zum Haushaltsplan dar und liegt daher jeder Gemeinde vor **Rubikon 2017** **gefährdete Leistungsfähigkeit**
IV. b)	Steuerkraft	nein	5	durchschnittliche Steuerkraftmesszahl innerhalb der letzten 3 Jahre von Stichtag pro Einwohner ☑ uber 288,62 € (> 50 %) ☑ uber 404,06 € (> 70 %) ☑ uber 519,50 € (> 90 %) ☐ uber 692,68 € (> 120 %) ☐ über 865,85 € (> 150 %) **3 Punkte**	Gemessen an dem Landesdurchschnitt der Steuerkraft-messzahl fur drei Jahre (2013–2015) in Hohe von 577,23 € pro Einwohner ergibt sich folgende Verteilung. Dadurch erfolgt zumindest eine ansatzweise Nivellierung statistischer Ausreißer (s. Datenblatt). **Steuerkraft/EW: 627,27 €**

Amt Treptower Tollensewinkel
Gemeinde Wolde

IV. c)	Sozial- versicherungspflichtige Entwicklung	nein	5	☑ 10 % Verlust oder weniger ☑ 5 % Verlust oder weniger ☑ 0 % Zuwachs oder mehr ☐ 5 % Zuwachs oder mehr ☐ 10 % Zuwachs oder mehr **3 Punkte**	Betrachtet wird, wie sich die Zahl der Sozialversicherungs-pflichtigen innerhalb von 3 Jahren (Juni 2014 bis Juni 2016) verandert hat. **Entwicklung S.V.P.: 4,35 %**
IV. d)	Amtsstruktur	nein	6	max. 3 Punkte fur die Anzahl der Einwohner ☑ mehr als 8.000 Einwohner, ☑ mehr als 12.000 Einwohner, ☐ mehr als 15.000 Einwohner max. 3 Punkte je geringer die Gemeinde-zahl im Amt ☐ weniger als 12, ☐ weniger als 10, ☐ weniger als 7	**EW Amt: 13.953 (Stand 30.06.2017)** **Anzahl der Gemeinden: 20** **2 Punkte**
Gesamtpunktzahl			**max. 100**	**62**	Liegt die Punktzahl über 50, kann von grundsätzlich von einer Zukunftsfahigkeit der Gemeinde ausgegangen werden

☐

Gemeinde Wolde

Selbsteinschätzung zur Zukunftsfähigkeit (Erläuterungen)

I.c) Relation zwischen Selbstverwaltungskosten und erfüllten Aufgaben

Berechnung:

Selbstverwaltungskosten geteilt durch Nettoaufwendungen für Selbstverwaltungsaufgaben:
6.595 € ./. 556.850 € = 1,18 %

Summe der laufenden Aufwendungen aus Verw.tätigkeit (Zeile 19 EHH)	1.220.895,00 €
abzüglich:	
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten (415*)	12.590,00 €
priv.-rechtl. Leistungsentgelte (441*)	194.850,00 €
Verwaltungsgebühren (431*)	0,00 €
Benutzungsgebühren (432*)	97.500,00 €
Kreisumlage (54421*)	262.070,00 €
Amtsumlage (54422*)	90.440,00 €
Sitzungsgeld (5011*, 5013* u. 5019*)	6.595,00 €
Nettoaufwendungen	556.850,00 €
Kennzahl	1,18%

Der Anteil der Selbstverwaltungskosten liegt bei unter 10 %.

Es werden 7 Punkte vergeben.

II. e) Bauliche Entwicklung

In zurückliegender Zeit wurde nachfolgende B-Pläne behandelt:

- vorhabenbezogener B-Plan Nr. 5 „Photovoltaikanlage Sandtagebau Schossow“
- B-Plan Nr. 4 „Mischgebiet am Teich Reinberg“
- Änderung Flächennutzungsplan Bereich Japzow

beschlossen. Es wurden vier Bauanträge für den Bau von Einfamilienhäuser gestellt. Es werden in der Gemeinde Altbauten ausgebaut und saniert.

Die Gemeinde hat keine unverkäuflichen Baugrundstücke oder Gewerbeflächen.

Die Gemeinde hat 68 Wohnungen, davon stehen gegenwärtig 24 leer, d. h. 35,29 % (Stand 31.12.2016)

Es werden insgesamt 3 von 4 Punkten vergeben.

III. f) wichtige Entscheidungen

Durch die Gemeindevertretung sind in der letzten Wahlperiode in den folgenden Aufgabenbereichen im nennenswerten Umfang wichtige Entscheidungen getroffen worden:

Gemeindestraßen
Beschluss zum Vertrag Winterdienst

Feuerwehr
Beschluss zur Übernahme der Kosten für den Fahrschulausbildung der Kameraden

Bauleitplanung
Beschluss zum vorhabenbezogenen B-Plan Nr. 5 „Photovoltaikanlage Sandtagebau Schossow"

Kindertagesstätte
Beschluss Versorgungsvertrag Kita (Ganztagsverpflegung)
Beschluss Erhöhung Essengeld
Beschluss Neubau Spielplatz

.

Sonstige Aufgaben
Beschluss zur Erhöhung der Hundesteuer
Beschluss Haushaltsicherungskonzept

Es werden insgesamt 5 Punkte vergeben.

Broschüre
zum Gemeinde-Leitbildgesetz

Inhaltsverzeichnis

I. Vorwort 1

II. Warum will das Land freiwillige Gemeindezusammenschlüsse fördern? 2

III. Was sind die Eckpunkte des Gemeinde-Leitbildgesetzes? 2

1. Eigenverantwortliche Selbsteinschätzung der Zukunftsfähigkeit 3
2. Koordinatoren 3
3. Finanzielle Anreize 3
   a) Fusionszuweisung 3
   b) Konsolidierungszuweisung 4
   c) Verwaltungsfusionszuweisung: 7

IV. Wie wird die Selbsteinschätzung der Zukunftsfähigkeit durchgeführt und ausgewertet? 7

V. Was ist zu tun, wenn das Ergebnis der Selbsteinschätzung lautet, dass die Gemeinde nicht zukunftsfähig ist? 9

VI. Wie wird ein freiwilliger Gemeindezusammenschluss vorbereitet und vollzogen? 9

1. Was ist ein Gemeindezusammenschluss? 9
2. Wie läuft ein Gemeindezusammenschluss ab? 12
3. Die Umwandlung eines Amtes in eine amtsfreie Gemeinde 18

VII. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Zusammenhang mit Gebietsänderungen und Ämterzuordnungen 19

VIII. Auswirkungen der Gebietsänderung 20

1. Haushaltsrechtliche Auswirkungen 20
2. Auswirkungen auf die Finanzzuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz 22
   a) Welche Auswirkungen haben Gemeindezusammenschlüsse auf die Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich? 22
   b) Steuerkraftabhängige Zuweisungen nach § 12 FAG M-V (Schlüsselzuweisungen) 22
   c) Wie wird die Steuerkraftmesszahl der neuen Gemeinde in den ersten Jahren berechnet? 23
   d) Was passiert, wenn auf Grundlage des Gebietsänderungsvertrages für einen befristeten Zeitraum die Hebesätze auf dem Gebiet der ehemaligen Gemeindeflächen fortgelten sollen? 23

e) *Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach §§ 14, 15 FAG M-V* 24

3. Ortsrecht/Hebesätze 24

4. Gemeindeorgane/wahlrechtliche Auswirkungen eines Gemeindezusammenschlusses 25

a) Erfordernis von Neu-/Ergänzungswahlen 25

b) Durchführung von Wahlen am Tag des Wirksamwerdens der Gebietsänderung, wenn dieser mit der allgemeinen Kommunalwahl zusammenfällt 27

c) Höhere Entschädigungsansprüche von Bürgermeistern und Stellvertretern nach einer Gemeindeneubildung 28

5. Organe des Amtes 28

6. Rechtsnachfolge, Mitarbeiter, Ehrenbeamte 29

7. Gemeindename, Bezeichnungen, Straßennamen, Postanschrift 30

a) Gemeindenamen 30

b) Stadtrecht 31

c) Ortsteile und Straßennamen 32

d) Postanschrift 32

8. Hoheitszeichen 32

9. Ortsteilverfassung 33

10. Bauleitplanung 35

a) Flächennutzungspläne 35

b) Bebauungspläne 36

11. Wirtschaftliche Betätigung 36

IX. Anhänge 38

Anhang 1: Wichtige Rechtsvorschriften 38

a) Gemeinde-Leitbildgesetz 38

b) Fusionsverordnung 49

c) Kommunalverfassung (Auszüge) 54

d) Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung (Auszüge) 58

e) Landes- und Kommunalwahlgesetz (Auszüge) 60

f) Landes- und Kommunalwahlordnung (Auszüge) 63

Anhang 2: Begründungen wichtiger Rechtsvorschriften 65

a) Gesetz zur Einführung eines Leitbildes „Gemeinde der Zukunft" und zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (nichtamtliche Begründung auf der Grundlage der Begründung des Gesetzentwurfs und der Beschlussempfehlung des Innenausschusses) 65

b) Fusionsverordnung (amtliche Begründung des Ministeriums für Inneres und Europa) 80

Anhang 3: Muster eines Gebietsänderungsvertrages 86

Anhang 4: Auswertung einer Befragung fusionierter Gemeinden durch das Ministerium für Inneres und Europa 92

Anhang 5: Schaubild zur Namenswahl einer neu gebildeten Gemeinde 96

Anhang 6: Rundschreiben des Ministeriums für Inneres und Sport vom 5. Juni 2014 an die Landräte als untere Rechtsaufsichtsbehörden zur Bezeichnung von Straßen 97

Anhang 7: Zentrale Orte in Ländlichen GestaltungsRäumen gemäß Landesraumentwicklungsprogramm M-V 99

X. Stichwortverzeichnis 100

XI. Ihre Notizen 104

I. Vorwort

Über viele Generationen hinweg bildeten die Dörfer und ländlichen Gemeinden in Deutschland ein verlässliches Gerüst für eine wirkungsvolle ehrenamtliche Selbstverwaltung: Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wurden dort beraten und entschieden, Leistungen der Daseinsvorsorge in der Regel verlässlich und bedarfsgerecht erbracht.

Gesellschaftliche und technische Entwicklungen haben allerdings in den letzten Jahrzehnten Veränderungsprozesse in Gang gesetzt, die dieses Gerüst gerade in einem ländlich geprägten Land wie Mecklenburg-Vorpommern nachhaltig erschüttern: Die Landwirtschaft als traditioneller Arbeitgeber im ländlichen Raum hat an Bedeutung stark eingebüßt. Wegen Geburtenrückgängen und Wegzügen haben ganze Landstriche innerhalb weniger Jahrzehnte fast die Hälfte ihrer Bevölkerung verloren. Die Mobilität der Menschen im ländlichen Raum ist – oft notgedrungen – spürbar größer geworden. Wer heute in einer ländlichen Gemeinde geboren wird, verbringt dort wahrscheinlich nicht sein gesamtes Leben, sondern wird seinen Wohnort drei-, vier- oder auch zehnmal wechseln. Und wenn Menschen in einer Gemeinde über einen längeren Zeitraum *wohnen*, ist es heute längst keine Selbstverständlichkeit mehr, dass sie auch in dieser Gemeinde *arbeiten*.

Gerade die Gemeinden als die unterste Ebene der öffentlichen Aufgabenträger werden durch diese Umbrüche vor große Herausforderungen gestellt: Einnahmen gehen als Folge der sinkenden Einwohnerzahlen zurück, ohne dass automatisch auch die Aufgaben und damit Ausgaben geringer würden. Zugleich wird es immer schwieriger, öffentliche Einrichtungen bei sinkender Auslastung noch zu vertretbaren Kosten zu betreiben – hierunter leiden Gemeinden besonders, die nur *eine* Schule, Kita oder Veranstaltungsstätte haben. Die Daseinsvorsorge, die die Gemeinden sicherzustellen haben, ist in kurzer Zeit an veränderte Bedürfnisse anzupassen, wenn statt Schulen und Kitas eher Senioren- und Pflegeeinrichtungen gebraucht werden. Auch der traditionell fest in der örtlichen Gemeinschaft verwurzelte Brandschutz stößt dort an Grenzen, wo Feuerwehrkameraden weit entfernt vom Wohnort arbeiten und deshalb wochentags für Einsätze nicht mehr zur Verfügung stehen. Für all diese Entwicklungen sind die Gemeinden nicht verantwortlich – trotzdem sind sie es, die diese Veränderungsprozesse an vorderster Front so gestalten müssen, dass die kommunale Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge gewahrt bleiben.

Es wäre Augenwischerei zu behaupten, dass die Bildung größerer Gemeinden ein Allheilmittel für sämtliche gemeindlichen Probleme wäre. Wahr ist aber auch, dass in einwohnerstärkeren Gemeinden viele Probleme besser bewältigt werden können, dass die Gestaltungsspielräume für Gemeindevertreter eher größer werden und dass sowohl in der Verwaltung als auch bei der Wahrnehmung von Aufgaben Geld eingespart werden kann, wenn sich Gemeinden zusammenschließen. Dies belegen zahlreiche positive Beispiele freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse, die es in M-V

schon bisher gegeben hat (siehe hierzu auch Anhang 4).

Mit dem Gemeinde-Leitbildgesetz (GLeitbildG) soll diese freiwillige Entwicklung weiter vorangebracht werden. Die von erfahrenen Koordinatoren begleitete Selbsteinschätzung ihrer Zukunftsfähigkeit soll in den Gemeinden dazu beitragen, dass die häufig von „Bauchgefühlen" geprägten Diskussionen über das Für und Wider von Eingemeindungen künftig verstärkt von „Kopfargumenten" bestimmt werden.

Ich wünsche allen Verantwortlichen vor Ort die nötige Mischung aus Offenheit, Geduld und Diskussionsfreude, um diesen Prozess erfolgreich zu meistern. Der Erhalt lebendiger, funktionsfähiger Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern ist diese Anstrengung allemal wert!

Lorenz Caffier
Minister für Inneres und Europa

II. Warum will das Land freiwillige Gemeindezusammenschlüsse fördern?

Der Begriff der „Gemeinde" geht von der Idee aus, dass innerhalb der Grenzen einer Gemeinde alle Aufgaben wahrgenommen werden, die für die örtliche Gemeinschaft wichtig sind. Dies sind z.B. Schule, Brandschutz, Kita und die Abwasserbeseitigung.

Die Realität sieht in Mecklenburg-Vorpommern häufig anders aus: Eigene Schulen haben die meisten ländlichen Gemeinden schon lange nicht mehr, und zunehmend ist auch zu beobachten, dass immer weniger Gemeinden für sich allein eine Kita betreiben oder eine funktionierende Feuerwehr aufstellen können.

In dieser Ausgangslage will das Land eine Entwicklung fördern und beschleunigen, die es schon seit 1990 gibt: Freiwillige Gemeindefusionen! In Mecklenburg-Vorpommern gab es damals 1.100 Gemeinden, jetzt – Stand 2016 – sind es noch etwa 750. Es soll aber weder einen Fusionszwang geben, noch werden neue rechtliche Instrumente geschaffen, wie sich Gemeinden zusammenschließen.

III. Was sind die Eckpunkte des Gemeinde-Leitbildgesetzes?

Für die Förderung freiwilliger Fusionen wird das Gemeinde-Leitbildgesetz mit drei Hebeln versehen:

1. Eigenverantwortliche Selbsteinschätzung der Zukunftsfähigkeit

Jede Gemeinde soll anhand eines vorgegebenen Prüfrasters selbst überprüfen, ob sie noch zukunftsfähig ist. Dabei wird nicht nur die Finanzlage in den Blick genommen, sondern auch Umfang und Qualität der Aufgabenerfüllung, die Vitalität der örtlichen Gemeinschaft und der Zustand der örtlichen Demokratie.

2. Koordinatoren

Mit jeweils in den sechs Landkreisen tätigen Koordinatoren sorgt das Land dafür, dass die ehrenamtlichen Entscheidungsträger in den Gemeinden sowohl bei ihrer Selbsteinschätzung als auch bei den sich ggf. anschließenden Fusionsgesprächen fachkundig unterstützt werden. Um sich verantwortungsbewusst mit dem Thema Fusionen zu befassen, braucht man jemanden, der das „Für und Wider" ebenso erklärt, wie Verfahrensfragen oder was man alles im Fusionsvertrag regeln kann, um dörfliche Identität auch nach einer Fusion zu bewahren.

3. Finanzielle Anreize

Mit den vorgesehenen Zuweisungen geht es dem Land nicht darum, Gemeinden ihre Eigenständigkeit „abzukaufen", sondern vor Ort als sinnvoll erkannte Fusionen mit einer finanziellen Anschubhilfe zu versehen.

Die finanzielle Förderung von Gemeinde- und Verwaltungszusammenschlüssen durch das Land auf der Grundlage von § 5 des Gemeinde-Leitbildgesetzes erleichtert die Entstehung zukunftsfähiger Strukturen auf der Ebene der amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden sowie der Ämter. Durch die Fusionsverordnung (FusionsVO – s. Anhang 1b) wird geregelt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um eine finanzielle Förderung zu erhalten, in welcher Höhe Zuweisungen gewährt werden, und nach welchen Verfahrensregelungen sowie für welche Zwecke die gewährten Zuweisungen zu verwenden sind.

Es gibt folgende Arten von Zuweisungen:

a) Fusionszuweisung

§ 1 FusionsVO enthält die Bestimmungen für die Gewährung und Auszahlung einer Fusionszuweisung in Höhe von grundsätzlich 200.000 Euro pro durch den Zusammenschluss wegfallende Gemeinde. Um die Zahl der wegfallenden Gemeinden zu ermitteln, wird die Zahl der Gemeinden vor der Fusion (zwei oder mehr) der Zahl der Gemeinden nach der Fusion (eine) gegenübergestellt. Schließen sich also vier Gemeinden zu einer Gemeinde zusammen, fallen drei Gemeinden weg und es werden 600.000 Euro Fusionszuweisung gewährt. Dement-

sprechend ist es für die Höhe der Fusionszuweisung ohne Belang, ob ein Gemeindezusammenschluss durch eine Gemeindeneubildung (bei der alle beteiligten Gemeinden aufgelöst werden) oder durch eine Eingemeindung (bei der eine Gemeinde fortbesteht) herbeigeführt wird, da die Verringerung der Zahl der Gemeinden – und damit die Zahl der wegfallenden Gemeinden – in beiden Fällen gleich ist.

Die Fusionszuweisung erhöht sich auf 300.000 Euro pro wegfallende Gemeinde, wenn an der Fusion ein in einem Ländlichen GestaltungsRaum (die Festlegung dieser Räume erfolgt im Landesraumentwicklungsprogramm) gelegener zentraler Ort beteiligt ist, in dessen Nahbereich die wegfallenden Gemeinden liegen (s. Anhang 7).
Einzige Voraussetzung für die Gewährung einer Fusionszuweisung ist, dass die durch die Fusion entstehende Gemeinde zukunftsfähig ist.
Neben der eigentlichen Fusionszuweisung erhalten durch Fusion gebildete Gemeinden eine Ausgleichszahlung, wenn Gemeinden beteiligt sind, die mehrfach in der Vergangenheit keine Schlüsselzuweisungen erhalten haben (abundante Gemeinden). Diese Ausgleichszahlung ist auf drei Jahre befristet.

Die Verwendung der Fusionszuweisung ist zwar im Gebietsänderungsvertrag zu regeln, wird den sich zusammenschließenden Gemeinden jedoch nicht vollkommen frei gestellt: Regelmäßig soll mindestens die Hälfte der Zuweisung zum Ausgleich eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung eingesetzt werden, soweit dessen Abbau nicht bereits durch die Inanspruchnahme der Konsolidierungszuweisung (siehe b) erzielt werden kann. Der übrige Teil der Fusionszuweisung ist für Maßnahmen zu verwenden, die nach dem Zusammenschluss das Entstehen einer örtlichen Gemeinschaft begünstigen. Durch die Möglichkeit, die Fusionszuweisung als Eigenanteil für nach anderen Vorschriften geförderte Maßnahmen einzusetzen, kann der finanzielle Vorteil für die Gemeinde faktisch verdoppelt (bei 50-Prozent-Förderung) oder – bei noch höherer Förderquote – vervielfacht werden.

Dass der Gebietsänderungsvertrag den Vorgaben der Fusionsverordnung Rechnung trägt und die tatsächliche Verwendung der Fusionszuweisung wiederum die Festlegungen des Vertrages einhält, ist durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde sicherzustellen.

b) Konsolidierungszuweisung

Zusätzlich zur Fusionszuweisung wird bei Fusionen eine finanzielle Förderung auch durch die Gewährung von Konsolidierungszuweisungen vorgesehen. Diese Form der Zuweisung wird bereits dann ermöglicht, wenn mindestens eine der an dem Zusammenschluss beteiligten Gemeinden einen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung zum 31. Dezember 2015 ausweist. Der Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung

zum 31.12.2015 lässt sich aus der Anlage zum Jahresabschluss 2015 gemäß Muster 5a zu § 48 Absatz 3 GemHVO-Doppik, Spalte 1, Nummer 11 entnehmen. Sofern die Gemeinde zum Zeitpunkt der Antragstellung noch keinen festgestellten Jahresabschluss 2015 hat, kann dem Antrag die Anlage gemäß Muster 5a aus dem aufgestellten Jahresabschluss beigefügt werden. So kann der Anspruch auf Bewilligung einer Konsolidierungszuweisung dem Grunde nach geprüft werden. Die Bewilligung der Konsolidierungszuweisung erfolgt in diesem Fall nachträglich nach Vorlage der Anlage gemäß Musters 5a aus dem festgestellten Jahresabschluss. -

Ebenso wie die Fusionszuweisung wird auch die Konsolidierungszuweisung allerdings nur gewährt, wenn die neue (beziehungsweise vergrößerte) Gemeinde zukunftsfähig ist. Zudem müssen sich die beteiligten Gemeinden im Gebietsänderungsvertrag mit Wirkung für die aufnehmende oder neu gebildete Gemeinde verpflichtet haben, spätestens zum 31. Dezember des fünften Jahres nach Wirksamwerden der Gebietsänderung den jahresbezogenen Ausgleich des Finanzhaushalts zu erreichen. Die Kontrolle dieser verbindlichen Verpflichtung obliegt der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde.

Die Höhe der im Einzelfall gewährten Konsolidierungszuweisung wird in vier Schritten ermittelt, wobei Gemeinden mit einen positiven Saldo der laufenden Ein-und Auszahlungen der Finanzrechnung zum 31.12.2015 jeweils außer Betracht bleiben:

1. Für jede Gemeinde, die zum 31.12.2015 einen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen ausweist, wird zunächst – unabhängig vom tatsächlichen negativen Saldo der Gemeinde - die maximale Konsolidierungszuweisung in Höhe von 400.000 EUR zu Grunde gelegt. Diese Beträge werden aufaddiert.
2. Anschließend werden die negativen Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen aus den jeweiligen Finanzrechnungen der an der Fusion beteiligten Gemeinden zum Stand 31.12.15 aufaddiert.
3. Der nach Schritt 1 ermittelten maximalen Konsolidierungszuweisung wird die nach Schritt 2 ermittelte die Summe der negativen Salden gegenübergestellt. Übersteigt die Summe der negativen Salden die maximale Konsolidierungszuweisung, erfolgt die Bewilligung in Höhe der maximal möglichen Konsolidierungszuweisung von 400.000 EUR je beteiligter defizitärer Gemeinde (= Betrag nach Schritt 1). Ist die Summe der negativen Salden hingegen geringer als die maximale Konsolidierungszuweisung, erfolgt die Bewilligung nur in Höhe der Summe der negativen Salden (= Betrag nach Schritt 2).
4. Die so ermittelte Konsolidierungszuweisung gelangt nach erfolgter Entscheidung des Ministeriums zur Zukunftsfähigkeit der neuen Struktur in zwei Teilbeträgen zur Auszahlung:

a) Der erste Teilbetrag (40 Prozent) wird ausgezahlt, wenn sich die fusionierenden Gemeinden im Gebietsänderungsvertrag verpflichten, innerhalb von fünf Jahren den jahresbezogenen Haushaltsausgleich in der Finanzrechnung zu erreichen.

b) Der zweite Teilbetrag (60 Prozent) wird ausgezahlt, sobald die fusionierte Gemeinde das Erreichen des jahresbezogenen Haushaltsausgleichs mit der festgestellten Finanzrechnung nachweist (spätestens fünf Jahre nach Fusion). Eine Rückforderung des ersten Teilbetrags erfolgt nicht, wenn die Voraussetzung für die Zahlung des zweiten Teilbetrags nicht erfüllt wird.

Die dargestellten Mechanismen veranschaulicht der folgende Beispielsfall einer Fusion aus drei Gemeinden:

Gemeinde A: Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung zum Stichtag: - 200.000 Euro

Gemeinde B: Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung zum Stichtag: - 700.000 Euro

Gemeinde C: Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung zum Stichtag: + 300.000 Euro

Berechnung der Konsolidierungszuweisung:

Schritt 1: Ermittlung der maximalen Konsolidierungszuweisung: 800.000 Euro (400.000 Euro Gemeinde A zzgl. 400.000 Euro Gemeinde B)

Schritt 2: Ermittlung der Summe der negativen Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen: - 900.000 Euro (-200.000 Euro Gemeinde A zzgl. - 700.000 Euro Gemeinde B)

Schritt 3: Kürzung auf maximale Konsolidierungszuweisung: 800.000 Euro

Schritt 4: erster Teilbetrag: 320.000 Euro
zweiter Teilbetrag: 480.000 Euro

Aus der zusätzlich gewährten Fusionszuweisung (400.000 Euro, da zwei Gemeinden wegfallen), soll mindestens die Hälfte (§ 1 Absatz 6) zum Abbau des nach der Inanspruchnahme der Konsolidierungszuweisung noch verbleibenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung verwendet werden (hier also für die verbleibenden 100.000 Euro zum Stichtag sowie für die ggf. zwischen dem Stichtag und bis zum Erreichen des jahresbezogenen Haushaltsausgleichs noch auflaufenden negativen Salden).
Kann der jahresbezogene Ausgleich der Finanzrechnung bis zum 31. Dezember des fünften Jahres nach Wirksamwerden der Gebietsänderung nicht nachgewiesen werden, entfällt der Anspruch auf Auszahlung des zweiten Teilbetrages der Fusionszuweisung. Zuweisungen nach der FusionsVO finden bei der Ermittlung

des Haushaltsausgleichs keine Berücksichtigung. Mit der Konsolidierungszuweisung wird so nicht nur die finanzielle Ausgangslage der neu gebildeten Gemeinde substanziell verbessert, sondern es werden auch deutliche Anreize geschaffen, die sich nach einem Zusammenschluss eröffnenden Einsparpotenziale – zum Beispiel durch die Zusammenlegung und bessere Auslastung öffentlicher Einrichtungen – auch zu realisieren.
Gemäß Absatz 4 gelten für das Antragsverfahren dieselben Regularien wie bei der Fusionszuweisung. Gemeinden, die beide Zuweisungen beantragen, können dies in einem Antrag tun. Auch der Bewilligungsbescheid des Ministeriums für Inneres und Europa kann beide Zuweisungen beinhalten.

c) Verwaltungsfusionszuweisung:

Bei freiwilligen Verwaltungsfusionen von amtsfreien Gemeinden und/oder Ämtern wird eine Verwaltungsfusionszuweisung in Höhe von grundsätzlich 400.000 Euro gewährt. In § 3 Absatz 1 FusionsVO sind die gegenwärtig nach der Kommunalverfassung (KV M-V) sowie nach § 7 GLeitbildG in Betracht kommenden Gestaltungsoptionen, mit denen Verwaltungen von Ämtern und/oder Gemeinden zusammengeführt werden können, dargestellt. Ist ein beteiligtes Amt kleiner als 6 000 Einwohner, halbiert sich die Höhe der Verwaltungsfusionszuweisung, da angesichts der gesetzlichen Einwohnermindestzahl nach § 125 Absatz 3 Satz 3 KV M-V der Zusammenschluss eines solchen Amtes mit einer anderen Körperschaft rechtlich zwingend geboten und somit nicht freiwillig ist. Diese Halbierung tritt allerdings nicht ein, wenn der Zusammenschluss spätestens mit Wirkung zum 01.01.2018 wirksam wird. Das Zusammenführen der Verwaltungen von Ämtern mit jeweils weniger als 6 000 Einwohnern wird nicht nach dieser Verordnung finanziell gefördert, da ein Tätigwerden des Verordnungsgebers ohnehin gesetzlich geboten wäre. Die Gewährung einer Sonderbedarfszuweisung für entstehende Kosten der Zusammenführung der Verwaltungen bleibt allerdings in derartigen Fällen, in denen nach dieser Verordnung keine Fusionszuweisung gezahlt wird, rechtlich möglich. Die vorgesehene Regelung schafft für kleine Ämter so Anreize, Zusammenschlüsse nicht erst aus Anlass des Unterschreitens der Mindesteinwohnerzahl anzustreben, sondern schon rechtzeitig vorher.

IV. Wie wird die Selbsteinschätzung der Zukunftsfähigkeit durchgeführt und ausgewertet?

Durch § 2 Absatz 1 GLeitbildG werden alle amtsangehörigen Gemeinden dazu verpflichtet, eine eigenverantwortliche Selbsteinschätzung ihrer Zukunftsfähigkeit, orientiert an den Kriterien des Leitbildes, vorzunehmen. Am Ende des Prozesses der eigenverantwortlichen Selbsteinschätzung steht ein Beschluss der Gemeindevertretung. Dieser Beschluss sollte, um noch genügend Zeit für anschließende Fusionsverhandlungen zu lassen, spätestens zum 31. Oktober 2017 gefasst worden sein. Um

dieses Terminziel nicht zu verfehlen, sollte frühzeitig ein Fahrplan konzipiert werden, in dem die einzelnen Schritte und die jeweiligen Aufgaben samt Verantwortlichkeiten (Amtsverwaltung, Bürgermeister, Gemeindevertretung) festgelegt werden. Für die Vorbereitung des Beschlusses sollte ein vorberatendes Gremium genutzt werden, das eine Überbeanspruchung der Gemeindevertretung verhindert und in der Regel schneller und effizienter arbeiten kann als die gesamte Gemeindevertretung. Das kann ein zeitweiliger Sonderausschuss sein, aber bspw. auch der Hauptausschuss. Sowohl die Amtsverwaltung als auch die Koordinatoren sind verpflichtet, den Beratungsprozess zu unterstützen.

Nachdem die organisatorischen Vorbereitungen (Einsetzung eines Gremiums, Festlegung eines Terminplans) getroffen wurden, müssen die für die Gemeinde maßgeblichen Daten und Fakten bezüglich der einzelnen Kriterien des Leitbildes ermittelt und zusammengetragen werden. Für die landesweit bereits erfassten Daten erfolgt auf dem Regierungsportal der Landesregierung eine zentrale Bereitstellung (http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/im/Kommunales/Gemeinde%E2%80%93Leitbildgesetz,-vertragliche-Gemeindefusionen/).
Dies betrifft die Zahl der Zuzüge in die Gemeinde in den Jahren 2013 bis 2015 bezogen auf 1.000 EW, die Wahlbeteiligung in der Gemeinde bei der Kommunalwahl 2014, die aktuelle Steuerkraftmesszahl je Einwohner sowie die Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse.

Der zeitliche Ablauf gestaltet sich daher beispielhaft wie folgt:

1. Auftaktveranstaltung in der Gemeindevertretung – Einrichtung einer Arbeitsgruppe/Einsetzung eines Ausschusses
2. Konstituierung der Arbeitsgruppe/des Ausschusses – Erarbeitung eines Terminplans
3. Bereitstellung der leitbildrelevanten Daten und Fakten entsprechend der festgelegten Verantwortlichkeiten
4. Nach den Leitbild-Kriterien getrennte Darstellung der festgestellten Abweichungen zwischen dem Leitbild und dem Ist-Zustand der Gemeinde
5. Erarbeitung einer bewertenden Gesamtdarstellung zur Zukunftsfähigkeit der Gemeinde insgesamt
6. Beschlussfassung der Gemeindevertretung über die Darstellung und das Ergebnis der Selbsteinschätzung
7. Gegebenenfalls Beschluss zur Aufnahme von Fusionsverhandlungen mit Nachbargemeinden

Weitere Empfehlungen zur Durchführung und Auswertung der Selbsteinschätzung werden im Dialog zwischen dem Städte- und Gemeindetag, den Koordinatoren und dem Ministerium für Inneres und Europa noch erarbeitet und den Kommunen sukzessive zur Verfügung gestellt.

V. Was ist zu tun, wenn das Ergebnis der Selbsteinschätzung lautet, dass die Gemeinde nicht zukunftsfähig ist?

Entsprechend dem im Gemeinde-Leitbildgesetz verankerten Freiwilligkeitsprinzip hat es für die Eigenständigkeit der Gemeinde keine unmittelbaren Auswirkungen, wenn die Gemeindevertretung im Rahmen der Selbsteinschätzung zu der Auffassung gelangt, dass die Gemeinde nicht zukunftsfähig ist oder dass an der Zukunftsfähigkeit jedenfalls Zweifel bestehen.

Aufgrund ihrer Verantwortung für die Einwohnerschaft wird allerdings von einer verantwortungsbewussten Gemeindevertretung zu erwarten sein, dass sie nach einer solchen Feststellung nicht einfach zur Tagesordnung übergeht, sondern sich die Frage stellt, wie eine zukunftsfähige kommunale Selbstverwaltung auf ihrem Gebiet gesichert oder wiederhergestellt werden kann. Neben einem Ausbau der kommunalen Zusammenarbeit, eigenen Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung und zur Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements (ehrenamtliche Wahrnehmung kommunaler Aufgaben im Bereich Kultur, Sport, Unterhaltung und Betrieb gemeindlicher Einrichtungen) kann auch ein Zusammenschluss mit benachbarten Gemeinden ein Ansatz sein, um die kommunale Selbstverwaltung zukunftsfähig zu machen. Um diesen Weg zu beschreiten, bedarf es zunächst eines Grundsatzbeschlusses der Gemeindevertretung zur Aufnahme von Verhandlungen (s. VI 2, a).

Landesweit zukunftsfähige Gemeindestrukturen können allerdings nicht dadurch entstehen, dass sich nur solche Gemeinden zusammenschließen, die sich allesamt nicht für zukunftsfähig halten. Daher kommt der Bereitschaft, für mögliche Gemeindezusammenschlüsse offen zu stehen, eine große Bedeutung für das Gelingen eines freiwilligen Reformprozesses auch in solchen Gemeinden zu, die ihre Zukunftsfähigkeit als gegeben ansehen. Dies betrifft sowohl größere Gemeinden, die für Eingemeindungen offen stehen sollten, als auch eher kleine Gemeinden, die im Interesse einer nachhaltigen Daseinsvorsorge in ihrer Region fusionswillige Nachbargemeinden nicht mit ihren Problemen allein lassen sollten. Durch die im Gesetz vorgesehenen Konsolidierungszuweisungen hat der Gesetzgeber dafür Sorge getragen, dass zukunftsfähige Gemeinden im Falle einer Fusion grundsätzlich nicht für die Altdefizite der Fusionspartner einstehen müssen.

VI. Wie wird ein freiwilliger Gemeindezusammenschluss vorbereitet und vollzogen?

1. Was ist ein Gemeindezusammenschluss?

Wenn zwei oder mehr Gemeinden ihre Eigenständigkeit aufgeben und zu einer Gemeinde werden, dann ist dies ein Gemeindezusammenschluss. Ein solcher Gemeindezusammenschluss, ist, da sich dadurch das Gebiet der beteiligten Gemeinden ändert, eine Gebietsänderung nach § 11 KV M-V. Ein Gemeindezusammenschluss

kann nach der genannten Vorschrift insbesondere dadurch herbeigeführt werden, dass die Beteiligten miteinander einen Vertrag schließen. Dieser Vertrag wird im Gesetz „Gebietsänderungsvertrag" genannt. Ein mit Erläuterungen versehenes Muster eines Gebietsänderungsvertrages findet sich in dieser Broschüre (Anhang 3). Für diesen Gebietsänderungsvertrag gibt es zwei unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten:

Bei einer **Eingemeindung** bleibt eine der Gemeinden (die aufnehmende) rechtlich bestehen, während die anderen (aufzunehmenden) Gemeinden aufgelöst werden. Die aufnehmende Gemeinde erhält durch die Eingemeindung ein größeres Gebiet und zusätzliche Einwohner und ist Rechtsnachfolger der aufgenommenen Gemeinden. Da die aufnehmende Gemeinde als Rechtssubjekt bestehen bleibt, bestehen auch ihre Organe (Gemeindevertretung und Bürgermeister) für den Rest der Wahlperiode bzw. ihrer Amtszeit fort und müssen nicht aus Anlass der Eingemeindung neu gewählt werden.
Bei einer **Gemeindeneubildung** lösen sich durch den Gebietsänderungsvertrag alle an dem Zusammenschluss beteiligten Gemeinden auf und bilden eine neue Gemeinde. Die Organe dieser neuen Gemeinde müssen neu gewählt werden (vgl. VIII 4).
Die neue Gemeinde ist Rechtsnachfolger aller an dem Zusammenschluss beteiligten Gemeinden.
Ob der Gebietsänderungsvertrag eine Eingemeindung oder eine Neubildung festlegt, ist allein Verhandlungssache der vertragschließenden Gemeinden. In der Praxis wird in der Regel eine Eingemeindung vorgenommen, wenn eine an dem Zusammenschluss beteiligte Gemeinde deutlich einwohnerstärker ist als die anderen Gemeinden.

Aus verschiedenen gesetzlichen Vorschriften ergibt sich, was zwingend in einem Gebietsänderungsvertrag zu regeln ist (Pflichtinhalt), was darin geregelt werden kann (fakultativer Inhalt) und was nicht darin geregelt werden darf, weil dies gegen höherrangiges Recht verstoßen würde (unzulässiger Inhalt):

Inhalt des Gebietsänderungsvertrages:

a) Pflichtinhalt
   - Vertragspartner
   - Art der Gebietsänderung (Neubildung oder Eingemeindung)
   - Rechtsnachfolge
   - Überleitung des Ortsrechts
   - Regelung zum künftigen Gemeindenamen (bei Neubildung)
   - Verwendung der Fusionszuweisung (wenn eine solche beantragt wird)

- Verpflichtung zum jahresbezogenen Ausgleich der Finanzrechnung innerhalb von fünf Jahren nach der Gebietsänderung (nur wenn eine Konsolidierungszuweisung beantragt wird)
- Bestimmung des Tages des Wirksamwerdens der Gebietsänderung

b) Fakultativer Inhalt (nicht abschließend)

- Bildung einer Ortsteilvertretung oder Wahl eines Ortsvorstehers
- Regelung zum Fortbestehen der in den alten Gemeinden bereits eingerichteten Ortsteilvertretungen/Ortsvorsteher, ggf. auch unter Fortführung der Mandats-/Amtsverhältnisse der noch in den alten Gemeinden gewählten Ortsteilvertretungen/Ortsvorsteher
- Weiterführung öffentlicher Einrichtungen
- Bereitstellung eines Ortsteil-Budgets
- künftige Investitionen
- Klauseln zur Abweichung von Festlegungen des Gebietsänderungsvertrages (Voraussetzungen, Verfahren)
- Ermächtigung einer Gemeinde, bereits vor Wirksamwerden des Zusammenschlusses eine Fusionszuweisung und ggf. Konsolidierungszuweisung beim Ministerium für Inneres und Europa zu beantragen
- Etwaiger Bürgerentscheid, z.B. zum Namen der Gemeinde bei Neubildung
- Festlegung der Durchführung eines Bürgerentscheids für die „neue" Gemeinde noch in den „alten" Gemeinden
- Bestimmung des Wahlleiters für die notwendig werdende Wahl im besonderen Fall (bei Gemeindeneubildung)
- Festlegung der Anzahl und Abgrenzung der Wahlbezirke (bei Gemeindeneubildung)
- Regelung zur Anhebung der Zahl der Gemeindevertreter bei der ersten Wahl nach einer Gebietsänderung
- Vereinbarung zur Einteilung der Wahlbereiche für die nächste Wahl zur Gemeindevertretung (nur bei Neubildung einer Gemeinde)
- Festlegung des Wahltages für die Ergänzungswahl/Neuwahl der Gemeindevertretung und – bei Neubildung – des Bürgermeisters
- Übertragung der Wahlbereichseinteilung auf das Amt (bei Gemeindeneubildung innerhalb eines Amtes)
- Übertragung der Wahlvorbereitung auf eine amtsfreie Gemeinde, in die die Gemeinde eingemeindet werden will

c) Unzulässiger Inhalt (nicht abschließend)

- Festlegung besonderer Mehrheitserfordernisse für bestimmte Entscheidungen, die in die Zuständigkeit der „neuen" Gemeindevertretung fallen
- Festlegung der personellen Besetzung von Funktionen, die nach den Bestimmungen der Kommunalverfassung zwingend durch Wahl zu erfolgen hat
- Vereinbarung unterschiedlicher Hebesätze für mehr als fünf Jahre
- „Ewigkeitsklauseln" für Zuschüsse an Vereine, pp.
- Festlegung eines Zusammenschlusses zu einer amtsfreien Gemeinde (zulässig allerdings: „Der Zusammenschluss erfolgt in dem Bestreben für die neu gebildete Gemeinde den Status der Amtsfreiheit zu erlangen.")

2. Wie läuft ein Gemeindezusammenschluss ab?

Die Durchführung eines freiwilligen Gemeindezusammenschlusses durch zwei oder mehr Gemeinden erfolgt in einem Verfahren, dessen wesentliche Eckpunkte gesetzlich vorgegeben sind. Hieraus ergibt sich der folgende Ablauf:

a) Beschluss der Gemeindevertretung zur Aufnahme von Verhandlungen (§ 11 Absatz 2 KV M-V) – alternativ: Bürgerentscheid, zweckmäßig parallel: Kontaktaufnahme mit der unteren Rechtsaufsichtsbehörde

b) Aufnahme von Verhandlungen mit den in Frage kommenden Fusionspartnern, Erarbeitung eines Vertragsentwurfs unter Einbeziehung des Amtes und der Koordinatoren

c) Anhörung der Bürger, Ämter und Landkreise

d) Beratung und Beschlussfassung des Vertrags durch die Gemeindevertretung (alternativ: Bürgerentscheid)

e) Vorlage bei der unteren Rechtsaufsichtsbehörde zwecks Genehmigungseinholung (mind. zwei Monate vor dem geplanten Inkrafttreten), ggf. Einbeziehung des Ministeriums für Inneres und Europa

f) Ausfertigung (= Unterzeichnung) des Vertrages durch Bürgermeister und Stellvertreter (Verpflichtungserklärung!)

g) Öffentliche Bekanntmachung (wie Satzung); Bekanntmachung im AmtsBl. M-V durch das Ministerium für Inneres und Europa

h) Inkrafttreten

i) Im Anschluss: Durchführung von Neu- oder Ergänzungswahlen der Gemeindevertretung und – bei Gemeindeneubildungen – des Bürgermeisters

zu a – Startschuss-Beschluss
Der Startschuss für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse besteht gemäß § 12 Absatz 1 Satz 1 KV M-V stets in einem von der Gemeindevertretung mit der Mehrheit

aller Mitglieder zu fassenden **Beschluss zur Aufnahme von Verhandlungen**. Erst dieser Beschluss ermächtigt den Bürgermeister, Verhandlungen aufzunehmen, und kann Festlegungen treffen, ob der Bürgermeister die Verhandlungen allein oder unterstützt von weiteren Gemeindevertretern führen soll. Da der Beschluss nach § 29 Absatz 5 KV M-V in öffentlicher Sitzung zu fassen ist, wird hierdurch auch erreicht, dass die Bürger der Gemeinde über die Absicht, über einen Gemeindezusammenschluss zu verhandeln, informiert werden. Der „Startschuss-Beschluss" kann entweder auf die Verhandlung mit bestimmten, konkret zu benennenden Gemeinden bezogen werden oder allgemein gehalten werden („Der Bürgermeister wird beauftragt, mit in Frage kommenden Gemeinden in Verhandlungen über eine Gebietsänderung mit dem Ziel eines Gemeindezusammenschlusses einzutreten.") Da ein Gebietsänderungsvertrag in jedem Fall der Gemeindevertretung nochmals vorgelegt werden muss, ist in der Regel ein eher weit gefasster Verhandlungsauftrag für den Bürgermeister zweckmäßig, ohne dass die Gemeindevertretung damit Gefahr liefe, ihren maßgeblichen Einfluss zu verlieren. Auch das Gemeinde-Leitbildgesetz nimmt in § 2 Absatz 2 Bezug auf diesen „Startschuss-Beschluss". Soweit er von einer Gemeindevertretung gefasst wird, die im Rahmen der Selbsteinschätzung feststellt, dass die Zukunftsfähigkeit ihrer Gemeinde nicht gesichert ist, erwächst aus der Beschlussfassung ein Anspruch, bei der weiteren Begleitung des Verfahrens durch die Koordinierungsstellen unterstützt zu werden.
Für die Entscheidung darüber, mit welchen Nachbargemeinden Verhandlungen geführt werden, sollen zudem die im Gemeinde-Leitbildgesetz niedergelegten Grundsätze beachtet werden:

aa) Eine Zusammenlegung mit anderen Gemeinden soll vorrangig innerhalb des jeweiligen Amtes angestrebt werden, soweit dessen Bestand unter Beachtung des § 125 Absatz 3 KV M-V nach Maßgabe von § 4 jedenfalls bis zum Jahr 2030 gesichert erscheint. Dieser Vorrang gilt nicht, wenn sich Gemeinden im Nahbereich eines nicht demselben Amt angehörenden zentralen Ortes mit diesem zusammenschließen wollen.

bb) Eine Zusammenlegung soll möglichst mit dem benachbarten zentralen Ort, der demselben Amt angehört, angestrebt werden.

cc) Sofern die Auflösung von Gemeinden zur Herstellung zukunftsfähiger Gemeindestrukturen als erforderlich angesehen wird, soll bei der Neubildung oder bei Eingemeindungen, die nicht in einen zentralen Ort erfolgen, die neu zu bildende oder aufnehmende Gemeinde so bemessen werden, dass deren Zukunftsfähigkeit gewährleistet ist.

dd) Gebietsänderungsverträge sollen nicht dazu führen, dass die Zahl der Mitgliedsgemeinden in einem Amt auf zwei sinkt. Sie sollen nach Möglichkeit dazu führen, dass sich die Zahl der Gemeinden innerhalb eines Amtes auf sechs oder weniger verringert, sofern nicht das Amt nach Einwohnerzahl oder

Fläche eine deutlich überdurchschnittliche Größe aufweist.

ee) Gebietsänderungsverträge sollen nicht dazu führen, dass andere Gemeinden des Amtes, deren Zukunftsfähigkeit nicht gesichert ist, in eine Randlage geraten, in der sie von Zusammenschlüssen zu zukunftsfähigen Gemeinden innerhalb des Amtes abgeschnitten sind.

Werden diese Grundsätze bei der Beschlussfassung über die Aufnahme von Verhandlungen nicht beachtet, führt dies nicht ohne weiteres zur Rechtswidrigkeit dieses Beschlusses. Es besteht aber die Gefahr, dass die dann unter Umständen vereinbarte Gebietsänderung nicht in eine zukunftsfähige Struktur mündet und so keinen Anspruch auf eine Fusionszuweisung auslöst, oder sogar schlimmstenfalls nicht dem öffentlichen Wohl entspricht, und deswegen nicht genehmigungsfähig ist. Um diese Gefahren zu reduzieren, ist es umso wichtiger, die Abstimmung mit der Rechtsaufsichtsbehörde zu suchen, je weiter sich eine Gemeindevertretung von den benannten Grundsätzen entfernen will.

zu b – Aufnahme von Verhandlungen
Da die Aufnahme von Verhandlungen erst erfolgen kann, wenn alle an der Verhandlung zu beteiligenden Gemeinden einen entsprechenden „Startschuss-Beschluss" gefasst haben, kommt im Regelfall dem Amt die Aufgabe zu, die Beschlussfassungen der amtsangehörigen Gemeinden zu koordinieren bzw. entsprechende Beschlussfassungen auch auf Seiten solcher potenzieller Partner für einen Gemeindezusammenschluss anzuregen, die selbst zu der Einschätzung gelangt sind, ihre Zukunftsfähigkeit sei in der bestehenden Struktur gesichert. Mit den Koordinatoren sollte möglichst frühzeitig Kontakt aufgenommen werden, um die weitere Vorgehensweise – auch in terminlicher Hinsicht – zu erörtern. Über die Fortschritte der Verhandlung ist die Gemeindevertretung in geeigneter Weise zu informieren. Eine Unterrichtung der Einwohner ist in diesem Verfahrensstadium möglich, aber nicht zwingend vorgeschrieben. Am Ende eines erfolgreich verlaufenden Verhandlungsprozesses steht ein Entwurf eines Gebietsänderungsvertrages, der aus Sicht der Bürgermeister als der verantwortlichen Verhandlungsführer der eigenen Gemeindevertretung zur Annahme empfohlen werden kann. Durch die Einbeziehung des Amtes, der Koordinatoren und ggf. der Rechtsaufsichtsbehörde ist sicherzustellen, dass dieser Vertrag nicht nur politisch gewollt, sondern auch rechtlich umsetzbar ist.
Wenn es vom Startschuss-Beschluss der Gemeindevertretung gedeckt ist, kann jede Gemeinde auch parallel mit mehreren potenziellen Vertragspartnern verhandeln. Wegen der Wechselwirkungen auf andere Gemeinden, die dann ggf. unerwartet ohne Option einer Gebietsänderung dastünden, ist es aber ein Gebot der Fairness innerhalb der kommunalen Familie, sich möglichst frühzeitig auf eine konkrete angestrebte Lösung festzulegen und diese dann lösungsorientiert zu Ende zu verhandeln, statt mehrere potenzielle Partner hinzuhalten, um größere Zugeständnisse der Verhandlungspartner zu erzielen.

zu c – Anhörung der Bürgerinnen und Bürger
Sobald der Verhandlungsprozess in ein Stadium getreten ist, das den Abschluss eines Gebietsänderungsvertrages erwarten lässt, ist der richtige Zeitpunkt für die gesetzlich vorgeschriebene Anhörung der Bürgerinnen und Bürger gekommen. Diese Anhörung ist für alle Gemeinden zwingend, die durch die Gebietsänderung aufgelöst werden sollen. Die bei einer Eingemeindung aufnehmende Gemeinde muss ihre Bürgerinnen und Bürger also nicht anhören. Die Form der Anhörung – anlässlich einer Bürgerversammlung oder im Rahmen eines schriftlichen Verfahrens – ist gesetzlich nicht geregelt und daher von der jeweiligen Gemeinde festzulegen. Die Anhörung wird entbehrlich, wenn über den Gebietsänderungsvertrag mit einem Bürgerentscheid entschieden werden soll, weil dies die Gemeindevertretung so beschlossen hat, oder weil es ein erfolgreiches Bürgerbegehren gegeben hat. Vor der eigentlichen Anhörung der Bürgerinnen und Bürger kann schon eine Information der Einwohnerinnen und Einwohner über die Gründe, Ziele und Verfahrensstände der geplanten Gebietsänderung erfolgen. Die von den Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen der Anhörung vorgetragenen Gesichtspunkte sind von der Gemeindevertretung in die Beratung über den Gebietsänderungsvertrag einzubeziehen. Sinn der Anhörung ist es also in erster Linie dafür zu sorgen, dass Anregungen und Bedenken der Gemeindevertretung zur Kenntnis gelangen. Inwieweit die Gemeindevertreter die vorgetragenen Aspekte bei ihrer Entscheidung berücksichtigen, ist Sache ihrer freien Mandatsausübung. Ein Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf eine schriftliche Reaktion der Gemeinde besteht nicht. Es ist ungeachtet dessen empfehlenswert, Anregungen und Bedenken zumindest zusammengefasst in der Sitzung der Gemeindevertretung anzusprechen und sie in die Niederschrift aufzunehmen und so nach § 29 Absatz 8 KV M-V gegenüber der Öffentlichkeit transparent zu machen.

Gleichzeitig mit der Anhörung der Bürgerinnen und Bürger sollte auch die förmliche Anhörung der Ämter und Landkreise erfolgen, wenn diese durch die geplante Gebietsänderung betroffen sind. Dies ist zweifelsfrei dann der Fall, wenn sich die gemeindliche Gebietsänderung auf die bestehenden Ämter- bzw. Landkreisgrenzen auswirkt, also bei kreis-oder ämterübergreifenden Zusammenschlüssen.
Ob das bis dato praktizierte Anhörungserfordernis der Ämter und Landkreise dagegen auch bei Zusammenschlüssen von Gemeinden innerhalb eines Amtes bzw. Landkreises rechtlich erforderlich ist, erscheint zumindest zweifelhaft. Um die Verfahrensdauer zu verkürzen und wohl zumeist unnötige Kreistagsbefassungen zu vermeiden, ist es jedenfalls zulässig, dass die Kreistage pauschale Einverständnisbeschlüsse für gemeindliche Zusammenschlüsse nach dem GLeitbildG fassen, die die Grenzen des Landkreises nicht verändern. Die Amtsausschüsse können entsprechend verfahren.

zu d – abschließender Beschluss der Gemeindevertretung
Die Annahme des ausgehandelten Gebietsänderungsvertrages ist – sofern sie nicht durch Bürgerentscheid erfolgt – Sache der Gemeindevertretung. Nur wenn diese dem Vertrag durch Beschluss mit der Mehrheit aller Mitglieder (= mehr als die Hälfte

der Zahl der Mitglieder – vgl. § 31 Absatz Satz 4 KV M-V) zustimmt, ist der Bürgermeister – gemeinsam mit einem Stellvertreter – befugt, den Vertrag zu unterzeichnen. Beschließt die Gemeindevertretung Änderungen am Vertrag, macht dies eine Nachverhandlung erforderlich, an der der Vertragsschluss schlimmstenfalls scheitern kann, wenn die Gemeindevertretungen der anderen Gemeinden nicht zu Zugeständnissen bereit sind. Daher ist durch eine ständige Rückkopplung zwischen dem Bürgermeister als Verhandlungsführer und der Gemeindevertretung nach Möglichkeit anzustreben, dass der ausgehandelte Vertrag auch so beschlossen wird, wie er zur entscheidenden Gemeindevertretersitzung vorgelegt wird.
An die Stelle des Beschlusses der Gemeindevertretung kann auch ein Bürgerentscheid treten (vgl. VII).

zu e – Genehmigung durch die untere Rechtsaufsichtsbehörde
Nach seiner Unterzeichnung ist der Gebietsänderungsvertrag der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde (also dem Landrat, dessen Landkreis die beteiligten Gemeinden angehören) zur Genehmigung vorzulegen. Erst diese Genehmigung schafft die rechtliche Voraussetzung dafür, dass die angestrebte Gebietsänderung auch in Kraft treten kann. Durch eine frühzeitige Einbindung der Rechtsaufsichtsbehörde und eine von ihr gewährte Beratung kann schon in der Verhandlungsphase dafür Sorge getragen werden, dass der Gebietsänderungsvertrag nicht an zu spät erkannten rechtlichen Fallstricken scheitert. Der Gebietsänderungsvertrag ist der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde mindestens zwei Monate vor dem beabsichtigten Wirksamwerden der Gebietsänderung vorzulegen (vgl. § 11 Absatz 2 Satz 2 KV-DVO).
Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen. Solch entgegenstehende Gründe können insbesondere darin liegen, dass der Gebietsänderungsvertrag rechtswidrig ist, weil er Bestimmungen enthält, die höherrangiges Recht, wie bspw. die Kommunalverfassung, verletzen. Ein solcher Verstoß liegt auch vor, wenn der Vertrag dem öffentlichen Wohl zuwiderläuft, weil bspw. entweder ein Vertragspartner grob benachteiligt wird, oder negative Auswirkungen auf das zentralörtliche System eintreten, die durch die Vorteile des Zusammenschlusses nicht aufgewogen werden.
Zusammen mit dem Gebietsänderungsvertrag sind der Rechtsaufsichtsbehörde nach § 11 Absatz 2 Satz 1 KV-DVO folgende Unterlagen vorzulegen:

- ein Nachweis über die erfolgte Anhörung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger,
- Auszüge aus den Protokollen über die Beschlüsse der Gemeindevertretungen zum Gebietsänderungsvertrag sowie
- eine Darlegung der aus Sicht der Gemeinden maßgebenden Gründe des öffentlichen Wohls für die Gebietsänderung.

Für Gebietsänderungen auf der Grundlage des GLeitbildG sowie der FusionsVO deckt sich der vorgenannte dritte Spiegelstrich im Wesentlichen mit der durch § 1 Ab-

satz 3 FusionsVO verlangten schlüssigen Darlegung der Zukunftsfähigkeit der beabsichtigten Gemeinde, soweit an dem Zusammenschluss kein zentraler Ort beteiligt ist, in dessen Nahbereich die wegfallende Gemeinde liegt. Ist an dem Zusammenschluss dagegen ein solcher zentraler Ort beteiligt, kann die Darlegung der Gründe des öffentlichen Wohls in der Regel sehr knapp erfolgen („Gründe des öffentlichen Wohls liegen in der Stärkung des an dem Zusammenschluss beteiligten zentralen Ortes sowie in dem Wegfall einer – ggf. auch mehrerer – nicht zukunftsfähigen Gemeinde.")

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens hat die untere Rechtsaufsichtsbehörde zu prüfen, ob gemäß § 12 KV-DVO das Ministerium für Inneres und Europa zu beteiligen ist, weil sich der beabsichtigte Zusammenschluss in relevanter Weise auf die Ämterstruktur auswirkt, was insbesondere bei einem Zusammenschluss von Gemeinden verschiedener Ämter oder bei einem Zusammenschluss aller Gemeinden eines Amtes der Fall ist. Die Genehmigung kann dann nur mit Zustimmung des Ministeriums erteilt werden, das dann parallel auch die Verordnung zur Bildung der Ämter und zur Bestimmung amtsfreier Gemeinden ändern muss.

zu f – Unterzeichnung
Der Gebietsänderungsvertrag ist als Verpflichtungserklärung von den beteiligten Gemeinden unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips (§ 38 Absatz 6 bzw. § 39 Absatz 2 KV M-V) zu unterzeichnen. Die Unterzeichnung kann vor oder nach der Erteilung der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde erfolgen.

zu g – Öffentliche Bekanntmachung
Nach seiner Unterzeichnung und Genehmigung ist der Gebietsänderungsvertrag nach dem für Satzungen geltenden Verfahren öffentlich bekannt zu machen, soweit er – wie es bei Gemeindezusammenschlüssen aufgrund von § 12 Absatz 1 Satz 4 KV M-V stets der Fall ist – Regelungen zur Überleitung des Ortsrechts enthält. Um keine Wirksamkeitslücke der ortsrechtlichen Bestimmungen entstehen zu lassen, sollte die öffentliche Bekanntmachung noch vor dem Wirksamwerden der Gebietsänderung erfolgen. Das Bekanntmachungsverfahren richtet sich dann nach den Hauptsatzungsregelungen der an dem Zusammenschluss beteiligten Gemeinden. Die öffentliche Bekanntmachung ist allerdings keine Wirksamkeitsvoraussetzung des Vertrages hinsichtlich sämtlicher Bestimmungen außerhalb der Überleitung des Ortsrechts. Der Zusammenschluss wäre daher auch schon wirksam, solange die öffentliche Bekanntmachung des Gebietsänderungsvertrages noch nicht erfolgt ist.

zu h – Inkrafttreten
Anders als beispielsweise bei einer Satzung treten die gegenseitigen vertraglichen Verpflichtungen des Gebietsänderungsvertrages bereits in Kraft, sobald die Unterzeichnung und die Erteilung der rechtsaufsichtlichen Genehmigung erfolgt sind. Dies ermöglicht es beispielsweise, im Gebietsänderungsvertrag vereinbarte Maßnahmen (z.B. die Durchführung eines Bürgerentscheids zum Namen, oder die Vorbereitung

einer Wahl zur Gemeindevertretung) vorzunehmen, bevor die vereinbarte Gebietsänderung selbst wirksam geworden ist.
Der Tag des Wirksamwerdens der Gebietsänderung ist ungeachtet dessen im Gebietsänderungsvertrag zu bestimmen. Entsprechend § 11 Absatz 3 Satz 1 KV-DVO soll hierfür der Ablauf des 30. Juni, des 31. Dezember oder der Tag der nächsten Wahl zur Gemeindevertretung vereinbart werden. Der Tag des Wirksamwerdens der Gebietsänderung liegt in aller Regel zeitlich nach dem Tag des Wirksamwerdens des Gebietsänderungsvertrages. Die Gebietsänderung kann auch am selben Tag wirksam werden, keinesfalls aber vor dem Gebietsänderungsvertrag.

zu i – Wahlrechtliche Folgen
Die wahlrechtlichen Folgen von Gemeindezusammenschlüssen werden ausführlich unter VIII 4 dargestellt.

3. Die Umwandlung eines Amtes in eine amtsfreie Gemeinde

Wenn sich sämtliche Gemeinden eines Amtes auf einen Gemeindezusammenschluss verständigen, so geht das in der Regel mit dem Wunsch einher, dass die neue Gemeinde amtsfrei wird, also eine eigene Verwaltung und einen hauptamtlichen Bürgermeister erhält, während das Amt aufgelöst wird. Rechtstechnisch können sich Gemeinden allerdings nicht vertraglich zu einer **amtsfreien** Gemeinde zusammenschließen, weil der Status der Amtsfreiheit nach § 125 Absatz 6 Satz 2 KV M-V in Verbindung mit § 3 der Landesverordnung zur Bildung von Ämtern und zur Bestimmung der amtsfreien Gemeinden (GVOBl. M-V 2007, S. 197, geändert durch Verordnung vom 13. Mai 2014 (GVOBl. M-V S. 215)) nur mittels einer Verordnung des Ministeriums für Inneres und Europa verliehen werden kann.
Es begegnet allerdings keinen Bedenken, wenn die Gemeinden im Gebietsänderungsvertrag zum Ausdruck bringen, dass für die vergrößerte bzw. neu gebildete Gemeinde der Status der Amtsfreiheit angestrebt wird. Im Interesse der Beschleunigung des Gebietsänderungsverfahrens ist es empfehlenswert, dem Gebietsänderungsvertrag im Fall der angestrebten Amtsfreiheit der vergrößerten bzw. neu gebildeten Gemeinde auch das durch Beschluss erteilte Einverständnis des Amtsausschusses beizufügen.
Entsprechendes gilt für den Fall, dass sich alle Gemeinden eines Amtes in eine amtsfreie Gemeinde oder in eine Gemeinde eines anderen Amtes eingemeinden lassen bzw. aus allen Gemeinden des Amtes und der amtsfreien Gemeinde oder der einem anderen Amt angehörenden Gemeinden eine neue Gemeinde gebildet werden soll.
Rechtsnachfolger des aufgelösten Amtes wird die vergrößerte oder die neu gebildete Gemeinde, sofern sie durch Verordnung den Status der Amtsfreiheit erhält. Gemäß § 125 Absatz 7 KV M-V regelt die Rechtsaufsichtsbehörde im Fall der Auflösung des Amtes die Rechtsnachfolge. Dahingehende Regelungen im Gebietsänderungsvertrag wären daher lediglich deklaratorisch. Der Rechtsnachfolger des Amtes tritt in alle Rechte und Pflichten des Amtes ein. Damit ist auch die Übernahme des Personals

des Amtes durch die amtsfreie Gemeinde geregelt. Die Funktion des leitenden Verwaltungsbeamten wird mit Auflösung des Amtes hinfällig, ohne allerdings das statusrechtliche Amt (z.B. das Amt eines Oberamtsrats) des Amtsinhabers zu verändern.

VII. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Zusammenhang mit Gebietsänderungen und Ämterzuordnungen

Mit dem in der Kommunalverfassung verankerten **Bürgerentscheid** haben die Bürger einer Gemeinde die Möglichkeit, eine wichtige Gemeindeangelegenheit anstelle der hierfür eigentlich zuständigen Gemeindevertretung zu entscheiden. Zu einem solchen Bürgerentscheid kann man auf zwei unterschiedlichen Wegen kommen: Entweder die Gemeindevertretung beschließt selbst die Durchführung eines Bürgerentscheids (**Vertreterbegehren**, § 20 Absatz 3 KV M-V) oder die Bürger führen einen Bürgerentscheid durch eine Unterschriftensammlung herbei (**Bürgerbegehren**, § 20 Absatz 4 und 5 KV M-V).

Im Rahmen der Vorbereitung und des Abschlusses von Gebietsänderungsverträgen (§ 12 KV M-V) kann in zwei Verfahrensstadien ein Bürgerentscheid bzw. ein Bürgerbegehren durchgeführt werden. Dies ist zum einen anstelle eines Beschlusses bzw. gegen einen Beschluss zur Aufnahme von Verhandlungen über Gebietsänderungen gemäß § 11 Absatz 2 Satz 3 KV M-V der Fall (vgl. Buchstabe a), zum anderen hinsichtlich des Abschlusses des Gebietsänderungsvertrages nach § 12 Absatz 1 Satz 1 und 2 KV M-V (vgl. Buchstabe b).

a) Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen die Aufnahme von zuvor durch die Gemeindevertretung beschlossenen Verhandlungen, muss das Bürgerbegehren gemäß § 20 Absatz 5 Satz 2 KV M-V innerhalb von sechs Wochen nach der in öffentlicher Sitzung erfolgenden Beschlussfassung gestellt werden – es sei denn, der Beschluss wurde noch nicht durchgeführt. Als Durchführung des Beschlusses zur Aufnahme von Verhandlungen ist insofern das Eintreten in Verhandlungsgespräche mit der in Frage kommenden Gemeinde anzusehen. Die Sechswochenfrist ist folglich nicht von Belang, wenn auch nach Ablauf dieser Frist die Verhandlungen zwischen den Gemeinden noch nicht aufgenommen wurden. Ist ein sich anschließender Bürgerentscheid, der sich gegen die Aufnahme von Verhandlungen ausspricht, erfolgreich, so ist der Weg für eine dahingehende vertragliche Gebietsänderung für mindestens zwei Jahre versperrt. Dies gilt nur dann nicht, wenn innerhalb dieser Frist ein durch die Vertretung beschlossener entgegengesetzter Bürgerentscheid erfolgreich ist.
   Hierzu kann es bspw. dann kommen, wenn die Gemeindevertretung davon ausgeht, dass es in der Bevölkerung einen Stimmungsumschwung oder neue Argumente für eine Gebietsänderung gibt.

   Ist Gegenstand eines Bürgerbegehrens die Aufnahme von Verhandlungen mit ei-

ner anderen Gemeinde als der, mit der die Gemeindevertretung auf der Grundlage eines entsprechenden Beschlusses in Verhandlungen eintreten möchte, so kommt die sechswöchige Ausschlussfrist nach § 20 Absatz 5 KV M-V nicht zur Anwendung. Dies liegt darin begründet, dass die Gemeinde parallel auch mit mehreren Gemeinden Verhandlungen führen kann, so dass das Bürgerbegehren sich in diesem Fall nicht gegen den Beschluss der Gemeindevertretung richtet.

b) Bei einem Bürgerentscheid über die Gebietsänderung selbst (§ 12 Absatz 1 Satz 2 KV M-V) ist zu beachten, dass ein Bürgerentscheid nur zulässig ist, wenn über den ausgehandelten, schriftlich vorliegenden Gebietsänderungsvertrag abgestimmt wird. Wird ein Gebietsänderungsvertrag aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretungen abgeschlossen, ist ein sich dagegen wendendes Bürgerbegehren ungeachtet der Sechswochenfrist des § 20 Absatz 5 KV M-V nur solange zulässig, wie der Beschluss durch die Unterzeichnung des Gebietsänderungsvertrages noch nicht ausgeführt worden ist.

Bei einer Gemeindeneubildung ist auch ein **Bürgerentscheid zur Bestimmung des Gemeindenamens** der neuen Gemeinde möglich. Dieser Bürgerentscheid sollte, um den Namen nicht erst nach der Entstehung der neuen Gemeinde bestimmen zu können, noch in den alten Gemeinden stattfinden. Dies muss allerdings im Gebietsänderungsvertrag geregelt werden. Nach § 11 Absatz 8 KV-DVO wird bei der Vorbereitung und Durchführung des Bürgerentscheides so getan, als seien die Bürger der noch eigenständigen Gemeinden bereits Bürger **einer** Gemeinde. Gibt es mehrere Namensvorschläge, können diese entsprechend § 16 KV-DVO mit Ausnahmezulassung des Ministeriums für Inneres und Europa gleichzeitig nebeneinander zur Abstimmung gestellt werden. Dabei sollten allerdings nicht mehr als vier Abstimmungsvarianten aufgenommen werden, weil anderenfalls die Gefahr besteht, dass keine der Varianten mit der erforderlichen 25-Prozent-Mehrheit angenommen wird.

VIII. Auswirkungen der Gebietsänderung

1. Haushaltsrechtliche Auswirkungen

Das doppische Gemeindehaushaltsrecht ist geprägt durch eine enge Verknüpfung von

- Jahresabschluss (zum 31. Dezember des Haushaltsvorjahres einschließlich Bilanz, welche zugleich die Bilanz zum 1. Januar des Haushaltsjahres darstellt),
- Haushaltsplan,
- Haushaltsdurchführung und
- Jahresabschluss zum 31. Dezember des Haushaltsjahres.

Bei der Fusion von Gemeinden gilt unabhängig vom Zeitpunkt der Fusion der Grundsatz, dass die Bilanzwerte des letzten Jahresabschlusses vor der Fusion der beteiligten Gemeinden durch die aufnehmende Gemeinde oder den Rechtsnachfolger unverändert übernommen werden. Bereits ausgeübte Wahlrechte sind nicht nachträglich zu vereinheitlichen.

In diesem Kontext wirft eine zum 1. Januar des Haushaltsjahres wirksam werdende Gemeindefusion die wenigsten haushaltsrechtlichen Fragen auf: Die aufnehmende Gemeinde oder der Rechtsnachfolger stellen die Jahresabschlüsse der beteiligten Gemeinden zum 31. Dezember des Haushaltsvorjahres auf und beschließen deren Feststellung. Die Fusionsgemeinde kann bereits eine Haushaltssatzung für das laufende Haushaltsjahr beschließen. Bis zu deren Inkrafttreten ist im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung dort, wo § 49 KV M-V auf die Haushaltssatzung des Vorjahres abstellt, auf sämtliche Haushaltssatzungen des Vorjahres der an dem Zusammenschluss beteiligten Gemeinden abzustellen. Einer dahingehenden Regelung im Gebietsänderungsvertrag bedarf es nicht. Sofern die beteiligten Gemeinden eröffnete Wahlrechte (z.B. hinsichtlich der Erfassung und Behandlung der abnutzbaren beweglichen Vermögensgegenstände) verschiedenartig ausüben, sind diese – für die Zukunft – anzupassen. Im Rahmen des zum Schluss des Haushaltsjahres aufzustellenden Jahresabschlusses wird auch die erste einheitliche Bilanz der Fusionsgemeinde aufgestellt, wobei – soweit zutreffend - im Anhang zur Bilanz auf die Anpassung der Wahlrechte einzugehen wäre.

Häufig werden Gemeindefusionen allerdings im Rahmen von Kommunalwahlen, d.h. im Laufe des Haushaltsjahres, wirksam. Für diesen Fall wird empfohlen, dass die sich zu einer neuen Gemeinde zusammenschließenden Gemeinden insoweit haushaltswirtschaftliche Vorkehrungen treffen, als im Gebietsänderungsvertrag für eine Übergangszeit die Weitergeltung des früheren Ortsrechts vereinbart wird.

Da die Haushaltssatzung einschließlich des Haushaltsplanes als Bestandteil der Haushaltssatzung zum Ortsrecht zählt, bedarf es im Gebietsänderungsvertrag – anders als bei einer Fusion zum 1. Januar – einer Bestimmung zu deren Überleitung. Dies erlaubt insbesondere eine in der Praxis sinnvolle Regelung, wonach die noch von den zusammengehenden Gemeinden beschlossenen Haushaltssatzungen noch bis zum Ende des Jahres fortgelten, in dem die Gemeindefusion wirksam wird. Der neuen bzw. vergrößerten Gemeinde ist es ab Wirksamwerden der Gemeindefusion dann möglich, mehrere "Teilhaushalte" mit mehreren "Teil"-Ergebnishaushalten und "Teil"-Finanzhaushalten bis zum Jahresende weiterzuführen. Die in den Haushaltssatzungen der an der Fusion beteiligten Gemeinden enthaltenen genehmigten Festsetzungen für Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen und Verpflichtungsermächtigungen haben dann weiterhin Bestand. Gleiches gilt für die festgesetzten und, soweit genehmigungspflichtig, genehmigten Höchstbeträge der Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit.

Soweit die Haushaltsansätze zur Erfüllung unabweisbarer Aufwendungen oder Auszahlungen nicht ausreichen, wäre die Deckung überplanmäßiger oder außerplanmäßiger Aufwendungen und Auszahlungen auch zwischen den "Teil"-Haushalten zulässig.

Auf eine stichtagsbezogene Fusionsbilanz und Zwischenabschlüsse kann in diesem Fall verzichtet werden, da diese nur mit sehr hohem Aufwand darstellbar sind. Erst aus dem zum 31. Dezember des Haushaltsjahres aufzustellenden Jahresabschluss, in dem die "Teil"-Haushalte zusammenzuführen sind, ergibt sich mit der Bilanz zum 31.12. des Haushaltsjahres eine erste einheitliche Bilanz der Fusionsgemeinde. Auch hier sind im Vorfeld ggf. verschiedenartige ausgeübte Wahlrechte anzupassen und im Anhang zur Bilanz darzustellen.

Für statistische Angaben (z.B. Haushaltsrechnungsstatistik oder vierteljährliche Kassenstatistik) ist jeweils die neue Gemeinde insgesamt zu betrachten.

Bei Gebietsänderungen, die vom 1. Januar bis zum 30. April des Haushaltsjahres wirksam werden, hat der Rechtsnachfolger oder die aufnehmende Gemeinde den Jahresabschluss zum 31. Dezember des Haushaltsvorjahres auf- und festzustellen. Bei Gebietsänderungen, die ab dem 1. Mai des Haushaltsjahres wirksam werden, hat grundsätzlich noch die aufzulösende Gemeinde den Jahresabschluss zum 31. Dezember des Haushaltsvorjahres aufzustellen. In Abhängigkeit vom Termin der Gemeindefusion übernimmt der Rechtsnachfolger oder die aufnehmende Gemeinde das weitere Verfahren bis einschließlich der Feststellung.

2. Auswirkungen auf die Finanzzuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz

a) Welche Auswirkungen haben Gemeindezusammenschlüsse auf die Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich?

Da jeweils der Gebietsstand zum 1. Januar für die Festsetzung der Höhe von Finanzausgleichszuweisungen eines Jahres maßgebend ist, hat ein Gemeindezusammenschluss auf die Finanzausgleichszuweisungen aller betroffenen Gemeinden, Ämter und Landkreise im laufenden Kalenderjahr keine Auswirkungen.

Im Regelfall führen Gemeindezusammenschlüsse nach den Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern auch zu keiner Veränderung der Zuweisungen an die betroffenen Gemeinden.

b) Steuerkraftabhängige Zuweisungen nach § 12 FAG M-V (Schlüsselzuweisungen)

Die neu gebildete Gemeinde erhält nach einer Gemeindefusion in der Summe die gleichen Zuweisungen, als wenn die vorherigen Einzelgemeinden weiter bestehen würden.

Sonderfall: In sehr seltenen Fällen, bei denen besonders steuerstarke Gemeinden, sogenannte abundante Gemeinden (Gemeinden die keine Schlüsselzuweisungen erhalten), an einem Gemeindezusammenschluss beteiligt sind, kann es zu Einnahmeeinbußen aus steuerkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen kommen. Zum Ausgleich möglicher Nachteile ist mit der Vorschrift des § 1 Absatz 5 FusionsVO eine Regelung für diese Fälle geschaffen worden (vgl. III 3 a und Anhang 1b).

c) Wie wird die Steuerkraftmesszahl der neuen Gemeinde in den ersten Jahren berechnet?

Bis zum Ende des Jahres der Gemeindefusion werden die Steueraufkommen der Gemeinde getrennt erfasst. Schließen sich zwei oder mehrere Gemeinden zusammen, so werden die jeweils örtlichen Steuermessbeträge des Vorvorjahres z.B. für das Zuweisungsjahr 2019 die Werte des Jahres 2017 der ehemaligen Gemeinden addiert.

Für die Realsteuern gilt, dass für die Berechnung der Steuerkraftzahlen die Steueraufkommen der einzelnen, ehemals selbstständigen Gemeinden, durch deren jeweilige örtliche Hebesätze dividiert werden, um so die Grundbeträge (Messbeträge) zu erhalten.

Beispiel: Die Gemeinden X und Y schließen sich zusammen. Die Gemeinde X hat einen Gewerbesteuerhebesatz von 400 %, die Gemeinde Y einen Hebesatz von 310 %. Das Steueraufkommen der Gemeinde X beträgt 280.000 EUR und das Steueraufkommen der Gemeinde Y 15.500 EUR. Das Aufkommen der Gemeinde X von 280.000 EUR wird durch den örtlichen Hebesatz von 400 % dividiert und ergibt einen Messbetrag von 70.000 EUR, das Aufkommen der Gemeinde Y von 15.500 EUR wird durch 310 % dividiert und ergibt einen Messbetrag von 5.000 EUR.
Aus der Summe der beiden Steueraufkommen dividiert durch die Summe beider Messbeträge kann für die neue Gemeine XY ein rechnerischer gemeinsamer Hebesatz von 394 % ermittelt werden.
Für die Berechnung der Steuerkraftzahl der neuen Gemeinde XY wird auf den errechneten Messbetrag der neuen Gemeinde zurückgegriffen, der mit dem jeweils gültigen Nivellierungshebesatz der Realsteuerart multipliziert wird.

d) Was passiert, wenn auf Grundlage des Gebietsänderungsvertrages für einen befristeten Zeitraum die Hebesätze auf dem Gebiet der ehemaligen Gemeindeflächen fortgelten sollen?

Das Hebesatzrecht zu den Realsteuern ergibt sich aus Bundesgesetzen (Grundsteuergesetz und Gewerbesteuergesetz). Nach beiden Gesetzen muss der Hebesatz für alle in der Gemeinde zu besteuernden Grundstücke und Unternehmen gleich sein (sogenanntes Differenzierungsverbot).
Der Gesetzgeber hat jedoch zugelassen, dass für den Fall einer kommunalen Neugliederung örtliche Hebesätze noch für eine Übergangszeit fortgelten dürfen (§ 25 Absatz 4 Satz 2 GrStG, § 16 Absatz 4 Satz 3 GewStG).
Eine solche Fortgeltung ist als ortsrechtliche Überleitungsregelung im Gebietsänderungsvertrag zu regeln (vgl. VIII 3 und VI 1). Damit die Gemeinde bei sich ändernden finanziellen Rahmenbedingungen noch handlungsfähig bleibt, sollte der Gebietsänderungsvertrag eine Regelung enthalten, dass bzw. unter welchen Voraussetzungen die Fortgeltung unterschiedlicher Hebesätze im Gemeindegebiet durch Neufestsetzung eines einheitlichen Hebesatzes vorzeitig aufgehoben werden kann.

Beispiel: Die Gemeinden A und B schließen sich zusammen. Die Gemeinde A hat einen Gewerbesteuerhebesatz von 400 %, die Gemeinde B einen Hebesatz von 350 %. Soweit der Gebietsänderungsvertrag vorsieht, dass das Ortsrecht der aufgelösten Gemeinden hinsichtlich der Realsteuerhebesätze auch nach dem Zusammenschluss für einen Zeitraum von z.B. zwei Jahren fortgelten soll, bekommen die Grundstücksbesitzer und Unternehmen je nach Belegenheit in den Grenzen der Zuordnung der alten Gemeindeflächen Steuerbescheide mit unterschiedlichen Hebesätzen. Sind Betriebsstätten von Unternehmen beiden ehemaligen Gemeinden zuzuordnen, ist unabhängig von der Betriebsgründung die Belegenheit maßgeblich. Für die Veranlagung des Unternehmens zur Gewerbesteuer wird für den Zeitraum der fortgeltenden unterschiedlichen Hebesätze eine Zerlegung des Unternehmensgewinns durch die Finanzverwaltung vorgenommen.

e) Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach §§ 14, 15 FAG M-V

Auch diese Zuweisung wird in der Höhe unverändert an die jeweilige Amtsverwaltung gewährt. Es besteht keine Abhängigkeit von der Anzahl der Gemeinden eines Amtes.
Bei ämterübergreifenden Gemeindefusionen wird die Zuweisung jedoch ab Beginn des Folgejahres dem neu zuständigen Amt oder der amtsfreien Gemeinde gewährt, in welche eine Eingemeindung erfolgt ist.

3. Ortsrecht/Hebesätze

§ 12 Absatz 1 Satz 4 KV M-V verpflichtet die Gemeinden, im Gebietsänderungsvertrag eine Bestimmung über die Überleitung des Ortsrechts zu treffen. Für einzeln aufgeführte oder gruppenweise zusammengefasste ortsrechtliche Regelungen (zumeist

Satzungen) ist somit zu regeln, welche „alten" Regelungen auf dem Gebiet der „alten" Gemeinden zunächst weiter gelten sollen, und bis wann (konkretes Datum oder „bis zur Ersetzung durch einheitliches Ortsrecht") das Ortsrecht vereinheitlicht wird, und ob und in welchen Bereichen im Fall von Eingemeindungen das Ortsrecht der aufnehmenden Gemeinde bereits vom Tag des Wirksamwerdens der Gebietsänderung an auch in der eingemeindeten Gemeinde gelten soll. Zum Ortsrecht gehört auch die Haushaltssatzung, was insbesondere dann zu beachten ist (vgl. VIII 1), wenn ein Gemeindezusammenschluss im Verlauf des Haushaltsjahres – also nicht zum 01.01. – wirksam wird.
Zu beachten ist, dass es Regelungsmaterien gibt, die bereits ab dem Tag des Wirksamwerdens des Zusammenschlusses einheitlich gelten müssen, wie bspw. bestimmte Normen der Hauptsatzung (Wertgrenzen etc.). Diesbezüglich sollte bei Gemeindeneubildungen im Gebietsänderungsvertrag bestimmt werden, dass die Hauptsatzung einer der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden bis zum Erlass einer neuen Hauptsatzung für das gesamte Gemeindegebiet gilt. Lediglich für die Bekanntmachungsregelungen sollte in diesem Fall bestimmt werden, dass die „alten" Hauptsatzungen nebeneinander zur Anwendung gelangen, solange die neue Hauptsatzung noch nicht in Kraft ist.
Für die Vereinheitlichung des Ortsrechts sind drei unterschiedliche Fristen normiert:

1. Gemäß § 11 Absatz 6 Satz 1 KV-DVO soll unterschiedliches Ortsrecht spätestens ein Jahr nach der Gebietsänderung vereinheitlicht werden.
2. Nach Satz 2 der Vorschrift kann diese Frist für Abgabensatzungen (z.B. Hundesteuersatzungen) auf drei Jahre ausgedehnt werden.
3. Nach § 4 FusionsVO kann für die Hebesätze der Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) die Übergangsfrist auf längstens fünf Jahre verlängert werden.

4. <u>Gemeindeorgane/wahlrechtliche Auswirkungen eines Gemeindezusammenschlusses</u>

a) Erfordernis von Neu-/Ergänzungswahlen

Das kommunalwahlrechtliche Verfahren nach einer Gebietsänderung richtet sich nach den zwei möglichen Gebietsänderungsfällen:

aa) Eingemeindung
Im Fall der Eingemeindung einer oder mehrerer Gemeinden in eine aufnehmende Gemeinde bleibt diese als Rechtssubjekt bestehen. Die vergrößerte Gemeinde wird durch vertragliche Regelung Rechtsnachfolger aller eingegliederten Gemeinden. Gemäß § 60 Absatz 4 LKWG M-V erhöht sich bis zum Ende der Wahlperiode die gesetzliche Zahl der Gemeindevertreter im gleichen Verhältnis wie die Einwohnerzahl. Erhöht sich also z.B. die Einwohnerzahl um 10 Prozent, wächst auch die Gemeindevertretung um

10 Prozent. Ergibt sich nach dieser Berechnung keine ganze Zahl für die ergänzend zu wählenden Gemeindevertreter, wird entsprechend der üblichen Rundungsregelungen verfahren. Um die zusätzlichen Gemeindevertreter zu wählen, findet nach § 44 Absatz 7 LKWG M-V in dem eingemeindeten Gebiet eine Ergänzungswahl innerhalb von vier Monaten nach dem Tag des Wirksamwerdens des Vertrages statt (§ 45 Absatz 3 Satz 1 LKWG M-V). Der Wahltag wird durch die Gemeindevertretung der aufnehmenden Gemeinde bestimmt, soweit er nicht im Gebietsänderungsvertrag festgelegt wird.

Die Wahl unterbleibt, wenn sie innerhalb von zwölf Monaten vor Ablauf der allgemeinen Wahlperiode stattfände und höchstens die Hälfte der Mandate nach § 60 Absatz 2 LKWG M-V betrifft. Diese Mandate bleiben für den Rest der Wahlperiode unbesetzt.

Die Gemeinden können nach § 60 Absatz 4 Satz 2 LKWG M-V im Gebietsänderungsvertrag vereinbaren, dass sich die Anzahl der Sitze in der Gemeindevertretung in der ersten Wahlperiode nach der Eingemeindung in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis zu 1 500 um zwei und in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl über 1 500 um zwei oder vier erhöht.

bb) Neubildung

Im Fall der Auflösung und Neubildung einer Gemeinde aus mindestens zwei Gemeinden verlieren alle vertragschließenden Gemeinden ihre eigene Rechtspersönlichkeit. Demzufolge sind auch die „alten" Gemeindevertretungen kraft Gesetzes (§ 60 Absatz 4 Satz 4 LKWG M-V) aufgelöst, sodass durch Neuwahl (§ 44 Absatz 7 LKWG M-V) eine neue Gemeindevertretung zu wählen ist. Der Wahltag wird auch hier durch die Gemeindevertretung bestimmt, soweit er nicht im Gebietsänderungsvertrag festgelegt wird. Gleiches gilt für die Wahl des Bürgermeisters. Zur Wahrung des Demokratieprinzips und um die Handlungsfähigkeit der Gemeinde zu erhalten, wird mit Blick auf § 45 Absatz 3 Satz 1 und 3 LKWG M-V empfohlen, unter Beachtung der Einhaltung der wahlrechtlichen Fristen die Wahl stets zeitnah an das Inkrafttreten des Gebietsänderungsvertrages zu koppeln.

§ 42 LKWO M-V enthält für die Wahl wegen Neubildung einer Gemeinde konkretere Regelungen: Der Wahlleiter kann im Gebietsänderungsvertrag bestimmt werden, ansonsten wird er durch die Rechtsaufsichtsbehörde berufen.

Auch im Falle der Neubildung können die Gemeinden nach § 60 Absatz 4 Satz 2 LKWG M-V im Gebietsänderungsvertrag vereinbaren, dass sich die Anzahl der Sitze in der Gemeindevertretung in der ersten Wahlperiode nach

der Neubildung um zwei (in Gemeinden bis zu 1 500 Einwohnern) beziehungsweise um zwei oder vier (in Gemeinden mit über 1 500 Einwohnern) erhöht.

Die Wahlperiode der Gemeindevertretung endet mit dem Ende der allgemeinen Wahlperiode. Lediglich wenn hierdurch die Wahlperiode kürzer als ein Jahr wäre, endet die Wahlperiode erst mit dem Ablauf der nächsten allgemeinen Wahlperiode, sodass die Gemeindevertreter für längstens sechs Jahre gewählt werden (§ 45 Absatz 6 LKWG M-V) und die landesweite Kommunalwahl in der neu gebildeten Gemeinde ausfällt.

b) Durchführung von Wahlen am Tag des Wirksamwerdens der Gebietsänderung, wenn dieser mit der allgemeinen Kommunalwahl zusammenfällt

Im Rahmen der geplanten Fusionen auf gemeindlicher und auf Ämterebene wird oftmals angestrebt, die erforderlich werdenden Gemeindevertreter- und Bürgermeisterwahlen zeitgleich mit dem Entstehen der neuen Strukturen und bei Fusionen im Jahr 2019 im Zuge der allgemeinen Kommunalwahlen stattfinden zu lassen, um gesonderte Wahlverfahren zu vermeiden. Hierfür gilt Folgendes:

aa) Neubildung einer amtsfreien Gemeinde aus den Gemeinden eines aufzulösenden Amtes

Anlässlich der Neubildung der Gemeinde, die den Status einer amtsfreien Gemeinde durch Verordnung des Ministerium für Inneres und Europas erhält, werden Wahlen zur Gemeindevertretung und zum hauptamtlichen Bürgermeister erforderlich. Da die amtsfreie Gemeinde Rechtsnachfolger des aufzulösenden Amtes wird, kann die Vorbereitung der erforderlichen Wahlen für die spätere amtsfreie Gemeinde durch das Amt erfolgen. Hierzu müssen allerdings die fusionswilligen Gemeinden die Durchführung der Wahl auf das Amt übertragen haben, was bis zum 120. Tag vor der Wahl zu erfolgen hat. Dies ist faktisch z.Z. in allen Ämtern erfolgt. Voraussetzung für eine Vorbereitung und Durchführung der Wahl in den neuen Strukturen ist allerdings, dass bereits spätestens zu diesem Zeitpunkt ein Scheitern der Fusion ausgeschlossen ist. Dafür ist es regelmäßig erforderlich, dass der Fusionsvertrag bis zu diesem Zeitpunkt beschlossen, unterschrieben und rechtsaufsichtlich genehmigt worden ist.

bb) Eingemeindung einer amtsangehörigen Gemeinde in eine amtsfreie Gemeinde

Analog zu § 1 Absatz 2 LKWO M-V können im Gebietsänderungsvertrag Festlegungen getroffen werden, mit denen die aufnehmende Gemeinde die notwendige Wahlvorbereitung auch für das Gebiet der einzugemeindenden Gemeinde übernimmt. Hinsichtlich der Fristen und der Voraussetzungen für

die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens gilt das unter aa Ausgeführte entsprechend.

cc) Zusammenschluss von ehrenamtlich verwalteten Gemeinden innerhalb eines Amtes zu einer weithin ehrenamtlich verwalteten Gemeinde
Auch in diesen Fällen bedarf es einer Übertragung der Durchführung der Wahl auf das Amt. Da eine Zuständigkeit des Amtes für die Wahlbereichseinteilung nicht geregelt ist, sollten entsprechende Regelungen im Gebietsänderungsvertrag verbindlich festgelegt werden. Die neue Gemeinde ist als Rechtsnachfolger an die Übertragung der Durchführung der Wahl auf das Amt gebunden, so dass die Gebietsänderung erst am Wahltag wirksam zu werden braucht. Hinsichtlich der Sicherheit des Wirksamwerdens des Gebietsänderungsvertrages vgl. die Ausführungen unter aa.

c) Höhere Entschädigungsansprüche von Bürgermeistern und Stellvertretern nach einer Gemeindeneubildung

Aufgrund der zu erwartenden zusätzlichen Belastung von ehrenamtlichen Bürgermeistern von neu gebildeten Gemeinden in den ersten Jahren nach einer Fusion ermöglicht die Entschädigungsverordnung (EntschVO) für diesen Personenkreis bis zum Ende der nächsten allgemeinen Wahlperiode eine um bis zu 150 Euro höhere monatliche Aufwandsentschädigung (§ 8 Absatz 1 Satz 2 EntschVO). Dies wirkt sich auch zugunsten der Stellvertreter aus, da deren höchstzulässige Entschädigung als Prozentsatz der Entschädigung des Bürgermeisters bemessen wird (§ 8 Absatz 2 EntschVO).

5. Organe des Amtes

Im Regelfall haben Zusammenschlüsse von Gemeinden keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Bestand des Amtes, dem einzelne oder alle von dem Zusammenschluss betroffenen Gemeinden angehören. Die Organe des Amtes bestehen daher grundsätzlich fort, ohne dass eine Neuwahl des Amtsvorstehers oder eine Neukonsti-

tuierung des – in seiner Zusammensetzung gegebenenfalls geänderten – Amtsausschusses erforderlich wäre.

Von diesem Grundsatz gibt es zwei Ausnahmen:

a) Wird das Amt aufgelöst, insbesondere weil sich sämtliche Mitgliedsgemeinden zu einer Gemeinde zusammenschließen, bedeutet dies auch automatisch den rechtlichen Untergang der Organe des Amtes.

b) Verändert sich durch die Änderung des Amtes, beispielsweise in Folge einer amtsübergreifenden Gemeindefusion, die Einwohnerzahl des Amtes um mehr als 25 Prozent, so bestimmt § 137 Absatz 1 Satz 5 KV M-V, dass der Amtsvorsteher neu zu wählen ist.

Eine weitere Vorschrift, die bei Fusionen von Gemeinden innerhalb eines Amtes zu beachten ist, ist die des § 133 Satz 2 KV M-V: Bürgermeister, die ihr Amt infolge einer Eingemeindung ihrer Gemeinde verlieren, die nicht mit dem Ende der Wahlperiode zusammenfällt, behalten ihren Sitz im Amtsausschuss bis zum Ende der Wahlperiode. Die aufnehmende bzw. neu gebildete Gemeinde behält hierdurch vorübergehend mehr Vertreter im Amtsausschuss, als ihr eigentlich nach § 132 Absatz 2 zustünden. Die Möglichkeit der ehemaligen Bürgermeister, auf ihr Mandat im Amtsausschuss zu verzichten (§ 135 i.V.m. § 23 Absatz 3 Satz 4 KV M-V), bleibt ihnen in diesem Fall selbstverständlich weiter eröffnet.

6. Rechtsnachfolge, Mitarbeiter, Ehrenbeamte

Werden Gemeinden im Zuge einer Eingemeindung oder einer Gemeindeneubildung aufgelöst, so werden die für sie begründeten Rechte und Pflichten auf die aufnehmende oder neu gebildete Gemeinde übergeleitet (Gesamtrechtsnachfolge), was im Gebietsänderungsvertrag gemäß § 12 Absatz 1 Satz 4 KV M-V niederzulegen ist. Der Rechtsnachfolger tritt dementsprechend in von den Rechtsvorgängern begründete Verträge und in deren Eigentümerstellung ein. Entsprechendes gilt auch für die Trägerschaft für bestehende öffentliche Einrichtungen der Rechtsvorgänger-Gemeinden.

Im Wege der Rechtsnachfolge gehen auch die Arbeitsverhältnisse (insbesondere Gemeindearbeiter, Schulsekretärinnen etc.) auf die aufnehmende bzw. neu gebildete Gemeinde über. Für die Dienstverhältnisse der Ehrenbeamten der aufgelösten Gemeinde (Bürgermeister, stellvertretende Bürgermeister, Wehrführer) gilt dies nicht. Ihr Amt endet mit der Auflösung der das Dienstverhältnis begründenden Gemeinde (§ 32 Absatz 6 KV M-V). Anderes kann im Gebietsänderungsvertrag für Ortsvorsteher (§ 42a KV M-V) geregelt werden, wenn deren Funktion durch den Gemeindezusammenschluss nicht wegfällt, weil der Gebietsänderungsvertrag die Fortführung der Ortsteilverfassung in der bisherigen Form vorsieht.

Von der Rechtsnachfolge ist auch die Mitgliedschaft in Vereinen und Zweckverbänden mitumfasst. Wurden dem Zweckverband vom Rechtsvorgänger Aufgaben übertragen, die gebietsgebunden sind (z.B. Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung), erstreckt sich die mit der Verbandsmitgliedschaft einhergehende Aufgabenübertragung des Rechtsnachfolgers nur auf das Gebiet des Rechtsvorgängers. Schließen sich sämtliche Mitgliedsgemeinden eines Zweckverbandes zu einer Gemeinde zusammen, ist der Zweckverband kraft Gesetzes aufgehoben (§ 164 Absatz 3 KV M-V).

7. Gemeindename, Bezeichnungen, Straßennamen, Postanschrift

a) Gemeindenamen

Wenn sich mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde vereinigen, muss für die neue Gemeinde ein Gemeindename bestimmt werden. Gemäß § 8 Absatz 1 Satz 2 KV M-V ist dies Sache der Gemeinde selbst. Innerhalb der Gemeinde ist die Gemeindevertretung für die Entscheidung dieser wichtigen Angelegenheit zuständig, im Rahmen eines Gebietsänderungsvertrages kann die Bestimmung des Namens auch durch Bürgerentscheid geschehen.

Gemäß § 8 Absatz 1 Satz 6 KV M-V bedarf die Bestimmung des Namens der Genehmigung des Ministeriums für Inneres und Europa. Diese Genehmigung stellt einen Verwaltungsakt dar. Formelle Voraussetzungen sind der Gemeindevertretungsbeschluss bzw. der erfolgreiche Bürgerentscheid. Raum für eine Versagung der Genehmigung gibt es auf materieller Seite nur, soweit der bestimmte Name nicht dem öffentlichen Wohl entspricht. Anhaltspunkte für Gründe des öffentlichen Wohls ergeben sich aus § 10 KV-DVO (individuelle, grundsätzlich unverwechselbare Kennzeichnung der Gemeinde, übergeordnetes Interesse an einem klaren und leicht zu gebrauchenden Namen, Rechtfertigung durch hinreichend historische Gründe). Eine direkte Anwendung dieser Regelbeispiele ist allerdings nicht möglich, da sich diese nur auf die Änderung von Gemeindenamen beziehen. Im Zweifelsfalle ist der Wille der Gemeinde höher zu gewichten. Eine Versagung der Genehmigung ist durch die Gemeinde vor dem Verwaltungsgericht anfechtbar.

Der Gemeindename sollte bei einem Gemeindezusammenschluss so gewählt werden, dass das Zusammenleben und –wachsen erleichtert wird. Dabei sind auch Namen, die nicht als Orts- sondern eher als Landschaftsbezeichnungen aufgefasst werden, zulässig, auch wenn sie aus zwei Worten bestehen (z.B.: Feldberger Seenlandschaft).

Sollte ein Landschaftsteil zur Namensgebung verwandt werden, ist es unschädlich, wenn dieser Landschaftsteil nur einen kleinen Teil des Gemeindegebietes

abdeckt und/oder andere Gemeinden ebenfalls in dieser Landschaft liegen. Soweit diese anderen Gemeinden nicht diesen Landschaftsnamen zum Gemeindenamen verwandt haben, können sie kein Namensrecht geltend machen. Auch die Verletzung des Namensrechts anderer Gemeinden mit demselben Namen ist nur dann gegeben, wenn eine reale Verwechslungsgefahr vorliegt.
Sollten sich alle Gemeinden eines Amtes zu einer einzigen Gemeinde zusammenschließen, ist der Amtsname sehr geeignet.
Doppelnamen aus beiden Namen von früheren Gemeinden lassen zwar beide Partner im Namen erkennen, dürften aber wegen ihrer Länge wenig bürgerfreundlich (z.B. bei der Verwendung in Formularen) sein. Auch die Probleme bei der Verwendung des Namens durch die Bürger stellen einen wichtigen Grund des öffentlichen Wohls dar. Bei Doppelnamen ist überdies die Unterscheidung von der Kennzeichnung der Ortsteile schwierig. Die Einführung eines Doppelnamens sollte nur in solchen Fällen in Betracht gezogen werden, wenn es sich um Gemeinden von annähernd gleicher Größe und Bedeutung handelt. Hat dagegen eine Gemeinde eindeutig ein Übergewicht, so sollte auch die neue Gemeinde diesen Namen führen.

Gemäß § 8 Absatz 2 KV M-V werden Namensänderungen im Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern veröffentlicht.

Die Straßenverkehrsbehörden der Landkreise sollen die Gemeinden zur inhaltlichen Gestaltung der Ortstafeln anhören und deren Vorstellungen soweit wie möglich berücksichtigen. Dabei gestattet die Verwaltungsvorschrift zur StVO die gemeinsame Nennung der Gemeinde und außerhalb gelegener zugehöriger geschlossener Ortsteile, wobei die Reihenfolge der Namen nach Bedarf gewählt werden kann.

b) *Stadtrecht*

Gemäß § 8 Absatz 3 führen die Gemeinden die Bezeichnung Stadt, denen diese Bezeichnung nach dem bisherigen Recht zusteht oder auf Antrag von der Landesregierung verliehen wird. Die Verleihung setzt eine bestimmte Siedlungsform, Struktur, Gebietsumfang, Einwohnerzahl und andere soziale und kulturelle Eigenarten der örtlichen Gemeinschaft voraus. Bei einer Gemeindeneubildung aus zwei Gemeinden von ähnlicher Größe, von denen eine die Bezeichnung Stadt führt, geht diese nicht im Wege der Rechtsnachfolge über. Auch bei der Neubildung einer Gemeinde aus einer Stadt und mehreren ländlichen Gemeinden erlischt das Stadtrecht, da die bisherige Stadt aufgelöst wurde und somit ein neues Verleihungsverfahren eingeleitet werden müsste. Auch wenn die bisherige Stadt als Ortsteil ein gewisses kommunales Eigenleben führt, steht ihr das Stadtrecht nicht mehr zu, da dies eine Gemeinde als Namensträger voraussetzt.

c) Ortsteile und Straßennamen

Die Benennung von Ortsteilen und Straßennamen liegt in gemeindlicher Zuständigkeit. Zuständig ist hierfür grundsätzlich die Gemeindevertretung.

An dieser Stelle wird auf den Erlass des Ministeriums für Inneres und Europa vom 5. Juni 2014 (Anhang 6) aufmerksam gemacht. Darin wird – insbesondere vor dem Hintergrund erfolgter bzw. anstehender Gemeindefusionen – auf die dringende Notwendigkeit unverwechselbarer Bestimmungsortsangaben hingewiesen. Mehrfach vorkommende Straßennamen führen bei der Deutschen Post und anderen Logistik- und Postunternehmen zu Schwierigkeiten. Aufgrund der großen Verwechslungsgefahr erschweren sie die richtige Sortierung und Zustellung. Eindeutige Adressen sind darüber hinaus für andere Institutionen des öffentlichen Lebens – insbesondere die Polizei, den Rettungsdienst und den Brand- und Katastrophenschutz - von erheblicher Bedeutung.

d) Postanschrift

Bei Fusionen von Gemeinden mit unterschiedlichen Postleitzahlen strebt die Deutsche Post AG für die neu gebildete Gemeinde eine einheitliche Postleitzahl (für alle Ortsteile) an. In der Regel wird dann die Postleitzahl der aufnehmenden Gemeinde vergeben. Die Deutsche Post AG wird jeden Einzelfall prüfen und eine einvernehmliche Lösung mit der jeweiligen Kommune suchen.
Wie bereits erwähnt, ist die Festlegung von eindeutigen Straßennamen für die Deutsche Post AG von großer Bedeutung. Zwar ist eine Adressierung unter Angabe des Ortsteils in der Postanschrift (in einer gesonderten Zeile zwischen Empfänger und Straßenname) geeignet, eine eindeutige Zuordnung zu gewährleisten. Allerdings kann nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass Dritte neben dem amtlichen Gemeindenamen für eine eindeutige Zuordnung die Ortsteilnamen verwenden. Denn maßgeblich ist aufgrund des gemeindlichen Namensschutzes nach § 12 BGB in den verschiedenen Anwendungsbereichen der amtliche Gemeindename. Dies gilt insbesondere für kommunale Aufgabenträger und staatliche Stellen.

8. Hoheitszeichen

Wappen und Flagge einer Gemeinde sind als deren Hoheitszeichen an den rechtlichen Fortbestand dieser Gemeinde geknüpft. Bei Eingemeindungen und Neubildungen verlieren Gemeinden, die im Zuge der Gebietsänderung aufgelöst werden, ihre Hoheitszeichen. Bei Eingemeindungen behält die aufnehmende Gemeinde ihre Hoheitszeichen, sofern sie sie nicht anlässlich der Eingemeindung ändert. Eine neu gebildete Gemeinde muss, wenn sie ein Wappen und/oder eine Flagge führen will,

diese Hoheitszeichen annehmen. Im Rahmen der Annahme ist es unter den nachfolgenden Voraussetzungen zulässig, das Wappen einer aufgelösten Gemeinde zu übernehmen, die Rechtsvorgänger der neu gebildeten Gemeinde gewesen ist:

a) Die aufgelöste und die neu gebildete Gemeinde müssen in ihrem Gebiet und hinsichtlich ihrer Bevölkerung im Wesentlichen identisch sein.

b) Die angestrebten Hoheitszeichen müssen auch für die neu gebildete Gemeinde repräsentativ sein.

c) Die „Übernahme" des Wappens bedarf eines ausdrücklichen Beschlusses der Gemeindevertretung der neu gebildeten Gemeinde oder einer entsprechenden Festlegung im Gebietsänderungsvertrag. Eine Regelung zum Wappen sollte dann auch in die neue Hauptsatzung übernommen werden.

Sowohl die Annahme von Hoheitszeichen als auch deren Änderung bedürfen der Genehmigung des Ministeriums für Inneres und Europa (§ 9 Absatz 1 Satz 2 KV M-V). Im Fall der Festlegung einer Annahme oder Änderung von Hoheitszeichen im Gebietsänderungsvertrag ist zu beachten, dass neben der obligatorischen Genehmigung des Vertrages durch die (in der Regel untere) Rechtsaufsichtsbehörde auch eine Genehmigung des Ministeriums für Inneres und Europa einzuholen ist. Die Genehmigung der unteren Rechtsaufsichtsbehörde ist regelmäßig erst dann zu erteilen, wenn die Genehmigung zur Annahme/Änderung des Hoheitszeichens erteilt worden ist. Ein Abweichen von dieser Reihenfolge hat zur Folge, dass die vertraglichen Regelungen zu Hoheitszeichen ungeachtet der bereits erteilten Genehmigung des Gebietsänderungsvertrages schwebend unwirksam sind, bis die Genehmigung durch das Ministerium für Inneres und Europa erteilt wird. Wird diese versagt, wird die Regelung im Gebietsänderungsvertrag zu den Hoheitszeichen gegenstandslos und eröffnet sich einer erneuten Festlegung durch die Gemeindevertretung der "neuen" Gemeinde.

Mit der Auflösung der an einem Zusammenschluss beteiligten Gemeinden gehen deren Wappen als Hoheitszeichen unter und werden funktionslos. Eine im Zuge der Traditionspflege erfolgende Benutzung der Wappenbilder durch die Ortsteile und die gemeindlichen Einrichtungen mit besonderem Ortsbezug (z.B. Ortsfeuerwehren) begegnet keinen Bedenken, wenn die Gemeindevertretung (oder der Bürgermeister) damit einverstanden ist.

9. Ortsteilverfassung

Sofern eine eigene Interessenvertretung für ehemals eigenständige Gemeinden für die Zeit nach dem Zusammenschluss gewollt ist, gibt es dafür zwei unterschiedliche Möglichkeiten:

1. eine aus mehreren Personen bestehende durch die Gemeindevertretung zu wählende **Ortsteilvertretung** oder

2. ein direkt von den Bürgern des Ortsteils zu wählender **Ortsvorsteher**.

Die in §§ 42 und 42a KV M-V geregelte Ortsteilverfassung verlangt von der Gemeinde somit eine Entscheidung, ob in einem Ortsteil (also der ehemals eigenständigen Gemeinde) entweder eine von der Gemeindevertretung der neuen Gemeinde gewählte Ortsteilvertretung oder ein direkt von den Bürgern des Ortsteils zu wählender Ortsvorsteher eingerichtet werden soll. Die Direktwahl des Ortsvorstehers hat, um den Regelungs- und Verwaltungsaufwand begrenzt zu halten, zwingend im Rahmen einer Einwohnerversammlung zu erfolgen. Der Ortsvorsteher ist zum einen Sprachrohr für die Interessen des Ortsteils gegenüber den gemeindlichen Organen, zum anderen aber auch Ansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger seines Ortsteils. Insbesondere in ländlichen Gebieten behalten die Einwohnerinnen und Einwohner damit auch nach freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen eine zentrale Identifikationsfigur für ihr Dorf. Mit Ausnahme des Stimmrechts besitzt ein Ortsvorsteher sämtliche Rechte und Pflichten eines Mitglieds der Gemeindevertretung (also insbesondere das Antrags- und Rederecht). Er kann damit wichtige Initiativ- und Kontrollrechte wahrnehmen, auch wenn es ihm nicht gelingen sollte, ein Gemeindevertretermandat in der neuen oder aufnehmenden Gemeinde zu erringen. Wie der ehrenamtliche Bürgermeister ist auch der Ortsvorsteher zum Ehrenbeamten zu ernennen. Auch die durch § 42a Absatz 4 KV M-V eröffnete Kompetenz, über die Verwendung des Ortsteilbudgets zu entscheiden und nach einer entsprechenden Bevollmächtigung Verpflichtungserklärungen im Namen der Gemeinde abzugeben, entspricht jedenfalls zum Teil den Kompetenzen eines ehrenamtlichen Bürgermeisters. Der Ortsvorsteher untersteht in Ausübung dieser Rechte der Kontrolle durch die Gemeindeorgane (Gemeindevertretung und Bürgermeister) und durch den Rechnungsprüfungsausschuss. Der Ortsvorsteher bleibt damit ein wichtiger Ansprechpartner hinsichtlich der Belange der ehemals selbstständig verwalteten Gemeinde, die ihre gemeindliche Eigenständigkeit vertraglich zugunsten der Bildung einer größeren Gemeinde aufgegeben hat.
Im Zuge von Gebietsänderungsverträgen kann bestimmt werden, dass bis zum Ende seiner – ursprünglich vorgesehenen – Amtszeit der aus dem Amt scheidende Bürgermeister die Aufgaben des Ortsvorstehers wahrnimmt. Der Ortsvorsteher hat einen Anspruch auf eine Aufwandsentschädigung, deren Höhe in der Hauptsatzung zu regeln ist und 250 Euro im Monat nicht überschreiten darf. Wird ein Ortsvorsteher aufgrund der Vereinbarung im Gebietsänderungsvertrag (also nicht durch Hauptsatzungsbestimmung) eingerichtet, gilt diese Bestimmung nur bis zum Ende der auf die Gebietsänderung folgenden Kommunalwahlperiode. Dies macht es für die neu gebildete Gemeinde erforderlich, nach dem Ablauf einer vollständigen Wahlperiode darüber zu befinden, ob der Ortsvorsteher als Dauereinrichtung fortgeführt werden soll, was dann einer Regelung in der Hauptsatzung bedarf, oder ob ein Ortsvorsteher, weil ein Zusammenwachsen der Ortsteile bereits erreicht wurde, nicht mehr benötigt wird.

Gegenüber einem Ortsvorsteher geht es bei einer Ortsteilvertretung weniger darum,

für den Bürgermeister einen Nachfolger als „Kümmerer" zu installieren, als vielmehr die Beschlüsse der Gemeindevertretung in einem weiteren vorbereitenden Gremium – ähnlich den Ausschüssen – vorzubereiten. Letztlich ist es eine durch die Gemeindevertretung eigenverantwortlich zu treffende Entscheidung, für welches Modell der Ortsteilverfassung sie sich entscheidet. Weil sowohl Ortsteilvertretungen als auch Ortsvorsteher finanzielle und – insbesondere für die Verwaltung – zeitliche Ressourcen verbrauchen, sollten sie in jedem Fall nur dort vorgesehen werden, wo es auch ein tatsächlich vorhandenes Bedürfnis der Bevölkerung des Ortsteils nach einer eigenen Vertretung gibt.

10. Bauleitplanung

Die Bauleitplanung ist das wichtigste Planwerkzeug zur Lenkung und Ordnung der städtebaulichen Entwicklung einer Gemeinde. Sie wird zweistufig in einem formalen Verfahren vollzogen, das im Baugesetzbuch (BauGB) umfassend geregelt ist. Zunächst wird in der vorbereitenden Bauleitplanung ein Flächennutzungsplan (FNP) für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt und in der verbindlichen Bauleitplanung sodann Bebauungspläne für räumliche Teilbereiche des Gemeindegebietes daraus entwickelt. Durch Gemeindefusionen können sich in der Bauleitplanung Konstellationen ergeben, die eine Planungspflicht begründen. Maßgeblich ist immer, ob die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Absatz 3 BauGB).

a) Flächennutzungspläne

Nach § 204 Absatz 2 Satz 1 BauGB gelten bestehende FNP fort. Dies gilt auch nach der Gemeindefusion, indem in der neuen Großgemeinde mehrere räumliche Teilflächennutzungspläne nebeneinander oder nur in Teilen vorliegende Teilflächennutzungspläne fortgelten.

§ 204 Absatz 2 Satz 3 BauGB weist aber auf die Befugnis und die Pflicht der Gemeinde hin, fortgeltende FNP aufzuheben, z.B. um Unsicherheiten wegen eines etwaigen Außerkrafttretens wegen Funktionslosigkeit auszuschließen oder für das neue Gemeindegebiet zu ergänzen oder durch einen neuen FNP zu ersetzen.

Entscheidet sich die Gemeinde für eine Neuaufstellung des FNP ist zu beachten, dass dieser für das gesamte Gemeindegebiet zu erstellen ist (§ 5 Absatz 1 Satz 1 BauGB). Folglich muss bei einer Gebietsänderung auch der gesamte Flächennutzungsplan neu erstellt werden. Die Gemeinde kann dabei auf die bereits gewonnenen Erkenntnisse der fortgeltenden FNP zurückgreifen. Die fortgeltenden FNP sind in dem Fall parallel zur Neuaufstellung aufzuheben.

Für viele Gemeinden oder Städte, in denen relativ neue FNP existieren und nur

einige kleinere Randgemeinden mit oder ohne eigenen FNP dazu gekommen sind, ist eine komplette und teure Neuaufstellung möglicherweise aus städtebaulichen Gründen nicht erforderlich. In diesem Fall bietet sich nach § 204 Absatz 2 Satz 3 BauGB die Ergänzung des fortgeltenden FNP für das neue Gemeindegebiet an. Die Ergänzungsfläche sollte jedoch nicht erheblich größer sein als die von der Fortgeltung erfasste Fläche.

Zudem besteht die Möglichkeit fortgeltende FNP zu ändern.

Mit dem Beschluss über die Änderung oder Ergänzung sollte die Gemeinde bestimmen, dass der FNP in der Fassung, die er durch die Änderung oder Ergänzung erfahren hat, neu bekannt zu machen ist (§ 6 Absatz 6 BauGB).

b) Bebauungspläne

Das Verfahren zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans bleibt gemäß § 204 Absatz 3 BauGB von der Gebietsänderung unberührt und darf auch im jeweiligen Stand fortgeführt werden. Wenn aufgrund der Änderung des Gemeindegebietes neue Belange hinzutreten, müssen diese in das laufende Aufstellungsverfahren einfließen, um eine gerechte Abwägung aller Belange sicherzustellen.

11. Wirtschaftliche Betätigung

Unternehmen und Einrichtungen der Gemeinde gehen infolge einer Gebietsänderung grundsätzlich auf die aufnehmende oder die neu gebildete Gemeinde über. Dies gilt sowohl für rechtlich unselbstständige Eigenbetriebe, die wirtschaftliches Sondervermögen der Gemeinde sind, als auch Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform oder mit der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts. Die aufnehmende oder neu gebildete Gemeinde erlangt durch die Gebietsänderung im Wege der Rechtsnachfolge alle Rechte und Pflichten aus dem Sondervermögen, das Eigentum an den Geschäftsanteilen sowie die Trägerschaft.

Die Überführung von Eigenbetrieben oder Anstalten öffentlichen Rechts ist hinsichtlich der Betriebssatzung bzw. der Unternehmenssatzung im Rahmen der Überleitung des Ortsrechts zu berücksichtigen.

Im Falle der Eingemeindung sind die Mitglieder des Betriebsausschuss eines Eigenbetriebes neu zu wählen, sofern der Betriebsausschuss auch in der aufnehmenden Gemeinde gebildet werden soll. Gegebenenfalls auf die aufgenommene Gemeinde entfallende Mandate im Aufsichtsrat eines privatrechtlich organisierten Unternehmens bestehen hingegen fort, soweit der Gesellschaftsvertrag nichts anderes regelt.

Aus Gründen des Demokratieprinzips wird aber auch hier eine Abberufung und Neubestellung aller Mitglieder empfohlen. Die Amtszeit von Mitgliedern des Verwaltungsrates einer Anstalt öffentlichen Rechts, die der Gemeindevertretung der aufgenommenen Gemeinde angehören, endet ebenfalls mit der Eingemeindung. Aus Gründen des Demokratieprinzips sollten jedoch auch die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrates abberufen und von der neuen Gemeindevertretung bestellt werden.

IX. Anhänge

Anhang 1: Wichtige Rechtsvorschriften

a) Gemeinde-Leitbildgesetz

Gesetz zur Einführung eines Leitbildes „Gemeinde der Zukunft" und zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Vom 14. Juni 2016

Artikel 1
Gesetz zur Einführung eines Leitbildes „Gemeinde der Zukunft" (Gemeinde-Leitbildgesetz – GLeitbildG)

§ 1
Ziele freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse - Leitbild

Zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern werden freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden sowie von kommunalen Verwaltungen nach Maßgabe dieses Gesetzes gefördert. Die Förderung gilt für Gemeinden, die sich nach einer Selbsteinschätzung ihrer Zukunftsfähigkeit nach Maßgabe dieses Gesetzes vertraglich nach § 12 der Kommunalverfassung zu einer zukunftsfähigen Struktur zusammenschließen. Die Umsetzung des vertraglichen Zusammenschlusses muss hierfür bis spätestens zum Tag der Kommunalwahlen im Jahr 2019 erfolgen. Ziel ist die Weiterentwicklung von Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern, in denen die Gemeinden strukturell verbessert in der Lage sind, die Aufgaben des eigenen und, soweit ihnen zugewiesen, des übertragenen Wirkungskreises dauerhaft sachgerecht, wirtschaftlich und in hoher Qualität zu erfüllen. Die Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft der Gemeinden und, soweit erforderlich, der Ämter soll gestärkt und angesichts der demographischen Entwicklung dauerhaft gesichert werden. Die Demokratie vor Ort soll dadurch gestärkt werden, dass die Gemeindevertretungen aufgrund der gestiegenen Leistungsfähigkeit der Gemeinden vermehrt in die Lage versetzt werden, gemeindliche Aufgaben selbst zu gestalten.

§ 2
Grundsätze für amtsangehörige Gemeinden

(1) Amtsangehörige Gemeinden haben anhand des Leitbildes in der Anlage zu diesem Gesetz eine Selbsteinschätzung ihrer Zukunftsfähigkeit vorzunehmen. Sie nehmen hierzu die Unterstützung des Amtes sowie der in § 6 geregelten Koordinierungsstellen in Anspruch. Die Selbsteinschätzung ist eine wichtige Angelegenheit im Sinne von § 22 Absatz 2 der Kommunalverfassung.

(Pflichtaufgabe)

(2) Sofern Gemeinden, die im Rahmen der Selbsteinschätzung feststellen, dass ihre Zukunftsfähigkeit nicht gesichert ist, beschließen, gemäß § 12 Absatz 1 der Kommunalverfassung in Verhandlungen über Gebietsänderungsverträge mit benachbarten Gemeinden einzutreten, nehmen sie für die weitere Begleitung des Verfahrens die unentgeltliche Unterstützung der Koordinierungsstellen in Anspruch. Für die Entscheidung darüber, mit welchen Nachbargemeinden Verhandlungen geführt werden, sollen folgende Grundsätze beachtet werden:

a) Eine Zusammenlegung mit anderen Gemeinden soll vorrangig innerhalb des jeweiligen Amtes angestrebt werden, soweit dessen Bestand unter Beachtung des § 125 Absatz 3 der Kommunalverfassung nach Maßgabe von § 4 jedenfalls bis zum Jahr 2030 gesichert erscheint. Dieser Vorrang gilt nicht, wenn sich Gemeinden im Nahbereich eines nicht demselben Amt angehörenden zentralen Ortes mit diesem zusammenschließen wollen.

b) Eine Zusammenlegung soll möglichst mit dem benachbarten zentralen Ort, der demselben Amt angehört, angestrebt werden.

c) Sofern die Auflösung von Gemeinden zur Herstellung zukunftsfähiger Gemeindestrukturen als erforderlich angesehen wird, soll bei der Neubildung oder bei Eingemeindungen, die nicht in einen zentralen Ort erfolgen, die neu zu bildende oder aufnehmende Gemeinde so bemessen werden, dass deren Zukunftsfähigkeit gewährleistet ist.

d) Gebietsänderungsverträge sollen nicht dazu führen, dass die Zahl der Mitgliedsgemeinden in einem Amt auf zwei sinkt. Sie sollen nach Möglichkeit dazu führen, dass sich die Zahl der Gemeinden innerhalb eines Amtes auf sechs oder weniger verringert, sofern nicht das Amt nach Einwohnerzahl oder Fläche eine deutlich überdurchschnittliche Größe aufweist.

e) Gebietsänderungsverträge sollen nicht dazu führen, dass andere Gemeinden des Amtes, deren Zukunftsfähigkeit nicht gesichert ist, in eine Randlage geraten, in der sie von Zusammenschlüssen zu zukunftsfähigen Gemeinden innerhalb des Amtes abgeschnitten sind.

§ 3
Grundsätze für amtsfreie Gemeinden

(1) Amtsfreie Gemeinden haben mit Unterstützung der in § 6 geregelten Koordinierungsstellen anhand des Leitbildes eine von der Gemeindevertretung zu beschließende Selbsteinschätzung ihrer Zukunftsfähigkeit als amtsfreie Gemeinde vorzunehmen.

(2) Sofern Gemeinden, die im Rahmen der Selbsteinschätzung feststellen, dass ihre Zukunftsfähigkeit als amtsfreie Gemeinde nach Absatz 1 nicht gesichert ist, beschließen, mit benachbarten amtsfreien Gemeinden oder Ämtern in Verhandlungen über die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft (§ 7) oder die Zuordnung zu einem Amt einzutreten, nehmen sie für die weitere Begleitung des Verfahrens die unentgeltliche Unterstützung der Koordinierungsstellen in Anspruch.

§ 4
Grundsätze für Ämter

(1) Ämter, die im Jahr 2030 unter Zugrundelegung der kreisbezogenen Entwicklung nach der aktualisierten 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung

(Landtagsdrucksache 6/1477) voraussichtlich weniger als 6 000 Einwohner haben werden, und die demzufolge gemäß § 125 der Kommunalverfassung aufzulösen oder zu ändern wären, haben eine Entscheidung darüber zu treffen, ob sie mit benachbarten amtsfreien Gemeinden oder Ämtern in Verhandlungen über die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft oder eines gemeinsamen Amtes eintreten.

(2) Für Ämter, die im Jahr 2030 voraussichtlich mehr als 6 000, aber weniger als 8 000 Einwohner haben werden, gilt Absatz 1 entsprechend, sofern nicht besondere, vom Amt nicht zu vertretende Umstände vorliegen, die einen unveränderten Fortbestand des Amtes als hinnehmbar erscheinen lassen.

§ 5
Finanzielle Förderung von Zusammenschlüssen

(1) Das Land fördert die Entstehung zukunftsfähiger Gemeindestrukturen sowie das Zusammenführen von Verwaltungen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Die Förderung erfolgt durch die Gewährung einer Fusionszuweisung an den Rechtsnachfolger oder die aufnehmende Gemeinde und zusätzlich, soweit bei Gemeindezusammenschlüssen mindestens eine der beteiligten Gemeinden zum 31. Dezember 2015 einen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung ausweist, durch die Gewährung einer Konsolidierungszuweisung. Das Nähere, insbesondere zur Beurteilung der Zukunftsfähigkeit sowie zu den Voraussetzungen für eine Konsolidierungszuweisung, regelt das Ministerium für Inneres und Europa, mit Zustimmung des Finanzausschusses des Landtages Mecklenburg-Vorpommern, durch Rechtsverordnung. Soweit das Landesraumentwicklungsprogramm eine besondere Raumkategorie innerhalb des Ländlichen Raumes ausweist, kann in der Verordnung bestimmt werden, dass im Fall von Zusammenschlüssen in dieser Raumkategorie eine höhere Fusionszuweisung gewährt wird als im übrigen Ländlichen Raum. In der Verordnung kann auch die befristete Gewährung von Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Nachteilen geregelt werden, die im Rahmen des Finanzausgleiches entstehen, wenn sich Gemeinden an einem Zusammenschluss beteiligen, die in der Zeit vor dem Zusammenschluss mehrfach keine Schlüsselzuweisungen erhalten haben.

(2) Die Bereitstellung der Mittel für Fusionszuweisungen erfolgt, sofern keine anderweitigen Haushaltsmittel des Landes zu diesem Zweck zur Verfügung gestellt werden, aus Mitteln des Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern nach § 21 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern. Konsolidierungszuweisungen werden aus Mitteln erbracht, die gemäß § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe g des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern für ergänzende Hilfen zum Erreichen des dauernden Haushaltsausgleichs nach § 22 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung stehen. Das Ministerium für Inneres und Europa kann die Bewilligung der Konsolidierungszuweisung und die Bewirtschaftung der finanziellen Mittel einem Dritten treuhänderisch übertragen.

§ 6
Koordinierungsstellen

Bei den unteren Rechtsaufsichtsbehörden werden für Fragen, die freiwillige Gemeindezusammenschlüsse oder das Zusammenführen von Verwaltungen betreffen, Koordinierungsstellen eingerichtet. Die dort tätigen Personen sind im Gebiet des jeweiligen Landkreises Ansprechpartner für diese Fragen und beraten die Gemeinden und Ämter. Sie unterstützen die an Fusionsverhandlungen beteiligten Gemeinden auch bei der Beurteilung der strukturellen Zukunftsfähigkeit der beabsichtigten neuen Gemeindestruktur.

§ 7
Zusammenführen von Verwaltungen

(1) Nach Maßgabe des § 167 der Kommunalverfassung kann eine amtsfreie Gemeinde auf eine eigene Verwaltung verzichten und die Verwaltung einer angrenzenden hauptamtlich verwalteten Gemeinde oder eines angrenzenden Amtes (Trägerkommune) in Anspruch nehmen.

(2) Der hauptamtliche Bürgermeister bleibt für die seine Gemeinde betreffenden Angelegenheiten des eigenen und übertragenen Wirkungskreises verantwortliches Organ. Er ist in die Abläufe der Verwaltung der Trägerkommune so einzubinden und sachlich und räumlich so auszustatten, dass er seinen Organpflichten nachkommen kann. Er ist insoweit den Bediensteten der Trägerkommune fachlich weisungsbefugt. Ihm kann darüber hinaus in der Verwaltung der Trägerkommune eine dem Bürgermeister oder Amtsvorsteher unmittelbar nachgeordnete leitende Funktion übertragen werden. Insoweit gilt er als an die Trägerkommune abgeordnet.

(3) Der öffentlich-rechtliche Vertrag über die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft soll der Gemeindevertretung der Gemeinde, die auf eine eigene Verwaltung verzichtet, einen angemessenen Einfluss auf die Entscheidung von wichtigen Personal- und Investitionsmaßnahmen einräumen, soweit diese im Rahmen der zu treffenden Finanzierungsregelungen von beiden Körperschaften zu finanzieren sind. In diesem Vertrag ist insbesondere zu regeln, ab welchem finanziellen Aufwand für Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen sowie bei welchen grundsätzlich der obersten Dienstbehörde obliegenden Entscheidungen zwischen den Beteiligten ein Benehmen oder Einvernehmen herzustellen ist.

§ 8
Verbandsgemeinde, Ortsgemeinden

(1) Das Ministerium für Inneres und Europa kann erprobungsweise die Bildung von Verbandsgemeinden zulassen, wenn alle Mitgliedsgemeinden eines Amtes oder mehrerer Ämter die Bildung der Verbandsgemeinde durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren. Bisher amtsfreie Gemeinden können sich der Vereinbarung anschließen. Die Zulassung kann befristet werden. Die Verbandsgemeinde führt den Namen der Ortsgemeinde, in der sie ihren Sitz hat, sofern im öffentlich-rechtlichen Vertrag nichts anderes bestimmt wird. Einer Verbandsgemeinde sollen nicht mehr als zehn Ortsgemeinden angehören. Durch den öffentlich-rechtlichen Vertrag kann bestimmt werden, dass eine bisher amtsfreie Gemeinde die Geschäfte der Verbandsgemeinde führt. Der Ortsbürgermeister ist in diesem Fall kraft Amtes auch Bürgermeister der Verbandsgemeinde.

(2) Die Verbandsgemeinde ist an Stelle der ihr angehörenden Ortsgemeinden Träger folgender Selbstverwaltungsaufgaben:

1. Schulträgerschaft
2. Brandschutz und technische Hilfe
3. Flächennutzungsplanung.

Weitere Selbstverwaltungsaufgaben können ihr von den Ortsgemeinden durch den öffentlich-rechtlichen Vertrag oder in entsprechender Anwendung von § 127 Absatz 4 und 5 der Kommunalverfassung übertragen werden. Die für die Aufgabenerfüllung der Verbandsgemeinde erforderlichen Vermögensgegenstände im Eigentum der Ortsgemeinden sind entschädigungslos auf die Verbandsgemeinde zu übertragen. § 11 Absatz 4 Satz 2 und 3 der Kommunalverfassung gelten entsprechend. Die Verbandsgemeinde ist Träger der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Verbandsgemeinden erhalten Zuweisungen aus den Mitteln des Finanzausgleichsgesetzes ausschließlich nach den für Ämter geltenden Vorschriften.

(3) Organe der Verbandsgemeinde sind die Verbandsgemeindevertretung und der Bürgermeister. Sie werden von den Bürgerinnen und Bürgern der Verbandsgemeinde in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. § 23 und § 37 der Kommunalverfassung sowie die Bestimmungen des Landes- und Kommunalwahlgesetzes sowie der Landes- und Kommunalwahlordnung gelten entsprechend. Die ersten Wahlen der Organe der Verbandsgemeinde sind durch das Amt vorzubereiten. Organe der Ortsgemeinden sind die Ortsgemeindevertretung und der Ortsbürgermeister. In Städten führen sie die Bezeichnung Stadtvertretung und Stadtbürgermeister. Der Bürgermeister kann zugleich Ortsbürgermeister sein.

(4) Die Verbandsgemeinden sowie die Ortsgemeinden sind Gemeinden im Sinne von Artikel 72 der Landesverfassung und der sonstigen landesrechtlichen Bestimmungen mit Ausnahme der §§ 42 und 42a der Kommunalverfassung. Soweit landesrechtliche Bestimmungen zwischen amtsfreien und amtsangehörigen sowie zwischen ehrenamtlich und hauptamtlich verwalteten Gemeinden unterscheiden, gelten für die Verbandsgemeinde die Vorschriften für hauptamtlich verwaltete oder amtsfreie Gemeinden, für die Ortsgemeinden die Vorschriften für ehrenamtlich verwaltete oder amtsangehörige Gemeinden.

(5) Neben der Verwaltung ihrer Angelegenheiten obliegt der Verbandsgemeinde die Verwaltung der Ortsgemeinden. Die Vorschriften der Amtsordnung gelten entsprechend.

(6) Mit Bildung der Verbandsgemeinde sind Ämter, deren Mitgliedsgemeinden die Vereinbarung nach Absatz 1 abgeschlossen haben, aufgelöst. Die Verbandsgemeinde ist Rechtsnachfolger eines aufgelösten Amtes. Mit der Auflösung des Amtes scheiden die im Dienst des Amtes stehenden Ehrenbeamtinnen und Ehrenbeamten aus dem Beamtenverhältnis aus. Die leitende Verwaltungsbeamtin oder der leitende Verwaltungsbeamte scheidet aus ihrer oder seiner Funktion aus.

(7) Für Rechtsbeziehungen zwischen der Verbandsgemeinde und den Ortsgemeinden gelten § 25 Absatz 1 Nummer 1, § 39 Absatz 3, § 56 Absatz 7, §§ 127, 130, 141, 142 Absatz 4, 146 und 147 der Kommunalverfassung entsprechend, wobei der Bürgermeister an die Stelle der leitenden Verwaltungsbeamtin oder

des leitenden Verwaltungsbeamten tritt. Die Ortsbürgermeister sind berechtigt, an den Sitzungen der Verbandsgemeindevertretung und ihrer Ausschüsse mit beratender Stimme teilzunehmen. Die Mitglieder der Ortsgemeindevertretungen haben das Recht, den Sitzungen der Verbandsgemeindevertretung beizuwohnen; umgekehrt gilt Entsprechendes. Der Bürgermeister erörtert mit den Ortsbürgermeistern regelmäßig wichtige Belange der Verbandsgemeinde und der Ortsgemeinden. Er erteilt den Ortsbürgermeistern Auskünfte, die diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

§ 9
Bericht über die Wirksamkeit des Gesetzes

Die Landesregierung legt dem Landtag spätestens zum 31. Dezember 2018 einen Bericht über die Wirksamkeit des Gesetzes vor. Der Bericht soll die Ergebnisse der Selbsteinschätzung der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern über ihre Zukunftsfähigkeit enthalten und darstellen, wie sich die Gemeindestruktur zur Kommunalwahl 2019 voraussichtlich entwickeln wird.

§ 10
Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 31. Dezember 2022 außer Kraft.

Artikel 2
Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

Das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2015 (GVOBl. M-V S. 583) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 21 Absatz 4 werden nach Satz 3 folgende Sätze angefügt:
„Kreisangehörige Gemeinden und Ämter, die sich nach § 1 des Gemeinde-Leitbildgesetzes freiwillig zusammenschließen, können zur Förderung ihrer Zukunftsfähigkeit einen Zuschuss (Fusionszuweisung) erhalten. Näheres regelt das Gemeinde-Leitbildgesetz."
2. § 22 wird wie folgt geändert:
   a) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 eingefügt:
   „(5) In den Jahren 2017 bis 2019 werden weitergehende Konsolidierungshilfen nach Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 ausschließlich zur Förderung zukunftsfähiger Gemeindestrukturen durch zweckgebundene nicht rückzahlbare Zuschüsse gewährt (Konsolidierungszuweisung). Näheres regelt das Gemeinde-Leitbildgesetz. Die Absätze 2 bis 4 finden insoweit keine Anwendung."
   b) Die bisherigen Absätze 5 und 6 werden die Absätze 6 und 7.

Artikel 3
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Anlage zum Gesetz
zur Einführung eines Leitbildes „Gemeinde der Zukunft"
(Gemeinde-Leitbildgesetz - GLeitbildG)
Leitbild „Gemeinde der Zukunft"

Die Zukunftsfähigkeit von Gemeinden ist auf der Grundlage der nachfolgenden Indikatoren zu den für eine funktionierende kommunale Selbstverwaltung wesentlichen Themenbereichen (I bis V) zu beurteilen. Hierfür bedarf es einer in eigener Verantwortung der Gemeinde vorzunehmenden wertenden Gesamtbetrachtung aller den jeweiligen Themenbereichen zugeordneten Einzelkriterien.

I. Qualität und Quantität der Aufgabenwahrnehmung

Von der Gemeinde werden bedeutende Selbstverwaltungsangelegenheiten eigenständig und in hinlänglicher Qualität wahrgenommen.

a) pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben:
Von der Gemeinde werden die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben so wahrgenommen, dass die gesetzlichen Vorgaben prinzipiell erfüllt werden.
Zumindest teilweise werden diese Aufgaben, soweit bei ihrer Wahrnehmung tatsächliche Gestaltungsspielräume bestehen, durch die Gemeinde eigenverantwortlich wahrgenommen, also nicht ausschließlich im Wege kommunaler Zusammenarbeit.

b) freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben:
Von der Gemeinde werden freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben eigenverantwortlich, also nicht ausschließlich im Wege kommunaler Zusammenarbeit, wahrgenommen.
Die Wahrnehmung dieser Aufgaben ist jedenfalls zum Teil dadurch gekennzeichnet, dass tatsächliche Gestaltungsspielräume bestehen und ausgeübt werden.

c) Der Aufwand für die Finanzierung der gemeindlichen Selbstverwaltung (Entschädigungen für die gemeindlichen Organe und für die Vertretung der Ortsteile) steht in einem angemessenen Verhältnis zu den für die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben eingesetzten Finanzmitteln der Gemeinde sowie zum Umfang des durch die Gemeindeorgane hervorgerufenen ehrenamtlichen Engagements der Einwohner. Die Finanzmittel für Selbstverwaltungsaufgaben, die die Gemeinde auf Zweckverbände oder andere kommunale Körperschaften übertragen hat, bleiben hierbei außer Betracht.

II. Vitalität und Verbundenheit der örtlichen Gemeinschaft

In der Gemeinde besteht eine vitale und aktive örtliche Gemeinschaft, die sich in ihrem Wirken im Wesentlichen nicht nur auf einzelne Ortsteile, sondern auf die gesamte Gemeinde erstreckt.

a) In die Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben fließt in nicht nur untergeordnetem Umfang ehrenamtliches Engagement der Einwohner und Bürger ein.

b) Das gemeindliche Leben vollzieht sich nicht ausschließlich oder weit überwiegend auf der Ebene der Ortsteile.

c) In der Gemeinde wirken Vereine, deren Mitglieder überwiegend Einwohner dieser Gemeinde sind.

d) Es gibt in der Gemeinde außerhalb der gemeindlichen Einrichtungen Begegnungsstätten, die einer vitalen örtlichen Gemeinschaft förderlich sind. Dies sind insbesondere Sportstätten, Jugend- und Seniorentreffs, Gaststätten, Friseurbetriebe, Arztpraxen, Einzelhandelsgeschäfte, Kirchgemeinden, Schulen, Bank- und Postfilialen, Apotheken, Badestellen.

e) In der Gemeinde vollzieht sich eine gestaltungsbedürftige und gestaltungsfähige Entwicklung, die durch private Bautätigkeit und/oder Ansiedlungen von Gewerbebetrieben gekennzeichnet ist.

f) Die einwohnerbezogene Zahl der Zuzüge in die Gemeinde innerhalb der letzten drei Jahre belegt, dass die Gemeinde ein attraktiver Wohnort für potenzielle neue Einwohner ist.

g) Die Belange der Menschen mit Behinderungen werden gemäß dem Übereinkommen über die Rechte der Menschen mit Behinderungen bei allen Maßnahmen und Entscheidungen der Gemeinde berücksichtigt.

III. Zustand der örtlichen Demokratie

In der Gemeinde befindet sich die örtliche Demokratie in einem guten Zustand, sodass die gemeindlichen Organe besetzt werden können, die Bürger bei Wahlen möglichst eine Auswahl zwischen mehreren Kandidaten haben und die für die örtliche Gemeinschaft wichtigen Entscheidungen vornehmlich von unmittelbar gewählten Entscheidungsträgern der Gemeinde getroffen werden.

a) Die Mehrheit der Bürger beteiligte sich bei der letzten Wahl zur Gemeindevertretung an der demokratischen Willensbildung.

b) Die Zahl der Kandidaten bei der Wahl zur Gemeindevertretung lag höher als die Zahl der zu besetzenden Mandate.

c) Für das Amt des Bürgermeisters kandidierten, soweit sich nicht der Amtsinhaber der Wiederwahl stellte, bei der letzten Wahl wenigstens zwei Kandidaten.

d) Soweit es in der Gemeinde verfassungsfeindliche Bestrebungen gibt, hat sich dagegen Widerstand durch Aktionen der Gemeindeorgane oder von Bürgerinitiativen formiert.

e) In der Gemeinde wirken Parteistrukturen, Wählergruppen oder Einzelbewerber auch außerhalb von Wahlkämpfen an der politischen Willensbildung mit.

f) Durch die Gemeindevertretung oder durch Bürgerentscheid sind in der letzten Wahlperiode in den folgenden Aufgabenbereichen in nennenswertem Umfang wichtige Entscheidungen (insbesondere zur Erweiterung oder Einschränkung einer Einrichtung oder Investitionsmaßnahme) getroffen worden:

- Feuerwehr
- Schule
- Kindertagesstätte
- Sportinfrastruktur
- Bauleitplanung
- Gemeindestraßen
- Übernahme einer bisher nicht wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgabe
- Inbetriebnahme einer öffentlichen Einrichtung
- örtliches Brauchtum/Traditionspflege
- Begegnungsstätten
- sonstige Aufgaben, sofern diese von der Gemeinde als wesentliche Produkte gemäß § 4 Absatz 5 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik festgelegt wurden.

IV. Dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit

Die stetige Aufgabenerfüllung der Gemeinde sowohl im eigenen als auch im übertragenen Wirkungskreis muss unter Berücksichtigung der Generationengerechtigkeit entsprechend § 43 Absatz 1 der Kommunalverfassung nachhaltig gesichert sein.

a) Die Gemeinde verfügt über eine gesicherte oder eingeschränkte dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit beziehungsweise ist zumindest mittelfristig in der Lage,

den Haushalt nachhaltig jahresbezogen auszugleichen.

b) Die Steuerkraftmesszahl je Einwohner liegt nicht gravierend unter dem Landesdurchschnitt.

c) Die Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse der Einwohner in der Gemeinde in den letzten drei Jahren lässt auch für die Zukunft hinreichend stabile eigene Einnahmen erwarten.

d) Die Struktur des Amtes, dem die Gemeinde angehört, ist hinsichtlich seiner Einwohnerzahl (möglichst hoch) und der Zahl seiner Mitgliedsgemeinden (möglichst gering) so beschaffen, dass die Höhe der Amtsumlage dadurch nicht negativ beeinflusst wird.

V. Administrative Leistungsfähigkeit (nur für amtsfreie Gemeinden)

Die amtsfreie Gemeinde ist in der Lage, eine von einem hauptamtlichen Bürgermeister geleitete Verwaltung vorzuhalten, die die ihr obliegenden Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises rechtmäßig, wirksam, wirtschaftlich und bürgernah vollziehen kann.

a) Die Größe des Personalkörpers erlaubt eine hinreichende Spezialisierung der Mitarbeiter, die eine einwandfreie und grundsätzlich eigenständige Aufgabenerledigung auch in rechtlich schwierig gelagerten Fällen erwarten lässt.

b) Durch Vertretungsregelungen kann gewährleistet werden, dass zeitweilige Ausfälle einzelner Mitarbeiter nicht zu signifikanten Einbußen bei der Qualität der Aufgabenerledigung oder bei der Dauer von Verwaltungsverfahren führen.

c) Die personellen Ressourcen der Verwaltung ermöglichen eine ausreichende Inanspruchnahme von Fortbildungsmaßnahmen der gemeindlichen Bediensteten, mit denen gewährleistet ist, dass die Verwaltung mit sich ändernden rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen Schritt hält.

d) Die Verwaltung ist so strukturiert, dass eine wirksame und objektive Dienstaufsicht auch hinsichtlich der Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns unter Beachtung der verwaltungsrechtlichen Befangenheitsvorschriften gewährleistet ist.

e) Der für das Vorhalten einer hauptamtlichen Verwaltung erforderliche Einsatz finanzieller Ressourcen liegt einwohnerbezogen nicht deutlich über dem Durchschnitt anderer amtsfreier Gemeinden mit höherer Einwohnerzahl.

b) Fusionsverordnung

Verordnung über die Förderung freiwilliger Fusionen von Gemeinden und kommunalen Verwaltungen (Fusionsverordnung – FusionsVO)

Vom 12. Juli 2016

Aufgrund des § 5 Absatz 1 Satz 3 bis 5 des Gemeinde-Leitbildgesetzes vom 14. Juni 2016 (GVOBl. M-V S. 461) sowie des § 174 Absatz 1 Nummer 4 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 13. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 777) verordnet das Ministerium für Inneres und Europa:

§ 1
Fusionszuweisung aus Anlass freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden

(1) Schließen sich Gemeinden nach den Bestimmungen des Gemeinde-Leitbildgesetzes sowie nach § 11 in Verbindung mit § 12 der Kommunalverfassung spätestens mit Wirkung zum Tag der Kommunalwahlen im Jahr 2019 freiwillig zu einer zukunftsfähigen Gemeinde zusammen, erhält der Rechtsnachfolger oder die aufnehmende Gemeinde eine pauschale Zuweisung (Fusionszuweisung) in Höhe von 200 000 Euro je wegfallender Gemeinde. Die Gewährung der Fusionszuweisung steht unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln. Die Zahlung der Fusionszuweisung soll innerhalb von sechs Monaten nach Bekanntgabe der nach Absatz 7 zu treffenden Entscheidung des Ministeriums für Inneres und Europa erfolgen, frühestens jedoch mit dem Wirksamwerden des Zusammenschlusses.

(2) Ist an dem Zusammenschluss ein in einem Ländlichen GestaltungsRaum gelegener zentraler Ort nach dem Landesraumentwicklungsprogramm beteiligt, erhöht sich der in Absatz 1 genannte Betrag für jede wegfallende Gemeinde des Nahbereichs des zentralen Ortes auf 300 000 Euro.

(3) Zukunftsfähig im Sinne des Absatzes 1 ist eine neue oder in ihren Grenzen geänderte Gemeinde insbesondere dann, wenn an dem Zusammenschluss ein zentraler Ort beteiligt ist, in dessen Nahbereich die wegfallende Gemeinde liegt. In allen anderen Fällen muss die Zukunftsfähigkeit der neuen oder in ihren Grenzen geänderten Gemeinde unter Berücksichtigung der in der Anlage zum Gemeinde-Leitbildgesetz, Abschnitt I bis IV des Leitbildes „Gemeinde der Zukunft" genannten Kriterien schlüssig dargelegt werden.

(4) Entsteht bei dem freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden eine neue oder in ihren Grenzen geänderte Gemeinde, deren Zukunftsfähigkeit im Sinne des Absatzes 3 nicht schlüssig dargelegt wird, wird eine Fusionszuweisung nicht gewährt.

(5) Ist an dem freiwilligen Zusammenschluss im Sinne von Absatz 1 eine Gemeinde beteiligt, die in den zurückliegenden Jahren mehrfach keine Schlüsselzuweisungen erhalten hat, werden der neuen oder der aufnehmenden Gemeinde auf Antrag für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren als zusätzliche Fusionszuweisung Ausgleichszahlungen gewährt, sofern sie nicht über die gleiche

Finanzkraft verfügt, die die an dem Zusammenschluss beteiligten Gemeinden bei weiterhin getrennter Berechnung erreichen würden. Entlastungseffekte, die durch den Wegfall der Finanzausgleichsumlage entstehen, sind bei der Berechnung der Ausgleichszahlung zu berücksichtigen. Die gewährten Ausgleichszahlungen sind bei der Berechnung der Umlagegrundlagen nach § 23 Absatz 2 Satz 3 des Finanzausgleichsgesetzes im Folgejahr zu berücksichtigen. Zuweisungen nach Absatz 1 werden auf die Ausgleichszahlung nicht angerechnet. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(6) Die Verwendung der Fusionszuweisung ist im Gebietsänderungsvertrag zu regeln. Die Zuweisung ist für solche Maßnahmen zu verwenden, die das Entstehen einer örtlichen Gemeinschaft aus den sich zusammenschließenden Gemeinden begünstigen. Ein angemessener Teil der Zuweisung, in der Regel mindestens die Hälfte, soll zum Ausgleich eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt verwendet werden. Im Gebietsänderungsvertrag aufgenommene Vereinbarungen zu Investitionen oder zur Weiterführung öffentlicher Einrichtungen sind unter den Vorbehalt zu stellen, dass sie einer geordneten Haushaltswirtschaft nicht entgegenstehen dürfen.

(7) Über die Bewilligung der Fusionszuweisung nach Absatz 1 entscheidet das Ministerium für Inneres und Europa auf der Grundlage eines mit Angabe der Bankverbindung zu versehenden formlosen Antrags, dem der von der unteren Rechtsaufsichtsbehörde gemäß § 12 Absatz 1 Satz 5 der Kommunalverfassung genehmigte Gebietsänderungsvertrag sowie, soweit dies nach Absatz 3 erforderlich ist, die Darlegung der Zukunftsfähigkeit beizufügen ist. Der Antrag kann auch schon vor Wirksamwerden des Zusammenschlusses von der aufnehmenden Gemeinde oder, bei Neubildungen, von einer am Zusammenschluss beteiligten Gemeinde, die hierzu im Gebietsänderungsvertrag ermächtigt wurde, gestellt werden. In diesem Fall wird der Bescheid an den Antragsteller mit Wirkung für die neu gebildete Gemeinde gerichtet, soweit der Zusammenschluss noch nicht wirksam geworden ist. Die Auszahlung der Fusionszuweisung erfolgt durch das Landesförderinstitut.

(8) Über die Bewilligung der Ausgleichszahlung nach Absatz 5 entscheidet das Ministerium für Inneres und Europa auf der Grundlage eines formlosen Antrags der für ein oder mehrere abgeschlossene Finanzausgleichsjahre gestellt werden kann. Dem Antrag nach Absatz 5 sind Nachweise über die weiterhin getrennt erfassten Realsteueristaufkommen und Realsteuerhebesätze beizufügen. Absatz 7 Satz 4 gilt entsprechend.

§ 2
Konsolidierungszuweisung aus Anlass freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden

(1) Schließen sich Gemeinden, von denen mindestens eine zum 31. Dezember 2015 auf Grundlage des festgestellten Jahresabschlusses einen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung gemäß § 16 Absatz 2 Nummer 2 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik ausweist, gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 zusammen, erhält der Rechtsnachfolger oder die aufnehmende Gemeinde neben der Fusionszuweisung eine Konsolidierungszuweisung. Die Gewährung einer Konsolidierungszuweisung erfolgt nur, wenn sich die beteiligten Gemeinden im Gebietsänderungsvertrag mit Wirkung für die aufnehmende oder neu gebildete Gemeinde verpflichtet haben, spätestens zum

31. Dezember des fünften Jahres nach Wirksamwerden der Gebietsänderung den jahresbezogenen Ausgleich des Finanzhaushalts gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 47 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik zu erreichen. § 1 Absatz 3 und 4 gilt entsprechend.

(2) Für jede am Zusammenschluss beteiligte Gemeinde, die zum 31. Dezember 2015 einen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen ausweist, wird eine Konsolidierungszuweisung in Höhe von 400 000 Euro gewährt, wobei die Konsolidierungszuweisung die Summe der in der Finanzrechnung zum 31. Dezember 2015 ausgewiesenen negativen Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden nicht übersteigen darf. Am Zusammenschluss beteiligte Gemeinden, die zum 31. Dezember 2015 einen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung ausweisen, werden in die Berechnung der Konsolidierungszuweisung nicht einbezogen. Ist einer Gemeinde bereits einmal eine Konsolidierungszuweisung nach dieser Verordnung gewährt worden, wird sie im Falle eines weiteren Zusammenschlusses bei der Berechnung der hierfür gewährten Konsolidierungszuweisung nicht berücksichtigt. § 1 Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Die Konsolidierungszuweisung gelangt in zwei Teilbeträgen zur Auszahlung. Die Zahlung des ersten Teilbetrages in Höhe von 40 Prozent des Gesamtbetrages durch das Ministerium für Inneres und Europa soll innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe seiner nach Absatz 4 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Absatz 7 Satz 1 zu treffenden Entscheidung erfolgen, frühestens jedoch mit dem Wirksamwerden des Zusammenschlusses. Voraussetzung für die Zahlung des ersten Teilbetrages ist, dass sich die beteiligten Gemeinden im Gebietsänderungsvertrag mit Wirkung für die aufnehmende oder neu gebildete Gemeinde unwiderruflich verpflichtet haben, spätestens zum 31. Dezember des fünften Jahres nach Wirksamwerden der Gebietsänderung den jahresbezogenen Ausgleich des Finanzhaushalts gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 47 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik zu erreichen. Der zweite Teilbetrag in Höhe von 60 Prozent des Gesamtbetrages wird ausgezahlt, sobald die aufnehmende oder neu gebildete Gemeinde anhand der Finanzrechnung aus dem festgestellten Jahresabschluss das Erreichen des jahresbezogenen Ausgleichs des Finanzhaushalts nachweist, wobei Einzahlungen nach dieser Verordnung gesondert auszuweisen sind und außer Betracht bleiben. Der Nachweis ist durch die Rechtsaufsichtsbehörde zu bestätigen. Kann der Nachweis nicht spätestens mit der Finanzrechnung zum 31. Dezember des fünften Jahres nach Wirksamwerden der Gebietsänderung erbracht werden, entfällt der Anspruch auf Auszahlung des zweiten Teilbetrags. Eine Rückforderung des ersten Teilbetrages erfolgt außer in Fällen vorsätzlich falscher Angaben bei der Antragstellung nicht.

(4) § 1 Absatz 7 Satz 1 und 2 gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass dem Antrag zusätzlich die Finanzrechnungen zum 31. Dezember 2015 auf Grundlage der festgestellten Jahresabschlüsse für die am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden beizufügen sind.

§ 3
Verwaltungsfusionszuweisung aus Anlass eines freiwilligen Zusammenführens von Verwaltungen

(1) Ein Zusammenführen von Verwaltungen im Sinne des § 5 Absatz 1 Satz 1 des Gemeinde-Leitbildgesetzes kann – unbeschadet der Notwendigkeit einer Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde oder einer Verordnung des Ministeriums für Inneres und Europa – auf folgende Weise erreicht werden:

a) zwei oder mehr Ämter schließen eine Vereinbarung, die auf die Bildung eines gemeinsamen Amtes gerichtet ist,

b) drei Ämter schließen eine Vereinbarung, die auf die Auflösung eines Amtes und Änderung der übrigen Ämter oder die Neubildung eines oder zweier Ämter gerichtet ist,

c) die Gemeinden eines Amtes schließen mit einer amtsfreien Gemeinde einen Gebietsänderungsvertrag zur Neubildung einer amtsfreien Gemeinde oder zur Eingemeindung in die amtsfreie Gemeinde,

d) eine amtsfreie Gemeinde schließt mit einem Amt einen Vertrag, der auf die Zuordnung dieser Gemeinde zu diesem Amt gerichtet ist,

e) zwei amtsfreie Gemeinden schließen einen Gebietsänderungsvertrag, der auf die Neubildung einer amtsfreien Gemeinde oder auf eine Eingemeindung der einen Gemeinde in die andere gerichtet ist,

f) ein Amt und eine amtsfreie Gemeinde oder zwei Ämter schließen miteinander eine Vereinbarung zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 126 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 in Verbindung mit § 167 der Kommunalverfassung,

g) eine amtsfreie Gemeinde und ein Amt oder zwei amtsfreie Gemeinden schließen miteinander eine Vereinbarung zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 7 des Gemeinde-Leitbildgesetzes.

(2) Führt eine Vereinbarung oder ein Vertrag nach Absatz 1, die oder der spätestens zum Tag der Kommunalwahlen im Jahr 2019 wirksam wird, zum tatsächlichen Wegfall einer Amts- oder Gemeindeverwaltung, so wird eine Zuweisung in Höhe von 400 000 Euro je wegfallender Verwaltung gewährt. § 1 Absatz 1 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. Die Zuweisung ist vorrangig für die Aufwendungen zu verwenden, die durch das Zusammenführen der Verwaltungen, auch unter dem Aspekt der Nutzung von Online-Diensten (E-Government), entstehen.

(3) Ist an der Vereinbarung oder an dem Vertrag nach Absatz 1 mindestens ein Amt beteiligt, das weniger als 6 000 Einwohner hat, verringert sich die Zuweisung auf die Hälfte des in Absatz 2 genannten Betrages. Dies gilt nicht für Ämter, die schon am Tag des Inkrafttretens dieser Verordnung weniger als 6 000 Einwohner hatten und eine Vereinbarung schließen, die spätestens zum 1. Januar 2018 zum tatsächlichen Wegfall einer Amts- oder Gemeindeverwaltung führt. Ein Zusammenführen der Verwaltungen von Ämtern, die sämtlich unter 6 000 Einwohner haben, wird nicht nach dieser Verordnung gefördert.

(4) Die Zuweisung nach Absatz 2 wird, soweit in der Vereinbarung nichts anderes bestimmt ist, der Körperschaft gewährt, die nach dem Wirksamwerden der Vereinbarung oder des Vertrages Träger der Verwaltung ist. Die Verteilung der

Zuweisung, soweit sie nicht für Aufwendungen nach Absatz 2 Satz 6 verbraucht wird, ist in der Vereinbarung zu regeln.

(5) § 1 Absatz 7 gilt entsprechend. In den Fällen von Absatz 1 Buchstabe a bis d erfolgt eine Auszahlung der Zuweisung erst, nachdem die auf der Grundlage von § 125 Absatz 6 der Kommunalverfassung zu erlassende Verordnung in Kraft getreten ist.

(6) In den Fällen des Absatzes 1 Buchstabe f und g wird eine Zuweisung nur gewährt, wenn die Vereinbarung sicherstellt, dass die Verwaltungsgemeinschaft für mindestens 15 Jahre besteht. Eine vorzeitige Kündigung oder vertragliche Aufhebung der Vereinbarung ist in diesen Fällen ausgeschlossen, soweit diese dazu führen würde, dass eine zusätzliche Verwaltung einzurichten wäre.

§ 4
Fortgeltung unterschiedlicher Hebesätze

Im Gebietsänderungsvertrag kann vereinbart werden, dass auf dem Gebiet der ehemals selbstständigen Gemeinden die unterschiedlichen Hebesätze für die Realsteuern fortgelten. Die in § 11 Absatz 6 Satz 2 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung geregelte Frist zur Angleichung des Ortsrechts kann in diesem Fall vertraglich auf höchstens fünf Jahre verlängert werden. Sofern die neue Gemeinde eine Hebesatzanpassung vornimmt, gilt der neu festgesetzte Hebesatz einheitlich für die gesamte Gemeinde.

§ 5
Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2034 außer Kraft.

c) Kommunalverfassung (Auszüge)

Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung - KV M-V)

§ 8
Name und Bezeichnung

(1) Die Gemeinden führen ihren bisherigen Namen. Eine neu gebildete Gemeinde bestimmt ihren Namen selbst. Die Gemeindevertretung kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln aller Mitglieder den Gemeindenamen ändern. An die Stelle des Beschlusses kann ein Bürgerentscheid treten. Die Bestimmung, Feststellung oder Änderung des Namens und seiner Schreibweise ist nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig. Sie bedarf der Genehmigung des Ministerium für Inneres und Europas.

(2) Namensänderungen sind im Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern bekannt zu machen.

(3) Die Bezeichnung Stadt führen die Gemeinden, denen diese Bezeichnung nach dem bisherigen Recht zusteht oder auf Antrag von der Landesregierung verliehen wird.

(4) Das Ministerium für Inneres und Europa kann auf Antrag der Gemeinde weitere Bezeichnungen verleihen. Ohne Verleihung dürfen überkommene Bezeichnungen sowie dem Namen nachgestellte Bezeichnungen nach dem Kurortgesetz geführt werden. § 6 des Kurortgesetzes bleibt unberührt.

§ 11
Gebietsänderungen

(1) Aus Gründen des öffentlichen Wohls können Gemeinden aufgelöst, neu gebildet oder in ihren Grenzen geändert werden (Gebietsänderungen). Die Bürgerinnen und Bürger, die in dem unmittelbar betroffenen Gebiet wohnen, sowie die betroffenen Gemeinden, Ämter und Landkreise sind vorher anzuhören.

(2) Gebietsänderungen können durch Vertrag der beteiligten Gemeinden, durch Gesetz oder, bei örtlich begrenzten Einzelregelungen, durch Entscheidung des Ministerium für Inneres und Europas vorgenommen werden. Eine Regelung ist örtlich begrenzt, wenn höchstens zwei Gemeinden betroffen sind.

(3) Gebietsänderungen, die nicht durch Gesetz erfolgen, sind im Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern bekannt zu machen.

(4) Eine wirksame Gebietsänderung begründet unmittelbar Rechte und Pflichten der Beteiligten und bewirkt den Übergang, die Beschränkung oder die Aufhebung von dinglichen Rechten. Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, das Grundbuch, das Wasserbuch und andere öffentliche Bücher zu berichtigen. Die durch die Gebietsänderung erforderlichen Rechtshandlungen sind frei von öffentlichen Abgaben und Verwaltungskosten, soweit diese auf Landesrecht beruhen.

(5) Werden durch die Änderung von Gemeindegrenzen die Grenzen von Ämtern oder Landkreisen berührt, so bewirkt die Änderung der Gemeindegrenzen auch die Änderung der Ämter- und Kreisgrenzen.

§ 12
Gebietsänderungsverträge

(1) Die Aufnahme von Verhandlungen über Gebietsänderungsverträge bedarf eines Beschlusses der Gemeindevertretung mit der Mehrheit aller Mitglieder. Gebietsänderungsverträge müssen von den Gemeindevertretungen der beteiligten Gemeinden jeweils mit der Mehrheit aller Mitglieder beschlossen werden. An die Stelle des Beschlusses der Gemeindevertretung kann ein Bürgerentscheid treten. Die Verträge müssen Bestimmungen über die Auseinandersetzung, die Rechtsnachfolge und die Überleitung des Ortsrechts enthalten. Sie bedürfen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen. Bewirkt eine vertragliche Gebietsänderung zwischen Gemeinden die Änderung von Kreisgrenzen, bedarf sie der Zustimmung der betroffenen Landkreise. Die oberste Rechtsaufsichtsbehörde kann die Zustimmung der betroffenen Landkreise ersetzen, wenn die Gebietsänderung auch unter Berücksichtigung der Belange der Landkreise dem öffentlichen Wohl dient. Die Gebietsänderungsverträge sind nach dem für Satzungen geltenden Verfahren öffentlich bekannt zu machen, soweit sie Regelungen über die Überleitung des Ortsrechts enthalten.

(2) Betrifft eine Gebietsänderung nur eine Gemeinde, so tritt an die Stelle der Vereinbarung nach Absatz 1 ein Beschluss der Gemeindevertretung mit der Mehrheit aller Mitglieder. In dem Gemeindegebiet, das eine neue Gemeinde bilden soll, ist ein Bürgerentscheid durchzuführen. Kommt die erforderliche Mehrheit nach § 20 Absatz 6 nicht zu Stande, ist eine Regelung nur durch Entscheidung des Ministerium für Inneres und Europas möglich.

(3) Wechseln Einrichtungen eines Amtes infolge der Gebietsänderung in den Bereich eines anderen Amtes, so sind die beteiligten Ämter in die Auseinandersetzung mit einzubeziehen.

§ 42
Ortsteilvertretung

(1) In kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten kann die Stadtvertretung für Ortsteile Ortsteilvertretungen wählen. Entsprechendes gilt in anderen Gemeinden für Gebiete, die früher selbstständige Gemeinden waren. Die Wahl erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Wählbar sind Einwohnerinnen und Einwohner des Ortsteils sowie Mitglieder der Gemeindevertretung.

(2) Die Ortsteilvertretung ist über alle für den Ortsteil wichtigen Angelegenheiten zu unterrichten. Die oder der Vorsitzende der Ortsteilvertretung hat in der Gemeindevertretung und in den Ausschüssen das Rede- und Antragsrecht, soweit Angelegenheiten des Ortsteils betroffen sind.

(3) Die Sitzungen der Ortsteilvertretungen sind öffentlich. § 29 Absatz 5 und 6 sowie § 31 Absatz 3 gelten entsprechend.

(4) Für Mitglieder der Ortsteilvertretung gelten die Bestimmungen über Mandatsausübung und Verschwiegenheit (§ 23 Absatz 3, 4, 6 und 7), Mitwirkungsverbote (§ 24), Unvereinbarkeit von Amt und Mandat (§ 25), Vertretungsverbot

(§ 26), Entschädigungen, Kündigungsschutz (§ 27) und die Verpflichtung (§ 28 Absatz 2 Satz 3) entsprechend.

(5) In der Hauptsatzung ist zu regeln,

1. ob Ortsteilvertretungen gebildet werden,
2. die Bezeichnung der Ortsteile sowie deren Namen, die Bezeichnungen der Mitglieder der Ortsteilvertretungen und deren Vorsitzender,
3. die Zahl der Mitglieder der Ortsteilvertretungen,
4. das Wahlverfahren.

In der Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass

1. das Ergebnis der Kommunalwahlen im Ortsteil bei der Besetzung der Ortsteilvertretung zu berücksichtigen ist und
2. die Vorsitzenden der Ortsteilvertretungen Einwohnerversammlungen für ihre Ortsteile einberufen können, zu denen der Bürgermeister einzuladen ist.

(6) In Angelegenheiten, die den Ortsteil in besonderer Weise betreffen und für die dies der Gebietsänderungsvertrag oder die Hauptsatzung ausdrücklich bestimmt, kann die Ortsteilvertretung Widerspruch gegen Beschlüsse der Gemeindevertretung einlegen, sofern diese das Wohl des Ortsteils beeinträchtigen. Der Widerspruch muss innerhalb von zwei Wochen bei der Gemeindevertretung eingelegt und begründet werden. Er hat aufschiebende Wirkung, solange er nicht durch Beschluss der Gemeindevertretung zurückgewiesen wird.

§ 42a
Ortsvorsteherin, Ortsvorsteher

(1) Soweit es der Gebietsänderungsvertrag nach § 12 oder die Hauptsatzung vorsieht, wählen die Bürgerinnen und Bürger für ihren Ortsteil eine Ortsvorsteherin oder einen Ortsvorsteher im Rahmen einer Einwohnerversammlung für die Dauer der Wahlperiode der Gemeindevertretung. Das Nähere regelt die Hauptsatzung. Die gewählte Person ist für die Dauer ihrer Amtszeit unter Berufung in das Beamtenverhältnis als Ehrenbeamtin oder Ehrenbeamter zur Ortsvorsteherin oder zum Ortsvorsteher zu ernennen. Unter den Voraussetzungen von Satz 1 nimmt der Bürgermeister der aufgelösten Gemeinde die Aufgaben des Ortsvorstehers bis zum Ende seiner Amtszeit wahr.

(2) In Ortsteilen, für die eine Ortsvorsteherin oder ein Ortsvorsteher gewählt wird, tritt diese oder dieser an die Stelle einer Ortsteilvertretung nach § 42. § 42 Absatz 4 gilt entsprechend.

(3) Die Ortsvorsteherin oder der Ortsvorsteher vertritt die Interessen des Ortsteils. Sie oder er hat die Rechte und Pflichten eines Mitgliedes der Gemeindevertretung mit Ausnahme des Stimmrechts.

(4) Die Ortsvorsteherin oder der Ortsvorsteher entscheidet über die Verwendung der nach § 46 Absatz 7 bereitgestellten Mittel. Gegen diese Entscheidungen steht dem Bürgermeister ein Widerspruchsrecht zu, nach dessen Einlegung die Gemeindevertretung entscheidet. Die Ortsvorsteherin oder der Ortsvorsteher darf Verpflichtungserklärungen auf der Grundlage von Entscheidungen

nach Satz 1 nur abgeben, soweit hierfür eine entsprechende Vollmacht des Bürgermeisters vorliegt.

(5) Vereinbarungen im Rahmen eines Gebietsänderungsvertrages über die Wahl einer Ortsvorsteherin oder eines Ortsvorstehers treten nach Ablauf der auf die Gebietsänderung folgenden Wahlperiode außer Kraft.

§ 133
Ausscheiden aus dem Amtsausschuss

Bürgermeister und weitere Mitglieder des Amtsausschusses scheiden aus dem Amtsausschuss aus, wenn sie ihr Amt als Bürgermeister oder ihren Sitz in der Gemeindevertretung verlieren. Dies gilt nicht für die Person des Amtsvorstehers, solange sie Bürger des Amtes ist und für Bürgermeister, deren Gemeinde in einer anderen Gemeinde des Amtes aufgegangen ist. Wird die Gemeindevertretung, der eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter des Amtsvorstehers angehört, neu gewählt, bleibt diese oder dieser im Amt, bis die Nachfolgerin oder der Nachfolger das Amt antritt.

§ 137
Wahl und Stellung der Amtsvorsteherin oder des Amtsvorstehers

(1) Der Amtsausschuss wählt unter Vorsitz seines an Lebensjahren ältesten Mitglieds aus seiner Mitte für die Dauer der Wahlperiode der Gemeindevertretungen die Amtsvorsteherin oder den Amtsvorsteher. § 40 Absatz 1 Satz 2 bis 5 gilt entsprechend. Wird in zwei Wahlgängen die erforderliche Mehrheit von keiner der zur Wahl stehenden Personen erreicht, kann in einem erneuten Wahlverfahren auch gewählt werden, wer nicht dem Amtsausschuss angehört, aber Bürgerin oder Bürger des Amtes (§ 130 Absatz 2 Satz 1) ist. § 25 gilt entsprechend. Verändert sich durch Änderung des Amtes die Einwohnerzahl um mehr als 25 Prozent, so sind die Amtsvorsteherin oder der Amtsvorsteher und ihre oder seine Stellvertreterinnen und Stellvertreter neu zu wählen.

d) Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung (Auszüge)

Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung (KV-DVO)

Vom 9. Mai 2012

Stand:
letzte berücksichtigte Änderung: §§ 3, 8 geändert durch Verordnung vom 27. März 2014

Abschnitt 4
Gebietsänderungen

§ 11
Verfahren

(1) Die Beschlüsse der Gemeindevertretungen über eine Gebietsänderung müssen die von der Gebietsänderung betroffenen Flächen nach dem Liegenschaftskataster oder bei gemeindefreien Wasserflächen nach dem amtlichen Lagebezugssystem in Mecklenburg-Vorpommern sowie die Anzahl der von der Gebietsänderung betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner bestimmen. Bei Gebietsänderungen, die Teilgebiete von Gemeinden oder gemeindefreie Flächen betreffen, ist der Beschlussvorlage ein auf der Grundlage der automatisierten Liegenschaftskarte zu erstellender maßstabsgerechter Lageplan oder ein Auszug aus amtlichen topografischen Karten mit Kennzeichnung der von der Gebietsänderung betroffenen Flächen beizufügen. Die Auszüge sollen im Format DIN A4 erstellt werden.

(2) Haben Gemeinden einen Gebietsänderungsvertrag nach § 12 Absatz 1 der Kommunalverfassung geschlossen, so hat die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde über die Erteilung der Genehmigung nach Vorlage folgender Unterlagen zu befinden:

1. ein Nachweis über die erfolgte Anhörung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger,
2. Auszüge aus den Protokollen über die Beschlüsse der Gemeindevertretungen zum Gebietsänderungsvertrag sowie
3. eine Darlegung der aus Sicht der Gemeinden maßgebenden Gründe des öffentlichen Wohls für die Gebietsänderung.

Der Gebietsänderungsvertrag ist der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde mindestens zwei Monate vor dem beabsichtigten Wirksamwerden der Gebietsänderung vorzulegen.

(3) Für das Wirksamwerden der vertraglichen Gebietsänderung ist ein in der Zukunft liegender Zeitpunkt vorzusehen. Aus Zweckmäßigkeitsgründen sollten die betroffenen Gemeinden hierfür den Ablauf des 30. Juni oder des 31. Dezember oder den Tag der nächsten Wahl zur Gemeindevertretung vereinbaren.

(4) Gebietsänderungsverträge dürfen keinen der Beteiligten wirtschaftlich unverhältnismäßig belasten oder begünstigen; laufende Ausgleichszahlungen sollen einen Zeitraum von zehn Jahren nicht überschreiten. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat darauf zu achten, dass der Vertrag durchgeführt wird. Dies gilt

nicht, soweit sich die Verhältnisse seit dem Abschluss des Vertrages so wesentlich geändert haben, dass der Gemeinde ein Festhalten an den vertraglichen Bestimmungen nicht zumutbar ist. Abweichungen vom Gebietsänderungsvertrag sind darüber hinaus aus wichtigem Grund zulässig, soweit hierüber Einvernehmen zwischen der Gemeindevertretung und der Vertretung des Ortsteils (§§ 42, 42a der Kommunalverfassung) besteht.

(5) Soweit der Wohnsitz oder der dauernde Aufenthalt in der Gemeinde für Rechte und Pflichten maßgebend ist, wird bei einer Gebietsänderung die Dauer des Wohnens oder des dauernden Aufenthalts in dem eingegliederten Gebiet auf die Dauer des Wohnens oder des dauernden Aufenthalts in der Gemeinde angerechnet.

(6) Unterschiedliches Ortsrecht soll spätestens ein Jahr nach Wirksamwerden der Gebietsänderung durch einheitliches Ortsrecht ersetzt werden. Für Abgabensatzungen kann im Gebietsänderungsvertrag eine Übergangsfrist von bis zu drei Jahren bestimmt werden.

(7) Eine Auseinandersetzung zwischen den betroffenen Gemeinden hat, soweit erforderlich, hinsichtlich des unbeweglichen und beweglichen Vermögens, des Verwaltungshaushalts und der Rechtsnachfolge aus Mitgliedschaften und Beteiligungen zu erfolgen.

(8) Bei der Neubildung einer Gemeinde kann der Gebietsänderungsvertrag bestimmen, dass Bürgerentscheide zu im Gebietsänderungsvertrag aufzuführenden Fragen, die mit der Neubildung im Zusammenhang stehen, bereits vor dem Wirksamwerden der Neubildung durchgeführt werden. Die Bürgerinnen und Bürger der sich zusammenschließenden Gemeinden gelten insoweit als Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde. Im Gebietsänderungsvertrag ist zu bestimmen, welche Gemeinde für die Vorbereitung und Durchführung des Bürgerentscheides verantwortlich ist, sofern keine Übertragung dieser Aufgabe auf das Amt gemäß § 127 Absatz 4 der Kommunalverfassung erfolgt ist.

§ 12
Beteiligung des Ministeriums für Inneres und Europa

(1) Verändert sich durch die Gebietsänderung der Mitgliederbestand oder die Einwohnerzahl eines Amtes, bedarf die Genehmigung der vorherigen Zustimmung des Ministeriums für Inneres und Europa. Der Zustimmung nach Satz 1 bedarf es bei Gebietsänderungen innerhalb eines Amtes nicht, wenn

1. der Mitgliederbestand des Amtes nach der Gebietsänderung vier oder mehr beträgt,
2. die Mitgliedsgemeinden eines Amtes durch die Gebietsänderung geografisch nicht getrennt werden oder
3. die neue Gemeinde nicht die Hälfte oder mehr Mitglieder des Amtsausschusses stellt.

(2) Hat die untere Rechtsaufsichtsbehörde die Gebietsänderung genehmigt, setzt sie das Ministerium für Inneres und Europa hiervon unverzüglich in Kenntnis. Das Ministerium für Inneres und Europa gibt die Gebietsänderung im Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern bekannt.

e) Landes- und Kommunalwahlgesetz (Auszüge)

Gesetz über die Wahlen im Land Mecklenburg-Vorpommern (Landes- und Kommunalwahlgesetz - LKWG M-V)

§ 44
Wahlen in besonderen Fällen

(7) Wenn aus Anlass der Auflösung oder Neubildung von Gemeinden und einzelner oder aller Landkreise oder der Änderung von Gemeinde- und Landkreisgrenzen nach den Bestimmungen der Kommunalverfassung eine Wahl erforderlich wird, findet eine Ergänzungswahl in dem unmittelbar betroffenen Gebiet oder eine Neuwahl statt. Der Wahltag kann im Gebietsänderungsvertrag festgelegt werden.

(10) Wenn eine Bürgermeisterin oder ein Bürgermeister oder eine Landrätin oder ein Landrat vorzeitig aus dem Amt scheidet, findet eine Neuwahl statt. Eine ehrenamtliche Bürgermeisterin oder ein ehrenamtlicher Bürgermeister wird für den Rest der Wahlperiode gewählt.

§ 45
Vorbereitung und Durchführung von Wahlen in besonderen Fällen

(1) Die Wahlleitung stellt die Notwendigkeit einer Wahl nach § 44 fest, soweit in § 44 Absatz 2 nichts anderes geregelt ist. Diese Feststellung ist entbehrlich in den Fällen des § 44 Absatz 1 und 6 und Absatz 7 Satz 2.

(2) Der Tag einer Wahl nach § 44 wird für den Landtag von der Landeswahlleitung und für eine Kommune von der Vertretung bestimmt. Ist eine Wahl landesweit ungültig oder unter Anwendung nichtiger gesetzlicher Bestimmungen durchgeführt worden, bestimmt die Landesregierung den Tag der Wiederholungs- oder Nachwahl. Die Wahlleitung macht den Wahltag öffentlich bekannt.

(3) Eine Wahl nach § 44 muss, soweit nachfolgend nichts anderes geregelt ist, spätestens vier Monate nach der Feststellung der Notwendigkeit dieser Wahl stattfinden. Konnte die Wahl wegen höherer Gewalt nicht durchgeführt werden, muss die Nachwahl spätestens einen Monat nach dem Wegfall der Hinderungsgründe stattfinden. Eine Bürgermeister- oder Landratswahl muss spätestens fünf Monate nach dem in Satz 1 bezeichneten Zeitpunkt stattfinden.

(6) Wird die Wahl einer kommunalen Vertretung nach § 44 im gesamten Wahlgebiet durchgeführt, so beginnt die Wahlperiode der neuen Vertretung mit dem Tag dieser Wahl und endet mit der nächsten Wahl. Findet diese Wahl der Vertretung innerhalb von zwölf Monaten vor Ablauf der allgemeinen Wahlperiode statt, so endet die Wahlperiode mit dem Ende der nächsten allgemeinen Wahlperiode. Sind nur einzelne Vertreter neu zu wählen, unterbleibt die Wahl, wenn sie in dem in Satz 2 genannten Zeitraum stattfände und höchstens die Hälfte der Mandate nach § 60 Absatz 2 oder 3 betrifft. Diese Mandate bleiben für den Rest der Wahlperiode unbesetzt.

§ 60
Wahlgrundsätze und Anzahl der Sitze in Gemeindevertretung und Kreistag

(1) Die kommunalen Vertretungen werden aufgrund von Wahlvorschlägen nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Die Wahlberechtigten haben drei Stimmen, die sie einer Person geben oder auf zwei oder drei Personen eines Wahlvorschlages oder unterschiedlicher Wahlvorschläge verteilen können.

(2) Die Anzahl der Sitze in der Gemeindevertretung beträgt in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl

	bis zu	500	7
von	501 bis zu	1 000	9
von	1 001 bis zu	1 500	11
von	1 501 bis zu	3 000	13
von	3 001 bis zu	4 500	15
von	4 501 bis zu	6 000	17
von	6 001 bis zu	7 500	19
von	7 501 bis zu	10 000	21
von	10 001 bis zu	20 000	25
von	20 001 bis zu	30 000	29
von	30 001 bis zu	50 000	37
von	50 001 bis zu	75 000	43
von	75 001 bis zu	100 000	45
von	100 001 bis zu	150 000	47
	über	150 000	53

In ehrenamtlich verwalteten Gemeinden verringert sich die Anzahl der Sitze in der nach Satz 1 zu wählenden Gemeindevertretung jeweils um eins. Dies gilt nicht, wenn ein Fall des § 67 Absatz 4 vorliegt.

(4) Im Fall der Neubildung von Gemeinden und Landkreisen bestimmt sich die Anzahl der Sitze in der zu wählenden Vertretung nach den Absätzen 2 und 3. Die Gemeinden können im Gebietsänderungsvertrag vereinbaren, dass sich die Anzahl der Sitze in der Gemeindevertretung in der ersten Wahlperiode nach der

Neubildung oder Eingemeindung einer Gemeinde in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis zu 1 500 um zwei und in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl über 1 500 um zwei oder vier erhöht. Findet eine Gebietsänderung während der Wahlperiode statt, erhöht sich die Anzahl der Sitze in der Vertretung in der Gemeinde oder in dem Landkreis mit dem Einwohnerzuwachs bis zum Ende der Wahlperiode im gleichen Verhältnis wie die Einwohnerzahl. Soweit mit der Neubildung eine Auflösung von Gemeinden oder Landkreisen verbunden ist, endet die Wahlzeit der bisherigen Mitglieder der Vertretung mit dieser Auflösung.

(5) Für die Ermittlung der nach Absatz 2 und 3 zu Grunde zu legenden Einwohnerzahlen ist das letzte verfügbare Stichtagsergebnis der amtlichen Bevölkerungszahlen zum 31. Dezember eines Jahres maßgeblich.

f) Landes- und Kommunalwahlordnung (Auszüge)

Verordnung zum Wahlrecht und zu den Kosten der Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern (Landes- und Kommunalwahlordnung - LKWO M-V)

§ 1
Wahlbehörden, Wahrnehmung von Aufgaben durch das Amt
(zu §§ 7, 8 LKWG)

(1) Wahlbehörden für die Landkreise sind die Landräte und für die amtsfreien Gemeinden die Bürgermeister. Wahlbehörden für die amtsangehörigen Gemeinden sind die Amtsvorsteher. Im Fall ihrer persönlichen Abwesenheit werden sie durch die Leitenden Verwaltungsbeamtinnen oder die Leitenden Verwaltungsbeamten vertreten.

(2) Jede amtsangehörige Gemeinde kann durch Beschluss der Gemeindevertretung die Aufgaben der Gemeindewahlleitung und der Bildung des Gemeindewahlausschusses insgesamt auf das Amt übertragen. § 9 Absatz 3 und § 10 des Landes- und Kommunalwahlgesetzes sind entsprechend anzuwenden, wobei an die Stelle der Vertretung der Amtsausschuss und an die Stelle der Kommunen das Amt tritt. Wenn mehrere Gemeinden von Satz 1 Gebrauch machen, soll der Wahlausschuss in seiner Zusammensetzung den Mehrheitsverhältnissen in den Vertretungen dieser Gemeinden entsprechen. Er ist gemeinsamer Wahlausschuss für diese Gemeinden.

(3) Die Übertragung von Aufgaben nach Absatz 2 oder der Widerruf einer bereits erfolgten Übertragung muss spätestens am 120. Tag vor der Wahl gegenüber dem Amt erklärt werden.

§ 42
Neuwahl wegen Neubildung einer Gemeinde
(zu § 44 Absatz 7 LKWG)

(1) Enthält der Gebietsänderungsvertrag keine Regelung über die Wahrnehmung der Befugnisse der Organe der Gemeinde, so beruft die Rechtsaufsichtsbehörde die Gemeindewahlleitung, macht Namen und Anschrift nach § 5 öffentlich bekannt und trifft die Entscheidung nach § 10 Absatz 1 Satz 3 des Landes- und Kommunalwahlgesetzes.

(2) Vorschlagsberechtigt für die Berufung der Mitglieder des Wahlausschusses sind die Parteien und Wählergruppen, die bei der letzten Wahl in einem Wahlgebiet, das ganz oder teilweise dem neuen Gebiet zugehört, mindestens einen Sitz errungen haben.

(3) Enthält der Gebietsänderungsvertrag keine Regelung über die Anzahl und Abgrenzung der Wahlbereiche nach § 61 des Landes- und Kommunalwahlgesetzes, werden diese durch einen besonderen Ausschuss bestimmt. Die Zahl der Ausschussmitglieder entspricht der Zahl der Sitze, um die die Gemeindevertretung nach § 60 Absatz 4 Satz 3 des Landes- und Kommunalwahlgesetzes

vergrößert wird. Die Ausschussmitglieder werden von der Rechtsaufsichtsbehörde in entsprechender Anwendung des § 10 Absatz 1 des Landes- und Kommunalwahlgesetzes berufen. Die Rechtsaufsichtsbehörde soll darauf hinwirken, dass die Parteien und Wählergruppen bei ihren Vorschlägen zur Bildung des Ausschusses nach Möglichkeit jedes der in Absatz 2 bezeichneten Wahlgebiete berücksichtigen.

(4) Der nach Absatz 3 gebildete Ausschuss wird von der Rechtsaufsichtsbehörde einberufen. Er wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden. § 10 Absatz 3 des Landes- und Kommunalwahlgesetzes findet entsprechende Anwendung.

Anhang 2: Begründungen wichtiger Rechtsvorschriften

a) Gesetz zur Einführung eines Leitbildes „Gemeinde der Zukunft" und zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (nichtamtliche Begründung auf der Grundlage der Begründung des Gesetzentwurfs und der Beschlussempfehlung des Innenausschusses)

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 Europa 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 Schieflagen – 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 Europa. 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 verfassungsimmanenten Schranken gibt, da Adressat der Aufgabenübertragung eine Gebietskörperschaft mit direkt gewählter Volksvertretung ist. Die Zuordnung des übertragenen Wirkungskreises 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 Europa 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 eigenverant-

wortlichen 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

Zu 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 weitgehende 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.

Zu 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 – plebiszitären 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 Gesamtbetrachtung 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.

b) Fusionsverordnung (amtliche Begründung des Ministeriums für Inneres und Europa)

Fusionsverordnung – Begründung

Allgemeine Begründung:
Die finanzielle Förderung von Gemeinde- und Verwaltungszusammenschlüssen durch das Land auf der Grundlage von § 5 des Gemeinde-Leitbildgesetzes erleichtert die Entstehung zukunftsfähiger Strukturen auf der Ebene der amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden sowie der Ämter. Diese Verordnung regelt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um eine finanzielle Förderung zu erhalten, in welcher Höhe Zuweisungen gewährt werden, und nach welchen Verfahrensregelungen sowie für welche Zwecke die gewährten Zuweisungen zu verwenden sind.

Zu § 1:
§ 1 enthält die Bestimmungen für die Gewährung und Auszahlung einer Fusionszuweisung.
Vorgesehen wird in Absatz 1 eine pauschale Förderung von grundsätzlich 200 000 Euro pro durch den Zusammenschluss wegfallende Gemeinde. Dies bezieht sich auf eine saldierende Betrachtung der Zahl der Gemeinden vor und nach dem Zusammenschluss. Dementsprechend ist es für die Höhe der Fusionszuweisung ohne Belang, ob ein Gemeindezusammenschluss durch eine Gemeindeneubildung (bei der alle beteiligten Gemeinden aufgelöst werden) oder durch eine Eingemeindung (bei der eine Gemeinde fortbesteht) herbeigeführt wird, da die Verringerung der Zahl der Gemeinden – und damit die Zahl der wegfallenden Gemeinden – in beiden Fällen identisch ist.
Der in Absatz 1 Satz 2 normierte Haushaltsvorbehalt steht der Anreizwirkung der Fusionsprämie nicht entgegen, weil den fusionsbereiten Gemeinden bereits vor der Unterzeichnung des Gebietsänderungsvertrages auf Antrag eine Zusicherung nach § 38 des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf Gewährung der Fusionszuweisung erteilt werden kann.
Die in Absatz 2 vorgesehene höhere Fusionszuweisung von Gemeindezusammenschlüssen, die zu einer Stärkung zentraler Orte in Ländlichen GestaltungsRäumen führen, soll einen zusätzlichen Anreiz für derartige Gebietsänderungen schaffen. Gerade in diesen häufig vor besonderen demografischen Herausforderungen stehenden Räumen kommt den zentralen Orten eine besonders hohe Bedeutung für die Versorgung des Umlandes zu. Dies rechtfertigt es auch, Gemeindezusammenschlüsse in diesen Räumen, durch die zwar eine zukunftsfähige Gemeinde entsteht, an der aber kein zentraler Ort beteiligt ist, nicht höher zu fördern als solche Gemeindezusammenschlüsse außerhalb der Ländlichen GestaltungsRäume.
Die in Absatz 3 vorgesehenen Regelungen privilegieren grundsätzlich Gemeindezusammenschlüsse, an denen zentrale Orte beteiligt sind, indem für die daraus entstehenden Strukturen deren Zukunftsfähigkeit grundsätzlich unwiderlegbar vermutet

wird. Dies dient der zur Gewährleistung einer Versorgung des ländlichen Raumes notwendigen Stärkung der zentralen Orte. Da die Stärkung allerdings nicht zulasten anderer zentraler Orte erwirkt werden soll, gilt diese Privilegierung nur, wenn der Zusammenschluss zwischen dem zentralen Ort und Gemeinden, die zu dessen Nahbereich gehören, stattfindet. Zusammenschlüsse, die Gemeinden aus dem Nahbereich zentraler Orte herauslösen, dürften allerdings regelmäßig ohnehin unzulässig sein, da sie dem öffentlichen Wohl zuwiderlaufen. Für Gemeinden, bei denen die Zukunftsfähigkeit nicht unwiderlegbar vermutet wird, muss seitens der den Gebietsänderungsvertrag abschließenden Gemeinden die Zukunftsfähigkeit schlüssig dargelegt werden. Welche Angaben und Prognosen hierfür erforderlich sind, hängt vor allem davon ab, in welchen Bereichen die vertragschließenden Gemeinden ihre eigene Zukunftsfähigkeit als in Frage gestellt angesehen haben. Die Schlüssigkeit der Darlegung ist durch die Rechtsaufsichtsbehörde in vollem Umfang nachprüfbar.
Um möglichst Anreize für solche Gemeindezusammenschlüsse zu setzen, die auch zu zukunftsfähigen Strukturen führen, sollen nur diese eine Förderung nach dieser Verordnung erhalten (vergleiche Absatz 4). Bei für sich genommen im öffentlichen Wohl liegenden Gemeindezusammenschlüssen, die aber nicht zu zukunftsfähigen Strukturen führen, kommt eine finanzielle Förderung daher lediglich einzelfallbezogen nach anderen Vorschriften, insbesondere über die Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen, in Betracht.
Neben der Fusionszuweisung nach Absatz 1 und 2 sollen Gemeinden gemäß Absatz 5 eine zusätzliche Fusionszuweisung in Form einer Ausgleichszahlung erhalten, wenn Gemeinden beteiligt sind, die mehrfach in der Vergangenheit keine Schlüsselzuweisungen erhalten haben (abundante Gemeinden). Damit wird verhindert, dass sich solche Gemeinden von vornherein strukturell sinnvollen Gebietsänderungen allein aus fiskalischen Erwägungen heraus verschließen, weil Schlüsselzuweisungen der ansonsten steuerschwachen Kommunen teilweise mit den finanziellen Vorteilen der abundanten Gemeinde verrechnet würden.
Die Berechnung der Ausgleichszuweisung führt zu einem hohen Verwaltungsaufwand im Haushaltsvollzug der neuen Gemeinde, da die Steueraufkommen und Einwohnerzahlen zumindest der bisher abundanten Gemeinde weiterhin gesondert erfasst werden müssen. Um diese Nachteile und die Unwägbarkeit einer Prognose zu reduzieren, wie sich die Abundanzvorteile ohne Fusion der Gemeinde zukünftig entwickelt hätten, wird die Ausgleichszahlung auf drei Jahre befristet. Da die Ausgleichszahlung ein Surrogat für verminderte Schlüsselzuweisungen darstellt, erfolgt eine Berücksichtigung der Zahlung bei der Berechnung der Kreis- und Amtsumlagegrundlagen nach § 23 Absatz 2 Satz 3 des Finanzausgleichsgesetzes im Folgejahr.

Die Verwendung der Zuweisung (Absatz 6) wird den sich zusammenschließenden Gemeinden nicht vollkommen frei gestellt. Regelmäßig soll die Hälfte der Zuweisung zum Ausgleich eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen eingesetzt werden, soweit dessen Abbau nicht bereits durch die Inanspruchnahme der Konsolidierungszuweisung erzielt werden kann. Damit wird der Haushaltskonsolidierung ein sachlich angemessener Vorrang gegenüber Auszahlungen zur Erfüllung –

womöglich neuer – Aufgaben eingeräumt. Die für den hiernach verbleibenden Teil der Zuweisung erfolgte Zweckbestimmung für Maßnahmen, die nach dem Zusammenschluss das Entstehen einer örtlichen Gemeinschaft begünstigen, trägt der Erkenntnis Rechnung, dass das Entstehen einer auf die neue Gemeindestruktur bezogenen Identität eine unverzichtbare Voraussetzung für das Gelingen einer Gebietsreform darstellt.

Das in Absatz 7 geregelte Auszahlungsverfahren soll möglichst unbürokratisch ablaufen. Bei den nach dieser Verordnung vorgesehenen Zuweisungen handelt es sich nicht um Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 der Landeshaushaltsordnung, sodass die dort getroffenen Bestimmungen nicht zur Anwendung gelangen. Auf der Grundlage des formlosen Antrags prüft das Ministerium für Inneres und Europa nur, ob die erforderliche rechtsaufsichtliche Genehmigung des Gebietsänderungsvertrages erteilt wurde, und ob – wenn an der Gebietsänderung kein zentraler Ort im Sinne des Absatzes 3 beteiligt ist – die Zukunftsfähigkeit der neu entstehenden Gemeindestruktur schlüssig dargelegt wurde. Auf der Grundlage des Bewilligungsbescheides des Ministeriums für Inneres und Europa erfolgt die Auszahlung der Zuweisung durch das Landesförderinstitut. Eine Pflicht zur Erstellung und Prüfung von Verwendungsnachweisen wird zur Vermeidung zusätzlichen Verwaltungsaufwandes und angesichts des pauschalen Charakters der Zuweisung nicht normiert. Dass der Gebietsänderungsvertrag den Vorgaben dieser Verordnung Rechnung trägt, und dass die tatsächliche Verwendung der Zuweisung wiederum die Festlegungen des Vertrages einhält, ist durch die Rechtsaufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Aufgaben nach § 12 Absatz 1 Satz 4 der Kommunalverfassung und § 11 Absatz 4 Satz 2 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung zu gewährleisten. Weil Adressat der Fusionszuweisung stets die durch den Zusammenschluss vergrößerte oder neu entstehende Gemeinde ist, bedarf es einer speziellen Regelung, die bereits eine der fusionswilligen Gemeinden berechtigt, einen Antrag auf Fusionszuweisung zu stellen, bevor der Zusammenschluss wirksam wird. Dieses Verfahren gewährleistet, dass zwischen dem Wirksamwerden des Zusammenschlusses und der Auszahlung der Fusionszuweisung ein möglichst geringer Zeitverzug entsteht. Zudem können fusionswillige Gemeinden Rechtssicherheit hinsichtlich der Gewährung der Fusionszuweisung erlangen, bevor der Gebietsänderungsvertrag unterzeichnet wird.

Das in Absatz 8 normierte Bewilligungsverfahren für die Ausgleichszahlungen nach Absatz 5 bedarf einer gesonderten Regelung, weil sich die Höhe dieser Zahlungen erst in Nachhinein ermitteln lässt.

Zu § 2:
Um ausreichend Anreize für freiwillige Zusammenschlüsse gerade auch unter Einbeziehung defizitärer Gemeinden zu schaffen, sieht Absatz 1 vor, dass neben den Fusionszuweisungen auch eine Förderung zur – gegebenenfalls teilweisen – Entschuldung der durch einen Zusammenschluss neu entstehenden Gemeinde gewährt wird

(Konsolidierungszuweisung). Diese Form der Zuweisung wird bereits dann ermöglicht, wenn nur eine der an dem Zusammenschluss beteiligten Gemeinden einen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung zum 31. Dezember 2015 aufweist. Die Regelung des Stichtages gewährleistet, dass nach Erlass dieser Verordnung kein mutwilliges Erhöhen des negativen Saldos zum Zweck der Zuweisungsmaximierung stattfindet. Ebenso wie die Fusionszuweisung wird auch die Konsolidierungszuweisung allerdings nur gewährt, wenn die neue (beziehungsweise vergrößerte) Gemeinde zukunftsfähig ist. Zudem müssen sich die beteiligten Gemeinden im Gebietsänderungsvertrag mit Wirkung für die aufnehmende oder neu gebildete Gemeinde unwiderruflich verpflichtet haben, spätestens zum 31. Dezember des fünften Jahres nach Wirksamwerden der Gebietsänderung den jahresbezogenen Ausgleich des Finanzhaushalts zu erreichen. Die Kontrolle dieser verbindlichen Verpflichtung obliegt der Rechtsaufsichtsbehörde (§ 11 Absatz 4 Satz 2 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung).

Nach Absatz 2 berechnet sich die Höhe der Konsolidierungszuweisung zunächst nach der Zahl der entsprechend Absatz 1 defizitären Gemeinden, die an dem Zusammenschluss beteiligt sind. Ungeachtet der realen Höhe des Saldos wird für jede dieser Gemeinden zunächst eine Zuweisung von 400 000 Euro angesetzt. Begrenzt wird die Höhe der insgesamt gewährten Zuweisung allerdings durch die Summe der negativen Salden der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden. Ein vollständiger Ausgleich der Summe der negativen Salden zum Stichtag findet daher nur dann statt, wenn dieser Betrag den Betrag von 400 000 Euro pro am Zusammenschluss beteiligter defizitärer Gemeinde nicht übersteigt. Die wünschenswerte Beteiligung von nicht defizitären Gemeinden an freiwilligen Zusammenschlüssen wird dadurch begünstigt, dass deren zum Stichtag bestehende positive Salden den insgesamt gewährten Konsolidierungsbetrag nicht verringern. Einer sachlich nicht gerechtfertigten mehrfachen Inanspruchnahme von Konsolidierungszuweisungen im Falle sukzessiver Zusammenschlüsse wird durch Satz 3 vorgebeugt. Ebenso wie die Fusionszuweisungen stehen auch die Konsolidierungszuweisungen unter Haushaltsvorbehalt. Gemäß Absatz 3 erfolgt die Auszahlung der Konsolidierungszuweisung in zwei Teilbeträgen. Der erste Teilbetrag (40 Prozent des Gesamtbetrages) wird innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe der nach § 1 Absatz 7 zu treffenden Entscheidung des Ministeriums für Inneres und Europa ausgezahlt, jedoch nicht vor dem Wirksamwerden der neuen Struktur. Der zweite Teilbetrag wird ausgezahlt, sobald das Erreichen des jahresbezogenen Ausgleichs des Finanzhaushalts nachgewiesen wird. Kann der Nachweis bis zum 31. Dezember des fünften Jahres nach Wirksamwerden der Gebietsänderung nicht erbracht werden, entfällt der Anspruch auf Auszahlung. Mit der Konsolidierungszuweisung wird so nicht nur die finanzielle Ausgangslage der neu gebildeten Gemeinde substanziell verbessert, sondern es werden auch deutliche Anreize geschaffen, die sich nach einem Zusammenschluss eröffnenden Einsparpotenziale – zum Beispiel durch die Zusammenlegung und bessere Auslastung öffentlicher Einrichtungen – auch zu realisieren. Für den Fall, dass es der Gemeinde nicht gelingt, die Verpflichtung des Gebietsänderungsvertrages zu erfüllen, verliert sie

zwar den Anspruch auf Auszahlung des zweiten Teilbetrages, muss jedoch zumindest den bereits erhaltenen ersten Teilbetrag grundsätzlich nicht zurück erstatten. Gemäß Absatz 4 gelten für das Antragsverfahren prinzipiell dieselben Regularien wie bei der Fusionszuweisung. Gemeinden, die beide Zuweisungen beantragen, können dies in einem Antrag tun. Auch der Bewilligungsbescheid des Ministeriums für Inneres und Europa kann beide Zuweisungen beinhalten. Auch für Konsolidierungszuweisungen gilt, dass es sich dabei nicht um Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 der Landeshaushaltsordnung handelt.

Zu § 3:
Bei freiwilligen Verwaltungsfusionen von amtsfreien Gemeinden und Ämtern wird mit einem Zuweisungsbetrag von 400 000 Euro eine Förderung in doppelter Höhe des Zuweisungsbetrages für Gemeindezusammenschlüsse normiert. In Absatz 1 sind die gegenwärtig nach der Kommunalverfassung sowie nach § 7 des Gemeinde-Leitbildgesetzes in Betracht kommenden Gestaltungsoptionen, mit denen Verwaltungen von Ämtern und/oder Gemeinden zusammengeführt werden können, dargestellt. Es wird klargestellt, dass eine Zuweisung auch dann gewährt wird, wenn zur Umsetzung der Verwaltungsfusion formal noch eine Verordnung des Ministeriums für Inneres und Europa erforderlich ist (§ 3 der Landesverordnung zur Bildung von Ämtern und zur Bestimmung der amtsfreien Gemeinden (GVOBl. M-V 2007, S. 197, geändert durch Verordnung vom 13. Mai 2014 (GVOBl. M-V S. 215) in Verbindung mit § 125 Absatz 6 Satz 2 der Kommunalverfassung. Ist ein beteiligtes Amt kleiner als 6 000 Einwohner, halbiert sich die Förderung, da angesichts der gesetzlichen Einwohnermindestzahl nach § 125 Absatz 3 Satz 3 der Kommunalverfassung der Zusammenschluss eines solchen Amtes mit einer anderen Körperschaft rechtlich zwingend geboten und somit nicht freiwillig ist. Davon werden lediglich solche Ämter ausgenommen, die bereits zum Inkrafttreten dieser Verordnung weniger als 6 000 Einwohner hatten und zeitnah, das heißt spätestens mit Wirkung zum 1. Januar 2018, eine Fusionsvereinbarung treffen. Damit wird für diese Ämter der Tatsache Rechnung getragen, dass sie keine Möglichkeit hatten, bereits vor dem Unterschreiten dieser Mindesteinwohnerzahl eine Vereinbarung abzuschließen, die den Anspruch auf eine Zuweisung in voller Höhe (400 000 Euro) eröffnet hätte. Das Zusammenführen der Verwaltungen von Ämtern mit jeweils weniger als 6 000 Einwohnern wird nicht nach dieser Verordnung finanziell gefördert, da ein Tätigwerden des Verordnungsgebers ohnehin gesetzlich geboten wäre. Die Gewährung einer Sonderbedarfszuweisung für entstehende Kosten der Zusammenführung der Verwaltungen bleibt allerdings in derartigen Fällen, in denen nach dieser Verordnung keine Fusionszuweisung gezahlt wird, rechtlich möglich. Die vorgesehene Regelung schafft für kleine Ämter so Anreize, Zusammenschlüsse nicht erst aus Anlass des Unterschreitens der Mindesteinwohnerzahl anzustreben, sondern schon rechtzeitig vorher.
In Fällen, in denen die die Vereinbarung schließenden kommunalen Körperschaften als eigenständige Rechtssubjekte erhalten bleiben (Absatz 1 Buchstabe f und g), kann die Vereinbarung rechtlich befristet oder gekündigt und rückabgewickelt werden. Daher ist es angemessen zu normieren, dass eine Zuweisung nur dann gezahlt

wird, wenn das mit ihr geförderte Verwaltungsmodell auch für eine angemessene Zeit Bestand hatte. Als angemessen wird hier ein Zeitraum von 15 Jahren – entsprechend drei Kommunalwahlperioden – zu Grunde gelegt. Für diesen Zeitraum wird eine Kündigung oder ein Aufhebungsvertrag ausgeschlossen, soweit diese Vertragsbeendigung dazu führen würde, dass eine zusätzliche Verwaltung wieder neu einzurichten wäre.

Zu § 4:
Grundsätzlich soll in den Gemeinden schnellstmöglich das Ortsrecht vereinheitlicht werden. Die Zulässigkeit der Fortgeltung unterschiedlicher Hebesätze für die Realsteuern nach Gebietsänderungen ergibt sich aus § 25 Absatz 4 Satz 2 des Grundsteuergesetzes sowie § 16 Absatz 4 Satz 3 des Gewerbesteuergesetzes. Beide Regelungen ermöglichen es den Landesregierungen, für Fälle von Gebietsänderungen auf eine bestimmte Zeit verschiedene Hebesätze zuzulassen.

Auf dieser Grundlage wird vorliegend eine Regelung getroffen, mit der die ansonsten nach § 11 Absatz 6 Satz 2 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung geregelte Frist zur Angleichung des Ortsrechts von drei Jahren auf fünf Jahre verlängert wird.
Für Fälle, in denen sich der aus Realsteuern gedeckte Finanzbedarf der neuen Gemeinde absenkt oder erhöht, muss während der ursprünglich vereinbarten Laufzeit des Gebietsänderungsvertrages die Anpassung von Realsteuerhebesätzen möglich sein. Die Regelung des Satz 2 greift dies auf und sorgt für den Fall der erforderlichen Neufestsetzung zugleich für die Vereinheitlichung des Ortsrechts.

Zu § 5:
Das Inkrafttreten dieser Verordnung unmittelbar nach ihrer Verkündung gewährleistet, dass die angestrebten Fusionsprozesse so schnell wie möglich in Gang gesetzt werden können. Das Außerkrafttreten mit Ablauf des Jahres 2034 korrespondiert mit der in § 3 Absatz 6 vorgesehenen 15-Jahres-Frist, die letztmalig 2019 neu eingegangen werden kann.

Anhang 3: Muster eines Gebietsänderungsvertrages

Muster eines Gebietsänderungsvertrages

Auf der Grundlage der §§ 11 und 12 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern sowie der Beschlüsse der Gemeindevertretung X vom ..... und der Gemeindevertretung Y vom .....schließen

die Gemeinde X,
vertreten durch den Bürgermeister
und seinen Stellvertreter,

und

die Gemeinde Y,
vertreten durch den Bürgermeister
und seinen Stellvertreter,

folgenden

Gebietsänderungsvertrag

§ 1
Zusammenschluss

Die Gemeinde X und die Gemeinde Y schließen sich zusammen, und die Gemeinde Y wird Teil der Gemeinde X.[1]

§ 2
Rechtsnachfolge und Auseinandersetzung

Die Gemeinde X tritt die Rechtsnachfolge der Gemeinde Y an[2]. Eine vermögensrechtliche Auseinandersetzung ist daher nicht erforderlich.

---

[1] Vorliegend zielt der Vertrag auf eine Eingemeindung. – Bei einer Gemeindeneubildung hieße es „Die Gemeinde X und die Gemeinde Y schließen sich zur neuen Gemeinde Z zusammen."

[2] Bei Neubildung: „Die Gemeinde Z tritt die Rechtsnachfolge der Gemeinden X und Y an."

§ 3
Markungsgebiet und Name

Die Markungen der bisherigen Gemeinden bleiben unbeschadet etwaiger späterer Änderungen bestehen.
Die vergrößerte Gemeinde führt weiterhin den Namen Gemeinde X[3].

§ 4
Bürger und Einwohner

Alle Bürger und Einwohner haben nach dem Zusammenschluss die gleichen Rechte und Pflichten[4].

§ 5
Besetzung der Gemeindevertretung

Für die laufende Wahlperiode findet für das Gebiet der bisherigen Gemeinde Y gemäß § 44 Absatz 7 LKWG M-V am ... eine Ergänzungswahl statt, um die (Einsetzen: Zahl gemäß § 60 Absatz 4 LKWG M-V) für dieses Gebiet hinzukommenden Sitze in der Gemeindevertretung zu besetzen[5].

§ 6
Ortsrecht

Das Ortsrecht der bisherigen Gemeinden gilt für die jeweiligen Gebiete vorläufig, jedoch bis spätestens ....weiter[6]. Dementsprechend hat bis zu diesem Zeitpunkt eine Angleichung des Ortsrechts zu erfolgen. Grundsätzlich ist dabei auf die örtlichen Besonderheiten und die daraus resultierenden Bedürfnisse der Bevölkerung des Ortes Y Rücksicht zu nehmen. Die bestehende Hauptsatzung der Gemeinde Y tritt mit dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens dieses Vertrages außer Kraft. Die bestehende Hauptsatzung der Gemeinde X ist gemäß § 8 dieses Vertrages zu ergänzen.

---

[3] Bei Neubildung: „Die neue Gemeinde trägt vorbehaltlich der Genehmigung durch das Ministerium für Inneres und Europa gem. § 8 Absatz 1 KV M-V -den Namen Z." oder „Der Name der neu gebildeten Gemeinde wird durch einen Bürgerentscheid am... (Datum kann auch vor dem Wirksamwerden der Gebietsänderung liegen!) bestimmt."

[4] Diese Regelung ist lediglich deklaratorisch.

[5] Bei Neubildung: „Wahl der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters –
Die Wahl der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters findet am ... statt."

[6] Nach § 11 Absatz 6 Satz 1 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung (KV-DVO) soll das Ortsrecht spätestens ein Jahr nach Wirksamwerden der Gebietsänderung durch einheitliches Ortsrecht ersetzt werden. Nach § 4 Satz 2 FusionsVO kann diese Frist hinsichtlich der Hebesätze der Realsteuern auf längstens 5 Jahre verlängert werden.

§ 7
(nur beim Zusammenschluss einer amtsangehörigen Gemeinde mit einer amtsfreien Gemeinde)
Auseinandersetzung, Finanzielle Regelungen[7]

Eine Vereinbarung über die Auseinandersetzung zwischen der Gemeinde X und dem Amt A, dem die Gemeinde Y bis zur Eingemeindung in die Gemeinde X angehört hat, wird der Rechtsaufsichtsbehörde als Grundlage für den die Auseinandersetzung regelnden Verwaltungsakt bis zum ... vorgelegt.

§ 8
Interessenvertretung

(1) Für den Ortsteil Y wird eine Ortsteilvertretung gebildet[8]. Diese soll aus drei Mitgliedern bestehen. Dies wird in der neu zu erlassenen Hauptsatzung festgeschrieben.

(2) Die Ortsteilvertretung ist entsprechend § 42 KV M-V über alle für Y wichtigen Angelegenheiten zu informieren. Der Vorsitzende der Ortsteilvertretung hat in der Gemeindevertretung und in den Ausschüssen das Rede- und Antragsrecht, soweit Angelegenheiten des Ortsteils betroffen sind.

Wichtige Angelegenheiten in diesem Sinne sind:

1. Planung und Durchführung von Investitionsvorhaben in Y
2. Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung des Flächennutzungsplanes sowie von Satzungen nach dem Baugesetzbuch, soweit sie sich auf Y erstrecken,
3. die Einrichtung, Übernahme, wesentliche Änderungen und Aufhebungen von öffentlichen Einrichtungen in Y,

---

[7] Bewirkt ein Gemeindezusammenschluss, dass sich die Grenzen von Ämtern ändern, bspw. weil Ämter aus zwei Ämtern an dem Zusammenschluss beteiligt sind, oder weil sich eine amtsangehörige Gemeinde – wie hier – in eine amtsfreie Gemeinde eingemeinden lässt, erwächst hieraus ein Auseinandersetzungsbedürfnis zwischen den Ämtern bzw. dem abgebenden Amt und der aufnehmenden Gemeinde. Nach § 20 KV-DVO ist die hiernach zu schließende Vereinbarung zwischen den Ämtern (oder zwischen Amt und amtsfreier Gemeinde) Grundlage für den durch die Rechtsaufsichtsbehörde zu erlassenden Verwaltungsakt, der die Auseinandersetzung regelt. Der hier im Gebietsänderungsvertrag vorgesehene § 7 hat insoweit nur die Funktion eines Merkpostens. Zur Auseinandersetzung zwischen zwei Ämtern, bedarf es keiner Regelung im Gebietsänderungsvertrag, da die Ämter nicht vertragschließende Parteien des Gebietsänderungsvertrages sind.

[8] Im Gebietsänderungsvertrag ist zu regeln, ob – wie hier – lediglich eine Ortsteilvertretung (oder ein Ortsvorsteher nach § 42b KV M-V) für das eingemeindete Teilgebiet gewählt wird, oder ob alle ehemals selbstständigen Gebiete eine Ortsteilvertretung erhalten sollen. Letzteres bietet sich insbesondere dann an, wenn nicht einer der Fusionspartner deutlich einwohnerstärker ist als der andere oder die anderen.

4. der Ausbau und Umbau sowie die Benennung und Umbenennung von Straßen, Wegen und Plätzen,
5. die Veräußerung, Vermietung und Verpachtung von Grundvermögen der Gemeinde, soweit es in Y gelegen ist,
6. die Änderung von Grenzen des Ortes.

Darüber hinaus erhält die Ortsteilvertretung folgende Aufgaben:

1. Vorschlagsrecht der Reihenfolge der Arbeiten zum Um- und Ausbau von Straßen, Wegen und Plätzen, deren Bedeutung über Y nicht hinausgeht, einschließlich deren Beleuchtungseinrichtungen, auf der Grundlage der jeweiligen Haushaltssatzung.
2. Vorschläge zur Gestaltung des Ortsbildes
3. Förderung von traditionellen Veranstaltungen in Y
4. Vorschlagsrecht für die künftige Besetzung der Ortsteilvertretung bezogen auf die berufenen Bürger.

(3) Die Ortsteilvertretung ist berechtigt, insbesondere bei Streitigkeiten über Bestimmungen dieses Vertrages gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde die Interessen der aufgelösten Gemeinde Y wahrzunehmen.

(4) Die vorhandenen Fachausschüsse der Gemeindevertretung X bleiben bestehen.

§ 9
Fusionszuweisung/Konsolidierungszuweisung

(1) Die Fusionszuweisung wird mit einem Betrag von 100 000 Euro für die Ausstattung der Feuerwehr im Ortsteil X (künftige Stützpunktfeuerwehr) verwendet.[9] Soweit Fördermöglichkeiten in Anspruch genommen werden können, wird aus der Fusionszuweisung der gemeindliche Eigenanteil bestritten.

(2) Von der Fusionszuweisung wird ein Betrag von 100 000 Euro[10] zum Ausgleich eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt verwendet.

---

[9] Die hier dargestellte Verwendung der Fusionszuweisung nach § 1 Absatz 6 Satz 1 FusionsVO ist lediglich beispielhaft.

[10] Dieser Betrag kann abweichend geregelt werden, entweder weil der negative Saldo nach Inanspruchnahme der Konsolidierungszuweisung geringer ist, oder weil im Vertrag freiwillig ein größerer Anteil der Fusionszuweisung für eine Verringerung des Saldos vorgesehen werden soll. In Abhängigkeit hierzu verringert bzw. erhöht sich der in Absatz 1 genannte Teilbetrag der Fusionszuweisung.

(3) Die Gemeinden verpflichten sich mit Wirkung für die aufnehmende Gemeinde X, spätestens zum 31. Dezember des fünften Jahres nach Wirksamwerden der Gebietsänderung den jahresbezogenen Ausgleich der Finanzrechnung gemäß 45 i.V.m. § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 47 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik zu erreichen.[11]

§ 10
Einrichtungen und Vereinigungen

(1) Das örtliche Brauchtum und das kulturelle Eigenleben in Y sollen erhalten und gefördert werden.

(2) Die Gemeinde X wird bestehende kulturelle Vereinigungen in Y im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten mit Zuschüssen unterstützen.

§ 11
Infrastruktur

(1) Die Gemeinde X wird im Rahmen der gegebenen finanziellen Möglichkeiten die Infrastruktur in Y sinnvoll und zweckmäßig weiterentwickeln.

(2) Die Ortsteilvertretung ist in diesen Angelegenheiten anzuhören.

§ 12
Öffentliche Einrichtungen

(1) Schulwesen
Die Gemeinde X trägt alle Belange des Schulwesens für die Kinder im Grundschulbereich.

(2) Kindertagesstätten
Die Gemeinde X sichert nach rechtlicher Maßgabe, Bedarf und finanziellen Möglichkeiten das bisherige Angebot zur Kinderbetreuung.

(3) Feuerlöschwesen
Die freiwillige Feuerwehr der Gemeinde Y wird in die freiwillige Feuerwehr der Gemeinde X eingegliedert und mindestens bis zum 31.12. ....(Jahr) als Ortsfeuerwehr weitergeführt.

---

[11] Diese Verpflichtung ist nach § 2 FusionsVO nur in Fällen erforderlich, in denen auch eine Konsolidierungszuweisung beantragt wird.

§ 13
Haushaltsführung, Investitionen, Unterhaltung

Gemäß der Regelungen des § 10 verpflichtet sich die Gemeinde X, alle in Y bestehenden und neu anfallenden Aufgaben zu erfüllen und die dazu erforderlichen Mittel im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten rechtzeitig im Haushaltsplan bereitzustellen.[12] Dabei sind § 9 Absatz 3 dieses Vertrages sowie § 1 Absatz 6 Satz 3 der Fusionsverordnung zu beachten.

§ 14
Salvatorische Klausel

(1) Vorstehender Vertrag ist im Geiste der Gleichberechtigung und Vertragstreue geschlossen worden.

(2) Sollte eine der vorstehenden Regelungen dem derzeit oder künftig geltenden Recht widersprechen, so soll sie durch eine rechtmäßige Regelung ersetzt werden, die dem Willen der Vertragsparteien entspricht oder zumindest nahe kommt.

§ 15
Wirksamwerden des Vertrages

(1) Der Vertrag wird entsprechend § 12 KV-DVO mit der Genehmigung der unteren Rechtsaufsichtsbehörde wirksam.

(2) Vorbehaltlich des Absatzes 1 wird die Gebietsänderung zum .... wirksam[13].

Unterschriften (zwei je Gemeinde!) und Dienstsiegel[14]

---

[12] An dieser Stelle können auch konkretere Regelungen zur Weiterführung von Investitionen vereinbart werden. Allerdings ist § 1 Absatz 6 Satz 3 FusionsVO zu beachten: „Im Gebietsänderungsvertrag aufgenommene Vereinbarungen zu Investitionen oder zur Weiterführung öffentlicher Einrichtungen sind unter den Vorbehalt zu stellen, dass sie einer geordneten Haushaltswirtschaft nicht entgegenstehen dürfen."

[13] Spätest möglicher Zeitpunkt des Inkrafttretens ist als Voraussetzung für die Gewährung einer Fusions- und Konsolidierungszuweisung der Tag der Kommunalwahlen im Jahr 2019. Um diesen Zeitpunkt zu gewährleisten, muss der Gebietsänderungsvertrag bis zum 31.10.2018 bei der Rechtsaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorgelegt werden.

[14] Der Gebietsänderungsvertrag ist als Verpflichtungserklärung (§ 38 Absatz 6 bzw. § 39 Absatz 2 KV-M-V) auszufertigen. Die Vertragsunterzeichnung darf erst nach der Beschlussfassung des Vertrages durch die jeweilige Gemeindevertretung erfolgen.

Anhang 4: Auswertung einer Befragung fusionierter Gemeinden durch das Ministerium für Inneres und Europa

Auswertung der Befragung von fusionierten Gemeinden - Stand: April 2016

Um praktische Erfahrungen mit erfolgten Fusionen zu erfassen, erfolgte durch das Ministerium für Inneres und Europa eine Befragung der Gemeinden, die im Zeitraum zwischen dem 01.01.2005 und den Kommunalwahlen 2014 eine Fusion vorgenommen haben. 37 von 58 befragten Gemeinden haben daraufhin ihre Erfahrungen mitgeteilt, die im Folgenden nach den im Leitbild enthaltenen Themenbereichen zusammengefasst dargestellt werden:

I. Ergebnisse der Befragung

1. Aufgabenwahrnehmung:
   Der mit Abstand am häufigsten angeführte Punkt der gesamten Befragung war der Hinweis auf eine verbesserte Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Brandschutzes. Diese Verbesserungen betreffen die Ausrüstung mit moderner Technik, die gemeinsame Ausbildung und die gegenseitige personelle Unterstützung. Diese Vorteile sind unabhängig davon festzustellen, ob die ehemaligen Feuerwehren als Ortsfeuerwehren oder Löschgruppen weitergeführt wurden.
   Nur in zwei Fällen wurde vorgetragen, dass die Umstrukturierungen im Bereich der Feuerwehr zu vereinzelten Austritten von Kameraden führten.
   Als positive Auswirkungen von Fusionen wurden daneben eine Verbesserung des Leistungsangebots bzw. die Wiederherstellung einer Vereinsunterstützung angeführt.
   Festzustellen ist zudem, dass es infolge der Fusionen weniger „weiße Flecken" auf Gemeindeebene gibt, in denen keine einzige freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe mehr wahrgenommen werden kann.

2. Vitalität und Verbundenheit:
   Aus der Befragung lässt sich klar der Schluss ziehen, dass Fusionen nicht zu Lasten der lebendigen Orts-/ Dorfgemeinschaften gehen: Dort, wo es vor der Fusion ein lebendiges Dorf-/Gemeindeleben gab, blieb dies auch nach einer Fusion erhalten. Schwieriger ist es dagegen, eine lebendige Gemeinschaft auch auf der Ebene der neuen Gesamtgemeinde zu schaffen: Inwieweit diesbezüglich Erfolge zu verzeichnen sind, hängt – abgesehen von der seit der Fusion vergangenen Zeit – augenscheinlich stark davon ab, in welchem Umfang es hierzu Initiativen und Maßnahmen der neuen Gemeinde gibt: Prak-

tisch bewährt haben sich insoweit gemeinsame Veranstaltungen, deren Lokalisierung im Idealfall gezielt in wechselnden Ortsteilen erfolgten sowie institutionalisierte Katalysatoren für ein lebendiges Dorfleben, sei es in Form von Ortsvorstehern oder Dorf-/Kulturvereinen. Offenbar führt es aber selbst in den Gemeinden, in denen die Identifizierung mit der neuen Gemeindestruktur noch in den Kinderschuhen steckt, nicht zur Unzufriedenheit auf Seiten der Bürger, solange das Dorfleben im Ortsteil intakt ist. Daraus lässt sich schließen, dass es den Einwohnern/Bürgern überwiegend gleichgültig ist, ob die gelebte örtliche Gemeinschaft und die Gemeindegrenzen übereinstimmen. Erwähnenswert ist ferner, dass die Entstehung einer neuen Gemeindeidentität dort leichter gelingt, wo bereits vor der Fusion Verflechtungsbeziehungen, sei es durch Schulstandorte oder auf Ebene des Vereinslebens, bestanden haben. Diese Erkenntnis bestätigt den im Gemeinde-Leitbildgesetz verankerten Vorrang für Eingemeindungen unter Beteiligung zentraler Orte.
Einen positiven Einfluss auf die Verbundenheit der Einwohner in der neuen Gemeindestruktur hatten erwartungsgemäß Maßnahmen, die aus Anlass der Fusion landesseitig gefördert wurden, wie bspw. Verbindungsstraßen. Dies unterstreicht den Wert der im Gemeinde-Leitbildgesetz verankerten Fusionszuweisungen.

Als Fusionsnachteile wurden vereinzelt die Reduzierung von Veranstaltungen sowie der Verlust von ehrenamtlichen Funktionen bei der Feuerwehr (Wehrführer) angeführt.

3. Örtliche Demokratie:
Fusionen führen nach der Befragung zu dem vorhersehbaren Ergebnis, dass es auf gemeindlicher Ebene weniger „weiße Flecken" der örtlichen Demokratie gibt, in denen nicht ausreichend Kandidaten für kommunalpolitische Ämter und Mandate gefunden werden können. Überraschend, aber ebenfalls positiv zu bewerten ist, dass Fusionen offenbar in etlichen eingemeindeten Gebieten den demokratischen Selbstbehauptungswillen innerhalb der größeren Struktur stärken, und es in den neuen Ortsteilen nicht selten neue Wählervereinigungen, zahlreiche Kandidaten und in der Folge sogar eine überproportionale Repräsentanz eingemeindeter Gebiete in der neuen Gemeindevertretung gibt.
Ein weiterer Vorteil ist, dass Fusionen Bürgern eingemeindeter Ortsteile verstärkte Mitwirkungsmöglichkeiten in Bezug auf das Angebot und die Ausgestaltung öffentlicher Einrichtungen eröffnen: Wenn aus bloßen „Nutzern" mitbestimmungsberechtigte „Bürger" werden, ist dies unter Demokratieaspekten uneingeschränkt begrüßenswert.
Als Beispiele für fusionsbedingte Nachteile für die örtliche Demokratie wurde vereinzelt vorgetragen, dass sich die Nähe zwischen Mandatsträgern und Bürgern verringert hätte und dass die neue Struktur wegen ihrer Unübersichtlichkeit die Mandatsausübung erschweren würde.

4. Finanzielle Leistungsfähigkeit

Der am häufigsten genannte Vorteil von Fusionen in diesem Bereich ist die durch die größere Einwohnerzahl gesteigerte absolute finanzielle Leistungskraft, die es ermöglicht, für förderfähige Investitionsvorhaben den gemeindlichen Eigenanteil aufzubringen und diese Vorhaben so erst zu ermöglichen. In Folge von Fusionen gibt es weniger Gebiete, in denen jegliches Investitionsgeschehen – bspw. im Bereich der Straßensanierung – unmöglich ist. Positiv beeinflusst wird die finanzielle Leistungsfähigkeit zudem durch das Entstehen von Einsparmöglichkeiten und Synergieeffekten (Reduzierung von Einrichtungen, die nach einer Fusion zunächst mehrfach vorgehalten werden). In diesem Punkt offenbart sich allerdings oftmals der Unterschied zwischen dem Bestehen von Einsparmöglichkeiten und deren Realisierung. So überrascht es nicht, dass insbesondere in den Gemeinden, die die unveränderte Beibehaltung der übernommenen Einrichtungen als Erfolg herausstellen, eine nennenswerte Verbesserung der finanziellen Situation oftmals nicht eingetreten ist. Das Gemeinde-Leitbildgesetz setzt hier an, indem es bei der Konsolidierungszuweisung Anreize dafür schafft, die sich durch eine Fusion eröffnenden Einsparmöglichkeiten auch tatsächlich auszuschöpfen. Zu einer Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit ist es in Folge von Fusionen auch dadurch gekommen, dass Hebesätze – ggf. innerhalb von Übergangsfristen – vereinheitlicht wurden. Dies bedeutete in den meisten Fällen eine Anhebung von Hebesätzen auf das Niveau der aufnehmenden oder größeren Gemeinden. Soweit Gemeindefusionen in der Theorie auch zu einer Entlastung der Ämter durch eine verringerte Inanspruchnahme des Personals der Amtsverwaltung und damit letztlich zu Einsparungen führen, hat die Befragung deutlich gemacht, dass tatsächlich realisierbare Einspareffekte kaum zu erreichen sind, wenn sich infolge von Zweier- oder maximal Dreierfusionen die Zahl der Mitgliedsgemeinden eines Amtes nur geringfügig verringert. Nennenswerte Einspareffekte dürften daher nur von einer gravierenden Verringerung der Zahl der Mitgliedsgemeinden (äußerstenfalls: Zusammenschluss zu einer Einheitsgemeinde) zu erwarten sein. Selbst in diesen Fällen ist einzuräumen, dass Einspareffekte nicht kurzfristig zu realisieren sind, weil nach Fusionen zunächst auch eine zusätzliche Belastung der Verwaltung eintritt (Anpassung des Ortsrechts, Bereinigung von Straßennamen/Hausnummern). Dies ändert an der mittelfristig zu erwartenden und dauerhaft bestehenden Kostenreduzierung auf Verwaltungsebene im Fall einer deutlichen Reduzierung der Mitgliedsgemeinden pro Amt gleichwohl nichts.

II. Fazit:

1. Von einer Fusion gehen vielfältige positive Impulse aus, die nicht nur auf dem Papier stehen, sondern sich auch in der Realität der vergrößerten Gemeindestruktur wiederfinden.

2. Die Schaffung größerer Gemeindestrukturen allein ist nicht geeignet, sämtliche strukturelle Probleme von Gemeinden im ländlichen Raum zu lösen, schafft aber Grundvoraussetzungen für eine eigenverantwortliche Verbesserung der Situation auf vielen Problemfeldern.

3. Eine Gemeindefusion markiert nicht den End-, sondern in vielen Bereichen erst den Anfangspunkt auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen Gemeinde. Vorteile einer Fusion stellen sich insoweit nicht automatisch ein, sondern bedürfen einer zielorientierten Steuerung durch die neuen Gemeindeorgane.

4. Die Schaffung einer gesamtgemeindlichen Identität ist weder Voraussetzung für ein Funktionieren der neuen Gemeindestruktur, noch für eine Akzeptanz der Fusion durch die Bevölkerung, solange das Gemeindeleben auf der Dorfebene intakt ist.

5. Befürchtungen, die Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement könnte in der Folge von Fusionen spürbar zurückgehen, lassen sich nicht erhärten.

Anhang 5: Schaubild zur Namenswahl einer neu gebildeten Gemeinde

Benennung der Gemeinde im Gebietsänderungsvertrag			
allgemeine Grundsätze	- individuelle und grundsätzlich unverwechselbare Kennzeichnung - Ordnungsfunktion - Förderung der Identifikation mit der neuen Gemeinde - keine Irreführung hinsichtlich Bedeutung und Bezug, zutreffende Sachaussagen, keine Anstößigkeit - übergeordnetes Interesse an klaren, nicht verwechslungsfähigen und leicht gebräuchlichen (Aussprache, Schreibweise) Namen		
Möglichkeiten der Benennung	bisheriger Name eines Beteiligten	Doppelname	neuer Name
Auswahlkriterien	- bedeutendere der betroffenen Gemeinden - größere Einwohnerzahl - künftiges Zentrum - historische Gesichtspunkte - höherer Bekanntheitsgrad	- sollte grundsätzlich vermieden werden - nur ausnahmsweise bei gleich großen und in der Bedeutung entsprechenden Gemeinden	- landschaftliche Besonderheiten - sonstige Merkpunkte - historische Bezüge - Vereinfachung vorhandener Namen - Zusammenfügen von zwei Namen - Verwechslungsgefahr mit bestehenden Gemeinden ausschließen
Vorteil	- Verringerung der Anpassungsleistungen - Kontinuität der räumlichen Orientierung	- Förderung des Zusammenschlusses - Identifikations- und Orientierungsfaktor	- Chance eines vorbehaltlosen Neuanfangs
Nachteil	- Identifikation der anderen Beteiligten erforderlich	- Anpassungserfordernis - Namenslänge - Probleme im Namensgebrauch (z.B. in amtlichen Dokumenten, bei der Datenverarbeitung, im Postwesen, bei der Straßenverkehrsbeschilderung, im Landesvermessungswesen) - Verwechslungsgefahr, wenn erster Namensteil dem Namen einer anderen Gemeinde entspricht	- Anpassungserfordernis - Übergangszeit mit Orientierung und Identitätsfrage

Anhang 6: Rundschreiben des Ministeriums für Inneres und Sport vom 5. Juni 2014 an die Landräte als untere Rechtsaufsichtsbehörden zur Bezeichnung von Straßen

Rundschreiben des Ministeriums für Inneres und Sport vom 5. Juni 2014
(Az.: II 300-172-417.0-2012/018-003)
an die Landräte als untere Rechtsaufsichtsbehörden

Bezeichnung von Straßen

Sehr geehrte Damen und Herren,

unter Bezugnahme auf die hiesigen Erlasse vom 11. Januar 2000 und vom 20. September 2006 möchte ich mich erneut zu dem Thema mehrfach aufkommender Straßennamen an Sie wenden.
Zwar liegt die Benennung von Straßen gem. § 51 Absatz 1 Straßen- und Wegegesetz M-V weiterhin in gemeindlicher Zuständigkeit, dennoch möchte ich Sie – insbes. vor dem Hintergrund erfolgter bzw. anstehender Gemeindefusionen – ein weiteres Mal auf die dringende Notwendigkeit unverwechselbarer Bestimmungsortsangaben hinweisen. Durch die Deutsche Post wurde dem hiesigen Ministerium mitgeteilt, dass aktuell im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern 141 Gemeinden mehrfach vorkommende Straßenbezeichnungen führen. Eine konkrete Übersicht hierzu finden Sie in der Anlage. Ich bitte Sie, im Rahmen Ihrer Zuständigkeit mit den betroffenen Gemeinden in Kontakt zu treten und nochmals auf die Problematik aufmerksam zu machen.
Mehrfach vorkommende Straßennamen führen bei der Deutschen Post und anderen Logistik- und Postunternehmen zu Schwierigkeiten. Aufgrund der großen Verwechslungsgefahr erschweren sie die richtige Sortierung und Zustellung. Es besteht die Gefahr, dass Sendungen nicht in der gewohnt schnellen Qualität zugestellt werden können.
Zwar ist eine Adressierung unter Angabe des Ortsteils in der Postanschrift in der Zeile nach dem Namen geeignet, eine eindeutige Zuordnung zu gewährleisten. Allerdings kann nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass Dritte neben dem amtlichen Gemeindenamen für eine eindeutige Zuordnung die Ortsteilnamen verwenden. Denn maßgeblich ist aufgrund des gemeindlichen Namensschutzes nach § 12 BGB in den verschiedenen Anwendungsbereichen der amtliche Gemeindename. Dies gilt insbesondere für kommunale Aufgabenträger und staatliche Stellen. Unabhängig von den postalischen Belangen sind eindeutige Adressen auch in anderen Lebenssituationen (zum Beispiel bei der Benutzung von Navigationsgeräten) und für andere Institutionen des öffentlichen Lebens – insbesondere die Polizei, den Rettungsdienst und den Brand- und Katastrophenschutz - von erheblicher Bedeutung.
Etwaige Entscheidungen gegen eine unverwechselbare Bezeichnung der Straßen im

Gemeindegebiet könnten unter Umständen – etwa bei missverständlichen Ortsangaben in Notfällen – zu einer Gefährdung von Leib, Leben und Eigentum sowie gegebenenfalls auch zu Amtshaftungsansprüchen gegen die Gemeinde führen.
Schlussendlich liegt die Eindeutigkeit der eigenen postalischen Anschrift auch im Bürgerinteresse. Wobei es nicht in jedem Fall notwendig ist, die Straßennamen komplett zu ändern. Oft führt eine moderate Anpassung zu einer höheren Akzeptanz bei den Anwohnern (zum Beispiel „Birkenallee" statt „Birkenweg").
Die Gemeinden haben unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit die für die Umbenennung sprechenden Gründe gegen das Interesse der Anwohner abzuwägen.
Trotz etwaig entstehender Kosten für die Anlieger der betroffenen Straßen, wird eine Umbenennung der mehrfach auftretenden Straßenbezeichnungen hiesigerseits nochmals dringend empfohlen.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

gez. Drzisga

Anhang 7: Zentrale Orte in Ländlichen GestaltungsRäumen gemäß Landesraumentwicklungsprogramm M-V

Zu den Ländlichen GestaltungsRäumen zählen:

aus dem Mittelbereich der Zentralen Orte	die zentralen Orte
Anklam	Anklam, Ducherow
Demmin	Dargun, Demmin, Jarmen, Loitz
Grimmen	Grimmen, Tribsees
Güstrow	Krakow am See
Neubrandenburg	Altentreptow, Friedland, Malchin, Woldegk
Neustrelitz	Feldberger Seenlandschaft
Parchim	Goldberg
Ribnitz-Damgarten	Bad Sülze
Schwerin	Brüel, Sternberg
Teterow	Gnoien
Ueckermünde	Eggesin, Ferdinandshof, Torgelow, Ueckermünde
Wismar	Warin

X. Stichwortverzeichnis

Abgabensatzung 25, 59
Abstimmungsvarianten 20
abundante Gemeinden 4, 23, 81
Amt 7, 11, 13, 14, 18, 24, 27, 28, 29, 34, 39, 40, 42, 47, 52, 55, 57, 59, 60, 63, 67, 69, 71, 84, 88, 94
Ämterstruktur 17
Amtsausschuss 29, 57, 63
amtsfrei 3, 7, 11, 17, 18, 27, 39, 40, 41, 48, 63, 66, 69, 70, 73, 79, 80, 84
amtsfreien Gemeinde 12, 18, 24, 27, 52, 69, 70, 88
Amtsfreiheit 12, 18
Amtsvorsteher 28, 29, 41, 57, 63, 69
Anhörung 12, 15, 16, 58
Anstalten öffentlichen Rechts 36
Arbeitsverhältnisse 29
Aufsichtsrat 36
Aufwandsentschädigung 28, 34
Ausfertigung 12
Ausgleichszahlung 4, 50, 81
Bauleitplanung 35, 47
Betriebsausschuss 36
Betriebssatzung 36
Bewilligungsbescheid 7, 84
Bezeichnungen 30, 54, 56
Bilanz 20, 21
Bürger 12, 13, 15, 16, 19, 20, 31, 34, 46, 47, 54, 56, 57, 58, 59, 65, 75, 77, 87, 89, 93
Bürgerbegehren 15, 19, 20, 75, 76
Bürgerentscheid 11, 12, 15, 19, 20, 30, 47, 54, 55, 75, 76, 77, 87
Bürgerentscheide 19, 59
Bürgermeisterwahlen 27, 77
Ehrenbeamte 29
Ehrenbeamten 29, 34, 42
Eigenbetrieb 36

Eingemeindung 4, 10, 15, 24, 25, 27, 29, 32, 36, 52, 62, 80, 86, 88
Einrichtungen 1, 7, 9, 11, 29, 33, 36, 46, 50, 55, 75, 83, 88, 90, 91, 93, 94
Einsparpotenziale 7, 83
Entschädigung 28, 45, 56
Entschädigungsverordnung 28
Ergänzungswahl 11, 26, 60, 87
Finanzausgleich 22, 78
Flächennutzungsplan 35, 42, 88
Flagge 32
freien Mandatsausübung 15
Freiwilligkeitsprinzip 9, 67
Fusionsverordnung 3, 4, 49, 80, 91
Fusionszuweisung 3, 4, 6, 7, 10, 11, 14, 40, 43, 49, 50, 68, 80, 83, 84, 89
Gebietsänderung 5, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 25, 27, 28, 32, 34, 35, 36, 51, 54, 55, 57, 58, 59, 62, 66, 67, 82, 83, 87, 90, 91
Gebietsänderungsvertrag 4, 5, 6, 10, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 24, 26, 27, 28, 29, 33, 34, 50, 51, 52, 53, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 81, 83, 86, 88, 91, 96
Gemeindename 10, 20, 30, 32, 97
Gemeindeneubildung 4, 10, 11, 20, 28, 29, 31, 80, 86
Gemeindevertreter 1, 15, 25, 27
Gemeindezusammenschluss 4, 9, 12, 13, 14, 18, 22, 23, 25, 29, 30, 80, 88
Genehmigung 12, 16, 17, 30, 33, 52, 54, 55, 58, 59, 82, 87, 91
Gesellschaftsvertrag 36
GestaltungsRäume 68, 80, 99
Gründe des öffentlichen Wohls 16, 17, 30, 55, 58, 67
Grundsatzbeschluss 9, 66
Hauptsatzung 25, 33, 34, 56, 87, 88
Haushaltskonsolidierung 9, 81
Haushaltsrecht 20
Hebesatz 23, 24, 53
Hebesätze 12, 23, 24, 25, 53, 78, 85, 87, 94
Hoheitszeichen 32, 33
Information 15
Jahresabschluss 5, 20, 21, 51
kommunalen Zusammenarbeit 9
Kommunalwahl 8, 27, 28, 43

Konsolidierungszuweisung 4, 5, 6, 11, 40, 43, 50, 51, 68, 81, 83, 89, 90, 91, 94
Koordinatoren 2, 3, 8, 12, 14
Kredite 21
Landesverordnung zur Bildung von Ämtern und zur Bestimmung der amtsfreien Gemeinden 18, 84
Ländlichen GestaltungsRaum 4, 49
Leitbild 8, 38, 45, 65, 73, 79, 92
leitenden Verwaltungsbeamten 19, 43, 72
Mitgliedsgemeinden 13, 29, 30, 39, 41, 42, 48, 59, 67, 94
Muster 5, 10, 86
Nahbereich 4, 13, 17, 39, 49, 81
negativen Saldos 4, 6, 50, 81, 83, 89
Neuwahl 11, 26, 28, 60, 63
Öffentliche Bekanntmachung 12, 17
öffentlichen Wohl 14, 16, 30, 55, 81
Öffentlichkeit 15
Ortsrechts 17, 21, 25, 53, 55, 85, 87, 94
Ortstafeln 31
Ortsteil 11, 31, 32, 33, 34, 45, 46, 55, 56, 59, 88, 89, 93, 97
Ortsteilbudget 34
Ortsteil-Budgets 11
Ortsteilverfassung 29, 33, 34
Ortsteilvertretung 11, 33, 34, 55, 56, 88, 89, 90
Ortsvorsteher 11, 29, 34, 56, 88
Postanschrift 30, 32, 97
Randlage 14, 39
Rechnungsprüfungsausschuss 34
Rechtsaufsichtsbehörde 4, 5, 12, 14, 16, 17, 18, 26, 33, 50, 51, 52, 55, 58, 59, 63, 64, 66, 81, 83, 88, 89, 91
Rechtsnachfolger 10, 18, 21, 25, 27, 28, 29, 40, 42, 49, 50, 68
Satzung 12, 17, 25
Schlüsselzuweisung 4, 22, 23, 40, 49, 81
Selbsteinschätzung 2, 3, 7, 8, 9, 13, 38, 39, 43, 66, 73
Stadtrecht 31
Stellvertreter 12, 16, 28, 57, 86
Steueraufkommen 23, 81

Steuerkraftmesszahl 8, 23, 48, 78
Stimmrecht 34, 56
Straßennamen 30, 32, 94, 97
Überleitung 10, 17, 21, 24, 36, 55
Überleitung des Ortsrechts 10, 17, 24, 36, 55
Umwandlung 18, 70, 72
Unternehmen 24, 36
Unternehmenssatzung 36
Verpflichtungserklärung 12, 17, 34, 91
Vertreterbegehren 19
Verwaltungsfusionen 7, 84
Verwaltungsfusionszuweisung 7, 52
Verwaltungsrat 37
Wahl 11, 12, 18, 26, 27, 28, 42, 47, 55, 57, 58, 60, 63, 77, 87
Wahlbereiche 11, 63
Wahlbereichseinteilung 11, 28
Wahlbezirk 11
Wahlleiter 11, 26
Wahlperiode 10, 25, 26, 28, 29, 34, 47, 56, 57, 60, 61, 87
Wahltag 11, 26, 28, 60
Wahlvorbereitung 11, 27
Wappen 32, 33
Wirksamwerdens der Gebietsänderung 11, 18
Wirtschaftliche Betätigung 36
Zahl der Gemeindevertreter 11
Zentrale Orte 99
zentraler Ort 4, 17, 49, 68, 80
Zweckverbände 30, 45

XI. Ihre Notizen

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 Gemeinde-zusammenschlüsse 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 Mindesteinwohner-zahlen 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 Förde-rungen 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 Schieflagen - 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 Fusionsmoglichkeiten 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 Untatigkeit 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 konnen. 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 Bürger-meisters 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 Verwaltungs-beamter 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 geschäftsfuhrenden 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 Gemein-den 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 verfassungsimmanenten Schranken gibt, da Adressat der Aufgabenübertragung eine Gebietskörperschaft mit direkt gewählter Volksvertretung ist. Die Zuordnung des übertragenen Wirkungskreises 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 einher-geht. 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 Gemeinde-gebiet und tatsächlich bestehender örtlicher Gemeinschaft, die gemeinsam öffentliche Auf-gaben organisiert, zumindest in Teilen aufgegeben. Als Fazit lässt sich daher festhalten, dass kommunale Zusammenarbeit auf der Grundlage des Gemeindeverständnisses des Grund-gesetzes 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 - plebiszitären 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 konnen. 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 fremdenfeind-liche 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 Gewähr-leistung 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 Zukunfts-fähigkeit 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.

Vorbemerkungen:

Die vorliegende Handreichung stellt eine Hilfestellung für die Vornahme und Bewertung der nach §§ 2 und 3 des Gemeinde-Leitbildgesetzes vorzunehmenden **Selbsteinschätzung** aller amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden dar. Entwickelt wurde die Handreichung im Rahmen eines Workshops des Städte- und Gemeindetages, an dem die Koordinatoren samt ihrer Unterstützungskräfte, die Leiter der unteren Rechtsaufsichtsämter sowie Mitarbeiter des Kommunalverfassungsreferats des Innenministeriums teilgenommen haben. Im Interesse aussagekräftiger, möglichst objektiver und landesweit vergleichbarer Ergebnisse der gemeindlichen Selbsteinschätzung empfehlen sowohl der Städte- und Gemeindetag als auch die sechs Koordinatoren einvernehmlich, der Selbsteinschätzung dieses Bewertungssystem zu Grunde zu legen.

Das Innenministerium hat nochmals versichert, dass das Ergebnis der Selbsteinschätzung lediglich eine Grundlage für eine eigenverantwortliche Entscheidung über freiwillige Fusionen darstellt (vgl. § 2 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 Satz 1 GLeitbildG). Gesetzliche oder administrative Gemeindefusionen („Zwangsfusionen"), die auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarung zumindest für die laufende Legislaturperiode ohnehin ausgeschlossen sind, können schon verfassungsrechtlich (Art. 3 GG) nicht davon abhängig gemacht werden, wie die betreffende Gemeinde subjektiv ihre Zukunftsfähigkeit beurteilt. Es besteht insofern keine Veranlassung, die Selbsteinschätzungen mit dem Ziel durchzuführen, die eigene Situation in einem besseren Licht darzustellen, als es sachlich und objektiv geboten wäre.

Im eingangs erwähnten Interesse an einer Objektivierung der Selbsteinschätzung haben sich die Koordinatoren auf ein Punktesystem verständigt, bei dem in den für amtsangehörige Gemeinden relevanten Leitbildbereichen (Ziffern I bis IV des Leitbildes) maximal 100 Punkte vergeben werden können. Entsprechend der Intention des Gesetzgebers, keinem der vier im Leitbild verankerten Themenbereiche eine herausgehobene Bedeutung einzuräumen, haben sich die Koordinatoren auf eine gleichmäßige Verteilung der 100 Punkte auf die vier Themenbereiche geeinigt. In jedem Themenbereich können also maximal 25 Punkte erreicht werden. Die Verteilung dieser Punkte auf die einzelnen Kriterien erfolgt nicht gleichmäßig, sondern stellt das Ergebnis einer einvernehmlichen Übereinkunft über die sachlich gebotene Priorisierung nach der jeweiligen Bedeutung der Einzelkriterien dar. Auch die Festlegung, welcher konkrete Befund in den Gemeinden bei dem jeweiligen Kriterium zum Erlangen eines bestimmten Punktewerts führt, wurde auf diese Weise festgelegt. Maßgeblich war hierbei der im Leitbild zum Ausdruck kommende Wille des Gesetzgebers, die Hürde zur Zukunftsfähigkeit als überwunden anzusehen – und damit korrespondierend mehr als die Hälfte der zu vergebenden Punkte für das jeweilige Kriterium zu vergeben -, wenn die im Einzelkriterium genannte Voraussetzung gerade noch erreicht wird.

Heißt es zum Beispiel unter III. a): „Die Mehrheit der Bürger beteiligte sich bei der letzten Wahl zur Gemeindevertretung an der demokratischen Willensbildung", dann resultiert daraus, dass mehr als die Hälfte der erreichbaren Punkte (also 4 von 6) erst dann vergeben werden, wenn die Wahlbeteiligung über 50% lag. Die weiteren Abstufungen wurden von den sich so ergebenden Ausgangswerten so vorgenommen, dass sich eine möglichst idealtypische Verteilung (Gaußsche Normalverteilung) ergibt. Das heißt, dass mittlere Punktewerte häufiger erreicht werden als niedrige oder hohe Punktewerte.

Für eine Gesamtauswertung der Selbsteinschätzung werden die in den Einzelkriterien erreichten Punkte addiert. Liegt die Summe der Punkte über 50 kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Gemeinde – ggf. gerade noch – zukunftsfähig ist. Jeder Gemeinde steht es allerdings – gerade bei einer nur knappen Überschreitung dieses Wertes – frei, dennoch nicht von einer Zukunftsfähigkeit in den bestehenden Gemeindegrenzen auszugehen, weil bspw. in einem

von der Gemeinde als besonders wichtig erachtetem Themenbereich nur wenige Punkte erreicht wurden oder eine negative Entwicklung in einzelnen Bereichen zu erwarten ist. Auch Gemeinden, die auf der Grundlage des erreichten Punktewertes von der Zukunftsfähigkeit ihrer Struktur ausgehen, sollten in Ansehung der Situation benachbarter Gemeinden darüber entscheiden, ob sie dennoch für Fusionen offenstehen, um tragfähige Gemeindestrukturen ggf. auch jenseits der bestehenden eigenen Gemeindegrenzen zu ermöglichen.

Nr	Kriterium	Punkteabstufung	Erläuterung	Punkte
I.	Qualität und Quantität der Aufgabenwahrnehmung			max. 25
I a	SVA pflichtig	O personell und O technisch gut ausgestattete sowie O durchgehend einsatzbereite Feuerwehr O (inkl. Jugendfeuerwehr) O eigenständige Wasserversorgung O eigenständige Abwasserentsorgung O eigenständige und O bestandssichere Schulstruktur O ordnungsgemäßer Zustand O der Gemeindestraßen	(reduzierte) Punkte für eine Aufgabenerfüllung in kommunaler Zusammenarbeit werden nur vergeben, wenn die Gemeinde selbst die Einrichtung betreibt, und durch andere Gemeinden nur eine Mitnutzung erfolgt oder sich die Einrichtung vollständig auf dem Gebiet der Gemeinde befindet (z B. Schule in Trägerschaft des Amtes)	max. 10
I.b	SVA freiwillig	O O O ausreichende Kulturangebote O O O ausreichende Sportangebote anderweitige ausreichende Angebote O für Senioren O für Kinder/ Jugendliche	Hier kommt es auf die Impulsgebung durch die Gemeinde(-organe) an. Eine Aufgabenerfüllung in allein ehrenamtlicher Initiative der Bürger unterfällt II. a) Für kommunale Zusammenarbeit gibt es auch, aber reduzierte Punkte, für die dienstleistende /erfüllende Gemeinde ein wenig mehr. Da Kindertagesstättenförderung eine Pflichtaufgabe der LK ist, gehört eine Kita in der Gemeinde in diesen Bereich Bei freien Trägern als Kitaträger ist der Punktanteil reduziert – je nach gemeindlichem Impuls (z.B. durch gemeindliche Gebäude). Wenn diese Impulse fehlen, kann die Kita noch als Begegnungsstätte in II.d berücksichtigt werden.	max. 8
I.c	Kostenrelation SelbstverwKosten/ erfüllte Aufgaben	O O O O O O O Relation zwischen Selbstverwaltungskosten (Entschädigungen bzw. Sitzungsgelder) u. dem finanziellen Aufwand für Selbstverwaltungs-aufgaben (Effizienz) 0 Pkt., wenn die Verwaltungskosten den Aufwand für die Aufgabenerfüllung übersteigt; 7 Pkt., wenn der Anteil der Selbstverwaltungs-kosten bei unter 10% liegt.	Über die Punkteabstufung soll eine abschließende Verständigung erfolgen, wenn erste empirische Daten vorliegen. Hier sollen die produktbezogenen Netto-Aufwendungen des Ergebnishaushalts zu Grunde gelegt werden (Investitionen werden dabei über die Abschreibungen berücksichtigt). Verwaltungskosten des Amtes bleiben unberücksichtigt.	max. 7

Nr	Kriterium	Punkteabstufung	Erläuterung	Punkte
II.	Vitalität und Verbundenheit der örtlichen Gemeinschaft			max. 25
II a	ehrenamtliches Engagement	gemeindetypische Veranstaltungen: (Feste, Flohmarkte, Arbeitseinsatze, ..) O (hohe Anzahl von Aktivitaten) O (breite Zielgruppe) O (fur alle Bevolkerungsgruppen) O (auch Arbeitseinsatze)	Hier kommt es auf die Impulsgebung durch die Einwohnerschaft an. Bepunktet wird insbesondere, ob alle Bevolkerungsgruppen durch die Veranstaltungen erreicht werden. 4 Pkt. werden nur vergeben, wenn nicht lediglich Festveranstaltungen/ Feiern durchgefuhrt werden.	max. 4
II.b	gemeindliches Leben	O aktives Gemeindeleben O mit Aktivitaten für gesamte Gemeinde O nicht uberwiegend ortsteilbezogen	max. 3 Pkt., wenn es aktives Gemeindeleben gibt, das überwiegend von gesamtgemeindlichen Aktivitäten gekennzeichnet ist. Je mehr Aktivitäten es gibt, die sich uberwiegend auf einzelne Ortsteile erstrecken, desto weniger Punkte werden vergeben.	max. 3
II.c	Vereinsleben	O (hohe Zahl von Vereinen) O (breit gefacherte Interessenlagen) O (viele mitgliederreiche Vereine) O (Mitglieder überwiegend Einwohner)	Bei der Punktevergabe soll nicht auf die bloße Anzahl der Vereine abgestellt werden, sondern vornehmlich auf qualitative Aspekte: Gibt es ein breites Spektrum der Vereinstätigkeiten? Wie viel aktive Mitglieder haben die Vereine? Wirken die Vereine nur für ihre Mitglieder oder auch für die Allgemeinheit? Als Vereinsaktivitaten können hier auch Aktivitäten der Feuerwehr (außerhalb des Brandschutzes) oder der Kirchgemeinden einbezogen werden.	max. 4
II.d	Begegnungs-statten	O geringe Anzahl O sehr hohe Anzahl O wenig Vielfalt O sehr große Vielfalt	Hierbei geht es um Einrichtungen in privater Trägerschaft. Dies sind bspw. Backer, Friseur, Geschafte, Gaststätten, Sportstätten, Arztpraxen. Bepunktet werden die Anzahl und das - möglichst breit gefacherte - Spektrum. Maßgeblich ist hier die absolute Anzahl, also kein relativer Befund in Ansehung der Einwohnerzahl der Gemeinde. (=> gleiches Prufraster fur alle Gemeinden!)	max. 4
II.e	bauliche Entwicklung	O Punkte bei Stagnation, bis zu 4 Punkte bei starker Entwicklung. O Beschlusse über B-Plane O tatsachl. Bautatigkeit/ Gewerbeans. O bei vorhd. Wohnungen kein Leerstand O keine unverkauflichen Flächen	Zu den baulichen Entwicklungen zählen Beschlusse uber B-Plane (in jungerer Zeit), tatsachliche Bautatigkeiten sowie Gewerbeansiedlungen. Einzubeziehen ist auch ein Leerstand von Wohnungen oder das Vorhandensein unverkauflicher Gewerbeflachen und Baugrundstücke.	max. 4
II.f	Zuzugsrate	O mehr als 10 O mehr als 15 O mehr als 20 O mehr als 30	Ausgehend vom Stichtag 31.12.2015 wurden die Zuzugsraten 2013 bis 2015 zugrunde gelegt. Diese werden nicht mit den Wegzügen oder Geburten-/Sterbefallen verrechnet: Nur die Zuzuge sind Indikator fur die Attraktivität der Gemeinde als Wohnort. Bei besonderen Fallkonstellationen (Verzerrungen durch Erstaufnahmeeinrichtungen, Alten- und Pflegeeinrichtungen) bedarf es einer Bereinigung des Ergebnisses.	max. 4
II.g	Belange von Behinderten	O öff. Einrichtungen barrierefrei O besondere Beachtung der Belange	Bei einer angemessenen Beachtung sollten zumindest die öffentlichen Einrichtungen barrierefrei sein. Eine erweiterte und besondere Beachtung liegt vor, wenn bspw. Blindenwege u. -ampeln, spez. Rollstuhlwege o. A. vorhanden sind. Positiv berucksichtigt werden Einrichtungen oder Veranstaltungen, die sich vorrangig an Menschen mit Behinderungen richten.	max. 2

Nr	Kriterium	Punkteabstufung	Erläuterung	Punkte
III.	Zustand der örtlichen Demokratie			max. 25
III.a	Wahlbeteiligung	O mehr als 30 % O mehr als 40 % O mehr als 45 % O mehr als 50 % O mehr als 60 % O mehr als 75 %	Die Wahlbeteiligung bei der letzten Kommunalwahl im Jahr 2014 lag zwischen 30% und 93%. Bei Gemeinden, die nach der Kommunalwahl Fusionen durchgeführt haben, wird eine fiktive Wahlbeteiligung (errechnet aus der Addition der Wahlberechtigten/Wahler) zugrunde gelegt.	max. 6
III.b	Kandidatenzahl GemVertretung	Verhaltnis Bewerber/ Mandate O >= 2/3 O = 1 O > 1 O > 2 O > 3	Bitte beachten. In ehrenamtlich verwalteten Gemeinden verringert sich die Anzahl der Mandate um eins (vgl. § 60 Abs. 2 LKWG). D.h. in Gemeinden mit z.B. weniger als 500 EW benotigt man lediglich fur sechs Mandate Kandidaten. Bspw. werden dann bei 19 Kandidaten 5 Pkt. vergeben.	max. 5
III.c	Kandidatenzahl Burgermeister	Verhaltnis Bewerber/ Mandate O 1 Kandidat (nicht Amtsinhaber) O Amtsinhaber allein zur Wiederwahl O 2 oder mehr Kandidaten		max. 3
III.d	Widerstand gegen Verfassungsfeinde	O aktiver und O friedlicher Widerstand O gegen offenkundige Verfassungsgegner Gemeinden ohne solche Bestrebungen erhalten 3 Punkte.	Mit einfließen in die Bewertung soll, ob es dauerhaften Widerstand in Form von Vereinigungen o. a. oder nur zeitlich begrenzten bzw. gelegentlichen Widerstand gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen gibt.	max. 3
III.e	aktive politische Strukturen	O dauerhaft O mind. 2 O Ortsvereine/ regelmaßige Veranstaltungen von Parteien	Hier geht es nicht um Aktivitaten der Gemeindeorgane oder Fraktionen, sondern um politische Aktivitaten von Parteien oder Wahlervereinigungen außerhalb des Wirkens in Sitzungen der gemeindlichen Gremien. Aktivitäten während der Wahlkampfzeiten bleiben hier außer Betracht (vgl. Leitbild).	max. 3
III.f	wichtige Entscheidungen	5 Punkte werden erreicht, wenn 5 oder mehr wichtige Entscheidungen aus dem im Leitbild aufgefuhrten Katalog getroffen wurden. O Feuerwehr O Schule O Kindertagesstatte O Sportinfrastruktur O Bauleitplanung O Gemeindestraßen O Übernahme neue SVA O Inbetriebnahme off. Einrichtung O örtliches Brauchtum/ Traditionspflege O Begegnungsstatten O sonstige Aufgaben (wesentl. Produkte)	Maßgeblich ist dabei ein 5-Jahres-Zeitraum (2012–2016). Entscheidungen, die lediglich eine Instandhaltung ohne substanzielle Verbesserung beinhalten, bleiben außer Betracht, da sie nur dem Erhalt dienen und keine wichtige politische Gestaltung darstellen. Entsprechendes gilt fur Investitionen, die keine nennenswerte Bedeutung haben (wertende Betrachtung).	max. 5

Nr	Kriterium	Punkteabstufung	Erläuterung	Punkte
IV.	Dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit			max. 25
IV.a	RUBIKON	dauernde Leistungsfähigkeit 0 Punkte, wenn weggefallen sowie auch mittelfristig kein jahresbezogener HhAusgleich O O O weggefallen, aber mittelfristig nachhaltiger jahresbezogener HhAusgleich O O gefährdet O O eingeschränkt O O gesichert	Der Bewertung ist grundsätzlich die Datenauswertung aus RUBIKON für die Haushaltsplanung 2017 zu Grunde zu legen. Die Datenauswertung stellt ab dem Haushaltsjahr 2017 eine verbindliche Anlage zum Haushaltsplan dar und liegt daher jeder Gemeinde vor. Eine abweichende Bewertung kann im Interesse möglichst realistischer Daten erfolgen, wenn die (vorläufigen) Ist-Ergebnisse aus Haushaltsvorjahren erheblich von der Haushaltsplanung abweichen und deshalb von einer abweichenden Leistungsstufe auszugehen ist. In diesem Fall sollten die vorläufigen Ergebnisse im RUBIKON-Datensatz für den Jahresabschluss 2015 oder 2016 erfasst werden und ein entsprechender Hinweis im Bemerkungsfeld der Kommune erfolgen. Für die Differenzierung zwischen der 4. (3 Punkte) und 5. (0 Punkte) Kategorie kommt es auf den jahresbezogenen Ausgleich des Finanzhaushalts (Muster 7, Spalte 3 Nummer 47) bzw. der Finanzrechnung (Muster 13, Spalte 9, Nummer 47) und des Ergebnishaushalts (Muster 6, Spalte 3, Nummer 31) bzw. der Ergebnisrechnung (Muster 12, Spalte 9, Nummer 31) an, wobei noch nicht in der Finanzplanung enthaltene Haushaltssicherungsmaßnahmen zu berücksichtigen sind.	max. 9
IV.b	Steuerkraft	durchschnittliche Steuerkraftmesszahl innerhalb der letzten 3 Jahre von Stichtag pro Einwohner O über 288,62 € (> 50 %) O über 404,06 € (> 70 %) O über 519,50 € (> 90 %) O über 692,68 € (> 120 %) O über 865,85 € (> 150 %)	Gemessen an dem Landesdurchschnitt der Steuerkraftmesszahl für drei Jahre (2013–2015) in Höhe von 577,23 € pro Einwohner ergibt sich folgende Verteilung. Dadurch erfolgt zumindest eine ansatzweise Nivellierung statistischer Ausreißer (s. Datenblatt).	max. 5
IV.c	soz.vers.pflichtige Entwicklung	O 10 % Verlust oder weniger O 5 % Verlust oder weniger O 0 % Zuwachs oder mehr O 5 % Zuwachs oder mehr O 10 % Zuwachs oder mehr	Betrachtet wird, wie sich die Zahl der Sozialversicherungspflichtigen innerhalb von 3 Jahren (Juni 2014 bis Juni 2016) verändert hat.	max. 5
IV.d	Amtsstruktur	max. 3 Punkte für die Anzahl der Einwohner O mehr als 8.000 Einwohner, O mehr als 12.000 Einwohner, O mehr als 15.000 Einwohner max. 3 Punkte je geringer die Gemeindezahl im Amt O weniger als 12, O weniger als 10, O weniger als 7		max. 6

Nr	Kriterium	Punkteabstufung	Erläuterung	Punkte
	Gesamtpunktzahl Liegt die Punktzahl über 50, kann von grundsätzlich von einer Zukunftsfähigkeit der Gemeinde ausgegangen werden			max. 100
	Mögliche Zusatzpunkte:			
zu I.a	SVA pflichtig	Die Aufgaben der Feuerwehr werden von der Gemeinde nicht (mehr) selbst erfüllt, für die Erfüllung wurde aber Sorge getragen durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit einer leistungsfähigen Feuerwehr einer Nachbargemeinde.		1 Punkt Zusatz
zu III.b	Kandidatenzahl GemVertretung	Das Verhältnis von Bewerbern zu Mandaten liegt über 1, doch unter 2. Die örtliche Gemeinschaft funktioniert gut, Parteien sind vor Ort nicht vertreten. Insofern bildet sich regelmäßig nur eine Wählergemeinschaft, in die alle örtlich an der Gemeindearbeit Interessierten eintreten und als Bewerber aufgestellt werden. Dabei werden nur wenig mehr Bewerber aufgestellt, als Mandate verfügbar sind, um im Bedarfsfall über Ersatzpersonen zu verfügen. Weitere Bewerber aufzustellen, die nach aller Wahrscheinlichkeit nicht in den Genuss eines Sitzes kommen würden, macht aus Sicht der örtlichen Gemeinschaft dabei keinen Sinn.		1 Punkt Zusatz